ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო

HANDBUCH DER VERWALTUNGSWISSENSCHAFT

თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა
ინსტიტუტის გამოცემები



ტომი

IV

BAND

Schriftenreihe des Instituts für
Verwaltungswissenschaften der TSU

რედაქტორები:	Editors:
გიორგი ხუბუა	Giorgi Khubua
კობა ყალიჩავა	Koba Kalichava

ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო
Handbuch der Verwaltungswissenschaft

ავტორები:	Die Autoren:
თამარ ბერიშვილი (XII)	Tamar Berishvilil (XII)
ებერჰარდ ბონე (III)	Eberhard Bohne (III)
იენს დეპე (XVII)	Jens Deppe (XVII)
მერაბ ლაბაძე (XV)	Merab Labadze (XV)
სანდრო სვანიშვილი (VIII)	Sandro Svanishvili (VIII)
პაატა ტურავა (VI, IX, XIV)	Paata Turava (VI, IX, XIV)
გერჰარდ ფუკნერი (XVI)	Gerhard Fuckner (XVI)
ეკა ქარდავა (VII)	Eka Kardava (VII)
კობა ყალიჩავა (II, V, XIII)	Koba Kalichava (II, V, XIII)
გიორგი ხიშტოვანი (X, XI)	Goga Khishtovani (X, XI)
გიორგი ხუბუა (I, IV)	Giorgi Khubua (I, IV)

ISBN 978-9941-13-383-1 (ყველა ტომის)
ISBN 978-9941-9566-4-5

© ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტი, თსუ
© შესაბამისი ავტორები
© GIZ

გამომცემლობა: პეტიტი

თბილისი
2018
Tbilisi

წინამდებარე წიგნი მომზადებული და გამოცემულია თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის (IAS) მიერ გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) ფინანსური მხარდაჭერით. წიგნში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის ავტორებს და შესაძლოა არ ემთხვეოდეს ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის და გერმანიის საერთაშორის თანამშრომლობის საზოგადოების შეხედულებებს.

Der vorliegende Band ist eine Veröffentlichung des Instituts für Verwaltungswissenschaften an der TSU (IAS) mit finanzieller Unterstützung der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ). Die in dieser Publikation wiedergegebenen Inhalte spiegeln die Meinungen der Autoren wider und entsprechen nicht notwendigerweise den Meinungen des Instituts für Verwaltungswissenschaften (IAS) und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

სამეცნიერო რედაქტორები:
პროფესორი, სამართლის დოქტორი **გიორგი ხუბუა**
ასოცირებული პროფესორი, სამართლის დოქტორი **კობა ყალიჩავა**

სარჩევი

წინათქმა 24

VORWORT 25

აბრევიატურათა განმარტება 26

თავი I. შესავალი (საჯარო მმართველობა სამართლებრივი სახელმწიფოს კონტექსტში) 28

1. მმართველობა ტოტალიტარულ სახელმწიფოში .. 28
   1.1. სახელმწიფო როგორც პარტიის ნების განმხორციელებელი ორგანო 28
   1.2. პარტიული სახელმწიფო 28
   1.3. მართვის ავტორიტარული კულტურა 29

2. მმართველობა ტრანსფორმაციის პროცესში 30
   2.1. „ერთდროულობის დილემა" 30
   2.2. სახელმწიფო სტრუქტურების ჩამოყალიბება 31
   2.3. „ანტი-ეტატიზმი" 32
   2.4. საჯარო და კერძო ინტერესების დიფუზია 33

3. სახელმწიფო მმართველობის მოდერნიზაცია 34
   3.1. მოდერნიზაციის მიზნები და ამოცანები 34
   3.2. სახელმწიფო მართვის „ეკონომიურობა" 35
   3.3. პროფესიული ზრდის მოტივაცია 36

4. ადმინისტრაციული მეცნიერების თანამედროვე ტენდენციები 37

5. სახელმწიფო მართვის ცნება და სახეები 38

6. მართვის შეფასების კრიტერიუმები 42

7. პოლიტიკა და სახელმწიფო მმართველობა 43

8. მართვის მოდერნიზაცია 46
   8.1. მოდერნიზაციის თანამედროვე ტენდენციები ... 46
   8.2. პოლიტიკური ლიდერობის მნიშვნელობა მოდერნიზაციის პროცესში 47
   8.3. მართვის კულტურა 49
   8.4. მართვის მიზნები 50
   8.5. New Public Management 53
   8.6. მართვის „ახალი მოდელის" კონცეფცია 56
   8.7. საჯარო და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობა public-private partnership 60

თავი II. ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანი 63

1. საჯარო მმართველობა ადმინისტრაციული მეცნიერების ქრილში 63
   1.1. საჯარო მმართველობის გააზრების მასშტაბი... 63
   1.2. საჯარო მმართველობის სინამდვილე 63
   1.3. საჯარო მმართველობის რეფორმა/მოდერნიზაცია ... 64

2. საჯარო მმართველობის დეფინიცია თუ აღწერა? 64
   2.1. საჯარო მმართველობის დეფინიციის ტრადიციული მეთოდები და მათი კრიტიკა 64
   2.2. საჯარო მმართველობის ტიპიური ნიშნები 67

3. საჯარო მმართველობის ელემენტები სხვა სექტორებში და მისი გამიჯვნა წმინდა საჯარო მმართველობისგან 71
   3.1. გამიჯვნა ბიზნესის მართვისაგან 71
   3.2. გამიჯვნა არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობისაგან 72

4. საჯარო მმართველობის განხილვის ძირითადი ქრილები 73
   4.1. სამართლებრივი მიდგომა 73
   4.2. პოლიტიკური მიდგომა 74
   4.3. მენეჯერული მიდგომა 75
   4.4. კულტუროლოგიური მიდგომა 76

5. ადმინისტრაციული მეცნიერება თუ ადმინისტრაციული მეცნიერებები? 77
   5.1. მოკლედ დისკუსიის თაობაზე 77
   5.2. ინტეგრაციული მეცნიერება 78

6. საჯარო მმართველობის რეფორმა/მოდერნიზაცია.. 78
   6.1. რეფორმის ღირებულებითი საფუძვლები 78
   6.2. რეფორმის გარე ფაქტორები 79
   6.3. რეფორმის შიდა ფაქტორები 81

7. საჯარო მმართველობის განვითარება საქართველოში 82
   7.1. საბჭოთა პერიოდი 82
   7.2. პოსტსაბჭოთა პერიოდი 84

თავი III. ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანი, მეთოდური საფუძვლები და თეორიული ჩარჩო 87

1. შესავალი 87

2. საჯარო მმართველობის ცნება 89
   2.1. ცნების განსაზღვრის მიზანი 89
   2.2. მიდგომები ცნების განსაზღვრასთან დაკავშირებით 90
   2.3. საჯარო მმართველობის ნიშნები 94

3. მეთოდური საფუძვლები 100
   3.1. ადმინისტრაციული მეცნიერება, როგორც დამოუკიდებელი სამეცნიერო დისციპლინა 100
   3.2. ემპირიულ-ანალიტიკური ადმინისტრაციული მეცნიერების მეთოდური მოთხოვნები 115
   3.3. ნორმატიული ადმინისტრაციული მეცნიერების მეთოდური მოთხოვნები 125

4. თეორიული მიმართების ჩარჩოები 126
   4.1. ფუნქციები 126
   4.2. აქტორებზე ფოკუსირებული ინსტიტუციონალიზმი, როგორც კვლევის ევრისტიკა 127
   4.3. თეორიის მოდულები 130

5. დასკვნა 133

თავი IV. მართვის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები 135

1. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი 135

2. სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი 136

3. დემოკრატიის პრინციპი 138

4. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი 141

5. საქართველო როგორც დემოკრატიული რესპუბლიკა 142

6. სამართლებრივი უსაფრთხოება 142

7. კანონიერების პრინციპი 143

8. თანაზომიერების პრინციპი 144

თავი V. საჯარო მმართველობის ამოცანები..... 146

1. საჯარო მმართველობის ამოცანები ადმინისტრაციულ მეცნიერების ქრილში..... 146
   1.1. საჯარო მმართველობის ამოცანის ცნება..... 146
   1.2. საჯარო მმართველობის ამოცანათა დადგენის წესი (საჯარო უფლებამოსილების დამდგენი ნორმა)... 147
   1.3. საჯარო მმართველობის ამოცანათა შესრულება კანონის საფუძველზე, არაფორმალური მმართველობა და საგანგებო სიტუაციების დილემა..... 149
   1.4. საჯარო მმართველობის ამოცანების გააზრების მასშტაბი ადმინისტრაციული მეცნიერების ქრილში..... 151

2. საჯარო ამოცანების წარმოქმნის ფაქტორები და მათი ტიპოლოგიზაცია..... 151
   2.1. საჯარო მმართველობის ამოცანათა წარმოქმნის სოციალ-ეკონომიკური ფაქტორები..... 151
   2.2. საჯარო მმართველობის ამოცანათა სისტემატიზაციის მცდელობა..... 152
   2.3. საჯარო მმართველობის ტიპიური ამოცანები.... 152

3. საჯარო ამოცანათა ბედი დერეგულირების/პრივატიზაციის პირობებში..... 155
   3.1. ოპტიმირება vs დერეგულირება 155
   3.2. რადიკალური დერეგულირების საფრთხეები... 156
   3.3. საჯარო მმართველობის ამოცანათა პრივატიზაცია..... 157
   3.4. დერეგულირების მიმართება საკადრო პოლიტიკასთან..... 159

4. საჯარო ამოცანათა განაწილება საჯარო და კერძო სექტორს შორის..... 160
   4.1. საჯარო ამოცანათა შესრულება მესამე სექტორის მიერ..... 160
   4.2. PPP-ის როლი საჯარო ამოცანათა შესრულებაში..... 161

5. საჯარო მმართველობის ამოცანათა დაგეგმვა და ამოცანათა კრიტიკა..... 165
   5.1. საჯარო მმართველობის ამოცანათა მიმართება სახელმწიფო ხარჯებთან..... 165
   5.2. საჯარო მმართველობის ამოცანათა დაგეგმვის ორგანიზება 166
   5.3. საჯარო მმართველობის ამოცანათა დაფინანსების ვალდებულება და მისი მიმართება ბიუჯეტის შედგენის სხვადასხვა მოდელებთან. 167
   5.4. საჯარო მმართველობის ამოცანათა კრიტიკა... 169

6. საჯარო მმართველობის ამოცანების მიმართება საჯარო მმართველობის ორგანიზებასთან 169
6.1. საჯარო მმართველობის ამოცანათა დანაწილების პრინციპი ცენტრსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის 169
6.2. ცენტრალური, სამხარეო და მუნიციპალური ამოცანები 171
6.3. საჯარო მმართველობის ამოცანათა ევროპეიზაცია 172

თავი VI. საჯარო მმართველობა და მოქალაქე 173

1. ისტორიული ექსკურსი 173
2. საჯარო მმართველობასა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობა 174
3. მოქალაქის მონაწილეობა საჯარო მმართველობაში 176
4. მოქალაქის უფლებები 179
5. საჯარო მმართველობის საჯაროობა 182
6. საჯარო მმართველობის კომუნიკაციის ფუნქცია 185
7. საჯარო მმართველობა მასმედიის საშუალებებში 186
8. საჯარო მმართველობა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციები 187
9. საჯარო მმართველობასა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობის გაუმჯობესების ღონისძიებები 189

თავი VII. საჯარო მმართველობის ორგანიზაცია საქართველოში 191

1. საჯარო მმართველობის ორგანიზების საფუძვლები 191
2. საჯარო მმართველობის ორგანიზება საქართველოში 192
3. საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი საჯარო დაწესებულებების ორგანიზაციული მოწყობის ცნება 195

4. საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი საჯარო დაწესებულებების ორგანიზაციული მოწყობის მიზანი..... 196

5. საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი საჯარო დაწესებულებების კოორდინაციის მექანიზმები..... 198

6. საჯარო მმართველობის განხორციელების საჯარო-სამართლებრივი ფორმები 200

7. საჯარო მმართველობის განხორციელება საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში..... 204

8. საჯარო მმართველობის რეფორმა საქართველოში და მისი გამოწვევები..... 207
8.1. ფუნქციათა ბალანსი 208
8.2. ორგანიზაციული მოწყობა 210

9. საჯარო მმართველობის განხორციელება კერძო-სამართლებრივად ორგანიზებულ დაწესებულებებში..... 213

თავი VIII. ადგილობრივი თვითმმართველობა..... 216

1. შესავალი..... 216

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება და თვითმმართველი ერთეული..... 218
2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება..... 218
2.2. თვითმმართველი ერთეული როგორც საჯარო ინსტიტუტი 221

3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი სამართლებრივი საფუძვლები..... 223
3.1. საქართველოს კონსტიტუცია..... 223
3.2. ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ 227
3.3. თვითმმართველობის კოდექსი 228

4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური სტრუქტურა..... 228
4.1. ინსტიტუციური სტრუქტურის მნიშვნელობა და ძირითადი პრინციპები..... 228
4.2 საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური სტრუქტურის ფორმირების ძირითადი ეტაპები 230

5. თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები 231
5.1. თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა კლასიფიკაცია 231
5.2. თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებები 233
5.3. თვითმმართველი ერთეულზე დელეგირებული უფლებამოსილებები და უფლებამოსილების დელეგირების პრინციპები 239

6. სახელმწიფო ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე 240
6.1. თვითმმართველობის საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის მნიშვნელობა და მიზანი 240
6.2. სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო 243
6.3. სახელმწიფო ზედამხედველობის სახეები 244

7. თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობა 247
7.1. მნიშვნელობა და განმაპირობებელი ფაქტორები 247
7.2. თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები 249

თავი IX. მოძღვრება საჯარო მმართველობის საქმიანობის ფორმებზე 252

1. ტერმინოლოგიური გამიჯვნა 252
1.1. საქმიანობის ცნება 252
1.2. ფორმის ცნება 253
1.3. საჯარო მმართველობის საქმიანობის ფორმის და საჯარო მმართველობის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის ცნებების გამიჯვნა 253

2. ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის ფუნქცია 254

3. საქმიანობის ფორმის და სამართლებრივი შედეგის ურთიერთმიმართება 255

4. საჯარო მმართველობის საქმიანობის ინსტრუმენტები 256

5. პროგრამების კლასიფიკაცია 257
5.1. მარეგულირებელი პროგრამები 257
5.2. მასტიმულირებელი პროგრამები 257
5.3. უზრუნველმყოფი პროგრამები 258
5.4. ინფორმაციული- და დარწმუნებითი პროგრამები 258
5.5. შუალედური დასკვნა 258

6. საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების სისტემა სზაკ-ის მიხედვით 259
6.1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი 259
6.2. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი 260
6.3. ადმინისტრაციული რეალაქტი 261
6.4. გეგმა როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმა? 261

7. არაფორმალური მმართველობითი საქმიანობა ... 263
7.1. ნორმატიული მოწესრიგების შემცვლელი არაფორმალური მმართველობა 263
7.2. ნორმის აღსრულების სფეროში 264
7.3. დადებითი მხარეები და პრობლემური ასპექტები .. 264

8. საქმიანობის ფორმების არჩევანის თავისუფლება და კონკურენცია საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებს შორის 265
8.1. შემზღუდველი ღონისძიებები 266
8.2. ორმაგი ზემოქმედების მქონე აქტები 267
8.3. აღმჭურველი ღონისძიება 268
8.4. კონკურენცია საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებს შორის 268
8.5. კონკურენცია საჯარო-სამართლებრივ ფორმებს შორის 268
8.6. კონკურენცია ფორმალურ მმართველობის ფორმებს შორის 269
8.7. კონკურენცია არაფორმალურ საქმიანობის ფორმებს შორის 269
8.8. არაფორმალური საქმიანობის ფორმები, როგორც თანასწორი ალტერნატიული საქმიანობის ფორმები 269
8.9. კონკურენცია ფორმალურ საქმიანობის ფორმებთან 273
8.10. არაფორმალურ ფორმებს შორის კონკურენციის გადაწყვეტა 274
8.11. კონკურენცია საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივ და კერძო-სამართლებრივ ფორმებს შორის 274
8.12. კონკურენციის პრობლემის გადაჭრის სხვა თეორიები 277

9. საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების მოძღვრების ძირითადი მიდგომები 278
9.1. ფორმების განსაზღვრის აბსტრაქტულობა..... 278
9.2. სამართლებრივ შედეგზე ორიენტირებულობა.. 279
9.3. ამოცანებზე ორიენტირებული მიდგომა 279
9.4. ფუნქციაზე ორიენტირებული მიდგომა 280
9.5. ადმინისტრაციული აქტის ცენტრალური მნიშვნელობა..... 281

10. მოძღვრება სამართლებრივი ურთიერთობების შესახებ..... 281

თავი X. საჯარო ფინანსები და ბიუჯეტი 283

1. საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის ამოცანები და მონაწილეები 283
1.1. ამოცანები..... 283
1.2. მონაწილეები..... 283

2. საჯარო ფინანსები და ბიუჯეტი..... 283
2.1. სახელმწიფო შემოსულობების კატეგორიები.... 283
2.2. გადასახადები – ცნება და სახეობები..... 285

3. სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტი.. 286
3.1. ბიუჯეტის ფუნქციები..... 287
3.2. საბიუჯეტო პროცესი 287
3.3. ბიუჯეტის სტრუქტურა..... 287
3.4. ბიუჯეტის ძირითადი კატეგორიები..... 291
3.5. საბიუჯეტო სისტემის ძირითადი პრინციპები..... 294
3.6. ფინანსური დაგეგმარება – ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი (BDD) 295
3.7. გათანაბრებითი ტრანსფერების სისტემა..... 297
3.8. სახელმწიფო ვალი..... 298
3.9. გარე კონტროლი და აუდიტი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისა და პარლამენტის მხრიდან..... 300

4. საბიუჯეტო რეფორმები..... 301

თავი XI. საჯარო სამსახური..... 303

1. შესავალი..... 303

2. საჯარო სამსახურის ცნება..... 304

3. საჯარო სამსახურის შერეული მოდელი..... 305

3.1. ზოგადად შერეული მოდელის შესახებ 305
3.2. პროფესიული საჯარო მოხელე 305
3.3. სახელშეკრულებო მოდელი საჯარო სამსახურში..... 309

4. საჯარო სამსახურში მიღება..... 310
4.1. საჯარო სამსახურში მიღების ზოგადი საფუძვლები..... 310
4.2. მოხელის თანამდებობაზე მიღება 310
4.3. ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმების საკვალიფიკაციო მოთხოვნები..... 316

5. პროფესიული და კარიერული განვითარება საჯარო სამსახურში..... 317
5.1. განვითარების ხელშეწყობა..... 317
5.2. მოხელის სამუშაოს შეფასება 318
5.3. ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების კარიერული განვითარება 319

6. საკომპენსაციო სისტემა საჯარო სამსახურში 319

7. პასუხისმგებლობა და კონტროლი საჯარო სამსახურში..... 322

8. ადამიანური რესურსების მართვა საჯარო სამსახურში..... 323

თავი XII. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა..... 325

1. კორუფციის მოკლე ისტორიული მიმოხილვა და აქტუალური ტენდენციები..... 325
1.1. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზანი..... 325
1.2. მოკლე ისტორიული ექსკურსი 325
1.3. კორუფციის აქტუალური ვითარება საქართველოში 326

2. კორუფციის ცნება და ძირითადი გაგება 328
2.1. კორუფციის ცნება..... 328
2.2. სოციალურ-პოლიტიკური გაგება..... 330
2.3. ეკონომიკური გაგება..... 332
2.4. სისხლის სამართლებრივი გაგება..... 332
2.5. კორუფციის გაგება მორალისა და ეთიკის ჭრილში 335

3. კორუფციის ფორმები..... 337
3.1. პასიური და აქტიური კორუფცია..... 337
3.2. კორუფცია საჯარო და კერძო სექტორში 338

4. კორუფციის სხვაგვარი გამოვლინებები 338
4.1. ლეგალური კორუფცია 338
4.2. ავტოკორუფცია 339
4.3. პროტექციონიზმი 340
4.4. ლობიზმი 341
4.5. ზეგავლენით ვაჭრობა 342

5. საკანონმდებლო საფუძვლები ეროვნულ და საერთაშორისო კონტექსტში 344
5.1. ადმინისტრაციულ სამართლებრივი რეგულირება 344
5.2. სისხლის სამართლებრივი რეგულირება 345
5.3. საერთაშორისო სამართლებრივი რეგულირება 347

6. კორუფციის ნეგატიური შედეგები 348

7. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა და მისი მნიშვნელობა საჯარო მმართველობის მოდერნიზაციის პროცესში 350

თავი XIII. საჯარო მმართველობის კონტროლის ფორმები . 353

1. საჯარო მმართველობის კონტროლის საქიროება, არსი, ცნება, სახეები და მიზნები 353
1.1. კონტროლის საქიროება და არსი 353
1.2. კონტროლის ცნება და სახეები 353
1.3. კონტროლის მიზნები 354

2. საჯარო მმართველობის შიდა და გარე კონტროლი 355
2.1. შიდა და გარე კონტროლის გამიჯვნის მნიშვნელობა 355
2.2. პროფესიონალური და არაპროფესიონალური კონტროლი 356

3. საჯარო მმართველობის კონტროლის ცალკეული სახეები 357
3.1. სამსახურებრივი და დისციპლინური კონტროლი .. 357
3.2. დარგობრივი და სამართლებრივი კონტროლი (ზედამხედველობა) 358
3.3. საპარლამენტო კონტროლი 360
3.4. სახელმწიფო აუდიტი და მისი შედეგების რეალიზება 361
3.5. სასამართლო კონტროლი 362
3.6. საზოგადოებრივი კონტროლი 364
3.7. პერსონალურ მონაცემთა დაცვის კონტროლი .. 364
3.8. საქართველოს სახალხო დამცველის საკონტროლო უფლებამოსილებები 365

თავი XIV. საჯარო მმართველობის კონტროლის ადმინისტრაციული საპროცესოსამართლებრივი საშუალებები 367

1. შესავალი 367
2. ადმინისტრაციული სამართალწარმოების სისტემა და პრინციპები 368
3. ადმინისტრაციული განსჯადობა 370
4. საჯარო მმართველობის კანონიერების კონტროლი 371
5. უფლების დაცვის საპროცესო-სამართლებრივი საშუალებების სისტემა 372
6. სუბიექტური საჯარო-სამართლებრივი უფლება 372
7. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობა 373

თავი XV. ელექტრონული მმართველობა 374

1. შესავალი 374
   - 1.1. ელ. მმართველობის განმარტებები 375
   - 1.2. საჯარო მმართველობაში ტექნოლოგიების გამოყენების დასაბუთება/რაციონალიზაცია 377
   - 1.3. ელექტრონული მართვის (e-Government) და ელექტრონული მმართველობის (e-Governance) კონცეფციები 377
   - 1.4. ელ. მმართველობის ეტაპების მიღებული მოდელები 378
2. ისტორიული მიმოხილვა 380
   - 2.1. ელ. მმართველობის განვითარება მსოფლიო ისტორიულ ჭრილში (ევროპა, აშშ, აზია) 380
   - 2.2. პირველი ნაბიჯები საქართველოში. 1990-იანები, 2000-წლების დასაწყისი. გაეროს განვითარების პროგრამის და მსოფლიო ბანკის ინიციატივები ... 383
3. ელ. მმართველობის გაფართოება 2003 წლის „ვარდების რევოლუციის" რეფორმატორულ კონტექსტში 384
   - 3.1. ახალი ინიციატივები 385
   - 3.2. მნიშვნელოვანი გარღვევები: რეესტრები, საჯარო ფინანსების მართვა, ID ბარათები, ელ. შესყიდვები, სკოლების კომპიუტერიზაცია, სხვა მაგალითები .. 386

3.3. გამონვევები და წარმატების ფაქტორები. პოლიტიკური მხარდაჭერა..... 389

4. მთავარი დაინტერესებული მხარეები..... 389
4.1. ელ. მმართველობის „ჩემპიონები" 390
4.2. შეჯიბრებითობა უწყებების დონეზე..... 391
4.3. საერთაშორისო აქტორები..... 391

5. პოლიტიკის საკითხები..... 391
5.1. სამთავრობო სტრუქტურები და პასუხისმგებლობა..... 391
5.2. ინფორმაციული სისტემების დაგეგმვა და განვითარება..... 392
5.3. ელ. მმართველობის განვითარების გზის სპეციფიკურობა საქართველოში..... 393
5.4. შედარება სხვა პოსტ-საბჭოურ ქვეყნებთან (მაგ.: ესტონეთი, მოლდოვა)..... 396
5.5. პოლიტიკის მდგრადობა..... 397

6. ელ. მმართველობა, როგორც „კარგი მმართველობის" ინსტრუმენტი..... 398
6.1. ინფორმაციული ტექნოლოგიები, როგორც გარდაქმნების ხელშემწყობი..... 399
6.2. საჯარო მმართველობის მოდერნიზაცია. ტექნოლოგია და ბიუროკრატია..... 402
6.3. ქართული კონტექსტი და მაგალითები. ორგანიზაციული ქცევა და კულტურული გავლენები..... 403
6.4. ელ. მმართველობა და საჯარო სამსახურის რეფორმა. ადამიანური რესურსების მართვა.... 404

7. საკანონმდებლო ბაზა..... 406
7.1. პირველი გამონვევები და შემდგომი განვითარება..... 406
7.2. ევროკავშირის რეგულაციებთან ჰარმონიზაცია და საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკები..... 407

8. ელ. დემოკრატია..... 408
8.1. საჯარო ინფორმაციაზე წვდომა. გამქვირვალობა და ანგარიშვალდებულება 409
8.2. ელ. თანამონაწილეობა..... 412
8.3. სოციალური მედია და ქსელური საზოგადოება 414
8.4. დეკლარირებული და ფაქტიური მდგომარეობა 415
8.5. მომავლის შესაძლებლობები..... 415

9. ციფრული გაყოფა და უთანასწორობა 416
9.1. ინფრასტრუქტურული პრობლემები. რეგიონული გაყოფა..... 417
9.2. წვდომის არხები და სერვისების მიწოდება..... 417
9.3. იუსტიციის სახლი – ერთი ფანჯრის პრინციპი შერეულად..... 418

10. ციფრული და კიბერ უსაფრთხოება. დანაშაულის კონტროლი და პირადი მონაცემების დაცვა 419
10.1. კიბერ-შეტევების ისტორიული მაგალითები. წინმსწრები პოლიტიკა და პრაქტიკა..... 419
10.2. ინფორმაციული უსაფრთხოების რეგულაციები, სტრუქტურები და სტანდარტები 420
10.3. დანაშაულის კონტროლი და პირადი მონაცემების დაცვა..... 421
10.4. საერთაშორისო თანამშრომლობა. ევროპული დირექტივების გათვალისწინება 422

თავი XVI. ცვლილებათა მენეჯმენტი..... 423

1. „ცვლილებათა მენეჯმენტი" – ცნებისა და კონცეფციის ამოსავალი წერტილი..... 423
1.1. „ცვლილებათა მენეჯმენტის" ცნება და კონცეფცია 423
1.2. ცვლილებათა მენეჯმენტი და საჯარო მმართველობა 425

2. კერძო სექტორში არსებული მდგომარეობა 426
2.1. ცვლილებები, როგორც მუდმივი პროცესი 426
2.2. მიზნებსა და მცირე მიზნებზე ფოკუსირება, როგორც წინაპირობა 427
2.3. ადამიანური ფაქტორის მნიშვნელობა მიზნის მიღწევისთვის 428
2.4. დაინტერესებულ პირთა წრის იდენტიფიკაცია 431
2.5. ძირითადი პროცედურული მიზნების, პროცედურული ნაბიჯების და პროცესზე პასუხისმგებელი პირების, დროისა და რესურსების, კომუნიკაციის გეგმის და პროცესების კონტროლის განსაზღვრა..... 431
2.6. „Bottom up" ან „Top down"..... 432
2.7. პროექტის მენეჯმენტი 432
2.8. ხელშენყობისა და წინააღმდეგობის დაძლევის მენეჯმენტი 433
2.9. მენეჯმენტის ფუნქცია 435
2.10. ცვლილებათა მენეჯმენტის პროცესის დასრულება 436

3. ცვლილებათა მენეჯმენტის შემოღება საჯარო მმართველობაში – პირობები და შანსები 436
3.1. საჯარო მმართველობა – განსხვავებული ჩარჩო-პირობები ცვლილებებისთვის 436
3.2. სამართალსა და კანონზე დამოკიდებულება 436
3.3. საჯარო სექტორში ცვლილებათა მენეჯმენტის ობიექტი 437
3.4. ცვლილებათა მენეჯმენტის შესაძლებელი გამოყენების სფეროები მმართველობის სხვადასხვა სახეებისას 438

4. ცვლილებათა მენეჯმენტი გერმანიაში ქალაქ მანჰაიმის მაგალითზე 439
4.1. ცვლილებათა პროცესი² მანჰაიმში 439
4.2. მიზნები 440
4.3. არსებითი საორგანიზაციო ასპექტები 440
4.4. არსებითი მიზნები და ღონისძიებები 441
4.5. შემოწმება – შიდა..... 441
4.6. შემოწმება – გარე 442

5. დასკვნითი მოსაზრებები 444

თავი XVII. საჯარო მმართველობის რეფორმა და ადმინისტრაციული პროცესები სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპაში – წარსულის გამოცდილება 446

1. შესავალი..... 446
1.1. მოწოდება მტკიცებულებებზე დაფუძნებული რეფორმისკენ 446
1.2. საჯარო მმართველობის რეფორმის (სარ-ის) ხუთი მთავარი გამოწვევა..... 448

2. ევროპული სარ-ის ძირითადი ინგრედიენტები 450
2.1. ევროპული კონტექსტი და მოტივაცია ახლებური კანონმდებლობის მისაღებად..... 450
2.2. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები და ადმინისტრაციული საპროცესო წესები 454
2.3. დღის წესრიგი 2030-ის შედეგები..... 457

3. კავშირი სარ-სა და საჯარო სამსახურის რეფორმას შორის 458
3.1. სარ-ის ექვსი ძირითადი სფერო „SIGMA"-ს მიხედვით 458
3.2. დათქმები პოლიტიზებული საჯარო სამსახურის წინააღმდეგ 460

4. ლტოლვა ევროპული ადმინისტრაციული სივრცისკენ 462
4.1. არსებობს თუ არა ევროპული ადმინისტრაციული სივრცის განსაზღვრება? 462
4.2. კოპენჰაგენისა და მადრიდის კრიტერიუმები და თანხვედრისკენ მიმართული ძალები 464

5. გამოცდილებები: სარ-ის სტრატეგიებიდან პოლიტიკამდე 466
5.1. დაწყება „საჯარო მმართველობის პრინციპებით" 466
5.2. სარ-ის შინაარსი 467
5.3. „კოპენჰაგენ-პლუს კრიტერიუმები" 469
5.4. განვითარების სამი ეტაპი 470

6. რეგიონული ექსპერტების და „SIGMA"-ს მიერ ხორვატიის შეფასების მიმოხილვა 472
6.1. ხორვატიის სარ-ის ფაზები 472
6.2. სტრატეგიის ძიებაში 473
6.3. ფორმალისტური მიდგომა ან იმპლემენტაციის ნაკლებობა 475
6.4. ადმინისტრაციული საპროცესო წესების განზომილებები 476
6.5. მდგრადი გავლენის მქონე სამართალშემოქმედება 478

7. საჯარო სააგენტოების ახალი ფორმები 479

8. დასკვნითი შენიშვნები 482

CONTENT

Chapter I.	Introduction (Public Administration in the Context of Rule of Law)	28
Chapter II.	Subject of Administrative Sciences	63
Chapter III.	Subject of Administrative Sciences, Methodological Bases and Theoretical Frame	87
Chapter IV.	Judicial-Constitutional bases of Governance	135
Chapter V.	Aims of Public Administration	146
Chapter VI.	Public Administration and Citizen	173
Chapter VII.	Public Administration's organization in Georgia	191
Chapter VIII.	Municipal Governance	216
Chapter IX.	Doctrine about forms of PA activities	252
Chapter X.	Public Finances and Budget	283
Chapter XI.	Civil Service	303
Chapter XII.	Struggle against Corruption	325
Chapter XIII.	Forms of controlling Public Administration	353
Chapter XIV.	Administrative procedural means of controlling Public Administration	367
Chapter XV.	E-governance	374
Chapter XVI.	Change Management	423
Chapter XVII.	Public Administration Reform and Administrative Procedures in South East Europe – The Past Experience	446

INHALTSVERZEICHNIS

Kapitel I.	Einführung (Die Öffentliche Verwaltung im Kontext des Rechtsstaates)	28
Kapitel II.	Gegenstand der Verwaltungswissenschaft	63
Kapitel III.	Gegenstand, methodische Grundlagen und theoretioscher Bezugsrahmen der Verwaltungswissenschaft	87
Kapitel IV.	Verfassungsrechtliche Grundlagen der Verwaltung	135
Kapitel V.	Aufgaben der Öffentlichen Verwaltung	146
Kapitel VI.	Öffentliche Verwaltung und Bürger	173
Kapitel VII.	Aufbau der Öffentlichen Verwaltung in Georgien	191
Kapitel VIII.	Kommunale Selbstverwaltung	216
Kapitel IX.	Lehre über die Gestaltung der Tätigkeit der Öffentlichen Verawaltung	252
Kapitel X.	Öffentliche Finanzen und Budget	283
Kapitel XI.	Der Öffentliche Dienst	303
Kapitel XII.	Kampf gegen Korruption	325
Kapitel XIII.	Formen der kontrolle der Öffentlichen Verwaltung	353
Kapitel XIV.	Verwaltungsverfahrensrechtliche kontrolle der Öffentlichen Verwaltung	367
Kapitel XV.	Elektronische Verwaltung	374
Kapitel XVI.	Change Management	423
Kapitel XVII.	Reform der Öffentlichen Verwaltung und das Verwaltungsverfahren in Südosteuropa – Erfahrung aus der Entwicklungszusammenarbeit	446

წინათქმა

წინამდებარე გამოცემა არის ერთგვარი თემატური გაგრძელება თსუ-ს ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის მიერ გამოცემული წიგნისა „საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები" (2016), რომელიც ფოკუსირებული იყო მართვის იურიდიულ ასპექტებზე. განსხვავებულ მიზანს ესწრაფვის „ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო".

ქართულ ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში დღემდე დომინირებს იურიდიული ელემენტი. ამავე დროს, მხოლოდ სამართლებრივი საფუძვლები არ ამოწურავს მართვის მეცნიერების არსს. საჯარო მოხელეთა მიერ მართვის იურიდიული ასპექტების თუნდაც ზედმიწევნით კარგი ცოდნა, ასევე, არ არის საკმარისი ეფექტური მართვისათვის. მხოლოდ იურიდიული პერსპექტივით დანახული მართვის სისტემა ასევე ვერ პასუხობს სახელმწიფო მმართველობის წინაშე მდგომ თანამედროვე რთულ გამოწვევებს.

წინამდებარე გამოცემაში სახელმწიფო მართვა განხილულია ფართო სოციალურ კონტექსტში, ხოლო მართვის პროცესი წარმოდგენილია როგორც რეალური სინამდვილის ნაწილი. ავტორთა ყურადღების ცენტრში დგას მართვის ინსტიტუციონალური ასპექტები, მართვაზე ზემოქმედი სოციალური და კულტურული ფაქტორები, მიმართება მართვასა და პოლიტიკას შორის, საზოგადოებაში მართვის სტრუქტურების მიმართ არსებული მოლოდინები, მართვის თანამედროვე თეორიები და მმართველობის სხვა, არა-იურიდიული ასპექტები.

წიგნის ავტორების მიერ ფართო და ინტერდისციპლინურ ჭრილში დანახული მართვის პრობლემები საინტერესო უნდა იყოს როგორც მართვის სფეროში დასაქმებული პერსონალისათვის, ისე მართვის პრაქტიკული ასპექტებით დაინტერესებული მკითხველისათვის.

გარდა ამისა, წინამდებარე გამოცემის მიზანია სტუდენტებს გაუძლიეროს ინტერესი მართვის მეცნიერების მიმართ. მართვა არ არის „მშრალი" და დოგმატური მეცნიერება და ის სამართლის გარდა მოიცავს პოლიტიკას, კომუნიკაციის მეცნიერებებს, ეკონომიკას, ფსიქოლოგიას და სხვა დარგებს.

დიდი მადლობა გვინდა გადავუხადოთ გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოებას (GIZ), რომლის ფინანსური ხელშეწყობითაც განხორციელდა ეს პროექტი.

თსუ-ს ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტი ესწრაფვის, რომ სახელმწიფო მართვის მეცნიერული კვლევის პროცესში ინტეგრირებული იყოს არა-იურიდიული მიდგომებიც და მართვის პროცესი განხილულ იქნეს ფართო სოციალურ კონტექსტში. წინამდებარე წიგნი არის ამ სახის პირველი გამოცემა ქართულ ენაზე და, შესაბამისად, არ არის დაზღვეული გარკვეული ხარვეზებისაგან. ამ თვალსაზრისით, წიგნის ავტორები მადლობელი იქნებიან ნებისმიერი კომენტარის, შენიშვნისა და რჩევისათვის.

გიორგი ხუბუა, დეკემბერი, 2017 წელი

VORWORT

Der vorliegende Band ist eine thematische Fortsetzung des durch das Institut für Verwaltungswissenschaften an der TSU herausgebrachten Buches „Rechtliche Grundlagen der öffentlichen Verwaltung" (2016), das die rechtlichen Aspekte der Verwaltung im Fokus hat. Das Handbuch „Verwaltungswissenschaft" setzt sich andere Ziele.

In der georgischen Verwaltungswissenschaft überwiegt bis heute das rechtliche Element. Es ist jedoch bekannt, dass die rechtlichen Grundlagen nicht allein das Wesen der Verwaltungswissenschaft umfassen. Allein perfektes Beherrschen der rechtlichen Grundlagen durch Beamte genügt für eine effektive Verwaltung nicht. Das Verwaltungssystem, reduziert auf die rechtlichen Aspekte, ist den modernen Anforderungen an die Staatsverwaltung nicht gewachsen.

In dem vorliegenden Buch wird die Staatsverwaltung im breiten soziologischen Kontext betrachtet, der Verwaltungsprozess wird als Teil der realen Zusammenhänge dargestellt. Im Zentrum der Aufmerksamkeit der Autoren stehen institutionelle Steuerungmechanismen, sowie soziale und kulturelle Faktoren, die die Verwaltung beeinflussen; auch Wechselwirkungen zwischen Politik und Verwaltung, Erwartung der Gesellschaft gegenüber der Verwaltung, gegenwärtige Verwaltungstheorien und andere, nicht-rechtliche Gesichtspunkte spielen dabei wichtige Rolle.

Die durch die Buchautoren in der breiten, interdisziplinären Perspektive beschriebenen Probleme der Verwaltung werden nicht nur für die in der Verwaltung Beschäftigten sein, sondern auch für diejenigen, die sich für die praktischen Aspekte der Verwaltung interessieren.

Außerdem ist das Ziel der vorliegenden Publikation, Interesse der Studierenden an der Verwaltungswissenschaft zu stärken. Die Verwaltungswissenschaft ist nicht als eine „trockene" und dogmatische Disziplin zu betrachten, sie umfasst außer dem Recht sowohl Politik als auch Kommunikationswissenschaften, Ökonomie, Psychologie und andere Wissenschaftsgebiete.

Ein großer Dank gilt der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) für die finanzielle Unterstützung, welche das Erscheinen des Buches ermöglicht hat.

Das Institut für Verwaltungswissenschaften strebt an, dass die Verwaltungswissenschaft nicht nur durch juristische Heransgehensweise erforscht wird, sondern im breiten sozialen Kontext gesehen wird. Das voliegende Buch ist eine erste georgische Publikation solcher Art und kann deshalb einige Unstimmigkeiten enthalten. Für die Kommentare, Anmerkungen oder Ratschläge jeglicher Art sind die Autoren sehr dankbar.

Giorgi Khubua, im Dezember 2017

აბრევიატურათა განმარტება

1. გაერო – გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია
2. ეას – ევროპული ადმინისტრაციული სივრცე
3. ევროკავშირი – ევროპული კავშირი
4. ესპ – ევროპული სამეზობლო პოლიტიკა
5. ეუთო – ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაცია
6. ვ.წ. – ველის ნომერი
7. ისტ – ინფორმაციული საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები
8. მბ – მსოფლიო ბანკი
9. მგმ – მდგრადი განვითარების მიზანი
10. საე – სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის
11. სარ – საჯარო ადმინისტრაციის (მმართველობის) რეფორმა
12. სასკ – საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი
13. სზაკ – საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი
14. სსმრ – საჯარო სექტორის მმართველობის რეფორმა
15. სსმ – საჯარო სექტორის მართვა
16. სსსკ – საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი
17. სსფ – საერთაშორისო სავალუტო ფონდი
18. სუსგ – საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება
19. სფმ – საჯარო ფინანსური მართვა
20. შემდგ. – შემდგენელი
21. Aufl., (Auflage) – გამოცემა
22. Bd. (Band) – ტომი
23. BDD (Behavior Driven Development) – ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის
24. BTI (Bertelsmann Transformation Index) – ბერტელსმანის ტრანსფორმაციის ინდექსი
25. BverfGE (Die Bundesverfassungsgerichtsentscheidung) – ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები
26. CIO (Chief information officer) – მთავარი ინფორმაციული ოფიცრის
27. DAC (Development Assistance Committee of the OECD) – ეუთოს განვითარების დახმარების კომიტეტი
28. EC (European Commission) – ევროპული კომისია
29. EU (European Union) – ევროკავშირი
30. EU acquis-ევროპული კავშირის Acquis Communautaire

31. f. (Folgende) – შემდეგი
32. ff. (Fortfolgend) – შემდეგი გაგრძელება
33. CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) – ქვეყნის პოლიტიკისა და ინსტიტუტების შეფასება
34. Hrsg. (Herausgeber) – რედაქტორი, გამომცემელი
35. LNOB ("Leave No One Behind!") – „ნურავის დავტოვებთ უკან"!
36. NGO (non-profit organization) – არასამთავრობო ორგანიზაცია
37. NISPAcee (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) – ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში საჯარო ადმინისტრირების სკოლების და ინსტიტუტების ქსელი ახალი საჯარო მართვა (ასმ)
38. NPM (New Public Management) – ახალი საჯარო მენეჯმენტი
39. NPO (non-profit organization) – არაკომერციული ორგანიზაცია
40. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) – ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია
41. PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) – სახელმწიფო ხარჯები და ფინანსური ანგარიშვალდებულება
42. PPP (Public-Private-Partnership) – კერძო და საჯარო თანამშრომლობა
43. ReSPA (Regional School of Public Administration) -საჯარო მმართველობირების რეგიონული სკოლა
44. Rn. (Randnummer) – ველის ნომერი
45. SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency) – შვედეთის საერთაშორისო განვითარების თანამშრომლობის სააგენტო
46. SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) -მართვისა და მმართველობის გაუმჯობესების მხარდაჭერა
47. UKAID (Department for International Development of the United Kingdom) -გაერთიანებული სამეფოს საერთაშორისო განვითარების დეპარტამენტი
48. WGI (World Governance Indicators) – მსოფლიო მმართველობის ინდიკატორები
49. T. (Том) – ტომი

თავი I. შესავალი (საჯარო მმართველობა სამართლებრივი სახელმწიფოს კონტექსტში)

1. მმართველობა ტოტალიტარულ სახელმწიფოში

1.1. სახელმწიფო როგორც პარტიის ნების განმხორციელებელი ორგანო

ტოტალიტარულ სისტემებში სახელმწიფო მართვისა და პარტიული სტრუქტურები ერთმანეთს არის შერწყმული. სახელმწიფო გამოხატავს არა ხალხის ნებას, არამედ ვიწრო პარტიულ-ჯგუფურ ინტერესებს, ხოლო სახელმწიფოს ფუნქციები მხოლოდ პარტიული ნების განხორციელებას ემსახურება. მმართველი პარტია არამარტო დომინირებს სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოების ფორმირების პროცესში, არამედ ჩამოყალიბებულია როგორც დამოუკიდებელი ორგანო, რომელზეც არანაირი კონტროლი არ ხორციელდება.

დემოკრატიულ სახელმწიფოში პარტია მონაწილეობს პოლიტიკური ნების ფორმირების პროცესში. დემოკრატიულ სისტემებში ეს პროცესი ხორციელდება პარტიულ-პოლიტიკური პლურალიზმის პრინციპის საფუძველზე და მასში ჩართული არიან სხვადასხვა პარტიები, საზოგადოებრივი ინსტიტუტები. ტოტალიტარულ სისტემებში მმართველი პარტია არ კმაყოფილდება მხოლოდ „მონაწილის" სტატუსით, არამედ აქვს სრული მონოპოლია სახელმწიფო ნების ფორმირების პროცესზე.

დემოკრატიის პირობებში პარტია ასრულებს მნიშვნელოვან ფუნქციას სახალხო ნების ფორმირების პროცესში. ტოტალიტარულ სახელმწიფოში პარტია თვითონ იყენებს სახელმწიფო აპარატს საკუთარი ვიწროპარტიული ინტერესებისათვის.

ტოტალიტარულ სისტემებში გადაწყვეტილებების მიღება ხდება არა ღია, გამჭვირვალე პროცესში, არამედ პარტიულ კულისებში. ტოტალიტარულ სახელმწიფოს ახასიათებს ლეგიტიმაციის მწირი ბაზა. სახელმწიფო და პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს იღებს პარტიული ორგანო, რომლის ლეგიტიმურობა ამოიწურება პარტიის წევრების შედარებით მცირერიცხოვანი წრით. სახელმწიფო ორგანოები მხოლოდ შემდეგ ეტაპზე ახდენენ ამ გადაწყვეტილებების „ლეგიტიმაციას" სათანადო ფორმალურ-იურიდიული პროცედურებით.

1.2. პარტიული სახელმწიფო

პარტიული სახელმწიფო ადგილს არ ტოვებს ხალხის მმართველობისათვის. ტოტალიტარული სისტემებისათვის უცხოა საზოგადოებრივი დისკუ-

რსი. კრიტიკა და განსხვავებული აზრი განიხილება როგორც პოლიტიკური ერესი. ასევე, არ მოქმედებს შიდა-პარტიული დემოკრატია.

სახელმწიფო ორგანოთა არჩევნები მოჩვენებითია და მასში მოქალაქეთა მონაწილეობა ასევე სიმბოლურ ხასიათს ატარებს. არჩევნებზე ხდება მხოლოდ პარტიულ ორგანოებში მიღებული გადაწყვეტილების გაფორმება. პარტია ახორციელებს კონტროლს არამარტო სახელმწიფო ინსტიტუტებზე, არამედ არჩევნებსა და საკანონმდებლო პროცესზეც.

ტოტალიტარულ სახელმწიფოში წაშლილია საზღვარი სახელმწიფო მმართველობასა და პარტიულ ინტერესებს შორის. ტოტალური პარტიული კონტროლი მოიცავს არამარტო სახელმწიფო სტრუქტურებს, არამედ საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სექტორს – ეკონომიკას, მედიას, განათლებას და სხვ.

ტოტალიტარულ სისტემებში პარტიას, არსებითად, პრივატიზებული აქვს სახელმწიფო. ასევე, შეუძლებელია ტოტალური პარტიული კონტროლის გაკონტროლება, რადგანაც არ მოქმედებს მისი შემაკავებელი მექანიზმი. სახელმწიფო არის დახურული სისტემა, რომელიც ღიაა მხოლოდ პარტიულ-პოლიტიკური ნომენკლატურისათვის. ამ ნომენკლატურის წევრობა არის ყველაზე დიდი სოციალური კაპიტალი და წარმატებული კარიერის გარანტი.

პარტიული და სახელმწიფო სტრუქტურების შეზრდის შედეგად ყალიბდება „სახელმწიფო პარტია“ როგორც ერთგვარი კარტელი, რომელსაც ნაკლებად აინტერესებს მოქალაქეების აზრი, მათი ნება და ინტერესები.

ტოტალიტარული პარტიული მმრთველობისათვის უცხოა წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პრინციპი. მისთვის უმთავრესია არა განსხვავებული სოციალური ჯგუფების წარმომადგენლობა, არამედ მთლიანად ფოკუსირებულია ვიწრო-პარტიულ ინტერესებზე. პარტიულ სახელმწიფოში დომინირებს პარტიკულარული, და არა საერთოსახელმწიფოებრივი, საზოგადოებრივი ინტერესები.

1.3. მართვის ავტორიტარული კულტურა

პარტიული სახელმწიფო ესწრაფვის არა დემოკრატიის განმტკიცებას, არამედ საკუთარი პარტიული ინტერესების დაცვას. პარტიისთვის ყველაზე ნაკლები მნიშვნელობა აქვს მოქალაქის ინტერესებს. პარტიას აინტერესებს არა მოქალაქის ინტერესები ან მისი მოლოდინები, არამედ ესწრაფვის ინდივიდების მანიპულირებას პარტიული ინტერესებისათვის.

დემოკრატიულ სისტემებში მმართველობა პარტიულ-პოლიტიკურად ნეიტრალური უნდა იყოს. ტოტალიტარულ სისტემებში სახელმწიფო მართვა მთლიანად იდეოლოგიზირებულია. ტოტალიტარულ სახელმწიფოში ფა-

რთოდაა გავრცელებული იდეოლოგიური კორუფცია, როდესაც სახელმწიფო სამსახურში თითქმის მთლიანად დასაქმებული არიან მმართველი პარტიის წევრები. პარტიული კუთვნილება განიხილება როგორც სახელმწიფო ორგანოებში კარიერის წარმატების წინაპირობა. ბიუროკრატია ჩამოყალიბებულია არა როგორც პროფესიონალ მოხელეთა გაერთიანება, არამედ როგორც პარტიულ-პოლიტიკური კლუბი.

ტოტალიტარულ სისტემებში დაშვებულია მხოლოდ ერთი, მმართველი პარტია. შესაძლებელია ფორმალურად აკრძალული არ იყოს სხვა პარტიების რეგისტრაცია და აქტიურობა, მაგრამ ამ მოდელს არაფერი საერთო არ აქვს რეალურ პოლიტიკურ პლურალიზმთან. რეალური პარტიული კონკურენციის არარსებობის პირობებში თვითგანახლების რესურსი ამოწურული აქვს მმართველ პარტიასაც. ეს ეხება პარტიული კადრების სელექციის პროცესსაც.

ტოტალიტარულ სისტემებში პარტიას აქვს მწირი სოციალური ბაზისი. შესაბამისად, მოქალაქეებიც ნაკლებ მოლოდინს უკავშირებენ ტოტალიტარულ სახელმწიფოს. სახელმწიფო არ განიხილება როგორც მოქალაქეთა თვითიდენტიფიკაციის საშუალება. დიდია გაუცხოება სახელმწიფოსა და მოქალაქეს, სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის.

მოქალაქე განიხილება არა როგორც მართვის პროცესში ჩართული თანასწორუფლებიანი სუბიექტი, არამედ როგორც პასიური ობიექტი. ტოტალიტარული სახელმწიფო არ არის დაინტერესებული მოქალაქის აქტიური ჩართვით მართვის პროცესში; არ ხდება პასუხისმგებლობის გადანაწილება სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის. შესაბამისად, ძალიან დიდია სახელმწიფოსა და საზოგადოებას, სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის არსებული სოლიდარობის დეფიციტი. სახელმწიფო მართვას მთლიანად განსაზღვრავს მკაცრ იერარქიასა და ზევიდან წამოსული ბრძანებების უსიტყვოდ და უკრიტიკოდ შესრულების სისტემა. ეს არის ერთგვარი სამხედრო-მილიტარისტული პირამიდა, სადაც ქვემდგომი უსიტყვოდ უნდა დაემორჩილოს ზემდგომს. სრულიად განუვითარებელია თანამშრომლობის, კოოპერაციის ფორმები, ხოლო ინდივიდუალური ინიციატივა დასჯადია.

2. მმართველობა ტრანსფორმაციის პროცესში

2.1. „ერთდროულობის დილემა"

კომუნისტური სისტემების რღვევას დ აღმოსავლეთ ევროპაში განხორციელებულ სისტემურ ცვლილებებს, შეიძლება ითქვას, რომ ანალოგი არ ჰქონია. ტოტალიტარიზმიდან დემოკრატიულ მმართველობაზე გადასვლა განხორციელდა ბევრ ქვეყანაში. მაგრამ, ამ ქვეყნებში განხორციელებუ-

ლი ცვლილება ერთდროულად არ შეხებია საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა მხარეს. განსხვავებული სიტუაცია შეიქმნა აღმოსავლეთ ევროპაში, სადაც გარდაქმნის პროცესმა ერთდროულად მოიცვა სოციალური რეალობის თითქმის ყველა სეგმენტი.

შემთხვევითი არ არის, რომ აღმოსავლეთ ევროპაში დემოკრატიული გარდაქმნების პერსპექტივები საკმაოდ სკეპტიკურად იყო შეფასებული მეცნიერებაშიც. მეცნიერთა ნაწილი ასაბუთებდა, რომ შეუძლებელია ერთდროულად განხორციელდეს ყველა საზოგადოებრივი სექტორის სისტემური ცვლილება.

„ერთდროულობის დილემის" (ელსტერი) თეორია შეუძლებლად მიიჩნევდა სამი სხვადასხვა პროცესის ერთდროულად განხორციელებას: პოლიტიკურ ტრანსფორმაციას (გადასვლა დიქტატურიდან დემოკრატიაზე), ეკონომიკურ ტრანსფორმაციას (გადასვლა საბაზრო სტრუქტურებზე) და სახელმწიფოს ტრანსფორმაციას (სახელმწიფოს ქმედითი, თანამედროვე სტრუქტურების ჩამოყალიბება). მით უფრო, რომ თითოეულ ამ მიმართულებას (ეროვნული სახელმწიფოს ჩამოყალიბება, დემოკრატიზაცია და ეკონომიკური მოდერნიზაცია) ახასიათებს მიდრეკილება ავტონომიისა და დამოუკიდებლობისაკენ.

2.2. სახელმწიფო სტრუქტურების ჩამოყალიბება

ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფ სახელმწიფოებს ნაკლებად ჰქონდათ მოდერნისტული კონცეფციებისა და რეფორმატორული მიდგომების განვითარების შესაძლებლობაც. შედარებით ახალგაზრდა იყო სახელმწიფო სტრუქტურები. ეკონომიკა, არსებითად, იყო სახელმწიფოს, ხოლო ეკონომიკის სფეროში დასაქმებული ხალხი – სახელმწიფო ბიუროკრატიის გაგრძელება. არ არსებობდა სხვა საზოგადოებრივი სექტორებიდან წარმატებული მოდელების გადმოღების შესაძლებლობაც. ასეთი წარმატებული მოდელები ნაკლებად იყო ეკონომიკის, ფინანსურ და სხვა სექტორში. შესაბამისად, რთული იყო მათი მოძიება და იმპლემენტაცია სახელმწიფო სისტემაში.

სახელმწიფო ინსტიტუტების ეროზიის პროცესს მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი ეთნო-ნაციონალურმა და პოლიტიკურმა კონფლიქტებმა, სამოქალაქო ომმა და შინა-სახელმწიფო დაპირისპირებებმა. სახელისუფლებო ვაკუუმმა უარყოფითად იმოქმედა რეფორმების პროცესზე და გარკვეულწილად წაახალისა ცალკეულ ტერიტორიებზე „ნეო-ფეოდალური" სტრუქტურების ჩამოყალიბება.

2.3. „ანტი-ეტატიზმი“

გარკვეულწილად ნეგატიური გავლენა იქონია პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში დამკვიდრებულმა ანტი-ეტატისტურმა განწყობამაც. ტოტალიტარული სახელმწიფოს წარსული უსიამოვნო მოგონებებს აღძრავდა საზოგადოების დიდ ნაწილში. სახელმწიფო ასოცირდებოდა მხოლოდ რეპრესიულ ინსტიტუტთან, რომლის „დაძლევაც“ დემოკრატიის განვითარების ერთგვარ წინაპირობადაც კი იყო აღქმული. სახელმწიფო სექტორის „მოცულობაში“ შემცირება ავტომატურად იყო გაიგივებული მეტ თავისუფლებასა და ინდივიდუალურ ავტონომიასთან.

სახელმწიფო ვერ გახდა თვითიდენტიფიკაციის ერთ-ერთი ფორმა საზოგადოების დიდი ნაწილისათვის. ჯერ კიდევ ძლიერია სახელმწიფო ინსტიტუტებისაგან გაუცხოების სინდრომი. ამ პროცესს ხელს უწყობს სოციალური სოლიდარობის დეფიციტიც. კოლექტივისტურ საწყისებზე ორგანიზებული სოციალისტური საზოგადოება ჩაანაცვლა „ატომიზირებულმა“ საზოგადოებამ, სადაც დომინირებს ეგოცენტრისტული მისწრაფებები და სადაც სოციალური სოლიდაროზის განცდა და სოციალური პასუხისმგებლობის კატეგორიები მეორე პლანზე გადადის.

პოლიტიკური ლიდერის ფეტიშიზაციამ და კლიენტელიზმმა, საბოლოო ჯამში, ჩამოაყალიბა სახელმწიფოს თვითნებობის პატრიმონიული ხასიათი. როდესაც ფორმალურ და არაფორმალურ წესებს შორის ზღვარი პირობითია, ბიუროკრატიულ აპარატს ყოველთვის აქვს ფორმალური წესებისათვის თავის არიდებისა და მანიპულაციის, ასევე სახელმწიფო ინსტიტუტის პირადი მიზნებისათვის გამოყენების შესაძლებლობა.

უმთავრესი ძალისხმევა მიმართული იყო პოლიტიკური რეჟიმის, და არა სახელმწიფოს თანამედროვე სტრუქტურების ჩამოყალიბებისაკენ. სახელმწიფო მართვის წმინდა ტექნოკრატიული ასპექტები რამდენადმე ჩრდილში იყო მოქცეული. ამ გარემოებით შეიძლება აიხსნას ბევრ პოსტკომუნისტურ ქვეყანაში არსებული ქრონიკული არასტაბილურობაც. საზოგადოებაში სტაბილური მდგომარეობის უმთავრესი წინაპირობა სწორედ ქმედითი სახელმწიფო სტრუქტურების არსებობაა. პოლიტიკური რეჟიმი გაცილებით უფრო ადვილად ექვემდებარება ცვლილებებს და ვერ უზრუნველყოფს მდგრად, პროგნოზირებად განვითარებას.

რეფორმის პროცესში წინა პლანზე იყო წამოწეული რეჟიმის ცვლილებასთან დაკავშირებული ისეთი თემები, როგორიცაა არჩევნები, პოლიტიკური პლურალიზმი, პარტიები და სხვ. პოლიტიკური დისკუსიებისათვის განმსაზღვრელი იყო დემოკრატიზაცია და დემოკრატიული გარდაქმნების თემა, მაგრამ აღნიშნული პრობლემატიკა განიხილებოდა სახელმწიფო მართვის საკითხებისაგან იზოლირებულად. პოლიტიკური ტრანსფორმაციის პროცესი დაყვანილი იქნა მხოლოდ დემოკრატიზაციის ასპექტამდე. ერთ-

მანეთისაგან ხელოვნურად გაიმიჯნა დემოკრატიული რეჟიმისა და სახელმწიფოს პრობლემატიკა. სათანადოდ არ იქნა გათვალისწინებული ის გარემოება, რომ დემოკრატიული გარდაქმნების განხორციელება შეუძლებელია სახელმწიფო სტრუქტურების ეფექტური რეორგანიზაციის გარეშე.

აღსანიშნავია ის განსხვავებული დინამიკა, რომელიც დამახასიათებელია ერთი მხრივ, პოლიტიკური რეფორმებისათვის და, მეორე მხრივ, სახელმწიფო სტრუქტურების რეორგანიზაციისათვის. გარდაქმნები გაცილებით დინამიურად წარიმართა პოლიტიკის სფეროში, მათ შორის დემოკრატიზაციის რამდენიმე „ტალღის" ფორმით. შედარებით უფრო ნაკლები დინამიზმით წარიმართა სახელმწიფო სტრუქტურების მოდერნიზაციის პროცესი. ძველმა ბიუროკრატიულმა სისტემამ მოახერხა დემოკრატიზაციის პროცესთან ადაპტაცია, რის შედეგადაც მივიღეთ ჰიბრიდული რეჟიმები.

არამარტო ტრანსფორმაციის პრაქტიკა, არამედ სამეცნიერო კვლევებიც, ძირითადად, ფოკუსირებული იყო პოლიტიკურ თემებზე. ასეთი მიდგომა გარკვეულწილად აიხსნება იმ გარემოებით, რომ ტრანსფორმაციის როგორც პოლიტიკური პროექტის კონცეპტუალური დებულებები, ძირითადად, ჩამოყალიბებული და განვითარებული იყო პოლიტიკოსების მიერ. სისტემური ცვლილებების კონცეფცია არ იყო ინტელექტუალურად სათანადოდ „მომზადებული" და დამუშავებული. მეცნიერების ერთგვარი დეზორიენტაცია შეიძლება აიხსნას სისტემური ცვლილებების მოულოდნელი ხასიათითაც: შედარებით მოკლე დროში რთული აღმოჩნდა სიღრმისეული სამეცნიერო ანალიზის გაკეთება.

მხოლოდ მოდერნიზაციას შეუძლია დაძლიოს პატრიმონიალური სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელი მართვის პერსონიფიცირებული სტილი და კანონიერი მოლოდინების დეფიციტი – როდესაც არავინ არ არის დაზღვეული უცნაური სიურპრიზებისაგან. სახელმწიფო სისტემის რეფორმა ფოკუსირებული უნდა იყოს ინსტიტუტებზე და არა პოლიტიკური პროცესის მონაწილეებზე.

ეფექტური და ფუნქციონირებადი ადმინისტრაციული სტრუქტურების არსებობა, პირველ რიგში, გულისხმობს მათ ანგარიშვალდებულებას ხალხის წინაშე. მხოლოდ ასეთი ანგარიშვალდებულების პირობებში შეიძლება მოიხსნას ხელისუფლებისადმი მხარდაჭერის პრობლემა და მიღწეულ იქნეს მოდერნიზაციის სხვა მიზანი – ინსტიტუციონალური სტაბილურობა.

2.4. საჯარო და კერძო ინტერესების დიფუზია

საჯარო და კერძო სფეროს გამიჯვნა მართვის თანამედროვე სტრუქტურების უმთავრესი წინაპირობაა. შეიძლება ეს დებულება საკმაოდ ბანალურად ჟღერდეს, მაგრამ მისი პრაქტიკული განხორციელების გარეშე შეუძლებე-

ლია გამოვრიცხოთ პოლიტიკასა და სახელმწიფო მართვაზე პერსონალური (პირადი) ურთიერთობების გავლენა.

დიფერენციაცია არ ნიშნავს ერთმანეთისაგან ხელოვნურად გამიჯვნას. ამავე დროს, ამ სფეროების ავტონომიურობის სათანადო ხარისხის უზრუნველყოფის გარეშე შეუძლებელია თანამედროვე ტიპის სახელმწიფო სტრუქტურების ფორმირება.

პოლიტიკის, ეკონომიკისა და მართვის სფეროების ერთმანეთისაგან გამიჯვნა აყალიბებს სისტემის მოდერნიზაციის ცენტრალურ ელემენტს. ამ სფეროების მკაფიო დიფერენციაციის გარეშე განხორციელებული ნებისმიერი ცვლილება მხოლოდ ფასადური ხასიათის იქნება, როდესაც შეიძლება შეიცვალოს მხოლოდ გარეგანი ანტურაჟი, მაგრამ (ძველი) სისტემის არსი უცვლელი დარჩება.

ტრანსფორმაციის პროცესში, ასევე, გადაჭარბებულად იქნა შეფასებული თავისუფალი საბაზრო ურთიერთობების როლი მართვის თანამედროვე სტრუქტურების ჩამოყალიბების თვალსაზრისით. გავრცელებული შეხედულების მიხედვით, საბაზრო ურთიერთობები თითქოს ავტომატურად ჩამოაყალიბებდა სახელმწიფო მართვის დემოკრატიულ, ეფექტურ და თანამედროვე სტრუქტურებს. დემოკრატიასა და საბაზრო ურთიერთობებს შორის ასეთი ცალმხრივი კავშირი აუბრალოებს თანამედროვე სახელმწიფოს არსს. ასეთმა მიდგომამ უარყოფითად იმოქმედა სახელმწიფო სტრუქტურების რეფორმირების პროცესზე. სახელმწიფო ვერ იქნება „უკეთესი" ბანკირი ან მეწარმე. ამავე დროს, არის მთელი რიგი სფეროები, სადაც კერძო ინტერესი ავტომატურად ვერ უზრუნველყოფს მომსახურებას და სადაც სახელმწიფოს „ბუნებრივი" მონოპოლია აქვს.

რამდენადმე გაფეტიშებული იყო სამართლებრივი წესების როლი დემოკრატიული გარდაქმნების პროცესში. ტრანსფორმაციის პრაქტიკამ გვიჩვენა, რომ მხოლოდ ნორმატიული მოთხოვნები და სამართლებრივი წესი ვერ ჩამოაყალიბებს დემოკრატიულ ინსტიტუტებს. არანაკლებ მნიშვნელოვანია, თუ როგორ ხდება ამ წესების დაცვა და რამდენად არის ის რეალიზებული პრაქტიკაში. ნორმატიულ სინამდვილესა და პოლიტიკურ პრაქტიკას შორის არსებული შეუსაბამობა, რომელსაც ემატება წესების დაცვის მიმართ ზედაპირული დამოკიდებულების ტრადიცია, ყოველთვის აღრმავებს სამართლებრივ ნიჰილიზმს და ხელს უშლის სამართლისადმი პატივისმცემლურ დამოკიდებულებას.

3. სახელმწიფო მმართველობის მოდერნიზაცია

3.1. მოდერნიზაციის მიზნები და ამოცანები

სახელმწიფო მართვის რეფორმის პროცესში მნიშვნელოვანია მკაფიოდ განისაზღვროს უმთავრესი სტრატეგიული მიზნები და სახელმწიფო მართვა

არ „ჩაიკარგოს" წვრილმან დეტალებში. წინააღმდეგ შემთხვევაში, განსაკუთრებით გაიზრდება მოდერნიზაციის პროცესის „დამბლის" რისკი.

სახელმწიფო მართვა ორიენტირებული უნდა იყოს პრობლემათა გადაწყვეტის სტრატეგიულ ხედვებზე და არა ამ პრობლემების წმინდა ბიუროკრატიულ რეგულირებაზე. ცვლილებები არ უნდა იყოს ფოკუსირებული შედარებით ნაკლები ან ლოკალური მნიშვნელობის თემებზე. სტრატეგიული ხედვის დეფიციტის პირობებში პოლიტიკაც „ახლომხედველური" გახდება და მოკლებული იქნება გრძელვადიანი პროგნოზის შესაძლებლობებს.

სტრატეგიული მიზნის ფორმირების პარალელურად მნიშვნელოვანია, რომ წახალისდეს ფართო საზოგადოებრივი დისკურსი როგორც ამ მიზნების, ისე მათი განხორციელების ფორმების შესახებ. ასეთი დისკურსი იმთავითვე გამორიცხავს სახელმწიფო მართვის დოგმატიზაციას და უზრუნველყოფს ფართო საზოგადოებრივ კონსენსუსს. იგი, ასევე, მნიშვნელოვანია საზოგადოებაში სოციალური სოლიდარობის დონის ამაღლებისათვის.
ეფექტურად მოქმედი სახელმწიფო სისტემა უზრუნველყოფს საზოგადოებრივ კონსენსუსს რეფორმებთან მიმართებაში და ფართო წრეების მობილიზაციას ამ პროცესში. მხოლოდ ასეთი სისტემა უზრუნველყოფს ცვლილებათა მხარდაჭერას და გამორიცხავს რეფორმების ბლოკირებას, მათ შორის, ბიუროკრატიის მხრიდანაც.

3.2. სახელმწიფო მართვის „ეკონომიურობა"

მხოლოდ ბრძანებებზე, კონტროლზე, მოვალეობათა რუტინულ შესრულებასა და შიშველ ადმინისტრირებაზე ორიენტირებული სისტემა სახელმწიფო მართვის გუშინდელი დღეა. თანამედროვე მართვა ფოკუსირებულია ისეთ მნიშვნელოვან მიზნებზე, როგორიცაა გაწეული მომსახურების ხარისხი, პრობლემის გადაჭრა, მომხმარებელზე ორიენტაცია, რესურსების მომჭირნე ხარჯვა, გაწეული ხარჯის ეფექტურობა, შეჯიბრებითობა და კონკურენცია.

თანამედროვე სახელმწიფო მმართველობა ორიენტირებულია მენეჯმენტსა და ორგანიზაციული სტრუქტურის სრულყოფაზე და მისი შინაარსი უკვე არ ამოიწურება მხოლოდ წესების დაცვითა და მართვის პროგნოზირებადი ხასიათით. საჯარო მართვის წმინდა ფორმალურ-პროცედურული ასპექტები უკვე განიხილება როგორც ერთგვარი წინაღობაც კი სახელმწიფო ფუნქციათა ეფექტური განხორციელების პროცესში. საჯარო მართვის თანამედროვე მოდელი, ამავე დროს, არის ნაკლებად ცენტრალისტური. დეცენტრალიზებულმა მენეჯმენტმა თანდათან ჩაანაცვლა მართვის ზეცენტრალიზებული, იერარქიული სტრუქტურები.

მართვის დეცენტრალიზებული მოდელი ეფუძნება მის სტრუქტურულ ერთეულებს შორის კონკურენციას. მართვის სხვადასხვა სექტორებს შორის არსებულმა კონკურენციამ უნდა უზრუნველყოს ფინანსური და სხვა სახსრების მომჭირნე და ეფექტური ხარჯვა. სახელმწიფო აპარატის ეფექტურობა მის მიერ წარმოებული ბიუროკრატიული პროდუქციით კი არ განისაზღვრება, არამედ მომხმარებლისათვის გაწეული სერვისით.

სახელმწიფო მართვაში უნდა გამოირიცხოს პასუხისმგებლობის ანონიმურობა: ვინც იღებს გადაწყვეტილებას, მან ასევე უნდა აიღოს პასუხისმგებლობა ამ გადაწყვეტილების განხორციელებისათვის. მხოლოდ ასეთი მიდგომის შემთხვევაშია შესაძლებელი მივიღოთ მართვის ისეთი სისტემა, რომელიც ორიენტირებული იქნება შედეგზე და, ამავდროულად, ინიციატივასაც წაახალისებს. სისტემა, რომელიც ეფუძნება მხოლოდ ერთი ცენტრიდან მომდინარე ბრძანებებს, ვერასოდეს გახდება ეფექტური. მართვის თანამედროვე სტილი ვერ დაინერგება მხოლოდ მართვის სისტემებისა და მეთოდების ცოდნით. მთავარი პრობლემაა არა ცოდნის დეფიციტი, არამედ ამ ცოდნის ტრანსფერი.

3.3. პროფესიული ზრდის მოტივაცია

თანამედროვე, დინამიურ საზოგადოებაში ცოდნაც მალე „ძველდება". სახელმწიფო მოხელეს უნდა ჰქონდეს არამარტო ცოდნის განახლების შესაძლებლობა, არამედ შემდგომი პროფესიული ზრდის მოტივაციაც.

პროფესიული ზრდის სურვილი ყოველთვის ნაკლებია იქ, სადაც უმთავრესი ღირებულებაა ვასალური ერთგულება, ნდობა, თმენა და კონფლიქტებისაგან „გაქცევა". პასუხისმგებლობა და ინიციატივა შეუძლებელია განვითარდეს ისეთ სისტემაში, სადაც გადაწყვეტილებათა მიღების უფლებამოსილება მთლიანად კონცენტრირებულია ხელმძღვანელის ხელში. ეფექტური ვერასოდეს იქნება მართვის ისეთი სისტემა, სადაც დომინირებს პასიური და „თავდაცვითი" ქცევა.

კარიერის დაგეგმვა, ასევე, მნიშვნელოვანი მოტივაციაა შემდგომი პროფესიული ზრდის თვალსაზრისით. ქრონიკული დამბლისათვისაა განწირული სისტემა, სადაც კარიერული წინსვლის განმსაზღვრელი კრიტერიუმი იქნება მხოლოდ ლოიალურობა და მორჩილება. ასეთი სისტემა ვერაფერს „შექმნის"- ის განწირულია სტაგნაციისათვის. ასეთმა სისტემამ შეიძლება გარკვეული პერიოდისათვის უზრუნველყოს წესრიგი, შეინარჩუნოს არსებული „სტატუს ქვო", მაგრამ ის ვერ უზრუნველყოფს განვითარებას.

4. ადმინისტრაციული მეცნიერების თანამედროვე ტენდენციები

მართვის თანამედროვე მეცნიერება გამოირჩევა განსაკუთრებული დინამიურობით. სოციალური რეალობა სწრაფად იცვლება და ეს ცვლილებები შესაბამისად აისახება ადმინისტრაციულ მეცნიერებაზეც. ადმინისტრაციული მეცნიერება სულ უფრო ორიენტირებულია რეალური სინამდვილისათვის დამახასიათებელი კანონზომიერებების კვლევაზე. ადმინისტრაციული სამართლის თანამედროვე მეცნიერება უფრო ფოკუსირებულია მართვის პროცესში მონაწილე სუბიექტების ქცევაზე და შედარებით ნაკლებ ყურადღებას უთმობს წმინდა იურიდიულ მეთოდებს.[1]

შემთხვევითი არ არის, რომ ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში სულ უფრო ნაკლებად დომინირებს იურიდიული ხასიათის ტერმინები და მეტი ყურადღება ეთმობა Governance-ს, Good Governance-ს და სხვა კატეგორიებს. ადმინისტრაციული მეცნიერება ინტენსიურად შეისწავლის უშუალოდ მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესს და მასში მონაწილე სუბიექტების ქცევას.[2]

ადმინისტრაციული მეცნიერება იკვლევს რეალურ სინამდვილეს და მართვის კომპლექსურ სტრუქტურებს, ესწრაფვის მართვის სუბიექტების ქცევისა და მმმართველობითი გადაწყვეტილებების სავარაუდო შედეგების პროგნოზირებას. შესაბამისად, მართვის მეცნიერებაში წმინდა იურიდიულ მეთოდებთან ერთად აქტიურად ერთვება სხვადასხვა ინტერდისციპლინური მიდგომა.[3]

ადმინისტრაციული სამართლის ახალი ტენდენციები არ ნიშნავს, რომ ერთმანეთს მექანიკურად უნდა დავუპირისპიროთ იურიდიული მიდგომა და ქცევაზე ორიენტირებული ასპექტები. აქ საუბარია არა ამ, ორ მიდგომას შორის დაუძლეველ წინააღმდეგობაზე, არამედ უფრო განსხვავებულ აქცენტებზე.[4] სახელმწიფო მართვის პროცესში წინა პლანზე წამოიწია სოციალურმა კონტექსტმა. ადმინისტრაციული მეცნიერება ვერ ამოიწურება მხოლოდ იურიდიული დოგმატიკით.

სოციალურ პრაქტიკაში მიმდინარე ცვლილებების ანალიზი ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში ხდება კანონის საფუძველზე და კანონის (ახლებური) ინტერპრეტაციით.[5] ამავე დროს, მხოლოდ ადმინისტრაციული კანონმდებლობა არ არის საკმარისი პირობა სახელმწიფო მართვის ეფექტიანი და მოქნილი მო-

---

1 Erichsen/Ehlers, (Hrsg.), Allgemeine Verwaltungsrecht, 2005, 185.

2 იქვე.

3 Voßkuhle, in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Grundlagen, I, Rn. 15 ff.

4 იქვე.

5 Bull/Mehde, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 8. Auflage, 2008, 506 ff.

დელის ჩამოყალიბებისათვის. თანამედროვე ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში მართვის ხელოვნებას და მის პრაქტიკულ ასპექტებს გაცილებით უფრო მნიშვნელოვანი როლი აკისრია, ვიდრე წმინდა იურიდიულ ასპექტებს. მართვის სამართლებრივი საფუძვლების პარალელურად ადმინისტრაციული მეცნიერება სულ უფრო დიდ ყურადღებას უთმობს მართვის „არაიურიდიულ" ასპექტებს.[6]

კანონი ვერ შემოგვთავაზებს სახელმწიფო მართვის პროცესში განსახორციელებელ მზა სქემებს. კანონი მხოლოდ იძლევა ამ მოდელების მოქნილი და ეფექტური გამოყენების შესაძლებობას. სახელმწიფო მართვის პროცესში მოქმედებს პრინციპი „ნებადართულია მხოლოდ ის, რაც გათვალისწინებულია კანონით". საჯარო მოხელეს შეუძლია განახორციელოს მხოლოდ ის მოქმედება, რომელიც გათვალისწინებულია კანონით. სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის კანონიერება თანამედროვე დასავლური დემოკრატიის საფუძველია. ადმინისტრაციული მართვის საკანონმდებლო საფუძვლებს ამიტომაც ენიჭებათ განსაკუთრებული მნიშვნელობა. სწორედ ამ პრინციპიდან გამომდინარეობს ადმინისტრაციული სამართლის დიდი მნიშვნელობა საკანონმდებლო რეფორმის პროცესშიც.

ადმინისტრაციული სამართლის თანამედროვე მეცნიერება განსაკუთრებულ აქცენტს აკეთებს წმინდა ეკონომიურ ასპექტებზე. ეფექტურობა და მოქნილობა გახდა მართვის ერთ-ერთი მთავარი მიზანი. ამ მიზნის სამეცნიერო ანალიზი, სათანადო რეკომენდაციებისა და რჩევების შემუშავება გახდა ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების უმთავრესი მიზანი.[7]

5. სახელმწიფო მართვის ცნება და სახეები

თანამედროვე სახელმწიფო იღებს ახალ თვისებრივ ნიშნებს, მართვის ახალ ასპექტებს და არ აღიქმება როგორც მხოლოდ იერარქიული სისტემა.[8] სახელმწიფო არ არის საზოგადოებაზე ზემდგომი, პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმღები იერარქიულ-ბიუროკრატიული სტრუქტურა, რომელიც ექსპანსიონისტურად ერევა საზოგადოების მართვაში.

თანამედროვე მართვა არ ესწრაფვის მხოლოდ იერარქიული ბიუროკრატიული სტრუქტურების ჩამოყალიბებას. მართვის პროცესში ძირითადი აქცენტი გადატანილია მომსახურების ხარისხზე და იმაზე, თუ რამდენად კმაყოფილია ამ სერვისით მოქალაქე, როგორც მოხმარებელი.[9]

6 Schuppert, Verwaltungswissenschaft (Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre), 2000, 66 ff.

7 König, Zur Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung, 2000.

8 Benz, Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, 1994.

9 Knorr, Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung: einige grundsätzliche ordnungstheoretische Anmerkungen, 2005.

მართვა ორიენტირებულია საბოლოო პროდუქტსა და გაწეული მომსახურების ხარისხზე. ეს ფაქტორები განსაზღვრავენ მართვის მიზანსაც. მართვის სტრუქტურულ ერთეულებს შორის ურთიერთობაც უკვე არ არის დაფუძნებული მხოლოდ იერარქიასა და უსიტყვო მორჩილებაზე. საჯარო სექტორში ამ მიზნის მისაღწევად ხელმძღვანელობასა და თანამშრომლებს შორის დადებულია ერთგვარი კონტრაქტი, შეთანხმება. მართვა არ ეფუძნება მხოლოდ ხელმძღვანელის ცალმხრივ მითითებებს, არამედ ორიენტირებულია ამ შეთანხმებაზე.[10]

სულ უფრო ფართო ხასიათს იღებს კერძო-სამართლებრივი საქმიანობის ფორმების გამოყენება მართვაში.[11] თუმცა, სადავოა, რა დოზით მოახერხებენ ისინი სახელმწიფოს იერარქიული სტრუტურების ჩანაცვლებას. ასევე, გაურკვეველია რამდენად მოიტანს როლების ასეთი გადანაწილება სასურველ ეფექტს. განსაკუთრებით აქტუალური ხდება საჯარო და კერძო ინტერესებს შორის ბალანსის საკითხიც.[12] სახელმწიფო მართვაში კერძო სამართლებრივი ფორმების ფართოდ დანერგვა ზრდის საყოველთაო ინტერესების დაცვის რისკსაც (გერმანიაში, მაგალითად, წყალმომარაგების პრივატიზაციის შედეგად სერიოზულად დაზარალდა წყლის ხარისხი. ამიტომ, ბევრმა კომუნამ დაიბრუნა წყალმომარაგების ფუნქცია).

მართვა გულისხმობს სახელმწიფოს ბუნებრივ მონოპოლიას მთელ რიგ სფეროებზე და, ასევე, სახელმწიფო იძულებაზე. მხოლოდ სახელმწიფო არის უფლებამოსილი განახორციელოს ორგანიზებული ძალადობა. შეუძლებელია პოლიციის მიერ საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა იყოს კერძო ფუნქცია. ასევე, მხოლოდ სახელმწიფო მონოპოლია შეიძლება არსებობდეს სასჯელის აღსრულებაზე (თუმცა, ციხეების პრივატიზებაც უკვე გავრცელებული პრაქტიკა გახდა დასავლური დემოკრატიის ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგ. აშშ-ში). ამავე დროს, თვითმმართველობის ორგანოებს შეუძლიათ ეფექტურად განახორციელონ განსაზღვრული სერვისი კერძო-სამართლებრივი ფორმით (მაგალითად, საზოგადოებრივი ტრანსპორტის სფეროში).

თანამედროვე პირობებში განსაკუთრებით გაიზარდა მართვის ორგანოებსა და მოქალაქეებს შორის კომუნიკაციის მნიშვნელობა.[13] სახელმწიფო ორგანო განიხილება როგორც სერვისის განმხორციელებელი ორგანო. შე-

10 იქვე.

11 Hill, Verwaltungsmodernisierung 2012: Gestalt und Gestaltung, 1. Aufl. 2012.

12 Hunze, Verfassungsrechtliche Grenzen und Anforderungen der Privatisierung hoheitlicher Staatsaufgaben in Deutschland, Frankreich und den USA, 2017, 14.

13 Fritzsche, Virtuelle Vernetzung für die digitale Verwaltung Zehn Handlungsempfehlungen für den Einsatz eines sozialen Netzwerks als Binnenkommunikationskanal der öffentlichen Verwaltung, in: Hill, Transformation: Veränderung der Verwaltung durch digitale Medien, 1. Aufl., 2014, 11. ff.

საბამისად, დიდია მოლოდინი ამ სერვისის სათანადო დონეზე განხორციელებასა და ხარისხზე. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მართვის ორგანოები, კანონიერების პრინციპთან ერთად, უნდა ითვალისწინებდნენ, თუ რამდენად იქნება ის აღიარებული და მიღებული საზოგადოების მხრიდან.[14]

მართვის ეფექტურობა და მოქნილობა, მისი „ეკონომიზაცია"[15] ნეგატიურად არ უნდა აისახოს ადამიანის უფლებების დაცვაზე.სახელმწიფო მართვის უმთავრესი მიზანი არის ადამიანი და ადმიანის უფლებების დაცვა. საჯარო და კერძო ინტერესების გათვალისწინება და დაბალანსება სახელმწიფო მართვის უმთავრესი ორიენტირია (განსაკუთრებით ეხება ეს სხვადასხვა ნებართვების გაცემას, გარემოს დაცვას.)

სახელმწიფო მართვა უმთავრესად ორიენტირებულია ამ პროცესში მონაწილე სუბიექტების ქცევასა და რაციონალურობის კრიტერიუმებზე.[16] მეცნიერების ეს ახალი აქცენტები არის პასუხი თანამედროვე საზოგადოებაში მართვის, ასევე, ახალ გამოწვევებზე. იერარქია საზოგადოებასა და სახელმწიფოს შორს უკვე მოიხსნა.[17]

მართვა მხოლოდ მაშინ იქნება წარმატებული, რაც უფრო ინტენსიური იქნება კოოპერაცია, თანამშრომლობა სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის.[18] ეს თანამშრომლობა შესაძლოა განხორციელდეს სხვადასხვა ფორმით:

სხვადასხვა სახელმწიფო სტრუქტურებს, ინსტიტუტებს შორის მოლაპარაკებების ფორმით და ამ მოლაპარაკებების პროცესში სხვადასხვა სახელმწიფო, არასახელმწიფო და კერძო ინსტიტუტების ჩართვით;

ე.წ. „ნეგატიური კოორდინაციით", როდესაც მოლაპარაკების პროცესში მონაწილე სუბიექტების მზადყოფნა თანამშრომლობაზე დაფუძნებულია მათ კონფლიქტურ პოტენციალზე ან მონაწილეთა მხრიდან ვეტოს სავარაუდო გამოყენებაზე.[19]

წარმატებული მართვის გადამწყვეტი პირობა ხდება ერთგვარი ქსელი- „Policy Network", სადაც პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ სტრუქტურებს შეუძლიათ ჩამოაყალიბონ და გამოხატონ სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების ინტერესები და ამავდროულად იზრუნონ მიღებული გადაწყვეტი-

14 Benz, Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, 1994, 516.

15 König, Zur Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung, 2000; Knorr, Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung: einige grundsätzliche ordnungstheoretische Anmerkungen, 2005, 9 ff.

16 Benz, Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, 1994, 516.

17 Blanke/Bandemer/Nullmeier/Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltugsreform, 2001, 11.

18 Schuppert, Verwaltungswissenschaft. Verwaltung. Verwaltungsrecht. Verwaltungslehre, 1. Aufl., 2000, 388, 420 ff.

19 იქვე. 722.

ლებების განხორციელებაზე. ქცევის რეალური კოორდინაცია ამ ქსელებში ეფუძნება პოლიტიკის განსაკუთრებულ სტილს, სადაც კონფრონტაცია უკანა პლანზე გადადის და ადგილს უთმობს კოორდინაციას.[20]

მოლაპარაკებების პროცესში მთავარი აქცენტი კეთდება მის სუბიექტებს შორის ინტერაქციაზე.[21] მოლაპარაკებების პროცესში არ დომინირებს მხოლოდ პოლიტიკური მომენტი- პოლიტიკა არის მხოლოდ ერთ-ერთი ელემენტი ამ პროცესში ჩართულ ადმინისტრაციულ, სახელმწიფო და სხვა სუბიექტებთან ერთად.[22]

ქსელები- Policy Networks განიხილება როგორც თანამედროვე საზოგადოებაში კოორდინაციის ჰიბრიდული ფორმა და იკავებს ერთგვარ შუალედურ ადგილს თავისუფალ ბაზარსა და იერარქიას შორის, ან ფუნქციონირებს მათთან ერთად.[23]

ქსელი იქმნება სხვადასხვა, შედარებით დამოუკიდებელ საჯარო და კერძო პირებს და ინსტიტუტების მონაწილეობით. კოორდინაციის პროცესი ამ ქსელში ეფუძნება მოლაპარაკებებსა და არგუმენტაციას.

ქსელი არის რთული სტრუქტურა. ამავე დროს, მას აქვს მყარი სტრუქტურა. მკაფიოდ არის დადგენილი მასში მონაწილე სუბექტების მოქმედების საზღვრებიც. პოლიტიკური ქსელების საქმიანობა არ ამოიწურება მხოლოდ ინსტიტუციონალური წესებით ან ფორმალური ინსტიტუტებით.[24] პოლიტიკური ქსელების წარმატებით მოქმედების გადამწყვეტი პირობაა თვითონ პროცესი, რომლის დროსაც ხდება პოლიტიკური პრობლემების განსაზღვრა, ქცევის მოდელების შერჩევა, პროცესში მონაწილე მხარეების საერთო ნიშნების იდენტიფიცირება, ორიენტაცია პრობლემების გადაწყვეტაზე.[25]

მხოლოდ პოლიტიკური და სახელმწიფო ინსტიტუტების არსებობა ჯერ კიდევ არ ნიშნავს ამ ქსელების არსებობას. ინსტიტუტების ჩამოყალიბება ავტომატურად არ ნიშნავს ქსელების ამოქმედებასაც. პოლიტიკური ქსელები ჩამოყალიბება არის სოციალური პროცესი, რომელიც ინსტიტუტებს შორის აქტიური კომუნიკაციის გზით ფორმირდება.[26]

---

20 იქვე.

21 Böhle, Kommunales Personal- und Organisationsmanagement, 2017, 707 ff.

22 Hajer/Wagenaar, Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society, 2003.

23 Schuppert, Verwaltungswissenschaft. Verwaltung. Verwaltungsrecht. Verwaltungslehre, 1. Aufl., 2000, 387; Blanke/Bandemer/Nullmeier/Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltugsreform, 2001, 11.

24 Schuppert, Verwaltungswissenschaft. Verwaltung. Verwaltungsrecht. Verwaltungslehre, 2000, 384 ff.

25 Blanke/Bandemer/Nullmeier/Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltugsreform, 2001, 14.

26 Schuppert, Verwaltungswissenschaft. Verwaltung. Verwaltungsrecht. Verwaltungslehre, 2000, 392 ff.

პოლიტიკური ქსელები უპირატესობას ანიჭებს მასში მონაწილე სუბიექტების ქცევის კოორდინაციას.[27] ეს უკანასკნელი მიმდინარეობს ინტენსიური მოლაპარაკებების ფორმით, რომლის დროსაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საკუთარი პოზიციებისა და ქცევის არგუმენტაცია. პოლიტიკური ქსელების სისტემაში არ დომინირებს მხოლოდ უმრავლესობა. ამ სისტემისათვის, ასევე, ნაკლებმნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ გადაწყვეტილება მიღებულია ან მიღებული იქნება დემოკრატიული უმრავლესობის მიერ. უმრავლესობამაც აქცენტი უნდა გააკეთოს საკუთარი არგუმენტების სიძლიერეზე, და არა წმინდა რაოდენობრივ უპირატესობაზე.

ქსელებისათვის, ასევე, უცხოა მართვის მკაცრად იერარქიული, ცენტრალიზებული სისტემა. ქსელები ახორციელებენ კოორდინაციას და ამ ფორმით გამორიცხავენ ანარქიის საფრთხეს თანამედროვე, კომპლექსური სტრუქტურის მქონე საზოგადოებაში.[28] ამავე დროს, მოლაპარაკებებსა და არგუმენტაციაზე ორიენტირებული პროცესი მოითხოვს კომუნიკაციის განსაკუთრებულ კულტურას.

6. მართვის შეფასების კრიტერიუმები

მართვა უნდა იყოს არამარტო კანონიერი და მართლზომიერი, არამედ რაციონალური, ეფექტური, ეკონომიური და მომჭირნე.[29] მართვის სისტემა უნდა ემსახურებოდეს საყოველთაო, საერთო-საზოგადოებრივ ღირებულებებს, ითვალისწინებდეს მოქალაქეთა ჩართულობას, უნდა იყოს გამჭვირვალე და ღია.[30]

მართვა უნდა იყოს პროგნოზირებადი, ეფუძნებოდეს საზოგადოების მხრიდან ნდობას, ღია იყოს ინოვაციებისათვის. მართვის ეფექტურობას ბევრად განსაზღვრავს რისკებზე ორიენტაციაც.[31]

გარემოზე ადამიანის უარყოფითი ზემოქმედების ზრდის პირობებში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რომ მართვა მიმართული უნდა იყოს გარემოს დაცვისკენ.[32]

ზემოაღნიშნული კრიტერიუმები თანხვედრაში უნდა იყოს მართვის კონსტიტუციურობასა და კანონიერებასთან. მმართველობა შებოჭილია კონ-

27 იხ. Bell/Hindmoor, Rethinking governance: the centrality of the state in modern society, 2009.

28 Schliesky, „Arbeitsteilung 2.0": kollaboratives Arbeiten der deutschen Verwaltung, 2013, 16 ff.

29 Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2005, 329 ff.

30 Wewer, Transparenz als Grundlage von Vertrauen? Die Sichtweise der Regierungslehre, 2016, 14.

31 Böhle, Kommunales Personal- und Organisationsmanagement, 2017, 852 ff.

32 Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2005, 330.

სტიტუციით. კანონის უზენაესობა არის სახელმწიფო მართვის ფუნდამენტური პრინციპი. თუ მოქმედება უკანონოა ის ვერ გამართლდება ეფექტიანობის ან სხვა არასამართლებრივი მასშტაბით, თუ ამის შესახებ პირდაპირ არ არის კანონში მითითებული.[33]

სახელმწიფო აპარატის ნორმალური ფუნქციონირება წარმოუდგენელია იერარქიული ურთიერთდამოკიდებულებისა და ზემდგომის ბრძანების შესრულების გარეშე. სამსახურებრივი იერარქია, ამავე დროს, გულისხმობს, რომ საჯარო მოსამსახურე ინდივიდუალურად არის პასუხისმგებელი მის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე. საჯარო მოსამსახურის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობა სამართლებრივი სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი პრინციპია. ზემდგომისადმი მორჩილება არ ათავისუფლებს საჯარო მოსამსახურეს ამ ინდივიდუალური პასუხისმგებლობისაგან.

სახელმწიფო მმართველობა უნდა იყოს ფუნქციონალურად გამართული, ხოლო საჯარო მოსამსახურე უნდა დაემორჩილოს კანონსა და სამართალს. საჯარო მოსამსახურე არის ადმინისტრაციული იერარქიის ნაწილი და უნდა იყოს ლოიალური სახელმწიფოს მიმართ. ამავე დროს, სამართლებრივ სახელმწიფოში ლოიალურობის საზღვარს ადგენს თავისუფალი კონსტიტუციური წესრიგი. არაფერი ისე არ არღვევს და არ შლის სახელმწიფო წესრიგს, როგორც უკანონობა და კანონი, რომელიც ეწინააღმდეგება სამართლის პრინციპებს. საჯარო მოსამსახურე არამარტო ზედმიწევნით ასრულებს კანონს, არამედ ატარებს პირად პასუხისმგებლობას ქმედების მართლზომიერებაზე.

მმართველობის ლეგალურობა მისი ლეგიტიმურობის უმთავრესი წინაპირობაა. ლეგალურის შინაარსი არ ამოიწურება მხოლოდ ფორმალური ელემენტებით. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ლეგალურობა მხოლოდ ფორმალური და ფუნქციონალისტური კონსტრუქცია იქნებოდა. ლეგალურობა მოიცავს არამარტო კანონის პოზიტივისტურ ელემენტებს, არამედ ეთიკურ ასპექტებსაც. მმართველობა თვითმიზანი კი არ არის, არამედ ემსახურება სხვა, უფრო მნიშვნელოვანი მიზნის- ადამიანის ღირსებისა და თავისუფლების რეალიზაციას.

7. პოლიტიკა და სახელმწიფო მმართველობა

მართვის თანამედროვე ტექნოკრატიული კონცეფცია ესწრაფვის პოლიტიკისა და მართვის გამიჯვნას.[34] მართვასა და პოლიტიკას შორის არსებულ კავშირს მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს სამართალსა და პოლიტიკას შორის არსებული კანონზომიერებები.

33 Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2008, 39 ff.

34 Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2005, 511.

სამართალი და პოლიტიკა არ არიან ერთმანეთთან ჰარმონიულ ურთიერთობაში. ამავე დროს, სამართალი და პოლიტიკა არ გამორიცხავს ერთმანეთს. სამართალი ვერ იქნება პოლიტიკურად სტერილური. სამართალი ყალიბდება საკანონმდებლო ორგანოში, სადაც სხვადასხვა პოლიტიკური იდეოლოგიის ჯგუფებია წარმოდგენილი. სამართალი ვერ ჩამოყალიბდება პოლიტიკისაგან თავისუფალ სივრცეში. თავის მხრივ, პოლიტიკური პროცესი მიმდინარეობს სამართლებრივ ჩარჩოებში და სამართლის ნორმით დადგენილი წესებით.

სამართლისა და პოლიტიკის გამიჯვნისას უმთავრესი სირთულე დაკავშირებულია „პოლიტიკური"-ს შინაარსის გარკვევასთან. როგორც წესი, „პოლიტიკური" მოიცავს სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს. ამავე დროს, ხშირად საუბრობენ ოჯახში, დაწესებულებაში გატარებულ „პოლიტიკაზე".

პოლიტიკური საკითხების განსაზღვრა შედარებით უფრო მარტივია განხორციელდეს არა საზოგადოებრივი ურთიერთობების წრის ან მათი მნიშვნელობის მიხედვით, არამედ „ნორმატიული მასშტაბის" დახმარებით. ამ თვალსაზრისით, საკითხი უნდა მივიჩნიოთ „პოლიტიკურად", თუ კონსტიტუციაში არ არსებობს მისი შეფასების ნორმატიული მასშტაბი. მხოლოდ ნორმატიული მასშტაბის არარსებობა იძლევა იმის საფუძველს, რომ საკითხი ვაღიაროთ როგორც „პოლიტიკური".[35]

სამართლებრივ სახელმწიფოში პოლიტიკასა და მართვას შორის უნდა იყოს გონივრული დისტანცია. მართვა დაცული უნდა იყოს პირდაპირი პოლიტიკური გავლენებისაგან. ამავე დროს, მართვის სფეროში პოლიტიკას აკისრია შეუცვლელი ფუნქციებიც.[36] აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებაშიც სულ უფრო ნაკლები მომხრე ჰყავს პოლიტიკისა და სახელმწიფო მართვის დიქოტომიის თეზისს.[37]

სახელმწიფო მმართველობა დისტანცირებული უნდა იყოს პოლიტიკისაგან. ამავე დროს, სახელმწიფო მმართველობა ვერ იქნება პოლიტიკურად სტერილური. მართვა ვერ განხორციელდება პოლიტიკურ ვაკუუმში დ მასზე, ასევე, დიდ გავლენას ახდენს სოციალურ-პოლიტიკური და ეკონომიკური გარემო.

პოლიტიკა ესწრაფვის შეინარჩუნოს გავლენა სახელმწიფო მართვის სისტემაზე. ამავე დროს, ქმედითი მართვისათვის აუცილებელია, რომ დაცული იყოს მისი ფუნქციონალური დამოუკიდებლობა. მართვა ვერ იქნება პო-

35 იქვე.

36 Benz, Eigendynamiken von Governance in der Verwaltung, in: Bogumil, Politik und Verwaltung, 2006, 30 ff.

37 Blanke/Bandemer/Nullmeier/Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2001, 43.

ლიტიკისაგან იზოლირებული. ამავე დროს, პოლიტიკა არ უნდა ერეოდეს მართვის ყოველდღიურ პროცესში. პოლიტიკის მონაწილეობა მართვაში უნდა შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ პროგრამული ხასიათის ინიციატივებისა და სტრატეგიული ამოცანების ფორმულირებით.

მოდერნიზაცია და ზედმეტი ბიუროკრატიისაგან განთავისუფლება განსაზღვრავს თანამედროვე პოლიტიკას სახელმწიფო მართვის სფეროში. პოლიტიკისათვის მნიშვნელოვანია იზრუნოს სახელმწიფო მართვის კარგ იმიჯზე საზოგადოებაში და დაძლიოს საზოგადოების ნიჰილისტური დამოკიდებულება სახელმწიფო ბიუროკრატიის მიმართ. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მართვის სისტემა შეიძლება ჩამოყალიბდეს ჩაკეტილ, გაქვავებულ სისტემად, რომელსაც არ ექნება განახლებისა და ინოვაციური მიდგომების რესურსი.

პოლიტიკა ანიჭებს სახელმწიფო მართვის სტრუქტურებს აუცილებელ დინამიკას. სახელმწიფო მართვის მოდერნიზაციის პროცესსაც „ექსპერიმენტული" ხასიათი აქვს და მოითხოვს არა დოგმატურ, არამედ ინოვაციურ მიდგომას. მართვის სისტემას აუცილებლად სჭირდება სტიმულირება და ხელშეწყობა პოლიტიკის მხრიდან. ეს იმპულსი პოლიტიკას უფრო შეუძლია შემოიტანოს მართვის პროცესში.

მართვისაგან განსხვავებით, პოლიტიკა ყოველთვის არ არის რაციონალური-პოლიტიკური მიზნები, ამოცანები და მსჯელობებიც შეიძლება იყოს ირაციონალური. საჯარო სექტორი, ასევე, მოითხოვს მართვის სპეციფიკური საკითხების მაღალ პროფესიულ დონეზე ცოდნას და კვალიფიკაციას.[38]

მართვა ორიენტირებული უნდა იყოს არა საკუთარი, ბიუროკრატიული პროდუქციის („ქაღალდების") წარმოებაზე, არამედ პრობლემის გადაწყვეტაზე. პოლიტიკა ახორციელებს იმ პრობლემების იდენტიფიცირებას, რომლებიც მოითხოვს გადაწყვეტას მართვის პროცესში.[39] პოლიტიკას შეუძლია ასევე გადაწყვეტილებების ალტერნატიული საშუალებებისა და ფორმების განსაზღვრა. პოლიტიკის როლი, ასევე, მნიშვნელოვანია პრობლემის გადაწყვეტის სავარაუდო ფორმებზე საზოგადოებრივი დისკურსის ორგანიზებისა და წარმართვის პროცესში.

პოლიტიკამ უნდა შეიმუშაოს მოდერნიზაციის მიზანი, მენეჯმენტი და კონტროლის მექანიზმები, რომელიც საშუალებას მოგვცემს გადავამოწმოთ, თუ რამდენად იქნა მიღწეული დასახული მიზანი.

მართვის სტრატეგიული მიზნები უნდა განსაზღვროს პოლიტიკამ- სახელმწიფო მართვის ორგანოებს ნაკლებად აქვთ ამის შესაძლებლობა.

38 Benz, Eigendynamiken von Governance in der Verwaltung, in: Bogumil, Politik und Verwaltung, 2006, 34.

39 იქვე.

ამავე დროს, მართვის სტრატეგიული ამოცანების განსაზღვრა პოლიტიკას ძალუძს მხოლოდ მეცნიერებასთან და სხვადასხვა სოციალურ ინსტიტუტებთან მჭიდრო თანამშრომლობის გზით. მეცნიერების, საზოგადოების, მოქალაქეებისა და მედიის აქტიური ჩართვა ამ პროცესში აუცილებელია საჯარო სექტორის მოდერნიზაციისა და ინოვაციური მართვისათვის.

8. მართვის მოდერნიზაცია

8.1. მოდერნიზაციის თანამედროვე ტენდენციები

სახელმწიფო მართვის მოდერნიზაციის პროცესი სხვადასხვა მიმართულებით ვითარდება. მოდერნიზაციის უმთავრესი მიზანია მოქალაქესა და მომსახურებაზე ორიენტირებული მართვის სტრუქტურების ჩამოყალიბება. ბიუროკრატიული სახელმწიფო თანდათან ჩაანაცვლა სერვისებზე ორიენტირებულმა სახელმწიფომ.[40] ეს არ ნიშნავს, რომ მოხდა (ან უნდა მოხდეს) ბიუროკრატიის „დემონტაჟი". ეს ტენდენცია მიმართულია არა ბიუროკრატიის სრული ჩანაცვლებისაკენ, არამედ ბიუროკრატიის მიერ გაწეული მომსახურების ხარისხის ამაღლებისაკენ.[41]

მართვის მოდერნიზაციას, არსებითად, განსაზღვრავს მისი „ეკონომიზაციის" ტენდენციები.[42] მართვა შეუძლებელია განხორციელდეს მხოლოდ ნორმატიული, აბსტრაქტული პრინციპების მეშვეობით- მართვის საკითხები უნდა განვიხილოთ ფართო პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და კულტურულ კონტექსტში.

მოდერნიზაციის პროცესი შესაძლებელია განვითარდეს ევოლუციურად ან უფრო რადიკალური ფორმით- რევოლუციურად. მოდერნიზება ყოველთვის იწყება წინაალმდეგობას არსებული, უკვე ჩამოყალიბებული სტრუქტურების მხრიდან.

აუცილებელია მოდერნიზაციის ინსტიტუციური უზრუნველყოფა.[43] სხვადასხვა კომისიების და ორგანოების გარეშე ნაკლებად რეალისტურია თანამედროვე, ინოვაციური მიდგომების ინიცირება, სტიმულირება და, ასევე, დასახული მიზნების გადამოწმება.

40 Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2012, 51 ff.

41 იქვე, 52.

42 იხ. König, Zur Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung, 2000; Knorr, Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung: einige grundsätzliche ordnungstheoretische Anmerkungen, 2005.

43 Bull/Peter/Mehde, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 7. Aufl., 2005, 371 ff.

მოდერნიზაციის პროცესში მნიშვნელოვანია მეცნიერების, როგორც გარეშე, ნეიტრალური მრჩევლის როლი. მეცნიერების ჩართვა აუცილებელია ამ პროცესის რაციონალიზაციისათვის.[44]

უნდა განისაზღვროს მოდერნიზაციის დროითი საზღვრები. კონკრეტული ვადების დადგენა ხელს უწყობს ადამიანური და სხვა რესურსების მობილიზებასა და შედეგზე ორიენტაციას.[45]

მოდერნიზაცის პროცესში მნიშვნელოვანია მასში ჩართულ სუბიექტებთან და საზოგადოებასთან დიალოგი და დისკუსია. ფართო დისკურსის პირობებში იზრდება მოდერნიზაციის ლეგიტიმაციის მასშტაბები, საზოგადოებისთვისაც უფრო ცხადია მიზანი, რომელსაც ემსახურება დასახული ცვლილებები.[46]

მოდერნიზაცია მოითხოვს გამართულ სამართლებრივ ბაზას, განსაკუთრებით სახელმწიფო მართვის სფეროში, სადაც სახელმწიფოს არ აქვს უფლება განახორციელოს ისეთი მოქმედება, რომელიც კანონით არ არის უშუალოდ გათვალისწინებული.

სამართლებრივ უზრუნველყოფასთან, დაგეგმვისა და ორგანიზაციულ-ინსტიტუციურ გარანტიებთან ერთად განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მოტივირებული პერსონალი. უნდა გავითვალისწინოთ პერსონალის მხრიდან მოდერნიზაციის პროცესის ბლოკადის რისკებიც. მოდერნიზაციის მიმართ უარყოფითი დამოკიდებულება შეიძლება განპირობებული იყოს სხვადასხვა მოტივით- სისტემაში უკვე ხანგრძლივად ადაპტირებული პერსონალი „რეზისტენტულია" ცვლილებების მიმართ. სახელმწიფო მოხელეებს, ასევე შეიძლება ჰქონდეთ სტატუსის, გავლენის და სამსახურის დაკარგვის შიშიც.

8.2. პოლიტიკური ლიდერობის მნიშვნელობა მოდერნიზაციის პროცესში

მართვის სისტემის მოდერნიზაცია მოითხოვს თამამ მიდგომებსა და არაორდინარულ გადაწყვეტილებებს, რომლის დროსაც განსაკუთრებით იზრდება პოლიტიკური ლიდერის. მოდერნიზაციის მიზნების მიღწევა მოთხოვს ხელმძღვანელობისა და მართვის გამორჩეულ უნარებს, განსაკუთრებით მათი პრაქტიკული რეალიზაციის ეტაპზე.

პოლიტიკურმა ლიდერმა უნდა დაძლიოს ბიუროკრატიიდან მომდინარე წინააღმდეგობებიც, თუ ხდება რადიკალური სტრუქტურული ცვლილებები.

---

44 Blanke/Bandemer/Nullmeier/Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2001, 47

45 იქვე.

46 Wewer, Transparenz als Grundlage von Vertrauen? Die Sichtweise der Regierungslehre, 2016.

მართვის სისტემის ფუძემდებლური რეორგანიზაცია, როგორც წესი, არის პოლიტიკური გადაწყვეტილება და მასში ბიუროკრატია უშუალოდ არ არის ჩართული.[47] ბიუროკრატიასთან აქტიური თანამშრომლობა მნიშვნელოვნად ზრდის ამ წინააღმდეგობის განეიტრალების შანსს. თუმცა, იმის მოლოდინიც არ უნდა გვქონდეს, რომ ბიუროკრატია ყოველთვის მხარს დაუჭერს დაგეგმილ ცვლილებებს.

მოდერნიზაციის პროცესი ვერ წარიმართება მხოლოდ ბიუროკრატიის „იმედად". მართვის სისტემაში არსებული პრობლემების რეალისტური შეფასება მოითხოვს კრიტიკულ მიდგომას, რომელიც უნდა განხორციელდეს ნეიტრალური პოზიციიდან. უშუალოდ წმინდა ბიუროკრატიული პოზიციებიდან რთულია სისტემაში არსებული პრობლემების მიუკერძოებელი ანალიზი.

პოლიტიკური ხელმძღვანელობა მზად უნდა იყოს მოდერნიზაციის პროცესში როგორც ბიუროკრატიიდან, ისე სხვა ინსტიტუტებიდან მომდინარე კონფლიქტისათვის.

მოდერნიზაციის წარმატებული მართვისათვის პოლიტიკური ხელმძღვანელობა უნდა აკმაყოფილებდეს მთელი რიგ მოთხოვნებს. კერძოდ, პოლიტიკური ელიტა:

- ნამდვილად უნდა ესწრაფვოდეს სისტემის მოდერნიზაციას;
- შეეძლოს ამ პოლიტიკური კურსის დამაჯერებელი კომუნიკაცია;
- ჰქონდეს ღრმად გააზრებული სტრატეგია;
- ჰქონდეს დროში კარგად გაწერილი გეგმა;
- გათვლილი ჰქონდეს, რომ მოდერნიზაციის პროცესი შესაძლებელია გაიწელოს დროში;
- მაქსიმალური შეუწყოს ხელი და წაახალისოს მოდერნიზაციის პროცესში ჩართული პირები;
- საჯარო მოხელეები დაიცვას უსამართლო და დაუსაბუთებელი პრეტენზიებისაგან.[48]
- მოდერნიზაციის წარმატება მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული იმაზე, თუ რა უნარებს ფლობს პოლიტიკური ხელმძღვანელობა. აუცილებელი უნარებიდან განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს:
- სტრატეგიული ხედვები;

47 Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2008, 21 ff.

48 Blanke/Bandemer/Nullmeier/Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2001, 47.

- ინოვაციური მიდგომები;
- არ დათმოს, თუნდაც რომ ხანდახან საქმე ჩქარა არ წავიდეს წინ;
- მოდერნიზაცია უნდა იყოს ადამიანზე ორიენტირებული და ეთიკური პერსპექტივით დანახული;
- მოისმინოს რჩევები, რეკომენდაციები და მხოლოდ ამის შემდეგ მიიღოს მკაფიო გადაწყვეტილება;
- განსაზღვროს პოლიტიკის მთავარი ხაზი და უზრუნველყოს ამ პროცესში საზოგადოების ფართო ჩართულობა.[49]

პოლიტიკური ლიდერისაგან უნდა მოდიოდეს ახალი ინიციატივები და არასტანდარტული მიდგომები. პოლიტიკურმა ლიდერმა უნდა მიაღწიოს, რომ მოდერნიზაციის პროცესში სახელმწიფო მართვის ინსტიტუტები, არსებითად, გადაიქცნენ „განვითარების სააგენტოდ".[50]

საჯარო სექტორის მოდერნიზება შეუძლებელია მართვის სფეროში ასევე აქტიური პოლიტიკის გარეშე. თავის მხრივ, ეს არის გამოწვევა პოლიტიკური ლიდერების მიმართ. პოლიტიკური ლიდერი მზად უნდა იყოს იმისთვისაც, რომ მართვის სისტემის რადიკალურმა ცვლილებებმა შესაძლებელია მისი პოლიტიკური კარიერაც შეიწიროს.

მოდერნიზაციის პროცესი დროში კარგად უნდა იყოს დაგეგმილი. მნიშვნელოვანია, რომ მოდერნიზაციის პროცესი წარიმართოს თანმიმდევრულად და თავიდან იქნეს აცილებული წყვეტა რეფორმების პროცესში. უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ამპუტირებულმა რეფორმებმა და რეფორმისაგან გადაღლილობის სინდრომმა სერიოზულად შეიძლება დააბრკოლოს მოდერნიზაციის საბოლოო მიზნის მიღწევა.

8.3. მართვის კულტურა[51]

მოდერნიზაციის პროცესზე დიდი გავლენა აქვს მართვის კულტურას. მართვის კულტურას აყალიბებს ღირებულებები, ნორმები, აზროვნების წესი და ფსიქიკური ელემენტები, რომელიც საფუძვლად უდევს მოხელეთა ქცევას. ეს მოდელები განსაზღვრავენ ურთიერთობას ადმინისტრაციული ორგანოს შიგნით (ურთიერთობა თანამშრომლებს შორის) და ასევე ურთიერთობას გარეშე სუბიექტებთან (პოლიტიკოსებთან, მედიასთან, მოქალაქე-

49 იქვე, 48.

50 იქვე.

51 საქართველოში მართვის კულტურის შესახებ დაწვრ. იხ. ცარციძე/ბესელია/ცუხიშვილი/ყალიჩავა, საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში (სოციოლოგიური კვლევა), 2017.

ებთან). გარდა ნორმებისა, მართვის კულტურას აყალიბებს ქცევის წესები, მაგალითად, დამოკიდებულება ზემდგომთან, დამოკიდებულება საკუთარ სამსახურებრივ მოვალეობებთან და სხვ.

განასხვავებენ მართვის კულტურის სხვადასხვა სახეებს. მართვის ლეგალისტურ კულტურას საფუძვლად უდევს კონსტიტუციასა და კანონში ჩამოყალიბებული პრინციპები. მენეჯერულ კულტურას განსაზღვრავს მართვის პრაქტიკული უნარები (და არა მხოლოდ კანონში ფორმულირებული კომპეტენციები). სამოქალაქო-სამართლებრივი კულტურა ეფუძნება არა იერარქიულ სტრუქტურებს, არამედ სახელმწიფოს, ეკონომიკასა და სამოქალაქო სექტორს შორის აქტიურ თანამშრომლობას.

განასხვავებენ მართვის კულტურათა 4 ტიპს:

- კლანური კულტურა, რომლის დროსაც ძირითადი აქცენტი გადატანილია თანამშრომლებს შორის სოციალურ ურთიერთობასა და „მზრუნველი" ატმოსფეროს შექმნაზე. კლანური კულტურისათვის დამახასიათებელია კორპორაციული და კოოპერატიული მართვის სტილი, ნდობაზე დაფუძნებული ურთიერთობები;
- Ad hoc-კულტურა ფოკუსირებულია პრობლემათა ინოვაციურ გადაჭრაზე, რისკის მოყვარულია, აქცენტს აკეთებს მოხელეთა ინოვაციურ უნარებზე;
- თავისუფალი ბაზრის კულტურა ორიენტირებულია საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებზე, განსაკუთრებით ფასობს მიღწეული შედეგები;
- იერარქიული კულტურის პირობებში მართვა სტანდარტიზებულია, ხელმძღვანელობა ორიენტირებულია სტაბილურობასა და მდგრადობაზე, ფორმალური წესები დგას მართვის ცენტრში.[52]

მართვის კულტურა ვლინდება არა მხოლოდ მართვის სტილში, არამედ შეიძლება ვიზუალურადაც იქნეს აღქმული. მართვის კულტურის თავისებურებები შეიძლება გამოვლინდეს სახელმწიფო შენობების არქიტექტურულ სტილში, სამუშაო სივრცის დიზაინსა და მოწყობაში, ენაში, მიმართვის ფორმებში, რიტუალში, ჩაცმულობაში და სხვ.

8.4. მართვის მიზნები

სახელმწიფო მართვის თანამედროვე მეცნიერება განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს მიზნების განსაზღვრას. მართვა უფრო ეფექტურია, თუ ის ორიენტირებულია მიზნებზე და არა ზემოდან წამოსულ მითითებებზე. იმის მიხედვით, თუ რა ინტენსივობით არიან ჩართული ადმინისტრაციული

52 Cameron/Quinn, Diagnosing and Changing Organizational Culture, Reading, 1999.

ორგანოს თანამშრომლები მიზნის განსაზღვრის პროცესში, განასხვავებენ „მკაცრ" და „მოქნილ" მოდელებს. „მკაცრი' მოდელის შემთხვევაში მიზანი ნაკლებად არის შეთანხმებული ხელმძღვანელობასა და თანამშრომლებს შორის და 'ზევიდან მოდის".[53]

რთულია იმის თქმა, თუ რომელი მოდელია უფრო ოპტიმალური. თავისი სუსტი და ძლიერი მხარე აქვს ორივე მიდგომას, თუმცა თანამედროვე მართვის თეორია კოპერაციაზე დაფუძნებულ, კონტრაქტუალურ მოდელს უფრო მეტ პოპულარობას ანიჭებს.

თანამშრომლები უფრო მოტივირებული არიან, თუ მათთვის გასაგებია ორგანიზაციის მენეჯმენტის მიზანი.[54] გარდა ამისა, პასუხისმგებლობის დეცენტრალიზებული მოდელი უფრო ეფექტურად პასუხობს მართვის თანამედროვე გამოწვევებს.[55]

სახელმწიფო მართვის ორგანოთა პრაქტიკაში, ხშირად, სათანადოდ არ არის შეფასებული მიზნის მნიშვნელობა. მიზნის განსაზღვრა უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე მართვის წმინდა ფორმალურ-ორგანიზაციული ასპექტები. მიზნის ფორმულირებას, ამ მიზნის შესახებ კონსენსუსის მიღწევას და თანამშრომლების გაერთიანებას (მობილიზაციას) მიზნის გარშემო გაცილებით უფრო მეტი ეფექტი მოაქვს, ვიდრე კონკრეტული ფუნქციების გამიჯვნას, სამუშაო ამოცანების განსაზღვრას და სხვ.[56]

მოუფიქრებელი, დაუგეგმავი და კონკრეტული მიზნის გარეშე მოქმედება ყოველთვის უარყოფითად აისახება შედეგზე. კონკრეტული მიზნის გარეშე შეუძლებელია განისაზღვროს საბოლოო შედეგის შინაარსიც. გარდა ამისა, მიზნის გარეშე მოქმედებას სრული დეზორიენტაცია შეაქვს მართვაში და გაურკვეველია მისი განვითარების მიმართულებებიც.[57]

მიზნის ზუსტი ფორმულირება ასევე მნიშვნელოვანია იმისათვის, რომ განვსაზღვროთ შეფასების ის კრიტერიუმები, რომლის საფუძველზეც შეგვიძლია შევაფასოთ მიღწეული შედეგები. შეუძლებელია დავადგინოთ მართვის ეფექტიანობა და ქმედითობა, თუ თვითონ ეს მიზანი არ იქნა კონკრეტულად განსაზღვრული.[58]

მიზნის განსაზღვრასთან ერთად მნიშვნელოვანია დავადგინოთ ამ მიზნის მისაღწევად არჩეული საშუალებები. მიზანსა და მიზნის მისაღწევად არჩეულ საშუალებას შორის უნდა იყოს გონივრული კორელაცია. გარდა კა-

53 Böhle, Kommunales Personal- und Organisationsmanagement, 2017, 762 ff.

54 Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., 2016, 25. ff.

55 Böhle, Kommunales Personal- und Organisationsmanagement, 2017, 764.

56 Blanke/Bandemer/Nullmeier/Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2001, 63.

57 Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., 2016, 27.

58 Blanke/Bandemer/Nullmeier/Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2001, 64.

ნონიერების მოთხოვნისა, მიზნის მისაღწევად არჩეული საშუალება უნდა იყოს ეკონომიური და ეფექტიანი.[59]

მართვის სტრატეგიულ მიზნებს, როგორც წესი, განსაზღვრავს პოლიტიკა. პოლიტიკური მიზნები, როგორც წესი, მოითხოვს შემდგომ დაკონკრეტებას მართვის სისტემაში. მართვის ორგანოებს აქვთ სათანადო კვალიფიკაცია, გამოცდილება და ინფორმაცია, რომ ზოგადი პოლიტიკური მიზნებიდან გამომდინარე დააკონკრეტონ თავიანთი ორგანიზაციული მიზნები.[60]

მართვის სისტემას აქვს არა ერთი, არამედ რამდენიმე მიზანი. შესაბამისად აუცილებელია მიზნებს შორის გარკვეული გრადაცია, მათი „დახარისხება" პრიორიტეტულობის მიხედვით. ამის გარეშე არარეალურია მიზნის განხორციელებაც. პრიორიტეტული მიზნების გამოყოფა იძლევა შეზღუდული რესურსების მობილიზაციის საშუალებასაც.

მიზნის განხორციელების პროცესში აუცილებელია კონტროლის ორგანიზაციული, ინსტიტუციური მექანიზმების განსაზღვრა. კონტროლის გარეშე რთულია მიზნის მიღწევის პროცესში წარმოშობილი სირთულეების დადგენა და მათი გადაწყვეტა.

სტრატეგიული მიზნების დასახვა მოითხოვს განსაკუთრებულ კომპეტენციას. სტარტეგიული მიზნების კომპლექსური ბუნების გათვალისწინებით მნიშვნელოვანია რომ მისი ფორმირების პროცესში ჩართული იყოს საზოგადოების მაქსიმალურად ფართო წრე.

მნიშვნელოვანია დროითი ჩარჩოების მნიშვნელობა მიზნის დადგენისას. ასევე, უნდა ხორციელდებოდეს მუდმივი მონიტორინგი, თუ დროის რა მონაკვეთში იქნა მიღწეული (ან ვერ იქნა მიღწეული) დასახული მიზანი.

მიზანი უნდა იყოს გაზომვადი. მიზნის მიღწევის პარამეტრები ინდივიდუალურია და განისაზღვრება ორგანიზაციის თავისებურებებით, მიზნებით და ადგილით სახელმწიფო ორგანოთა იერარქიულ სისტემაში და სხვ.

მიზანი უნდა იყოს რეალისტური. ასევე, სათანადო რესურსებით უნდა იყოს განმტკიცებული მისი მიღწევის სტრატეგია.[61] უტოპიური მიზანი ორგანიზაციის დეზორიენტაციას იწვევს, თანამშრომლებს უკარგავს საკუთარი ძალების რწმენას. არარეალისტურმა, უტოპიურმა მიზანმა შესაძლებელია გამოიწვიოს თანამშრომლების მხრიდან მისი იგნორირებაც.[62]

59 იქვე.

60 Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., 2016, 27.

61 Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2012, 781.

62 Blanke/Bandemer/Nullmeier/Wewer (Hrsg.), Handbuch der verwaltungsreform, 2001, 65.

მიზნის ფორმირება უნდა წარიმართოს პრაგმატული კრიტერიუმების საფუძველზე, ყოველგვარი პათეტიკისა და პროპაგანდისტული ლოზუნგების გარეშე. პოლიტიკა და მართვის სისტემა არ უნდა ესწრაფვოდეს „დიად" მიზნებს. ამავე დროს, მიზანი უნდა იყოს ამბიციურიც. ბანალური, რიგითი, ჩვეულებრივი და „პატარა" მიზნების" გარშემო რთულია თანამშრომლების მობილიზაცია.[63]

ყველა მიზანი ვერ შესრულდება სხვადასხვა მიზეზის გამო. სახელმწიფო მართვის ორგანოებს მოუწევთ პოლიტიკური მიზნების კორექციაც, თუ ისინი არ ითვალისწინებენ მათი რეალიზაციისათვის აუცილებელ რესურსებს, არ არიან სათანადოდ ფორმულირებული და სხვ.

8.5. New Public Management

New Public Management მართვის ერთ-ერთ ყველაზე გავრცელებულ თეორიად ჩამოყალიბდა მე-20 საუკუნის 80-ინი წლების ანგლოსაქსონურ ქვეყნებში (აშშ, დიდი ბრიტანეთი, ავსტრალია, ახალი ზელანდია).[64] მოდიფიცირებული ფორმით გვხვდება იგი სკანდინავიის ქვეყნებსა და ჰოლანდიაში.

New Public Management ესწრაფვის სახელმწიფო მართვის ფუნქციების დერეგულირებასა და მმართველობის ეკონომიზაციას. სახელმწიფო მართვის სისტემაში შემოდის ბიზნეს-მენეჯმენტის და კერძო სექტორისათვის დამახასიათებელი სხვა ელემენტები. ცალკეული სახელმწიფო ფუნქციების პრივატიზება მიჩნეულია როგორც ეფექტური მართვის გამოვლინება.

New Public Management ესწრაფვის მართვის სტრუქტურული ერთეულების დამოუკიდებლობას, ავტონომიურობასა და პასუხისმგებლობის განმტკიცებას, აქცენტს აკეთებს კონკურენციის ელემენტების დანერგვაზე სახელმწიფო მართვის სისტემაში.

სახელმწიფო ფუნქციათა ეფექტური და მოქნილი განხოციელების პროცესში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება თავისუფალი ბაზრის შესაძლებლობებს. ის, რაც კარგ ეფექტს იძლევა თავისუფალ საბაზრო ურთერთობებში, შესაძლებელია გადმოტანილ იქნეს საჯარო მართვის სექტორშიც- ასეთია New Public Management-ის ლოგიკა.[65]

New Public Management-ის ჩამოყალიბება და განმტკიცება მნიშვნელოვანწილად განაპირობა მე-20 საუკუნის 80-იანი წლების ფინანსურმა კრი-

63 იქვე.

64 Barkowsky, Reform der Kommunalverwaltung in England und Deutschland: New Public Management zwischen Reformrhetorik und Reformergebnissen, 2014, 83 ff.

65 Kegelmann, New Public Management. Möglichkeiten und grenzen des Neuen Steuerungsmodells, 2007, 15 ff.

ზისმა. ფინანსური კრიზისის გავლენით პრობლემატური გახდა ბიუროკრატიის დაფინანსება. ამის შედეგად, მნიშვნელოვნად შეიკვეცა სახელმწიფო ბიუროკრატიული აპარატი. გარდა ამისა, გლობალიზაციის ტენდენციების გავლენით სახელმწიფოები იძულებული გახდნენ ჩამოეყალიბებინათ მიმზიდველი გარემო საინვესტიციო და ეკონომიკური საქმიანობისათვის. მართვის ფუნქციების დერეგულირება და მთელი რიგი ბიუროკრატიული ნინაღობების მოხსნა გახდა ეკონომიკური აქტივობების წახალისებისა და ინვესტიციების მოზიდვის ერთ-ერთი საშუალება.[66]

New Public Management-მა ახლებურად განსაზღვრა ბიუროკრატიის როლი მართვის პროცესში. მართვის ახალი მოდელი არ კმაყოფილდება სახელმწიფოს მხოლოდ ფორმალური ლეგიტიმაციით. ბიუროკრატია, პირველ რიგში, მომსახურებასა და სერვისზე უნდა იყოს ორიენტირებული. მხოლოდ არჩევნები და კანონით განსაზღვრული მართვის ფორმალურ-დოგმატური პროცედურები არ არის საკმარისი მოსახლეობის მხრიდან ნდობის მოსაპოვებლად.[67]

მე-20 საუკუნის 80-იან წლებში გაძლიერებულმა ნეოკონსერვატიულმა და ორდო-ლიბერალურმა იდეოლოგიამ პოლიტიკურ პრაქტიკაში თავისი პრაქტიკული გამოხატულება ჰპოვა დიდ ბრიტანეთში „ტეტჩერიზმისა" და აშშ-ში „რეიგანომიკა"-ს სახით.

New Public Management ცდილობს მართვისა და პოლიტიკის „ეკონომიზაციას" ცდილობს მიკროეკონომიკური კატეგორიებით ახსნას პოლიტიკისა და მართვის სფერო. ამ თეორიის უმთავრესი ორიენტირია რაციონალური და მოგებაზე ორიენტირებული ინდივიდი. New Public Management ესწრაფვის ბიუროკრატიის პარტიკულარული ინტერესების განეიტრალებასა და გადასახადის გადამხდელთა ინტერესების მაქსიმალურად ფართოდ გათვალისწინებას.

წინა პლანზეა წამოწეული მენეჯმენტის მნიშვნელობა სახელმწიფო მართვაში. კერძო სექტორში მენეჯმენტის წარმატებული მოდელების გადმოტანა საჯარო სექტორში განიხილება როგორც მართვის ოპტიმიზაციის ერთ-ერთი უმთავრესი წინაპირობა. განსაკუთრებული აქცენტი კეთდება მენეჯერთა პროფესიულ კვალიფიკაციასა და გამოცდილებაზე. შედარებით ნაკლები მნიშვნელობა ენიჭება მართვის იურიდიულ, ფორმალურ-დოგმატურ ასპექტებს.

New Public Management-ს კერძო სექტორისათვის დამახასიათებელი რისკის ელემენტი ფართოდ შემოაქვს საჯარო სექტორშიც. გადაწყვეტი-

66 Seiwald, Neue Wege des Haushaltsmanagements: internationale Erfahrungen, Herausforderungen und Trends, 2013, 19 ff.

67 Kegelmann, New Public Management. Möglichkeiten und grenzen des Neuen Steuerungsmodells, 2007, 25.

ლების მიღების პროცესში მენეჯერი უნდა მოქმედებდეს ინდივიდუალური პასუხისმგებლობით. მენეჯმენტი, ასევე, მაქსიმალურად უნდა იყოს დისტანცირებული პოლიტიკისაგან. New Public Management-ის მოდელში დომინირებს მართვისადმი ტექნოკრატიული მიდგომა.

New Public Management-ის მიხედვით, საჯარო და კერძო სექტორს შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილება უნდა დაეფუძნოს სუბსიდიარობის პრინციპს. საჯარო სექტორმა უნდა განახორციელოს მხოლოდ ის ამოცანები, რასაც ვერ განახორციელებს არა-სახელმწიფო სექტორი. მართვა უნდა იყოს ორიენტირებული შედეგზე, ხოლო შედეგის მიღწევის ინდიკატორები უნდა იძლეოდნენ მათი (რაციონალურად) გადამოწმების შესაძლებლობას; მართვის სისტემაში დეცენტრალიზაცია ხელს შეუწყობს მოქალაქეებთან ახლოს მდგომი მმართველობის ჩამოყალიბებას. მართვის მიზანი უნდა იყოს საჯარო სექტორში კონკურენციის წახალისება და ამ ფორმით მოქალაქეთა სერვისების გაუმჯობესება.[68]

New Public Management-ის თანახმად, კონკურენციის წახალისება და მართვის კონკურენტული მოდელების შემოღება ხელს შეუწყობს ინოვაციური ფორმების დანერგვას და მოგვცემს რეფორმატორული კონცეფციების რეალიზაციის საშუალებას.[69]

New Public Management არ უპირისპირდება სახელმწიფოს იდეას, არამედ მიზნად ისახავს სახელმწიფო მართვის ოპტიმიზაციას. New Public Management ესწრაფვის „მცირე სახელმწიფოს", სადაც სახელმწიფო მთლიანად ფოკუსირებულია მის უმთავრეს ფუნქციებზე და უარს ამბობს მთელ რიგ, მისთვის არატიპურ ფუნქციებზე. მთელი რიგი სახელმწიფო ფუნქციები დელეგირებულია არასახელმწიფო ინსტიტუტებსა და კერძო სექტორზე. დელეგირება იძლევა საჯარო ფუნქციების ეფექტურად და მოქნილად განხორციელების შესაძლებლობას. ასეთი მოდელი იძლევა შეცვლილ სოციალურ და საზოგადოებრივ გარემოსთან ადაპტაციის საშუალებასაც.

ადმინისტრაციული პროცედურები უნდა სრულდებოდეს მაქსიმალურად მჭიდრო ვადებში, უნდა იყოს მოქნილი და მარტივი. მართვა უნდა იყოს ორიენტირებული არა იურიდიული „პროდუქციის" წარმოებაზე, არამედ შედეგზე.

მართვის მოდელი, რომელსაც ესწრაფვის New Public Management განსხვავებულია მართვის წმინდა ბიუროკრატიული სტილისაგან. ის არ აღიარებს იერარქიული კონტროლის სისტემას და ძირითადი ყურადღება გადატანილი აქვს საჯარო სექტორის მოხელეთა მოტივაციასა და შედეგზე.[70]

68 Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2008, 48-49.

69 Kegelmann, New Public Management. Möglichkeiten und grenzen des Neuen Steuerungsmodells, 101.

70 იქვე, 154.

პოლიტიკამ უნდა ჩამოაყალიბოს სახელმწიფოს მართვის გრძელვადიანი სტრატეგია და არ უნდა ერეოდეს საჯარო სექტორის ყოველდღიურ, მიმდინარე საქმიანობაში.[71] სახელმწიფო უნდა იმართებოდეს, როგორც დიდი კორპორაცია, როგორც ჰოლდინგი. „კორპორატიული" მენეჯმენტის მოდელიდან გამომდინარე უნდა ყალიბდებოდეს საჯარო სექტორის მართვაც. როგორც რესურსების, ისე ცალკეული უფლებამოსილების დელეგირება უნდა მოხდეს ადმინისტრაციული სისტემის შიდა სტრუქტურულ ერთეულებზე.

New Public Management განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს კერძო სექტორში დასაქმებული პერსონალის განვითარების კონცეფციებს და ცდილობს მათ გადმოტანას სახემწიფო მართვის სფეროში. საჯარო და კერძო სექტორის თანამშრომლებს შორის მობილობის წახალისებით New Public Management ესწრაფვის საჯარო და კერძო სექტორს შორის განსხვავების ნიველირებას.[72]

New Public Management-ის მიხედვით საჯარო სექტორის მოხელე უნდა იყოს რისკზე და შედეგზე ორიენტირებული. პროფესიული მენეჯმენტის სისტემა ამართლებს სახელმწიფო სექტორში. შესაბამისად, ეს უნარები უნდა დამკვიდრდეს საჯარო სექტორშიც, რისთვისაც საჭიროა პროფესიული გადამზადების შესაბამისი სისტემის დანერგვა. საჯარო მოხელე უნდა საქმიანობდეს კონკურენციაზე დაფუძნებულ და შედეგზე ორიენტირებულ გარემოში, რომელიც დაფუძნებულია მოტივაციისა და კარიერული წინსვლის პრინციპებზე.

8.6. მართვის ახალი მოდელის კონცეფცია

მე-20 საუკუნის 90-იან წლებში ჩამოყალიბდა დამას New punlic Management-ის გერმანულ ვერსიასაც უწოდებენ.[73] მართვის ახალი მოდელის კონცეფცია აკრიტიკებს ბიუროკრატიულ მმართველობას და ესწრაფვის ბიუროკრატიული მართვის არსებული მოდელის მოდერნიზაციას. მართვის ახალი მოდელის კონცეფცია განვითარდა უშუალოდ ბიუროკრატიის მაღალი იერარქიის პირების მიერ. შემთხვევითი არ არის, რომ მას „საჯარო მართვის ბოსების" რევოლუციასაც უწოდებენ.[74]

„ახალი მოდელი" აქცენტებს აკეთებს არა სახელმწიფო ფუნქციების შემცირებაზე, (როგორც ამას სახელმწიფოს ლიბერალური კონცეფცია მოითხო-

71 Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2008, 49.

72 Barkowsky, Reform der Kommunalverwaltung in England und Deutschland: New Public Management zwischen Reformrheotirk und Reformergenissen, 2014, 83 ff.

73 Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2008, 346.

74 Blanke/Bandemer/Nullmeier/Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2001, 82-83.

ვს), არამედ ცდილობს გააუმჯობესოს საჯარო სექტორის შიდა სტრუქტურები, ესწრაფვის მართვის სისტემის შიდა სტრუქტურების რეფორმირებასა და მოდერნიზაციას.[75] „ახალი მოდელი" განსხვავდება „მცირე სახელმწიფოს" ნეო-ლიბერალური კონცეფციისაგან. ის არ ესწრაფვის „მინიმალურ სახელმწიფოს" და არც საჯარო სექტორის გაუქმებას. „ახალი მოდელის" მიზანია საჯარო სექტორის განმტკიცება მისი მოდერნიზაციის გზით.[76]

„ახალი მოდელი" ცდილობს გამოასწოროს ის ხარვეზები, რომელიც დამახასიათებელია მართვის ბიუროკრატიული მოდელისათვის: რესურსების ნაკლებად ეფექტური გადანაწილება; სტრატეგიის დეფიციტი; გრძელვადიანი მიზნებისა და პრიორიტეტების არარსებობა; მენეჯმენტის დეფიციტი; საჯარო სექტორის ნაკლები მიმზიდველობა; ლეგიტიმურობის დეფიციტი, საზოგადოების მხრიდან აღიარებისა და ავტორიტეტის ნაკლებობა.[77]

„ახალი მოდელი" ცდილობს გაანეიტრალოს ის უარყოფითი განწყობები და ასოციაციები, რომელსაც საზოგადოებაში იწვევს მართვის ბიურორატიული სისტემა.

მართვის ბიუროკრატიული სისტემა ორიენტირებულია კანონის ნორმებსა და რესურსებზე. „ახალი მოდელის" მიხედვით, მართვა ორიენტირებული უნდა იყოს მიზანსა და შედეგზე. ამ ფორმით, „ახალი მოდელი" ცდილობს დაძლიოს მართვისადმი წმინდა ფორმალურ-იურიდიული, დოგმატური მიდგომები.[78]

მართვის რეალურ პრაქტიკაში „ახალი მოდელის" მისაბაძი მაგალითია ჰოლანდიური ქალაქი, ტილბურგი. ტილბურგს დიდი დავალიანება ჰქონდა. ბიუროკრატიის ხარჯები კიდევ უფრო ამძიმებდა ქალაქის ისედაც რთულ ფინანსურ მდგომარეობას. ამ სიტუაციის გამოსასწორებლად მოხდა ქალაქის მართვის მოდელის სრული რეორგანიზაცია და იგი იმართებოდა როგორც დიდი კონცერნი, ჰოლდინგი. მართვის ამ ფორმით რადიკალურმა რეორგანიზაციამ დადებითი შედეგი გამოიღო და ტილბურგის მოდელი დღესაც განიხილება როგორც ნარმატებული მოდერნიზაციის ერთ-ერთი საუკეთესო მაგალითი.[79]

„ახალი მოდელის" დროს მართვა ხორციელდება არა მხოლოდ ფინანსური რესურსების გამოყოფით, არამედ შედეგის და მიზნის მითითებით.[80] არ

75 Püttner, Verwaltungslehre 14. Aufl., 2007, 134 ff.

76 Schuppert, Verwaltungswissenschaft (Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre), 2000, 698 ff.

77 იქვე, 706, 708.

78 Schuppert, Verwaltungswissenschaft (Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre), 2000, 951 ff.

79 Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2008, 346.

80 Püttner, Verwaltungslehre 14. Aufl., 2007, 189 ff.

არის აუცილებელი მმართველობის დეტალურ მოწესრიგება, წვრილმანების ჩათვლით. ახალი მოდელის მიხედვით, მართვა უნდა ხორციელდებოდეს მიზნების მეშვეობით.[81]

„ახალი მოდელის" მიხედვით საჯარო დაწესებულება, მაგალითად სახელმწიფო უნივერსიტეტი „მიიღებს დაფინანსებას არა X ოდენობით", არამედ „ამ დაფინანსების მიღებით უნივერსიტეტი გაზრდის სტუდენტების რაოდენობას X ოდენობით და აამაღლებს სამეცნიერო კვლევების ხარისხს მაღალრეიტინგულ გამოცემებში X ოდენობის სამეცნიერო პუბლიკაციის გამოქვეყნებით". ამ მოდელის მიხედვით, საჯარო დაწესებულება „უპირობოდ" კი არ ღებულობს დაფინანსებას, არამედ შედეგისა და მიზნის გათვალისწინებით.

„ახალი მოდელი" ესწრაფვის შიდაორგანიზაციულ დეცენტრალიზაციას, მათ შორის ფინანსურ დეცენტრალიზაციას. სტრუქტურულ ერთეულს აქვს თავისი ბიუჯეტი, რომელსაც ის განკარგავს საკუთარი პასუხისმგებლობით და არ უნევს თითოეულ წვრილმანზე თხოვნით მიმართოს ცენტრალურ ადმინისტრაციას. ასევე ხდება რესურსების მართვის დეცენტრალიზაცია. დაწესებულების სტრუქტურულ ერთეულს უკვე არ უნევს „ბრძოლა" რესურსებისათვის, რადგანაც საკუთარი პასუხისმგებლობით განკარგავს მისთვის გადაცემულ რესურსებს. შედეგად, იზრდება რესურსების ეკონომიურად გამოყენება და ეფექტურობა.[82]

„ახალ მოდელის" მიხედვით მართვის სისტემა უნდა ეფუძნებოდეს არა „ზევიდან" მომდინარე ბრძანებებს, არამედ შეთანხმებას ხელმძღვანელობასა და სტრუქტურულ ერთეულებს შორის, ე.წ. კონტრაქტ-მენეჯმენტს. კონტრაქტ-მენეჯმენტის დროს ხელმძღვანელობა ქვედა სტრუქტურებთან ერთად თანხმდება როგორც შედეგებზე, ასევე ამ შედეგის მისაღწევად არჩეულ საშუალებებზე.[83]

„ახალი მოდელის" მიზანს განსაზღვრავს საბოლოო პროდუქტი, და არა რომელიმე ამოცანის წმინდა ფორმალურ-იურიდიული კრიტერიუმებით შესრულება. ასეთი მიდგომა ზრდის თანამშრომლებში ინოვაციურ განწყობებს, წაახალისებს ინიციატივასა და სიახლეს. მართვა ორიენტირებული ხდება პროდუქტზე, მოქალაქეებზე გაწეული მომსახურების ხარისხზე.[84] იცვლება მართვის აქცენტებიც.

თუ ადრე მართვის სისტემის საფუძვლებს აყალიბებდა ისეთი კატეგორიები, როგორიცაა „მართვის ამოცანები" ან „მართვის ფუნქციები", ეხლა

81 Schuppert, Verwaltungswissenschaft (Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre), 2000, 951.

82 იქვე. 952.

83 Schuppert, Verwaltungswissenschaft (Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre), 2000, 951.

84 Siepmann/Siepmann, Verwaltungsorganisation, 6. Aufl., 2004, 281.

უპირველესად ხდება გაწეული მომსახურებისა და ამ მომსახურებით მიღებული საბოლოო პროდუქტის სახეობათა დეფინირება.[85]

სახელმწიფო ბიუროკრატიას აქვს ბუნებრივი მონოპოლია მთელ რიგ ფუნქციებზე. კონკურენციის არარსებობა, თავის მხრივ, უარყოფითად მოქმედებს ორგანიზაციის ინსტიტუციურ განვითარებაზე. „ახალი მოდელის" მიხედვით ხდება კონკურენციის წახალისება, მათ შორის ორგანიზაციის სტრუქტურულ ერთეულებს შორის.

„ახალი მოდელის" მიხედვით მართვის დეცენტრალიზებული სისტემა უფრო ეფექტურია, რამდენადაც პასუხისმგებლობის დელეგირებით იზრდება პერსონალური პასუხისმგებლობა და მოტივაცია. ამავე დროს, დეცენტრალიზაცია არ განიხილება როგორც „ანტიცენტრალიზმი". დეცენტრალიზებული მოდელის პირობებში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს მათი კოორდინაცია და კონტროლის ასევე ცენტრალური მოდელის შექმნა, რომელმაც უნდა გადაამოწმოს მიღწეული შედეგებიც.

„ახალი მოდელი" აყალიბებს ახალ მოთხოვნებს პერსონალის კვალიფიკაციის მიმართ.[86] კვალიფიკაციის დონეს უკვე არ განსაზღვრავს მხოლოდ გამოცდილება და დაწესებულებაში მუშაობის სტაჟი. შესაბამისად, იზრდება პერონალის მოტივაცია, რომ მუდმივად იზრუნონ საკუთარი კვალიფიკაციის ზრდაზე და პროფესიული ცოდნის განახლებაზე.

„ახალი მოდელი" ცდილობს დაძლიოს თანამედროვე ბიუროკრატიისათვის დამახასიათებელი ე.ნ. „ორგანიზებული უპასუხისმგებლობა" და პასუხისმგებლობის დელეგირებული სისტემის შემოღებით ესწრაფვის დაამკვიდროს ბიუროკრატიის „ორგანიზებული პასუხისმგებლობა".[87]

„ახალი მოდელისათვის" მიუღებელია თანამედროვე ბიუროკრატიული მართვის სისტემა, რომელიც საკუთარი, შიდა პროცესების მართვით უფრო არის დაკავებული, ვიდრე მოქალაქეებთან ურთიერთობით. „ახალ მოდელს" ძირითადი აქცენტი გადააქვს მოქალაქესა და მომხმარებელზე.[88]

„ახალი მოდელი" არ იზიარებს მართვის ბიუროკრატიულ სისტემის ზედმეტ „იურიდიზაციას" და პერსონალის ორიენტაციას მხოლოდ ფორმალურ-დოგმატური წესების ცოდნაზე.[89] „ახალი მოდელი" აქცენტს აკეთებს პერსონალის მენეჯმენტზე- მოტივაციაზე, ხელმძღვანელობის უნარებზე, ინიციატივებზე. „ახალი მოდელი ესწრაფვის დანერგოს კერძო სტრუქტუ-

85 Schuppert, Verwaltungswissenschaft (Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre), 2000, 952.

86 Siepmann/Siepmann, Verwaltungsorganisation, 2004, 281 ff.

87 იქვე.

88 იქვე.

89 Verwaltungslexikon, 3. Aufl., 2002, 716.

რების მოდელზე ორიენტირებული მართვის დეცენტრალიზებული სტრუქტურა; შედეგზე და მიღწევებზე ორიენტირებული სისტემა; წაახალისოს კონკურენცია და მომხმარებელზე ორიენტაცია.[90]

„ახალი მოდელი" ეფუძნება პოლიტიკისა და მართვის სისტემებს შორის პასუხისმგებლობის მკაფიო გამიჯვნას. მართვის მთავარ სუბიექტად მიჩნეულია პოლიტიკური ხელმძღვანელობა, რომელიც განსაზღვრავს მმართველობის ძირითად მიზნებს და მიზნის მიღწევის საშუალებებს. პოლიტიკა და მართვის ორგანოები თანხმდებიან მართვის მიზნებზე. შენარჩუნებულია მართვის ორგანოთა პოლიტიკური დამოუკიდებლობა და იერარქიული სისტემაც.[91]

8.7. საჯარო და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობა public-private partnership

public-private partnership-ის თეორიას დიდი ხნის ისტორია აქვს, მაგრამ პოლიტიკურ პრაქტიკაში მისი დანერგვა და განვითარება უკავშირდება რონალდ რეიგანისა და მარგარეტ ტეტჩერის სახელს. ეს თეორია განსაკუთრებით განვითარდა ანგლოსაქსონურ ქვეყნებში. შედარებით ნაკლები განვითარება ჰპოვა მან კონტინენტურ ევროპის ქვეყნებში.[92]

public-private partnership იყო ნეოლიბერალური პოლიტიკის ნაწილი. იგი უფრო მეტად გავრცელებული იყო რეგიონალურ და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა დონეზე. კერძო სექტორის წარმომადგენლები ძირითადად ჩართული იყვნენ რეგიონალურ და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე შექმნილ სტრუქტურებში. საჯარო და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობა, ძირითადად, მოიცავდა სხვადასხვა ინფრასტრუქტურას, საბინაო სექტორს და ა.შ. ეს თანამშრომლობა ესწრაფვის თვითმმართველობის დონეზე ეკონომიკისა და ბიზნესის წახალისებას. ამ მიზნით, კერძო ბიზნესის წარმომადგენელი მეწარმეები ჩართული არიან კომუნალური ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელებაში.[93]

public-private partnership ერთგვარი კრებითი ცნებაა, რომელიც გულისხმობს სახელმწიფოს მართვაში კერძო ბიზნესის მონაწილეობის ყველა შესაძლო ფორმას. კერძო, არასახელმწიფო და სახელმწიფო ორგანოები თანამშრომლობენ ერთობლივ, შერეულ ორგანოებში ან საწარმოებში, რომ განახორციელონ ის პროექტები, რომელიც, ასევე, შესაძლებელია დამოუკიდებლად განახორციელოს სახელმწიფომ.[94]

90 Siepmann/Siepmann, Verwaltungsorganisation, 2004, 285.

91 იქვე.

92 Weber/Schäfer/Hausmann, Handbuch Public Privat Partnership, 2006, 4.

93 იქვე.

94 Blanke/Bandemer/Nullmeier/Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltugsreform, 2001, 129.

public-private partnership-ის დროს ხდება საჯარო და კერძო სექტორს შორის შრომის ერთგვარი გადანაწილება, იმისათვის რომ მიღწეული იქნეს საჯარო მიზანი. კერძო სექტორთან თანამშრომლობის ეს ფორმა საჯარო მართვის ორგანოებს აძლევს ახალი ფინანსების მოზიდვისა და საჯარო პროექტებში კერძო კაპიტალის ჩართვის შესაძლებლობას.

public-private partnership ყოველთვის არ არის წარმატებული მოდელი.[95] ხშირ შემთხვევაში, ამ პროექტში ჩართული კერძო კომპანიების გაკოტრების შემდეგ, სახელმწიფო ორგანო იძულებულია თავის თავზე აიღოს ფინანსური ვალდებულებები. ეს მოდელი, ხშირად უარყოფითად აისახება გაწეული მომსახურების ხარისხზეც.

public-private partnership განიხილება როგორც ფუნქციონალური პრივატიზაციის ფორმა.[96] სახელმწიფო უარს ამბობს ცალკეული ფუნქციების განხორციელებაზე და მას ანდობს კერძო დაწესებულებებს. სახელმწიფო ფუნქციის განხორციელებაში ერთვება კერძო კაპიტალი. public-private partnership შესაძლებელია განხორციელდეს ხელშეკრულების საფუძველზე, ან ინსტიტუციონალიზებული ფორმით, როდესაც საჯარო და კერძო სექტორის წარმომადგენლები აფუძნებენ ახალ სუბიექტს, რომელიც ფინანსდება საჯარო ფინანსებითა და კერძო ინვესტორების მონაწილეობით.

ძირითადი მიზანი, რომელსაც ესწრაფვის სახელმწიფო ორგანო public-private partnership-ში მონაწილეობით, არის ამ ფორმით ხარჯების ეკონომია. მიახლოებითი გათვლებით, public-private partnership საჯარო სექტორს აძლევს დაახლოებით 10-15%-ით ეკონომიის შესაძლებლობას.[97] გარდა ამისა, ეს მოდელი სახელმწიფო ორგანოებს საშუალებას აძლევს ფოკუსირებული იყვნენ უშუალოდ საჯარო ფუნქციებზე და არა მათთვის არატიპურ ამოცანებზე (მშენებლობა, რემონტები, სხვადასხვა სერვისები და სხვ.).

public-private partnership-ის მოდელი განსაკუთრებით ამართლებს, თუ საჯარო სექტორს დიდი დავალიანება ან სხვა ფინანსური პრობლემები აქვს. ფინანსების ეფექტურად და მომჭირნედ ხარჯვის მიმართულებით კერძო სექტორს, როგორც წესი, უფრო დიდი გამოცდილება აქვს და ატარებს უფრო ეფექტურ მენეჯმენტს. თავის მხრივ, კერძო სექტორი დაინტერესებულია ახალი სფეროების ათვისებით და მოგებით.[98]

public-private partnership ეფექტურად მოქმედებს, თუ საჯარო სექტორს აქვს კონტროლის განხორციელების კარგი მექანიზმები. წინააღმდეგ შემ-

95 Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl., 2010, 647.

96 იქვე, 559.

97 Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl., 2010, 560.

98 Weber/Schäfer/Hausmann, Handbuch Public Privat Partnership, 2005, 9.

თხვევაში, მან შეიძლება სერიოზული ზარალი მოუტანოს საჯარო დაწესებულებას. ასევე მნიშვნელოვანია ხელშეკრულების დადების დროს დეტალურად იქნეს გათვალისწინებული საჯარო სექტორისათვის არსებული რისკები. სხვანაირად, public-private partnership შეიძლება უფრო ძვირიც დაჯდეს, ვიდრე მისი საჯარო ალტერნატივა.

public-private partnership-ის მოდელისას აუცილებლად უნდა გავითვალისწინოთ საჯარო და კერძო სექტორის მიზანს სორის არსებული პრინციპული სხვაობა. პოლიტიკა და სახელმწიფო მართვა ყოველთვის ორიენტირებულია საჯარო სიკეთეზე, ხოლო კერძო სექტორი- მოგებაზე.

public-private partnership გარკვეულ რისკებს უქმნის ღია მმართველობას. სახელმწიფო მართვა უნდა იყოს ღია, ხოლო საჯარო ინფორმაცია- ხელმისაწვდომი. public-private partnership-ის შემთხვევაში რთულდება საჯარო და კერძო სექტორს დადებული ხელშეკრულების შინაარსის გაცნობა, რადგანაც კერძო სექტორი შეიძლება დაეყრდნოს კომერციული საიდუმლოების პრინციპს. შესაბამისად, რთული ხდება იმის გარკვევაც, რამდენად რენტაბელური იყო ამ ხელშეკრულების დადება საჯარო სექტორისათვის.[99]

public-private partnership-ის შემთხვევაში სახეზეა დემოკრატიული ლეგიტიმაციის პრობლემა.100 გარდა ამისა, მცირდება საჯარო სექტორის გავლენა და კონტროლი საჯარო ფინანსების გამოყენების მიზნობრიობასა და ეფექტურობაზე. ასევე, დიდია კორუფციის რისკიც. ეკონომიური და ფინანსური ზარალი კი საბოლოოდ უნდა აანაზღაუროს მოქალაქემ და გადასახადის გადამხდელმა. ამ რისკების გათვალისწინებით, public-private partnership მოითხოვს ფრთხილ და მოზომილ მიდგომას.

99 Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Auflage, 2010, 667.

100 იქვე, 602.

თავი II. ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანი

1. საჯარო მმართველობა ადმინისტრაციული მეცნიერების ჭრილში

1.1. საჯარო მმართველობის გააზრების მასშტაბი

ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანი არის როგორც საჯარო მმართველობის სინამდვილე (მისი რეალური საქმიანობა),[101] ისე საჯარო მმართველობის განვითარების დინამიკა[102] და მოდერნიზაციის/რეფორმის საკითხები.[103] ამიტომაც არის, რომ ადმინისტრაციულ მეცნიერებას უწოდებენ ინტეგრაციულ მეცნიერებას, რომელიც საჯარო მმართველობას შეისწავლის სხვადასხვა – ნორმატიული (სამართლებრივი), პოლიტიკური, მენეჯერული, კულტურული, ისტორიული და სხვა პერსპექტივიდან. ამ თავისებურების გათვალისწინებით ლიტერატურაში არსებული მიდგომები – მოახდინოს საჯარო მმართველობის დეფინიცია, ან მისი აღწერა[104] – ადმინისტრაციული მეცნიერების პოზიციიდან ისე უნდა იქნას დანახული, თუ რა შემთხვევაში იქნება შესაძლებელი უფრო სრულფასოვნად წარმოჩინდეს ადმინისტრაციული მეცნიერების კვლევის საგანი.

1.2. საჯარო მმართველობის სინამდვილე

როგორც უკვე ითქვა, ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანი არის საჯარო მმართველობა არა როგორც მხოლოდ ნორმატიული ან იდეალური (რეფორმის ჭრილში) მოდელი, არამედ, უპირველესად, როგორც სინამდვილე. საჯარო მმართველობის „ამოცანები, ორგანიზაცია, პერსონალი, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი – ეს ის ტიპიური მოვლენებია, რომელიც ადმინისტრაციულ რეალობას წარმოადგენს.“[105] სადაო არ უნდა იყოს, რომ საჯარო მმართველობის მხოლოდ სამართლებრივი სამყაროს შესწავლა, თუ არ მოხდება მისი ფაქტობრივი ყოფიერების გამოკვლევა, შეუძლებელია. ამიტომ „წმინდა დესკრიფციული მიდგომა გამორჩეული „დოზით“ არის დამახასიათებელი ამ მართვის შემსწავლელი მეცნიერებისათვის“.[106] ამგვარად, ადმინისტრაციული მეცნიერება საჯარო მმართველობას, უმეტესად, შეისწავლის სოციალური მეცნიერებისა და (ადმინისტრაციული) სამართლის მეცნიერების სინთეზის საფუძველზე.[107]

---

101 Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010, 66.

102 Franz, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2013, 129 ff.

103 Kuhlmann/Wollmann, Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa, 2013, 43 ff;

104 Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, I Bd., 11. Aufl.,1999, §3, Rn. 3 ff.

105 იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, 2009, 15.

106 ხუბუა, წინათქმა, იხ. რუსიაშვილი (შემდგ.), ადმინისტრაციული დავების განსჯადობის პრობლემები, კანონმდებლობის გამოყენების სასამართლო პრაქტიკა, 2014, 7.

107 Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010, 68.

ამ შემთხვევაში სამართლებრივი მეცნიერების ცალკე გამოყოფას საფუძვლად უდევს ის გარემოება, რომ საჯარო მმართველობა, უპირველესად, სწორედ სამართლებრივ საფუძვლებს ემყარება და ამ უკანასკნელის შემსწავლელი მეცნიერების გარეშე ადმინისტრაციული მეცნიერება ერთგვარ „ტორსს“ (ანუ თავისა და ხელ-ფეხის გარეშე არსებულ ტანს) დაემგვანებოდა.[108] სამართლის გარდა, საჯარო მმართველობის სინამდვილის ფორმირებაზე არსებით გავლენას ახდენს პოლიტიკა, მენეჯმენტი, მმართველობითი კულტურა (სტილი) და ა.შ., რომლის შემსწავლელი მეცნიერებები ასევე წარმოადგენენ ადმინისტრაციული მეცნიერების ნაწილებს, რაზეც მოგვიანებით ვრცლად იქნება საუბარი.

1.3. საჯარო მმართველობის რეფორმა/მოდერნიზაცია

ადმინისტრაციული მეცნიერების შესწავლის საგანი არ არის მხოლოდ საჯარო მმართველობის სინამდვილე (ანუ საჯარო მმართველობაზე სამართლის, პოლიტიკის, მენეჯმენტის ან მმართველობითი სტილის გავლენა), არამედ ასევე მისი რეფორმისა და მოდერნიზაციის საკითხები. ამ თვალსაზრისით, ადმინისტრაციული მეცნიერების ამოცანაა, ერთი მხრივ, საჯარო მმართველობის რეფორმის ღირებულებითი საფუძვლების (სამართლებრივი, დემოკრატიული, სოციალური და გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს პრინციპები, კარგი მმართველობა და სხვა), ხოლო, მეორე მხრივ, არსებული სინამდვილის გათვალისწინებით, შეიმუშავოს საჯარო მმართველობის რეფორმისა და ოპტიმიზაციის კონცეფცია (ასეთია მაგალითად PPP, NPM, E-Goverment და სხვა). არ არსებობს სხვა სფერო, რომელიც ამ საკითხების კომპლექსური შესწავლით იქნებოდა დაკავებული.

2. საჯარო მმართველობის დეფინიცია თუ აღწერა?

2.1. საჯარო მმართველობის დეფინიციის ტრადიციული მეთოდები და მათი კრიტიკა

საჯარო მმართველობის განსაზღვრა – ანუ იმის დადგენა, სახელმწიფოებრივი ცხოვრების თუ რა ნაწილს წარმოადგენს ის – ეფუძნება მის ორგანიზაციულ და მატერიალურ გაგებას, რომელთა მიმართ ლიტერატურაში არსებობს ნეგატიური და პოზიტიური განმარტების მცდელობები. არსებობს ასევე მიდგომა, რომელიც ახდენს საჯარო მმართველობის აღწერას ნაცვლად მისი დეფინიციისა, რომელიც უფრო აპრობირებულია ადმინისტრაციული მეცნიერების სფეროში.

1) საჯარო მმართველობის ნეგატიური განსაზღვრის მეთოდი „სუბსტრაქციის მეთოდის“ სახელითაც არის ცნობილი, რომელიც ჯერ კიდევ ოტო მაიერმა შემოიტანა გერმანულ სამართალში. ამ მეთოდის თანახმად, საჯარო მმართველობა არის „სახელმწიფო ან საჯარო ხელისუფლების სხვა გან-

108 იქვე, 68.

მახორციელებლის საქმიანობის სფერო, რომელიც არც კანონშემოქმედება და არც მართლმსაჯულება არ არის".[109] მოგვიანებით ეს მიდგომა მოდიფიცირებულ იქნა ვერნერ თიმეს მიერ, რომელმაც საჯარო მმართველობა განმარტა როგორც „სახელმწიფო ან მასზე დაქვემდებარებული ორგანიზაციების (მიუხედავად იმისა, არის ის საჯარო თუ კერძო-სამართლებრივად მოწყობილი) საქმიანობის სფერო, რომელიც არც კანონშემოქმედებაა, არც მართლმსაჯულებაა და არც მთავრობა არ არის".[110] ამ მეთოდის თანახმად: ა) ორგანიზაციული გაგებით, საჯარო მმართველობა არის იმ ორგანოთა ერთობლიობა, რომლებიც არ მიეკუთვნება საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების შტოებს; ბ) ფორმალური გაგებით, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებისათვის საჯარო მმართველობის მატერიალურ შინაარსს მნიშვნელობა არა აქვს, რამეთუ მათ მიერ განხორციელებული საქმიანობა ყოველთვის საჯარო მმართველობად მიიჩნევა; გ) მატერიალური გაგებით კი იგივე მეთოდით მოიაზრება სახელმწიფო საქმიანობის სფერო, რომელიც დაკავშირებული არ არის საკანონმდებლო, სასამართლო ან პოლიტიკურ (სამთავრობო) საქმიანობასთან.

2) საჯარო მმართველობის პოზიტიური განსაზღვრის მეთოდი ცდილობს იმის თქმას, თუ სინამდვილეში რა არის საჯარო მმართველობა. ზოგიერთი ავტორი საჯარო მმართველობას განმარტავს როგორც სახელმწიფოებრივი მიზნის განხორციელებას ცალკეული შემთხვევის დონეზე (ჰანს პეტერსი), ან როგორც სოციალურ მოწესრიგებას (უსაფრთხოებასა და სტაბილურობას) კანონისა და სამართლის საფუძველზე (ერნსტ ფორშჰოპი), ან როგორც პოლიტიკური გადაწყვეტილებების გეგმაზომიერ და მიზანმიმართულ აღსრულებას (ფრანც-ჯოზეფ პაინე).[111] ზოგიერთი ავტორი საჯარო მმართველობის ცნების პოზიტიურ დეფინიციაში მოიაზრებს როგორც ორგანიზაციულ, ისე მატერიალურ ასპექტებს, რომლის თანახმად, „საჯარო მმართველობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების და მათზე მიკუთვნებული სუბიექტების (სსიპ-ი, დელეგირებული კერძო პირები და ა.შ.) მიერ საკუთარი პასუხისმგებლობის ქვეშ, წინასწარ განსაზღვრული მიზნების და სამართლებრივი ბოჭვის ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობა".[112] ხშირ შემთხვევაში ხდება საჯარო მმართველობის ნეგატიური ცნების კომბინირება პოზიტიურ ცნებასთან,[113] რომლის თანახმად, საჯარო მმა-

109 Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bd. 1, 1924, 7.

110 Thieme, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 1984, Rn. 5.

111 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §1, Rn. 7.

112 ტურავა, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, 2016, 11.

113 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §1, Rn. 7; ტურავა, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, 2016, 11.

რთველობა ჯერ აღწერილია პოზიტიურად, ხოლო მერე განსაზღვრულია ნეგატიურად, რომ ის არც კანონშემოქმედებაა, არც მართლმსაჯულება და არც პოლიტიკური ხასიათის ღონისძიება.

ხელისუფლების შტოების სისტემაში საჯარო მმართველობის გამოყოფის იდეა (ნეგატიური დეფინიციის მეთოდი), რომელიც ეფუძნება ხელისუფლების დანაწილების და ძალაუფლების დეკონცენტრაციის პრინციპს, მართალია, სახელმწიფო საქმიანობის კონკრეტულ სფეროს მიაკუთვნებს ხელისუფლების კონკრეტულ (აღმასრულებელ) შტოს,[114] თუმცა ის არასრულყოფილია და ბოლომდე ვერ აღწევს იმ შედეგებს, რომელიც შეიძლება ჩვენ გვაინტერესებდეს: ა) პირველი, არ განმარტავს იმას, რაც სინამდვილეში ადმინისტრაციული მეცნიერების ემპირიული ინტერესის სფეროს მიეკუთვნება, არამედ ცდილობს მხოლოდ იმის იდენტიფიცირებას, რაც ამ სფეროს არ მიეკუთვნება;[115] ბ) მეორე, საჯარო მმართველობა ხორციელდება არამარტო აღმასრულებელი, არამედ ასევე საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების მიერ,[116] რომლებიც თავიანთ ძირითად ფუნქციებს ვერ განახორციელებენ, თუ კი მათ არ ექნებოდათ ადმინისტრაციული ნაწილი.[117] მიუხედავად იმისა, რომ ეს ნაწილი მმართველობითი საქმიანობის მხოლოდ მცირე მოცულობას გულისხმობს, საჯარო მმართველობის ცნების განსაზღვრა ისე უნდა განხორციელდეს, რომ შესაძლებელი გახდეს ყველა მოცვადობის წარმოჩენა; გ) მესამე, საჯარო მმართველობა არის სახელმწიფოებრივი ცხოვრების არა რაღაც ნარჩენი, არამედ ცენტრალური ნაწილი[118] და მისი დაკნინება დეფინიციის დონეზეც დაუშვებელია; დ) და ბოლოს, აღსანიშნავია, რომ საბჭოთა სისტემებში, მიუხედავად იმისა, რომ იქ არ არსებობდა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი და ადგილი ჰქონდა ძალაუფლების კონცენტრაციას, საჯარო მმართველობას (ადმინისტრაციას, სახელმწიფო მმართველობით აპარატს) იმ სისტემაშიც თავისი ადგილი ჰქონდა, სადაც სახალხო საბჭოებისა და სოციალისტური მართლმსაჯულების გვერდით არსებობდა ასევე აღმასრულებელი ფუნქციის მქონე საქმიანობა, ანუ საჯარო მმართველობა.[119] თუმცა, ცხადია, ეს არ ადასტურებს იმას, რომ ამ სისტემებში საჯარო მმართველობა დემოკრატიულ შინაარსს ატარებდა.

რაც შეეხება პოზიტიური დეფინიციის მეთოდს, ის ასევე პრობლემურია, ვინაიდან შეუძლებელია ერთი კონკრეტული ცნებით მოცული იქნას საჯარო მმართველობის მრავალფეროვანი ასპექტები. ამიტომ როგორც

114 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §1, Rn. 2.

115 Bohne, Gegenstand, methodische Grundlagen und theoretischer Bezugsrahmen der Verwaltungswissenschaft, DV, 2014, 162.

116 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §1, Rn. 3.

117 ტურავა, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, 2016, 10.

118 Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, I Bd., 11. Aufl., 1999, §3, Rn. 3.

119 König, Moderne öffentliche Verwaltung, 2008, 33.

ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში,[120] ისე ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებაში[121] უფრო მისაღებ მეთოდად მიიჩნევა საჯარო მმართველობის აღწერის მეთოდი, ნაცვლად მისი დეფინიციისა. საჯარო მმართველობის აღწერა გულისხმობს იმ ტიპიური გამოვლინებების იდენტიფიკაციას და ანალიტიკურ შეფასებას, რაც მისთვის არის დამახასიათებელი. რაში გამოიხატება ამ მეთოდის უპირატესობა? ამ მხრივ, ცხადია, რომ თუ ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანი არის საჯარო მმართველობის სინამდვილე, ამდენად, ცხადია, სინამდვილე სწორედ აღწერის მეშვეობით ხდება შესაძლებელი. საჯარო მმართველობის ცნების სრულყოფილი განსაზღვრებით კი სასურველ შედეგს ვერ მივაღწევთ: 1) პირველ რიგში, საჯარო მმართველობის გაგება ღია უნდა დარჩეს საჯარო მმართველობის ახალი გამოვლენის ფორმების (მაგ. მოდერნიზაცია PPP-ის ფარგლებში) და ცალკეული სფეროების (განათლების, საზოგადოებრივი წესრიგის, ენერგიის, გარემოს დაცვის, ურბანული დაგეგმარების, მომხმარებელთა უფლებების დაცვის და ა.შ.) სპეციფიკურად დანახვის მიმართ, სადაც კანონმდებელი საჯარო მმართველობის შინაარსს, როგორც წესი, სხვადასხვაგვარი მნიშვნელობით განსაზღვრავს; 2) მეორე, ადმინისტრაციული მეცნიერების მიზნებისათვის საჯარო მმართველობის ფორმალური განმარტება ნაკლებმნიშვნელოვანია, ვიდრე საჯარო მმართველობის „რეალურ სამყაროში" ფუნქციონირების არსის გარკვევის მცდელობა, იმ ფორმებისა და აქტივობების განსაზღვრა, რითაც ხორციელდება საჯარო მმართველობა ან რომელშიც ჩართულია ის, ასევე, იმ გარე ფაქტორების (სამართალი, ეკონომიკა, პოლიტიკა, კულტურა და ა.შ.) გამოკვეთა, რომლებიც გავლენას ახდენს მის ფორმირებასა და ფუნქციონირებაზე. ცხადია, შეუძლებელია ისეთი დეფინიციის შემუშავება, რომელიც ერთიანად მისაღები იქნებოდა საჯარო მმართველობის შემსწავლელი ცალკეული მეცნიერებისათვის.

2.2. საჯარო მმართველობის ტიპიური ნიშნები

„რეალურ სამყაროში" ფუნქციონირებადი საჯარო მმართველობის უზოგადესი აღწერის შესაძლებლობას იძლევა საჯარო მმართველობის ის ტიპიური ნიშნები, რომელიც მას ახასიათებს:

1) უპირველესად, საჯარო მმართველობა არის ფორმალურად მკაცრად ორგანიზებული ბიუროკრატიული სისტემა, რომელიც მოიცავს როგორც ინსტიტუციურ, ისე პროცედურულ ნაწილებს: 1) ინსტიტუციური თვალსაზრისით, საჯარო მმართველობა ხორციელდება ისეთი ორგანიზაციული სტრუქტურების მიერ, რომლებიც არ მიეკუთვნება საკანონ-

120 König, Moderne öffentliche Verwaltung, 2008, 32 ff.; იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, 2008, 15-16.

121 Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, I Bd., 11. Aufl.,1999, §3, Rn. 2.

მდებლო ან სასამართლო ხელისუფლების შტოებს, ან მიეკუთვნება მათ, მაგრამ მისი მატერიალური შინაარსი ტიპიურად საჯარო მმართველობის განხორციელებაა,[122] ანუ, სხვაგვარად რომ ვთქვათ, თუ მისი საქმიანობა არ გულისხმობს საკანონმდებლო (კანონშემოქმედება, მთავრობის კონტროლი), პოლიტიკურ ან მართლმსაჯულებით საქმიანობას; 2) მკაცრად ორგანიზებული პროცედურული სისტემის თვალსაზრისით, მაქს ვებერი თავის ნაშრომში „ეკონომიკა და საზოგადოება" საჯარო მმართველობის იდეალურ ტიპად ახასიათებს ბიუროკრატიას. მისი თქმით, „მმართველობა ან ბიუროკრატიულია, ან დილეტანტური".[123] ვებერის ბიუროკრატიის მოდელი განსხვავებულია ბიუროკრატიის ნეგატიური გაგებისაგან და გულისხმობს საჯარო მმართველობის სტრუქტურირებას მკაცრად განსაზღვრული წესებით, რომელიც, როგორც ლეგალური ბატონობა, სრულად შეესაბამება დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს.[124] ასეთი ტიპის საჯარო მმართველობა არის განვითარებული მმართველობა, რომელიც განსხვავებულია განუვითარებელი მმართველობისაგან, რომლისთვისაც დამახასიათებელია მოხელეთა თვითნებობა, კლიენტელიზმი (კერძო ინტერესების წინ წამოწევა), უკონტროლობა და ა.შ.[125]

2) საჯარო მმართველობის განხორციელება შესაძლებელია საჯაროსამართლებრივად კონტროლირებადი კერძოსამართლებრივი ორგანიზაციების ფორმებშიც.[126] ამგვარად, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან ოპერაციონალიზებული საჯაროსამართლებრივი დაწესებულებები (სამინისტრო, სსიპ-ი, მუნიციპალური ორგანო) არ ამოწურავენ ფორმალური ორგანიზების სისტემას. ამავე დროს, კერძო ორგანიზაციების საქმიანობის საჯარო მმართველობად მიჩნევისათვის აუცილებელია, რომ ისინი ორიენტირებულები იყვნენ საჯარო ინტერესებზე. ამიტომ, სახელმწიფოს მიერ 100%იანი მონაწილეობით შექმნილი იურიდიული პირი, ცხადია, ჯერ არ ნიშნავს საჯარო მმართველობას. ასეთ შემთხვევაში გადამწყვეტია მისი საქმიანობის სფერო, არეალი. იურიდიული პირი შეიძლება კერძო კაპიტალის საწყისებზე შეიქმნას, თუმცა საჯარო ინტერესებზე ორიენტაციის გამო (მაგ. ავტომობილების ტექნიკური დათვალიერების, პარკირების მოწესრიგების, სახანძრო უსაფრთხოე-

122 Bohne, Gegenstand, methodische Grundlagen und theoretischer Bezugsrahmen der Verwaltungswissenschaft, DV, 2014, 166.

123 Franz, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2013, 25 f.

124 იქვე, 26.

125 ტურავა, ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, 2016, 31.

126 Bohne, Gegenstand, methodische Grundlagen und theoretischer Bezugsrahmen der Verwaltungswissenschaft, DV, 2014, 166.

ბის და ა.შ. სფეროში), რომლის დელეგირებაც მასზე ხდება, ის წარმოადგენს მმართველობითი ღონისძიებების განხორციელებას. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ბიუროკრატიული წესრიგის მოთხოვნა საჯაროსამართლებრივი ფუნქციების განმახორციელებელი კერძოსამართლებრივად ორგანიზებული ფორმების საქმიანობის მიმართაც უცვლელად არსებობს;

3) საჯარო მმართველობა სოციალური მმართველი სახელმწიფოს გამოვლინებაა, რომელიც ორიენტირებულია საზოგადოებრივ ინტერესებზე. საჯარო მმართველობის საგანია ადამიანთა სოციალური თანაცხოვრების მოწესრიგება სხვადასხვა სფეროში (უსაფრთხოება და მართლწესრიგი, სახელმწიფო ფინანსები, სოციალური უზრუნველყოფა, გარემოს დაცვა, ურბანული დაგეგმარება და ა.შ.). ამ თვალსაზრისით, საჯარო მმართველობა იგივე სოციალური მმართველი სახელმწიფოა.[127] ცხადია, რომ საერთო კეთილდღეობის (სოციალური) სახელმწიფოს პრინციპის რეალიზება წარმოუდგენელია საჯარო მმართველობის გარეშე. ამიტომ, „სოციალური სახელმწიფოს იდეა – ეს არის ტენდენცია აღმასრულებელი, მმართველი სახელმწიფოს ჩამოყალიბებისაკენ...“ (ვერნერ ვებერი).[128] საჯარო მმართველობა, როგორც სოციალური მმართველი სახელმწიფო, ორიენტირებულია საჯარო ინტერესებზე. ეს უკანასკნელი, როგორც წესი, არ არის რაღაც ფიქსირებული ღირებულება, არამედ დროდადრო ხდება მისი ცვლილება და ახლებურად განსაზღვრა.[129] ფორმალური თვალსაზრისით, სოციალურ და დემოკრატიულ სამართლებრივ სახელმწიფოში საჯარო ინტერესების (საჯარო ამოცანების) კონკრეტულ შინაარსს ადგენს უშუალოდ პარლამენტი, ან მისი დელეგირების საფუძველზე მთავრობა, კანონისმიერი დათქმის პრინციპის დაცვით. შინაარსობრივი თვალსაზრისით, საჯარო ინტერესი ინდივიდუალურსაც მოიცავს: იგი ან ემსახურება კერძო ინტერესის რეალიზებას, ან კონფლიქტში შედის მასთან (კონფლიქტის შემთხვევაში მოქმედებს თანაზომიერებისა და პროპორციულობის პრინციპები[130]);

4) საჯარო მმართველობა არის აქტიური და შემოქმედებითი საქმიანობა.[131] საჯარო მმართველობა არის აქტიური და შემოქმედებითი საქმიანობა, რომელიც ორიენტირებულია კანონით დადგენილი (უმეტესად

127 Schuppert, Verwaltungswissenschaft (Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre), 2000, 53.

128 იქვე, 53.

129 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §1, Rn. 9.

130 იქვე, ვ.ნ. 9.

131 იქვე, ვ.ნ. 11, 25.

შემზღუდავი საჯარო მმართველობისას) ან საკუთარი ინიციატივებით განპირობებული ამოცანების (ნებადამრთავი/აღმჭურველი საჯარო მმართველობისას) განხორციელებაზე. მართლმსაჯულებისაგან განსხვავებით, რომელიც კანონაღსრულების საკითხებზე კონტროლის, რეაგირების ფუნქციას ასრულებს, საჯარო მმართველობა აქტიურ მოქმედებებში გამოიხატება.[132] ამავე დროს, საჯარო მმართველობა არ არის მხოლოდ საპარლამენტო კანონით განსაზღვრული აბსტრაქტულ-გენერალური წესების აღსრულებასთან დაკავშირებული საქმიანობა (კანონაღსრულებითი, კონდიციური საჯარო მმართველობა), არამედ მას ასევე აქვს ისეთი ნაწილი, რომელიც პირდაპირ არ არის განსაზღვრული კანონმდებლის მიერ (მაგისტრალის მშენებლობა, სოციალური და კულტურული ღონისძიებების მხარდაჭერა და ა.შ.) და რომელიც მისი ზოგადი ამოცანებიდან გამომდინარეობს (კანონისმიერი ბოჭვისაგან თავისუფალი საჯარო მმართველობა). ცხადია, რომ ლავირების (დისკრეციული უფლებამოსილების ან განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებების) გარეშე საჯარო მმართველობა ცალმხრივი, წინასწარ პროგრამირებული და არაშემოქმედებითია.[133] თუმცა, ცხადია, რომ საჯარო მმართველობის დაყოფა კანონით შებოჭილ ან კანონისმიერი ბოჭვისაგან თავისუფალ მმართველობით ტიპებად დამოკიდებულია კონკრეტულ ქვეყანაში არსებული დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს კულტურაზე;[134]

5) საჯარო მმართველობა ხორციელდება სავალდებულო გადაწყვეტილებათა მეშვეობით. საჯარო მმართველობის ფარგლებში ჩატარებული პროცედურების მიზანი კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღებაა. ამ უკანასკნელის სავალდებულო ხასიათი საჯარო მმართველობას აქცევს ისეთ ფუნქციონალურ სისტემად, რომელიც განსხვავდება სხვა ისეთი საზოგადოებრივი სისტემებისაგან, რომლებიც ნებაყოფლობით მეთოდებს ეფუძნება (მაგ. არასამთავრო ორგანიზაციების საქმიანობა).[135] სწორედ სავალდებულო მეთოდების მეშვეობით ახდენს საჯარო მმართველობა სახელმწიფოებრივი ამოცანების განხორციელებას, საზო-

132 იქვე, ვ.ნ. 11.

133 Schindler, Verwaltungsermessen, 2010, 232 f.

134 König, Moderne öffentliche Verwaltung, 2008, 12 ff. საქართველოს მაგალითზე კანონით შეუზღუდავი საჯარო მმართველობის ან მისი გამოყენების პრაქტიკის მოცულობა ძალიან ცოტაა. ქართველმა საჯარო მოხელეებმა ნაკლებად იციან, თუ რას ნიშნავს დისკრეციული უფლებამოსილება, ხოლო რომლებიც ინფორმირებულნი არიან ამის თაობაზე, გამოთქვამენ სურვილს, რომ უმჯობესია, მათი საქმიანობა გაწერილი იყოს შესაბამის წესებში (იხ. ცარციძე/ბესელია/ცუხიშვილი/ყალიჩავა, საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში (სოციოლოგიური კვლევა), 2017).

135 König, Moderne öffentliche Verwaltung, 2008, 32.

გადოებრივი სიკეთეების განაწილებას და მომსახურების გაწევას. ამავე დროს, გადაწყვეტილებათა სავალდებულობა არ ნიშნავს თავნებობას, არამედ ის უნდა ეფუძნებოდეს კანონის უზენაესობის პრინციპს. კანონიერების გარდა, გადაწყვეტილების მიმართ არსებობს რაციონალურობის მოთხოვნა (რაციონალურობის თეორია), რომლის არსი არის გადაწყვეტილებით მოსალოდნელი სარგებლის მაქსიმალიზება;[136]

6) საჯარო მმართველობა კონკრეტული შემთხვევის მოწესრიგებაში და კონკრეტული ღონისძიებების გატარებაში (Einzelfallentscheidung) გამოიხატება. საჯარო მმართველობის განხორციელება უმეტესწილად ხდება კონკრეტული ღონისძიებების მეშვეობით, ის აწესრიგებს მხოლოდ ცალკეულ, კონკრეტულ შემთხვევებს. ამით ის განსხვავდება საპარლამენტო საქმიანობისგან, რომელიც გარკვეული ურთიერთობის მოსაწერიგებლად იყენებს გენერალურ-აბსტრაქტულ რეგულირებას. მართალია, ე.წ. მგეგმარებელი მმართველობის შემთხვევაში ადგილი აქვს დროში და სივრცეში მოქმედი ზოგადი წესების დადგენას, ხოლო პარლამენტს, თავის მხრივ, შეუძლია მიიღოს ცალკეული გადაწყვეტილებებიც (მაგ. კანონი ცალკეული ღონისძიებების გატარების თაობაზე),[137] თუმცა აქ საუბარია იმაზე, რომ კონკრეტული ღონისძიებების გატარება უმეტესად საჯარო მმართველობისთვისაა დამახასიათებელი.

3. საჯარო მმართველობის ელემენტები სხვა სექტორებში და მისი გამიჯვნა წმინდა საჯარო მმართველობისგან

3.1. გამიჯვნა ბიზნესის მართვისაგან

ბიზნესის მართვას, ერთი შეხედვით, ბევრი მსგავსება აქვს საჯარო მართვასთან, ვინაიდან გარეგნულად ორივე სექტორის მმართველები ჩართულები არიან ორგანიზაციული მოწყობის, მწირი რესურსების გადანაწილებისა (ალოკაციის) და ადამიანური რესურსების მართვის საკითხებში. თუმცა მათ შორის განსხვავება დიდია: 1) პირველი განსხვავება, რომელიც არსებობს ბიზნეს და საჯარო მართვას შორის არის ის, რომ ბიზნესი, ძირითადად, ორიენტირებულია მოგებაზე, საჯარო მმართველობა კი – სოციალურ კეთილდღეობაზე, სადაც ადამიანთა მოთხოვნები უფრო მთავარია, ვიდრე ფინანსური შედეგი და, ამდენად, საჯარო მმართველობის შემთხვევაში ფინანსური მოგება ან ზარალი არ მიიჩნევა წარმატების/წარუმატებლობის გაზომვის კრიტერიუმად;[138] 2) მეორე განსხვავება საჯარო და ბიზნეს

136 Franz, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2013, 23 f.

137 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, §1, Rn. 12.

138 დენჰარტ/დენჰარტი, საჯარო მართვა, 2012, 22-23.

მართვას შორის არის ის, რომ საჯარო მართვა ემყარება (ან უნდა ემყარებოდეს) პლურალისტური დემოკრატიის პრინციპებს, როცა გადაწყვეტილებების პროცესში ხდება სხვადასხვა ინტერესების გათვალისწინება, ბიზნესის შემთხვევაში ასეთი გადაწყვეტილებები მიიღება ერთი ადამიანის ან მცირერიცხოვანი ჯგუფის მიერ[139]; 3) და ბოლოს, ბიზნეს და საჯარო მართვას შორის განსხვავება არის იმაში, რომ ბიზნესს არ ახასიათებს გამჭვირვალობა, პირიქით, ის დაცულია მისი კომერციული საუდუმლოების გამხელისაგან და მედია კონტროლისაგან.[140] თუმცა, მიუხედავად ამ განსხვავებებისა, ბიზნესის როლი თანამედროვე სახელმწიფოებრივ ცხოვრებაში დიდია (მაგ. სხვადასხვა სახის სერვისების შექმნა, ადამიანთა დასაქმება და სხვა), რომლითაც ის ასრულებს საჯარო მმართველობის განტვირთვის ფუნქციას. აღსანიშნავია, რომ საბჭოთა პერიოდში ზემოთ დასახელებული სერვისების შექმნაზე მონოპოლია მხოლოდ სახელმწიფოს ჰქონდა, რამაც თავისი ნეგატიური შედეგები გამოიღო და ის სისტემის ჩამოშლის ერთ-ერთი მიზეზიც იყო.

3.2. გამიჯვნა არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობისაგან

არასამთავრობო (არამომგებიანი) ორგანიზაციებს (NPO, NGO) უფრო მეტი მსგავსება აქვთ საჯარო მმართველობასთან, ვიდრე კერძო (ბიზნეს) სექტორს. საქმე ისაა, რომ ბოლო პერიოდში გავრცელებული „მესამე სექტორის" მოდელი საზოგადოებრივი და სახელმწიფოებრივი ფუნქციების ერთგვარი ჰიბრიდული ნაზავია და ემსახურება საჯარო ამოცანების განხორციელებას (ის განსხვავდება ორსაფეხურიანი მოდელისაგან, რომელიც სახელმწიფოსა და საზოგადოების მარტივად გამიჯვნას და სახელმწიფოებრივი სექტორისაგან ყოველგვარი საზოგადოებრივის მოშორებას ქადაგებს).[141] ამგვარად, საჯარო სექტორის მსგავსად ისინიც საზოგადოებრივ ინტერესებს (ადამიანის უფლებათა დაცვა, გარემოს დაცვა, სოციალური მხარდაჭერის აღმოჩენა და ა.შ.) და საერთო კეთილდღეობის შექმნას ემსახურებიან. ასეთი ჰიბრიდული ორგანიზაციები არსებობს როგორც ეროვნულ, ისე საერთაშორისო დონეზე (მაგ. Caritas Rotes Kreuz, Amnesty International, Human Right Watch და ა.შ.), რომელთა გავლენა და ძალა დღითიდღე სულ უფრო მეტად იზრდება. თუმცა, მათი მიზნებისა და გავლენის მიუხედავად, ისინი არ განიხილებიან საჯარო მმართველობის ნაწილად, ვინაიდან ა) მათი დაფუძნება ან ლიკვიდაცია ემყარება კერძო ავტონომიის პრინციპს, ბ) ისინი თავიანთ საქმიანობას ახორციელებენ ზეგავლენის არასავალდებულო მეთოდების გამოყენებით და გ) რაც მთავარია, ისინი დამოკიდებულნი არ არიან სახელმწიფო დირექტივებზე

139 იქვე, 24-25.

140 იქვე, 25.

141 Franz, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2013, 27.

და მითითებებზე. არასამთავრობო ორგანიზაციები თავიანთ მიზნებს ახორციელებენ სახელმწიფო და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მოქალაქეთა სრულფასოვანი ჩართვის ხელშეწყობის გზით და სხვადასხვა საზოგადოებრივი აქტივობებით, სხვა მხრივ, ისინი ვერ ჩაერთვებიან საჯარო მმართველობის სფეროში და ვერ განახორციელებენ ამ უკანასკნელისთვის დაკისრებულ ამოცანებს (მაგ. ვერ გასცემენ ნებართვებს ან ლიცენზიებს, თუმცა მათ კანონიერებაზე განახორციელებენ კონტროლს). ამ თვალსაზრისით, მესამე სექტორს აკისრია როგორც საჯარო მმართველობის შევსების, ისე განტვირთვის ფუნქცია. ერთი მხრივ, ის თავად ასრულებს ბევრ საჯარო ამოცანას, ხოლო, მეორე მხრივ, ის ხელს უწყობს საჯარო მმართველობის სფეროში გადაცდომების მინიმალიზებას.

4. საჯარო მმართველობის განხილვის ძირითადი ჭრილები

ადმინისტრაციული მეცნიერება საჯარო მმართველობას და მასთან დაკავშირებულ ცალკეულ ასპექტებს განიხილავს სამ ძირითად ჭრილში: სამართლებრივ (The Legal Approach), პოლიტიკურ (The Political Approach) და მენეჯერულ (The Managerial Approach) ჭრილში.[142] მარტივი დაკვირვების საფუძველზე შეიძლება დავასკვნათ, რომ ეს ასპექტები განუყოფელია თანამედროვე საჯარო მმართველობისაგან და მის გარეშე ის ვერ იარსებებს.

4.1. სამართლებრივი მიდგომა

საჯარო მართვისადმი იურიდიული მიდგომა გულისხმობს იმას, თუ სპეციფიკურ სიტუაციებში კანონის აღსრულებისას რა როლი აქვს საჯარო მმართველობას.[143] ცხადია, რომ დღეს სამართლის, როგორც საჯარო მმართველობის ფუნდამენტის, როლი სულ უფრო მეტად იზრდება, განსაკუთრებით იმ საკითხებთან მიმართებით, რომელიც დაკავშირებულია რეგულირების ინსტრუმენტებთან, საქმიანობის ფორმებთან, ადმინისტრაციულ წარმოებასთან, ინდივიდუალური უფლებების დაცვასთან, კორუფციისა და პატრონაჟის წინააღმდეგ ბრძოლასთან და ა.შ.[144] საჯარო მმართველობის კანონისმიერი ბოჭვის ან ასეთი ბოჭვის მინიმალიზების დასაშვებ ზღვართან დაკავშირებით ანგლო-საქსურ სისტემაში საჯარო მმართველობა განიხილება ე.წ. „Rule of Law"-ს, ხოლო კონტინენტალური ევროპის სისტე-

142 Rosenbloom/Kravchuk/Clerkin, Public Administration (Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, 2015; König, Moderne öffentliche Verwaltung, 2008, 46 ff.; დენჰარტი/დენჰარტი, საჯარო მართვა, 2012, 21-22.

143 დენჰარტი/დენჰარტი, საჯარო მართვა, 2012, 21-22.

144 König, Moderne öffentliche Verwaltung, 2008, 56.

მაში სამართლებრივი სახელმწიფოს (Rechtstaat) პრინციპის ჭრილში.[145] ამ პრინციპების თანახმად, საჯარო მმართველობა უნდა ეფუძნებოდეს შესაბამის კანონმდებლობას და მიმართული უნდა იყოს ინდივიდუალური თავისუფლებების უზრუნველყოფისაკენ. ამიტომ საჯარო მმართველობის შესწავლისას უნდა გაირკვეს, ერთი მხრივ, საკითხი, თუ როგორ წესრიგდება საჯარო მმართველობა გარედან, სამართლის მეშვეობით, ან, მეორე მხრივ, საკითხი, თუ როგორც აწესრიგებს თავად საჯარო მმართველობა მისი საქმიანობის სფეროს კანონისა და სამართლის მეშვეობით.

4.2. პოლიტიკური მიდგომა

პოლიტიკური მიდგომისთვის ნაკლებად მნიშვნელოვანია საჯარო მმართველობის კანონიერების (განსხვავებით სამართლებრივი მიდგომისაგან) ან პროდუქტიულობა (განსხვავებით მენეჯერული მიდგომისაგან), არამედ მისთვის მთავარი ამოსავალი პოზიცია არის ეფექტიანობა და რეაგირების უნარი.[146] მართალია, ფორმალურად, საჯარო პოლიტიკას ძირითადად პოლიტიკური ინსტიტუციები (პარლამენტი ან მთავრობა) განსაზღვრავენ, თუმცა, ფაქტობრივად, მისი შემუშავების პროცესში თავად საჯარო მმართველობის წარმომადგენლები ფორმალური ან არაფორმალური საშუალებების გამოყენებით აქტიურად მონაწილეობენ. ამავე დროს, საჯარო სექტორი ჩართულია არა მხოლოდ ამ პოლიტიკის ჩამოყალიბებაში, არამედ ის წარმოადგენს ამ პოლიტიკის გამტარებელ მთავარ აქტორს, რაც გულისხმობს იმ „აქტივობათა ერთობლიობას, რომლებიც მიმართულია პოლიტიკური პროგრამის განსახორციელებლად" (ჯოუნსი).[147] ამ თვალსაზრისით, „...საჯარო მმართველობა არის პოლიტიკის (რომელიც აქ გაგებულია Policy-Making-ის მნიშვნელობით – კ.ყ.) ერთგვარი ინტერპრეტაცია, როგორც საზოგადოებრივი პრობლემების გადაჭრის მცდელობისა."[148] შესაბამისად პოლიტიკურ ადმინისტრაციულ სისტემაში (PAS) საჯარო მმართველობის როლი არ ამოიწურება მხოლოდ ინსტრუმენტალური მნიშვნელობის, არამედ ის ამავე დროს არის პოლიტიკის შემუშავების პროცესის აქტიური მონაწილე და შემდეგ მისი აღმსრულებელი.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო პოლიტიკისა და საჯარო მმართველობის ურთიერთგავლენის შინაარსი დამოკიდებულია თავად პოლიტიკის სახეობაზე – არის ის ზოგადი, მარეგულირებელი თუ გამანაწილებელი ხასიათის პოლიტიკა.[149] ზოგადი პოლიტიკის შემთხვევაში საჯარო მმართველობის სტილს

145 ზომერმანი, იხ. ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, ვ.ნ. 3.

146 დენჰარტი/დენჰარტი, საჯარო მართვა, 2012, 21.

147 იქვე, 2012, 90.

148 Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2008, 21.

149 დენჰარტი/დენჰარტი, საჯარო მართვა, 2012, 92-97.

განსაზღვრავენ ის პოლიტიკური რეჟიმები (მონარქიული, რესპუბლიკური, ტოტალიტარული თუ დემოკრატიული), რომლის პირობებშიც ის ფუნქციონირებს (მაგ. დემოკრატიული პოლიტიკური რეჟიმი მოითხოვს ელექტრონული მმართველობის მეტი დოზით დანერგვას). მარეგულირებელი პოლიტიკის პირობებში კი საჯარო მმართველობა ვერ მოახდენს მომხმარებლის იმ ინტერესებზე ორიენტირებას, რომელიც კანონმდებლობით თავიდანვე შეზღუდულია. გამანაწილებელი პოლიტიკის პირობებში კი საჯარო მმართველობა უფრო სოციალური პროექტების განხორციელებაზეა ორიენტირებული.

4.3. მენეჯერული მიდგომა

საჯარო მმართველობის მენეჯერული მიდგომა გულისხმობს იმას, რომ საჯარო დაწესებულებების მართვა და ორგანიზება დაეფუძნოს მენეჯმენტის პრინციპებს, რითაც ის მიგვანიშნებს, რომ საჯარო და კერძო სექტორის მართვა ძალიან ჰგავს ერთმანეთს.[150] ორივე სექტორის კონცეფციას აერთიანებს აბრევიატურა POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting), საჯარო მმართველობის ეკონომიზირების თეორია კი ცალკეულ ამ პროცესში მენეჯერული პრინციპების დანერგვას ანიჭებს უპირატესობას.[151] საჯარო სექტორში ამ მიდგომის დანერგვის მიზანია მეტი პროდუქტიულობის მიღწევა, რომლის კონცეფცია ჯერ კიდევ აშშ-ში XIX-XX საუკუნის მიჯნაზე შეიქმნა, რაც დაკავშირებული იყო მაშინდელ საჯარო სამსახურში კორუფციის, პატრონაჟის, არაკომპეტენტურობის, უდისციპლინობის, არასწორი ბიუჯეტირების და ა.შ. წინააღმდეგ წამოწყებულ რეფორმისტულ მოძრაობასთან.[152] ეს ტენდენცია განსაკუთრებით გააქტიურდა გასული საუკუნის 70-იან წლებში, რაც დაკავშირებული იყო ტეტჩერისა და რეიგანის ეკონომიკურ პოლიტიკასთან და სახელმწიფოს მომეტებული ბიუროკრატიის ნეოლიბერალურ კრიტიკასთან, 80-იანი წლებიდან კი ის ახალი საჯარო მენეჯმენტის (NPM) კონცეფციაში იქნა არტიკულირებული.[153] აშშ-ში მენეჯერული მიდგომის უახლოესი კონცეფციაში მოიაზრება საჯარო სექტორის დებიუროკრატიზაცია და გამარტივება, მისი გადაწყობა საბაზრო და კონკურენტულ საწყისებზე, სადაც კარგი მმართველი იმავდროულად კარგი მენეჯერია.[154] ასეთი სახით მმართველობითი სისტემისთვის დამახასიათებელია კერძო სექტორისთვის დამახასიათებელი მეთოდების დანერგვა (ფორმალიზებული წესების მინიმუმამდე შემცირება, საჯარო სამსახურში კონკრეტულ კრიტერიუმებზე დაფუძნებული სამუშაოს განაწილებისა და მისი შესრულების შეფასების სისტემის დანერგვა, საჯარო სექტორის მიერ

150 იქვე, 21.

151 Franz, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2013, 376 f.

152 König, Moderne öffentliche Verwaltung, 2008, 46.

153 იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, 2009, 93-95.

154 Schedler, I. Ploeller, New Public Management, 5. Aufl., 2011, 3 ff.

არა მარტო ფულის ხარჯვით დაკავება, არამედ ასევე დამატებითი სახსრების მოზიდვა სხვადასხვა ეკონომიკური აქტივობების მეშვეობით და ა.შ.).[155]

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო მმართველობის მენეჯერიალიზაცია დასაშვებია მხოლოდ იმ პირობით, რომ დაცული იქნას ბალანსი. ამ მოდელის დანერგვამ, ერთი მხრივ, არ უნდა დაარღვიოს დემოკრატიული ლეგიტიმაციის (სახალხო სუვერენიტეტის) პრინციპი, ხოლო, მეორე მხრივ, საჯარო მმართველობა უნდა ეფუძნებოდეს კანონსა და სამართალს (ლეგალიტეტის პრინციპი).[156] ამავე დროს, ცალკეული პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებისას სოციალური და გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს პრინციპების საფუძველზე დადგენილი ამოცანები და სტანდარტები დანახული არ უნდა იყოს ეკონომიკური დანახარჯების პერსპექტივიდან.[157]

4.4. კულტუროლოგიური მიდგომა

კულტუროლოგიურ მიდგომას აინტერესებს საჯარო მმართველობის კულტურა, მისი ფუნქციონირების სტილი. საჯარო მმართველობის კულტურა ეს არის მმართველობითი სუბსტრუქტურების ორიენტაცია ისეთ ღირებულებათა სისტემაზე (იდეებზე, მიდგომებზე, წარმოდგენებზე, მსოფლმხედველობაზე, იდეოლოგიაზე), რომლებიც განსაზღვრავენ ამ სტრუქტურათა სოციალური ქცევის სტილს.[158] სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ეს დეფინიცია გულისხმობს საჯარო მმართველობის ორიენტაციას X ღირებულებებზე, რომლისგანაც ხდება ან უნდა ხდებოდეს Y მმართველობითი კულტურის ოპერაციონალიზაცია. ცხადია, კონკრეტულ სოციალურ სისტემაში ეს ღირებულებათა სისტემა (ე.წ. „ორიენტაციის ნიმუშები“) ან მათი ოპერაციონალიზაციის პროცესი ექცევა ცალკეული ქვეყნის ეკონომიკური, პოლიტიკური და სამართლებრივი კულტურის გავლენის ქვეშ. ამიტომ, ჩვენ არ შეგვიძლია ვისაუბროთ საჯარო მმართველობის რაღაც უნიფიცირებულ კულტურულ მოდელზე, არამედ შეგვიძლია მხოლოდ იმის დადგენა, თუ რამდენად შეესაბამება მმართველობის კონკრეტული სტილი იმ პრინციპებს, რომელიც დადგენილია ზემოთ აღნიშნულ ღირებულებათა სისტემის საფუძველზე და მოქმედებს კონკრეტულ დროსა და სივრცეში.

პერსისტენტული (განვითარებადი) საჯარო მმართველობები, ხშირ შემთხვევაში, ვერ ამართლებენ იმ მოლოდინებს, რომელიც არტიკულირებულია მოქმედ კანონმდებლობებში. „საჯარო მმართველობის სისტემისათვის სამართლებრივი სახელმწიფოს კვალიფიკაციის მინიჭებისათვის საკმარისი არ არის საკანონმდებლო რეგულაციების მიღება, როგორიცაა, მაგალითად, თანამედროვე ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი..., არამედ

155 König, Moderne öffentliche Verwaltung, 2008, 47 f.

156 Franz, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2013, 380.

157 იქვე, 380.

158 König, Moderne öffentliche Verwaltung, 2008, 838.

მას უნდა დაემატოს აგრეთვე პრინციპებზე და ღირებულებაზე ორიენტირებული კარგი საჯარო მმართველობის კულტურა."[159] სწორედ ამასთან დაკავშირებით, ე.წ. კოპენჰაგენის კრიტერიუმების ფარგლებში, OECD-ის 2012 წლის ანგარიშში („Rethinking Europe's Rule of Law and Enlagement Agenda: The Fundamental Dilemma") ექსპერტების მიერ ცალსახად იქნა ხაზგასმული ის გარემოება, რომ გაწევრიანების პროცედურის ფარგლებში კანდიდატი სახელმწიფოს შეფასებისას ლეგალურთან შედარებით უფრო დიდი მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს ამ სახელმწიფოს სოციო-ეკონომიკური სინამდვილის ანალიზს,[160] რომელიც საჯარო მმართველობის ლეგიტიმურობის განსაზღვრის საფუძველია.

საჯარო მმართველობის კულტურის შეფასების კრიტერიუმები იყოფა ორ ძირითად სახეობად: 1) პირველი არის საჯარო მმართველობის გარესამყაროსთან ურთიერთობის სტილის (კულტურის) განმსაზღვრელი კრიტერიუმები, რომლებსაც მიეკუთვნება პროფესიონალიზმი, კანონიერება, დამოუკიდებლობა, მოტივაცია, სისწრაფე, მოქნილობა, ტრანსპარენტულობა, ხელმისაწვდომობა, სანდოობა და უფლებათა ეფექტური დაცვა, რაც მოქალაქეებთან ურთიერთობისას ვლინდება;[161] 2) მეორე არის საჯარო მმართველობაში შიდა ურთიერთობების სტილის (კულტურის) განმსაზღვრელი კრიტერიუმები, რომლებსაც მიეკუთვნება კოლეგიურობა, გულწრფელობა, კონსტრუქციულობა, გახსნილობა, სამართლიანობა, რესურსების თანაბარი განაწილება, ინტრიგები და მობინგი, შესრულებული სამუშაოს სამართლიანი შეფასება.[162]

5. ადმინისტრაციული მეცნიერება თუ ადმინისტრაციული მეცნიერებები?

5.1. მოკლედ დისკუსიის თაობაზე

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საჯარო მმართველობა არის კომპლექსური მოვლენა, რომელსაც აქვს სამართლებრივი, პოლიტიკური, ეკონომიკურ ი (მენეჯერული), კულტურული, ორგანიზაციული და შიდა კომუნიკაციური ასპექტები. თავის მხრივ, ეს კომპლექსურობა არის მეცნიერების თეორიული რეფლექსი, რომ საჯარო მმართველობა განიხილოს კომპლექსურად, ყველა ამ ასპექტების გათვალისწინებით. ამ მხრივ დისკუსია შეეხება იმას, საჯარო მმართველობა, როგორც კომპლექსური ფენომენი, განიხილება ან უნდა განიხილებოდეს თუ არა ცალკეული შემსწავლელი მეცნიერებების

159 ზომერმანი, იხ. ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, ვ.ნ. 23.

160 იქვე, ვ.ნ. 24.

161 Franz, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2013, 497.

162 იქვე, 498.

ფარგლებში ცალ-ცალკე (ე.ი. ადმინისტრაციული მეცნიერებების მიერ), თუ უნდა არსებობდეს ადმინისტრაციული მეცნიერება, როგორც დამოუკიდებელი დარგი, რომელშიც რელევანტურად იქნება ინტეგრირებული ყველა ეს მეცნიერება.[163]

5.2. ინტეგრაციული მეცნიერება

გაბატონებული მოსაზრების თანახმად, ადმინისტრაციული მეცნიერება არის ინტეგრაციული მეცნიერება, ვინაიდან მისი მეშვეობით ხდება ერთი საკითხის გარშემო სხვადასხვა მეცნიერების კვლევითი მიდგომებისა და ცოდნის თავმოყრა. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ადმინისტრაციულ მეცნიერებას აქვს ერთგვარი ხიდის ფუნქცია სხვადასხვა რელევანტურ მეცნიერებას შორის, რომლებიც შეიძლება დაკავებული იყვნენ საჯარო მმართველობის კვლევით.[164] ეს მეცნიერებებია ადმინისტრაციული სამართალი, ადმინისტრაციული ფინანსები, ადმინისტრაციული ეკონომიკა, ადმინისტრაციული პოლიტოლოგია, ადმინისტრაციული სოციოლოგია, ადმინისტრაციული ისტორია და ადმინისტრაციული ფსიქოლოგია.[165] ცხადია, რომ საჯარო მმართველობასთან დაკავშირებული რომელიმე კომპლექსური საკითხის განხილვა სექტორალურად არ იქნებოდა მეცნიერების სწორი რეფლექსი ამ კომპლექსური საკითხის შესასწავლად. მაგალითად, ადმინისტრაციული საქმიანობის საკითხი განიხილება მისი კანონთან შესაბამისობის (იურიდიული რაციონალურობა), ეკონომიურობის (ეკონომიკური რაციონალურობა), ქმედითუნარიანობისა და ლეგიტიმურობის (პოლიტიკური რაციონალურობა) ჭრილში.[166]

6. საჯარო მმართველობის რეფორმა/მოდერნიზაცია

6.1. რეფორმის ღირებულებითი საფუძვლები

საჯარო მმართველობის რეფორმის ღირებულებით საფუძვლებს, უპირველესად, წარმოადგენს კონსტიტუციით გარანტირებული ძირითადი პრინციპები. საჯარო მმართველობა, როგორც „მომუშავე სახელმწიფო" ან როგორც „სოციალური მმართველი სახელმწიფო", მუდმივ შემხებლობაშია მოქალაქეებთან და, შესაბამისად, მის გამართულ ფუნქციონირებაზე ბევრადაა დამოკიდებული საერთო კეთილდღეობის უზრუნველყოფა. ამიტომ, კონსტიტუციურ-სამართლებრივად, ის უნდა ემყარებოდეს ისეთ იდეურ საორიენტაციო პრინციპებს, რომელიც გამომდინარეობს სამართლებრივი, დე-

163 იქვე, 117.

164 Püttner, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 2007, 16.

165 იზორია, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თანამედროვე ადმინისტრაცია, 2009, 16-19.

166 Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2008, 55.

მოკრატიული და სოციალური სახელმწიფოს კონცეფციიდან.[167] ამავე დროს, საჯარო მმართველობის რეფორმა დინამიური პროცესია და, ბუნებრივია, ის ასევე უნდა რეაგირებდეს იმ საზოგადოებრივ გამოწვევებზე, რომლებიც მოცემული დროისათვის არსებობს კონკრეტულ ქვეყანაში,[168] მაგრამ იმ პირობით, რომ მხოლოდ საზოგადოების დაკვეთა არ იქნება უპირატესი და რეფორმის პროცესი არ აცდება იმ იდეურ პრინციპებს, რომლებიც ზემოთ იყო ნახსენები. რეფორმის შედეგი უნდა იყოს საჯარო მმართველობის კლასიკური ფუნქციების (კანონის აღსრულება, დაგეგმარება, ორგანიზაცია, პერსონალი, გადაწყვეტილების მიღება, ფინანსები და კონტროლი) გაუმჯობესება და ოპტიმიზაცია, რომლებიც დემოკრატიული, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს იდეის გამოხატულებად უნდა იქცეს.

კონსტიტუციური პრინციპების გარდა, საქართველოში საჯარო მმართველობის რეფორმის საორიენტაციო იდეური ღირებულება არის ასევე ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში აღებული ვალდებულება ე.წ. „კარგი მმართველობის" (Good Governance) შესახებ.[169] ამ უკანასკნელთან მიმართებით ევროპული გაერთიანების ძირითად უფლებათა ქარტიის 41-ე მუხლი გულისხმობს მმართველობის სფეროში მიუკერძოებელი, სამართლიანი და დროული გადაწყვეტილების მიღებას, დაინტერესებული პირის სრულფასოვან ჩართულობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და სხვა პროცედურულ სტანდარტებს,[170] რაც კონკრეტიზირებულია კარგი მმართველობის კოდექსში.[171] მსოფლიო ბანკის მიერ 1989 წელს განვითარებადი ქვეყნებისათვის შექმნილი ეს კონცეფცია დღეს განვითარებული ქვეყნების პოლიტიკური და საზოგადოებრივი სისტემის არსებითი კრიტერიუმების ცნებაცაა, რომელიც ხაზს უსვამს არა მხოლოდ საჯარო მმართველობის ფორმალურ ლეგიტიმაციას, არამედ მთავარი აქცენტი გადააქვს მის მატერიალურ (შინაარსობრივ) ლეგიტიმაციაზე.[172]

6.2. რეფორმის გარე ფაქტორები

საჯარო მმართველობის რეფორმის გარე ფაქტორები (გარე ინსტიტუციური პოლიტიკა) გულისხმობს საჯარო მმართველობის ფუნქციური და

167 ზომერმანი, იხ. ხუბუა/ზომერმანი, საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, ვ.ნ. 1-დან; ხუბუა, იხ. ხუბუა/ზომერმანი, საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, ვ.ნ. 55-დან; იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, 2009, 86-დან.

168 იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, 2009, 86.

169 იხ. ასოცირების შეთანხმების მე-2 და მე-3 მუხლები.

170 იხ. Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 4 Europäisches Grundrechte, 2009, 1355.

171 ინიცირებული იყო 1998 წელს, რომელიც ევროპარლამენტის მიერ მიღებული იქნა 2005 წელს.

172 იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, 2009, 208-დან.

ტერიტორიული მოქმედების საზღვრების ცვლილებას და სხვადასხვა დონისა და სექტორის ინსტიტუციებს შორის თანამშრომლობის წესებისა და მოდელების გაუმჯობესებას. შესაძლებელია ერთმანეთისაგან გავმიჯნოთ ასეთი რეფორმის სამი ვარიანტი.

1) პირველი არის ინსტიტუციური ცვლილება მრავალდონიანი საჯარო მმართველობის სისტემაში (ვერტიკალური უწყებათაშორისო მმართველობის რეფორმა), სადაც გვაქვს სახელმწიფო, რეგიონული (სამხარეო) და ადგილობრივი დონეები. ასეთ შემთხვევაში რეფორმის ასპექტები შესაძლებელია მოიცავდეს დეცენტრალიზაციის ან რეცენტრალიზაციის პროცესებს.[173] ასეთ რეფორმას შესაძლოა საფუძვლად დაედოს კონსტიტუციური ცვლილებები ან ახალი პოლიტიკური მიდგომები. მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპის განმტკიცებას ემსახურებოდა საქართველოს კონსტიტუციის 2010 წლის 15 ოქტომბერის რეფორმა, რომელიც ასახული იქნა 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში. სხვა საკითხია, რომ მას არ ჰქონია ისეთი ეფექტი, როგორიც მაგალითად გასული საუკუნის 90-იან წლებში ჰქონდა დევოლუციის პოლიტიკას დიდ ბრიტანეთის საჯარო მმართველობის სისტემაში. ამიტომ დეცენტრალიზაციის ხარისხის გაუმჯობესება საქართველოში ჯერ კიდევ მომავლის საკითხად რჩება.

2) მეორე არის საჯარო მმართველობის ჰორიზონტალური უწყებათშორისო რეფორმა, რომელიც გულისხმობს ფუნქციათა ხელახალ ტერიტორიულ გადანაწილებას ან ე.წ. „ტერიტორიულ კონსოლიდაციას“ სუბ-ეროვნულ დონეზე და ამით სხვადასხვა ტერიტორიულ ორგანოებს შორის კოორდინაციისა და თანამშრომლობის წესებისა და მოდელების ახლებურად განსაზღვრას (ჰორიზონტალური უწყებათაშორისო მმართველობის რეფორმა/ტერიტორიული კონსოლიდაცია).[174] რეფორმის ეს სახეობა გულისხმობს მმართველობითი ფუნქციების ჰორიზონტალურ დეცენტრალიზაციას სხვადასხვა ტერიტორიულ დონეებზე, რათა მართვა უფრო სწრაფი, ეფექტური და მომხმარებელთან სივრცობრივად ხელმისაწვდომი გახდეს (მაგ. მომსახურების სფეროებში სხვადასხვა ტერიტორიული ცენტრების მოდელი).

3) მესამე არის სექტორებს შორის, განსაკუთრებით საჯარო და კერძო სექტორებს შორის თანამშრომლობის რეფორმა (ინტერსექტორალური მმართველობის რეფორმა/ჰორიზონტალური დეცენტრალიზაცია), რომლის განხორციელება განსაკუთრებით დაკავშირებულია პრივატიზაციასთან, კერძო და საჯარო პარტნიორობის (PPP) და სხვა მსგავსი მოდე-

173 Kuhlmann/Wollmann, Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa, 2013, 45.

174 იქვე. 45.

ლების განვითარებასთან.[175] PPP – ეს არის თანამშრომლობა ბაზარსა და სახელმწიფოს შორის, რომლის მიზანია სინერგიის ეფექტის მიღწევა ორივე მხარის სასარგებლოდ:[176] საჯარო სექტორისთვის სარგებელი შეიძლება იყოს საჯარო ამოცანების განხორციელება კერძო აქტორის მიერ, რომელიც უკეთესად მართავს კონკრეტულ რისკს (მაგ. ინფრასტრუქტურის განვითარების სფეროში), კერძო სექტორის სარგებელი კი შეიძლება იყოს მოგების მიღება. ამავე დროს, შესყიდვების ტრადიციული ფორმისგან განსხვავებით,[177] PPP-ის ფარგლებში შესაძლებელი ხდება ისეთი პრობლემის დაძლევა, როგორიცაა სახელმწიფო სახსრების სიმწირე, სამუშაოს შესრულების დაგვიანება და ა.შ. მართალია, საქართველოში გამოიყენება კერძო და საჯარო სექტორის თანამშრომლობის მოდელი, რაც ბოლო დროს ჯანდაცვის სფეროში განსაკუთრებით გააქტიურდა, თუმცა ეს საკითხი მაინც მომავლის საქმედ რჩება.

6.3. რეფორმის შიდა ფაქტორები

საჯარო მმართველობის რეფორმის შიდა ფაქტორები გულისხმობს ორგანიზაციის შიგნით ამოცანებისა და რესურსების განაწილების, ასევე გადაწყვეტილებისა და შიდა პროცედურების ცვლილებებს, რაც მოიცავს რეფორმის სამ სფეროს: ორგანიზაციული მოწყობა და სტრუქტურა; შიდა პროცედურები და გადაწყვეტილების ინსტრუმენტები; პერსონალი.

საერთაშორისო ასპარეზზე 1980-იანი წლებიდან ამ სამივე სფეროში აქტიურად შემოდის ახალი საჯარო მენეჯმენტიის კონცეფცია (NPM – New Public Managment), როგორც თანამედროვე მმართველობის ეფექტური რეფორმირების ჩარჩო და მისი სრულყოფის გლობალური პარადიგმა. NPM ფუნდამენტური სახის ცვლილებებს ითხოვს საჯარო მმართველობის სისტემაში, კერძოდ: ა) პოლიტიკური თვალსაზრისით, საჯარო მმართველობა უფრო მეტად დამოუკიდებელი უნდა იყოს წინასწარ განსაზღვრული პროგრამებისაგან, რომლის თანახმად, პოლიტიკურ დონეზე შესაძლებელი უნდა იყოს მხოლოდ ზოგადი მიზნების დასახვა (მათ შორის ბიუჯეტის დონეზე), ხოლო მისი განხორციელების კონკრეტული დეტალები საჯარო მმართველობის პრეროგატივა უნდა იყოს;[178] ბ) ორგანიზაციული ფუნქციონირების თვალსაზრისით, თითოეულ ორგანიზაციულ ერთეულს და მის შიდა რგოლებს უნდა ჰქონდეთ მეტი ავტონომია და ის დამოკიდებული არ

175 იქვე, 45.

176 Ziekow, Public Private Partnership als zukunftige Form der Finanzierung und Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in: Hill (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Sektors, 2006, 49 ff.

177 თუმცა არსებობს ევროსასამართლოს გადაწყვეტილებები, რომლის თანახმად PPP თანამშრომლობის ფორმატი უნდა მოექცეს ჩვეულებრივი შესყიდვების კანონმდებლობის რეგულირების სფეროში (იხ. იქვე, 60).

178 იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, 2009, 96.

უნდა იყოს იერარქიულ, ბიუროკრატიულ პროცედურებზე;[179] გ) შედეგობრიობის თვალსაზრისით, საჯარო მმართველობა ორიენტირებული უნდა იყოს რეალურად „წარმოებად" პროდუქტზე (შედეგზე), შიდა პროცესების ოპტიმირებაზე და კლიენტთა ინტერესებზე;[180] დ) პერსონალის მართვის თვალსაზრისით, ახალი საჯარო მენეჯმენტი განსაკუთრებულ ყურადღებას ანიჭებს შიდა პერსონალის კვალიფიკაციასა და მოტივაციას და არა მათ ტექნიკურ მხარდაჭერას, როგორც ეს ამ კონცეფციის თავდაპირველ ეტაპზე იყო მიჩნეული.[181]

საჯარო მმართველობის რეფორმის ერთ-ერთ მნიშნელოვან შიდა ფაქტორს წარმოადგენს ასევე ელექტრონული მმართველობა (E-government) IT ტექნოლოგიების საშუალებით. ის არის როგორც შიდასაუწყებო ტექნიკური მხარდაჭერა (ელ-მმართველობის შიდა ეფექტი), ისე მოქალაქეთა მეტი და მარტივი ჩართულობის უზრუნველყოფის ტექნიკური შესაძლებლობა (ელ-მმართველობის გარე ეფექტი).[182] საქართველოში ელექტრონული მმართველობის მხრივ ბევრი პროექტი წარმატებით არის განხორციელებული, თუმცა არის ასეთი დაწესებულებებიც, სადაც ეს პროცესი ჯერ არ განხორციელებულა და ის ჯერ კიდევ მომავლის საქმეა.[183]

7. საჯარო მმართველობის განვითარება საქართველოში

7.1. საბჭოთა პერიოდი

ტერმინოლოგიურად საბჭოთა საჯარო მმართველობა აღინიშნებოდა როგორც „სახელმწიფოს მმართველი აპარატი", რომლის საქმიანობის შინაარსი განისაზღვრებოდა არა კანონებით, არამედ, უპირველესად, გაბატონებული კლასის (კომუნისტური პარტიის) მიერ დადგენილი პოლიტიკით.[184] შესაბამისად, მართველობის საბჭოური მოდელი არ ეფუძნებოდა დემოკრატიულ ბაზისს, არამედ ავანგარდიზმს, სადაც კადრების პარტიულ კუთვნილებას და ნომენკლატურას ჰქონდა გადამწვეტი მნიშვნელობა. ამის საფუძველი ჩადებული იყო მარქსიზმ-ლენინიზმის დოქტრინაში, რომლის თანახმად, სახელმწიფო განიხილებოდა როგორც სოციალისტური იდეოლოგიის რეალიზაციის მთავარი ინსტრუმენტი.

179 იქვე. 102-103.

180 იქვე. 97-99.

181 იქვე. 103-105.

182 Benz (Hrsg.), E-Government: Grundlagen, Instrumente, Strategien, 2010, 115 ff.

183 ცარციძე/ბესელია/ცუხიშვილი/ყალიჩავა, საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში (სოციოლოგიური კვლევა), 2017.

184 ერემოვი, საბჭოთა ადმინისტრაციული სამართალი, 1967, 6.

ზემოთ აღნიშნულის შესაბამისად, საჯარო მმართველობის ფუნქციებიც ამ მიზნით („ისტორიული მისიით") იყო განპირობებული:[185]

1) სახელმწიფო მართვის აპარატის უპირველესი ფუნქცია იყო მთელი ქვეყნის მასშტაბით სახალხო მეურნეობის ორგანიზება, ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვა და პროდუქციის წარმოების პროცესის მართვა.[186] ამიტომაც, იმ პერიოდში, როცა კაპიტალური (ასევე სოციალური) მშენებლობა, მრეწველობითი საქმიანობა, სოციალისტური ვაჭრობა და მომსახურეობა ჩვეულებრივ საჯარო მმართველობის სფეროებად განიხილებოდა,[187] ეკონომიკა ეკუთვნოდა სახელმწიფოს, ხოლო ამ სექტორში დასაქმებული პირები მმართველობითი აპარატის (ბიუროკრატიის) ორგანულ ნაწილს წარმოადგენდნენ;

2) სახელმწიფო მართვის აპარატის მეორე ძირითადი ფუნქცია იყო სოციალისტური სამართლებრივი წესრიგის უზრუნველყოვა, სოციალისტური საკუთრებისა და ხალხის უფლებების დაცვა.[188] საკუთრივ სოციალისტური სამართალი განიხილებოდა როგორც „გაბატონებული კლასის ნება", რომელიც კომუნისტური პარტიის პოლიტიკურ იდეოლოგიასთან იყოს გათანაბრებული, ხოლო რეალურ სოციალისტურ საქართველოში არ არსებობდა სახელმწიფოსაგან დამცავი ადამიანის ძირითადი უფლებები. შესაბამისად, თანამედროვე საჯარო მმართველობის ფუნქცია, რომელიც მდგომარეობს კანონის აღსრულებასა და ძირითადი უფლებების დაცვაში, საბჭოთა პერიოდში სხვაგვარად იყოს გაგებული.

შედარებითი თვალსაზრისით, სოციალისტური სახელმწიფო მართვის აპარატი განსხვავებულია თანამედროვე ბიუროკრატიული აპარატისაგან. მას აკლია მკაცრი პროცედურალიზაცია და იერარქიულობა. საბჭოთა მმართველობით სისტემაში იერარქია გაგებულია შემდეგი სახით: პარტია-სახელმწიფო-ეკონომიკური აპარატი. ამ სისტემის მთავარი რგოლი არის „კადრები", რომლებიც ამუშავებენ მთლიან აპარატს. ამგვარად საბჭოური სახელმწიფო მმართველობა პრაქტიკულად „საკადრო მმართვალობაა", სადაც პარტიული ნომენკლატურის წიაღში დაწინაურებული თანამდებობის პირები (კადრები) მათი მეცნიერული ცოდნისა და შეხედულებების საფუძველზე დადგენილი წესებით ახორციელებენ მმართველობით საქ-

185 König, Moderne öffentliche Verwaltung, 2008, 131.

186 იქვე, 131

187 ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე (ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება), 2016, ვ.ნ. 37

188 König, Moderne öffentliche Verwaltung, 2008, 132.

მიანობას.[189] ასეთი კადრები არიან ყველგან – პარტიულ, სახელმწიფო, საგანმანათლებლო თუ ფაბრიკა-ქარხნების აპარატებში. ამ სისტემის შესაბამისად, საბჭოთა მართვის აპარატის მიერ გადაწყვეტილების მიღებაც ტრანსმისიური წესით ხდებოდა: სახელმწიფო აპარატი იყო მარქსისტულ-ლენინური პარტიის პოლიტიკური ნების აღმსრულებელი,[190] როდესაც კონსტიტუციის, კანონებისა და კანონქვემდებარე აქტების მნიშვნელობა ნულამდე იყო დაყვანილი, ხოლო პარტია იყო ამ ყველაფრის სათავეში.[191]

7.2. პოსტსაბჭოთა პერიოდი

საქართველოში საბჭოთა კავშირის დაშლისა და „პოლიტიკური გარდატეხის შემდეგ პოლიტიკური ნება აღმოჩნდა ძლიერი, სტრუქტურები ჩამოყალიბებულიყო სრულიად ახლებური კონცეფციით – სოციალური საბაზრო ეკონომიკის მქონე დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს სახით.“[192] ეს „გარედან“ გაკეთებული შეფასება ზოგად ჭრილში სწორია, თუმცა საქართველოში დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებთან შესაბამისი მმართველობითი ინსტიტუტების ჩამოყალიბება არ ყოფილა მარტივი საქმე, რაც იმ გარემოებას უსვამს ხაზს, რომ მხოლოდ პოლიტიკური დამოუკიდებლობა და პოლიტიკური რეჟიმების ცვლილება არ იყოს საკმარისი თანამედროვე საჯარო მმართველობის სისტემის ჩამოყალიბებისათვის.

პოსტსაბჭოთა პერიოდში საჯარო მმართველობის განვითარების შეფერხებებით განხორციელება განპირობებული იყო შემდეგი რამდენიმე გარემოებით:

1) პირველ რიგში, საბჭოთა სისტემიდან პოსტსაბჭოთა სისტემაზე გადასვლა შეეხო საზოგადოებრივი ცხოვრების თითქმის ყველა სფეროს (დემოკრატიზაცია, საბაზრო სტრუქტურების განვითარება, სახელმწიფოებრივი სტრუქტურების განვითარება და სხვა), რისი ხარისხიანი მიღწევაც ერთდროულად შეუძლებელი იყო;[193]

2) შესაბამისად, ამან გამოიწვია ის, რომ დამოუკიდებლობის პერიოდში უმთავრესი ძალისხმევა მიმართული იყო არა სახელმწიფო სტრუქტუ-

189 იქვე. 136.

190 იქვე, 151.

191 იქვე, 154.

192 ვინტერი, ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება და სამართლებრივი კონსულტაცია საქართველოს, როგორც გარდამავალი ქვეყნის მაგალითზე, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013, #1, 68.

193 ხუბუა, სახელმწიფო მართვის მოდერნიზაცია, იხ. თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, საჯარო მმართველობის ტრანსფორმაცია სამხრეთ კავკასიაში: გამოცდილება და პერსპექტივები, 2015, 20.

რების ჩამოყალიბებისაკენ, არამედ პოლიტიკური რეჟიმის განვითარებისაკენ, მართვის ტექნოკრატიული (პროფესიული) ასპექტები კი ჩრდილში იყო მოქცეული.[194] ეს იმას ნიშნავს, რომ პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში პოლიტიკურმა ინსტიტუტებმა შედარებით უფრო სწრაფად განიცადეს ცვლილებები, ვიდრე ბიუროკრატიულმა სისტემებმა: ბევრი თანამედროვე მკლევარის თქმით, რეფორმირება რთული პროცესი აღმოჩნდა და ხშირად არარეალიზებული, უფრო მეტიც, წარმატებულად განხორციელებული რეფორმაც კი არ იყო ცალსახად უნაკლო, რის გამოც ხშირ შემთხვევებში ადგილი ჰქონდა საჯარო მმართველობის მოდერნიზაციის სტაგნაციას;[195]

3) დაბოლოს, ამ ყველაფერს ხელს უწყობდა ასევე პოსტკომუნისტურ საზოგადოებაში დამკვიდრებული ანტიეტატისტური განწყობები, რაც იმას გულისხმობდა, რომ ტოტალიტარულმა საბჭოურმა გამოცდილებამ საზოგადოების დიდ ნაწილში გააჩინა სახელმწიფო ინსტიტუტების (მათშორის, საჯარო მმართველობის) მიმართ უნდობლობა და მიუღებლობა.[196]

ამგვარად, 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებით შეიქმნა დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს მშენებლობის საფუძველი უმეტესად ფორმალური აღმოჩნდა, სინამდვილეში კი საჯარო მმართველობა ჩამოყალიბდა როგორც ინსტიტუტი, „რომელიც ნაცნობობის, კორუფციის, კლიენტელიზმისა და მაფიოზური კულტურის პრინციპებით იყო განპირობებული".[197] 90-იანი წლებიდან საქართველოში გავრცელებული მოსაზრებით საჯარო მოხელეები განიხილებოდნენ არა როგორც კანონის აღმასრულებლებად, არამედ მხოლოდ პირად ფინანსურ ინტერესებსა და გამორჩენაზე ორიენტირებულებად.[198]

194 იქვე. 22.

195 Meyer-Sahling, Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation, West European Politics, 2004, 71–103 (მითითებულია ჩარკვიანი, საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში – სახელმწიფო ინსტიტუტების განვითარების პრიზმაში, 2016, ხელნაწერის სახით მოიძებნება GIZ-ის თბილისის ოფისში).

196 ხუბუა, სახელმწიფო მართვის მოდერნიზაცია, იხ. თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, საჯარო მმართველობის ტრანსფორმაცია სამხრეთ კავკასიაში: გამოცდილება და პერსპექტივები, 2015, 23.

197 იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, 2009, 163.

198 Shelley, Post-Socialist Policing: Limitations on Institutional Change, in: Mawby (ed.), Policing across the World. Issues for the Twenty-first Century, 1999, 75–87; Bebler, Corruption among Security Personnel in Central and Eastern Europe, The Journal of Communist Studies and Transition Politics, 2001, 45-129 (მითითებულია ჩარკვიანი, საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში – სახელმწიფო ინსტიტუტების განვითარების პრიზმაში, 2016, ხელნაწერის სახით მოიძებნება GIZ-ის თბილისის ოფისში).

2003 წლის (ანუ „ვარდების რევოლუციის“) შემდგომ ძალიან მოკლე პერიოდში პოლიტიკური მონოპოლიის მაღალ დონეზე მოხერხდა მნიშვნელოვანი რეფორმების სწრაფი განხორციელების სტიმულირება. თუმცა, მეორე მხრივ, ასეთმა პოლიტიკურმა მონოპოლიამ გამოიწვია პარტიული მიკერძოებისა და ფავორიტიზმის წახალისება, ძალაუფლების ცენტრალიზება და ა.შ., რომელიც მაშინდელი საჯარო მმართველობის მთავარ გამოწვევად იქცა.[199] ამავე დროს, იმ დროინდელი საჯარო მმართველობა შეიძლება დახასიათდეს როგორც რადიკალური დერეგულირების ფარგლებში მოქმედი, ცენტრალიზებული, ეკონომიკური (ბიზნეს) ინტერესების წინა პლანზე წამონევის და სხვა მსგავსი ნიშნების მქონე მმართველობა.

2012 წლის პოლიტიკური გარდატეხის შემდგომ ჩამოყალიბებული მიდგომები და ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებით დადგენილი ვალდებულებები საქართველოს სახელმწიფოს უფრო რე-რეგულირებისაკენ უბიძგებს, რომელიც, თავის მხრივ, მოითხოვს დემოკრატიული, სამართლებრივი და გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს პრინციპებზე დამყარებული კლასიკურ-ბიუროკრატიული მმართველობის ჩამოყალიბებას. მართალია, დამოუკიდებლობის პერიოდში გატარებული რეფორმები ამის მიღწევის რეალური საფუძველს ქმნის, თუმცა, ცხადია, ბიუროკრატიის დამკვიდრების, საჯარო სამსახურის რეფორმის, ამ და სხვა ინსტიტუტების დემოკრატიული ლეგიტიმაციისა და კანონიერების კუთხით ჯერ კიდევ არსებობს ხარვეზები,[200] რომელიც არსებითი ხასიათის ცვლილებებს საჭიროებს.

199 ჩარკვიანი, საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში – სახელმწიფო ინსტიტუტების განვითარების პრიზმაში, 2016, 8-9 (ხელნაწერის სახით მოიძებნება GIZ-ის თბილისის ოფისში).

200 ცარციძე/ბესელია/ცუხიშვილი/ყალიჩავა, საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში (სოციოლოგიური კვლევა), 2017.

თავი III. ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანი, მეთოდური საფუძვლები და თეორიული ჩარჩო

1. შესავალი

საჯარო მმართველობა წარმოადგენს სახელმწიფოს იმ ნაწილს, რასთანაც ნებისმიერ მოქალაქეს ყველაზე ხშირად და ინტენსიურად უწევს შეხება. ცხოვრების ყველა სფეროში, დაწყებული შიდა უსაფრთხოებით, გაგრძელებული ეკონომიკით, სოციალური სფეროთი, გარემოს დაცვით, კულტურით და სხვა მრავალით, მოქალაქე წარმოადგენს მოწოდებებისა და აკრძალვების ადრესატს, შესრულებების მიმღებს, ინფორმაციებისა და ინფრასტრუქტურის მომხმარებელს, ან აგრეთვე აქტიურ პარტნიორს ადმინისტრაციული დავალებების შესრულებისას. საჯარო მმართველობამ, მე-20 საუკუნეში სახელმწიფოს კოლაფსის შემდეგ, პირველი და მეორე მსოფლიო ომების შედეგად, ორჯერ უზრუნველყო ადამიანების უბრალოდ გადარჩენა. შეიძლება ვიფიქროთ, რომ გერმანიაში საჯარო მმართველობის მეცნიერებას საკვანძო ადგილი უკავია სწავლებას, კვლევასა და პრაქტიკაში. თუმცა ზუსტადაც რომ პირიქით არის საქმე. გერმანიაში ადმინისტრაციული მეცნიერება, იურიდიული და სოციალური მეცნიერებების ფაკულტეტებსა და კათედრებზე რის ვაი-ვაგლახით სულდგმულობს. ეს მდგომარეობა წარმოადგენდა ათწლეულების წინანდელი დებატების საგანს, თუ რამდენად არის საერთოდ ადმინისტრაციული მეცნიერება დამოუკიდებელი სამეცნიერო დისციპლინა, თუ ის უფრო კრებითი ფორმით – „ადმინისტრაციული მეცნიერებები" გამოსაყენებელ ცნებას წარმოადგენს, რომელიც აერთიანებს სხვადასხვა სამეცნიერო დისციპლინას, როგორებიცაა, სამართლისა და პოლიტიკის მეცნიერებები, სოციოლოგია და ეკონომიკის მოძღვრება და ა.შ., რომელიც იხილავს საჯარო მმართველობის ცალკეულ ასპექტებს. თუ მეცნიერების სისტემას მეცნიერების შიგნით არსებული სადავო საკითხების გაუთვალისწინებლად, გარედან დავაკვირდებით, ცხადი გახდება, რომ ადმინისტრაციული მეცნიერების არამოწინავე როლი გერმანიაში არ უკავშირდება ამ საგნის არასაკმარის მეცნიერულობას, არამედ, ის ეფუძნება ისტორიულ საფუძვლებსა და სამართლის, სოციალური და ეკონომიკის მეცნიერებების აკადემიური ძალაუფლების მოთხოვნებს. ადმინისტრაციული მეცნიერების განვითარება ამერიკის შეერთებულ შტატებში, ან უფრო ზუსტად საჯარო ადმინისტრირების, როგორც მას იქ უწოდებენ და აგრეთვე მმართველობის პრაქტიკის საჭიროებები, აჩვენებს, რომ ადმინისტრაციული მეცნიერება, როგორც ინსტიტუციურად დამოუკიდებელი დისციპლინა, მეცნიერულად შესაძლებელი და პრაქტიკულად საჭიროა. 2013 წელს, ამერიკის შეერთებულ შტატებში 179 სამაგისტრო პროგრამა იყო აკრედიტირებული საჯარო მმართველობის სფეროში – ნაწილობრივ „საჯარო საქმეთა", „საჯარო მენეჯმენტის" ან „საჯარო პოლიტიკის" სახე-

ლწოდებით – საჯარო საქმეებისა და ადმინისტრირების ეროვნული ასოციაციის სკოლის მიერ (National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA)).[201] აქედან პოლიტიკური მეცნიერებების დეპარტამენტზე მხოლოდ 46 სამაგისტრო პროგრამა მოდის. დანარჩენ სამაგისტრო პროგრამებს ახორციელებს საჯარო ადმინისტრირების დეპარტამენტები, სკოლები და ინსტიტუტები, საჯარო საქმეთა დაწესებულებები, საჯარო პოლიტიკა ან მმართველობა.[202] გერმანიაში სახეზეა ადმინისტრაციული პროფესიების სწავლების მოდერნიზაციის პრაქტიკული საჭიროება, რისთვისაც არსებით წინაპირობას წარმოადგენს ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა სასწავლო საგნების ინსტიტუციონალური დამოუკიდებლობა. ადმინისტრაციულ პროფესიებს განეკუთვნება არა მხოლოდ საჯარო სამსახური, არამედ ყველა პროფესიული საქმიანობა საწარმოებში, გაერთიანებებში, საადვოკატო ბიუროებში, საჯარო-კერძო პარტნიორობებში და სხვა საზოგადოებრივ ორგანიზაციებში, რომლებიც მოიცავს საჯარო მმართველობის დაწესებულებებთან სისტემატურ თანამშრომლობას. ვინაიდან დღესდღეობით საჯარო უფლებამოსილებების განხორციელება მრავალი მიმართულებით ეფუძნება საჯარო მმართველობისა და კერძო მოქმედი პირების ურთიერთქმედებებს, შესაბამისად ის უფრო მარტივია და შედეგად მოაქვს დავალებების უფრო ეფექტურად და ეფექტიანად შესრულება, როდესაც კერძო მოქმედ პირებს ესმით საჯარო მმართველობის განსაკუთრებულობა და მუშაობის პრინციპი. ადმინისტრაციული პროფესიების პროფესიონალიზმის საფუძვლების ჩაყრა წარმოადგენს ინტერდისციპლინურად ორიენტირებული ადმინისტრაციული მეცნიერების დავალებას, რომლის საგანს, მეთოდურ საფუძვლებსა და თეორიული მიმართების ჩარჩოს ქვემოთ წარმოგიდგენთ.

201 იხ. NASPAA, 2013–14 Roster of Accredited Programs (effective 9/1/2013) http://www.naspaa.org/accreditation/NS/roster.asp.

202 მიუხედავად საჯარო ადმინისტრირების ინსტიტუციონალური დამოუკიდებლობისა ამერიკის შეერთებულ შტატებში, იქაც არსებობს ათწლეულების განმავლობაში დისკუსია ამ საგნის სამეცნიერო თვითგამორკვევასთან დაკავშირებით. საჯარო ადმინისტრირება იმთავითვე იდგა და დგას ბიზნეს ადმინისტრირებაზე ორიენტაციასა – სამეცნიერო მენეჯმენტი 1920-იანი წლებიდან მოყოლებული – და მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, პოლიტიკის მეცნიერებაზე ორიენტაციას შორის არსებული დაძაბულობის ეპიცენტრში. Ostrom, The intellectual crisis in American public administration, 1989, 6 ff; Keller, in: Rabin/Hildreth/Miller (Hrsg.), Handbook of public administration, 3. Aufl, 2007, 3–48; Fry/Raadschelders, Mastering public administration. From Max Weber to Dwight Waldo, 2008, 343, 346 ff, 361 f.; Henry, Public administration and public affairs, 11. Ed., 2010, 27 ff. საჯარო ადმინისტრირება, ამავდროულად, პრაქტიკული კუთხით მისი დამოუკიდებელი აკადემიური ინსტიტუციონალიზაციიდან გამომდინარე, რაც გადმოცემულია მრავალ ადმინისტრაციული მეცნიერების დარგობრივ ჟურნალსა და სახელმძღვანელოში ამერიკის შეერთებულ შტატებში განხილულ უნდა იქნეს, როგორც დამოუკიდებელი სამეცნიერო დისციპლინა. Kettl, Journal of Public Administration Research and Theory 10 (2000), 7–34; Raadschelders, Public administration. The interdisciplinary study of government, 2011, 69 ff.

2. საჯარო მმართველობის ცნება

2.1. ცნების განსაზღვრის მიზანი

ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში მუსირებს შეხედულება, რომ საჯარო მმართველობის არა განმარტება, არამედ მხოლოდ აღწერაა შესაძლებელი.[203] ეს ნიშნავს, რომ: ადგილი აქვს საჯარო მმართველობის იმანენტურ ნიშნებზე მითითებას, რომელიც შეიძლება აგრეთვე შეგვხვდეს ორგანიზაციების შემთხვევაში, რომლებიც არ განეკუთვნება საჯარო მმართველობას. ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებაში საჯარო მმართველობა სხვადასხვა კუთხით ხასიათდება, აგრეთვე როგორც განუსაზღვრელი ცნება.[204] ადმინისტრაციული სოციოლოგია უარს ამბობს საჯარო მმართველობის ცნების განსაზღვრაზე, რომელსაც ის, მხოლოდ, როგორც „ორგანიზაციების კომპლექსად მოიხსენიებს".[205] საჯარო მმართველობის კომპლექსურობის წინაშე ცნების განმარტებასთან დაკავშირებული კაპიტულაცია, წარმოადგენს ადმინისტრაციული და სოციალური მეცნიერებების მეთოდების ფუნდამენტურ თეორიულ ნაკლოვანებას, ვინაიდან თეორიული ცნებების მიზანს წარმოადგენს ანალიზის საგნის იდენტიფიკაცია, ფაქტობრივი გარემოებების დალაგება, გამოსაკვლევი სფეროს საზღვრების გამოვლენა და აზრების ინტერსუბიექტურად გადამოწმებადად ქცევა (იდენტიფიკაციის, დალაგებისა და კონტროლის ფუნქციები).[206] რთულია სიტუაციაში გარკვევა საჯარო მმართველობის ცნების განსაზღვრის გარეშე. ამის გამო, ხშირია შემთხვევები, როდესაც კერძო ორგანიზაციებთან დაკავშირებული მოსაზრებები, განსაკუთრებით, როდესაც ეს ეხება ეკონომიკურ სუბიექტებს, დაუფიქრებლად გადააქვთ საჯარო მმართველობაზე. ცნებების განსაზღვრებები ეფუძნება შემეცნების ინტერესს და აქედან გამომდინარე, არ არსებობს სწორი ან მცდარი განსაზღვრება, არამედ შეგვიძლია ვისაუბროთ მხოლოდ მათ მიზანშეწონილობაზე ან არამიზნობრიობაზე, როდესაც საქმე ეხება იმას, თუ რამდენად ასრულებს ესა თუ ის ცნების განსაზღვრება დასახელებული ცნების ფუნქციებს. ამასთან, ცნების განსაზღვრებებს ვერასდროს ბოლომდე ვერ გავმიჯნავთ ერთმანეთისგან; ცნების პერიფერიებზე მუდმივად არსებობს ბუნდოვანება და კვეთის წერტილები სხვა ცნებებთან. აქედან გამომდინარე, არ შეიძლება მაღალი მოთხოვნები წავუყენოთ აგრეთვე ადმინისტრაციული სამართლის ცნებების შემოღებას, ვიდრე ეს სხვა მეცნიერებების ცნებების შემთხვევა-

203 König, Moderne öffentliche Verwaltung, 2008, 32; Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, 73; Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010, 67.

204 Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd 1, 10. Aufl., 1973, 1; Leisner, Die undefinierbare Verwaltung, 2002, 5.

205 Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 4. Aufl., 1997, 1.

206 Bernauer/Jahn/Kuhn/Walter, Einführung in die Politikwissenschaft, 2009, 74 ff.

შია, როგორიცაა მაგ. პოლიტიკის ცნება[207] პოლიტიკის მეცნიერებაში და სამართლის ცნება[208] სამართლის მეცნიერებაში.

2.2. მიდგომები ცნების განსაზღვრასთან დაკავშირებით

სიტყვა „მმართველობა" ენობრივად არაერთმნიშვნელოვანია. აქედან გამომდინარე, საჭიროა, რომ რამდენიმე საკითხი თავშივე გასაგებად განვმარტოთ. სიტყვა „მმართველობა" შეიძლება ეხებოდეს კერძო საქმეებს (მაგ. კერძო ქონების მართვა) და სახელმწიფო საქმეებს. ჩვენ შემთხვევაში სიტყვა მმართველობა გამოიყენება ამ უკანასკნელის მნიშვნელობით. რამდენადაც რამე განსაკუთრებულს არ ეხება საქმე, წინამდებარე ნაშრომში „მმართველობაში" იგულისხმება მხოლოდ საჯარო მმართველობა. გარდა ამისა, სიტყვა „მმართველობა" შეიძლება ნიშნავდეს სოციალურ სტრუქტურას ან საქმიანობას. პირველ შემთხვევაში საჯარო მმართველობა გულისხმობს ინსტიტუციას ან სოციალურ ორგანიზაციას (მაგ. ადგილობრივი თვითმმართველობა). მეორე შემთხვევაში საქმე ეხება საჯარო მმართველობის საქმიანობას (მაგ. საჯარო ფინანსების ადმინისტრირება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ). ამ განსხვავებებს უკავშირდება მრავალგზის მცდელობები საჯარო მმართველობის ცნების განსაზღვრასთან დაკავშირებით.

ა) ცნების განსაზღვრება „დიფერენცირების მეთოდის" მიხედვით. ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში საჯარო მმართველობის ცნება ერთმანეთისგან განსხვავებულად ნეგატიურად განიმარტება ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპიდან გამომდინარე, როგორც „სახელმწიფოს და აგრეთვე სახელმწიფოზე დამოკიდებული ორგანიზაციების (იმისგან დამოუკიდებლად საჯარო-სამართლებრივადაა ორგანიზებული ეს ორგანიზაციები, თუ კერძო-სამართლებრივად) ის ორგანიზაციული სფერო, რომელიც არ წარმოადგენს არც საკანონმდებლო, არც სასამართლო და არც აღმასრულებელი ხელისუფლების სფეროს".[209] ეს, როგორც „მატერიალურად" ან შესაბამისად „ინსტიტუციონალურად" წოდებული (Thieme) ცნების განსაზღვრება საკუთარ

207 პოლიტიკის ცნების გავრცელებული დეფინიციისთვის იხ. Bernauer/Jahn/Kuhn/Walter, Einführung in die Politikwissenschaft, 2009, 32: პოლიტიკა განმარტებულია, როგორც „soziales Handeln, das auf Entscheidungen und Steuerungsmechanismen ausgerichtet ist, die allgemein verbindlich sind und das Zusammenleben von Menschen regeln." (სოციალური ქმედება, რომელიც მიმართულია გადაწყვეტილებებსა და მართვის მექანიზმებზე, რომლიც ზოგადად სავალდებულოა და ადამიანთა თანაცხოვრებას აწესრიგებს).

208 სამართლის ცნების დეფინიციისთვის იხ. Radbruch, Rechtsphilosophie, 1999, 34: „Recht ist die Wirklichkeit, die den Sinn hat, dem Rechtswerte, der Rechtsidee zu dienen" (სამართალი ჭეშმარიტებაა, რომლის არსიც მდგომარეობს სამართლის ღირებულებებისა და სამართლის იდეის მსახურში).

209 Thieme, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 1984, Rn. 5.

თავს ეწინააღმდეგება, რადგან საჯარო მმართველობის ინსტიტუციონალურ-ორგანიზაციულ დიფერენცირებას საკანონმდებლო ორგანოებისგან (კანონმდებლობა) და სასამართლოებისგან (მართლმსაჯულება) არ შეესაბამება კომპეტენციების მსგავსი გამიჯვნა, ვინაიდან საჯარო მმართველობა მატერიალურად აგრეთვე საკანონმდებლო საქმიანობასაც ახორციელებს (მაგ. სამართლებრივი დებულებების მიღება), მაშინ როდესაც სასამართლოებს შეთავსებული აქვს აგრეთვე საჯარო მმართველობითი უფლებამოსილებები (მაგ. გერმანიაში) რეესტრის მართვა).

საჯარო მმართველობის ცნების ნეგატიური განსაზღვრება „დიფერენცირების მეთოდის" შესაბამისად ადმინისტრაციულ სამართალში გაბატონებულია ოტო მაიერის დროიდან.[210] იქ საჯარო მმართველობა ემპირიულად განმარტებულია სამართლებრივი ფაქტის სახით, თუმცა, ამასთან ხდება დიფერენცირება ინსტიტუციონალურ-ორგანიზაციულ, მატერიალურ და ფორმალურ მმართველობებს შორის.[211] მმართველობა ინსტიტუციონალური გაგებით, წარმოადგენს ყველა სახელმწიფო ორგანიზაციას, მათი საჯარო-სამართლებრივი, თუ კერძო-სამართლებრივი ფორმის მიუხედავად, რომლებიც არ განეკუთვნება საკანონმდებლო ორგანოებს, სასამართლოებს და აღმასრულებელ ხელისუფლებას. მმართველობა მატერიალური გაგებით, მოიცავს ყველა არასაკანონმდებლო, არასასამართლო, არასააღმსრულებლო სახის საქმიანობას. მმართველობა ფორმალური გაგებით, მოიცავს ყველა მმართველობით საქმიანობას ინსტიტუციონალური გაგებით, მათი მატერიალური შინაარსისგან დამოუკიდებლად. ცნებების ეს სამართალმცოდნეობითი განსაზღვრებები არასაკმარისია ემპირიულად ორიენტირებული ადმინისტრაციული მეცნიერებისთვის, ვინაიდან არ ახდენს ადმინისტრაციული მეცნიერების საგნის პოზიტიურ განმარტებას, და მხოლოდ იმას გვაუწყებს, თუ რა არ არის მმართველობა. გარდა ამისა, ცნების განსაზღვრებებს საფუძვლად უდევს შეუთავსებლობა მმართველობას, როგორც მოქმედ პირსა და მმართველობას, როგორც საქმიანობას შორის, ვინაიდან, როგორც ზემოთ განიმარტა, მატერიალური მმართველობის ცნება მოქმედებს აგრეთვე საკანონმდებლო ორგანოებისა და სასამართლოებისთვის. საბოლოო ჯამში, გაურკვეველია, თუ როგორ უნდა გავმიჯნოთ ერთმანეთისგან სახელმწიფოს კერძო-სამართლებრივი ორგანიზაციები და კერძო მოქმედი სუბიექტები. აქედან გამომდინარე, საჭიროა მოკლედ მიმოვიხილოთ საჯარო მმართველობის ცნების განსაზღვრებები სოციალური მეცნიერების შესაბამისად.

210 Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd 1, 3. Aufl., 1924, 7.

211 Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 12. Aufl., 2007, 30–35, Rn. 7–23; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, 1–6, Rn. 1–12; BVerwG, 03. 11.2011, 7 C 3.11, Rn. 13 და 7 C 4.11, Rn. 13: გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლო საუბრობს სუბტრაქციის მეთოდზე („Subtraktionsmethode") და ასხვავებს ადმინისტრაციულ ორგანოებს, ორგანიზაციულ-სამართლებრივი გაგებით შექმნილ „ადგილებსა" და მმართველობის მატერიალურ მოვალეობებს შორის.

ბ) სისტემის თეორიისეული, ბიზნესის ადმინისტრირების მოძღვრებისეული და პოლიტიკის მეცნიერებითი ცნების განსაზღვრებები. საჯარო მმართველობა სოციოლოგიური სისტემის თეორიის გადმოსახედიდან, ნარმოდგენილია, როგორც მოქმედების სისტემა, რომელიც მიმართულია გარშემო მყოფებისთვის მბოჭავი გადაწყვეტილებების შექმნისკენ და მათთვის სირთულეების შემცირებისკენ.[212] ამასთან, სავსებით სწორად ხდება საჯარო მმართველობის გადაწყვეტილების მიღების ფუნქციის ხაზგასმა. თუმცა, ცნების ეს განსაზღვრება, მისი ზოგადი გაგებით შეუსაბამოა, ვინაიდან ის საჯარო მმართველობას მიჯნავს საკანონმდებლო ორგანოებისგან, სასამართლოებისგან ან კერძო ორგანიზაციებისგან, რომლებიც გარშემო მყოფებისთვის, აგრეთვე სავალდებულო ძალის მქონე გადაწყვეტილებებს იღებენ. ბიზნესის ადმინისტრირების მოძღვრების გადმოსახედიდან, საჯარო მმართველობა ხასიათდება როგორც „კოდიფიცირებული და პრეცედენტული სამართლის ფარგლებში აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ დაკვეთილი ღონისძიება, რომელიც გულისხმობს საქმის მმართველის მიერ საზოგადოებრივი საქმეების განხორციელებას".[213] ეს დეფინიცია ხაზს უსვამს საჯარო მმართველობის ფუნქციას, რომელიც მდგომარეობს საყოველთაო კეთილდღეობისკენ მიმართული ფუნქციების შესრულებაში და მის დამოკიდებულებას სამართალსა და პოლიტიკაზე. თუმცა, საჯარო მმართველობა, ხშირად აგრეთვე დამოუკიდებლად მოქმედებს (მაგ. გეგმარებით სფეროში) ყოველგვარი სპეციალური სამართლებრივი ან პოლიტიკური დაკვეთის გარეშე. გარდა ამისა, გაუგებარია საჯარო მმართველობის გამიჯვნა კერძო ორგანიზაციებისგან, რომლებიც საჯარო მმართველობის დავალებით ასრულებენ საყოველთაო კეთილდღეობისკენ მიმართულ უფლებამოსილებებს, ისე, რომ არ ხდებიან საჯარო მმართველობის ნაწილი (მაგ. ქუჩის დასუფთავების კერძო კომპანიები). პოლიტიკის მეცნიერება იყენებს საჯარო მმართველობის ინსტიტუციონალურ ცნებას, რომელიც ყველა ორგანიზაციას მოიცავს, „რომელიც – გერმანულ სამართლებრივ სივრცეში – საჯარო-სამართლებრივადაა ორგანიზებული და/ან, რომელიც ძირითადად საჯარო საბიუჯეტო გეგმებში გათვალისწინებული ფინანსური საშუალებებით ფინანსდება (მაშასადამე, მაგ. აგრეთვე სახელმწიფო თეატრები, კომუნალური საწარმოები, უნივერსიტეტები ან სკოლები, მაშასადამე, აგრეთვე საჯარო ფონდები, ორგანოები და დაწესებულებები)".[214] საჯარო მმართვე-

212 Luhmann, Theorie der Verwaltungswissenschaft, 1966, 67, 70.

213 იხ. Eichhorn, Öffentliche Verwaltung, in: Eichhorn (Hrsg.), Verwaltungslexikon, 3. aufl., 2003, 760–763, 760.

214 იხ. Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Aufl., 2009, 200.

ლობის ეს დეფინიცია, ერთი მხრივ, ძალზე შორს მიდის, ვინაიდან ის აერთიანებს საკანონმდებლო ხელისუფლებისა და მართლმსაჯულების საჯარო-სამართლებრივ ორგანიზაციებსა და აგრეთვე კერძო ორგანიზაციებს, რომლებიც, როგორც საყოველთაო კეთილდღეობაზე ორიენტირებული გაერთიანებები (მაგ. მშრომელთა საქველმოქმედო გაერთიანება, გერმანიის კარიტასი, გერმანიის წითელი ჯვარი) კერძო ხელშია, თუმცა, მეტწილად დამოკიდებულია სახელმწიფო დანამატებსა და ასიგნებებზე.[215] მეორე მხრივ, ძალზე ვიწროა დეფინიცია, ვინაიდან ის გამორიცხავს კერძო-სამართლებრივ ორგანიზაციებს სახელმწიფოს ხელში, რომლებიც თვითონ აფინანსებს საკუთარ თავს (მაგ. ელექტრო და გაზმომარაგების კომპანია კერძო სამართლებრივი ფორმით).

გ) საჯარო ორგანიზაციები. აგრეთვე არსებით სირთულეებს აწყდება ინგლისურში „Public Administration"-ის (საჯარო ადმინისტრაცია) ცნების განსაზღვრება. ცნება საჯარო ადმინისტრაცია შეიძლება გულისხმობდეს სამეცნიერო დისციპლინას (ადმინისტრაციული მეცნიერება), საჯარო სამსახურის პროფესიას (პროფესია) და აგრეთვე ადმინისტრაციას, როგორც სახელმწიფო ორგანიზაციას, ან აქტივობას. საჯარო ადმინისტრაციის განმარტებისას, განსხვავებულად ხდება ყველა ან რამდენიმე ასპექტის გაერთიანება.[216] არსებობს აზრთა თანხვედრა, რომ საჯარო ადმინისტრაცია, როგორც ინსტიტუცია და აქტივობა, საყოველთაო კეთილდღეობის სამართლებრივად განმტკიცებული ვექტორიდან გამომდინარე, განსხვავდება კერძო ორგანიზაციებისა და აქტივობებისგან, რომელთაც გააჩნია კერძო, ხშირ შემთხვევაში, მოგებაზე ორიენტირებული ინტერესები.[217] საზოგადოებრივი კეთილდღეობის ინტერესიდან გამომდინარე, არსებობს მრავალმხრივი რჩევა იმასთან დაკავშირებით, რომ

215 Bäcker/Naegele/Bispinck/Hofemann/Neubauer, Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Bd. 2: Gesundheit, Familie, Alter und Soziale Dienste, 5. Aufl., 2010, 553 ff.

216 იხ მაგ. ჰენრის დეფინიცია Henry, Public administration and public affairs, 11. Ed., 2010, 3: „Public Administration is a broad ranging and amorphous combination of theory and practice; its purpose is to promote a superior understanding of government and its relationship with the society it governs [Disziplin], as well as to encourage public policies more responsive to social needs [Aktivität] and to institute managerial practices attuned to effectiveness, efficiency, and the deeper human requisites of the citizenry [Institution]." განსხვავებულად ხდება აგრეთვე საჯარო ადმინისტრაციის ცნების შემოფარგვლა ორგანიზაციებით, პირებითა და მათი აქტივობებით, ხოლო შემდეგ მისი გავრცელება, სახელმწიფოს სფეროს გავლით, ყველა, აგრეთვე კერძო აქტორებზე, რომლებსაც გააჩნიათ საერთო ინტერესი სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ ქმედებასთან დაკავშირებით (stakeholders) (Milakovich/Gordon, Public administration in America, 2013, 11).

217 Gortner/Nichols/Ball, Organization theory. A public and nonprofit perspective, 3 Ed. 2007, 5; Kettl, The politics of the administrative process, 5 Ed. 2012, 38 ff; Rosenbloom/Kravchuk/Clerkin, Public administration. Understanding management, politics and law in the public sector, 7 Ed. 2009, 7, 13.

ანალიზის საგანი გახდეს საჯარო ორგანიზაციის (Public Organization) ცნება, ნაცვლად საჯარო ადმინისტრაციისა, სახელმწიფო მმართველობის გაგებით.[218] ამ გაგებით, საჯარო დაწესებულებებში შედის აგრეთვე კერძო, არა მოგებაზე ორიენტირებული დაწესებულებები, რომლებიც მოქმედებენ საზოგადოებრივი კეთილდღეობის ინტერესების დაცვის მიზნით. ამით საზოგადოებრივი, საყოველთაო კეთილდღეობაზე ორიენტირებული დაწესებულებების სფეროში (მაგ. გერმანიის წითელი ჯვარი, მშრომელთა საქველმოქმედო გაერთიანება და სხვა თავისუფალი საქველმოქმედო და კულტურული გაერთიანებები და ა.შ.) ხდება განსხვავების გაუქმება საჯარო მმართველობის ადმინისტრაციულ ორგანოებსა და კერძო-სამართლებრივ ორგანიზაციებს შორის. ეს ენინააღმდეგება ადმინისტრაციული მეცნიერების შემეცნების ინტერესს, რომელიც მიმართულია საჯარო მმართველობის, როგორც ინსტიტუციის და მისი ინტერაქციის, მათ შორის, კერძო დაწესებულებებთან აღწერაზე, განმარტებასა და შეფასებაზე და არა საყოველთაო კეთილდღეობაზე ორიენტირებული დაწესებულებების, როგორც ასეთის, ანალიზზე. ამერიკულ დისკუსიაში, ცნება საჯარო ადმინისტრაციის განსაზღვრისთვის, უფრო შესატყვის გამოსავალს წარმოადგენს ფოკუსირება ორგანიზაციის ცნებასა და სამართლებრივად განმტკიცებულ საჯარო ინტერესზე, როგორც მმართველობის საჯარო ხასიათის ძირითად ელემენტზე. ეს სვლა მიზანშეწონილია აგრეთვე გერმანიაში საჯარო მმართველობის ცნების განსაზღვრისთვის.

2.3. საჯარო მმართველობის ნიშნები

ა) საჯარო მმართველობა ინსტიტუციონალური გაგებით. ადმინისტრაციული მეცნიერების შემეცნების ინტერესი მიმართულია საჯარო მმართველობის ანალიზზე, როგორც სოციალურ დაწესებულებაზე, ან შესაბამისად ინსტიტუციაზე.[219] ამასთან, საჯარო მმართველობის ყველა აქტივობა და ინტერაქცია სახელმწიფო და კერძო აქტორებთან წარმოადგენს ადმინისტრაციული მეცნიერების კვლევის საგანს. საჯარო მმართველობა, როგორც სოციალური წარმონაქმნი, ინსტიტუციონალური გაგებით, არის ორგანიზაცია. ორგანიზაციის მეცნიერებაში საუბრობენ აგრეთვე ფორმალურ ორგანიზაციებზე, რომლისთვისაც დამახასიათებელია, რომ:

218 Gortner/Nichols/Ball, Organization theory. A public and nonprofit perspective, 3 Ed. 2007, 5; Rainey, Understanding and managing public organizations, 5 Ed., 2014, 53 ff; Henry, Public administration and public affairs, 11. Ed., 2010, 46 ff.

219 ინსტიტუციის ეს ცნება უფრო შორს მიდის, ვიდრე სამართლებრივ და სოციალურ ნორმებზე შეზღუდული, აქტორებზე ფოკუსირებული ინსტიტუციონალიზმისა და სხვა ნეოინსტიტუციონალისტური თეორიის მეთოდების ინსტიტუციის ცნება, იხ. ქვემოთ IV.2. და 3.

- გააჩნიათ მუდმივად ერთი ან რამდენიმე მიზანი,
- გააჩნიათ ფორმალური სტრუქტურა, რომლის დახმარებითაც უნდა მოხდეს ორგანიზაციის წევრების აქტივობების მიმართვა დასახულ მიზნებზე და
- რომლებიც იღწვიან არსებული აქტივების შენარჩუნებისთვის.[220]

საჯარო მმართველობის, როგორც ფორმალური ორგანიზაციის გამიჯვნა სხვა სახელმწიფო ორგანიზაციებისგან, მიზანშეწონილობიდან გამომდინარე, მომდინარეობს კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ხელისუფლებათა დანაწილების პრინციპიდან, რაც განმსაზღვრელია სახელმწიფოს ორგანიზაციული მოწყობისთვის და რომელიც დიფერენცირების მეთოდის შესაბამისად პირველ ნაბიჯად ხორციელდება. ეს ნიშნავს, რომ: საჯარო მმართველობაში შედის ყველა ადმინისტრაციული ორგანო და საჯარო-სამართლებრივი ორგანიზაცა, რომელიც არ წარმოადგენს საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ორგანიზაციულ ნაწილს. ეს ყველაფერი პოზიტიურად რომ დავახასიათოთ, საჯარო მმართველობა ინსტიტუციონალური და ფორმალური გაგებით, უნდა გავაიგივოთ აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის შესაბამისად. ამისგან განსხვავებით, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივად ინსპირირებული ადმინისტრაციული მოძღვრება მიჯნავს აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და მის მოქმედებას საჯარო მმართველობის ცნებისგან, ვინაიდან ამ შემთხვევაში საქმე ეხება სახელმწიფო მმართველობას ან შესაბამისად პოლიტიკურ მმართველობას და არა მმართველობას საჯარო მმართველობის გაგებით.[221] ამ მიდგომის შედეგად მივიღებდით, რომ, მაგალითად მთავრობის ადმინისტრაცია, როგორც მთავრობის ნაწილი, ამოსაღები იქნებოდა საჯარო მმართველობის ცნებიდან და აღარ იქნებოდა ადმინისტრაციული მეცნიერების კვლევის საგანი, რაც არ არის რაციონალური არც თეორიული და არც პრაქტიკული თვალსაზრისით. გერმანიის ფედერალურმა ადმინისტრაციულმა სასამართლომაც.[222]უარი განაცხადა ინფორმაციის თავისუფლების კანონის სფეროსთან დაკავშირებით მთავრობის საქმიანობების ადმინისტრაციული ორგანოს ცნებისგან გამიჯვნაზე და მაგ. გერმანიის ფედერალური იუსტიციის სამინისტრო, ამ კანონის შესაბამისად, დაასახელა, როგორც ადმინისტრაციული ორგანო. მაშასადამე, საჯარო მმართველობას განეკუთვნება – როგორც ეს ქვემოთ ცხრილი, ნომერი 1-დან (N: 1a, 2, 3) გვაჩვენებს – ყველა ფორმალური ორ-

220 Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 4. Aufl., 1997, 128; Scott/Davis, Organizations and organizing, 2007, 29; Schreyögg, Organisation, 5. Aufl., 2008, 8 ff; Kieser/Walgenbach, Organisation, 6. Aufl., 2010, 6 ff.

221 Thieme, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 1984, Rn. 5; Püttner, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 2007, Rn. 14; Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010, 189.

222 BVerwG, 03. 11.2011, 7 C 3. 11, Rn. 13.

განიზაცია, რომელიც განეკუთვნება კონსტიტუციის შესაბამისად განსაზღვრულ აღმასრულებელ ხელისუფლებას და რომლისთვისაც დამახასიათებელია საზოგადოებრივ კეთილდღეობაზე ორიენტაცია, და რომელსაც აქვს საჯარო-სამართლებრივი ორგანიზაციული ფორმა. თუმცა, ცნების ეს განსაზღვრება, ჯერ კიდევ ძალზე ვიწროა, ვინაიდან ის არ მოიცავს ფორმალურ ორგანიზაციებს, რომლებიც საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ორგანიზაციის სფეროში ახორციელებენ მატერიალურ ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებებს. მაგალითად, ბუნდესთაგის ადმინისტრაცია წარმოადგენს უმაღლეს ფედერალურ ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომელიც ექვემდებარება ბუნდესთაგის თავმჯდომარეს, რომელსაც ევალება პარლამენტის სხდომების ტექნიკური მომზადება, დეპუტატებისთვის სამეცნიერო ანალიზის წარმოება, კონსულტაცია, საზოგადოებასთან ურთიერთობა და ა.შ.. სასამართლო ხელისუფლების სფეროში, სასამართლოები და პროკურატურები, რამდენადაც ეს საჭიროა, ახორციელებენ მატერიალურ ადმინისტრაციულ საქმიანობას, როგორიცაა მაგ. რეესტრის მართვა. მაგალითისთვის, პირველი ინსტანციის სასამართლო ახორციელებს მიწის რეესტრის ფუნქციებს. არ იქნებოდა გონივრული, არც თეორიული და არც პრაქტიკული თვალსაზრისით, რომ ის ფორმალური ორგანიზაციები, რომლებიც საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების სფეროში მატერიალურ ადმინისტრაციულ საქმიანობას ახორციელებენ, დაგვეტოვა საჯარო მმართველობის ცნების მიღმა. აგრეთვე ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლო.[223] ამ ორგანიზაციებში მოიაზრებს ადმინისტრაციულ ორგანოებს ინფორმაცის თავისუფლების შესახებ კანონის შესაბამისად. ამასთან, ნეგატიურად განისაზღვრება მატერიალური ადმინისტრაციული მოვალეობები, დიფერენცირების მეთოდის შესაბამისად, და მოიცავს ყველა იმ საქმიანობას, რომელიც არ განეკუთვნება კანონმდებლობას და საპარლამენტო სახელმწიფო მართვას და არ ნარმოადგენს მართლმსაჯულებას.

223 BVerwG, 03. 11.2011, 7 C 3. 11, Rn. 18.

ცხრილი 1: *საჯარო მმართველობის ნიშნები*

1. ფორმალური ორგანიზაციების სისტემა
ა) რომელიც არ განეკუთვნება საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ორგანიზაციულ სფეროს, ან
ბ) რომელიც განეკუთვნება საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ორგანიზაციულ სფეროს, რამდენადაც ის მატერიალურად ახორციელებს ადმინისტრაციულ დავალებებს, მაშასადამე, დაკავებულია საქმიანობით, რომელიც არ წარმოადგენს საპარლამენტო საქმეებს (კანონების მიღება, კონტროლი) და მართლმსაჯულებას, და
2. ორიენტირებულია საზოგადოებრივ კეთილდღეობაზე და
3. აქვს საჯარო-სამართლებრივი ორგანიზაციული ფორმა, ან
4. კერძო-სამართლებრივი ორგანიზაციის ფორმა, და ახორციელებს პირდაპირ ან არაპირდაპირ კონტროლს საჯარო-სამართლებრივი ორგანიზაციების მეშვეობით, რომლებზეც
- მოდის გაერთიანების წევრების უმრავლესობა, ან
- საზოგადოების წილების უმეტესი ნაწილი, ან
- კანონის ან ხელშეკრულების საფუძველზე ახორციელებს კერძო-სამართლებრივი ორგანიზაციის საქმიანობას.

შუალედური დასკვნა: საჯარო მმართველობა, ადმინისტრაციული მეცნიერების გადმოსახედიდან, მოიცავს ყველა ფორმალურ ორგანიზაციას, რომელსაც გააჩნია ცხრილ 1-ის 1-3 პუნქტების შესაბამისად წარმოდგენილი ნიშნები. ესენია აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზაციის სფეროში შემავალი ყველა საჯარო-სამართლებრივი ფორმალური ორგანიზაცია მათი მატერიალური საქმიანობის მიუხედავად; ამას ემატება საჯარო-სამართლებრივად ორგანიზებული ფორმალური ორგანიზაციები საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებების საორგანიზაციო სფეროებიდან, თუმცა, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, რამდენადაც ისინი ახორციელებენ მატერიალურ ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებებს, დიფერენცირების მეთოდის შესაბამისად. ეს წარმოადგენს საჯარო მმართველობის საჯარო-სამართლებრივად ორგანიზებულ ნაწილს. თუმცა, არ იქნებოდა გონივრული, არც თეორიული და არც პრაქტიკული თვალსაზრისით, რომ მმართველობის ცნებისას შემოვფარგლულიყავით საჯარო-სამართლებრივი ორგანიზაციებით, ვინაიდან საჯარო მმართველობა ახორციელებს მრავალფეროვან ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებებს კერძო-სამართლებრივი ფორმით, მაგ. საჯარო კომპანიების საშუალებით, როგორიცაა, სააქციო საზოგადოება გერმანიის რკინიგზა, როგორც შპს-ს ან სააქციო საზოგადოების ფორმით ორგანიზებული ენერგოკომპანიების, ან კულტურისა და სამეცნიერო სფეროში რეგისტრირებული კავშირების მეშვეობით. სახელმწიფო ხშირად ირჩევს კერძო-სამართლებრივი ორგანიზაციული მოწყობის ფორმებს, რამეთუ ამით თავი დააღწიოს სამოხელეო-სამართლებრივ, საბიუჯეტო-სამართლებრივ და პოლიტიკურ კონტროლს, რასაც ეწოდება

ეგრეთწოდებული „გაქცევა კერძო სამართალში“. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფოს ხელში არსებული კერძო-სამართლებრივი ორგანიზაციები უნდა განვიხილოთ საჯარო მართველობის ცნების ფარგლებში (ცხრილი 1, პუნქტი 4). საჯარო მმართველობის ცნების განსაზღვრის უმთავრესი სირთულე მდგომარეობს კერძო სამართლებრივი ორგანიზაციების გამიჯვნაში, რომლებიც ან საჯარო მმართველობას, ან საზოგადოებრივ აქტორებს განეკუთვნება.

ბ) კერძო სამართლებრივი ფორმით ორგანიზებული საჯარო მმართველობის საზოგადოებრივ კეთილდღეობაზე ორიენტაცია და კონტროლი.

საჯარო-სამართლებრივად ორგანიზებული ფორმალური ორგანიზაციებისთვის დამახასიათებელია ფორმალური ორგანიზაციის მიზნების საზოგადოებრივ კეთილდღეობაზე ორიენტაცია და საჯარო-სამართლებრივი მოწყობის ფორმა, რაც ამ ორგანიზაციებს აქვემდებარებს ზემდგომი საჯარო მმართველობის სუბიექტის, ან პარლამენტის მხრიდან კონტროლს. კერძო-სამართლებრივი ორგანიზაციების საჯარო მმართველობას მიკუთვნებისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს აგრეთვე მათ საზოგადოებრივ კეთილდღეობაზე ორიენტირებულობას (საჯარო მიზანი) და მაკონტროლებელი უფლებამოსილებების არსებობას საჯარო-სამართლებრივი მმართველობის სუბიექტის მხრიდან, რაც ერთობლიობაში უზრუნველყოფს საჯარო მიზნის შესრულებას. საჯარო კომპანიები, რომლებიც წარმოადგენს კერძო-სამართლებრივად ორგანიზებული საჯარო მმართველობის ძირითად სფეროს, ევროკავშირის 2000 წლის 26 ივლისის დირექტივის მე-2 მუხ. პირველი ნაწ. ბ ქვეპუნქტში 2000/52/EG 80/723/EWG დირექტივის ცვლილების შესახებ, რომელიც ეხებოდა წევრ-სახელმწიფოებსა და საჯარო კომპანიებს შორის ფინანსური ურთიერთობების გამჭვირვალობას, შესაბამისად განმარტებულია, როგორც „ყველა ისეთ კომპანიად, რომელზედაც საჯარო მმართველობას საკუთრების, ფინანსური მონაწილეობის, წესდების ან სხვა დებულებების საფუძველზე, პირდაპირ ან არაპირდაპირ შეუძლია მოახდინოს მფლობელობითი გავლენა“. „მფლობელობითი გავლენის“ ინსტრუმენტებად შეიძლება განვიხილოთ: კავშირის წევრობა, საკუთრება და სამართლებრივი რეგულაციები. გარდა ამისა, უნდა განვასხვავოთ პირდაპირ და არაპირდაპირ მფლობელობას შორის. თავდაპირველად მიმოვიხილოთ პირდაპირი მფლობელობითი ურთიერთობა. კულტურის სფეროში (მაგ. კვალიფიკაციის ამაღლების დაწესებულებები, მუზეუმები) და სოციალურ სფეროში (მაგ. მოხუცებულებზე, ავადმყოფებსა და ბავშვებზე ზრუნვა) საჯარო მმართველობა ხშირად ირჩევს „რეგისტრირებული კავშირის“ კერძო-სამართლებრივ ფორმას. რამდენადაც ამ კავშირის წევრები საერთო ჯამში, ან მათი უმრავლესობა საჯარო სამართლებრივი მმართველობის სუბიექტები არიან, საჯარო მმართველობას შეუძლია საჯარო მიზნის მიღწევის უზრუნველყოფა და კავშირის აქტივობებზე მნიშვნელოვანწილად გავლენის მოხდენა. ამის

ერთი მაგალითია გერმანიის კვლევითი გაერთიანება, რეგისტრირებული კავშირი, რომლის წევრების უმრავლესობას წარმოადგენს უნივერსიტეტები საჯარო-სამართლებრივი გაერთიანებების ფორმით (უმაღლესი სასწავლებლების შესახებ კანონის § 58 პირველი ნაწ.). საჯარო მმართველობის ყველაზე გავრცელებული კერძო-სამართლებრივი საზოგადოების ფორმებია შპს და სააქციო საზოგადოება, რომლებიც, პირველ რიგში ეკონომიკის სფეროში გამოიყენება (მაგ. ენერგომომარაგების კომპანიები). ეს საზოგადოებები არსებობს როგორც 100% საჯარო-სამართლებრივი მმართველობის სუბიექტის საკუთრებაში არსებული საზოგადოებები და აგრეთვე როგორც მეწილე საზოგადოებები, რომელშიც საჯარო-სამართლებრივი მმართველობის სუბიექტს განსაზღვრული წილები აქვს. 100%-იანი საჯარო-სამართლებრივი მმართველობის სუბიექტის საკუთრებაში არსებული საზოგადოებებისას სახეზეა მფლობელობითი ურთიერთობა საჯარო-სამართლებრივი მმართველობის სუბიექტის მხრიდან, მაგ. სააქციო საზოგადოება გერმანიის რკინიგზა, რომელიც 100% გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის საკუთრებაშია. ანალოგიური მოქმედებს მეწილე საზოგადოებებთან დაკავშირებით, რომლებიც უმეტესწილად ან ერთი ან რამდენიმე საჯარო მმართველობის სუბიექტის ხელშია, მაგ. ნაგებობებისა და რეაქტორების უსაფრთხოების შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, რომლის 46% წილის მფლობელია გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა, ხოლო 4-4% ფლობენ ბავარიისა და ნორდრაინ-ვესტფალიის ფედერაციული მიწები. სამართლებრივი რეგულაციები, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ საჯარო მმართველობის კერძო-სამართლებრივი ორგანიზაციების მიერ საჯარო მიზნის მიღწევა, ძირითადად წარმოდგენილია თვითმმართველი ერთეულების კომპანიების შესახებ თვითმმართველი ერთეულების კანონებში. წესები მოითხოვს, მათ შორის, საჯარო მიზნების ინტეგრაციას საზოგადოების დაფუძნების ხელშეკრულებაში, თვითმმართველი ერთეულის შესაბამის გავლენას სამეთვალყურეო საბჭოში ან კომპანიის შესაბამის სამეთვალყურეო ორგანოში, თანხმობის სავალდებულოობას ცენტრალური მმართველობითი ღონისძიებების მიღებისას და პასუხისმგებლობების შეზღუდვებს თვითმმართველობების სასარგებლოდ.[224] საჯარო მმართველობის კერძო-სამართლებრივ ორგანიზაციებს ხშირად კონცერნის მსგავსი სტრუქტურები აქვთ. 100%-იანი საჯარო-სამართლებრივი მმართველობის სუბიექტის საკუთრებაში არსებული საზოგადოებები და მეწილე საზოგადოებები აარსებენ შვილობილ საზოგადოებებს, რომელთა წილებს ისინი ან სრულად ან მეტწილად ფლობენ. ამის მაგალითს წარმოადგენს სააქციო საზოგადოება გერმანიის რკინიგზის მრავალი შვილობილი საზოგადოება (მაგ. სააქციო საზოგადოება გერმანიის რკინიგზის ქსელები). მსგავს შემთხვევებში, ამ ორგანიზაციის საჯარო მმართველობისადმი მიკუთვნებისთვის აუცილებე-

224 Fabry, in: Fabry/Augsten (Hrsg.), Unternehmen der öffentlichen Hand, 2. Aufl., 2011, 46 (71). Vrgl. § 103 GemO BW, § 108 GemO NRW.

ლია არაპირდაპირი მფლობელობითი ურთიერთობები, რაც საჯარო-სამართლებრივი მმართველობის სუბიექტისთვის უზრუნველყოფს მნიშვნელოვან გავლენას შვილობილ საზოგადოებებზე. თვითმმართველობების კანონების მიხედვით, პირდაპირი 100%-ით საჯარო-სამართლებრივი მმართველობის სუბიექტის საკუთრებაში არსებული საზოგადოებისა და მეწილე საზოგადოებების შესახებ რეგულაციები შესაბამისად გამოიყენება არაპირდაპირ წილობრივ მონაწილეობებზე.[225] სპეციალურ შემთხვევას წარმოადგენს ეგრეთწოდებული საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილებებით აღჭურვილი კომპანიები. მათ შემთხვევაში საქმე ეხება კერძო სამართლის ფიზიკურ ან იურიდიულ პირებს, რომლებზეც ხდება კანონით, ნორმატიული აქტით, ადმინისტრაციული აქტით ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით განსაზღვრული საჯარო მმართველობითი უფლებამოსილებების დელეგირება („აღჭურვა").[226] ამის მაგალითია ტექნიკური დათვალიერების რეგისტრირებული კავშირები – მსუბუქი ავტომობილების ტექნიკურ შემოწმებასთან დაკავშირებით და საკვამურის მოვლის კავშირი – ცეცხლის კერების ზედამხედველობასთან დაკავშირებით. ეს უკანასკნელი წარმოადგენს ცალკე პირებს, რომლებსაც, როგორც სახელოსნო კომპანიების მფლობელებს აგრეთვე აქვთ ფორმალური ორგანიზაციისთვის საჭირო ნიშნები. უფლებამოსილებებით აღჭურვილი კომპანიები, მათთვის გადაცემული უფლებამოსილებების სფეროს ფარგლებში ფუნქციონალურად ადმინისტრაციული ორგანოებია (ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის § 1 მე-4 ნაწ.) და ამით საჯარო-სამართლებრივად ორგანიზებული მმართველობის ნაწილი. საჯარო მმართველობის წარმოდგენილი ნიშნები საკმარისად შეიცავს სამართლებრივ ელემენტებს. ეს გასაკვირი არც არის, ვინაიდან საჯარო მმართველობა საკუთარ წარმოშობას ხომ კონსტიტუციასა და მის საფუძველზე გამოცემულ სამართლებრივ აქტებს უმადლის. სამართლებრივი ნიშნები საჯარო მმართველობის განსაზღვრებისას ინსტიტუციონალური გაგებით აღიქმება არა როგორც სამართლებრივ-ნორმატიული მოთხოვნები, არამედ როგორც საჯარო მმართველობის ემპირიულად იდენტიფიცირებადი ორგანიზაციული ნიშნები.

3. მეთოდური საფუძლები

3.1. ადმინისტრაციული მეცნიერება, როგორც დამოუკიდებელი სამეცნიერო დისციპლინა

დიდი ხანია რაც მიმდინარეობს დავა იმასთან დაკავშირებით, არსებობს თუ არა საერთოდ ადმინისტრაციული მეცნიერება, როგორც დამოუკიდებელი სამეცნიერო დისციპლინა.

225 Vrgl. § 105a GemO (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი) BW, § 108 Ab6 GemO NRW.

226 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, 623 ff., Rn. 56 ff.

ა) ადმინისტრაციული მეცნიერების, როგორც დამოუკიდებელი სამეცნიერო დისციპლინის საწინააღმდეგო არგუმენტები. ადმინისტრაციული მეცნიერების, როგორც დამოუკიდებელი სამეცნიერო დისციპლინის საწინააღმდეგოდ, ძირითადად მოჰყავთ სამი არგუმენტი.[227]

– არ არსებობს ადმინისტრაციული მეცნიერების დამოუკიდებელი მეთოდი, არამედ არსებობს სხვადასხვა სამეცნიერო დისციპლინების მეთოდების ნაზავი, რომელიც უკავშირდება საჯარო მმართველობას,

– არ არსებობს ერთიანი ადმინისტრაციული სამართლის თეორია, რომელიც შეკრავდა იმ დისციპლინების არსებით შემეცნებებს, რომელიც იკვლევს საჯარო მმართველობის სხვადასხვა ასპექტებს,

– დისციპლინების დარგობრივი დიფერენცირება, რომელიც დაკავებულია საჯარო მმართველობის საკითხების განხილვით, შეუძლებელს ხდის დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული მეცნიერების არსებობას.

დასახელებული არგუმენტებიდან კეთდება განსხვავებული დასკვნები. ზოგიერთი იმედს კარგავს და შესაძლებლად მიიჩნევს მხოლოდ იმგვარი ადმინისტრაციული მოძღვრების არსებობას, რომელიც შემოიფარგლება საჯარო მმართველობის უბრალოდ აღწერით.[228] სხვა ავტორებს აქვთ პრეტენზია ადმინისტრაციული მეცნიერების „ჰეგემონიაზე" და უყურებენ მას, როგორც შესაბამისი ავტორის მიერ წარმოდგენილ სამეცნიერო დისციპლინას, განსაკუთრებით პოლიტიკის მეცნიერებას[229] ან სამართლის მეცნიერებას[230]. და ბოლოს, სხვები მხარს უჭერენ „დინამიკური ადმინისტრაციული მოძღვრების" იდეას, რომელიც ტოვებს ემპირიულ-ანალიტიკური მეცნიერების მეთოდურ საფუძვლებს და ეყრდნობა რა „იმპროვიზაციასა" და „სოლიდარობას", საკუთარ თავს ხედავს „ხელოვნების" რანგში[231]. წარმოდგენილი არგუმენტების უფრო ახლო დაკვირვებისას, რომელიც მიმართულია ადმინისტრაციული მეცნიერების, როგორც დამოუკიდებელი დისციპლინის არსებობის წინააღმდეგ, ცხადი ხდება, რომ ადმინისტრაციული მეცნიერების შეფასებისას სხვა დამკვიდრებული სამეცნიერო დისციპლინებისგან განსხვავებით, ორგვარი საზომი მოქმედებს. ვინაიდან

227 Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Aufl., 2009, 57; Möllers, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 121 (171 f., Rn. 56); Püttner, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 2007, 3 f., Rn. 9, 10; Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010, 84 f.

228 Püttner, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 2007, 4, Rn. 11.

229 Bogumil/Jann/Nullmeier, in: dies. (Hrsg.),, Politik und Verwaltung, Politische Vierteljahresschrift – 37. Aufl., 2006, 9 (23); Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Aufl., 2009, 59 ff.

230 Stern, in: Siedentopf (Hrsg.), Verwaltungswissenschaft, 1976, 309 (324).

231 Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010, 62.

დასახელებული არგუმენტებით ნებისმიერი სოციალური მეცნიერების დისციპლინა შეიძლება დადგეს კითხვის ნიშნის ქვეშ.

როგორც ოპის[232] ცნობილი შესავალი „სოციალურ მეცნიერებათა მეთოდოლოგიაში" ცხადყოფს, ყველა ემპირიული სოციალური მეცნიერება, მაშასადამე, განსაკუთრებით, პოლიტიკის მეცნიერება, სოციოლოგია, ფსიქოლოგია და ეკონომიკის მეცნიერება ერთსა და იმავე ემპირიულ-ანალიტიკურ მეთოდს იყენებს. არ არსებობს მაგალითად პოლიტიკის მეცნიერების სპეციფიკური მეთოდები.[233] მიუხედავად ამისა პოლიტიკის მეცნიერებას უყურებენ როგორც დამოუკიდებელ სამეცნიერო დისციპლინას. ანალოგიური უნდა მოქმედებდეს ადმინისტრაციული მეცნიერების შემთხვევაში, რომელიც, როგორც ემპირიული სოციალური მეცნიერება იყენებს ემპირიულ-ანალიტიკურ მეთოდებს. რაც შეეხება კრიტიკას არარსებულ მმართველობის ყოვლისმომცველ თეორიასთან დაკავშირებით, უნდა გავიხსენოთ, რომ არც ერთ სოციალური მეცნიერების დისციპლინას არ გააჩნია ყოვლისმომცველი თეორია, ან შესაბამისად უნივერსალური კანონები. ფიზიკის მეცნიერებაზე ორიენტირებული თეორიის ეს გაგება სოციალურ მეცნიერებებში არ არის რეალიზებადი ისტორიულობის, მულტიკაუზალურობის, არასწორხაზოვანი და რეკურსული პროცესუალურობისა და სოციალური გარემოებების სტრუქტურული კომპლექსურობის გამო.[234] ამისგან განსხვავებით, ცალკეულ სოციალურ მეცნიერებაში არსებობს მთელი რიგი შეზღუდული მასშტაბურობის ერთმანეთისგან განსხვავებული თეორიული მიდგომები. ეს თეორიული მიდგომები, როგორიცაა მაგ. ნეოინსტიტუციონალისტური მეთოდები, სააგენტოს თეორია, გონივრული არჩევანის თეორია და ა.შ., არ არის შექმნილი ცალკეული დისციპლინებისთვის, არამედ განსხვავებული გამოხატულებით გამოიყენება სოციოლოგიაში, პოლიტიკის მეცნიერებაში და ეკონომიკის მეცნიერებაში. არარსებული ყოვლისმომცველი თეორიის ვერდიქტით შესაძლებელი ხდება ყველა სოციალური მეცნიერების როგორც დამოუკიდებელი სამეცნიერო დისციპლინის უარყოფა. ძალზე ფართოა დარგობრივი დიფერენცირება ყველა სოციალური მეცნიერების დისციპლინაში. არავის აქვს სრულყოფილი ხედვა სოციოლოგიის, პოლიტიკის მეცნიერების, ფსიქოლოგიის, ეკონომიკის მეცნიერებისა ან სამართლის მეცნიერების ყველა ცალკეულ ნაწილზე. ამასთან, სამეცნიერო დისციპლინებს შორის ერთმანეთში გადასვლა, ხშირად, ყოველგვარი დაბრკოლების გარეშე ხდება, მაგ. პოლიტიკის ეკონომიკასა და სოციოლოგიას შორის, ან პოლიტიკის მეცნიერებას შორის. ის, თუ, რომელი დარგობრივი სფეროს ინტეგრაცია მოხდება განსაზღვრულ სამეცნიერო დისციპლინაში და რომლის არა ეს მრავალმხრივ არის დამოკიდებული ისტორიულ განვითარე-

232 Opp, Methodologie der Sozialwissenschaften, 6. Aufl., 2005.

233 Kittel, PVS 50 (2009), 577 (595 ff.).

234 Mayntz, in: dies., Soziale Dynamik und politische Steuerung, 1997, 328 (330 ff).

ბასა და ტრადიციაზე. აქედან გამომდინარე, სოციალური მეცნიერებების დისციპლინების მმართველობასთან დაკავშირებული დარგობრივი სფეროების დიფერენცირება, საერთო ჯამში, არ უნდა იყოს უფრო ფართო, ვიდრე ამ დისციპლინების სხვა დარგობრივი დიფერენცირება. ეს არ არის არგუმენტი ადმინისტრაციული მეცნიერების, როგორც დამოუკიდებელი სამეცნიერო დისციპლინის არსებობის წინააღმდეგ. იმ არგუმენტების გაქარწყლებით, რომელიც მოყვანილია ადმინისტრაციული მეცნიერების, როგორც დამოუკიდებელი სამეცნიერო დისციპლინის, წინააღმდეგ, ბუნებრივია ჯერ კიდევ არ წარმოდგენილა ის ნიშნები, რომლებიც ადმინისტრაციულ მეცნიერებას აფუძნებენ დამოუკიდებელ სამეცნიერო დისციპლინად. ადმინისტრაციული მეცნიერების როგორც სამეცნიერო დისციპლინის დამოუკიდებლობა გამომდინარეობს მისი საგნიდან[235] და ამასთან დაკავშირებული ცოდნის სპეციფიკური ინტერესებიდან და პრობლემებიდან[236].

ბ) ადმინისტრაციული მეცნიერების პრობლემები და პერსპექტივები. ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანია საჯარო მმართველობა ზემოთ წარმოდგენილი გაგებით, უფრო ზუსტად, სახელმწიფო და კერძო აქტორებისგან შემდგარი ფორმალური და არაფორმალური ინტერაქციათა სისტემები. კვლევის ამ საგანზე დაკვირვება შესაძლებელია სხვადასხვა პერსპექტივიდან. მაკროპერსპექტივიდან საჯარო მმართველობის ანალიზი ხდება ისე, როგორც ერთგვაროვანი, ერთიანი სისტემის ანალიზი. მიკროპერსპექტივიდან თუ დავაკვირდებით, ანალიზის საგანს წარმოადგენს ინტერაქციის ცალკეული სისტემები (მაგ. ერთი განსაზღვრული ადმინისტრაციული ორგანო). კვლევის საგნისთვის მნიშვნელოვანია განსხვავება შიგნიდან და გარედან. როგორც წესი, ორგანიზაციის ანალიზისას ძირითადი აქცენტი კეთდება ორგანიზაციის შიდა ურთიერთობების ანალიზზე. თუმცა, ორგანიზაციის ქცევის ბევრი გამოვლინება მხოლოდ ორგანიზაციების გარე ფაქტორებიდან აიხსნება. ეს ორივე წარმოდგენილი ხედვა დამახასიათებელია ადმინისტრაციული მეცნიერების საგნისთვის.

აა) ზოგადი ანალიზი. საკითხები, რომელიც საფუძვლად უდევს საჯარო მმართველობის ინტერაქციათა სისტემების ანალიზს, მიმართულია საჯარო მმართველობის აქტორებსა და ინსტიტუციონალურ კონტექსტზე, მიზნებზე, სტრუქტურებზე, პროცედურებსა და ინსტრუმენტებზე და აგრეთვე საჯარო მმართველობის შეფასების ნორმატიულ მასშტაბებზე. ადმინისტრაციული მეცნიერების ძირითადი კითხვა ზოგადად

235 Engel, Diskussionsbeitrag in der Aussprache zum Themenblock „Verwaltungswissenschaften– multidisziplinär oder interdisziplinär", in: Ziekow (Hrsg.), Verwaltungswissenschaften und Verwaltungswissenschaft, 2003, 106.

236 Becker, Öffentliche Verwaltung, 1989, 129.

მდგომარეობს შემდეგში: ვინ მართავს ვის, რისთვის, რით და რომელი ნორმატიული მასშტაბების შესაბამისად?[237] ცნება მართვაში იგულისხმება ქცევაზე მიზანმიმართულად გავლენის მოხდენა.[238] ის არ ნიშნავს იერარქიულ ურთიერთობას, არამედ მოიცავს აგრეთვე საჯარო და კერძო აქტორების მხრიდან საკუთარი თავის დამოუკიდებლად მართვას.[239] ზოგჯერ „მართვის" ცნების გამოყენებას ამჯობინებენ ხოლმე გამოიყენონ „მმართველობის" ცნება. კითხვა თუ „ვინ ვის მართავს" არ შემოიფარგლება ადმინისტრაციის აქტორებით, არამედ ამ კითხვაში კერძო აქტორებიც არიან ჩართულები, რომლებსაც აგრეთვე საკუთარი ნვლილი შეაქვთ მართვაში და რომლებსაც შეუძლიათ მართონ მმართველობის მოქმედი პირები. კითხვა „რისთვის" არის საჭირო მართვა, ეხება დასახულ მიზნებს. კითხვა „როგორ" და „რით" ხდება მართვა, მოიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს სტრუქტურებს, პროცედურებს და ინსტრუმენტებს. ეს კითხვები მიმართულია საჯარო მმართველობის ემპირიულ აღწერასა და განმარტებაზე და მის ინტერაქციებზე და აგრეთვე – რამდენადაც შესაძლებელია – მოქმედების შედეგების პროგნოზებზე. გარდა ამისა, ადმინისტრაციის მეცნიერება აფასებს საჯარო მმართველობის მიზნებს, სტრუქტურებსა და პროცესებს და იძლევა რეფორმირების რეკომენდაციებს. ადმინისტრაციული რეფორმა წარმოადგენს ადმინისტრაციული მეცნიერების ცენტრალურ თემას. ადმინისტრაციული მეცნიერება არის ნორმატიული მეცნიერება, აქედან გამომდინარე მან უნდა დაასაბუთოს და კრიტიკულად შეაფასოს ის მასშტაბები, რომლის შემოღებაც მას სურს. ჩვეულებისამებრ განასხვავებენ ადმინისტრაციული მეცნიერების ბიზნეს ადმინისტრირების, პოლიტიკის მეცნიერების, ორგანიზაციული მეცნიერებისა და სამართლებრივ მიმდინარეობებს.[240] ხშირად ერთმანეთს უპირისპირებენ ადმინისტრაციული მეცნიერების სამართლებრივ ტრადიციას კონტინენტურ ევროპასა და საჯარო ადმინისტრირების (Public Administration) მენეჯმენტზე ორიენტირებულ გაგებას ამერიკის შეერთებულ შტატებში ლეონარდ ვაითის[241] თეზისის შესაბამისად „that the study of administration should

237 მსგავსი სახით აყალიბებს რაადშელდერსი (Raadschelders, Public administration. The interdisciplinary study of government, 2011, 116) ადმინისტრაციული მეცნერების ძირითად საკითხებს: About what are public decisions made? Who are involved in making these public decisions? Why are public decisions made? How are public decisions implemented?

238 Benz, Der moderne Staat, 2. Aufl., 2008, 247; Mayntz, in: dies., Soziale Dynamik und politische Steuerung, 1997, 186 (190 f.).

239 Mayntz, in: dies., Soziale Dynamik und politische Steuerung, 1997, 192.

240 König, Moderne öffentliche Verwaltung, 2008, 46–58.

241 White, Introduction to the study of public administration, 4. Aufl., 1955, XVI.

start from the base of management rather than the foundation of law" (მმართველობის სწავლება უნდა დაიწყოს უფრო მენეჯმენტის ვიდრე კანონის საფუძველზე). დღეს ეს წარმოადგენს დისციპლინურ გადაადგილებას. ამერიკის შეერთებულ შტატებში საჯარო მმართველობის ანალიზისას საჯარო ადმინისტრირების აქტუალური განვითარება აერთიანებს მენეჯმენტის, პოლიტიკისა და სამართლის პერსპექტივებს.[242] ამ მიდგომას მივყვებით ამ შემთხვევაშიც. დასაწყისში ფორმულირებული ადმინისტრაციული მეცნიერების ზოგადი მართვის საკითხი შესაბამისად იძლევა უფრო დაზუსტებით წარმოდგენის შესაძლებლობას – როგორც მე-2 ცხრილიდან ირკვევა – მენეჯმენტის, პოლიტიკისა და სამართლის პერსპექტივიდან გამომდინარე.

ბბ) მენეჯმენტის პერსპექტივა. მენეჯმენტის პერსპექტივის ამოსავალ წერტილს წარმოადგენს პოლიტიკისა და მმართველობის კონცეპტუალური გამიჯვნა.[243] მმართველობის მენეჯმენტი აღიქმება, როგორც სჯარო დავალებების შესაბამისად შესრულება და პრინციპში მხოლოდ არაარსებითად განსხვავდება მსხვილი კერძო კომპანიების მენეჯმენტისგან. ემპირიული თვალსაზრისით ერთმანეთისგან ასხვავებენ:

– ორგანიზაციულ მოწყობას, მაშასადამე, საჯარო მმართველობის სტატიკურ ელემენტებსა, როგორიცაა მიზნები და დავალებები, აგებულების სტრუქტურა, უფლებამოსილებების განაწილება, შტატები და ა.შ. და

– ორგანიზაციულ მოწყობას, მაშასადამე, საჯარო მმართველობის საპროცესო ელემენტებს შორის, როგორიცაა პროცედურები, გადაწყვეტილების მიღების საფეხურები, კოორდინაცია, დაგეგმვა, კომუნიკაცია და ა.შ.

242 Rosenbloom/Kravchuk/Clerkin, Public administration. Understanding management, politics and law in the public sector, 7 Ed. 2009, 14–42.

243 Rosenbloom/Kravchuk/Clerkin, Public administration. Understanding management, politics and law in the public sector, 7 Ed. 2009, 15 f.

ცხრილი 2: ადმინისტრაციული მეცნიერების პერსპექტივები

პერსპექტივები	ემპირიული	ნორმატიული
მენეჯმენტი	პოლიტიკისა და მმართველობის გამიჯვნა სტრუქტურა და პროცესების მიმდინარეობა ეფექტურობა და ეფექტიანობა	Scientific Management New Public Management Collaborative Public Management
პოლიტიკა	პოლიტიკისა და მმართველობის დაკავშირება პოლიტიკურ-ადმინისტრაციულ სისტემაში პოლიტიკური ძალაუფლების მოპოვება და ძალაუფლების შენარჩუნება დიფერენცირება სტრუქტურის (polity), პროცესის (politics) და შინაარსის (policy) მიხედვით	საჯარო მმართველობის დემოკრატიული ლეგიტიმაცია, გამჭვირვალობა და პასუხისმგებლობა საჯარო მმართველობის მოდელები - აქტიური სახელმწიფო - მოქნილი სახელმწიფო - გამააქტიურებელი სახელმწიფო - ნორმატიული მმართველობა
სამართალი	ადმინისტრაციული ორგანოს ფორმალური და არაფორმალური მოქმედება საჯარო-სამართლებრივი წესების მოქმედება	საჯარო მმართველობის ადმინისტრაციული და საკონსტიტუციო პოლიტიკის საკითხები საკონსტიტუციო, ევროპის და საერთაშორისო სამართლის გადმოსახედიდან

ადმინისტრაციული მეცნიერების ანალიზი მიმართულია სტრუქტურული და პროცესუალური მოწყობის დახმარებით მიზნის მიღწევის ეფექტურობაზე და შესაბამისად ამისთვის მოცემული მიზნის მიღწევისა და რესურსების რელაციის ეფექტიანობაზე. ეს უკანასკნელი ეხება მიზნის რეალიზების მაქსიმიზაციას არსებული საშუალებებით და დასახული მიზნების რაც შეიძლება არსებული მინიმალური საშუალებების დახარჯვით მიღწევას. პოლიტიკური ფაქტორები, როგორიცაა საჯარო მმართველობის ძალაუფლების მოპოვება და ძალაუფლების შენარჩუნება, ან საერთოდ ქრება, ან განიხილება, როგორც ხელშემშლელი ფაქტორები, ან შესაბამისად შეზღუდვები, ეფექტური და ეფექტიანი ადმინისტრაციული ქმედებებისთვის. მენეჯმენტის პერსპექტივა მკვეთრად ნორმატიულადაა ორიენტირებული. ეს ნიშნავს, რომ ადგილი აქვს განმსაზღვრელი კონცეფციებისა და პრინციპების შემუშავებას, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს საჯარო მმართველობის ეფექტურობა და ეფექტიანობა. ეფექტურობა და ეფექტიანობა, მაშასადამე, არამარტო ემპირიული კონცეფციებია, არამედ, აქედან გამომდინარე, საჯარო მმართველობის ნორმატიული მასშტაბები. ამაში შედის[244], ერთი მხრივ, Scientific Management-ის ორგანიზაციული, საკადრო და საბიუჯეტო პრინციპები, რომელიც გაბატონებული იყო დაახლოებით მე-20 საუკუნის ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში, ხოლო, მეორე მხრივ, 1990-იანი წლებიდან წინა პლანზე წამოიწია New Public Management-ის კონცეფციებმა და პრინციპებმა (გერმანიაში: ახალი მართვის მოდელი). ამის მიხედვით, საჯარო მმართველობა უნდა მოქმედებდეს შედეგზე, ბაზარზე და მომხმარებელზე ორიენტირებულად. ამისთვის ხდება კერძო ეკონომიკაში არსებული მენეჯმენტის პრინციპების გადმოღება საჯარო მმართველობაში. გარდა ამისა, სახელმწიფოს მხრიდან საბაზრო რეგულირების გამარტივებამ შესაძლებელი უნდა გახადოს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედებები გახდეს უფრო ეფექტური და ეფექტიანი. და ბოლოს, უკვე 21-ე საუკუნის დასაწყისიდან მოყოლებული გამოიყენება „Collaborative Public Management"-ის ან „Collaborative Governance"-ის ცნება, როგორც საჯარო მმართველობის და კერძო აქტორების ინტერაქციის ანალიზის ემპირიული კონცეფცია[245], თუმცა, აგრეთვე, გარდა ამისა, როგორც ამ ინტერაქციული სისტემების ქსელური მოწყობის ნორმატიული მასშტაბი[246]. ცნებები „Collaborative Public Management" და „Collaborative

244 Rosenbloom/Kravchuk/Clerkin, Public administration. Understanding management, politics and law in the public sector, 7 Ed. 2009, 15 ff., 19 ff.

245 Ansell/Gash, Journal of Public Administration Research and Theory 18 (2008), 543 (544 ff); O'Leary/Gazley/McGuire/Blomgren Bingham, in: O'Leary/Blomgren Bingham (Ed.), The collaborative public manager, 2009, 1 (3 f.); Ansell, Collaborative governance, in: Levi-Faur (Ed.), Oxford Handbook of governance, 2012, 498 ff.

246 Freeman, UCLA Law Review 45 (1997), 1 (21 ff); Donahue/Zeckhauser, Collaborative governance. Pnvate roles for public goals in turbulent times, 2011, 24.

Governance" გამოიყენება, როგორც სინონიმები.[247] ნორმატიული კუთხით „Collaborative Public Management"-ისთვის დამახასიათებელია შემდეგი კრიტერიუმები:[248]

- სახელმწიფო და კერძო აქტორების მონაწილეობა,
- გაყოფილი გადაწყვეტილების მიღების დისკრეცია,
- მოწესრიგებული და გამჭვირვალე გადაწყვეტილების სტრუქტურები,
- ყველა დაინტერესებული აქტორის ჩართულობა.

ამით უნდა მოხდეს მმართველობითი დავალებების შეძლებისდაგვარად ეფექტურად და ეფექტიანად მოგვარების უზრუნველყოფა.

გგ) პოლიტიკური პერსპექტივა. ადმინისტრაციული მეცნიერების პოლიტიკური პერსპექტივის ამოსავალ წერტილს წარმოადგენს პოლიტიკისა და მმართველობის დაკავშირება პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემის ცნების ფარგლებში.[249] ეს თეზისი წინააღმდეგობაში მოდის მენეჯმენტის პერსპექტივიდან დანახულ პოლიტიკისა და მმართველობის გამიჯვნასთან. პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემის ცნება, ემპირიული კუთხით, გულისხმობს საჯარო მმართველობის, პარლამენტის, პოლიტიკური პარტიების და საზოგადოებრივი ჯგუფების გადაჯაჭვულობას და ურთიერთდამოკიდებულებას. სხვაგვარად რომ ვთქვათ: საჯარო მმართველობა არა მხოლოდ პოლიტიკურ და სამართლებრივ დირექტივებს ახორციელებს, არამედ ის აგრეთვე არსებით გავლენას ახდენს პოლიტიკის ჩამოყალიბებაზე. აქედან გამომდინარე, პოლიტიკური და სამართლებრივი დირექტივების იმპლემენტაციაზე მრავალმხრივ გავლენას ახდენს საჯარო მმართველობის მოლაპარაკებები სხვა აქტორებთან. როგორც ემპირიულად შეუძლებელია პოლიტიკისა და მმართველობის ზოგადი გამიჯვნა ზემოთ დასახელებული ურთიერთდამოკიდებულებიდან გამომდინარე, ასევე ემპირიულად უსაფუძვლოდ მოჩანს პოლიტიკისა და მმართველობის ექსკლუზიური ურთიერთკავშირი პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემის ცნების ფარგლებში. ეჭვგარეშეა, არსებობს სიტუაციები, რომლის დროსაც ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედებები ხორციელდება პოლიტიკაზე მიმართებისა და პოლიტიკური გავლენებისგან დამოუკიდებლად, მაგ. მსუბუქი ავტომობილის

247 Ansell/Gash, Journal of Public Administration Research and Theory 18 (2008), 544 (548).

248 Bohne/Bauer, Ansätze einer verhaltens- und vollzugsorientierten Regulierungstheorie unter besonderer Berücksichtigung der Energiemarktliberalisierung, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 110, 2011, 209 (299 f.).

249 Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Aufl., 2009, 43 ff.

სანომრე ნიშნის მინიჭება საგზაო მოძრაობის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ და ადმინისტრაციული ორგანოს სამართლებრივად მსგავსი სახით განსაზღვრული მოქმედებები კანონის აღსრულებისას. საჯარო მმართველობის პოლიტიკური ასპექტები ძირითადად მიმართულია ძალაუფლების მიღებისა და ძალაუფლების მოპოვების საკითხებზე. „ძალაუფლების" ქვეშ მაქს ვებერის[250] ციტატის შესაბამისად მოიაზრება „ნებისმიერი შანსი" „სოციალური ურთიერთობების ფარგლებში, გაიტანო საკუთარი ნება აგრეთვე წინააღმდეგობის არსებობის პირობებში, სულერთია, თუ რა უდევს საფუძვლად ამ შანსს." ძალაუფლების მოპოვება და შენარჩუნება წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედების წარმატებულობის არსებით წინაპირობას. ეს ეხება საჯარო მმართველობის ურთიერთობას პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემის სხვა აქტორებთან. აქედან გამომდინარე, მოქმედების საგნობრივი რეკომენდაციები, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ ის აბსტრაქტულად რაციონალურად მოჩანს, გამოუსადეგარია საჯარო მმართველობაში, რამდენადაც პოლიტიკურად განუხორციელებადია, ან, თუ მათი განხორციელება ადმინისტრაციის უფროსს (მაგ. მინისტრს, პრემიერმინისტრს) ნაგებული არჩევნების გამო თანამდებობის ფასად დაუჯდება. თუმცა, ძალაუფლების მოპოვება და შენარჩუნება აგრეთვე ადმინისტრაციის შიგნითაც ადმინისტრაციული ორგანოს წარმატებული ქმედების არსებით წინაპირობას წარმოადგენს. საკადრო, ორგანიზაციული, საბიუჯეტო და პოლიტიკური შინაარსის ღონისძიებებზე არსებით გავლენას ახდენს ადმინისტრაციული ორგანოს შიგნით არსებული ძალაუფლების სტრუქტურა, ან ამ ღონისძიებებმა შესაძლოა თვითონ შეცვალოს არსებული ძალაუფლების სტრუქტურა. მენეჯმენტის მხრიდან, ხშირ შემთხვევაში, სათანადო ყურადღება არ ექცევა პოლიტიკური ძალაუფლების საკითხების საკვანძო მნიშვნელობას ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედებებისთვის. აქედან გამომდინარე, საჯარო მმართველობის მენეჯმენტის რეფორმები ხშირად კრახით სრულდება. ადმინისტრაციული მეცნიერების პოლიტიკური პერსპექტივის უფრო დაწვრილებით წარმოდგენისთვის, გონივრულია, რომ მოხდეს პოლიტიკის ცნების დიფერენცირება ანგლო საქსონური განსხვავების შესაბამისად, კერძოდ, სტრუქტურის (polity), პროცესის (politics) და შინაარსის (policy) მიხედვით.[251] Polity გულისხმობს პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემის, როგორიცაა მაგ. ინსტიტუციები, უფლებამოსილებები და ორგანიზაციული სტრუქტურე-

250 Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl., 1980, 28.

251 Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Aufl., 2009, 23 f.

ბი ფორმალურად დალაგებას. Politics ნიშნავს პოლიტიკური გადაწყვეტილების პროცესს, კონფლიქტების მოგვარებას, ინტერესების დაცვას. Policy ეხება პოლიტიკის გადაწყვეტილების შინაარსს, როგორიცაა მაგ. გარემოს დაცვის და ენერგეტიკის პოლიტიკა. პოლიტიკის ცნების სამივე განზომილებაში საკვანძო მნიშვნელობა ენიჭება ძალაუფლების მოპოვებასა და შენარჩუნებას. მაგალითისთვის, სტრუქტურის ორგანიზაციული მოწყობა განსაზღვრავს პოლიტიკურ-ადმინისტრაციულ სისტემასა და საჯარო მმართველობაში ძალათა თანაფარდობას. გადაწყვეტილების მიღების პროცესებისთვის, საჯარო მმართველობასა და პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემის სხვა აქტორებთან ურთიერთობისას, დამახასიათებელია ძალაუფლების კონფლიქტები. პოლიტიკის შინაარსი გავლენას ახდენს ადმინისტრაციული ორგანოს შიგნით არსებულ ძალაუფლების სტრუქტურაზე და პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სისტემის აქტორებს შორის ძალათა თანაფარდობაზე. აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული მეცნიერების პოლიტიკური პერსპექტივის დიფერენცირება, უნდა მოხდეს სტრუქტურის (polity), პროცესის (politics) და შინაარსის (policy) განზომილებების მიხედვით. ნორმატიული კუთხით ადმინისტრაციული მეცნიერების პოლიტიკური პერსპექტივა ეხება საჯარო მმართველობის დემოკრატიული ლეგიტიმაციის, გამჭვირვალობის და პასუხისმგებლობის საკითხებს.[252] მოთხოვნები საჯარო მმართველობის მიმართ დემოკრატიის პრინციპის შესაბამისად ხშირად წინააღმდეგობაში მოდის ადმინისტრაციული მეცნიერების მენეჯმენტის პერსპექტივიდან გამომდინარე ეფექტიანობის მოთხოვნასთან. გარდა ამისა, ადმინისტრაციული მეცნიერების პოლიტიკური პერსპექტივა მიმართულია სახელმწიფოს და საჯარო მმართველობის რეფორმის მოდელებზე. ამასთან, განასხვავებენ სახელმწიფოს აქტიურ, მოქნილ და გამააქტიურებელ მოდელებს შორის.[253] აქტიური სახელმწიფოს მოდელი გამომდინარეობს გერმანული მარკის კოლაფსიდან, რომლის გამოსწორებაც უნდა მომხდარიყო სახელმწიფო ინვესტიციების, განსაკუთრებით საჯარო მმართველობის გეგმარებითი ღონისძიებებით და საჯარო კომპანიების საქმიანობით. ეს მოდელი გაბატონებული იყო 1960 და 1970-იან წლებში. მოქნილი სახელმწიფოს მოდელი უკავშირდება სახელმწიფოს კრახს და მიზნად ისახავს საჯარო მმართველობის შეზღუდვას სახელ-

252 Rosenbloom/Kravchuk/Clerkin, Public administration. Understanding management, politics and law in the public sector, 7 Ed. 2009, 27 f.

253 Jann/Wegrich, in: Benz/Dose (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2. Aufl., 2010, 175 (178 ff.); Beer, in: Blanke/Nullmeier/Reichard/Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., 2011, 52 (55 ff.).

მწიფოს ძირითად მოვალეობებზე. მოქნილი სახელმწიფოს მოდელი 1980-იან წლებში წარმოადგენდა გაბატონებულ მოდელს დაახლოებით 1990-იანი წლების შუამდე. გამააქტიურებელი სახელმწიფოს მოდელი ხაზს უსვამს სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოების საერთო პასუხისმგებლობას საჯარო დავალებების შესრულების კუთხით. ამასთან დავალებების შესრულება შეძლებისდაგვარად კერძო აქტორების ხელში უნდა იყოს, მაშინ როდესაც სახელმწიფოს მოვალეობას უნდა წარმოადგენდეს დავალებების შესრულების უზრუნველყოფა (გარანტორი სახელმწიფო), მაშასადამე, სახელმწიფო მხოლოდ იმ შემთხვევაში უნდა ჩაერიოს, თუ უფლებამოსილებების განხორციელება არ მიმდინარეობს შესაბამისად. ეს მოდელი გაბატონებული იყო 1990-იანი წლების შუიდან, თუმცა მოცემული მომენტისთვის უკანა რიგში გადაინაცვლა. ამის ნაცვლად, ნაწილობრივ ხდება ნორმატიული მმართველობის კონცეფციის, როგორც საჯარო მმართველობის ახალი მოდელის[254] შეთავაზება. აღნიშნული მოდელების მიზანს წარმოადგენს საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული სტრუქტურებისთვის და გადაწყვეტილების მიღების პროცედურებისთვის გრძელვადიანი მიზნებისა და მასშტაბების განსაზღვრა. ეს მიზნები, გარკვეული მოცულობით, გადმოსცემს კონკრეტული ეპოქის შესაბამის სულიერ განწყობას.

დდ) სამართლებრივი პერსპექტივა. ადმინისტრაციული მეცნიერების სამართლებრივ პერსპექტივას გააჩნია ემპირიული და ნორმატიული განზომილება. სამართლებრივი პერსპექტივიდან გამომდინარე ემპირიული კუთხით ანალიზის საგანს წარმოადგენს სამართლებრივი და ადმინისტრაციული წესების ფაქტობრივი შექმნისა და განხორციელების საკითხები, რასაც გარკვეულ შემთხვევებში სამართლებრივი ფაქტების კვლევასაც უწოდებენ. ამ მიდგომისას მთავარი აქცენტი კეთდება ადმინისტრაციული ორგანოს ფორმალური და არაფორმალური ქმედებების კვლევაზე. გარდა ამისა, ადმინისტრაციული მეცნიერების სამართლებრივი პერსპექტივა მიმართულია საჯარო სამართლებრივი რეგულაციების ეფექტურობის საკითხებზე. ადმინისტრაციული მეცნიერების ნორმატიულ-სამართლებრივი პერსპექტივის ამოსავალ წერტილს წარმოადგენს საჯარო მმართველობის ინტეგრაცია შესაბამისი ქვეყნის საკონსტიტუციო სამართლებრივ სისტემასა და ევროპისა და საერთაშორისო სამართლის სისტემებში. ამასთან, გერმანიის საჯარო მმართველობისთვის წინა რიგში დგას ადმინისტრაციული და საკონსტიტუციო პოლიტიკის საკითხები, გე-

254 Jann/Wegrich, in: Benz/Dose (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2. Aufl., 2010, 178 (185 ff).

რმანიის კონსტიტუციისა და ევროკავშირის სამართლის შესაბამისად. ამ კუთხით არსებობს გადაფარვები ადმინისტრაციულ მეცნიერებასა და სამართალმცოდნეობას შორის. ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედების კანონიერებასთან დაკავშირებული საკითხები, ბუნებრივია, წარმოადგენს ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების და არა ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანს.

გ) ადმინისტრაციული მეცნიერება, როგორც ინტეგრაციის მეცნიერება. ადმინისტრაციული მეცნიერებისთვის, როგორც დამოუკიდებელი სამეცნიერო დისციპლინისთვის დამახასიათებელია, რომ ის საჯარო მმართველობის ანალიზისა და შეფასებისას ერთმანეთთან აკავშირებს მენეჯმენტის, პოლიტიკურ და სამართლებრივ პერსპექტივებს.255 ამასთან ადმინისტრაციული მეცნიერება ინტერდისციპლინურად მოქმედებს, მაშასადამე, ის ახდენს შესაბამისად დაინტერესებული ცალკეული სამეცნიერო დისციპლინების ინფორმაციისა და ცოდნის ინტეგრირებას მოცემული საკითხების გამოკვლევისას.256 გებაუერის (მითითებულ ადგილას) მოსაზრების გათვალისწინებით ქვემოთ წარმოდგენილი გრაფიკული გამოსახულება N 1 ცხადყოფს ადმინისტრაციული მეცნიერების, როგორც ინტეგრაციის მეცნიერების ხასიათს. რას ნიშნავს „ინტეგრაცია“ ადმინისტრაციული მეცნიერების გაგებით? ლიტერატურა არ საუბრობს იმაზე, თუ რას ნიშნავს ინტეგრაცია ამ გაგებით. ის საუბრობს მხოლოდ იმაზე, რომ ადმინისტრაციული მეცნიერება მაგ.

- მიმართულია „ადმინისტრაციული კვლევის ძირითად სფეროზე [რომელზე?]და ამასთან ღიაა სხვა საჯარო მმართველობაზე დაინტერესებული დისციპლინებისთვის“ და „მჭიდროდ“ აკავშირებს და გასაგებს ხდის „რეალური ეფექტის მქონე ურთიერთმიმართებებსა და რაციონალურ აზრობრივ კავშირებს“,257 რომ მას
- „შემეცნების საერთო მიზნამდე დაჰყავს“ კვლევის შედეგად მიღებული სხვადასხვა სიკეთეები,258 ან
- ერთმანეთთან აკავშირებს განსხვავებულ პერსპექტივებს „ინტერდისციპლინური გაერთიანების ცნების“ მეშვეობით (როგორიცაა,

255 Rosenbloom/Kravchuk/Clerkin, Public administration. Understanding management, politics and law in the public sector, 7 Ed. 2009, 14 f.

256 König, Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft, 1970, 268 ff; Gebauer, in: FS Böhret, 1998, 575 (582 ff.); Raadschelders, Public administration. The interdisciplinary study of government, 2011, 176 ff; Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, 44 f.

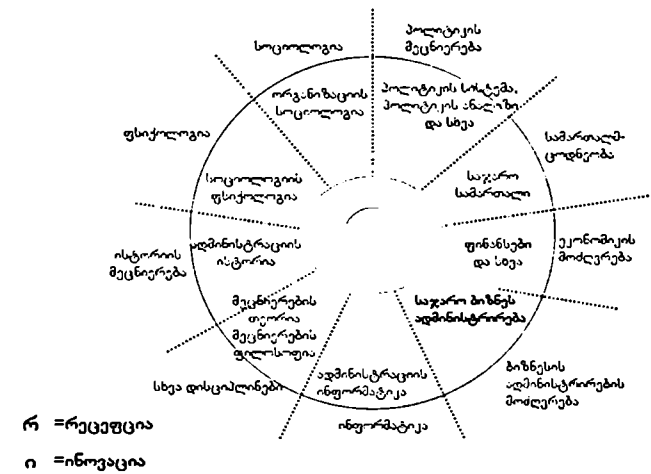
257 König, Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft, 1970, 247, 270.

258 Gebauer, in: FS Böhret, 1998, 582.

მაგ. საჯარო დავალება, მოქმედების ფორმა, მართვა, ორგანიზაცია და ა.შ.).[259]

გამოსახულება 1-ში რეცეფციისა და ინოვაციის ცნებებით კეთდება მინიშნება, თუ როგორ უნდა გვესმოდეს ინტეგრაცია ადმინისტრაციული მეცნიერების გაგებით. ინტეგრაციის განმახორციელებელი ადმინისტრაციული კვლევის არსებით შემადგენელ კომპონენტს წარმოადგენს დაინტერესებული დისციპლინების ინფორმაციისა და ცოდნის ფრთხილი რეცეფცია შესაბამის გამოსაკვლევ პრობლემასთან დაკავშირებით. გარდა ამისა, გასათვალისწინებელია ადმინისტრაციული მეცნიერების მენეჯმენტის, პოლიტიკური და სამართლებრივი პერსპექტივები ზემოთ წარმოდგენილი გაგებით. ამასთან, ცალკეულ დისციპლინას არ შეუძლია სახელმძღვანელო დისციპლინის ფუნქციის თვის თავზე აღება,[260] ისე როგორც ეს ზოგჯერ ხდება პოლიტიკისა და სამართლის მეცნიერებებში. მიღებული შემეცნებიდან უნდა განვითარდეს ახალი შემეცნება, რასაც ინოვაცია უნდა ეწოდოს.

გამოსახულება 1: ***ადმინისტრაციული მეცნიერება, როგორც ინტეგრაციის მეცნიერება***



ბუნებრივია არ არსებობს ინსტრუქცია ინოვაციების განვითარებისთვის. ის ეფუძნება მეცნიერის ინტუიციასა და შთაგონებას. უმეტეს შემთხვევაში, მხოლოდ გარკვეული დროის შემდეგ გამართული წინააღმდეგობრივი სამეცნიერო დისკუსიის საფუძველზე შეიძლება დადგინდეს, რამდენად

259 Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, 46.

260 Raadschelders, Public administration. The interdisciplinary study of government, 2011, 29, 218; Bull, VerwArch 103 (2012), 1 (23).

ინოვაციურია კონკრეტული სამეცნიერო კვლევის შედეგები. ინტეგრაციის პროცესი, არც თუ ისე იშვიათად შემოიფარგლება მენეჯმენტის, პოლიტიკური და სამართლებრივი პერსპექტივიდან გამომდინარე მიღებული რეცეფციისა და დისციპლინური ცოდნის გადმოცემით, რაც სცილდება წმინდა დისციპლინური კვლევის ფარგლებს და გააჩნია საკუთარი სამეცნიერო ღირებულება. თუმცა, ინოვაცია წარმოადგენს ინტეგრაციის განმახორციელებელი ადმინისტრაციული მეცნიერების მიზანს. ამის მაგალითებია ჰერბერტ ა. საიმონის[261] ნაშრომები „შეზღუდულ რაციონალურობასთან" (bounded rationality) და „ადმინისტრაციულ ადამიანთან" (administrative man) დაკავშირებით, რომელიც არა დახვეწად, არამედ მხოლოდ დამაკმაყოფილებელ (satisficing) გადაწყვეტილებებს იღებს. ორგანიზაციული, ეკონომიკური და პოლიტიკის მეცნიერების და აგრეთვე სოციოლოგიისა და ფსიქოლოგიური ცოდნის საფუძველზე და აგრეთვე კომპიუტერზე დამოკიდებული გადაწყვეტილების მეთოდების გათვალისწინებით საიმონმა მოახდინა გადაწყვეტილებისა და რაციონალურობის ცნების რევოლუცია, რისთვისაც მან 1978 წელს ეკონომიკის დარგში ნობელის პრემია მიიღო. კიდევ ერთ მაგალითად შეიძლება დასახელდეს ადმინისტრაციული ორგანოს არაფორმალური ქმედება 1970-იანი წლების დასასრულსა და 1980-იანი წლების დასაწყისში.[262] დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ ინტეგრაციის განმახორციელებელი ადმინისტრაციული მეცნიერების სირთულე არა სამეცნიერო-თეორიული ან მეთოდური ხასიათისაა, არამედ მას გერმანიაში ისტორიულად განპირობებული ინსტიტუციონალური და პროფესიულ წრეებთან დაკავშირებული საფუძვლები გააჩნია.[263] არსებულ მდგომარეობას გამოსწორება არ უწერია, იქამდე, სანამ ადმინისტრაციულ მეცნიერებას პოლიტიკისა და სამართლის მეცნიერებების ფაკულტეტებზე არასათანადო ყურადღება ექცევა და მაგ. პროფესორის აკადემიური ხარისხის დაცვა მხოლოდ ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში (სხვა დამკვიდრებულ სამეცნიერო დისციპლინასთან დაკავშირების გარეშე) არ წარმოშობს სამეცნიერო სისტემაში პროფესიით დასაქმების შესაძლებლობებს.

261 Simon, Administrative behavior, 4. Aufl., 1997.

262 ავტორმა ნაშრომში „Der informale Rechtsstaat" (1981) (არაფორმალური სამართლებრივი სახელმწიფო) გააერთიანა ორგანიზაციული, პოლიტიკის და სამართლის მეცნეირების მეთოდები.

263 Schuppert, Diskussionsbeitrag in der Aussprache zum Themenblock „Verwaltungswissenschaften – multidisziplinär oder interdisziplinär", in: Ziekow (Hrsg.), Verwaltungswissenschaften und Verwaltungswissenschaft, 2003, 107.

3.2. ემპირიულ-ანალიტიკური ადმინისტრაციული მეცნიერების მეთოდური მოთხოვნები

ემპირიულ-ანალიტიკური ადმინისტრაციული მეცნიერების მეთოდური მოთხოვნები გამომდინარეობს პოზიტივისტური[264] მეცნიერების თეორიისგან კრიტიკული რაციონალიზმის გამოხატულებით, რომელიც არსებითად უკავშირდება კარლ. რ. პოპერს[265]. ეს მეთოდური მოთხოვნები მოქმედებს ყველა ემპირიულ-ანალიტიკური სოციალური მეცნიერებისთვის. ემპირიულ-ანალიტიკური ადმინისტრაციული მეცნიერება ამ მხრივ არ შეიცავს რამე განსაკუთრებულ ნიშნებს. აქედან გამომდინარე, საკმარისია კრიტიკული რაციონალიზმის მეთოდური საფუძვლების მოკლე მიმოხილვა, რომელიც სამ მოთხოვნას აყენებს სამეცნიერო იდეების მიმართ:

- ინტერსუბიექტური გადამოწმებადობა,
- ღირებულებითი შეფასებისგან თავისუფლება და
- ინდივიდების მოქმედებების (მეთოდოლოგიური ინდივიდუალიზმი) ახსნისგან გამომდინარეობა.

ა) მსჯელობის ინტერსუბიექტური გადამოწმებადობა. ფალსიფიკაციის პრინციპი წარმოადგენს საფუძველს სამეცნიერო მოსაზრებების ინტერსუბიექტური გადამოწმებადობისთვის.

აა) ფალსიფიკაცია. იმის წინაპირობას, რომ მესამე პირებს შეეძლოთ მსჯელობის (ჰიპოთეზის, თეორიის) სისწორის გადამოწმება (ინტერსუბიექტური გადამოწმებადობა), წარმოადგენს ის, რომ ეს მსჯელობა უნდა ეხებოდეს დაკვირვებად ფაქტებს, და რომ ის ფაქტები, რომელიც არ არის თავსებადი წარმოდგენილ მსჯელობებთან, ლოგიკურად შესაძლებელი უნდა იყოს.[266] სამეცნიერო მსჯელობა კრიტიკული რაციონალიზმის მიხედვით, ხასიათდება იმით, რომ შესაძლებელია მისი უარყოფა დაკვირვებადი ფაქტების მოყვანით, მაშასადამე, ის ფალსიფიცირებადია. მაგალითისთვის, გამონათქვამი, რომ „ყველა ომი გამოწვეულია ეშმაკის მიერ" შესაძლებელია სინამდვილეს შეესაბამებოდეს, რამდენადაც ეშმაკი არსებობს. თუმცა, ეს მოსაზრება ვერ იქნება ფალსიფიცირებული ლოგიკურად გააზრებადი ფაქტების მოყვანით და აქედან გამომდინარე ის არამეცნიერულია. ან: მოსაზრება „ყველა უცოლო დაუქორწინებელია" სინამდვილეს შეესაბამება. თუმცა, ის არ არის ფალსიფიცირებადი და

264 სიტყვას „პოზიტივისტური" არ აქვს შეფასებითი მნიშვნელობა „კარგის" გაგებით. ის მეტადრე გამოიყენება, ისე როგორც საბუნებისმეტყველო მეცნიერებაში ცნება „პოზიტური შედეგი" და ამბობს, რომ სამეცნიერო განცხადებები უნდა იყოს გადამოწმებადი რეალურ ფაქტებზე დაყრდნობით.

265 Popper, Objektive Erkenntnis, 1995.

266 Chalmers, Wege der Wissenschaft, Einführung in die Wissenschaftstheorie, 2001, 54.

აქედან გამომდინარე, არამეცნიერულია, ვინაიდან უცოლო პირი გამომდინარე სიტყვის დეფინიციიდან დაუქორწინებელს ნიშნავს და აქედან გამომდინარე, ლოგიკურად გამორიცხულია, რომ ფაქტები არ იყოს თავსებადი მოსაზრებასთან. ამისგან განსხვავებით, მოსაზრება „ყველა საჯარო მოხელე ზარმაცია“ მართალია ფალსიფიცირებადია, თუმცა არამეცნიერული, ვინაიდან მისი უარყოფა ხდება ბევრითი საჯარო მოხელეების არსებობით. ადამიანის მიერ აბსოლუტური ჭეშმარიტების შეცნობის შეუძლებლობიდან გამომდინარე,[267] პოზიტივისტური მეცნიერებები და ამით აგრეთვე ემპირიულ-ანალიტიკური ადმინისტრაციული მეცნიერება უარს ამბობს ემპირიული დასკვნების მიერ შემოთავაზებული ჭეშმარიტების პოზიტიურ დადასტურებაზე. ამ შემთხვევაში, უფრო ადგილი აქვს მათ შემოფარგლას ემპირიული დასკვნების ფალსიფიცირების მცდელობებით. მაშასადამე: (ადმინისტრაციული) მეცნიერების მიერ გაკეთებული დასკვნები სინამდვილეს კი არ წარმოადგენს, არამედ ეს დასკვნები უბრალოდ დროებით ჯერ კიდევ არ არის უარყოფილი.

ბბ) ფალსიფიკაციის პრინციპის შეზღუდვა ადმინისტრაციული მეცნიერების პარადიგმებით. ფალსიფიკაციის პრინციპის მკაცრი გამოყენების შედეგია, რომ უკვე მხოლოდ ერთადერთ შემთხვევას, რომელიც ეწინააღმდეგება გადასამოწმებელ მოსაზრებას, მივყავართ ამ მოსაზრების, როგორც არამეცნიერულის უარყოფამდე. ფალსიფიკაციის პრინციპი, ამ მკაცრი მიდგომის გათვალისწინებით, არ გამოიყენება სამეცნიერო პრაქტიკაში, ვინაიდან არ იქნებოდა გონივრული იმ კაუზალური დასკვნის უარყოფა, რომელსაც კარგად შეუძლია მთელი რიგი ფაქტების განმარტება, მხოლოდ იმიტომ, რომ ის ერთ შემთხვევაში უარყოფილია. მაგალითისთვის, დასკვნა, რომ: „ეკონომიკური ხასიათის წახალისებებს (მაგ. სუბვენციებს, სერთიფიკატებს და ა.შ.) შეუძლია გამოიწვიოს რეგულაციის ადრესატში მისი ნორმასთან თავსებადი ქცევა“, ბევრ შემთხვევაში განმარტავს, თუ რატომ ხდება რეგულაციის წესების დაცვა. თუმცა, არსებობს აგრეთვე შემთხვევები, როდესაც ეკონომიკურ წამახალისებელ ღონისძიებებს არ მივყავართ ნორმასთან თავსებად ქცევამდე. აქედან გამომდინარე, მიზანშეუწონლად გვეჩვენება, რომ მოხდეს მსგავსი მოსაზრებების სრულად უარყოფა მათი არამეცნიერულობის გამო. ნაცვლად ამისა, ხდება მათი სამეცნიერო პრაქტიკაში თავდაპირველად შენარჩუნება და საჭიროების შემთხვევაში მათი მოდიფიცირება და დაკვირვება, თუ რამდენად შესაძლებელია პრობლემების გადაჭრა დამატებითი კვლევის გზით.[268] მეცნიერების თეორიაში ამ

267 Weimann, Wirtschaftspolitik, 5. Aufl., 2009, 29.

268 Chalmers, Wege der Wissenschaft, Einführung in die Wissenschaftstheorie, 2001, 85; Weimann, Wirtschaftspolitik, 5. Aufl., 2009, 31; Diekmann, Empirische Sozialforschung, 4. Aufl., 2010, 177.

სამეცნიერო პრაქტიკას თომას ს. ქიუნის[269] მოსაზრებების შესაბამისად პარადიგმის ცნებით იცნობენ.[270] პარადიგმაში იგულისხმება მეცნიერების შესაბამისად გაბატონებული ძირითადი ვარაუდები, საკითხები, თეორიული კონცეფციები და მეთოდები. გაბატონებული პარადიგმა მართავს სამეცნიერო სამუშაოს, იქამდე, სანამ მას არ ჩაანაცვლებს ახალი პარადიგმა. პარადიგმის კონცეფცია არბილებს ფალსიფიკაციის პრინციპის პრაქტიკაში გამოუყენებლობის სიმკაცრეს იმით, რომ ფალსიფიცირებული სოციალური მეცნიერების მოსაზრებები შენარჩუნებულია, იმდენად, რამდენადაც ეს მოსაზრებები თანხვედრაშია გაბატონებულ სამეცნიერო პარადიგმასთან.[271] სნელენისა[272] და ჰენრის[273] მოსაზრებებზე დაყრდნობით ერთმანეთისგან ასხვავებენ ადმინისტრაციული მეცნიერების შვიდ პარადიგმას, რომელმაც გავლენა იქონია, ან ჯერ კიდევ აქვს, უპირველეს ყოვლისა, ადმინისტრაციულ მეცნიერებაზე გერმანიაში. ეს პარადიგმები მოკლედ არის წარმოდგენილი ცხრილ N 3-ში.

ცხრილი 3: **ადმინისტრაციული მეცნიერების პარადიგმები**

1. პოლიტიკისა და მმართველობის გამიჯვნის პრინციპი
2. მაქს ვებერის ბიუროკრატიის მოდელი
3. სამეცნიერო მენეჯმენტის პრინციპები
4. დემოკრატიული და სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები
5. სისტემის თეორიისეული პრინციპები
6. ბაზარზე ორიენტირებული მენეჯმენტის პრინციპები
7. ქსელური მმართველობა

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის გარდა (4), წარმოდგენილ პარადიგმებს – ნაწილობრივ სხვა სახელწოდებებით – ვხვდებით აგრეთვე ჰენრისთან და/ან სნელენთან. პოლიტიკისა და მმართველობის გამიჯვნის პრინციპი – როგორც უკვე ითქვა – დიდი ხნის განმავლობაში გაბატონებული იყო მმართველობის კვლევასა და ფორმირებაზე.[274] ეს პრინციპი თავისი თავდაპირველი გამოხატულებით, პოლიტიკისა და მმართველობის მკაცრი ფუნქციონალური გამიჯვნის შესაბამისად, ბუნებრივია რეა-

269 Kuhn, Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, 2 Aufl., 1976.

270 Chalmers, Wege der Wissenschaft, Einführung in die Wissenschaftstheorie, 2001, 90 f.; Weimann, Wirtschaftspolitik, 5. Aufl., 2009, 32.

271 Weimann, Wirtschaftspolitik, 5. Aufl., 2009, 34.

272 Snellen, Grundlagen der Verwaltungswissenschaft. Ein Essay über ihre Paradigmen, 2006, 34 ff.

273 Henry, Public administration and public affairs, 11. Ed., 2010, 28 ff.

200. ძირითადად: Goodnow, Politics and administration, a study in government, 1900, 18 ff.

ლობისგან შორს იყო და აქედან გამომდინარე საბოლოოდ მოხდა კიდეც მისი დაძლევა. თუმცა, შესაძლებელია გამიჯვნა ნაწილი ასპექტების (მაგ. კადრების მობილიზება) და მოქმედების განსაზღვრული სიტუაციების შემთხვევაში,[275] ისე რომ წარმოდგენილი პარადიგმა დღესაც კი შეზღუდული მოცულობით განაგრძობს ფუნქციონირებას. მაქს ვებერის ბიუროკრატიის მოდელი, რომელიც აგრეთვე გამომდინარეობს პოლიტიკისა და მმართველობის გამიჯვნისგან, დღემდე ძალაში რჩება, როგორც საჯარო მმართველობის შიდა სტრუქტურების გამოკვლევის ანალიტიკური ჩარჩო. თუმცა, ის არ მოიცავს საჯარო მმართველობის პოლიტიკურ ნიშნებს და ძირითად შემთხვევებში უარყოფილია – ვებერის მოსაზრების საწინააღმდეგოდ – როგორც საჯარო მმართველობის ნორმატიული კონცეფცია. აგრეთვე განსხვავებულად ხდება „ნეო ვებერიანული სახელმწიფოს" მიმართულებით განვითარების დიაგნოსტიკა[276]. მოძველებულია სამეცნიერო მენეჯმენტის პრინციპები, როგორც სამეცნიერო პარადიგმა. თუმცა, საჯარო მმართველობაში რეალიზებულია ზოგიერთი პრინციპი, როგორიცაა მაგ. ფუნქციონალური, ადგილობრივი ან წარმოებასთან დაკავშირებული ორგანიზაციული სტრუქტურები. მიუხედავად ამისა, დღესდღეობით ხდება აგრეთვე სხვა რეცეპტების გამოწერა ვიდრე უწინ, ამის მაგალითია ჰორიზონტალური იერარქიები ახალი საჯარო მმართველობის მიერ, მაშინ როდესაც სამეცნიერო მენეჯმენტის დროს მაღალ იერარქიულ საფეხურებზე უფრო გაბატონებული იყო კონტროლის ნაკლები შესაძლებლობა. საბოლოოდ, ზოგიერთი ადმინისტრაციული რეფორმისას უწინდებურად არსებობს, სამეცნიერო მენეჯმენტის ლტოლვა ზოგადი ორგანიზაციული პრინციპების განვითარებისკენ. დემოკრატიული და სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები არ არის მოხსენებული ჰენრისა და სნელენის მიერ, როგორც ადმინისტრაციული მეცნიერების პარადიგმები. რინგელინგი[277] მართალია საკუთარ მოსაზრებებში, როდესაც ის ამბობს, რომ ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი დგას დავიწყების საფრთხის ქვეშ. მართალია, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი წარმოადგენს სამართლებრივ-ნორმატიულ პრინციპს, თუმცა ის ამასთან გზას უკვალავს ემპირიულ-ანალიტიკურ ადმინისტრაციულ მეცნიერებას, როდესაც ის ასაბუთებს ემპირიულად რელევანტურ საკითხებს და ახდენს გამოკვლევის საჭიროების მქონე გავლენას საჯარო მმართველობის სტრუქტურასა და ქმედებებზე. საერთო ჯამში, საჯარო მმართველობა საკუთარ წარმოშობას კონსტიტუციურ სახელმწიფოში უმადლის სამართალს. 1950-იან და 1960-იან წლებში, როდესაც მეორე მსო-

275 Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Aufl., 2009, 187 f.

276 Bouckaert, in: Bogumil/Jann/Nullmeier, in: dies (Hrsg.), Politik und Verwaltung, Politische Vierteljahresschrift – 37. Aufl., 2006, 354–372; Bull, VerwArch 103 (2012), 1 (21).

277 Ringeling, in: Bohne/Graham/Raadschelders (Hrsg.), Public administration and the modern state, 2014.

ფლიო ომის შემდეგ მიმდინარეობდა სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი მმართველობის აღმშენებლობა, გაბატონებული იყო მოსაზრება, რომ ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანი განსაზღვრული იყო ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების მიერ.[278] ეს მიდგომა დღეს უკვე მოძველებულია. ამავდროულად, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი დღესაც ემპირიულ-ანალიტიკური ადმინისტრაციული მეცნიერების პარადიგმად რჩება, როგორც ამას ადასტურებს ადმინისტრაციული მეცნიერების კვლევები არაფორმალურ სამართლებრივ სახელმწიფოსთან დაკავშირებით.[279] სტრუქტურულ-ფუნქციონალური სისტემის თეორიის პრინციპები არსებით გავლენას ახდენს ადმინისტრაციული მეცნიერების კვლევაზე.[280] ამის სხვა დასტურს წარმოადგენს იმპლემენტაციის კვლევა გარემოს დაცვასა[281] და ენერგეტიკის რეგულირების სფეროში[282]. ბაზარზე ორიენტირებული მენეჯმენტის პრინციპები, უპირველეს ყოვლისა, საფუძვლად უდევს ახალი საჯარო მმართველობის კონცეფციებს, როგორიცაა მაგ. საჯარო მმართველობის მომხმარებელზე ორიენტაცია, საჯარო მმართველობის დაწესებულებების ბიუჯეტების შედეგებზე ორიენტაცია და ა.შ. 1990-იან წლებში ახალი საჯარო მმართველობა – გერმანიაში ხშირად ახალი მართვის მოდელად წოდებული – წარმოადგენდა ადმინისტრაციული მეცნიერების უდავო პარადიგმას. მას შემდეგ, რაც შეირყა ნეოლიბერალიზმის ნდობა საბაზრო ძალაუფლების მიმართ, 21-ე საუკუნის მე-2 ათწლეულში სიმშვიდეა ახალი საჯარო მმართველობის ირგვლივ. თუმცა, საბაზრო მოდელმა უწინდებურად შეინარჩუნა მისი მიმზიდველობა ადმინისტრაციული მეცნიერებისთვის. მმართველობის კონცეფციამ 21-ე საუკუნის დასაწყისიდან მოყოლებული გადაიბარა წამყვანი საორიენტაციო ფუნქცია ადმინისტრაციული მეცნიერებისთვის. ის გადაანაცვლებს ადმინისტრაციული კვლევის[283] პერსპექტივებს:

- საჯარო მმართველობიდან, როგორც მართვის ობიექტიდან, ინსტიტუციონალიზებული რეგულაციის სტრუქტურებზე, რომლებიც მართავენ სახელმწიფო და კერძო აქტორების მოქმედებებს,
- იერარქიული მართვიდან საჯარო მმართველობის არაიერარქიული ინტერაქციის მოდელზე,

278 Stern, in: Siedentopf (Hrsg.), Verwaltungswissenschaft, 1976, 324.

279 Schuppert, Der Rechtsstaat unter den Bedingungen informaler Staatlichkeit, 2011.

280 Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 5 Aufl., 1999.

281 Bohne, The quest for environmental regulatory integration in the European Union, 2006, 21.

282 Bohne/Bauer, Ansätze einer verhaltens- und vollzugsorientierten Regulierungstheorie unter besonderer Berücksichtigung der Energiemarktliberalisierung, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 110, 2011, 288 ff.

283 Benz/Dose, in: dies. (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2. Aufl., 2010, 13–36.

– სახელმწიფოსა და საზოგადოების გამიჯვნიდან საჯარო მმართველობისა და სამოქალაქო საზოგადოების თანამშრომლობაზე, ქსელური ურთიერთობის ფარგლებში.

მმართველობის კონცეფციას მოცემული მომენტისთვის ჯერ არ აქვს განმარტებითი ღირებულება,[284] ვინაიდან ის ძალზე გაურკვეველია. სამაგიეროდ ის გამოდგება ქსელურ კონცეფციასთან ერთად სახელმწიფო და კერძო აქტორებთან საჯარო მმართველობის ინტერაქციული ურთიერთობების სათანადოდ აღწერისთვის. გარდა ამისა, მმართველობითი კონცეფცია ადმინისტრაციული მეცნიერების კვლევაში იმდენად მრავალმხრივადაა წარმოდგენილი, რომ სავსებით მიზანშეწონილია, თუ ამასთან დაკავშირებით ვისაუბრებთ გაბატონებულ პარადიგმაზე. შემაჯამებლად უნდა ითქვას, რომ: ემპირიული ადმინისტრაციული მეცნიერების მიერ გაკეთებული დასკვნების ინტერსუბიექტური გადამოწმებადობა ხორციელდება კრიტიკული რაციონალიზმის ფალსიფიკაციის მოთხოვნების შესაბამისად. ფალსიფიცირებული დასკვნების უარყოფა ცალკეულ შემთხვევაში მხოლოდ მას შემდეგ ხდება, თუ ეს დასკვნები ან სხვა შემთხვევებზე არ ვრცელდება, ან ვრცელდება, მაგრამ არ არის თავსებადი ადმინისტრაციული მეცნიერების ზემოთ წარმოდგენილ ერთ-ერთ პარადიგმასთან, რამდენადაც ეს პარადიგმა დღესაც მოქმედებს.

ბ) შეფასებითი მსჯელობისგან თავისუფლება. მეცნიერული დასკვნების ინტერსუბიექტური გადამოწმებადობის განსაკუთრებულ პრობლემას წარმოადგენს ემპირიულ-ანალიტიკური სოციალური მეცნიერების შეფასებითი მსჯელობისგან თავისუფლების პოსტულატი, რომელსაც, უპირველეს ყოვლისა, ითხოვდა მაქს ვებერი. შეფასებითი მსჯელობები წარმოადგენს მოსაზრებებს, რომელიც ფაქტს აფასებს, როგორც „კარგს", „ცუდს" ან მსგავსი სახით, ან, რომელიც გამოხატავს ვალდებულებას, აუცილებლობას ან უფლებას, ეგრეთწოდებული ნორმატიული განცხადებები. მაგალითისთვის, იურიდიული ნორმა არის ნორმატიული განცხადება. მსგავსი სახის განცხადებები ვერ იქნება ფალსიფიცირებული ემპირიულ ფაქტებზე დაყრდნობით. აქედან გამომდინარე, კრიტიკული რაციონალიზმის გაგებით მსგავსი სახის განცხადებები არ არის მეცნიერული ხასიათის. შეფასებითი მსჯელობები შეიძლება გამომდინარეობდეს სხვა სავალდებულო წესებიდან, მაშასადამე, ეგრეთწოდებული ნორმიდან. ვინაიდან ლოგიკურად შეუძლებელია ნორმა გამოვიყვანოთ მოცემულობისგან, ან პირიქით მოცემულობა გამოვიყვანოთ ნორმისგან (მოცემულობისა და ნორმის გამიჯვნა).[285] მაგალითისთვის,

284 Frederickson/Smith/Larimer/Licary, The public administration theory primer, 2. Aufl., 2012, 221; Bull, VerwArch 103 (2012), 1 (19 f.).

285 Diekmann, Empirische Sozialforschung, 4. Aufl., 2010, 164.

ნორმატიული განცხადება „უნდა გაიზარდოს ადმინისტრაციული მოსაკრებელი X ადმინისტრაციული ქმედებისთვის" ვერ იქნება ფალსიფიცირებული ემპირიული ფაქტების საფუძველზე. ადმინისტრაციული მოსაკრებელი შესაძლოა იყოს დაბალი ან მაღალი, თუმცა, ნორმატიულ გადაწყვეტილებას მოსაკრებლის გაზრდის შესახებ, ვერც ამ ფაქტებს დავუკავშირებთ და ვერც ამ ფაქტების საფუძველზე უარვყოფთ მას. შეფასებითი მსჯელობა შეიძლება გადამოწმდეს მხოლოდ იმდენად, რამდენადაც საქმე ეხება მის თავსებადობას ზოგად ნორმებთან, მაშასადამე ძალაშია ის თუ არა. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ხარჯების დაფარვის პრინციპი მოითხოვს, რომ ადმინისტრაციულმა მოსაკრებელმა დაფაროს ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედების ხარჯები. თუ კონკრეტულ შემთხვევაში ადმინისტრაციული მოსაკრებელი ადმინისტრაციული ხარჯებზე დაბალია, (ნორმატიული) ხარჯების დაფარვის პრინციპიდან გამომდინარეობს – და არა ფაქტობრივი მოსაკრებლის ოდენობიდან -, რომ უნდა გაიზარდოს ადმინისტრაციული მოსაკრებელი. მეცნიერებასა და პრაქტიკაში ამ ფუნდამენტურ ლოგიკას ხშირად არღვევენ (ეგრეთწოდებული ნატურალისტური არასწორი დასკვნა) ეგრეთწოდებული „პალმსტრომის ლოგიკასა" და სატირიკოს ქრისტიან მორგენშტერნზე დაყრდნობით, რომ „ვერ იქნება ის, რაც არ შეიძლება იყოს".[286] პოზიტივიზმის კრიტიკოსები უარყოფენ შეფასებითი მსჯელობისგან თავისუფლების პოსტულატს სოციალურ მეცნიერებებთან დაკავშირებით.[287] განსაკუთრებით ხაზგასმულია, რომ სამეცნიერო დასკვნები ავტომატურად შეიცავს შეფასებებს და შეუძლებელია ამის თავიდან აცილება. უკვე რელევანტური საკითხის, ან განსაზღვრული კვლევის მეთოდის შერჩევა ეფუძნება შეფასებით მსჯელობას. გარდა ამისა, სოციალური ფაქტების აღწერისთვის გამოსაყენებელი ცნებები, როგორც წესი, დატვირთულია შეფასებითი მსჯელობებით. მაგალითისთვის, ერთი შეხედვით ნეიტრალური ცნებები, როგორიცაა „საერთო ეკონომიკური ბალანსი" ავტომატურად შეიცავს პოზიტიურ შეფასებას, ვინაიდან სასურველია ბალანსის ამ მდგომარეობის მიღწევა. ამ ურთიერთწინააღმდეგობის დაძლევა შესაძლებელია,[288] თუ ერთმანეთისგან გავმიჯნავთ სამეცნიერო დასკვნების წარმოშობისა და დასაბუთების ფაზებს.[289] სამეცნიერო დასკვნის წარმოშობის ფაზა

286 ამ წინადადებით პალმსტრომი, ლექსში „Die unmögliche Tatsache" (შეუძლებელი ფაქტი) უარყოფს ავტომობილით დაჯახების ფაქტს, ვინაიდან ეს ავტოსაგზაო წესების შესაბამისად არ შეიძლება მოხდეს.

287 ამის თაობაზე იხ. Opp, Methodologie der Sozialwissenschaften, 6. Aufl., 2005, S 227 ff.

288 Albert, in: Topitsch (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften, 12. Aufl., 1993, 196 (204); Weimann, Wirtschaftspolitik, 5. Aufl., 2009, 34.

289 Diekmann, Empirische Sozialforschung, 4. Aufl., 2010, 167.

მოიცავს იმ ვითარებას, რა ვითარებაშიც წარმოიშობა შესაბამისი დასკვნა, მაშასადამე მეცნიერის შეფასებებს, მოტივებს, ინტერესებსა და სხვა ფსიქოლოგიურ, სოციალურ და ა.შ. ფაქტორებს, რამაც გამოიწვია ამ დასკვნის გაკეთება. დასაბუთების ფაზა მოიცავს სამეცნიერო დასკვნის ობიექტებს, მაშასადამე მათ აღწერას და ცვლადებს შორის ლოგიკური და მიზეზობრივი კავშირების წარმოდგენას. წარმოშობის ფაზის ფარგლებში შეუძლებელია შეფასებითი მსჯელობის თავიდან აცილება და აქედან გამომდინარე დასაშვებია ის. დასაბუთების ფაზის ფარგლებში დაუშვებელია შეფასებითი მსჯელობა შეფასებითი მსჯელობის თავისუფლების პოსტულატის შესაბამისად. შეფასებითი ცნებების გამოყენებისას (მაგ. საერთო ეკონომიკური ბალანსი) ხაზგასასმელია, რომ ადგილი აქვს ცნების მხოლოდ აღწერილობითი მნიშვნელობის გამოყენებას.[290]

გ) მეთოდოლოგიური ინდივიდუალიზმი და ემერგენცია. ემპირიულ-ანალიტიკურ სოციალურ მეცნიერებებში, კერძოდ ეკონომიკის მეცნიერებაში, გავრცელებულია მეთოდოლოგიური ინდივიდუალიზმის პოსტულატი.[291] ის ამბობს, რომ ქმედების კოლექტივების ქცევა, როგორიცაა მაგ. მმართველობა, ეკონომიკა, საზოგადოება და ა.შ. შეიძლება აიხსნას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, რამდენადაც მოხდება მათი მიზეზობრივი დაკავშირება ქმედების განმახორციელებელი ინდივიდების გადაწყვეტილებებთან. ამ მოთხოვნას საფუძვლად უდევს, ერთი შეხვედით გასაგები თეზისი, რომ მოქმედებენ მხოლოდ ცალკეული ინდივიდები და რომ საჯარო მმართველობას, ეკონომიკას და ა.შ. არ გააჩნია კოლექტიური აზროვნების ორგანო და შესაბამისად ვერ იმოქმედებს როგორც ასეთი. თუმცა, უფრო სიღრმისეულ დაკვირვებისას, გასაგები ხდება, რომ არსებობს სოციალური კონსტელაციები, რომელსაც ვერ დავუკავშირებთ მიკრო დონეზე უშუალოდ მოქმედი ცალკეული ინდივიდის ქცევის ნიშნებს, არამედ აიხსნება უფრო კომპლექსური ინტერაქციების, ორმხრივი გავლენების და მაკრო დონზე მოქმედების განმახორციელებელი კოლექტივის აქტორების სხვა ურთიერთდამოკიდებულებების საფუძველზე. მსგავს მახასიათებლებს „emergent"-ს[292] უწოდებენ. ამის მაგალითებია კურსის უცაბედი ვარდნა საფონდო ბაზარზე, რასაც როგორც წესი, ვერ დავუკავშირებთ ცალკეულ აქტორებს, არამედ ბაზრის მონაწილეების, როგორც კოლექტივის მხოლოდ კომპლექსურ ინტერაქციებს, ან თვითორგანიზაციისა და ორგანიზაციების არსებო-

290 Opp, Methodologie der Sozialwissenschaften, 6. Aufl., 2005, 228.

291 Weimann, Wirtschaftspolitik, 5. Aufl., 2009, 5, 12.

292 Lat. emergere – გამოჩენა, წარმოშობა.

ბის შენარჩუნების პროცესებს.[293] მეთოდოლოგიური ინდივიდუალიზმის პოსტულატის უკომპრომისო გამოყენება გამოუსადეგარია ემპირიულ-ანალიტიკური სოციალური მეცნიერებისთვის და აქედან გამომდინარე აგრეთვე ადმინისტრაციული მეცნიერებისთვის.[294] ადმინისტრაციული მეცნიერების განმარტება, საქმის ვითარებიდან გამომდინარე, ეფუძნება, როგორც ინდივიდუალური აქტორების, აგრეთვე მაკრო დონეზე მოქმედების სისტემების მახასიათებლებს.

დ) გაგება. სოციალური ქმედებების აღწერის, განმარტების და პროგნოზის არსებით წინაპირობებს წარმოადგენს სოციალური ქმედების არსის ინტერპრეტაციები და გაგება გამოკვლეული ფაქტობრივი გარემოებების ფარგლებში.[295] მაგალითისთვის, დასკვნები იმასთან დაკავშირებით, ეფუძნება თუ არა დასაქმებულების მხრიდან სამუშაოს შესრულების მომატებული მაჩვენებელი უფრო მაღალი ანაზღაურების მიღების სურვილს, თუ სამუშაოს დაკარგვის შიშს, მოითხოვს, რომ გავიგოთ დასაქმებულების ქცევის მოტივები და სოციალური მნიშვნელობა. ჯერ კიდევ მაქს ვებერმა[296] სოციოლოგია დაახასიათა, როგორც „მეცნიერება, რომელსაც სურს სოციალური ქცევის, როგორც მინიშნებების გაგება და ამით მისი პროცესის და გავლენების საფუძვლიანად განმარტება." ანალოგიური მოქმედებს ადმინისტრაციულ მეცნიერებასთან დაკავშირებითაც. არსებობს სამეცნიერო თეორიული დავა იმასთან დაკავშირებით, არის თუ არა პოზიტივიზმი და გაგება ორი ურთიერთსაწინააღმდეგო, ერთმანეთის გამომრიცხავი სამეცნიერო კონცეფცია.[297] ამ დავას აქ მეტად აღარ ჩავუღრმავდებით.[298] საერთო ჯამში, ეს ორივე მიდგომა ავსებს ერთმანეთს. სოციალური მოქმედების არსის გაგებას, უპირველეს ყოვლისა, ევრისტიკული ფუნქცია აქვს, ვინაიდან ის გვეხმარება სოციალური ქცევის მაქსიმალურად მტკიცე ახსნის ძიებაში.[299] გასაკვირი არ არის, რომ ვერ ხდება ხოლმე სოციალური ინტერაქციების შესაბამისად აღწერა, რამდენადაც ვერ ხერხდება მათი ქცევის არსის გაგება, ან მისი სწორად გაგება.[300]

293 Mayntz, in: dies., Sozialwissenschaftliches Erklären, 2009, 123 (127, 140 ff).

294 Mayntz, in: dies., Soziale Dynamik und politische Steuerung, 1997, 295 (305).

295 Mayntz, in: dies., Sozialwissenschaftliches Erklären, 2009, 7 (9); Gläser/Laudel, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, 4. Aufl., 2010, 32 f.

296 Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl., 1980, 1.

297 Greshoff/Kneer/Schneider, in: dies. (Hrsg.), Verstehen und Erklären. Sozial- und Kulturwissenschaftliche Perspektiven, 2008, 7. 7 (7)..

298 ამასთან დაკავშირებით იხ Opp, Methodologie der Sozialwissenschaften, 6. Aufl., 2005, 66 ff.

299 Opp, Methodologie der Sozialwissenschaften, 6. Aufl., 2005, 75.

300 Bevir, in: dies. (Hrsg.), The Sage handbook of governance, 2011, 51 (52 f.).

ე) განმარტების სტრატეგიები. პოზიტივისტური სამეცნიერო თეორიის განმარტების მოდელი ორიენტირებულია ფიზიკაზე. ის აყენებს ზოგადი კაუზალური კანონების წინაპირობას, რომლის ფარგლებშიც ხდება განმარტებასავალდებულო ფაქტობრივი გარემოებების სუბსუმცია. არ არსებობს სოციალური და ადმინისტრაციული მეცნიერების კაუზალური კანონები ისტორიულობის, მულტიკაუზალურობის, არა სწორხაზოვანი და რეკურსიული პროცესუალურობისა და სოციალური ფაქტობრივი გარემოებების სტრუქტურული კომპლექსურობის გამო, რომელიც იქნებოდა ფიზიკის კაუზალური კანონების შესაბამისი.[301] არსებობს მხოლოდ სივრცითი, დროითი და საგნობრივი თვალსაზრისით შეზღუდული საშუალო ვადმამადობის კაუზალური დასკვნები, რომლებიც აჩვენებენ კავშირს ცვალებადებთან და რომლის გადამოწმებაც შეიძლება რაოდენობრივი და/ან ხარისხობრივი ანალიზის მეთოდებით. თუმცა, რაოდენობრივად გადამოწმებადი კაუზალური დასკვნები არ განმარტავს, თუ როგორ იწვევს, ცალკეულ შემთხვევაში, განსაზღვრული საფუძვლები განსაზღვრულ გავლენებს.[302] ამ მოვლენას კაუზალურ მექანიზმს უწოდებენ. კაუზალურ მექანიზმებს მაინიცის[303] მოსაზრებებზე დაყრდნობით, განმარტავენ, როგორც „კაუზალურად ურთიერთდაკავშირებული მოვლენების სიხშირეს, რომელიც რეალობაში განმეორებით გვხვდება, როდესაც სახეზეა განსაზღვრული პირობები." ეს ნიშნავს: კაუზალური მექანიზმი წარმოადგენს კაუზალურ ჯაჭვს, პროცესს, რომელიც ერთმანეთთან აკავშირებს განმარტების ქვემდებარე მოვლენას და სპეციფიკურ ამოსავალ პირობებს და მას „ნაბიჯ-ნაბიჯ ხსნის".[304] მაშასადამე, სოციალური გარემოებების ასახსნელად არსებობს ორმაგი სტრატეგია. პირველ რიგში – რამდენადაც შესაძლებელია – უნდა გამოირკვეს ცვლადებს შორის სტატისტიკური კავშირი. ამის შემდგომ უნდა მოხდეს სოციალური მექანიზმის ხარისხობრივი მეთოდებით (მაგ. ექსპერტთან ინტერვიუ) აღწერა, რომელიც საფუძვლიანად წარმოადგენს მოკვლეულ გავლენებს. ხშირია შემთხვევები, როდესაც მხოლოდ ამ უკანასკნელ სტრატეგიას აქვს ხოლმე ადგილი, ვინაიდან სტატისტიკური მეთოდები არ არის გამოყენებადი ნებისმიერ შემთხვევაში. მაგალითისთვის, ჭარბი სამართლებრივი ნორმების შემცველი რეგულირების ახსნისთვის შეიძლება იმგვარად მოქმედება, რომ თავდაპირველად მოხდეს რაოდე-

301 Mayntz, in: dies., Soziale Dynamik und politische Steuerung, 1997, 330 ff.; Esser, in: Mayntz (Hrsg.), Akteure – Mechanismen– Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, 2002, 128–150, 130.

302 Gläser/Laudel, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, 4. Aufl., 2010, 25 f.

303 Mayntz, in: dies., Sozialwissenschaftliches Erklären, 2009, 97–121, 101.

304 ანალოგიურად Gläser/Laudel, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, 4. Aufl., 2010, 26.

ნობრივი კავშირის დადგენა განსაზღვრული სამართლებრივი ნორმების მიღებასა და დაინტერესებული ჯგუფების აქტივობებს შორის და მხოლოდ ამის შემდგომ მოხდეს მიზეზობრივი მექანიზმის გამოკვლევა ექსპერტთან ინტერვიუებით, რა გზითაც დაინტერესებულ პირთა ჯგუფები ცალკეულ საკითხებზე გავლენას მოახდენენ ადმინისტრაციული ორგანოების მუშაობასა და პარლამენტის წევრებზე. რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მეთოდები ემპირიულ სოციალურ კვლევაში ერთმანეთს კი არ ეწინააღმდეგებიან, არამედ ავსებენ.

3.3. ნორმატიული ადმინისტრაციული მეცნიერების მეთოდური მოთხოვნები

ნორმატიული განცხადება არის განცხადება, რომელიც გარემოებას აფასებს, როგორც კარგს ან როგორც ცუდს და რომელიც უთითებს, თუ რა უნდა იყოს შედეგი, განსაკუთრებით, როგორი უნდა იყოს მოქმედება. ადმინისტრაციული მეცნიერება არა მხოლოდ ემპირიულ-ანალიტიკური მეცნიერებაა, არამედ აგრეთვე ნორმატიული მეცნიერება. ის იღებს – განსაკუთრებით ადმინისტრაციული რეფორმების კუთხით – ნორმატიულ განცხადებებს, გასცემს რა საჯარო სამსახურის ან მსგავსი ინტიტუტების მმართველობის გაუმჯობესებასთან, საბიუჯეტო პროცედურებთან დაკავშირებით რეკომენდაციებს. არ არსებობს ნორმატიული ადმინისტრაციული მეცნიერების, ან სხვა ნორმატიული სოციალური მეცნიერებების მზა მეთოდოლოგია. გარკვეულ ორიენტაციას იძლევა სამართლის მეცნიერების მეთოდიკა, რომლის საგანს წარმოადგენს ნორმატიული რეგულაციების გამოკვლევა და გამოყენება. ზოგადი ნორმატიული შეფასებების ლოგიკური სტრუქტურა მიყვება სამართლებრივი სილოგიზმის დედუქციურ მოდელს: ნორმატიული ჰიპოთეზა – დეფინიცია (ფაქტობრივი გარემოებები) – ნორმატიული დასკვნა. რა არის განსხვავება სამეცნიერო ნორმატიულ განცხადებასა და არაფორმალურ მოთხოვნებს შორის, როგორიცაა მაგ. „ყველა საჯარო მოხელის ხელფასი უნდა შემცირდეს 50%-მდე, ვინაიდან ისინი ზარმაცები არიან.“? პოზიტივისტური მეცნიერების ცნება არ მოქმედებს ნორმატიული მეცნიერებებისთვის, ვინაიდან ნორმატიული მეცნიერებების განცხადებები გამოხატავს არა მოცემულობას, არამედ ნორმას. ეს განცხადებები ვერ იქნება ფალსიფიცირებული ემპირიული ფაქტებით, არამედ მათი გამართლება შეიძლება მხოლოდ არგუმენტებით. ეს გამართლება ინტერსუბიექტურად უნდა იყოს გასაგები, იმისთვის, რომ შესაძლებელი იყოს ნორმატიული განცხადებების როგორც სამეცნიერო, ისე დასახელება (ასე ახასიათებს სამართალმეცნიერებით განცხადებებს: ნოიმანი.)[305]. ნორმატიული განცხადებების ინტერსუბიექტური გასაგებობის კრიტერიუმებად შეიძლება დავასახელოთ:

305 Neuman, in: Kaufmann/Hassemer/Neumann (Hrsg.), Einführung in die Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart, 8. Aufl., 2011, 385 (391 ff.).

- შესაფასებელი ფაქტობრივი გარემოებები უნდა იყოს ადეკვატური,
- აუცილებლად უნდა გამოიკვეთოს ნორმატიული მასშტაბები, რომლის მოყვანაც ხდება ფაქტობრივი გარემოებების შესაფასებლად,
- ნორმატიული განცხადებები უნდა გამომდინარეობდეს ნორმებიდან და არა ემპირიული დასკვნებიდან,
- ნორმატიული განცხადებები თავსებადი უნდა იყოს აღიარებულ ნორმატიულ მასშტაბებთან,
- ნორმატიული განცხადებები უნდა წარმოადგენდეს დაინტერესებული საკითხებისა და ალტერნატიული შეფასებების შედეგების ობიექტური ურთიერთშეფარდების შედეგს.

არაფორმალური მოთხოვნა ეწინააღმდეგება ინტერსუბიექტური გასაგებობის რამდენიმე ზემოთ დასახელებულ კრიტერიუმს: ემპირიული ფაქტობრივი გარემოებები (საჯარო მოხელეთა ზოგადი სიზარმაცე) არ არის შესატყვისი; ხელფასის 50%-იანი შემცირების საფუძვლად აღებული ნორმა ეწინააღმდეგება პროფესიულ საჯარო მოხელეთა აღიარებულ პრინციპებს და აგრეთვე სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს პრინციპს; მოთხოვნას საფუძვლად არ უდევს დაინტერესებული საკითხების ობიექტური ურთიერთშეფარდება. უნდა დავასკვნათ, რომ ნორმატიული ადმინისტრაციული მეცნიერების განცხადებები არ ექვემდებარება ცალკეული მეცნიერის სუბიექტურ თავნებობას, არამედ მას გააჩნია განსაზღვრული ლოგიკური სტრუქტურა და უნდა პასუხობდეს ინტერსუბიექტური გასაგებობის კრიტერიუმებს.

4. თეორიული მიმართების ჩარჩოები

4.1. ფუნქციები

საჯარო მმართველობის ინტერაქციების აღწერისთვის, განმარტებისა და პროგნოზირებისთვის და მათი გავლენებისთვის აუცილებელია თეორიული მიმართების ჩარჩოს არსებობა. ამაში მოიაზრება ცვლადების, განსაკუთრებით დამოკიდებული და დამოუკიდებელი ცვლადების ზოგადი განცხადებები ნიშნებთან და მიზეზობრივ კავშირებთან დაკავშირებით. ამ განცხადებებს აქვს კვლევისთვის ევრისტიკული, მომწესრიგებელი, ანალიტიკური და კონტროლის ფუნქციები[306]. ევრისტიკული კუთხით კვლევის ინტერესს მართავს თეორიული მიმართების ჩარჩო. ის ახდენს რელევანტური საკითხების იდენტიფიკაციას და ფოკუსირებულია ცვლადების შესაბამისი კომპლექსებზე. თეორიული მიმართების ჩარჩოს მოწესრიგების ფუნქცია გა-

306 Bernauer/Jahn/Kuhn/Walter, Einführung in die Politikwissenschaft, 2009, 74 ff; Lauth/G. Pickel/Pickel, Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft, 2009, 18 ff.

მოიხატება იმაში, რომ ის წარმოადგენს მოწესრიგებისა და ანალიზის სქემებს რელევანტური დაკვირვებადი ფაქტებისთვის. ანალიტიკური კუთხით თეორიული მიმართების ჩარჩო ქმნის სოციალური ქცევის განმარტებისა და პროგნოზის საფუძველს. და ბოლოს, თეორიული მიმართების ჩარჩო ასრულებს კონტროლის ფუნქციას, შესაძლებელს ხდის რა განცხადებების ინტერსუბიექტურ გადამოწმებადობას. თეორიული მიმართების ჩარჩოს განვითარება კვლევის პრაქტიკაში ხშირად მხოლოდ ემპირიული ანალიზებისთვის ხორციელდება. ნორმატიული კვლევებისთვის არ არის დამახასიათებელი თეორიული მიმართების ჩარჩოს კონცეფცია. აგრეთვე ნორმატიული კვლევები საჭიროებს ნორმატიული თეორიული განცხადებების სისტემას ევრისტიკული, მოწესრიგებისა და კონტროლის ფუნქციებით[307]. ნორმატიული თეორიული განცხადებების სისტემა ბუნებრივია არსებითად განსხვავდება ემპირიულ-ანალიტიკური თეორიების განცხადებებისგან. ვინაიდან ემპირიული და ნორმატიული თეორიული განცხადებების სისტემები მიმართულია ერთი და იმავე საგანზე, კერძოდ, ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში საჯარო მმართველობის ინტერაქციებზე, ადმინისტრაციული მეცნიერების თეორიული მიმართების ჩარჩომ უნდა აჩვენოს აგრეთვე კავშირი ემპირიულ და ნორმატიულ თეორიულ მეთოდებს შორის.[308]

4.2. აქტორებზე ფოკუსირებული ინსტიტუციონალიზმი, როგორც კვლევის ევრისტიკა

საჯარო მმართველობის ინტერაქციების ანალიზისთვის განსაკუთრებით გამოსადეგია მაინიცის და შარპფის აქტორებზე ფოკუსირებული ინსტიტუციონალიზმის[309] თეორიული მეთოდი. ის არ წარმოადგენს განმარტების ჩაკეტილ მოდელს, არამედ არის „კვლევის ევრისტიკა",[310] რომელიც სამეცნიერო ყურადღებას მიმართავს პოლიტიკური და ადმინისტრაციული მოქმედების სისტემების რელევანტურ საკითხებსა და განმარტების ფაქტორებზე. ამისთვის გამოყოფილია ანალიტიკური მოწესრიგების ჩარჩო, რომელიც საკითხების მიხედვით აერთიანებს სხვადასხვა „ნაწილობრივ თეორიას".[311] აქტორებზე ფოკუსირებული ინსტიტუციონალიზმი ამოდის ვარაუდიდან, რომ სახელმწიფო და კერძო აქტორების ინტერაქციის ასახსნელად მნიშვნელოვანია ძირითადად ფაქტორების ორი კომპლექსი:

307 Neumann, in: Kaufmann/Hassemer/Neumann (FN 105).

308 ამასთან დაკავშირებით იხ. ქვემოთ 4.3. და ბოლოში „ინსტიტუციონალურ კონტექსტთან" დაკავშირებით.

309 Mayntz/Scharpf, in: dies. (Hrsg.),, Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, 1995, 39–72; Scharpf, Interaktionsformen, 2000, 73 ff.

310 იქვე, 39.

311 Scharpf in: Mayntz/Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, 1995, 65.

ერთი მხრივ, აქტორთა სარგებელი, რომელიც ხელს უწყობს ქმედებებს და მეორე მხრივ, ინსტიტუციები (ამაში მოიაზრება სამართლებრივი და სოციალური ნორმები), რომელიც გავლენას ახდენს, მართავს და ზღუდავს ქმედებებს.[312] აქედან გამომდინარეობს აქტორებზე ფოკუსირებული ინსტიტუციონალიზმის საგნის სფერო შემდეგი შემადგენელი კომპონენტებით: ინსტიტუციონალური კონტექსტი, პრობლემური სიტუაცია, აქტორები, აქტორთა კონსტელაცია, ინტერაქციის ფორმები და გადაწყვეტილებები.[313] გამოსახულება 2 აჩვენებს თეორიების სფეროებს შორის კავშირს.

ინსტიტუციონალური კონტექსტი მოიცავს ყველა ფორმალურ (სამართლებრივ) და არაფორმალურ ნორმებსა და წესებს, რომელიც გავლენას ახდენს აქტორების მიერ პრობლემის აღქმაზე, მათ მიზნებზე, სტრატეგიებსა და არჩევანზე და აგრეთვე მათი ინტერაქციის ფორმებსა და გადაწყვეტილებებზე. ინსტიტუციები ახდენს საჯარო მმართველობის აქტორების ფორმირებას და წარმოადგენს საჯარო მმართველობის აქტორებსა და მათ ინტერაქციებზე გავლენის მოხდენის ყველაზე მნიშვნელოვან მექანიზმს.[314]

პრობლემური სიტუაცია[315] მოიცავს საჯარო მმართველობის აქტორთა სოციალური გარემოს ქმედებისთვის რელევანტურ ყველა ფაქტორს. გარემო ფაქტორები ახდენს აქტორის ქმედებების პროვოცირებას. გარემო ფაქტორებს განეკუთვნება აგრეთვე ნორმები (ინსტიტუციები). პრობლემური სიტუაციის ნიშნებს ამავდროულად შეუძლია წარმოაჩინოს მოქმედების სხვადასხვა შესაძლებლობა, რომელსაც აგრეთვე განსაზღვრავს ინსტიტუციონალური კონტექსტი. აქტორები არიან ფორმალური სახელმწიფო და კერძო ორგანიზაციები და ცალკეული პირები, რომლებსაც გააჩნიათ განსაზღვრული უნარები, მოქმედების რესურსები, აღქმა, არჩევანი და ინტერესები. აქტორთა კონსტელაცია ნიშნავს იმ აქტორთა ერთობას, რომლებიც მონაწილეობას იღებენ შესაბამის პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ ინტერაქციებში. აქტორთა კონსტელაციისთვის დამახასიათებელია მასში შემავალ აქტორთა ურთიერთდამოკიდებული ქმედებები. ინტერაქციის ფორმები[316] გულისხმობს მოქმედების ფორმებს, რომლის დახმარებითაც შესაძლებელია აქტორთა კონსტელაციიდან მომდინარე პრობლემების დაძლევა. ინტერაქციის ფორმები მოიცავს ცალმხრივ ქმედებებს, რომლებიც არ ექვემდებარება სამართლებრივ ან სოციალურ ვალდებულებებს და გარდა ამისა მოლაპარაკებებს, უმრავლესობის გადაწყვეტილებებსა და სა-

312 იქვე, 48-დან, 76-დან.

313 იქვე, 76–94.

314 იქვე, 78.

315 Mayntz/Scharpf, in: dies. (Hrsg.),, Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, 1995, 39–72; Scharpf, Interaktionsformen, 2000, 58 ff.

316 Scharpf in: Mayntz/Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, 1995, 90 ff, 167 ff.

ვალდებულო იერარქიულ მართვას. გადაწყვეტილებები მდგომარეობს ქმედების ალტერნატივების შერჩევაში. ამავდროულად, ერთმანეთისგან უნდა განვასხვაოთ გადაწყვეტილების სამი სახე: ფორმალური გადაწყვეტილებები, რომლებიც მოწესრიგებულია სამართლებრივად ან ორგანიზაციის მიერ (მაგ. ადმინისტრაციული აქტები), არაფორმალური გადაწყვეტილებები, რომლებიც არ არის მოწესრიგებული და რომლებიც ეფუძნება გაცვლით პრინციპს და წარმოადგენს ფორმალური გადაწყვეტილებების ალტერნატივას ან განვრცობას (მაგ. არასავალდებულო შეთანხმებები) და ფორმის გარეშე მიღებული გადაწყვეტილებები, რომლებიც არ არის მოწესრიგებული და რომლებსაც საფუძვლად არ უდევს გაცვლითი ურთიერთობები (მაგ. ინფორმაციის ცალმხრივად მიწოდება).[317]

მსგავსი თეორიული მიმართების ჩარჩო – უფრო ადრე ვიდრე მაინიცმა და შარპფმა – შემოგვთავაზა ე. ოსტრომმა[318] „ინსტიტუციონალური ანალიზისა და განვითარების ჩარჩო[ს] („Institutional Analysis and Development (IAD) Framework") სახელწოდებით. ეს მიდგომა აგრეთვე აერთიანებს აქტორთა ნიშნებსა და ინსტიტუციებს. ის, როგორც კონცეპტუალური კვლევის ჩარჩო, ემსახურება პოლიტიკური მოქმედების ინტერდისციპლინურ ანალიზსა და შეფასებას.[319] აქტორებზე ფოკუსირებულ ინსტიტუციონალიზმსა და IAD-ს მიმართების ჩარჩოს აერთიანებს მოსაზრება, რომ პოლიტიკური ქმედებების ანალიზი შეუძლებელია მხოლოდ ერთი თეორიული მეთოდის, ან მხოლოდ რამდენიმე თეორიული მეთოდის დახმარებით, არამედ ამისთვის აუცილებელია მრავალი სხვადასხვა ნაწილი თეორიების – გამომდინარე პრობლემის ვითარებიდან – მოდულის სახით შეკავშირება.[320] გამოსახულება 2-ში მაგალითის სახით წარმოდგენილია თეორიების მეთოდები, რომლებმაც აქტორებზე ფოკუსირებული ინსტიტუციონალიზმის ცალკეული ელემენტების ფარგლებში ბევრ შემთხვევაში გაამართლა ადმინისტრაციული ქმედებების ანალიზთან დაკავშირებით.[321] წარმოდგენილი თეორიის მეთოდები არ არის ამომწურავი და აგრეთ-

317 შდრ. Polapova, in: Bröchler/Grunden (Hrsg.), Informelle Politik, 2013, 99–117.

318 Ostrom, in: Kaufmann/Majone/Ostrom (Hrsg.), Guidance, control, and evaluation in the public sector, 1986, 459–475; dies., in: Sabatier (Hrsg.), Theories of the policy process, 2. Aufl., 2007, 21–64.

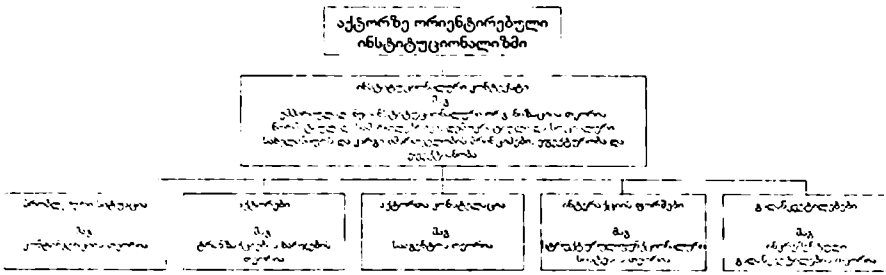
319 Ostrom, in: Kaufmann/Majone/Ostrom (Hrsg.), Guidance, control, and evaluation in the public sector, 1986, 459–475; dies., in: Sabatier (Hrsg.), Theories of the policy process, 2. Aufl., 2007, 21 (25 f).

320 Mayntz/Scharpf, in: dies. (Hrsg.),, Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, 1995, 39–72; Scharpf, Interaktionsformen, 2000, 65; შეად. Ostrom, in: Kaufmann/Majone/Ostrom (Hrsg.), Guidance, control, and evaluation in the public sector, 1986, 459–475; dies., in: Sabatier (Hrsg.), Theories of the policy process, 2. Aufl., 2007, 460.

321 სხვადასხვა თეორიული მეთოდების გამოყენებისთვის აქტორზე ფოკუსირებული ინსტიტუციონალიზმის ფარგლებში იხ. C. Bauer-ის დისერტაცია: Die Energieversorgung zwischen Regulierungs- und Gewährleistungsstaat am Beispiel der Gasnetzzugangs- und Gasnetzent-

ვე არ გამოიყენება ყველა შემთხვევისას. ის, თუ თეორიის რომელი მოდელის გამოყენება მოხდება აქტორებზე ფოკუსირებული ინსტიტუციონალიზმის ფარგლებში, დამოკიდებულია კვლევის კონკრეტულ საკითხზე.

გამოსახულება 2: ***ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედების ანალიზისა და შეფასების თეორიული კომპონენტები***



4.3. თეორიის მოდულები

ადმინისტრაციული მეცნიერების შესაბამისი აღწერისა და განმარტების ამოსავალ წერტილს წარმოადგენს პრობლემური სიტუაციის ანალიზი. გარემო ფაქტორებსა და მაგ. საჯარო მმართველობისა ან კერძო ორგანიზაციის სტრუქტურას შორის კავშირი წარმოადგენს ორგანიზაციისა და ბიზნეს ადმინისტრირების მეცნიერების კონტინგენციის-თეორიისეულ, ან შესაბამისად სიტუაციური თეორიების მეთოდებს.[322] ამ მეთოდებს საფუძვლად უდევს ვარაუდი, რომ ორგანიზაციებს საკუთარი სტრუქტურები მოყავთ შესაბამის პრობლემურ სიტუაციებთან შესაბამისობაში. აქტორების მახასიათებლებსა – სარგებლისა და ხარჯების გამოთვლა, ინფორმაციისა და რესურსების ხელმისაწვდომობა – და გადაწყვეტილებებს შორის კავშირი, შესაძლებელია გადმოიცეს და განიმარტოს ეკონომიკის მეცნიერების ტრანზაქციების ხარჯების თეორიის[323] დახმარებით. ტრანზაქციების ხარჯები არის ინფორმაციის მოძიებისა და დამუშავების, მოლაპარაკებებისა და აგრეთვე გადაწყვეტილებების მიღებისა და მათი იმპლემენტაციის ხარჯები. ტრანზაქციების ხარჯების ანალიზის საგანს წარმოადგენს კითხვა, როგორ შეიძლება მივაღწიოთ კონკრეტულ შემთხვევაში ტრანზაქციების ხარჯების დაწევას, ბაზარზე ორიენტირებული, თუ უფრო იერარქიული

geltregulierung durch BNetzA und Landesregulierungsbehörden, Universität Speyer 2014.

322 ამასთან დაკავშირებით იხ. Kieser, in: Kieser/Ebers (Hrsg.), Organisationstheorien, 6. Aufl., 2006, 215–245; Schreyögg, Organisation, 5. Aufl., 2008, 53 f.

323 ამასთან დაკავშირებით იხ. Richter/Furubotn, Neue Institutionenökonomik, 4. Aufl., 2010, 57 ff.

მიდგომებით.[324] ამავდროულად, ძირითადად ივარაუდება, რომ აქტორთა ქმედებებზე გავლენას ახდენს შეზღუდული რაციონალურობა, ოპორტუნიზმი და ინსტიტუციები. საჯარო მმართველობის ინტერაქციებისას აქტორთა კონსტელაციისთვის დამახასიათებელია ინფორმაციის ასიმეტრიულობა საჯარო მმართველობის აქტორების საზიანოდ. ამ ურთიერთობებს აღწერს ეკონომიკის მეცნიერების სააგენტოს თეორია[325] ძირითადი აგენტების მოდელის დახმარებით. ამ მოდელის მიხედვით, კერძო აქტორები (აგენტები)საჯარო მმართველობის მიმართ მათ ინფორმაციულ უპირატესობას იყენებენ საკუთარი ინტერესების გასატარებლად, თუ საჯარო მმართველობა არ მიიღებს (ძირითად) სათანადო ზომებს საჯარო საკითხების უზრუნველსაყოფად. ინტერაქციის ფორმების შერჩევას და მათ ფუნქციებს განიხილავს სტრუქტურულ-ფუნქციონალური სისტემის თეორია.[326] ის ფორმალური ორგანიზაციებისას აქცენტს აკეთებს ფორმალურ და არაფორმალურ სტრუქტურებზე და ფოკუსირებულია კონკრეტული ფორმალური და არაფორმალური ინტერაქციის ფორმებისა და სხვა სტრუქტურების ფუნქციონირებასა და არაფუნქციონირებაზე და მათ ფუნქციურ ექვივალენტზე ორგანიზაციების აქტივების შენარჩუნებასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, ფორმალურმა ორგანიზაციებმა, აქტივების გადასარჩენად, დარგობრივი დავალებების შესრულების გარდა აგრეთვე უნდა დაძლიონ მთელი რიგი აქტივების შენარჩუნებასთან დაკავშირებული პრობლემები, როგორიცაა შიდა და გარე კონფლიქტების გადაჭრა, მცირე რესურსების განაწილება და გარშემო არსებულ ცვლილებებზე რეაგირება. ამისთვის შესაძლოა გამოსადეგი ან გამოუსადეგარი იყოს კონკრეტული ფორმალური და არაფორმალური ინტერაქციის ფორმები. გადაწყვეტილებების მიღებისა და განხორციელების აღწერისა და განმარტებისთვის განსაკუთრებით გამოდგება პოლიტიკური მეცნიერების ინკრემენტული გადაწყვეტილების თეორია[327] და „Punctuated Equilibrium-Modell" (შეწყვეტილი ბალანსის მოდელი)[328]. ეს მოდელები ხაზს უსვამს შესაბამის სტატუს-კვოსა და აქტორე-

---

324 Erlei/Leschke/Sauerland, Neue Institutionenökonomik, 2. Aufl., 2007, 201 ff.

325 ამასთან დაკავშირებით იხ. Saam, Prinzipale, Agenten und Macht, 2002; Erlei/Leschke/Sauerland, Neue Institutionenökonomik, 2. Aufl., 2007, 74 ff.

326 ამასთან დაკავშირებით იხ. Bohne, Der informale Rechtsstaat, 1981, 106 ff; Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 5 Aufl., 1999; Schreyögg, Organisation, 5. Aufl., 2008, 69 f.

327 ამასთან დაკავშირებით იხ. Braybrooke/Lindblom,Astrategy of decision, 1970; Hayes, Incrementalism and public policy, 2006; Bohne/Bauer, Ansätze einer verhaltens- und vollzugsorientierten Regulierungstheorie unter besonderer Berücksichtigung der Energiemarktliberalisierung, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 110, 2011, 276 ff.

328 ამასთან დაკავშირებით იხ. True/Jones/Baumgartner, in: Sabatier (FN 118), 155–187; Bohne/Bauer, Ansätze einer verhaltens- und vollzugsorientierten Regulierungstheorie unter besonderer Berücksichtigung der Energiemarktliberalisierung, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 110, 2011, 282 f.

ბის შეზღუდული რაციონალურობის განმსაზღვრელ გავლენას გადაწყვეტილებებზე. ნორმალურ შემთხვევაში, გადაწყვეტილების მიმღები პირები ორიენტირებულები არიან შესაბამის სტატუს-კვოზე მათი შეზღუდული პრობლემისა და ინფორმაციის დამუშავების შესაძლებლობების გამო და მას მხოლოდ მცირედით სცილდებიან. დიდი ცვლილებები, როგორც წესი, აყენებენ იმის წინაპირობას, რომ კრიზისის დაძლევისთვის საჭიროა ღონისძიებების გატარება, რომელიც არსებითად სცილდება სტატუს-კვოს და რომ მოცემული უნდა იყოს ძლიერი, მიზანზე ორიენტირებული პოლიტიკური მართვა და რომ (დარგობრივი) საზოგადოების სულ მცირე ერთი ნაწილი თანახმა უნდა იყოს სტატუს-კვოსგან გადახვევაზე. ინტერაქციის სისტემები ინტეგრირებულია ინსტიტუციონალურ კონტექსტში. ინსტიტუციები განსაზღვრავს პრობლემურ სიტუაციებს და განმსაზღვრელია აგრეთვე აქტორებისთვის, ახდენს აქტორების კონსტელაციის ფორმირებას და ფორმალური და არაფორმალური ინტერაქციის ფორმების დეფინიციას და გავლენას გადაწყვეტილებების შინაარსსა და იმპლემენტაციაზე. ორგანიზაციის სოციოლოგიის ნეოინსტიტუციონალისტური თეორიის მეთოდები,[329] ემპირიული კუთხით, გამოიყენება ინსტიტუციების აღწერისა და მათი გავლენის განმარტებისთვის პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ინტერაქციის სისტემებზე. საკვანძო მნიშვნელობის თეზისს წარმოადგენს, რომ სტრუქტურები და ინტერაქციის ნიშნები არის ინტერაქციის სისტემების ჰარმონიზაციის შედეგი გარემოში არსებულ ინსტიტუციონალიზებულ მოლოდინებთან და არა ორგანიზაციის რაციონალურად მონყობის შედეგი. გარემოსა და სისტემის სტრუქტურების კავშირზე მსჯელობისას ერთმანეთს უახლოვდება ნეოინსტიტუციონალისტური და კონტინგენციის-თეორიისეული მეთოდები. თუმცა, აქვე უნდა ითქვას, რომ ეს უკანასკნელი აქცენტს აკეთებს ობიექტურ გარემო-ფაქტორებზე (მაგ. ტექნოლოგიები), მაშინ, როდესაც ნეოინსტიტუციონალისტური თეორიის მეთოდები სისტემის სტრუქტურების ასახსნელად იშველიებს საზოგადოებრივად ფორმირებულ რეალობებს (მაგ. ნორმებს, ინტერპრეტაციის ნიმუშებს, აზროვნების სტილს, მმართველობის კულტურას და ა.შ.).[330] ინსტიტუციონალური კონტექსტი, საერთო ჯამში, ქმნის საჯარო მმართველობისა და კერძო აქტორების ინტერაქციების ნორმატიული შეფასების საფუძველს, ვინაიდან ინსტიტუციები წარმოადგენს როგორც გავლენის ფაქტორებს, აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედების ნორმატიულ მასშტაბებს.[331] გამოსახულება 2-ში მაგალითის სახით წარმოდგენილია ადმინისტრაციული

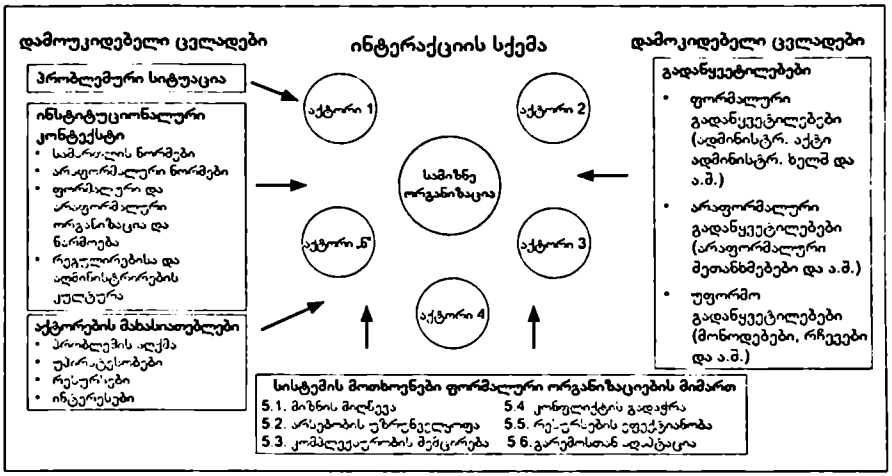
329 ამასთან დაკავშირებით იხ. Meyer/Rowan, American Journal of Sociology 83 (1977), 340–363; Walgenbach, in: Kieser/Ebers (Hrsg.), Organisationstheorien, 6. Aufl., 2006, 353–401; Schreyögg, Organisation, 5. Aufl., 2008, 54 f.

330 Schreyögg, Organisation, 5. Aufl., 2008, 54.

331 ანალოგიურად IAD-ს მიმართების ჩარჩოსთან დაკ. Ostrom, in: Kaufmann/Majone/Ostrom (Hrsg.), Guidance, control, and evaluation in the public sector, 1986, 21 (33 f.).

ორგანოს ქმედების მნიშვნელოვანი მასშტაბები. გამოსახულება 3 აჯამებს თეორიული მიმართების ჩარჩოს ემპირიული ადმინისტრაციული მეცნიერების კვლევისთვის.

გამოსახულება 3: *თეორიული მიმართების ჩარჩო ემპირიული ადმინისტრაციული მეცნიერების კვლევისთვის*



ამ გამოსახულების საგანს წარმოადგენს საჯარო მმართველობისა და კერძო აქტორების ინტერაქციები. გამოსახულების ეპიცენტრში წარმოდგენილია აქტორის ან შესაბამისად აქტორთა ჯგუფების ინტერაქციები (ეგრეთწოდებული სამიზნე ორგანიზაცია).[332] ინტერაქციებზე გავლენას ახდენს ზემოთ აღწერილი ფაქტორების კომპლექსები, რაც საბოლოოდ ასახვას ჰპოვებს საჯარო მმართველობისა და კერძო აქტორების ფორმალურ და არაფორმალურ გადაწყვეტილებებში.

5. დასკვნა

წარმოდგენილი მსჯელობის შედეგად გასაგები გახდა, რომ საჯარო მმართველობა, როგორც ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანი, შეიძლება განისაზღვროს გარკვეული სიზუსტით. ყოველ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ცნების განსაზღვრულობა არაფრით ჩამორჩება სხვა სოციალური მეცნიერებების საგნის სფეროების განსაზღვრულობას. თეზისი, რომ ადმინისტრაციული მეცნიერება არ წარმოადგენს დამოუკიდებელ სამეცნიერო დისციპლინას, არ არის დასაბუთებული. ეს თეზისი მხოლოდ ასახავს

332 ამ კონცეფციასთან დაკავშირებით იხ. Evan, Organization theory, 1976; Scott/Davis, Organizations and organizing, 2007, 116.

გერმანიაში სხვა სოციალური მეცნიერებების დისციპლინების სამეცნიერო ძალაუფლების მოთხოვნებს. ვინაიდან ადმინისტრაციულ მეცნიერებას გააჩნია სპეციფიკური საგანი და საკუთარი შემეცნების ინტერესები და საკითხები, ის ამით პასუხობს ზოგადად აღიარებულ სამეცნიერო მოთხოვნებს. ემპირიულ-ანალიტიკური ადმინისტრაციული მეცნიერების მეთოდიკა იზიარებს კრიტიკული რაციონალიზმის მოთხოვნებს და გაჩნია ადმინისტრაციული მეცნიერების საკუთარი პარადიგმები. ნორმატიული თვალსაზრისით ადმინისტრაციული მეცნიერება მეთოდურად ორიენტირებულია სამართლებრივი სილოგიზმის დედუქციური დასაბუთების მოდელზე. ვინაიდან საჯარო სამსახურისა და კერძო აქტორების ინტერაქციული ურთიერთობებისა და შესაბამისი გადაწყვეტილებების მართვა და მათზე გავლენა ადმინისტრაციული მეცნიერების შემეცნების ინტერესის ეპიცენტრში დგას, აქტორებზე ფოკუსირებული ინსტიტუციონალიზმის თეორიული მეთოდი, სხვა, აგრეთვე პრობლემის გადაჭრაზე ფოკუსირებული თეორიულ მიდგომებთან ერთად, ქმნის ადმინისტრაციული მეცნიერებისთვის თეორიული მიმართების შესაბამის ჩარჩოს. სასურველი იქნებოდა, თუ აგრეთვე სხვა სოციალური მეცნიერების დისციპლინები, ადმინისტრაციული მეცნიერების მსგავსად, მოახდენდა საკუთარი სამეცნიერო ხასიათის კრიტიკულ გააზრებას.

თავი IV. მართვის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები

მართვის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ საფუძვლებს აყალიბებს სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს, დემოკრატიისა და კანონიერების პრინციპი, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება, გარემოს დაცვის პრინციპი, საჯარო სამსახურში საქმიანობის უფლება, სახელმწიფოს უკანონო საქმიანობით მიყენებული ზარალის ანაზღაურების უფლება, რესურსების ეკონომიურად გამოყენების მოთხოვნა და სხვ.

1. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი

სამართლებრივი სახელმწიფო კრებითი ცნებაა, რომელიც რამდენიმე კომპონენტისაგან ყალიბდება. სამართლებრივი სახელმწიფოს ცნება მოიცავს კანონიერების პრინციპს, ღია და გამჭვირვალე მართვას, სამართლიანი სასამართლოს უფლებას ადმინისტრაციულ პროცესში, სამართლებრივ უსაფრთხოებას, თანაზომიერების პრინციპს, სახელმწიფოს მიერ მიყენებული ზარალის ანაზღაურების უფლებას და სხვ.

საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებების თანახმად, სამართლებრივი სახელმწიფო არის არამარტო სახელმწიფოს მიზანი (კონსტიტუციის პრეამბულა), არამედ „საქართველო არის სამართლებრივი სახელმწიფო“ (კონსტიტუციის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი). ამ ფორმულირებით, სამართლებრივი სახელმწიფო არის არამარტო „ჯერარსული“ მიზანი, რომელიც უნდა განხორციელდეს, არამედ არის „არსი“, რეალური ფაქტი, განხორციელებული მიზანი.

კონსტიტუცია განსაზღვრავს სამართლებრივი სახელმწიფოს ნორმატიულ შინაარსს. კერძოდ, ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს, ხელისუფლებისა და ხალხის შეზღუდვას ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით, ხელისუფლების განხორციელებას ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით, კანონიერების პრინციპს სახელმწიფოს საქმიანობაში.

სამართლებრივი სახელმწიფოს უმთავრესი მიზანია, რომ ხელისუფლება შებოჭილი იყოს კონსტიტუციითა და კანონით. სამართლებრივ სახელმწიფოში, ასევე, მოქმედებს სასამართლო დაცვის განსაკუთრებით ქმედითი გარანტიები.

განასხვავებენ ფორმალურ და მატერიალურ სამართლებრივ სახელმწიფოს. ფორმალური სამართლებრივი სახელმწიფო ეფუძნება სამართლისა და კანონის მმართველობას. მატერიალური სამართლებრივი სახელმწიფო მოიცავს ისეთ – შინაარსობრივ ელემენტებსაც როგორიცაა თანაზომიერე-

ბა, სამართლიანობის პრინციპი და სხვ. კონსტიტუციით განმტკიცებული სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი მოიცავს როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური სამართლებრივი სახელმწიფოს ელემენტებს.

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი მოითხოვს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედება პროგნოზირებადი უნდა იყოს მოქალაქისათვის. რაც უფრო ფართოდ ერევა სახელმწიფო ძირითადი უფლებების სფეროში, მით უფრო მაღალია ადმინისტრაცული ორგანოს მოქმედების მიმართ წამოყენებული სტანდარტები.[333] განსაკუთრებით ეს ეხება ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთ საქმიანობას, როდესაც ის მოქმედებს მაგ., აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის და სხვ.

სამართლებრივი სახელმწიფოს მოთხოვნა ვრცელდება ადმინისტრაციულ პროცესზეც. ადმინისტრაციული პროცედურები კანონში დეტალურად და მკაფიოდ უნდა იყოს მოწესრიგებული. მოქალაქისათვის, ასევე, გასაგები და გარკვეული უნდა იყოს ადმინისტრაციული ორგანოს კომპეტენციები. ადმინისტრაციულ პროცესში უნდა მოუსმინონ ყველა დაინტერესებულ მხარეს, ფაქტობრივი გარემოებები უნდა იყოს გამოკვლეული საფუძლიანად, ადმინისტრაციული აქტი საჯაროდ უნდა გამოქვეყნდეს, ხელმისაწვდომი უნდა იყოს საჯარო ინფორმაცია და სხვ.

2. სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი

საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებების თანახმად, ახლებურად განისაზღვრა სოციალური სახელმწიფოს შინაარსი. კერძოდ, სოციალური სახელმწიფო არის არამარტო სახელმწიფოს მიზანი (კონსტიტუციის პრეამბულა), არამედ კონსტიტუციის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „საქართველო არის სოციალური სახელმწიფო". სამართლებრივი სახელმწიფოს მგავსად, კონსტიტუციამ განსაზღვრა, რომ სოციალური სახელმწიფო არის არამარტო ჯერარსული მიზანი, არამედ რეალური სინამდვილის მოვლენა.

კონსტიტუციაში განსაზღვრულია სოციალური სახელმწიფოს ისეთი ძირითადი პრინციპები, როგორიცაა სოციალური სამართლიანობა, სოციალური თანასწორობა და სოციალური სოლიდარობა (მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი.).

საქართველოს კონსტიტუცია არ აკონკრეტებს თუ რა საშუალებებით და რა დროში უნდა იქნეს მიღწეული სოციალური სახელმწიფოს ზემოაღნიშნული პრინციპები. სახელმწიფო „ზრუნავს" ამ პრინციპების განმტკიცებაზე. ეს ნიშნავს, რომ სახელმწიფო მმართველობა დამოუკიდებლად წყვეტს, თუ რა საშუალებები გამოიყენოს სოციალური სახელმწიფოს პრინციპების რეალიზაციისათვის. ამავე დროს, სახელმწიფომ აქტიურად უნდა იმოქმე-

333 BVerfGE, 148.

დოს ადამიანის ღირსეული ყოფისათვის აუცილებელი მინიმუმის უზრუნველსაყოფად.

კონსტიტუციის თანახმად, „სახელმწიფო ზრუნავს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თანაბარ სოციალურ-ეკონომიკურ და დემოგრაფიულ განვითარებაზე. მაღალმთიანი რეგიონების განვითარებისათვის კანონი ქმნის განსაკუთრებულ პირობებს". (მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი).

სოციალური სახელმწიფოს შინაარსს აყალიბებს სახელმწიფო ზრუნვა ადამიანის ჯანმრთელობისა და სოციალურ დაცვაზე, საარსებო მინიმუმითა და ღირსეული საცხოვრებლით უზრუნველყოფაზე, ოჯახის კეთილდღეობის დაცვაზე. სახელმწიფო ხელს უწყობს მოქალაქეს დასაქმებაში. საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფის პირობები განისაზღვრება კანონით.

საქართველოს კონსტიტუციამ გაცილებით გააფართოვა სოციალური სახელმწიფოს შინაარსი და მასში ჩართო ზრუნვა ეროვნული ფასეულობებისა და თვითმყოფადობის, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვაზე, განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის, სპორტის, ჯანსაღი ცხოვრების წესის დამკვიდრებასა და განვითარებაზე, ბავშვებისა და ახალგაზრდების ჩართვაზე ფიზიკურ აღზრდასა და სპორტში (მე-5 მუხლის მე-5-6 პუნქტები). უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულეების სამშობლოსთან კავშირის შენარჩუნება და განვითარება კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად, განისაზღვრა როგორც სახელმწიფოს სოციალური ფუნქცია.

სოციალურ სახელმწიფოს აქვს თავს ფარგლები. საერთო სიკეთის გადანაწილებისას სახელმწიფოს ჩარევამ არ უნდა დააჩლუნგოს პირადი ინიციატივა და მოტივაცია. სახელმწიფო მართვის მიზანი არ არის ტოტალური თანასწორობის მიღწევა. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციამ სოციალური სახელმწიფოს პრინციპების ჩამოყალიბების შემდეგ, მე-6 მუხლით დაადგინა, რომ საქართველოში ეკონომიკური თავისუფლება აღიარებული და უზრუნველყოფილია, ხოლო სახელმწიფო ზრუნავს თავისუფალი და ღია ეკონომიკის, თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის განვითარებაზე. კონსტიტუციის ამავე მუხლით დადგენილია კერძო საკუთრების დამატებითი გარანტიებიც, რომლის მიხედვით დაუშვებელია კერძო საკუთრების საყოველთაო უფლების გაუქმება (კონსტიტუციის მე-6 მუხლი).

სოციალური სახელმწიფო არ ნიშნავს საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს. სოციალურმა სახელმწიფომ არ უნდა წაახალისოს სოციალური პარაზიტიზმი და არ უნდა დააჩლუნგოს ადამიანთა პირადი ინიციატივა. ინდივიდუალური თავისუფლების უფლება, პირველ რიგში, ეფუძნება სწორედ პიროვნების თვითგამორკვევისა და თვითპასუხისმგებლობის იდეებს. მართვის სისტემამ ხელი უნდა შეუწყოს პირადი ავტონომიისა და ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის განვითარებას.

3. დემოკრატიის პრინციპი

საქართველოს კონსტიტუცია არ ადგენს დემოკრატიის მკაფიოდ განსაზღვრულ ცნებას. კონსტიტუციის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „საქართველო არის დემოკრატიული რესპუბლიკა".

კონსტიტუცია განსაზღვრავს დემოკრატიის შინაარსობრივ ელემენტებს, და ადგენს რომ „სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. ხალხი ძალაუფლებას ახორციელებს თავისი წარმომადგენლების, აგრეთვე რეფერენდუმისა და უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმების მეშვეობით" (მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი). მოქალაქე მუდმივად რჩება ხელისუფლების წყარომათ შორის არჩევნების შემდგომ პერიოდშიც.

კონსტიტუციით დადგენილია ხელისუფლების არჩევითი ორგანოების უფლებამოსილების ვადის გარანტიები. საყოველთაო არჩევნებში არჩეული ორგანოს მიმდინარე უფლებამოსილების ვადის კონსტიტუციით ან კანონით შემცირება ან გაზრდა დაუშვებელია (მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტი). კონსტიტუციით დადგენილი ეს გარანტია ეხება მხოლოდ უფლებამოსილებათა ვადას, მაგრამ არა უშუალოდ უფლებამოსილებათა ნრეს ან სახეებს. ამავე დროს, დემოკრატიის პრინციპი მოითხოვს, რომ დაუშვებელია არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანოების უფლებამოსილებათა გაუმართლებელი შეზღუდვა ან გაუქმება.

საქართველოს კონსტიტუცია განსაკუთრებით გამოყოფს პოლიტიკური პარტიების მნიშვნელობას ხალხის ნების დემოკრატიულად ფორმირების პროცესში. კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, „პოლიტიკური პარტიები მონაწილეობენ ხალხის პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბებასა და განხორციელებაში. პოლიტიკური პარტიების საქმიანობა ეფუძნება მათი თავისუფლების, თანასწორობის, გამჭვირვალობის და შიდაპარტიული დემოკრატიის პრინციპებს."

დემოკრატიული ლეგიტიმაციის ხარისხი უნდა იყოს დაცული სახელმწიფო მმართველობაშიც. ეს გარანტია განსაკუთრებით ეხება სახელმწიფო ხელისუფლების არჩევით წარმომადგენლობით ორგანოებს. ნაწილობრივ, აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებიც არჩეული არიან უშუალოდ ხალხის მიერ.

დემოკრატიის პრინციპიდან გამომდინარეობს, რომ სახელმწიფო მმართველობის ცენტრში უნდა იდგეს ადამიანი. სახელმწიფო მმართველობის ორგანოში დასაქმებულმა პირებმა უნდა განახორციელონ ხალხის დემოკრატიულად ლეგიტიმირებული ნება. სახელმწიფო მმართველობის ერთადერთი და უზენაესი მიზანი შეიძლება იყოს მხოლოდ ადამიანი.

თვითმმართველობა დემოკრატიის მნიშვნელოვანი ელემენტია. საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, „საქართველოს

მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს. სახელმწიფო უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური სახსრების შესაბამისობას ორგანული კანონით განსაზღვრულ თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებთან."

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციამ პირველად შემოიტანა სუბსიდიარობის პრინციპი, როგორც უფლებამოსილებათა ოპტიმალური გამიჯვნის შესაძლებლობა. ასევე, მნიშვნელოვანი სიახლეა თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური ავტონომიის კონსტიტუციური გარანტიები. თვითმმართველი ერთეულისათვის კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილება განმტკიცებული უნდა იყოს სათანადო ფინანსური სახსრებით.

დეცენტრალიზაცია მართვის ორგანოების კომპლექსური ფუნქციების უკეთესად განხორციელების პირობაა. დეცენტრალიზაციის დროს საჯარო მმართველობის ფართო უფლებამოსილებები გადაცემული აქვთ რეგიონალურ და ადგილობრივ ორგანოებს. დეცენტრალიზაცია შესაძლებელია განხორციელდეს შიდაორგანიზაციულ სტრუქტურებშიც, როდესაც დანესებულების (ორგანიზაციის) სტრუქტურულ ერთეულებს გადაცემული აქვთ უფლებამოსილებათა მნიშვნელოვანი ნაწილი და ისინი, ასევე, მოქმედებენ დამოუკიდებელი პასუხისმგებლობით.

დეცენტრალიზაციის გარდა, გამოყოფენ დეკონცენტრაციას და დევოლუციას. დეკონცენტრაციიის დროს ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებები გადაცემული აქვთ მისდამი დაქვემდებარებულ, ადგილობრივ ორგანოებს. დეკონცენტრაცია ხორციელდება ერთი და იმავე სტრუქტურის ფარგლებში. დეკონცენტრაციისაგან განსხვავებით, დეცენტრალიზაციის დროს უფლებამოსილებების ნაწილი გადაცემული აქვთ თვითმმართველ ერთეულებს, რომლებიც არ არიან მართვის სახელმწიფო სისტემის ნაწილი. ამიტომ, არის რომ დავას თვითმმართველ ერთეულებსა და სახელმწიფოს შორის სასამართლო განიხილავს.

დევოლუციის ცნება გავრცელებულია ბრიტანულ სისტემაში და წარმოადგენს დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთ სახეს. ბრიტანეთის ცენტრალურ ხელისუფლებას ნებისმიერ დროს შეუძლია ქვემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის გადაცემული უფლებამოსილებების მოცულობისა და შინაარსის შეცვლა.

დეცენტრალიზაციის მიზანია ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების „განტვირთვა" და მოქალაქეებთან სახელმწიფო ხელისუფლების გეოგრაფიული სიახლოვის უზრუნველყოფა. გარდა ამისა, დეცენტრალიზაცია ესწრაფვის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობისა და ინიციატივის წახალისებას.

დეცენტრალიზაცია ზრდის ხელისუფლების ლეგიტიმაციის ბაზას, ხელს უწყობს სტაბილურობისა და ხელისუფლების სოციალური საწყისების განმტკიცებას. დეცენტრალიზაცია ხელს უწყობს ადგილობრივ მოთხოვნებზე ორიენტირებული გადაწყვეტილებების მიღებას, მოქალაქეებს აძლევს სახელმწიფო მართვაში აქტიური მონაწილეობის მეტ შესაძლებლობას. დეცენტრალიზებული სისტემის პირობებში უფრო ადვილია მართვის ორგანოებზე დემოკრატიული კონტროლის განხორციელება. დეცენტრალიზაციას შეუძლია წაახალისოს კონკურენცია მართვის სხვადასხვა სისტემებსა და დონეებს შორის და ამ ფორმით ხელს უწყობს მართვის მოდელების განვითარებას.

დეცენტრალიზაციის შედეგად უფრო სრულადაა რეალიზებული სუბსიდიარობის პრინციპი, რომელიც უზრუნველყოფს მმართველობითი გადაწყვეტილებების ოპტიმალური დონის შერჩევას- ის, რაც შესაძლებელია გადაწყდეს მართვის ქვედა დონეზე, არ უნდა წყდებოდეს მართვის ცენტრალურ დონეზე. დეცენტრალიზებული მართვის სისტემა იძლევა ფინანსური, ადამიანური და სხვა რესურსების უფრო ეფექტიანად და ეკონომიურად გამოყენების შესაძლებლობას.

ტერიტორიული ადგილობრივი თვითმმართველობის გარდა დემოკრატიის კონსტიტუციური პრინციპი მოიცავს ფუნქციონალურ თვითმმართველობასაც.[334] ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული ერთეულები საკუთარი პასუხისმგებლობით მოქმედებენ და წყვეტენ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს. ფუნქციონალური თვითმმართველობის შემთხვევაში გათვალისწინებულია სხვადასხვა სპეციფიკური, პროფესიული და ინსტიტუციური კრიტერიუმები. ფუნქციონალური თვითმმართველობის სუბიექტებია მაგ., უნივერსიტეტები, სხვადასხვა პროფესიული ჯგუფები (ადვოკატები, ექიმები, არქიტექტორები და სხვ).[335]

დემოკრატიის პრინციპიდან გამომდინარე, დაუშვებელია თვითმმართველობის ორგანოებს მიენიჭოთ ისეთი ფუნქციები, რომელიც ეხება სახელმწიფოს ყველა მოქალაქეს (საგარეო პოლიტიკა, თავდაცვა, გადასახადის აკრეფა).[336] სახელმწიფოს არ აქვს უფლება მთლიანად უარი თქვას თვითმმართველობის სამართლებრივი ჩარჩოების დადგენაზე და ეს მთლიანად გადაულოცოს თვითმმართველობის ორგანოებს. განსაკუთრებით ადამიანის უფლებებთან დაკავშირებული საკითხები მოითხოვენ საკანონმდებლო რეგულაციას პარლამენტის მიერ.[337]

334 Ricsen, in: Ehlers (Hrsg.), Allgemeine Verwaltungsrecht, 15. Aufl., 2015, 241.

335 იქვე.

336 იქვე.

337 BVerfGe, 33, 125.

დემოკრატიის პრინციპი არ მოითხოვს ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებების მიღებაში ხალხის უშუალო მონაწილეობას, მაგრამ არ გამორიცხავს მას.[338]

მართალია, მმართველობის კომპეტენციებს სახელმწიფო განსაზღვრავს კანონის ან სხვა ფორმით, მაგრამ ეს უფლებამოსილება მთლიანად წარმოებულია ხალხის ნებისაგან და სახელმწიფოს გადაცემული აქვს მხოლოდ ხალხისაგან.[339]

კერძო პირებისაგან განსხვავებით, სახელმწიფო დამოუკიდებლად ვერ განსაზღვრავს თავის, საკუთარ მიზანს- ამ პროცესში გადამწყვეტია საჯარო (და არა სახელმწიფო) ინტერესი.[340] თუ სახელმწიფო გადააჭარბებს თავისი კომპეტენციის ფარგლებს, სახეზეა არარა აქტი და არა მხოლოდ სახელმწიფოს მოქმედების (ქცევის) ბათილობა.

4. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი

საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით“. კონსტიტუციით განმტკიცებული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი გამორიცხავს ძალაუფლების კონცენტრაციას ერთი ორგანოს ხელში. ხელისუფლების დანაწილება აყალიბებს ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს შორის ურთიერთკონტროლისა და ბალანსის მექანიზმს. ხელისუფლების დანაწილება უზრუნველყოფს სახელმწიფო ფუნქციების გონივრულ დიფერენციაციასა და ინსტიტუციურ გამიჯვნასაც.

საქართველოს კონსტიტუცია ცნობს ხელისუფლებათა როგორც ჰორიზონტალურ დანაწილებას საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ორგანოებს შორის, ისე ხელისუფლების ვერტიკალურ დანაწილებას. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა გადაისინჯება საქართველოს კონსტიტუციური კანონით, უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.“

ხელისუფლების დანაწილების მიზანია დაიცვას საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება მხოლოდ საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში. შეუზღუდავი ძალაუფლება არ უნდა ჰქონდეს არცე-

338 Ricsen, in: Ehlers (Hrsg.), Allgemeine Verwaltungsrecht, 15. Aufl., 2015, 185. 21.

339 იქვე, 23.

340 იქვე.

რთ შტოს. ამავე დროს, ხელისუფლების თითოეულ შტოს უნდა გააჩნდეს საკმარისი უფლებამოსილება, რომ განახორციელოს მასზე დაკისრებული ფუნქციები.

სახელმწიფო ხელისუფლებათა შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმმა, პირველ რიგში, უნდა დაიცვას ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები. გარდა ამისა, ხელისუფლებათა დანაწილებამ მაქსიმალურად უნდა უზრუნველყოს ეფექტური მართვა და გამორიცხოს უფლებამოსილებათა დუბლირება სახელმწიფო მართვის სისტემაში.

ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპი უდევს საფუძვლად სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილებების დეცენტრალიზაციას. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან გამომდინარეობს სახელმწიფო მმართველობაში თანამდებობათა შეუთავსებლობის პრინციპიც (მაგალითად, პარლამენტარი ვერ დაიკავებს აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პოსტს).

5. საქართველო როგორც დემოკრატიული რესპუბლიკა

საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, „საქართველო არის დემოკრატიული რესპუბლიკა". ეს კონსტიტუციური პრინციპი ნიშნავს, რომ სახელმწიფო მმართველობა უნდა მოქმედებდეს მხოლოდ ხალხის საერთო ინტერესების შესაბამისად. სახელმწიფო მმართველობაში დასაქმებულ პირს აკრძალული აქვს იმოქმედოს საკუთარი ან ჯგუფური, პარტიკულარული ინტერესების შესაბამისად. დაუშვებელია სახელმწიფოს საქმიანობა გამოყენებული იქნეს კერძო ინტერესების რეალიზაციის მიზნით.

სახელმწიფო მმართველობას შეუძლია იმოქმედოს მხოლოდ საკუთარი კომპეტენციების საფუძველზე. მოქალაქეთა პირადი ავტონომია არ მოითხოვს ასეთ დასაბუთებას. სახელმწიფო ბიუროკრატია ჯგუფურ ინტერესებს კი არ უნდა ახორციელებდეს, არამედ უნდა მოქმედებდეს საერთო ინტერესებიდან გამომდინარე. სახელმწიფო მმართველობა უნდა იყოს აპოლიტიკური და ნეიტრალური. სახელმწიფო ორგანოები თავიანთ ფუნქციებს უნდა ახორციელებდნენ პოლიტიკური მსოფლმხედველობისგან დამოუკიდებლად, საზოგადოების საერთო ინტერესების გათვალისწინებით.

6. სამართლებრივი უსაფრთხოება

სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მმართველობის ორგანოების სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის პროცესში. ნორმის ტექსტი უნდა ჩამოყალიბდეს ნათლად და გარკვევით.

ნორმის ადრესატს უნდა შეეძლოს დამოუკიდებლად განსაზღვროს ქცევის ის მოდელი, რომლის შესრულებასაც მისგან მოითხოვენ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოები. ბუნდოვანი ნორმა, რომელიც ასევე წინააღმდეგობრივ მოთხოვნებს შეიცავს შესაძლებელია აღიარებულ იქნეს იურიდიული ძალის არმქონედ.[341] მოქალაქეს უნდა შეეძლოს იმის პროგნოზირება, თუ რამდენად შეესაბამება მისი ქცევა კანონის მოთხოვნებს.

სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპი მოითხოვს, რომ მართვის პროცესში მიღებული გადაწყვეტილებები იყოს სტაბილური. ინდივიდს არ უნდა ჰქონდეს იურიდიული შედეგების შესაძლო გადასინჯვის მუდმივი შიში. სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპი შესაძლოა კოლიზიაში მოვიდეს სხვა სამართლებრივ პრინციპებთან, კერძოდ, სამართლიანობის პრინციპთან. ასეთი კოლიზია უნდა გადაწყდეს თითოეული კონკრეტული შემთხვევის ინდივიდუალური თავისებურებების გათვალისწინებით.

7. კანონიერების პრინციპი

მმართველობის ორგანოები შებოჭილი არიან კანონით და სამართლით. სახელმწიფო მმართველობამ უნდა დაიცვას მოქალაქის უფლებები არამართლზომიერი ჩარევისაგან და უნდა აღმოფხვრას უკანონო ჩარევის შედეგები. არამართლზომიერია ჩარევა, თუ ის განხორციელდა უკანონოდ, დაუშვებელ მიზანს ემსახურებოდა და თანაზომიერების პრინციპს არღვევს.[342]

სახელმწიფო მართვის ორგანოს საქმიანობა უნდა ხორციელდებოდეს კანონის საფუძველზე. საჯარო მართვის სფეროში მოქმედებს პრინციპი: „ნებადართულია მხოლოდ ის, რაც დადგენილია კანონით“. კერძო სამართლისაგან განსხვავებით, სახელმწიფო მმართველობაში უმთავრესია არა ინდივიდუალური ავტონომიის პრინციპი, არამედ მმართველობის ორგანოთა სათანადო უფლებამოსილება, ანუ კომპეტენცია. სახელმწიფო მმართველობის სფეროში განხორციელებული ნებისმიერი მოქმედება უნდა გამომდინარეობდეს მისთვის კანონით მინიჭებული კომპეტენციიდან და უნდა ეფუძნებოდეს კანონის მოთხოვნებს. სახელმწიფო მმართველობის თითოეული აქტის გამოცემა უნდა მოხდეს კანონიერი საფუძვლით.

კანონის უზენაესობის პრინციპი ვრცელდება მართვის ორგანოების როგორც მიმდინარე, ისე სამართალშემოქმედებით საქმიანობაზე. კანონს აქვს უპირატესი ძალა. თუ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა არღვევს კანონს ან მის მიერ გამოცემულ აქტი ენინააღმდეგება კანონს, მოქმედებს კანონი.

სახელმწიფოს მმართველობა მოქცეულია კანონის ფარგლებში და ვერ

341 BVerfGE 1, 45.

342 იქვე.

განხორციელდება თვითნებურად- მიზანშეწონილების, პოლიტიკური აუცილებლობის ან სხვა მოსაზრებების საფუძველზე. სახელმწიფო მმართველობას აქვს მოქმედების გარკვეული თავისუფალი ფარგლები, მაგრამ იგი ყოველთვის შებოჭილია კანონის მოთხოვნებით.

კანონიერების პრინციპი მოითხოვს, რომ მთელი რიგი სფეროები შესაძლებელია მონესრიგდეს მხოლოდ კანონით. აღმასრულებელი ხელისუფლება არ არის უფლებამოსილი განახორციელოს ამ სფეროების რეგლამენტაცია. თვის მხრივ, პარლამენტიც არ არის უფლებამოსილი ეს ფუნქცია გადასცეს აღმასრულებელ ხელისუფლებას. განსაკუთრებით, ეს ეხება ადამიანის უფლებებს.

კანონი ამ შემთხვევაში უნდა გავიგოთ როგორც ფორმალური, ისე მატერიალური გაგებით. ფორმალური გაგებით „კანონი" ნიშნავს პარლამენტის მიერ სათანადო პროცედურების დაცვით მიღებულ ნორმას. კანონი მატერიალური გაგებით მოიცავს ყველა იმ იურიდიულ ნორმას, რომელსაც აქვთ უშუალო მოქმედების ძალა.

საკანონმდებლო ხელისუფლება განსაზღვრავს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს. ამავე დროს, კონსტიტუციით დაცულია მმართველობის ორგანოების კომპეტენცია და ამ უფლებამოსილებათა ფარგლებში მათთვის მინიჭებული თავისუფლება. საკანონმდებლო ხელისუფლებამ არ უნდა გახადოს მმართველობა უფუნქციო და ხელი არ უნდა შეუშალოს მას კანონით მინიჭებული კომპეტენციების განხორციელებაში.

8. თანაზომიერების პრინციპი

სახელმწიფოს ნებისმიერი საქმიანობა უნდა იყოს თანაზომიერი. ეს ეხება როგორც მართვის სფეროში სახელმწიფოს მიერ გამოცემულ ნორმებს, ისე ფაქტიურ ქცევას და საქმიანობას. როდესაც სახელმწიფო ერევა ადამიანის უფლებების სფეროში, მან ეს უფლებები უნდა შეზღუდოს მინიმალურად და იმ დოზით, რაც აუცილებელია საჯარო ინტერესებისათვის.[343]

თანაზომიერების პრინციპი მოითხოვს, რომ დაცული უნდა იყოს პროპორცია მიზანსა და ამ მიზნის მისაღწევად არჩეულ საშუალებას შორის. პირველ რიგში უნდა დადგინდეს მიზნის ლეგიტიმურობა, რომელსაც ესწრაფვის ადმინისტრაციული ორგანო. თუ მიზანი არალეგიტიმურია, ადმინისტრაციული ორგანოს აქტი იმთავითვე უნდა ვაღიაროთ უკანონოდ. ასევე ლეგიტიმური უნდა იყოს მიზნის მისაღწევად შერჩეული საშუალება.

თანაზომიერების პრინციპი მოითხოვს იმის გარკვევას, თუ რამდენად მი-

343 BVerfGE 19.

საღებია არჩეული საშუალება მიზნის მისაღწევად. თანაზომიერების პრინციპი მოქმედებს მხოლოდ განსაზღვრული კრიტერიუმების მიმართ. მაგალითად, თანაზომიერების პრინციპიდან გამომდინარე ვერ გავარკვევთ, გამოიყენა თუ არა სახელმწიფომ ყველაზე „უფრო გამოსადეგი“ ან „უფრო ეფექტიანი“ საშუალება. რთულია იმის გადამოწმება, შეეძლო თუ არა სახელმწიფოს უფრო „გამოსადეგი“ ან „ეფექტური საშუალების“ გამოყენება. სახელმწიფო მართვის ორგანოებს აქვთ იმის თავისუფლება, რომ საკუთარი პასუხისმგებლობით შეარჩიონ მიზნის მისაღწევად საჭირო და გამოსადეგი საშუალება.

სახელმწიფო მართვის ორგანოს მიერ განხორციელებული ღონისძიება უნდა იყოს აუცილებელი- არ არის აუცილებელი, მაგალითად გაიცეს სახლის დანგრევის განკარგულება მისი ჩამონგრევის საფრთხის თავიდან ასაცილებლად, თუ არსებობს ამ სახლის კედლების სარემონტო სამუშაოების გზით გამყარების შესაძლებლობა.

თანაზომიერების პრინციპი დარღვეული იქნება იმ შემთხვევაშიც, თუ არ არის დაცული პროპორციულობა ჩარევის სიმძიმესა და საფუძველს შორის. მაგალითად, თანაზომიერების პრინციპს დაარღვევს ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება სახლის (ან სხვა ნაგებობის) დანგრევის შესახებ, თუ მესაკუთრემ სახლის (ან სხვა ნაგებობის) აშენებისას შეცდომით 1-3 სმ-ით გადააცილა დასაშვებ ნორმას. სახელმწიფო ორგანოს ჩარევას ამ შემთხვევაში აქვს კანონიერი საფუძველი, რადგან დარღვეულია ნორმატიული მოთხოვნა. ამავე დროს, თანაზომიერების პრინციპიდან გამომდინარე ჩვენ აუცილებლად უნდა დავიცვათ პროპორცია ჩარევის სიმძიმესა და საფუძველს შორის.

თავი V. საჯარო მმართველობის ამოცანები

1. საჯარო მმართველობის ამოცანები ადმინისტრაციულ მეცნიერების ჭრილში

1.1. საჯარო მმართველობის ამოცანის ცნება

ზოგადად ტერმინი „ამოცანა" მრავალგვარი მნიშვნელობით გამოყენება. ერთი მხრივ, მასში მოიაზრება რამე საქმიანობის მიზანი (შედეგის მიღწევა), ხოლო, მეორე მხრივ, საკუთრივ საქმიანობა, რომელიც მიმართულია ამ მიზნის მიღწევისაკენ. თუ ამოცანის ამ ორგვაროვან გაგებას სახელმწიფო საქმიანობის სიბრტყეში გადავიტანთ, მაშინ შეგვიძლია ვისაუბროთ კონკრეტულად სახელმწიფო ამოცანებზე (წარმოდგენილი ბრძანების ნორმის სახით), რომელიც ემსახურება სახელმწიფოებრივი მიზნების (წარმოდგენილი აბსტრაქტული ფორმულის სახით) განხორციელებას.[344] ამ თვალსაზრისით, სახელმწიფო ამოცანა ყოველთვის კონკრეტულ სუბიექტს გულისხმობს, რომელიც ამ ამოცანის შესაბამისი მიზნის მისაღწევად (ანუ გარკვეული პოზიტიური შედეგის დასადგომად) კონკრეტულ გადაწყვეტილებებს იღებს.[345] სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, სახელმწიფოს ფინალური მიზანი, რომელიც ფორმულირებულია უზოგადესად ან კონკრეტიზირებულია ქვემიზნების სახით, ხორც ისხამს სახელმწიფო ამოცანების განხორციელებით, ანუ მიზნის აღმსრულებელ საქმიანობაში.

ერთმანეთისაგან უნდა განვასხვაოთ ტერმინი „საჯარო ამოცანა", „სახელმწიფო ამოცანა" და „საჯარო მმართველობის ამოცანა" ამ სისტემაში საჯარო მმართველობის ამოცანათა ნაწილის გამოყოფა შესაძლებელია დედუქციის მეთოდით (საჯარო ამოცანა – სახელმწიფო ამოცანა – საჯარო მმართველობის ამოცანა):

1) საჯარო ამოცანაში მოიაზრება ისეთი ამოცანა, რომელშიც იგულისხმება განსაკუთრებული საჯარო (საზოგადოებრივი) ინტერესების შესრულება.346 საჯარო ამოცანა უმეტესად იმის მიმანიშნებელია, რომ, როგორც წესი, ის სახელმწიფოებრივი ზრუნვის საგანია, ყოველ შემთხვევაში, ის ამის ასოციაციას ქმნის. თუმცა, ცხადია, ეს არ ნიშნავს იმას, რომ საჯარო ამოცანა ყოველთვის სახელმწიფოს მიერ ხორციელდება, არამედ შესაძლებელია მათი დელეგირება კერძო სუბიექტებისთვის, კონსტიტუციური ჩარჩოების დაცვით. არის ისეთი საჯარო ამოცანებიც, რომლის განხორციელება, პირიქით, როგორც წესი, სახელმწიფოს მიერ არ უნდა ხორციელდებოდეს. მაგალითად ასეთია ეკლესიის, პრესის (თუ არ ჩავთლით სახელმწიფო ტელევიზიებს), არა-

344 Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010, 95.

345 Berger, Die Ordnung der Aufgaben im Staat, 2016, 37 f.

346 Püttner, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 2007, 29.

სამთავრობო ორგანიზაციებისა და სხვა მსგავსი წარმონაქმნების მიერ განსახორციელებელი საჯარო ამოცანები.[347] შესაბამისად, საჯარო ამოცანები შესაძლებელია იყოს სახელმწიფოებრივი ან არასახელმწიფოებრივი. ამავე დროს, ის უნდა განვასხვაოთ კერძო ხასიათის ამოცანებისაგან, რომელიც ემსახურება ცალკეული პირების ან საზოგადოებრივი გაერთიანებების (არასაჯარო ხასიათის) ინტერესებს;[348]

2) სახელმწიფო ამოცანებში მოიაზრება საჯარო ამოცანათა ნაწილი, რომლის განხორციელების უფლება და იმავდროულად ვალდებულება აქვს მხოლოდ სახელმწიფოს.[349] ანუ სახელმწიფო ამოცანა გულისხმობს საჯარო ამოცანათა მხოლოდ ნაწილს, რომლის შესრულების ექსკლუზივი მინიჭებული აქვს სახელმწიფოს ან მის მიერ დელეგირებულ პირებს. ამავე დროს, სახელმწიფო ფართო ცნებაა და მასში ერთდროულად მოიაზრება კანონშემოქმედებითი, სასამართლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობა. ამიტომ, სახელმწიფო ამოცანების სისტემაში უნდა მოვახდინოთ საჯარო მმართველობის ამოცანების ადგილის გამოძებნა, რომელიც აინტერესებს ადმინისტრაციულ მეცნიერებას;

3) საჯარო მმართველობის ამოცანა სახელმწიფო ამოცანის ნაწილია. მისი გამიჯვნისა და ცალკე გამოყოფის მიზანს შეგვიძლია მივაღწიოთ საჯარო მმართველობის ცნების ანალოგიის გამოყენებით.[350] კერძოდ, სახელმწიფო ამოცანები, რომელიც დაკავშირებული არ არის კანონშემოქმედებით, მართლმსაჯულებით და მთავრობის პოლიტიკურ საქმიანობასთან,[351] არის საჯარო მმართველობის ამოცანა.

1.2. საჯარო მმართველობის ამოცანათა დადგენის წესი (საჯარო უფლებამოსილების დამდგენი ნორმა)

სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნების მმართველობითი ამოცანების მინიჭება მოითხოვს მის იურიდიულ გაფორმებას ანუ მათ აღჭურვას ისეთი საჯარო უფლებამოსილებებით, რომლის გარეშეც ეს ამოცანები ვერ იქნება განხორციელებული. საჯარო უფლებამოსილება „თანამედროვე სახელმწიფოს არსებობის უმნიშვნელოვანესი დამახასიათებელი ნიშანია".[352] სწორედ მის ფარგლებში ხდება იმის გარკვევა, თუ „ვინ უნდა გადაჭრას მრავალ

347 Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010, 96.

348 Berger, Die Ordnung der Aufgaben im Staat, 2016, 39.

349 Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010, 96.

350 Berger, Die Ordnung der Aufgaben im Staat, 2016, 37.

351 საჯარო მმართველობის ცნების თაობაზე იხ. ამავე წიგნში, თავი II და III.

352 Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., 1966, 103.

საკითხთა შორის კონკრეტული საკითხი".[353] საჯარო უფლებამოსილების დამდგენ ნორმას აქვს ორი ძირითადი ელემენტი: პირველ რიგში, ეს არის საჯარო ამოცანების სახელმწიფო სუბიექტისათვის მიკუთვნება, ხოლო, მეორე რიგში, ამ მიკუთვნებული საჯარო უფლებამოსილების დაყოფა დიფერენცირებულ (ქვე) საჯარო უფლებამოსილებებად, რომლის მიკუთვნება უკვე ხდება კონკრეტული სუბიექტისთვის (უწყებისთვის, პირისთვის).

საჯარო მმართველობის ამოცანის დამდგენი ნორმა შესაძლოა გამომდინარეობდეს კონსტიტუციიდან, ადმინისტრაციული კანონმდებლობიდან, კერძო ადმინისტრაციული კანონმდებლობიდან ან საერთაშორისო სამართლებრივი აქტებიდან:[354]

1) უპირველესად, კონსტიტუცია განსაზღვრავს საჯარო მმართველობისათვის ექსკლუზიურად მიკუთვნებული უფლებამოსილებების საფუძვლებს. საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს, მაგალითად, საქართველოს მთავრობის, სამინისტროების, სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის (IV[1] თავი), ეროვნული ბანკის, სახელმწიფო აუდიტისა (VI თავი) და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების (VII[1] თავი) ძირითად უფლებამოსილებებს ან ასეთი უფლებამოსილების განსაზღვრის წესს. გარდა ამ კონკრეტული ამოცანებისა, კონსტიტუციით განსაზღვრული ძირითადი სახელმწიფო მიზნები (სამართლებრივი, დემოკრატიული, სოციალური და ეკოლოგიური სახელმწიფოს პრინციპი) განაპირობებს საჯარო მმართველობის შინაარსსა და ძირითად მიმართულებებს;[355]

2) ადმინისტრაციული კანონმდებლობა არის საჯარო უფლებამოსილების (ამოცანის) დადგენის ქმედითი ინსტრუმენტი. სწორედ მის დონეზე ჩანს ის კონკრეტული ამოცანები, რომელიც კონკრეტულ სუბიექტს აქვს მინიჭებული. საჯარო ამოცანის დამდგენი ადმინისტრაციული ნორმა შეიძლება იყოს ორგანიზაციული, პროცედურული ან მატერიალური ხასიათის, რომლებიც ხშირ შემთხვევაში ერთი და იგივე შინაარსით არის წარმოდგენილი (მაგ., სანებართვო კონტროლის მატერიალური ნორმა გულისხმობს როგორც შესაბამისი ორგანიზაციული მოწყობის აუცილებლობას, ისე პროცედურულ ნორმირებას);

3) კერძო ადმინისტრაციული კანონმდებლობა ქმნის საჯარო ამოცანების დადგენისთვის სპეციალურ სამართლებრივ საფუძველს. კერძო ადმინისტრაციული ნორმით განსაზღვრული უფლებამოსილება გუ-

353 იქვე, 104.

354 Berger, Die Ordnung der Aufgaben im Staat, 2016, 23 ff.

355 ხუბუა, იხ. ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, ვ.ნ. 58-დან.

ლისხმობს ისეთ ამოცანებს, რომელშიც იმავდროულად კერძო ინტერესებიც მოიაზრება (სასაფლაოების ქსელის მოწყობა, საერთო სარგებლობის კომუნიკაციების რეგულირება, დასუფთავება და ა.შ.);

4) საერთაშორისო სამართლებრივი აქტები ასევე ქმნის საჯარო ამოცანათა დადგენის სამართლებრივ საფუძველს. როგორც წესი, ის დაკავშირებულია სახელმწიფოებრივი ამოცანების ინტერნაციონალიზაცია/ევროპეიზაციასთან (ასეთია მაგალითად ევროკავშირსა და საქართველოს შორის დადებული ასოცირების შეთანხმება და თანამშრომლობა საბაჟო საკითხებზე, ინტერპოლი და ა.შ.).

1.3. საჯარო მმართველობის ამოცანათა შესრულება კანონის საფუძველზე, არაფორმალური მმართველობა და საგანგებო სიტუაციების დილემა

საჯარო მმართველობის ამოცანების განხორციელება (შესაბამისად უფლებამოსილების განხორციელება) უნდა მოხდეს კანონის საფუძველზე მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში.[356] ამ მოთხოვნის დარღვევით განხორციელებული მმართველობითი ღონისძიება არის ბათილი ან არარა. თუმცა საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებით ბათილობისა და არარაობის საკითხის გამიჯვნა ყოველთვის არ არის მარტივი. მაგ., სადაოა უფლებამოსილების გარეშე ან უფლებამოსილების გადაჭარბებით განხორციელებული ღონისძიების მიმართ მოქმედებს ბათილად ცნობის თუ არარად აღიარების წესი. ქართული მიდგომის მიხედვით, ორივე ზემოთ აღნიშნული შემთხვევა განიხილება არარად აღიარების ჭრილში.[357] განსხვავებულ მიდგომას ავითარებდა ჯერ კიდევ პრუსიის უმაღლესი სასამართლო,[358] რაც თანამედროვე იურიდიულ ლიტერატურაშიც აღიარებულია, რომლის მიხედვით, ღონისძიება არარაა იმ შემთხვევაში, თუ არაუფლებამოსილი ორგანო მოქმედებს „აბსოლუტურად" კომპეტენციის გარეშე, ხოლო მმართველობითი ღონისძიება ბათილია იმ შემთხვევაში, თუ ორგანოს მიერ უფლებამოსილების დარღვევა „შედარებითი", ანუ არაარსებითია.[359] საქმე ისაა, რომ სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპების გათვალისწინებით, მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს სტაბილურობის განცდა (ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის თვალსაზრისით) ისეთ შემთხვევაში, როცა ორგანოს არაუფლებამოსილების საკითხი მისთვის არ იყო მარტივად შესაცნობი.

---

356 საჯარო მმართველობა ასევე შეიძლება ხორციელდებოდეს თვითშემოქმედების ფარგლებში, როცა ის განპირობებულია საკუთარი მიზნებით და არა საპარლამენტო კანონში არტიკულირებული მიზნებით (ამის თაობაზე იხ. ამავე წიგნში).

357 სუსგ, ბს-1477-1459(2კ-11).

358 ProVGE, 85, 317 ff.

359 Berger, Die Ordnung der Aufgaben im Staat, 2016, 23 ff.

განსხვავებული სქემა მოქმედებს არაფორმალური საჯარო მმართველობის ამოცანების მიმართ. როგორც წესი, საჯარო მმართველობა უმეტესად ფორმალისტურია, თუმცა საჯარო მმართველობის პრაქტიკაში ის ასევე შეიძლება იყოს არაფორმალისტური.[360] ლიტერატურაში გამოიყოფა არაფორმალური საჯარო მმართველობის ორი ძირითადი ტიპი:[361] პირველი არის რუტინული საკანონმდებლო ნორმისაგან განსხვავებული მხარეთა ურთიერთშეთანხმება, როცა ამით მოხდება საკანონმდებლო ბარიერის გადალახვა და შედეგი უფრო ეფექტიანად იქნება მიღწეული (მაგ., სამეწარმეო სუბიექტის მიერ თვითდავალდებულება, როცა ადმინისტრაციულ ორგანოს არა აქვს ამ ვალდებულების დაკისრების უფლებამოსილება); მეორე არის ნორმის აღსრულების ფუნქციის მქონე შეთანხმება, რომელსაც სხვადასხვა გამოვლენის ფორმები აქვს (მაგ., ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებამდე მოლაპარაკებების გამართვა, გადაწყვეტილების პროექტის მხარისათვის შეთანხმება, სანირების ვალდებულების შესრულება უკუშესრულების პირობით). ამგვარად არაფორმალური მმართველობითი ამოცანები პოზიტიურ შინაარსს გულისხმობს და ის ცნობიერად თუ ქვეცნობიერად გამოიყენება ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობაში. თუმცა საქართველოს საჯარო მმართველობის კულტურაში ეს საკითხი აღიქმება მხოლოდ ნეგატიურ კონტექსტში, როგორც უკანონო, დაუშვებელი მოვლენა. საქმე ისაა, რომ საქართველოში განხორციელებული სოციოლოგიური კვლევის საფუძველზე დასტურდება, რომ რესპოდენტები ერიდებიან ამ საკითხზე საუბარს, თუმცა დამაზუსტებელი კითხვაზე პასუხის გაცემისას აღიარებენ არაფორმალური მართვის მეთოდების გამოყენებას.[362]

სადავოა საკითხი იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად არის შესაძლებელი, რომ საგანგებო სიტუაციებში საჯარო მმართველობა განხორციელდეს ისე, რომ საჯარო მმართველობის ამოცანის შესრულებისათვის მოხდეს გარკვეული მსხვერპლის გაღება (მაგ., ძირითად უფლებებში ჩარევა), თუნდაც გადარჩენილი სიკეთე აღემატებოდეს შელახულ სიკეთეს. ეს არის ისეთი სიტუაციები, როცა მორალურ-ეთიკური საფუძვლით სახელმწიფოს მოქმედება გამართლებულია. ამის მაგალითად შეიძლება დავასახელოთ მდინარის კალაპოტის შეცვლა მცირე დასახლების მიმართულებით, რათა თავიდან იქნას აცილებული მთელი ქალაქის დატბორვა, ან თვითმფრინავის ჩამოგდება ტერორისტული აქტის თავიდან აცილების მიზნით, რომელსაც მოყვება უდანაშაულო ადამიანების დაღუპვა, ან დამნაშავის წამება დანაშაულის გახსნისა და უდანაშაულო ადამიანის გადარჩენის მიზნით და ა.შ. ძველი მიდგომის თანახმად, ასეთ შემთხვევაში კანონსაწინააღმდეგო

360 Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, 113.

361 იქვე, 113.

362 ცარციძე/ბესელია/ცუხიშვილი/ყალიჩავა, საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში (სოციოლოგიური კვლევა), 2017.

მმართველობითი ღონისძიება გამართლებულად მიიჩნეოდა.[363] დღევანდელი მიდგომების მიხედვით კი, კონსტიტუციურსამართლებრივი თვალსაზრისით, ასეთი სახის ქმედების განხორციელება დაუშვებლად არის მიჩნეული.[364]

1.4. საჯარო მმართველობის ამოცანების გააზრების მასშტაბი ადმინისტრაციული მეცნიერების ჭრილში

ვინაიდან ადმინისტრაციული მეცნიერება არის ინტეგრაციული მეცნიერება, რომელიც შეისწავლის საჯარო მმართველობის სინამდვილეს, ამდენად ამ სპეციალურ კონტექსტში უნდა იქნას გააზრებული საჯარო მმართველობის ამოცანებიც. ამ თვალსაზრისით, საჯარო ამოცანათა კლასიფიკაციისას კონსტიტუციურსამართლებრივი დოგმატიკის გარდა (დემოკრატიული, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს პრინციპები, ძირითადი უფლებები და ა.შ.[365]), წმინდა ადმინისტრაციული მეცნიერების პოზიციიდან უნდა გავარკვიოთ ცალკეული ჯგუფის ამოცანების ტიპოლოგიზაციისა და მათ შორის ფუნქციური კავშირის საკითხი, როგორ ხდება მათი წარმოქმნა, დერეგულირება, ოპტიმირება და პრივატიზება, საჯარო ამოცანათა განაწილება საჯარო და კერძო სექტორებსს შორის, მმართველობითი ამოცანათა დაგეგმვა, დაფინანსება და მათი კრიტიკა, ამოცანების მიმართება საჯარო მმართველობის ორგანიზაციულ მოწყობასთან და სხვა.

2. საჯარო ამოცანების წარმოქმნის ფაქტორები და მათი ტიპოლოგიზაცია

2.1. საჯარო მმართველობის ამოცანათა წარმოქმნის სოციალ-ეკონომიკური ფაქტორები

საჯარო მმართველობის ამოცანების წარმოქმნისა და განვითარების დინამიკა არ არის თვითმყოფადი პროცესი, არამედ ქვეყანაში არსებული ზოგადი სოციალური და ეკონომიკური პოლიტიკით არის ნაკარნახევი, ამიტომ ის განიხილება როგორც ქვეყნის სოციალური და ეკონომიკური ისტორიის ნაწილი.[366] მმართველობითი ღონისძიება საზოგადოებრივი განვითარების თანმდევი, ხელშემწყობი ან შესაძლოა ხელშემშლელი მოვლენაც იყოს, რომლის ცვალებადობა განსხვავებული გარემოებებით განისაზღვრება.

363 Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., 1966.

364 Berger, Die Ordnung der Aufgaben im Staat, 2016, 218 f.

365 ზომერმანი, იხ. ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, ვ.ნ. 1-დან.

366 Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010, 100.

სწორედ საჯარო მმართველობის ამოცანების შინაარსში, მის მოცულობაში ჩანს საჯარო მმართველობის ქმედითუნარიანობა არსებული გამოწვევების წინაშე. ეს, ბუნებრივია, არ ნიშნავს მხოლოდ ამოცანათა გაზრდას. შესაძლებელია პირიქითაც ხდებოდეს, როცა სახელმწიფოებრივი პოლიტიკა მოითხოვს საჯარო მმართველობის ამოცანათა შინაარსის მაქსიმალურად შემცირებას (ოპტიმირებას).

2.2. საჯარო მმართველობის ამოცანათა სისტემატიზაციის მცდელობა

მოძღვრება სახელმწიფო ამოცანათა შესახებ, რომელიც ცდილობს ამოცანების დაჯგუფებას, სისტემატიზაციას და მათი ამომწურავი კატალოგის შექმნას, დღემდე განუხორციელებელი რჩება[367] და ვერც მომავალში ვერ განხორციელდება.[368] მიზნის მიღწევის შეუძლებლობის უმთავრესი მიზეზია საჯარო ამოცანის მრავალდონიანობა, კერძოდ, ის შეიძლება იყოს დეტალური (ფრინველების დაცვა), ზოგადი (ბიომრავალფეროვნების დაცვა) ან უზოგადესი (გარემოს დაცვა). რაც უფრო კონკრეტულია ამოცანა, მით უფრო რთულდება მისი კატალოგიზაცია. თუ იმასაც გავითვალისწინებთ, რომ გარემოს დაცვის ამოცანის განხორციელება ფუნქციურად დაკავშირებულია ქალაქგეგმარების, სატრანსპორტო პოლიტიკის, ეკონომიკური პოლიტიკის და ა.შ. საკითხებთან, მაშინ ნათელი გახდება, რომ ჩვენ ვერ ვისაუბრებთ ერთ რომელიმე საჯარო ამოცანაზე, რომელიც ექსკლუზიურად გარემოსდაცვითი ხასიათის იქნებოდა და, რომელზეც ერთი კონკრეტული პასუხისმგებელი უწყება განისაზღვრებოდა. ამიტომ ჩვენ შეგვიძლია მმართველობითი ამოცანები დავალაგოთ ურთიერთგადაკვეთის ფუნქციის მქონე ტიპიურ სფეროებად, რომლის განხორციელება პრაქტიკულად ხდება სხვადასხვა უწყებების მიერ პატარ-პატარა დავალებების (ამოცანების) კოორდინირებული განხორციელების შედეგად.[369] შესაბამისად, საჯარო მმართველობის ამოცანათა საკითხი ყოველთვის კონკრეტულ სახელმწიფოებრივ გადაწყვეტილებაზეა დამოკიდებული. ამიტომ ჩვენ შეგვიძლია ვისაუბროთ იმ კლასიკურ, ტიპიურ ამოცანებზე, რომელიც ხელშეუხებელია და არ ექვემდებარება ცვლას.

2.3. საჯარო მმართველობის ტიპიური ამოცანები

როგორც უკვე აღინიშნა, მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო მმართველობის ამოცანათა სრულყოფილი სისტემატიზაცია თეორიულადაც წარმოუდგენელია, შეგვიძლია გამოვყოთ საჯარო მმართველობის ტიპიური ამოცა-

367 Berger, Die Ordnung der Aufgaben im Staat, 2016, 39.

368 Püttner, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 2007, 37.

369 იქვე, 37.

ნები. ვერნერ თიმე გამოყოფს საჯარო მმართველობის ტიპიურ სახეებს, რომელიც დამახასიათებელი იყო მაშინდელი დამგეგმავი და მომსახურების გამწევი სოციალური სახელმწიფოსთვის – სექტორალური დაგეგმვის, ეკონომიკური, სოციალური, განათლების, კატასტროფათა მართვის, საზოგადოებრივი დასვენების, საპოლიციო და საგარეო სფეროები.[370] გიუნთერ პუტნერის მიხედვით საჯარო მმართველობის კლასიკურ სფეროებს მიეკუთვნება მართლწესრიგი, მშვიდობა, უსაფრთხოება, თავდაცვა, სოციალური სამართლიანობა, საფინანსო სისტემა (ცენტრალური მნიშვნელობის ამოცანები), სატრანსპორტო სისტემა, მშენებლობა, სოციალური მომსახურება, ჯანდაცვა, განათლება (რომელიც დამახასიათებელია სოციალური სახელმწიფოსათვის), ქალაქგეგმარება, მშენებლობის სანებართვო კონტროლი, მუნიციპალური ნარჩენების მართვა, მუნიციპალური ქონების განკარგვა და სხვა ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმე (ადგილობრივი მნიშვნელობის ამოცანები).[371] ნორბერტ ვიმერი საჯარო მმართველობის ამოცანებს ყოფს ისეთ სახეებად როგორიცაა საფრთხეების აცილება (რომელშიც იგულისხმება პოლიციის მატერიალური გაგება და პოლიციის გარდა მოიცავს გარემოს დაცვის, სამშენებლო, საგადასახადო და ა.შ. სფეროებს), მომსახურება (სერვისი, რაც ძირითადად დამახასიათებელია სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფოსათვის), ზედამხედველობა (სახელმწიფოს რეტროსპექტიული საქმიანობა), კოორდინირება (რაც გულისხმობს კოლიდირებული ძირითადი უფლებების აწონ-დაწონვას, შეჯერებას და დაბალანსებული გადაწყვეტილების მიღებას), საზოგადოებასთან ურთიერთობა, ბიუროკრატიული სისტემის შენარჩუნება და მისი მდგრადობის უზრუნველყოფა.[372]

ტიპიური საჯარო ამოცანათა საკითხი განხილული უნდა იქნას ასევე კონსტიტუციური სამართლის ჭრილში. ამ მხრივ კარლ-პეტერ ზომერმანი საუბრობს საჯარო მმართველობის ტიპიურ ფუნქციებზე დემოკრატიულ და სოციალურ სამართლებრივ სახელმწიფოში (ანუ „მომუშავე სახელმწიფოში") – კანონის აღსრულება, ძირითადი უფლებების დაცვა, წესრიგის, დაცვისა და მომსახურების სფეროები, დემოკრატიულობის ფუნქციის განხორციელება:[373] პირველი, კანონის აღსრულების ამოცანა გულისხმობს არა მხოლოდ პარლამენტის მიერ დადგენილი საკანონმდებლო ნორმების აღსრულებას, არამედ ასევე აღმასრულებელი ხელისუფლების სამართალშემოქმედებით საქმიანობასაც იმ სფეროში, რა სფეროშიც მას დელეგირებული აქვს კონკრეტიზაციის პასუხისმგებლობა, განსაკუთრებით მაშინ,

370 Thieme, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 1984, Rn. 180 ff.

371 Püttner, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 2007, 37 f.

372 Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010, 126 ff.

373 ზომერმანი, იხ. ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, ვ.ნ. 17-22.

თუ საქმე ეხება დისკრეციულ უფლებამოსილებას.[374] მეორე არის ძირითადი უფლებების დაცვა, რაც გულისხმობს იმას, რომ მმართველობითი ღონისძიებით რაც შეიძლება მაქსიმალურად ნაკლებად მოხდეს ადამიანის ძირითადი უფლებების შეზღუდვა, ხოლო მათი კოლიდირების შემთხვევაში მიიღოს დაბალანსებული გადაწყვეტილება, თანაზომიერების პრინციპის დაცვით.[375] მესამე არის წესრიგის, დაცვისა და მომსახურების ფუნქცია, რომელიც, თავის მხრივ, მოიცავს სოციალური დახმარების, ჯანდაცვის, ინფრასტრუქტურის დაგეგმვის, ქალაქთმშენებლობისა და სივრცითი მოწყობის სფეროებს, რომელიც მისი მრავალფეროვნების გათვალისწინებით შესაძლებელია განხორციელდეს როგორც სახელმწიფოს მიერ, ისე კერო სამართლის ფორმის მეშვეობით.[376] რაც შეეხება დემოკრატიულობის ფუნქციას, მასში იგულისხმება საზოგადოების პერმანენტული ინფორმირებისა და მათთან დიალოგის ვალდებულებას, გამჭვირვალე პროცედურების დანერგვას, დაინტერესებული მხარეების ჩართვას გადაწყვეტილების პროცესში და ა.შ.[377]

კონსტიტუციური სამართლის ჭრილში გუნარ ფოლკე შუპერტი მმართველობის ამოცანებს განიხილავს პრევენციული სახელმწიფოს, საფინანსო, საგადასახადო სახელმწიფოს, სოციალური სახელმწიფოს (განსაკუთრებით საყოფაცხოვრებო სფეროს უზრუნველყოფის ჭრილში), დამგეგმავი სახელმწიფოს, წინდახედულებითი და გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს ჭრილში, რომლებიც თავისებურ გავლენას ახდენენ საჯარო მმართველობის ამოცანათა და ღონისძიებათა საბოლოო სახით ფორმულირების პროცესზე.[378] განსაკუთრებით აღსანიშნავია გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს (Umweltstaat) ცნება, რომელიც არსობრივად ცვლის მმართველობითი ღონისძიების გამოყენების კლასიკურ სამართლებრივ საფუძველს. მაგალითად, თუ საპოლიციო ან პრევენციული სახელმწიფოს მთავარი ელემენტი იყო საფრთხეების ცნება და საფრთხის მიმართ წინდახედულება,[379] გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს კონცეფცია ავრცელებს საჯარო მმართველობის შინაარსს იმ შემთხვევებზეც, როცა რაიმე სახის ზემოქმედება გარემოზე დადასტურებული არ არის, თუმცა არც უარყოფილია.[380]

374 იქვე, ვ.ნ. 18.

375 იქვე, ვ.ნ. 19.

376 იქვე, ვ.ნ. 20-21.

377 იქვე, ვ.ნ. 22.

378 Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, 81 ff.

379 ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე (ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება), 2016, ვ.ნ. 63-65.

380 იქვე, ვ.ნ. 65-68.

3. საჯარო ამოცანათა ბედი დერეგულირების/პრივატიზაციის პირობებში

3.1. ოპტიმირება vs დერეგულირება

„ვარდების რევოლუციის" შემდგომ პერიოდში (2003 წლიდან) საქართველოში საჯარო მმართველობის მოდერნიზების ერთ-ერთ მთავარ ფაქტორად ჩამოყალიბდა დერეგულირების პოლიტიკა, რომელთან დაკავშირებითაც დღემდე გაუთავებელი დისკუსიები მიმდინარეობს. დერეგულირების პოლიტიკის გატარებას საქართველოში თავისი ისტორიული საფუძვლებიც ჰქონდა. საქმე ისაა, რომ საბჭოთა სისტემის დაშლამ და თავისუფალ საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლამ მოიტანა კერძო სამეწარმეო საქმიანობის ინტენსიური განვითარება. ამ ახალი სფეროს მოწესრიგებული განვითარების მიზნით, გასული საუკუნის 90-იან წლებში შექმნილი შესაბამისი კანონმდებლობა ძირითადად რეგულაციური იყო, რაც ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან ხშირად გამოიყენებოდა ბოროტად, კორუფციის მიზნებისთვის. სწორედ ამის შეცვლას ემსახურებოდა „ვარდების რევოლუციის" შემდეგ დერეგულირებისა და ოპტიმირების პოლიტიკა. ამ პოლიტიკის შედეგად, ერთი მხრივ, უნდა მომხდარიყო კორუფციული რისკების მინიმალიზება, ხოლო, მეორე მხრივ, ბიზნესის სტიმულირება ბაზარში შემოსვლისათვის რაც შეიძლება ნაკლები ბარიერების დაწესების გზით.

დერეგულირების პოლიტიკა არ არის ქართული აღმოჩენა. საერთაშორისო ასპარეზზე მისი დანერგვა პირველად დიდ ბრიტანეთში დაიწყო, როცა 1994 წელს ინგლისის პარლამენტმა მიიღო „Deregulation and Contracting Out Act", რომლის მიხედვით, შესაბამისი სფეროს უფლებამოსილ სამინისტროებს ზედა და ქვედა პალატის თანხმობის შემთხვევაში, გამარტივების მიზნით, შეეძლოთ საპარლამენტო კანონით დადგენილი დიფერენცირებული პროცედურების შეცვლა და გამარტივება, რაც პრაქტიკაში მრავალჯერ იყო ხორცშესხმული.[381] მოგვიანებით 90-იანი წლების შუა პერიოდიდან დერეგულირების პროცესები დაიწყო გერმანიაშიც, რომელსაც წინ უძღოდა პოლიტიკურად და ეკონომიკურად მოტივირებული სამართლებრივი დისკუსიები.[382] გარდა იმისა, რომ გერმანული მიდგომით, დე-რეგულირება საჯარო მმართველობის მოდერნიზაციის ერთ-ერთი სტრატეგიული „გასაღები ცნებაა",[383] მისი მთავარი მიზანი თავიდანვე იყო ეკონომიკური საქმიანობისათვის დაწესებული შემზღუდავი რეგულაციების გამარტივებით ან

381 Miers, The Deregulation und Procedure: An Expanding Role, Public Law, 1999, 477.

382 ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე (ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება), 2016, ვ.ნ. 47-50.

383 Voßkuhle, „Schlüsselbegriffe" der Verwaltungsrechtsreform – Eine kritische Bestandsaufnahme, VerwArch, 2001, 184. 203 ff.

საერთოდ გაუქმებით მომხდარიყო როგორც შიდა, ისე უცხოური ინვესტიციების ნახალისება.[384]

ერთმანეთისაგან განასხვავებენ კვანტიტატიურ და კვალიტატიურ დერეგულირებას:[385] კვანტიტატიური დერეგულირება გულისხმობს ლიბერალური სახელმწიფო პრინციპების რეალიზებას, რომელიც გამოიახატება საჯარო ამოცანების მაქსიმალურად შემცირებისაკენ.[386] მისი მიზანია, რომ ინდივიდუალური თავისუფლების რეგულირება მოხდეს არა მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ, არამედ ასევე ძლიერი საზოგადოებრივი გაერთიანებებისა და „კოლექტიური ძალების" მხრიდანაც. სხვა საკითხია, რომ თავისუფალი, თვითრეგულირებადი ბაზარი მიდრეკილია კარტელური გარიგებების, მონოპოლიის და სხვა მსგავსი გამოვლინებებისაკენ, რაც რეგულირებისა და აქტიური სახელმწიფოს გარეშე თავად თავისუფალი ბაზრის სტაბილურ ფუნქციონირებას უქმნის საფრთხეს. ამ უკანასკნელისაგან განსხვავებით კვალიტატიური დერეგულირება გულისხმობს სამართლებრივი და სახელმწიფოებრივი სისტემის ოპტიმირებას, რომლის მიზანია მოჭარბებული (ზედმეტი) რეგულაციებისა და ბიუროკრატიის გამოვლენა და დაძლევა, და არა მისი უმეტესი ნაწილის უბრალოდ გაუქმება. ამიტომ დერეგულირების პოლიტიკის შეფასებისას უნდა გავითვალისწინოთ ის ზღვარი, როცა აუცილებელია საჯარო მმართველობითი ამოცანების ოპტიმირება და დაუშებელია დერეგულირება.

3.2. რადიკალური დერეგულირების საფრთხეები

თანამედროვე ადმინისტრაციული მეცნიერება მიუღებლად აცხადებს ე.წ. „ველური ლიბერალიზმის" გავლენას რეალურად ფუნქციონირებადი საჯარო მმართველობის როლზე.[387] საქმე ისაა, რომ დერეგულირების პოლიტიკა, რომლის მიზანი არ არის ოპტიმირება, იწვევს სახელმწიფოს პრევენციული ფუნქციების პერმანენტულ დაკნინებას, ძირითადი უფლებების დაცვის შესუსტებას, კოოპერაციისა და აქცეპტაბელურობის პრინციპების გაუფერულებას.

რადიკალური დერეგულირების პოლიტიკა, უპირველესად, უპირისპირდება კოოპერაციული მმართველობის პრინციპს. როგორც ცნობილია, კოოპერაციის პრინციპი, ძირითადად, ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეთა

384 Hoffmann, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, DÖV, 1995, 237.

385 Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010, 106.

386 მაგალითად 2005 წელს საქართველოში განხორციელებული რეფორმის საფუძველზე, როცა მიღებული იქნა ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ ახალი კანონი, 900 ნებართვასავალდებულო საქმიანობიდან 800-მდე გაუქმდა.

387 იხ. Ekardt, Zukunft in Freiheit: Eine Theorie der Gerechtigkeit, der Grundrechte und der politische Steuerungzugleich eine Grundlegung der Nachhaltigkeit, 2004.

ჰორიზონტალურ ურთიერთობებს გულისხმობს და ამგვარად მიბმულია რეგულირების ისეთ „წერტილებზე“, რომელიც მინიმუმ წარმოების დაწყებას გულისხმობს.[388] ამ პირობებში ინვესტორს ეძლევა შესაძლებლობა, ინტენსიურად ითანამშრომლოს კომპეტენტურ უწყებებთან და გაარკვიოს ინვესტიციის დაბანდებასთან დაკავშირებული მრავალმხრივი სამართლებრივი ასპექტები. საქართველოში სალიცენზიო/სანებართვო ვალდებულებას დაქვემდებარებული საქმიანობების დერეგულირების სამართლებრივი ანალიზი კი ცხადყოფს, რომ მან სახელმწიფოს, ინვესტორსა და მესამე პირებს შორის კომუნიკაციის შესაძლებლობა შეზღუდა იმ ფარგლებში, რა ფარგლებშიც განხორციელდა ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების მამოტივირებელი „წერტილების“ დერეგულირება.[389]

რადიკალური დერეგულირების პოლიტიკა, მეორე მხრივ, უპირისპირდება საჯარო მმართველობის აქცეპტაბელურობის პრინციპს. საქმე ისაა, რომ კომპლექსურ გარემოებებში სახელმწიფოს აქტიური როლი მულტიპოლარული ინტერესების დაბალანსებაში გამოიხატება, ამ როლის გაუქმებით კი დაბალანსების შესაძლებლობაც ისპობა.[390] ამდენად, ინვესტორი რაიმე მნიშვნელოვანი ეკონომიკური პროექტის განხორციელებისას სახელმწიფოსთან არ იმყოფება პროცედურული ურთიერთობის რეჟიმში, რაც საზოგადოებისა და მეზობლების ინფორმირების ვალდებულებასაც არ წარმოშობს, შესაბამისად, ნებადართული საქმიანობა განიცდის აქცეპტაბელურობის (მისაღებობის) დიდ დეფიციტს. ამ გაუცხოებაში კი ინვესტორი, შესაძლებელია, იმავე სახელმწიფოს რეტროსპექტიული ინტერვენციის ან გახშირებული კერძო-სამართლებრივი საჩივრების წნეხში აღმოჩნდეს, რაც, სამართლებრივი უსაფრთხოების მხრივ, ქმნის არასტაბილურ სამოღვაწეო გარემოს, რის გამოც, გრძელვადიან პერსპექტივაში დერეგულირებული წესრიგი საკუთრივ ინვესტორისთვისაც მიუღებელი ხდება.[391]

3.3. საჯარო მმართველობის ამოცანათა პრივატიზაცია

პრივატიზაციის ცნებაში მოიაზრება როგორც სახელმწიფო ქონების, ისე სახელმწიფოებრივი ამოცანების (ორგანიზაციული ან მატერიალური) განსახელმწიფოებრიობა. შესაძლებელია მათი ზოგადი დახასიათება: 1) სახელმწიფო ქონების პრივატიზაცია გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ მის საკუთრებაში არსებული ქონების (რკინიგზა, აეროპორტი, ჰიდროელექტ-

388 ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე (ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება), 2016, ვ.ნ. 44.

389 იქვე, ვ.ნ. 44.

390 იქვე, ვ.ნ. 45.

391 იქვე, ვ.ნ. 45.

როსადგური და ა.შ.) მფლობელი სანარმოს წილის სრულ ან ნაწილობრივ გადაცემას კერძო პირისათვის, რომელსაც ხშირად საფუძვლად უდევს არა საჯარო ამოცანების გადაცემის იდეა, არამედ საბიუჯეტო კრიზისის დაძლევა.[392] თუმცა, ცხადია, რომ ამას თან სდევს საჯარო ამოცანების გადაცემაც; 2) საჯარო ამოცანების ორგანიზაციული პრივატიზაცია წმინდა ფორმალისტური ხასიათისაა, როცა, მართალია ამოცანის გადაცემა ხდება კერძოსამართლებრივად ორგანიზებული პირისთვის (მაგ., შპს), თუმცა მის შესრულებაზე და უზრუნველყოფაზე (მათ შორის ფინანსურზე) პასუხისმგებლობა კვლავ სახელმწიფოს რჩება;[393] 3) საჯარო ამოცანების ორგანიზაციული პრივატიზაციის დროს კერძო პირებისათვის საჯარო ამოცანების გადაცემა ხდება ისე, რომ მისი შესრულებისა და უზრუნველყოფის ვალდებულებაც გადადის კერძო სუბიექტის ხელში, როდესაც „იცვლება არა მარტო ორგანიზაციული ფორმა, არამედ შემოდის კერძო სექტორისათვის დამახასიათებელი ორგანიზაციისა და წარმოებისათვის მახასიათებელი ელემენტები".[394]

საჯარო ამოცანის გადაცემა კერძო სექტორისათვის, ანუ საჯარო ამოცანის განხორციელების პასუხისმგებლობის განაწილება სახელმწიფო და კერძო სექტორს შორის, დაშვებულია. „რამდენადაც საჯარო ამოცანა საზოგადოების კეთილდღეობისაკენ არის მიმართული, არ ნიშნავს აუცილებლად იმას, რომ ის სახელმწიფოს მიერ უნდა შესრულდეს, არამედ შესაძლებელია, კერძო პირის მიერ მოხდეს მისი სისრულეში მოყვანა".[395] პრივატიზაციის ამოსავალი წერტილი არის სახელმწიფოს განტვირთვა, გადაწყვეტილების პროცესის მოქნილობა, პოლიტიკური ზეგავლენების შემცირება, კერძო მოდელზე ორიენტირებული საკადრო პოლიტიკის განხორციელების შესაძლებლობის შექმნა და ა.შ.[396] ამავე დროს, უნდა აღინიშნოს, რომ პრივატიზაცია არ არის უსაზღვრო, სამართლებრივი ვალდებულებებისაგან შეუბოჭავი პროცესი, ის შეზღუდულია კონსტიტუციური და ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპებით. რაც მთავარია, „საჯარო მმართველობის განხორციელების უფლებამოსილების გატანა პროფესიული საჯარო სამსახურის გარეთ დასაშვებია მხოლოდ საკანონმდებლო დათქმის საფუძველზე და კანონის ფარგლებში ისე რომ საფრთხე არ შეექმნას მმართველობითი ფუნქციის განხორციელებას."[397] ეს საფრთხეები ბევრჯერ იყო საქართველოში ხორცშესხმული. მაგალითად სასამართლოს მიერ CT-პარკის მიერ უმეტესად კომერციულად მოტივირებული ღონისძი-

392 Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010, 108.

393 იქვე. 109.

394 ტურავა, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, 2016, 36.

395 იქვე, 2016, 36.

396 Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010, 109.

397 ტურავა, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, 2016, 36.

ებების არაკანონიერების დადგენა ამის დამადასტურებელია. ამ შემთხვევაში ფუნდამენტური ხასიათის პრობლემა თავიდანვე არსებობდა, ვინაიდან უფლებამოსილების დელეგირება ისე მოხდა, რომ საკანონმდებლო ფარგლები არ ყოფილა ნათლად განსაზღვრული, რამაც კერძო სუბიექტს გადაცდომის სამართლებრივი საფუძველიც მისცა. ამიტომ ამოცანათა დელეგირების დროს, სახელმწიფომ სიფრთხილით უნდა შეარჩიოს სუბიექტი, რომელიც უნდა აკმაყოფილებდეს საჯარო ფუნქციის განხორციელებისთვის შესაფერის ყველა გონივრულ კრიტერიუმს, სახელმწიფომ უნდა დაადგინოს ასევე ასეთი სუბიექტის საქმიანობის არეალი.

3.4. დერეგულირების მიმართება საკადრო პოლიტიკასთან

დერეგულირება/ოპტიმირებისა და პრივატიზაციის პოლიტიკას ლოგიკურად სახელმწიფოებრივ ამოცანათა შემცირებასთან ერთად საქართველოში საჯარო სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობაც უნდა შეემცირებინა. თუმცა, მას ეს შედეგი არ მოჰყოლია. პირიქით, 2009 წლიდან დღემდე გატარებულ რეფორმას თუ გავაანალიზებთ, მივიღებთ ისეთ სურათს, რომ მოსახლეობის რაოდენობასთან შეფარდებით საჯარო მოსამსახურეთა რაოდენობა პერმანენტულად იზრდება: თუ 2009 წელს 162 მოსახლეზე ერთი საჯარო მოხელე მოდიოდა, 2016 წელს 73 მოსახლეზე ერთი საჯარო მოხელე მოდის.[398] იმ შემთხვევაში თუ ანალიზში საპატრულო პოლიციის თანამშრომლებსაც გავითვალისწინებთ, მაშინ სურათი რადიკალურად შეიცვლება: მაგ., 2015 წელს 50 მოსახლეზე ერთი საჯარო მოხელე (ანუ 3 713 700/74535=50/1).[399] თუ ჩვენ საჯარო სექტორს უფრო გავაფართოვებთ (სკოლები, ბაღები, საჯარო ფუნქციის განმახორციელებელი სხვა პირები), ასეთ შემთხვევაში იგივე 2015 წლის მაგალითზე 14 მოსახლეზე ერთ საჯარო მოხელეს მივიღებთ (ანუ 3 713 700/274900=14/1).[400] ასეთი მონაცემები ჩვეულებრივად დამახასიათებელია სოციალური და ეკოლოგიური სამართლებრივი სახელმწიფოებისათვის, ვიდრე ლიბერალურ სახელ-

398 2010 წელს 163 მოსახლეზე ერთი საჯარო მოხელე, 2014 წელს 105 მოსახლეზე ერთი საჯარო მოხელე, 2015 წელს 70 მოსახლეზე ერთი საჯარო მოხელე. ანალიზი გაკეთებულია მოსახლეობის რაოდენობის თაობაზე საქსტატის მონაცემებისა (http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=151&lang=geo) და საჯარო მოსამსახურეთა სტატისტიკის თაობაზე საჯარო სამსახურის ბიუროს მონაცემების (http://www.csb.gov.ge/ge/publications/წლიური-ანგარიში) საფუძველზე.

399 ანალიზი გაკეთებულია მოსახლეობის რაოდენობის თაობაზე საქსტატის მონაცემებისა (http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=151&lang=geo) და საჯარო მოსამსახურეთა სტატისტიკის თაობაზე საჯარო სამსახურის ბიუროს მონაცემების (http://www.csb.gov.ge/ge/publications/წლიური-ანგარიში) საფუძველზე.

400 ანალიზი გაკეთებულია მოსახლეობის რაოდენობისა და სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა თაობაზე საქსტატის მონაცემების საფუძველზე (http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=151&lang=geo).

მნიფოსთვის. შესაბამისად, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ საქართველოში დერეგულირებისა და საკადრო პოლიტიკის სფეროში გატარებული პოლიტიკა არათანმიმდევრულია.[401]

4. საჯარო ამოცანათა განაწილება საჯარო და კერძო სექტორს შორის

4.1. საჯარო ამოცანათა შესრულება მესამე სექტორის მიერ

საჯარო ამოცანები ხორციელდება ასევე მესამე სექტორის მიერ. მესამე სექტორში იგულისხმება არაკომერციული ორგანიზაციები (NPO-ები). მათი საქმიანობა „მესამე სექტორის" საქმიანობის სახელით აღინიშნება იმ მოტივით, რომ ის არ მიეკუთვნება არც ბაზარს, როგორც „პირველ სექტორს", და არც სახელმწიფოს, როგორც „მეორე სექტორს", არამედ მათი ჰიბრიდული ნაზავია. ბაზრის მოდელისაგან ის განსხვავდება იმითი, რომ მას არ გააჩნია მოგების მიზანი (თუ არასამთავრობო ორგანიზაცია კომერციულ საქმიანობას ახორციელებს, ისიც საბოლოო ჯამში მთავარ მიზანს უნდა მოხმარდეს). სახელმწიფოს მოდელისაგან არასამთავრობო ორგანიზაცია განსხვავდება კერძო ავტონომიის პრინციპით, რაც იმას გულისხმობს, რომ ის დამოკიდებული არ არის სახელმწიფოებრივ დირექტივებსა და მითითებებზე. სხვა მხრივ, ის ასრულებს იმ ამოცანას, რომელიც შეიძლებოდა უშუალოდ სახელმწიფოს უფლებამოსილების ნაწილი ყოფილიყო ან ამოცანათა შესრულებაში კონკურენციაში შედის სახელმწიფოსთან.

სახელმწიფოსაგან დამოუკიდებლობის და საჯარო ამოცანების სახელმწიფოსა და მესამე სექტორს შორის განაწილების თვალსაზრისით ერთმანეთისაგან უნდა გავმიჯნოთ არასამთავრობო ორგანიზაციების სხვადასხვა მოდელები. ამ მხრივ, ევალდ ნოვოტნი ერთმანეთისაგან განასხვავებს NPO-ოების სამ გლობალურ მოდელს – ამერიკულს, აზიურს და ევროპულს:[402] ამერიკული მოდელის მიხედვით არასამთავრობო ორგანიზაციები იმყოფებიან საჯარო ხელისუფლებასთან კონკურენტულ პირობებში, როცა არასამთავრობო სექტორი თავის თავზე იღებს არსებით პასუხისმგებლობას იმ საკითხებზე, რომელთან დაკავშირებით სახელმწიფო იკავებს თავს; აზიური მოდელის მიხედვით რაიმე განსაკუთრებული განსხვავება სახელმწიფო წარმონაქმნებსა და NPO-ოებს შორის პრაქტიკულად არ არსებობს. საქმე ისაა, რომ, თუ იაპონიის მაგალითს ავიღებთ, არასამთავრობო ორგანიზაციების შექმნა საჭიროებს სპეციალურ ნებართვას, რომელიც და-

401 სწორედ ამიტომ საქართველოში ჩატარებული კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ გამოკითხულ საჯარო მოხელეთა ნაწილი თვლის, რომ აუცილებელია კადრების რაოდენობის შემცირება (იხ. ცარციძე/ბესელია/ცუხიშვილი/ყალიჩავა, საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში, (სოციოლოგიური კვლევა), 2017).

402 Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010, 116 f.

მოკიდებულია სახელმწიფოს დისკრეციულ უფლებამოსილებაზე, ამიტომ ამ ქვეყანაში სოციალური ფუნქცია ძირითადად აღებული აქვთ კლანურ სტრუქტურებს; ევროპული მოდელის მიხედვით სახელმწიფო მაგ., სოციალურ სფეროში იღებს პასუხისმგებლობის ნაწილს, ხოლო ნაწილს ანიჭებს არასამთავრობო სექტორს, მათი დამოუკიდებელი პასუხისმგებლობის ფარგლებში.

არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ დასახული საჯარო ამოცანების სფერო მრავალფეროვანია – განათლება და მეცნიერება, ჯანდაცვა, სოციალური მომსახურეობა, კულტურული საკითხები, თავისუფალი დრო და ა.შ. ეს არის ის საჯარო ამოცანები, რომლის ნაწილს ნებაყოფლობითობისა და არაბიუროკრატიული მეთოდების საფუძველზე ახორციელებს არასამთავრობო ორგანიზაცია. ძირითადად გამოყოფენ საჯარო მმართველობის ტიპის NPO-ებს, ეკონომიკური ორგანიზაციების ტიპის NPO-ებს, ბაზისური ორგანიზაციების ტიპის NPO-ებს:[403] საჯარო მმართველობის მსგავსი არასამთავრობო ორგანიზაციები უმეტესწილად სახელმწიფოებრივი/მუნიციპალური წარმონაქმნია (მაგ., საქართველოში საბავშვო ბაღები, გერმანიაში დაცული ტერიტორიების გარკვეული სახეობის მართვაზე პასუხისმგებელი ორგანიზაციები და ა.შ.); სამეწარმეო საქმიანობის მსგავსი არასამთავრობო ორგანიზაციები მათი სიდიდისა და მიზანდასახულობის გამო დიდად არ განსხვავდებიან მოგებაზე ორიენტირებული საწარმოებისაგან (მაგ., არასამთავრობო ორგანიზაციის სახით შექმნილი სასწავლო დაწესებულებები); ბაზისური ორგანიზაციების ტიპის საწარმოები ძირითადად სპონტანური ხასიათის ორგანიზაციებია, რომლებიც წარმოადგენენ აქტიურ მოქალაქეთა გაერთიანებას. ამ ორგანიზაციული ტიპებიდან საჯარო მმართველობის ტიპის NPO-ები არის სახელმწიფოებრივი ამოცანების დელეგირების ყველაზე ეფექტური მოდელი, სამართლიანი განაწილების, სანდოობისა და ხარისხის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით. სხვა ტიპის ორგანიზაციული წარმონაქმნები კი ნებაყოფლობითობის საფუძველზე ასრულებენ საჯარო ამოცანებს, სხვადასხვა სახის სამოქალაქო/სოციალური აქტივობების, ხელისუფლების საქმიანობის კონტროლის და ა.შ. მიმართულებით.

4.2. PPP-ის როლი საჯარო ამოცანათა შესრულებაში

კერძო და საჯარო სექტორის თანამშრომლობა (PPP: Public-Private-Partnership) არის საჯარო ამოცანების განხორციელების ერთ-ერთი ყველაზე მოქნილი ფორმა. მისი ზოგადი განმარტება გულისხმობს კერძო ფინანსების ჩართვას საჯარო ამოცანების განხორციელებაში. ამ მოდელში „საჯარო და კერძო“ სუბიექტთა წყვილები გულისხმობს თანამშრომლობას,

403 იქვე, 113.

ერთი მხრივ, საჯარო სექტორსა და, მეორე მხრივ, კერძო საწარმოს შორის. მისი მიზანია სინერგიის ეფექტის მიღწევა ორივე მხარის სასარგებლოდ:[404] საჯარო სექტორისთვის სარგებელი შეიძლება იყოს საჯარო ამოცანების განხორციელება კერძო აქტორის მიერ, რომელიც უკეთესად მართავს კონკრეტულ რისკს (მაგ. ინფრასტრუქტურის განვითარების სფეროში). სახელმწიფოს ეძლევა შესაძლებლობა წვდომა ჰქონდეს კერძო ფულზე, სპეციალურ გამოცდილებასა და ცოდნაზე, ასევე მოახდინოს შიდა რესურსების მაქსიმალური დაზოგვა (Outsourcing). კერძო სექტორისთვის მოდელის უპირატესობები გამოიხატება კაპიტალის ეფექტურ დაბანდებაში, თანადაფინანსებაში, დაჩქარებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში, საგადასახადო შეღავათების დაწესებაში და ა.შ. თანამშრომლობის სფეროები, როგორც წესი მოიცავს ტრანსპორტის სფეროს, საერთო სარგებლობის კომუნიკაციებს, ტურისტულ პროექტებს, ჯანდაცვისა და სასწავლო დაწესებულებებს, სასჯელაღსრულების დაწესებულებებს, კულტურულ და სპორტულ დაწესებულებებს და ა.შ.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ფორმები განსხვავებულია ერთმანეთისაგან იმისდა მიხედვით, თუ რა ნიშნებითა და თავისებურებებით ხასიათდება ეს თანამშრომლობა. შესაძლებელია PPP-ის ტიპოლოგიზაცია შემდეგი სახით:[405]

- Service Contract – მომსახურების სფეროში დაკონტრაქტება, რომელიც ითვალისწინებს კერძო სექტორის მხრიდან მხოლოდ მომსახურების გაწევას. პროექტის განხორციელებისათვის საჭირო ხარჯებს საბოლოო ჯამში გასწევს მომხმარებელი (მაგ., რკინიგზის სერვისით მოსარგებლე), ისე რომ სამართავად გადაცემულ ინფრასტრუქტურულ ობიექტზე საკუთრების უფლე რჩება საჯარო სექტორს;
- BOT (Build, Operate, Transfer), რომის შესაბამისად კერძო სექტორს გადაეცემა უფლებები და მოვალეობები, მოახდინოს გარკვეული ობიექტის მშენებლობა და ექსპლუატაცია, ხოლო ხელშეკრულების ვადის ამოწურვის შემდეგ ობიექტი საკუთრებაში გადასცეს საჯარო სექტორს. ასეთ შემთხვევაში პროექტის დამფინანსებელი არის სახელმწიფო ბიუჯეტი;
- DBFO (Design, Build, Finance, Operate) – პარტნიორი კერძო სექტორიდან ერთდროულად აპროექტებს, აშენებს, ნაწილობრივ აფინანსებს და ექსპლუატაციას უწევს ობიექტს. ამიტომ ობიექტზე საკუთრება მთელი ხელშეკრულების განმავლობაში რჩება კერძო პირს;

404 Ziekow, Public Private Partnership als zukunftige Form der Finanzierung und Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in: Hill (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Sektors, 2006, 49 ff.

405 Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010, 118 f.

- BOO (Build, Own, Operate), რომლის შემთხვევაში ობიექტზე საკუთრების უფლება მუდმივად რჩება კერძო პირს, ვინაიდან მთელი პროექტის დაფინანსება მოხდა მის მიერ (მაგ., სპორტული მოედნების, ან ჯანდაცვის დაწესებულებების შემთხვევაში);
- Joint Venture – ინსტიტუციონალიზებული თანამშრომლობის მოდელი, რომლის შემთხვევაში ორივე პარტნიორი აფუძნებენ საწარმოებს და საერთო საკუთრების ფორმით ახორციელებენ პროექტის განხორციელებას. ეს მოდელი უზრუნველყოფს სახელმწიფოს მხრიდან კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობას.

ზემოთ მოცემული თანამშრომლობის მოდელების მიმართ, რომლებიც გულისხმობს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან პროექტის დაფინანსებას, ყოველთვის პრობლემურია კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობის მოთხოვნებთან შესაბამისობის საკითხი. საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, სახელმწიფო შესყიდვა შესაძლებელია განხორციელდეს გამარტივებული შესყიდვით, თუ ეს განპირობებულია იმით, რომ სამუშაოს შესრულება/მომსახურების გაწევა მხოლოდ ერთი პირის ექსკლუზიური უფლებაა და არ არსებობს მიზანშეწონილი ალტერნატივა შესყიდვის ობიექტის ჩასანაცვლებლად, ან თუ არსებობს სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიების შეზღუდულ ვადებში შეუფერხებლად ჩატარების მიზანი და ა.შ.[406] საქართველოში საჯარო მმართველობის კულტურის თაობაზე სოციოლოგიურმა კვლევამ ინფრასტრუქტურულ პროექტებთან მიმართებაში აჩვენა, რომ რესპოდენტთა ნაწილი სახელმწიფო შესყიდვების ფორმატის გამარტივებას და მეტ ლავირებას უჭერდა მხარს,[407] რისი შესაძლებლობაც, ზემოთ აღნიშნული საკანონმდებლო რეგულაციებით, საგამონაკლისო წესით არსებობს. თუმცა ამ გამონაკლის შემთხვევაშიც სახელმწიფოს პრივილეგირების მიუხედავად, ცხადია, გამარტივებული შესყიდვის უფლების განხორციელება არ უნდა იყოს შეუზღუდავი. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია, რომ პროცესი იყოს მაქსიმალურად ღია და გამჭვირვალე, სახელმწიფომ უნდა დაასაბუთოს, რომ შესყიდვის შერჩეული ფორმა ნამდვილად უფრო ეფექტურია, ვიდრე ეს სხვა ფორმის შემთხვევაში იქნებოდა მიღწეული და რომ მიღებული გადაწყვეტილება ობიექტური და მიუკერძოებელია. Joint Venture-სა და თანადაფინანსების ფორმების შემთხვევაში შესყიდვების კანონმდებლობაზე ბმის ვალდებულება ნაკლებად იკვეთება. ასეთ შემთხვევაში ობიექტური შერჩევის კრიტერიუმებს წარმოადგენს კერძო პარტნიორის მიერ შეტანილი კაპიტალის ღირებულება, მისი გამოცდილება და შეთავაზების ფინანსური სარგებლიანობა.

406 იხ. „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ" საქართველოს კანონის 10^1 მუხლი.

407 იხ. ცარციძე/ბესელია/ცუხიშვილი/ყალიჩავა, საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში (სოციოლოგიური კვლევა), 2017.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ PPP-სთან დაკავშირებით შემუშავებულია სპეციალური კანონპროექტი, რომლის ამოქმედება დაგეგმილია 2018 წლის 31 მარტს. კანონპროექტით იქმნება სსიპ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ორგანო, რომელიც გასწევს ყველა სახის საკოორდინაციო, მოსამზადებელ სამუშაოს. კანონპროექტი ადგენს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სახეებს – კონცესიური PPP და არაკონცესიური PP ა) კონცესიური საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შემთხვევაში, კერძო პარტნიორის ანაზღაურების ძირითად წყაროს საბოლოო მომხმარებლები წარმოადგენენ და შესაბამისად კონცესიონერი საკუთარ თავზე იღებს მნიშვნელოვან საოპერაციო რისკს, მათ შორის, მოთხოვნა/ მიწოდების რისკს (მაგ: ანაკლიის პორტი, როდესაც კერძო პარტნიორი ახორციელებს ინვესტიციას და შემდგომში შემოსავალს იღებს საბოლოო მომხმარებლისგან; ტავჯორჯიასთან დაკავშირებული ხელშეკრულება, როდესაც კომპანიამ განახორციელა ინვესტიცია და შემოსავალს იღებს აეროპორტის ოპერირებიდან); ბ) არაკონცესიური საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შემთხვევაში, საჯარო მომსახურების ან საჯარო ინფრასტრუქტურის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის სანაცვლოდაც კერძო პარტნიორი ანაზღაურებას იღებს საჯარო პარტნიორისგან. შინაარსობრივად არაკონცესიური PPP ახლოს დგას სახელმწიფო შესყიდვებთან. ძირითადი განმასხვავებელი ფაქტორები ინფრასტრუქტურის შექმნა და მოვლა პატრონობა – კერძო პარტნიორი ახორციელებს ორივეს და თავიდანვე გათვლა აქვს ხარისხზე და აგრეთვე ანაზღაურება – კერძო პარტნიორი იღებს „ხელმისაწვდომობის ანაზღაურებას" (ხელმისაწვდომია ინფრასტრუქტურა და მისი ხარისხი, საჯარო პარტნიორი იხდის ანაზღაურებას).

კანონპროექტის შესაბამისად, პროცესი ხორციელდება შემდეგი თანმიმდევრობით – პროექტის იდენტიფიცირება და ინიცირება; პროექტის მომზადება; კერძო პარტნიორის შერჩევა; პროექტის განხორციელება; შესრულების შემდგომი შეფასება: ა) პროექტის ინიცირებისას უფლებამოსილი ორგანოს (სამინისტრო, სსიპ, სახელმწიფო საწარმო, მუნიციპალიტეტი, აჭარის და აფხაზეთის ა/რ) მიერ მთავრობას წარედგინება პროექტის კონცეფცია, რომლის მოწონების შემთხვევაში, უფლებამოსილი ორგანო განახორციელებს პროექტის მოსამზადებელ სამუშაოებს (ტექნიკურ-ეკონომიკურ კვლევებს); ბ) მოსამზადებელი სამუშაოების შემდგომ კვლევები, ფინანსთა სამინისტროს დასკვნასთან ერთად, წარედგინება საქართველოს მთავრობას, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას პროექტის მოწონებაზე ან მოწონებაზე უარის თქმაზე ან პროექტის გადამუშავებაზე; გ) მთავრობის მიერ პროექტის მოწონების შემთხვევაში, უფლებამოსილი ორგანო ამზადებს შერჩევის პროცესის დოკუმენტაციას (რომელსაც იწონებს მთავრობა) და იწყებს კერძო პარტნიორის შერჩევის ეტაპს; დ) შერჩევის პროცესი შეიძლება იყოს საჯარო ან დახურული (სახელმწიფო უსაფრთხოების ინტე-

რესებიდან გამომდინარე ან განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტებთან დაკავშირებით) გადაწყვეტილებას იღებს მთავრობა; კერძო პარტნიორის შერჩევის პროცესის გამარჯვებულ მონაწილესთან ფორმდება საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ხელშეკრულება, რომელსაც გაფორმებამდე იწონებს მთავრობა.

კანონპროექტი ჯერჯერობით საპარლამენტო განხილვის ეტაპზეა, თუმცა უცნობია თუ საბოლოოდ რა სახეს მიიღებს ის.

5. საჯარო მმართველობის ამოცანათა დაგეგმვა და ამოცანათა კრიტიკა

5.1. საჯარო მმართველობის ამოცანათა მიმართება სახელმწიფო ხარჯებთან

საჯარო მმართველობის კონკრეტული ამოცანების დაგეგმვა ყოველთვის იმაზეა დამოკიდებული, თუ რამდენად არის შესაძლებელი ამ ამოცანათა რეალიზებისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსების გამოყოფა.[408] დაგეგმვა შეუძლებელია დაფინანსების შესახებ სარწმუნო ინფორმაციის გარეშე, ანუ ამოცანების დასახვამდე ბიუჯეტის საკითხი უნდა იყოს გარკვეული.[409] თუმცა არსებობს ამის საპირისპირო არგუმენტიც, რომლის თანახმად, დაგეგმვა ყველაზე მნიშვნელოვანი სწორედ ფინანსური გაურკვევლობის პერიოდშია, როცა ორგანიზაციას ყველაზე მეტად სჭირდება საკუთარი ბედის კონტროლი, ამდენად ასეთ დროს დაგეგმვის საჭიროება კი არ მცირდება, არამედ იზრდება.[410] თუმცა, ცხადია, რომ ფინანსური სიმწირე გავლენას იქონიებს საჯარო ამოცანათა მოცულობაზე. დაგეგმვის ვალდებულება იმას კი არ ნიშნავს, რომ სახელმწიფოს მიზნად დაისახოს ისეთი ამოცანების შესრულება, რისი ფინანსური შესაძლებლობაც არ არსებობს, არამედ არსებული ფინანსების ფარგლებში განსაზღვროს ის პრიორიტეტული საკითხები, რომლის გადადება დაუშვებელია. მაგალითად მიმდინარე ბიუჯეტის ფარგლებში სახელმწიფო შეიძლება ვერ რგავდეს

408 საქართველოში ხშირად ფინანსური სიმწირის გამო ბევრი ამოცანის განხორციელება ვერ ხერხდება. საქართველოში საჯარო მმართველობის კვლევის თაობაზე სოციოლოგიურმა კვლევამ დაადასტურა, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში უმეტეს შემთხვევაში სუსტ მხარედ სახელდება ფინანსების სიმწირე. ამასთან დაკავშირებით რესპოდენტები ალნიშნავდნენ, რომ ფინანსები „გვიმუხრუჭებს" ძალიან ბევრ საქმეს, „ანუ გინდა რომ გააკეთოთ, მაგრამ მატერიალური ბაზა არ მოგყვება იმაში, რომ გააკეთო". ფინანსური სიმწირის გარდა, ასევე დასახელებულია კანონმდებლობა, რომელიც ბევრ რალაცას არამიზნობრივ ხარჯში თვლის. ეს ყველაფერი ერთობლივად იწვევს საჯარო მოხელეთა დემოტივაციას, რის გამოც მთავარი მიზანი ზარალდება (იხ. ცარციძე/ბესელია/ცუხიშვილი/ყალიჩავა, საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში, (სოციოლოგიური კვლევა), 2017).

409 Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010, 145 f.

410 დენჰარტი/დენჰარტი, საჯარო მართვა, 2012, 297-298.

ხეებს, თუმცა ის ვალდებულია, შეასრულოს მისი კლასიკური ფუნქცია – დაიცვას უკვე არსებული მწვანე საფარი, ან ადგილობრივი თვითმმართველობა შეიძლება იგივე მიმდინარე ბიუჯეტის ფარგლებში ვერ აშენებდეს ნარჩენების გადამამუშავებელ თანამედროვე საწარმოს, თუმცა ის ვალდებულია, იზრუნოს მუნიციპალური ნარჩენების დროულად გატანასა და მათ უსაფრთხო განთავსებაზე და ა.შ.

5.2. საჯარო მმართველობის ამოცანათა დაგეგმვის ორგანიზება

ამოცანათა დაგეგმვის ორგანიზება უნდა ემყარებოდეს სტრატეგიული დაგეგმვის პრინციპებს, რომელიც, თავის მხრივ, ემყარება ოთხ ძირითად საფეხურს: მისიის (მიზნის) განსაზღვრა; გარემოს ანალიზი; ძლიერი და სუსტი მხარეების ანალიზი; ორგანიზაციის პერსონალის ფასეულობები. შესაძლებელია მათი ზოგადი დახასიათება:[411]

- ნებისმიერი უწყებისათვის ყველაზე რთულია მისი მისიის (მიზნის) ლაკონურად განსაზღვრა, მიუხედავად იმისა, რომ ყველას აქვს წარმოდგენა მისი ორგანიზაციის დანიშნულების შესახებ. მისიის სწორად ფორმულირების მნიშვნელობა იმაში გამოიხატება, რომ ის არის როგორც საჯარო დაწესებულების იდენტობის განსაზღვრის საფუძველი, ისე ამოცანის დასახვის თაობაზე სწორი გადაწყვეტილების კრიტერიუმი.[412] ამ თვალსაზრისით, კონკრეტულმა მისიამ შეიძლება ცხადყოს, მაგალითად, რომ ქალაქს ფართო სამრეწველო ბაზის შექმნა სურს თუ ბიზნესის სხვა ფორმებზე (მაგ., ტურიზმსა და მაღალ ტოქნოლოგიებზე) ფოკუსირება;

- გარე ფაქტორების ანალიზი გულისხმობს სოციალური, კულტურული, ტექნოლოგიური, სამართლებრივი და პოლიტიკური ტენდენციების გარკვევას.[413] საქმე ისაა, რომ საჯარო მმართველობის მისია და მის საფუძველზე განსაზღვრული ამოცანები შეუთავსებელი არ უნდა იყოს გარე ფაქტორებთან, წინააღმდეგ შემთხვევაში მისი მიღწევა თავიდანვე განუხორციელებელი იქნება და მივიღებთ არაფუნქციონირებად ამოცანებს;

- სუსტი და ძლიერი მხარეების ანალიზის ეტაპზე უნდა გაირკვეს ორგანიზაციის შესაძლებლობები (ფინანსური რესურსები, ადამიანური რესურსები, ტექნიკური და ორგანიზაციული რესურსები და სხვა);[414]

411 დენჰარტი/დენჰარტი, საჯარო მართვა, 2012, 299-302.

412 იქვე. 299-დან.

413 იქვე. 300.

414 იქვე. 300.

– ორგანიზაციის პოლიტიკური და ადმინისტრაციული თანამდებობის პირთა ფასეულობების (მისწრაფებებისა და ინტერესების) სწორი ანალიზი უზრუნველყოფს ორგანიზაციის მიერ დასახული მისიის/მიზნის/ამოცანის განხორციელების მდგრადობას.[415]

ამ პრინციპების საფუძველზე იდენტიფიცირებული ამოცანების ასახვა ხდება შესაბამის ფინანსურ დოკუმენტში. იმ შემთხვევაში, როცა სწორად ხდება დასახული ამოცანების დასახვა, მაშინ, ცხადია, რომ შესრულების შედეგების ხარისხის კონტროლიც არ იქნება ნეგატიური. პირიქით, იარსებებს მაღალი მოლოდინი იმისა, რომ მიღწეული შედეგი შესაბამისი იქნება გაწეულ დანახარჯებთან.

5.3. საჯარო მმართველობის ამოცანათა დაფინანსების ვალდებულება და მისი მიმართება ბიუჯეტის შედგენის სხვადასხვა მოდელებთან

როგორც ზემოთ გავარკვიეთ, რეალურად აღსრულებადი მმართველობითი ამოცანათა დაგეგმვისათვის საკმარისი არ არის მხოლოდ მის ნორმატიულ დონეზე დეფინირება, არამედ აუცილებელია ასევე მათი ფინანსური უზრუნველყოფის საკითხის ნათლად განსაზღვრა. დაფინანსების საკითხის გადაწყვეტა გულისხმობს იმას, თუ რომელ სახელმწიფოებრივ სუბიექტს, რომელი გადაწყვეტილების მისაღებად რა ფინანსური საშუალებებით უნდა გადაეცეს.[416] ფინანსურ საშუალებებში კონკრეტულად იგულისხმება, თუ რამდენი ფული სჭირდება ცალკეული ამოცანის შესრულებას, რომლის ხარჯვისა და ხარისხის მიმართ გარკვეული კონტროლის მექანიზმები უნდა იქნას ჩართული.[417]

გარკვეული (ცხადი) ფინანსირების პრინციპის რეალიზების საშუალებას წარმოადგენს ბიუჯეტირების სხვადასხვა მოდელები. ერთმანეთისაგან განასხვავებენ მუხლობრივ, ფუნქციურ, პროგრამულ და შედეგზე ორიენტირებულ ბიუჯეტირების მოდელებს. შესაძლებელია მათი ზოგადი დახასიათება:[418] 1) მუხლობრივი საბიუჯეტო სისტემა არის საგნის მიხედვით სახელმწიფო ხარჯების (ხელფასები, საკანცელარიო, წარმომადგენლობითი და სხვა) სისტემური აღწერის მეთოდი, რომელშიც ხარჯების კატეგორიები ჩამოთვლილია შესაბამისი თანხის მითითებით, რაც ქმნის მისი ეფექტური კონტროლის შესაძლებლობას.[419] მუხლობრივი ბიუჯეტი დღესაც გამოიყენება, ის იძლევა გარკვეული მიმართულებითი (მაგ., წარმო-

415 იქვე, 301.

416 Berger, Die Ordnung der Aufgaben im Staat, 2016, 264.

417 იქვე, 267.

418 დენჰარტი/დენჰარტი, საჯარო მართვა, 2012, 383-390.

419 იქვე, 384.

მადგენლობითი ხარჯების) ლიმიტირების შესაძლებლობას; 2) ფუნქციური ბიუჯეტის მოდელი გასული საკუნის 30-იან წლებში ჩამოყალიბდა. მუხლობრივი ბიუჯეტისაგან განსხვავებით, ის მეტ ყურადღებას ამახვილებს შესასრულებელ სამუშაოზე ან მომსახურებაზე, ვიდრე შესასყიდ ნივთებზე;[420] 3) პროგრამული ბიუჯეტი ჩამოყალიბდა აშშ-ში გასული საუკუნის 60-იან წლებში თავდაცვის სამინისტროში. ეს სისტემა დაგეგმვის, სისტემური ანალიზისა და ბიუჯეტირების გაერთიანების მცდელობა იყო (PPBS – Planning, Programming, Budgeting).[421] მისი შექმნის მიზანი იყო ხარჯები მიბმა პროგრამებზე, რომლის განხორციელება შეიძლება არ დამთავრებულიყო ერთწლიანი ბიუჯეტის ფარგლებში, არამედ გაგრძელებულიყო რამდენიმე წლის განმავლობაში. ფუნქციური ბიუჯეტისაგან განსხვავებით პროგრამის ბიუჯეტირება ორიენტირებულია საქმიანობის დანიშნულებაზე, რომლის მიხედვითაც იზომება ნებადართული აქტივობების სახეები; 4) შედეგზე დაფუძნებული ბიუჯეტისთვის მთავარი საკითხია ხარისხობრივი მაჩვენებლები, თუ მდგრადობის თვალსაზრისით, რა ხარისხობრივი შედეგები შეიძლება იყოს მიღწეული.[422]

საქართველოში 2009 წელს განხორციელებული რეფორმების შედეგად საბიუჯეტო პროცესი ბიუჯეტის პროგრამულ დაგეგმვაზე გადავიდა, რომლის ვალდებულება სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმართ წარმოიქმნა 2012 წლისთვის, ხოლო ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისთვის – 2013 წლისათვის. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს განმარტებით „პროგრამული ბიუჯეტის ძირითადი უპირატესობა ტრადიციული ორგანიზაციული სტრუქტურის მქონე ბიუჯეტთან შედარებით, იმაში მდგომარეობს, რომ პროგრამული ბიუჯეტი საშუალებას იძლევა დაგეგმვის პროცესიდანვე ბიუჯეტი ორიენტირებული იყოს შედეგებზე. პროგრამულ ფორმატში ნათელია მიზეზ-შედეგობრივი კავშირი კონკრეტულ ღონისძიებაში ჩადებულ ფინანსურ რესურსებსა და მიღებულ შედეგებს შორის, რაც სახელმწიფო ფინანსების ეფექტურად გამოყენების უმნიშვნელოვანესი წინაპირობაა."[423] პროგრამული ბიუჯეტი შინაარსის მიხედვით შეიძლება იყოს მართვის და რეგულირების, მომსახურების მიწოდების, სუბსიდირების ან ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების, ხოლო ხანგრძლივობის მიხედვით პროგრამა შეიძლება იყოს მიმდინარე (მუდმივი), მრავალწლიანი და ერთწლიანი (ანუ მოკლევადიანი).[424]

420 იქვე, 386.

421 იქვე, 387.

422 იქვე, 389.

423 იხ. „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე" საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანება (დანართი 1).

424 იხ. „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე" საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანება (დანართი 2).

5.4. საჯარო მმართველობის ამოცანათა კრიტიკა

ამოცანათა კრიტიკა გულისხმობს მიმდინარე საჯარო ამოცანათა დატოვება/არდატოვების მიზანშეწონილობის საკითხის დადგენას. ის პირდაპირ კავშირშია ამოცანათა დაგეგმვის საკითხთან, უფრო სწორედ ამოცანათა კრიტიკა ეფუძნება იმ გამოცდილებას, რაც წინა წლის საანგარიშო პერიოდში იქნა გამოვლენილი. სწორედ ამ გამოცდილების შესაბამისად, ნათელი უნდა მოეფინოს საკითხს, „საჭიროა თუ არა აქამდე დასახული ამოცანების კვლავ განხორციელება".[425] საჯარო ამოცანათა კრიტიკა, თავის მხრივ, ეფუძნება შემდეგ კრიტერიუმებს: რესურსების სიმწირე, ამოცანათა განხორციელებისას გამოვლენილი დეფიციტები და ამოცანათა განხორციელებით გამოწვეული გადატვირთულობა.[426] ცხადია, რომ საჯარო ამოცანათა სწორი კრიტიკის განმსაზღვრელი რაიმე ავტომატიზირებული (მათემატიკური) ფორმულა ვერ იქნება. ამავე დროს, კრიტიკა არ შეიძლება დაამყაროს მეცნიერთა და ექსპერტთა რაღაც თეორიულ ანალიზებს. ამოცანათა კრიტიკის პროცესს გარკვეული უხილავი კავშირი აქვს ამოცანათა დაგეგმვის, ამოცანათა ოპტიმირებას და ამოცანათა განხორციელების ხარისხობრივ კონტროლთან (აუდიტთან).[427] ერთი რამ თავიდანვე ცხადად უნდა ითქვას: ამოცანათა შემცირების ან მათი გაფართოების თვალსაზრისით შეუზღუდავი დისკრეცია არ არსებობს. ამოცანათა ოპტიმირების აქტის განხორციელება უნდა ემყარებოდეს შესაბამის შეფასებას და დასაბუთებას, ამავე დროს, დიდი მნიშვნელობა აქვს იმას, თუ რა სახის ამოცანათა რიგს განეკუთვნება ის – კლასიკურს, თუ მოკლევადიანს. ცხადია, რომ კლასიკური ამოცანები, რომლებიც სახელმწიფო საქმიანობის იდენტობას განსაზღვრავენ, როგორც წესი, არ ექვემდებარება გადახედვას და ის განიხილება როგორც მიმდინარე (მუდმივი) ამოცანა. ასეთ შემთხვევაში შესაძლებელია საუბარი იყოს ამოცანათა კვალიტატიურ დერეგულირებაზე (ანუ ოპტიმირებაზე), ან მის განაწილებაზე კერძო სექტორზე, რაზეც ზემოთ უკვე დეტალურად იყო საუბარი.

6. საჯარო მმართველობის ამოცანების მიმართება საჯარო მმართველობის ორგანიზებასთან

6.1. საჯარო მმართველობის ამოცანათა დანაწილების პრინციპი ცენტრსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის

მმართველობითი ამოცანების დაფინანსების საკითხის გარდა ასევე მნიშვნელოვანია საკითხი თუ კონკრეტულად მმართველობის რომელ რგოლს, დონეს, სტრუქტურულ ერთეულს უნდა მიეკუთვნებოდეს კონკრეტული ამოცანა. ამავე დროს, არა მხოლოდ არსებული სტრქუტურისა და ორგა-

425 Thieme, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 1984, Rn. 197.

426 Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010, 147.

427 Thieme, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 1984, Rn. 197.

ნიზაციული მოწყობის მიხედვით ხდება ამოცანათა გადანაწილება, არამედ საკუთრივ ამოცანა შეიძლება იყოს ახალი სტრუქტურული ერთეულების წარმოქმნის საფუძველი.

უნივერსალური რეცეპტი, რომლის საფუძველზეც მოვახდენდით საჯარო ამოცანების კონკრეტული სტრუქტურული ერთეულისათვის მიკუთვნებას, ცხადია, არ არსებობს. ჩვენ უფრო შესაძლებელია, ამოცანათა ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე გამიჯვნაზე ვისაუბროთ. საჯარო ამოცანების შესრულება, რომელსაც ფესვები ადგილობრივ თვითმმართველობაში აქვს, სივრცობრივად დაკავშირებულია მუნიციპალიტეტთან, თავისი არსით ლოკალურია და არ მოითხოვს განსაკუთრებული ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურის არსებობას, უნდა მივიჩნიოთ ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმედ,[428] ხოლო ისეთი საკითხები, რომლის მნიშვნელობა არ არის დაკავშირებული ლოკალურ ადმინისტრაციულ საზღვრებთან, არამედ თავისი დანიშნულებით ტრანსლოკალურია და მოითხოვს განსაკუთრებული ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურის არსებობას, უნდა მივიჩნიოთ სახელმწიფოებრივი (ცენტრალური) მნიშვნელობის ამოცანებად.[429]

სივრცობრივი სიახლოვისა და მმართველობითი ინფრასტრუქტურის გარდა ადმინისტრაციულ სტრუქტურებს შორის ამოცანათა გადანაწილების განმაპირობებელი შეიძლება ასევე იყოს ისეთი ფაქტორი, რომლებიც ორიენტირებულია მომხმარებლებზე. მისი მეშვეობით დგინდება საკითხი, თუ სად უფრო მიზანშეწონილია მომსახურების მიღება – ცენტრში თუ ადგილობრივ დონეზე.[430] საქართველოს მაგალითზე თუ ავიღებთ გარემოსდაცვითი ინვენტარიზაციის ტექნიკური ანგარიშის შეთანხმების წესს, ამ მხრივ, ის უპირობოდ ეწინააღმდეგება მომხმარებელზე ორიენტირების პრინციპს და მომხმარებლის მოლოდინებს. საქმე ეხება ისეთი საქმიანობების (სახერხების, თონეების, საიუველირო საწარმოების და ა.შ.) გარემოს დაცვის სამინისტროს ცენტრალურ ოფისთან შეთანხმების ვალდებულებას, რომელიც სივრცობრივად ყველა მუნიციპალიტეტში გვხვდება, გარემოზე ზემოქმედების თვალსაზრისით მინიმალურ მასშტაბებს მოიცავენ, არ სჭირდება განსაკუთრებული საექსპერტო კომპეტენცია და ივარაუდება, რომ მათ დაშვებაზე თანხმობა ადგილზე, მუნიციპალიტეტში უნდა მიიღონ. ამ ვარაუდის საფუძველზე ამ საკითხის ცენტრში გადატანა მოქალაქისათვის ისეთივე წარმოუდგენელია, როგორც მაგალითად სახელმწიფოსათვის იქნებოდა რეგიონებში წყლის მოხმარებისათვის დაწესებული მოსაკრებლების ადმინისტრირება დავალებოდა ცენტრს (მაგ., საქართველოს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს), ან უძრავი ქონების რეგისტრაციის შესაძლებლობა ყოფილიყო მხოლოდ თბილისში.

428 Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010, 140.

429 იქვე, 141.

430 იქვე, 141.

6.2. ცენტრალური, სამხარეო და მუნიციპალური ამოცანები

რაიმე უნივერსალური მეთოდი, რითაც შესაძლებელი იქნებოდა საქართველოში ცენტრალური (სახელმწიფო), ავტონომიური რესპუბლიკების, სამხარეო (გუბერნატორის) და მუნიციპალური ამოცანების ცხადი სისტემატიზაცია, არ არსებობს. ზოგადად შეიძლება ითქვას, რომ ცალკეული ამოცანის იდენტიფიცირება და მისი მიკუთვნება კონკრეტული მმართველობითი რგოლისათვის უნდა დაეფუძნოს, საქართველოს კონსტიტუციის, ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციების, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის, მთავრობისა და მის შემადგენლობაში შემავალი უწყებების საქმიანობის მომწესრიგებელი კანონმდებლობის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ კანონის, საჯარო ამოცანათა დელეგირების/პრივატიზაციის დამდგენი აქტების, სხვა ადმინისტრაციული კანონმდებლობისა და შესაბამისი საბიუჯეტო კანონმდებლობის ანალიზსს. თუ იმასაც გავითვალისწინებთ, რომ საჯარო მმართველობის განმახორციელებლების მხრიდან ასევე შესაძლოა ხორციელდებოდეს ბევრი არაფორმალური სახის საჯარო ამოცანა, მაშინ ცხადი გახდება, რომ მართვის დონეებს შორის ამოცანათა ამომწურავი კატალოგის დადგენა თეორიულად შეუძლებელია. ქვემოთ შესაძლებელია საქართველოში მუნიციპალური ამოცანების მაგალითზე მხოლოდ ზოგადი სურათის წარმოჩენა თვითმმართველობის ახალი, 2014 წლის კოდექსის მაგალითზე.

2014 წელს მიღებული ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით საფუძველი ჩაეყარა თვითმმართველობის რეფორმირების მეხუთე ეტაპის დაწყებას.[431] რეფორმის შედეგად მუნიციპალიტეტებს გადაეცად ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მოგვარების კომპეტენცია საკუთარი (ექსკლუზიური) უფლებამოსილების ფარგლებში ისეთ საკითხებზე როგორიცაა:[432] მმართველობითი სახის მომსახურება (მშენებლობის ნებართვები, ზედამხედველობა და სხვა), კომუნალური მომსახურება (წყალმომარაგება, კანალიზაცია, ნარჩენების მართვა და ა.შ.), მომსახურება ინფრასტრუქტურის განვითარებისა და კეთილმოწყობის, ტრანსპორტის, კულტურის, სპორტისა და დასვენების, განათლების (სკოლამდელი სააღმზრდელო დაწესებულებები, სკოლისგარეშე სააღმზრდელო დაწესებულებები, კანონმდებლობით დადგენილი წესით) და ა.შ. სფეროში. ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის შესაძლებელია ასევე სხვა უფლებამოსილებების დელეგირება სათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით,

431 საქართველომ თვითმმართველობის რეფორმის ხანგრძლივი და საკმაოდ დინამიური გზა განვლო. დამოუკიდებლობის პერიოდში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის პირველი ეტაპი ინყება ჯერ კიდევ 1997 წელს, როცა მიღებული იქნა ამ სფეროს მომწესრიგებელი პირველი ორგანული კანონი.

432 იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლი.

თუ მისი განხორციელება ადგილობრივ დონეზე უფრო ეფექტიანია.[433] ამ უფლებამოსილებების ფარგლებში შესაბამისი მუნიციპალიტეტი მისი ფინანსური შესაძლებლობის ფარგლებში ახდენს მოკლევადიანი ან გრძელვადიანი ამოცანების დასახვას, რამაც, შესაძლებელია, კონკრეტული საბიუჯეტო წლისათვის არ მოიცვას უფლებამოსილებათა რაღაც ნაწილი (რაც ძირითადად ინფრასტრუქტურული და სოციალური სფეროს მომსახურეობებს ეხება).

6.3. საჯარო მმართველობის ამოცანათა ევროპეიზაცია

საჯარო მმართველობის ამოცანათა ევროპეიზაცია დაკავშირებულია ევროპული ინტეგრაციის საკითხთან, რომლის მიხედვითაც ადმინისტრაციულ ორგანოებს ეროვნულ დონეზე უჩნდებათ ევროპული კავშირის წევრ-სახელმწიფოებთან ან ევროპულ სტრუქტურებთან თანამშრომლობის თაობაზე.[434] საქართველოში საჯარო მმართველობის ამოცანათა ევროპეიზაცია ძირითადად დაკავშირებულია ასოცირების შეთახმებასთან. როგორც ცნობილია, 2014 წლის 27 ივნისს, ბრიუსელში, ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ხელი მოეწერა ასოცირების შესახებ შეთანხმებას (Association Agreement – AA),[435] რომლის სრული ამოქმედება 2016 წლის 1 ივლისიდან დაიწყო. ის მიეკუთვნება ე.წ. „ახალი თაობის" შეთანხმებას და მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის კომპონენტსაც (Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA), რაც ევროკავშირთან დაახლოვების კონკრეტულ მექანიზმებს ითვალისწინებს. ასოცირების შეთანხმება მრავალ საკითხთა შორის მოიცავს „საქონლის წარმოშობის" ცნების განსაზღვრის და ადმინისტრაციული თანამშრომლობის მეთოდების შესახებ საკითხებს; საბაჟო საკითხებზე ადმინისტრაციული ურთიერთდახმარების შესახებ საკითხებს და სხვა მსგავს საკითხებს, რომელიც, თავის მხრივ, დაკავშირებულია საჯარო მმართველობის ამოცანების ევროპეიზაციის საკითხთანაც.

433 იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-17 მუხლი.

434 Kuhlmann/Wollmann, Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa, 2013, 41 ff;

435 ასოცირების შეთანხმებამ ჩაანაცვლა 1996 წელს ხელმოწერილი „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება" (Partnership and Cooperation Agreement – PCA) და შექმნა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის თანამშრომლობის ახალ სამართლებრივ ჩარჩო.

თავი VI. საჯარო მმართველობა და მოქალაქე

1. ისტორიული ექსკურსი

საბჭოთა საქართველოს სინამდვილეში, რომელიც ეფუძნებოდა მარქსისტულ-ლენინისტურ საბჭოთა იდეოლოგიას, საჯარო მმართველობას და, ზოგადად, სახელმწიფოსა და მოქალაქის ურთიერთობას ჰქონდა განსხვავებული შინაარსი. სოციალისტური სახელმწიფოსთვის, რომელსაც ახასიათებს კომუნისტური პარტიის ერთპიროვნული ცენტრალიზებული მმართველობა, გეგმიური ეკონომიკა და სოციალისტური საკუთრების ინსტიტუტი, უცხოა ადმინისტრაციული სამართალი, რომელიც ახდენს საჯარო მმართველობის სამართლებრივ ბოჭვას და მოქალაქეთა უფლებების განსაზღვრას. საბჭოთა კონსტიტუციით განსაზღვრული ადამიანის უფლებები არ წარმოშობდა სახელმწიფოს შეზღუდვებს უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესში. სამართალი იყო ინსტრუმენტი ,,მუშათა კლასის" და კომუნისტური პარტიის მიზნების მისაღწევად. სახელმწიფო და მოქალაქე არ იდგა ერთმანეთის პირისპირ. სახელმწიფო როგორც ხალხისთვის ,,მზრუნველი" არ შეიძლებოდა კონფლიქტში ყოფილიყო მოქალაქესთან. ორივეს საერთო მიზანი ჰქონდათ – საბჭოთა სახელმწიფოს დაცვა იდეოლოგიური მოწინააღმდეგეებისაგან. პარტიული და სახელმწიფო ბიუროკრატიული აპარატის რეპრესიული სისტემა ემყარებოდა საკანონმდებლო დონეზე განმტკიცებულ სოციალისტური მმართველობის პრინციპებს. პარტიული ძალაუფლება შეერწყა სახელმწიფო მმართველობის აპარატს. პარტიის ხელმძღვანელები იმავდროულად იკავებდნენ ხელმძღვანელ სახელმწიფო თანამდებობებს. პოლიტიკური ძალაუფლება თავს იყრიდა პარტიული და სახელმწიფი ჩინოვნიკების ვიწრო წრის ხელში. კანონიერების პრინციპს ჰქონდა დეკლარაციული ხასიათი და არ ემსახურებოდა იმ მიზანს, რაც მას გააჩნია სამართლებრივ და დემოკრატიულ სახელმწიფოში.[436] მმართველობის სოციალისტური საბჭოური მოდელი შესაძლებელია დავახასიათოთ როგორც გაბატონებული კომუნისტური პარტიის ძალაუფლების შენარჩუნების სამართლებრივი ინსტრუმენტი, რომელიც ემყარება არა ხელისუფლების დანაწილებას, არამედ შრომის განაწილებას სახელმწიფო მოხელეებს შორის[437].

საბჭოთა ხელისუფლების პერიოდში ადმინისტრაციული სამართალი ვერ ვითარდებოდა. უფრო მეტიც, 1930-31 წლებში ის აიკრძალა, როგორც ბურჟუაზიული პოლიციური სამართლის რესტავრაციის ცდა საბჭოთა სინამდვილეში[438]. მიუხედავად იმისა, რომ საბჭოთა ხელისუფლების მიზანი იყო მისი როგორც სამართლის უსარგებლო დარგის გაქრობა, მე-20 საუ-

436 იხ. გურგენიძე, საჯარო-პოლიტიკური მმართველობის თეორია და პრაქტიკა, 2014.

437 იხ. ლორია, საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი, 2000, 6.

438 იხ. ლორია, საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი, 2000, 4-5.

კუნის 40-ანი წლებიდან კვლავ შეიმჩნევა მეცნიერების აქტიურობა, თუმცა საბჭოთა ადმინისტრაციული სამართალი ნაკლებად იყო დაკავებული საჯარო მმართველობის თეორიის და პრაქტიკის პრობლემების შესწავლით. მისთვის უცხო იყო კრიტიკული ანალიზი საჯარო მმართველობის ფორმებზე. ადმინისტრაციული სამართალი დიდწილად ადმინისტრაციული გადაცდომის და იურიდიული პასუხისმგებლობის საკითხებით იყო დაკავებული.

საბჭოთა კავშირის დაშლის და დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ პერიოდში განხორციელებული სამართლებრივი რეფორმების შედეგად გახდა შესაძლებელი თანამედროვე საჯარო მმართველობის და ადმინისტრაციული სამართლის ჩამოყალიბება. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციამ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით შექმნა დემოკრატიული და სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფოს საჯარო მმართველობის ჩამოყალიბების საფუძვლები, რაც საკანონმდებლო დონეზე საჯარო სამართლის სფეროში მიღებულ არაერთ კანონში გამყარდა, რომელთა შორისაც აღსანიშნავია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი (სზაკ).

2. საჯარო მმართველობასა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობა

საჯარო მმართველობასა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობის შინაარსი დამოკიდებულია სახელმწიფოს მახასიათებლებზე. დემოკრატიულ სახელმწიფოში ეს საკითხი არის მნიშვნელოვანი გამოწვევა და ბოლომდე გადაუწყვეტელი დილემა. საჯარო მმართველობა არის ,,მუშა სახელმწიფო"[439], ის ხალხისთვის არის შექმნილი. მისი ფუნქციონირების მნიშვნელოვანი ელემენტია არა მარტო დემოკრატიული ლეგიტიმაცია, არამედ ,,მოქალაქეებთან სიახლოვე" და ,,მოქალაქეებზე ორიენტირებულობა".[440] ეს მოთხოვნები გამომდინარეობს იმ პრობლემებიდან, რაც ახასიათებს მმართველობის რეალობას. გადაწყვეტილების მიღების პროცესის მკაცრი ფორმალიზება, რუტინული და არაპერსონალიზებული ხასიათი ხდება კრიტიკის საგანი. ერთი მხრივ, უარს ვერ ვიტყვით საჯარო მმართველობის ისეთ მოდელზე, რომელიც საკანონმდებლო პროგრამების აღსრულებას ახდენს წინასწარ დადგენილი პროცედურების საფუძველზე და სამუშაოს განაწილების პრინციპზე დამყარებული ორგანიზაციული მოწყობის (ბიუროკრატიული მოდელის) ფორმით. მეორე მხრივ, აუცილებელია იმ ხარვეზების აღმოფხვრა, რომელიც ახასიათებს ამ მოდელს და ხელს უშლის მოქალაქესა და საჯარო მმართველობას შორის უშუალო კომუნიკაციას.

439 ცნობილი შეფასება Lorenz von Stein, იხ. წიგნში ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, 32-ე სქოლიო.

440 იხ. Holzinge/Oberndorfer/Raschauer (Hrsg), Österreichische Verwaltungslehre, 2013, 53

საჯარო მმართველობასა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობას ართულებს ის გარემოება, რომ კონტაქტი მათ შორის არის ფრაგმენტული როგორც დროის თვალსაზრისით, ისე შინაარსობრივად და მოიცავს კონკრეტულ საკითხთან მიმართებით გადაწყვეტილების მიღების პროცესს. აღნიშნულს ემატება ამ პროცესის სირთულე, რომელიც გამოწვეულია გადაწყვეტილების მიმღების ,,განსხვავებული როლით" და მოქალაქეების მხრიდან მისი როგორც რთულის და გაუგებარის აღქმით.[441]

სამართლებრივ ურთიერთობაში გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების მქონე სუბიექტის განსხვავებული როლი ვლინდება იმაში, რომ ის მოქალაქის პირისპირ დგას როგორც სახელმწიფო ძალაუფლების მატარებელი სუბიექტი, რომელსაც აქვს ცალმხრივი ნების გამოვლენის – ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის და მისი თვითაღსრულების პრივილეგია. ამდენად, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობა არის ურთიერთობა ორ ურთიერთდაქვემდებარებულ სუბიექტს შორის. მიუხედავად კანონმდებლობით დამკვიდრებული საჯარო მმართველობის წინაშე თანასწორობის და საჯარო მმართველობის კანონიერების პრინციპებისა, მოსახლეობის დიდი ნაწილი თავს გრძნობს როგორც არათანაბარ მდგომარეობაში მყოფი. მოქალაქეების ეს განცდა დიდწილად გამოწვეულია საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი სუბიექტის კომუნიკაციის არასათანადო უნარებით. მოქალაქეებთან ურთიერთობაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საჯარო მოსამსახურის შესაბამისი უნარები (საუბრის და ქცევის მანერა). პროფესიული მოხელის ინსტიტუტზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის სისტემა სწორედ ბიუროკრატიული მმართველობის განხორციელებისათვის საჭირო უნარებით აღჭურვილი პერსონალის არსებობას გულისხმობს. იქ, სადაც საჯარო მმართველობა ხორციელდება კერძო პირების მიერ, ეს არ უნდა გახდეს საჯარო მმართველობის ამ ელემენტზე (მოქალაქეებთან კომუნიკაციის უნარი) უარის თქმის საფუძველი.

საჯარო მმართველობასა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობა არის ინფორმაციის გაცვლის პროცესი. ამ ურთიერთობის ფარგლებში წარმოშობილი პრობლემა დიდწილად ინფორმაციის დეფიციტში მდგომარეობს. ადმინისტრაციულ ორგანოს ხშირად აკლია ინფორმაცია მისი კლიენტის – მოქალაქის მიერ წარმოდგენილი კონკრეტული შემთხვევის ფაქტობრივ გარემოებებზე. ხოლო, თავის მხრივ, მოქალაქეს აკლია ცოდნა საჯარო მმართველობაზე, რაც გამოწვეულია მაგ., სამართლის ნორმის შინაარსის არასწორი ინტერპრეტაციით და ადმინისტრაციული ორგანოების უფლებამოსილებების არასწორად გაგებით. ამას ემატება საჯარო მმართველობის ბიუროკრატიული ენა, რომელიც აფერხებს მოქალაქეების საკითხში გარკვევას. აქვე უნდა აღინიშნოს ურთიერთობის ,,ასიმეტრიულობა" და

441 Holzinge/Oberndorfer/Raschauer (Hrsg), Österreichische Verwaltungslehre, 2013, 55.

,,დისპარიტეტულობა", როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო იმაზე მეტ ინფორმაციას ითხოვს, ვიდრე ეს საჭიროა გადაწყვეტილების მისაღებად და ვიდრე იგი გასცემს გადაწყვეტილების პროცესთან დაკავშირებით[442].

თანამედროვე საჯარო მართველობა გულისხმობს მოქალაქისათვის მაღალი დონის მომსახურების გაწევაზე ორიენტირებულ სახელმწიფო აპარატს. ეს შესაძლებელია არა მარტო სათანადო სერვისების დანერგვით, არამედ მისი განმახორციელებელი მომხმარებლის ინტერესებზე ორიენტირებული თანამშრომლების საჯარო სამსახურში დასაქმებით. მიზნის მიღწევის ეფექტიანი გზაა სახელმწიფო სერვისების დეცენტრალიზაცია, ანუ მაღალი დონის სერვისების მოქალაქემდე მიტანა. მაღალი დონის სერვისებზე ორიენტირებულობა საჯარო მმართველობას აძლევს ,,მეწარმის" სამართლებრივ ფორმას.[443] სერვისების განხორციელების ეფექტიანობა დიდწილად დამოკიდებულია მოსახლეობასთან კომუნიკაციაზე.

საჯარო მმართველობის საზოგადოებასთან ურთიერთობა მოიცავს ინფორმაციის გავრცელებას საინფორმაციო საშუალებებით, პრესკონფერენციების მოწყობას ინფორმაციის საშუალებით გავრცელებულ კრიტიკულ მოსაზრებებისათვის პასუხის გასაცემად. ინფორმაციის საზოგადოებისათვის უშუალო მიწოდების ანუ მათთან პირდაპირი კომუნიკაციის ფორმაა ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება დაწესებულების ვებგვერდზე.

საზოგადოებასთან კომუნიკაციის ინსტიტუციური მოწყობის ფორმაა საჯარო დანესებულებებში საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურების შექმნა. საზოგადოებასთან ურთიერთობა ემსახურება არა მარტო გამჭვირვალობის და საზოგადოებრივი კონტროლის (ანგარიშვალდებულების) უზრუნველყოფას, არამედ მოქალაქეებზე ზემოქმედების (მართვის) და საკუთარი საქმიანობის რეკლამირების და პროპაგანდის მიზანს.

3. მოქალაქის მონაწილეობა საჯარო მმართველობაში

მოქალაქის შეფასება საჯარო მმართველობაზე ეფუძნება მის მზარდ დამოკიდებულებას სახელმწიფო ხელისუფლების ამ ფუნქციაზე. მოქალაქე სახელმწიფოსგან ელოდება მხარდაჭერას საკუთარი სოციალური და სხვა ყოველდღიური მოთხოვნილებების და პრობლემების მოსაგვარებლად. ის საჯარო მმართველობაში ხედავს საკუთარი მიზნების მიღწევის საშუალებას. ამის საპირისპიროდ, ის უარყოფითად არის განწყობილი სახელმწიფოს მხრიდან დაწესებული რეგულაციების და ბიუროკრატიული პროცესების

442 Holzinge/Oberndorfer/Raschauer (Hrsg), Österreichische Verwaltungslehre, 2013, 57.

443 ხუბუა, იხ. ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, 75

მიმართ. ასეთი განწყობა გამომდინარეობს ბიუროკრატიული პროცესების მიმართ საზოგადოებაში დამკვიდრებული არასწორი შეფასებებით (ნეგატიური იმიჯით), რაც ყოველთვის არ ეფუძნება საკუთარ გამოცდილებას, არამედ ხშირად გამოწვეულია საინფორმაციო საშუალებების და ,,ტრადიციული" მოსაზრებების გავლენით. მაგ., საჯარო სამსახურში ვაკანტური თანამდებობების დასაკავებლად მიმდინარე შერჩევის კონკურსების მასმედიის საშუალებებში ნეგატიური გაშუქება ხელს უწყობს სისტემის მიმართ ნდობის დაკარგვას.

იზრდება მოთხოვნა მოქალაქეების საჯარო მმართველობაში თანამონაწილეობაზე. არის მოლოდინი, რომ პროცესში მონაწილეობა გაზრდის მოქალაქეების მიმღეობას მიღებული გადაწყვეტილებების მიმართ, შეამცირებს ურთიერთდაქვემდებარებული მდგომარეობის განცდას, აამაღლებს მათ ინფორმირებულობას და, საბოლოო ჯამში, შეამცირებს ნეგატიურ დამოკიდებულებას და კონფლიქტებს სახელმწიფოსა და მოქალაქის ურთიერთობაში.

საჯარო მმართველობის მოტივაცია, რომ პოზიტიურად შეხვდეს მოქალაქის სურვილს თანამონაწილეობაზე, არის დაბალი. ხშირად ადმინისტრაციული ორგანოს კარჩაკეტილობა გამოწვეულია იმ მოსაზრებით, რომ მოქალაქეების ინტერესები განპირობებულია საკუთარი მიზნებით და ანგარიშს არ უნევენ საჯარო ინტერესს.

მოქალაქეთა შეზღუდული აქტიურობა გამოწვეულია იმით, რომ არ არსებობს სურვილი ზოგადად, ნებისმიერ საკითხთან მიმართებით ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში მონაწილეობის მიღებაზე. ეს გამოწვეულია არა მარტო იმ გარემოებით, რომ მოქალაქეთა დიდ ნაწილს არ მიაჩნია საკუთარი ცოდნა საკმარისი კონკრეტულ თემებთან დაკავშირებით, რათა ჩაერთოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, არამედ საყოველთაო მნიშვნელობის მქონე გადაწყვეტილებებთან მიმართებითაც კი არ თვლის თავს ვალდებულად, იყოს აქტიური, თუ კი ეს გადაწყვეტილება არ მოდის კონფლიქტში მის პირად ინტერესებთან. მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც მმართველობითი ღონისძიება იწვევს პიროვნების უფლებებში ჩარევას, აქტუალური ხდება ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის მიღების უფლება.

მოქალაქეთა ფართო ფენების იდეალისტური მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არის უტოპიური მოთხოვნა. მოქალაქეების მხრიდან ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის შესაძლებლობის გამოყენება მხოლოდ მაშინ ხდება, როდესაც ის ემსახურება პირადი, ხშირად მატერიალური ინტერესების დაცვას. მზაობა პროცესში ჩართულობაზე დამოკიდებულია სუბიექტის დაინტერესებაზე. ამიტომაც შემოაქვს კანონმდებელს დაინტერესებული მხარის სტატუსი.

მოქალაქის სამართლებრივი მდგომარების განსაზღვრისას მნიშვნელოვანია სზაკ-ით დადგენილი ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელების პროცედურები, როგორც უფლების დაცვის გარანტი. საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის გათვალისწინებით ჩატარებულ თანამედროვე ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში მოქალაქეს ენიჭება აქტიური როლი. მოქალაქის წარმოება-სამართლებრივი უფლებების რეალიზაციას ემსახურება სზაკ-ით დადგენილი:

- განმცხადებლის მიერ საკუთარი აზრის გამოთქმის უფლება;
- ადმინისტრაციული მასალების გაცნობის უფლება;
- შუამდგომლობების აღძვრის, მტკიცებულებების წარდგენისა და ზეპირი განმარტებების გაკეთების უფლება;
- ადმინისტრაციულ ორგანოსთან წარმომადგენლის მეშვეობით ურთიერთობის უფლება;
- ინფორმაციის საიდუმლოობის უზრუნველყოფა.

ამ სპეციალური უფლებების სრულყოფას ემსახურება სზაკ-ის ისეთი ზოგადი დებულება, როგორიცაა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სამართლებრივი დახმარების გაწევის მოვალეობა.[444]

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ადგენს სამართლებრივ მექანიზმებს დაინტერესებული მხარის აქტიური როლის უზრუნველსაყოფად:

სზაკ-ის მე-12 მუხლის თანახმად, ნებისმიერ პირს აქვს უფლება მიმართოს ადმინისტრაციულ ორგანოს ამ უკანასკნელის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული იმ საკითხის გადასაწყვეტად, რომელიც უშუალოდ და პირდაპირ ეხება პირის უფლებებსა და კანონიერ ინტერესებს. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია განიხილოს მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ საკითხზე შეტანილი განცხადება და მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილება.

სზაკ-ის მე-13 მუხლი ადგენს დაინტერესებული მხარის მიერ საკუთარი მოსაზრების წარდგენის უფლებას. ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს განიხილოს და გადაწყვიტოს საკითხი მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დაინტერესებულ მხარეს, რომლის უფლება ან კანონიერი ინტერესი იზღუდება ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტით, მიეცა საკუთარი მოსაზრების წარდგენის შესაძლებლობა. გამონაკლისს ადგენს კანონი. აღნიშნულ პირს უნდა ეცნობოს ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ და უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს მისი მონაწილეობა საქმეში.

სზაკ-ის 95-ე მუხლი მიჯნავს ადმინისტრაციულ წარმოებაში დაინტერესებული მხარის სავალდებულო მონაწილეობას და ადმინისტრაციული ორგა-

444 სზაკ-ის 85-ე მუხლი.

ნოს უფლებამოსილებას ჩართოს ის წარმოების პროცესში. დაინტერესებული მხარის სავალდებულო მოწვევა ხდება, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტით შეიძლება გაუარესდეს მისი სამართლებრივი მდგომარეობა.

სზაკ-ის 98-ე მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს წარადგინოს მტკიცებულებები, აგრეთვე შუამდგომლობები საქმის გარემოებათა გამოკვლევის თხოვნით.

სზაკ-ის 99-ე მუხლი ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე დაინტერესებულ მხარეს აღჭურავს უფლებით გაეცნოს ადმინისტრაციული წარმოების მასალებს, გარდა იმ მასალებისა, რომლებიც წარმოადგენს უშუალოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის მომზადებასთან დაკავშირებულ, შიდაუწყებრივი ხასიათის დოკუმენტაციას. თუ დოკუმენტის გაცნობის ინტერესი აღემატება საიდუმლოების დაცვის ინტერესს, კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, სასამართლოს გადაწყვეტილებით დაინტერესებულ მხარეს გასაცნობად წარედგინება საქმის ის მასალებიც, რომლებიც შეიცავს პერსონალურ მონაცემებს, სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებას.

სზაკ-ის 101-ე მუხლის თანახმად, განცხადების დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემამდე ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია მისცეს განმცხადებელს განცხადების უარმყოფელ გარემოებათა შესახებ საკუთარი აზრის წარდგენის შესაძლებლობა, თუ:

- უარი ეფუძნება ინფორმაციას განმცხადებლის შესახებ;
- ინფორმაცია, რომელსაც ეფუძნება უარი, განსხვავდება განმცხადებლის მიერ წარდგენილი ინფორმაციისაგან.

ეს უფლება შეიძლება შეიზღუდოს თუ განმცხადებელს უკვე წარდგენილი აქვს საკუთარი მოსაზრება აღნიშნულ გარემოებასთან დაკავშირებით, აგრეთვე გადაუდებელ შემთხვევებში, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის დაყოვნებამ შეიძლება არსებითი ზიანი მიაყენოს საჯარო ინტერესს. ასეთ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია მიუთითოს, თუ რა გადაუდებელი გარემოება არსებობს.

4. მოქალაქის უფლებები

ადმინისტრაციული წარმოება ემსახურება არა მარტო გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო ინფორმაციის მოპოვებას, არამედ მას აქვს მატერიალური უფლების დაცვის ფუნქცია. ადმინისტრაციული წარმოება არის გა-

დანყვეტილების სტუქტურიზების და ორგანიზებულად წარმართვის პროცესი, რაც არსებითად განსხვავდება სასამართლოში უფლების დაცვის მიზნით განხორციელებული სამართალწარმოებისგან.

მოქალაქის კონსტიტუციით გარანტირებული აზრის თავისუფლად გამოთქმის უფლება მოიცავს მის უფლებას მიმართოს ადმინისტრაციულ ორგანოებს წინადადებით და მოსაზრებებით საჯარო მმართველობის პრაქტიკის ხარვეზების გამოვლენის და საქმიანობის გაუმჯობესების მიზნით, რაც არ უნდა გახდეს მათ მიმართ დევნის განხორციელების საფუძველი. საქართველოს კანონმდებლობით ასევე განსაზღვრულია მხილების შესაძლებლობა და მამხილებლის დაცვა მხილებით გამოწვეული უარყოფითი შედეგებისგან.[445]

აღნიშნული შესაძლებლობა უნდა გაიმიჯნოს გასაჩივრების უფლებისაგან. გასაჩივრება გულისხმობს სუბექტური საჯარო-სამართლებრივი უფლების დაცვას, ხოლო შენიშვნები და მოსაზრებები არ უკავშირდება მისი ავტორის უფლების დაცვას, არამედ მიმართულია ზოგადად ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ნაკლოვანებების გამოვლენისკენ.

ადმინისტრაციული სამართალი აწესრიგებს საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესს, რომელიც გულისხმობს მოქალაქეთა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი მდგომარეობის, მათი უფლებების და მოვალეობების განსაზღვრას. იურიდიულ ლიტერატურაში[446] ერთმანეთისგან განასხვავებენ მოქალაქეთა სამართლებრივ მდგომარეობას და მოქალაქეთა უფლებრივ სტატუსს. მოქალაქეთა სამართლებრივი მდგომარეობა განიმარტება როგორც მოქალაქის უფლებები და მოვალეობები საზოგადოებაში, ხოლო მოქალაქეთა უფლებრივი სტატუსი – მათი ძირითადი უფლებების, თავისუფლებათა და შესაძლებლობათა ერთობლიობა. ეს უკანასკნელი განსაზღვრავს მათ სამართლებრივ მდგომარეობას, რამდენადაც ძირითადი უფლებებისა და მათი განხორციელების საშუალებების გარეშე შეუძლებელია საუბარი მოქალაქეთა სამართლებრივ მდგომარეობაზე. მოქალაქის უფლებრივი სტატუსი ვლინდება მის ადმინისტრაციულ უფლება-უნარიანობასა და ქმედუნარიანობაში.

მოქალაქის უფლებაუნარიანობა, გააჩნდეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი უფლებები და მოვალეობები წარმოიშობა მისი დაბადებით და წყდება მისი გარდაცვალებით. ყველა თანასწორია კანონისა და ადმინისტრაციული ორგანოს წინაშე,[447] თუმცა საჯარო მმართველობის ცალკეულ სფეროებში კანონმდებლობა ითვალისწინებს ადმინისტრაციული უფლებაუ-

445 საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ (თავი V1 . მამხილებლის დაცვა)

446 იხ. ლორია, საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი, 2000, 155-დან.

447 სზაკ-ის მე-4 მუხლი.

ნარიანობის შეზღუდვას კონკრეტული კრიტერიუმებს (მაგ., ასაკობრივ შეზღუდვები). ქმედუნარიანობა არის პირის უფლებაუნარიანობის რეალიზების უნარი, მისი შესაძლებლობა თავისი მოქმედებით განახორციელოს თავისი უფლებები და მოვალეობები. საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში პირის ასაკობრივი და შეზღუდული შესაძლებლობები არ შეიძლება გახდეს მისი წარმოებასამართლებრივი უფლების შეზღუდვის საფუძველი. საკითხი მთელი სიმწვავით იჩენს თავს ბავშვებთან მიმართებით. მნიშვნელოვანი გამოწვევაა ბავშვთა უფლებების დაცვა ადმინისტრაციულ წარმოებაში.

ბავშვის[448] საუკეთესო ინტერესზე ორიენტირებული ადმინისტრაციული წარმოება[449] უნდა ეფუძნებოდეს შემდეგ კრიტერიუმებს:

- გამჭვირვალობა და ინფორმაციულობა, რაც ემსახურება პროცესის სიცხადეს და ბავშვის ინფორმირებულობას;
- ნებაყოფლობითობა, რაც კრძალავს ბავშვის იძულებს გამოხატოს საკუთარი აზრი;
- პატივისცემა, რაც უზრუნველყოფს ბავშვის მიერ გამოთქმული მოსაზრების გათვალისწინებას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში;
- შესაფერისობა, რაც ბავშვის საჭიროებებზე და შესაძლებლობებზე არის გათვლილი;
- მეგობრული გარემო, სადაც ბავშვი თავისუფლად გრძნობს თავს და იქმნება პარტნიორული ურთიერთობა;
- ინკლუზიურობა, რაც უზრუნველყოფს პროცესში ბავშვთა მონაწილეობას ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე;
- უსაფრთხოება, რომელიც არის გარანტი, რომ ბავშვის აქტიური ჩართულობა პროცესში არ გახდება მისი დევნის საფუძველი.

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია განუმარტოს ბავშვს საკუთარი უფლებები, მათ შორის, მოსაზრების გამოთქმის უფლება და შესაძლო შედეგები. ადმინისტრაციულ ორგანოში ბავშვებთან ურთიერთობა უნდა განხორციელდეს შესაბამისი უნარების მქონე სპეციალისტის მეშვეობით. ადმინისტრაციულ წარმოებაში, რომელიც უკავშირდება ბავშვის უფლებე-

448 იგულისხმება 18 წლამდე ასაკის.

449 ბავშვზე მორგებული მართლმსაჯულება, კანონმდებლობის ანალიზი, დოკუმენტი მომზადებულია გაეროს ბავშვთა ფონდის მხარდაჭერით ევროკავშირის და გაეროს ერთობლივი პროგრამის „ბავშვზე მორგებული მართლმსაჯულების სისტემის განვითარება საქართველოში" ფარგლებში, 2017 წელი

ბს, გარანტირებული უნდა იყოს ბავშვის შესაძლებლობა გამოხატოს საკუთარი მოსაზრება საქმესთან დაკავშირებით. ბავშვის უფლება მოსმენაზე არ შეიძლება შეიზღუდოს მის ასაკზე მითითებით. ბავშვს მიუხედავად მისი ასაკისა, რამდენადაც მისი მდგომარეობა ამის შესაძლებლობას იძლევა, უნდა მიეცეს საკუთარი აზრის ვერბალურად ან სხეულის ენით გამოხატვის შესაძლებლობა. შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვს უნდა გაეწიოს სათანადო დახმარება, რაც აუცილებელია მისი აზრის გამოსახატავად.

ბავშვის მიერ მოსაზრების გამოთქმა უნდა მოხდეს ადმინისტრაციული ორგანოს ან დაინტერესებული პირების ზეგავლენის გარეშე. ბავშვის მიერ აზრის გამოხატვის პროცესი არ უნდა ატარებდეს დაკითხვის ფორმას. ის უნდა განხორციელდეს მეგობრულ გარემოში თავისუფალი დიალოგის სახით. დიალოგს უნდა ჰქონდეს არა პაექრობის არამედ მხარდაჭერის ხასიათი.

ადმინისტრაციული წარმოებაში, გადაწყვეტილების მიღებისას ბავშვს უნდა ეცნობოს მის მიერ გამოთქმული მოსაზრებების გადაწყვეტილებაში გათვალისწინების შესახებ და მისი გაუთვალისწინებლობის საფუძვლები. საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე ბავშს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა მისი მოსაზრების გაუთვალისწინებლობასთან მიმართებით გამოხატოს საკუთარი პროტესტი. ადმინისტრაციულ წარმოებაში გათვალისწინებული უნდა იყოს ბავშვის მიერ უფლების შეზღუდვის გაპროტესტების მექანიზმი, რაც გამორიცხავს ბავშვის მიმართ ამ საფუძვლით სამართლებრივი დევნას.

5. საჯარო მმართველობის საჯაროობა

დემოკრატიული სახელმწიფო ეფუძნება საჯაროობის პრინციპს, რაც გულისხმობს პოლიტიკური დისკუსიების და სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებების ღიაობას, საჯარო მმართველობის პროცესში დაინტერესებული სუბიექტების მონაწილეობას და საკუთარი მოსაზრებების წარდგენის შესაძლებლობას. საზოგადოებრივი აზრის ფორმირების წინაპირობაა მათი ინფორმირებულობა მიმდინარე პროცესებთან დაკავშირებით. საზოგადოების ინფორმირების ინსტრუმენტია მასმედიის საშუალებები. საჯარო მმართველობასთან მიმართებით მათი ფუნქციაა ინფორმაციის გავრცელება მმართველობის პროცესზე, საზოგადოებრივი მოსაზრებების ფორმირების ხელშეწყობა და ცალკეულ მმართველობით გადაწყვეტილებებზე დისკუსიების წარმართვა (მაგ., საგზაო უსაფრთხოების ღონისძიებებზე დისკუსიები), აგრეთვე, საჯარო მმართველობის კრიტიკა და კონტროლი.[450]

450 Holzinge/Oberndorfer/Raschauer (Hrsg), Österreichische Verwaltungslehre, 2013, 31-32.

საჯარო მმართველობასა და მასმედიას შორის ურთიერთობას ართულებს ის თავისებურებები რაც ახასიათებს საჯარო მმართველობის განხორციელებას, კერძოდ, ადმინისტრაციული წარმოების ინტერესების დაცვის პრინციპი, აგრეთვე, სახელმწიფო, კომერციული და პროფესიული საიდუმლოების და პერსონალური მონაცემების დაცვის ვალდებულება, რაც საზოგადოების ინტერესს ინფორმაციის გაცემაზე აყენებს უკანა პლანზე. ამას ემატება საჯარო სამსახურებში არსებული საზოგადოებასთან პრესსამსახურების მეშვეობით თანამშრომლობის პრაქტიკა.

მასმედიის მიერ ინფორმაციის მოპოვების წყაროა პოლიტიკური თანამდებობის პირის მიერ მიწოდებული ან პრესსამსახურის მიერ გავრცელებული ინფორმაცია. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელ პოლიტიკურ თანამდებობის პირებს აქვთ დაწესებულების წარმომადგენლობის უფლებამოსილება, რაც მოიცავს ინფორმაციის გავრცელების უფლებამოსილებასაც. უშუალო კომუნიკაცია ჟურნალისტებთან პრესკონფერენციების და სხვა საქმიანი შეხვედრების მოწყობით არის მხოლოდ ხელმძღვანელი პოლიტიკური თანამდებობის პირების შესაძლებლობა. ცალკეული საჯარო მოსამსახურეები მოკლებულნი არიან ასეთ უშუალო ურთიერთობას ჟურნალისტებთან. ხელმძღვანელ პოლიტიკურ თანამდებობის პირს არც აქვს ინტერესი, რომ მისი თანამშრომლები უშუალო კომუნიკაციაში იყვნენ ჟურნალისტებთან, იმ საფრთხის გათვალისწინებით, რომ შესაძლებელია ,,საკუთარი სახლის" ყოველი წვრილმანი პრობლემა გახდეს ინფორმაციის საშუალებებში განხილვის საგანი.

ინფორმაციის საშუალებებში ხდება საზოგადოების წინასწარი ინფორმირება მოსალოდნელ მომავალ გადაწყვეტილებებზე – დაწყებული დიდი სამშენებლო პროექტებით და (მაგ., ნარჩენების გადამამუშავებელი კომპლექსის მშენებლობა) დამთავრებული მოსალოდნელი დანიშვნებით, მიუხედავად იმისა თუ რამდენად არის ეს საკითხი გადაწყვეტილების მისაღებად მომწიფებული. ასეთი ინფორმაციის გავრცელების წყარო შეიძლება იყოს როგორც შედეგით დაინტერესებული, ისე მისი მოწინააღმდეგე, რომელიც ,,საკუთარ" ჟურნალისტებს აწვდის ასეთ ინფორმაციას. ხშირად სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის ურთიერთობაში ჟურნალისტი შუამავლის როლს იყენებენ ბოროტად. ის საზოგადოების სახელით სახელმწიფოს კარნახობს სასურველ შედეგებს, რაც არ ემთხვევა საზოგადოების ფართო ფენების ინტერესს, არამედ ფორმირებულია იმ ინტერესთა ჯგუფის მიერ ვინც ამ საინფორმაციო საშუალების უკან დგას. სახელმწიფო ხშირად იძულებულია ანგარიში გაუწიოს ასეთ ზეწოლებს და მიიღოს გადაწყვეტილება, რომელიც არ არის ნაკარნახევი საუკეთესოს პრინციპით. მასმედიის მიერ საზოგადოების ასეთი ,,წინასწარი ინფორმირება" ართულებს საჯარო მმართველობის მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესს.

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

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრინციპს უპირისპირდება ინფორმაციის საიდუმლოობის დაცვის ინტერესი. პერსონალური მონაცემების ან სახელმწიფო ან კომერციული საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის დაცვის ვალდებულებას აქვს ისეთივე კონსტიტუციურ-სამართლებრივი რანგი, როგორც საჯარო ინფორმაციის ღიაობას. სზაკ-ით გარანტირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა გულისხმობს ისეთ მექანიზმს, რომელიც უზრუნველყოფს ბალანსის დაცვას ამ ორ უფლებას შორის.

სახელმწიფოს გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის მექანიზმია აგრეთვე სზაკ-ის 34-ემუხლით დადგენილი კოლეგიური საჯარო დაწესებულების სხდომის ჩატარების სპეციალური წესი.

სზაკ-ი ადგენს საჯარო დაწესებულებაში არსებული ინფორმაციის საჯაროობის პრეზუმფციას, რომლის თანახმადაც, საჯარო დაწესებულებაში არსებული ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც არ მიეკუთვნება პერსონალურ მონაცემებს, სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებას, არის საჯარო.

სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „მ" ქვეპუნქტის თანახმად, საჯარო ინფორმაცია არის ოფიციალური დოკუმენტი (მათშორის, ნახაზი, მაკეტი, გეგმა, სქემა, ფოტოსურათი, ელექტრონული ინფორმაცია, ვიდეო და აუდიო ჩანაწერები) ანუ საჯარო დაწესებულებაში დაცული, აგრეთვე საჯარო დაწესებულების ან მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებული, დამუშავებული, შექმნილი ან გაგზავნილი ინფორმაცია, ასევე საჯარო დაწესებულების მიერ პროაქტიულად გამოქვეყნებული ინფორმაცია.

აღნიშნული დეფინიცია ადგენს საჯარო ინფორმაციის ფორმას. რაც შეეხება მისი შინაარსის განსაზღვრის კრიტერიუმებს, ის კოდექსში არ არის მოცემული. კანონმდებლის ასეთი მიდგომა მიუთითებს იმ გარემოებაზე, რომ საჯარო ინფორმაციის ცნება არ საჭიროებს სპეციალურ განმარტებას, რამდენადაც საჯარო დაწესებულებაში (ლეგალურ დეფინიციაში მო-

ცემული ფორმით) არსებული ნებისმიერი ინფორმაცია არის საჯარო, თუ ის არ მიეკუთვნება საიდუმლო ინფორმაციათა სახეს. ინფორმაციის საჯაროობის დასადგენად, უნდა გამოირიცხოს მისი დახურული ინფორმაციის კატეგორიისადმი კუთვნილება.

6. საჯარო მმართველობის კომუნიკაციის ფუნქცია

თანამედროვე საზოგადოების ინფორმაციისა და კომუნიკაციის საზოგადოებად ჩამოყალიბების კვალდაკვალ იზრდება ინტერესი „კომუნიკაციის" მიმართ. აღნიშნულის პარალელურად, საჯარო მმართველობის საქმიანობაში მზარდ მნიშვნელობას იძენს კომუნიკაციის ფუნქცია. რაც უფრო საჯარო მმართველობა აძლიერებს დიალოგს ორგანიზაციის გარეთ, მით უფრო იზრდება საზოგადოების პროცესებში ჩართულობის სურვილი. მიუხედავად იმისა, რომ მხარეების მიერ გამოხატულ კომუნიკაციის სურვილს აქვს განსხვავებული მიზეზები და მოტივები, საჯარო მმართველობასა და საზოგადოებას შორის კომუნიკაცია ხდება საზოგადოების მშვიდობიანი თანაარსებობის და სტაბილურობის მნიშვნელოვანი ფაქტორი. აღნიშნულის გათვალისწინებით საჯარო მმართველობაში კომუნიკაცია ხდება ერთ-ერთი ცენტრალური ადმინისტრაციული ფუნქცია.[451]

საფუძვლები იმისა, რომ იზრდება საჯარო მმართველობის კომუნიკაციის ფუნქცია არის მრავალფეროვანი. პირველ რიგში, ეს აუცილებელია იმისათვის რომ მოქალაქე არა როგორც დაქვემდებარებული სუბიექტი, არამედ პარტნიორი და კლიენტი ისე ჩაერთოს სამართლებრივ ურთიერთობებში და გაიზარდოს საზოგადოების მიმღეობა მმართველობითი ღონისძიებების მიმართ. მეორე მხრივ, ეროვნულ კანონმდებლობაში და საერთაშორისო აქტებში აღიარებული ადმინისტრაციული წარმოების მონაწილეთა უფლებები და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მექანიზმები აიძულებს საჯარო მმართველობას შექმნას შესაბამისი ადმინისტრაციული მექანიზმები. დამატებითი იმპულსის მომცემია თანამედროვე ინფორმაციის საშუალებების განვითარება. ასევე უნდა გავითვალისწინოთ საჯარო მმართველობის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების არსენალში კლასიკური ცალმხრივი ნების გამოვლენის ფორმების გვერდით ახალი ორმხრივი თანამშრომლობის და არაფორმალური მმართველობის სამართლებრივი ინსტრუმენტების გამოყენების დაშვება, რაც აძლიერებს კომუნიკაცის აუცილებლობას. დაბოლოს, საჯარო მმართველობის თანამედროვე განვითარება, რომელიც გულისხმობს სერვისზე ორიენტირებულობას ითხოვს კომუნიკაციის კომპონენტის გაძლიერებას.[452]

451 Czerwick, Strukturen und Funktionen der Verwaltungskommunikation, DÖV, 1997, 973.

452 Czerwick, Strukturen und Funktionen der Verwaltungskommunikation, DÖV, 1997, 975.

თანამედროვე სახელმწიფოს მთავარი ამოცანაა შეძლოს კომუნიკაციის დამყარება და შენარჩუნება შეძლებისდაგვარად ბევრ ინტერესთა ჯგუფთან. ეს ხელს უწყობს არა მარტო საჯარო მმართველობის ტრანსპარენტულობას და ახალი ცოდნის მოპოვებას, არამედ მოქალაქის ინტეგრაციას პოლიტიკურ-ადმინისტრაციულ პროცესებში.

7. საჯარო მმართველობა მასმედიის საშუალებებში

მიუხედავად იმისა რომ ტელევიზია და რადიო არის საზოგადოების ინფორმირების მნიშვნელოვანი საშუალება, ეს საშუალებები ნაკლებად გამოდგება მმართველობის პროცესზე საზოგადოების ინფორმირებისათვის. ადმინისტრაციული წარმოება მიმდინარეობს მოქალაქეებთან წერილობითი კომუნიკაციის ფორმით (გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ტარდება საჯაროა ადმინისტრაციული წარმოება) რაც არ იძლევა მისი გაშუქების შესაძლებლობას. რაც შეეხება პრესას, აქ გავრცელებული ინფორმაცია დამოკიდებულია მის ხასიათზე. ყვითელ პრესას ჭორები და სკანდალები უფრო აინტერესებს ვიდრე საქმიანი ანალიზი. თემატურ ჟურნალებში და ანალიტიკურ გაზეთებში სხვაგვარი მიდგომაა. თუმცა საინფორმაციო საშუალებებში ნაკლებად ხდება საჯარო მმართველობის თემატური პრობლემების გაშუქება, აქცენტი კეთდება იმ სკანდალებზე, რაც საზოგადოების განსაკუთრებულ ყურადღებას იპყრობს. ჟურნალისტების დიდ ნაწილს არ აქვთ პროფესიული ცოდნა საჯარო მმართველობის სფეროში, რაც აისახება მათ მიერ საკითხის გაშუქების ხარისხში. ეს, თავის მხრივ, მათ საჯარო მოხელეების თვალში გამოაჩენს უსაგნო კრიტიკოსებად და ართულებს ურთიერთობას საჯარო მოსამსახურეებსა და ჟურნალისტებს შორის.

ბეჭდვითი მედიის კომერციული ინტერესების გათვალისწინებით, მასში მეტია სკანდალების შემცველი ინფორმაცია ვიდრე ადმინისტრაციული წარმოების ყოველდღიური რუტინის აღწერა. ჟურნალისტები იყენებენ მოსახლეობის ნაკლებ ინფორმირებულობას საჯარო მმართველობის საკითხებზე და ხშირად ახდენენ პროცესების დამახინჯებით წარმოჩენას, რომ ინფორმაციას მისცენ საინტერესო შინაარსი. ჟურნალისტური გამოძიება ხდება ჟურნალისტიკის ახალი მიმართულება, რაც მოსახლეობის განსაკუთრებულ ყურადღებას იპყრობს. ეს მიმართულება არის მნიშვნელოვანი საჯარო მმართველობის საზოგადოებრივი კონტროლის განსახორციელებლად და იმავდროულად არის სარისკო თუ კი მას ჟურნალისტი მიკერძოებულად ან არაკვალიფიციურად ახორციელებს.

საჯარო მმართველობის ხშირად უსაგნო კრიტიკა იმითაც არის გამოწვეული, რომ საინფორმაციო საშუალებები საბაზრო ეკონომიკის სუბიექტები არიან, რომელთა თანამშრომლები ორიენტირებულნი არიან საკუთარი

სამუშაო ადგილის შენარჩუნებით. თუ კი ჟურნალისტი არ შექმნის დამსაქმებლისთვის საინტერესო პროდუქტს ის ვერ შეინარჩუნებს საკუთარი შემოსავლის წყაროს. ერთმანეთის პირისპირ დგას სახელმწიფო ჩინოვნიკი, რომელიც ინიშნება უვადოდ და აქვს სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიები და საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებზე დასაქმებული ჟურნალისტი.

8. საჯარო მმართველობა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციები

დემოკრატიულ სახელმწიფოში საზოგადოების ფართო ფენების ხელისუფლების განხორციელების პროცესში მონაწილეობისათვის მნიშვნელოვანია საზოგადოებრივი გაერთიანებების (პოლიტიკური პარტიების გვერდით) როლი, რომელიც წარმოადგენს საზოგადოებრივი აზრის და ინტერესების პოლიტიკურ-ადმინისტრაციულ სისტემამდე მიტანის საშუალებას. ინტერესთა ჯგუფები წარმოადგენენ მათი წევრების ინტერესებს, ახდენენ მათ ფორმულირებას და დაცვას სხვა საზოგადოებრივი ჯგუფებისა და, რაც მთავარია, სახელმწიფო ორგანოების წინაშე. ასეთ გაერთიანებებში მონაწილეობის მთავარი მოტივია სახელმწიფო გადაწყვეტილებებზე ზეგავლენის მოხდენა.

თანამედროვე ევროპულ სახელმწიფოებს უწოდებენ ,,გაერთიანებების სახელმწიფოს"[453], რაც ასახავს ინტერესთა ჯგუფების ორგანიზაციული გაერთიანებების მნიშვნელოვან როლს საზოგადოებრივი ცხოვრების წარმართვაში და მათ გავლენას საჯარო მმართველობაზე. ასეთი გაერთიანებები იქმნება პროფესიული ნიშნებით (ექიმები, არქიტექტორები) ან თემატურად (გარემოს დაცვა, საგზაო უსაფრთხოება). მათი მნიშვნელობა ვლინდება პროფესიულ ცოდნაში, ინტერესთა რეპრეზენტატულობაში და საზოგადოებრივ ავტორიტეტში. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ცალკეულ შემთხვევებში კანონი ითვალისწინებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში (საჯარო კონკურსებში) მონაწილეობას ან მათ უფლებას წარმოადგინონ წარმომადგენლები კონკრეტულ სტრუქტურულ ერთეულებში. მათი როლი ვლინდება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საგნობრივი ცოდნის და ინტერესთა წარმოდგენაში, პარტიციპაციის და კონტროლის განხორციელებაში.

საზოგადოების ფართო ფენების ინტერესთა ჯგუფებში გაერთიანება საქართველოს სინამდვილეში არ არის მაღალი. ეს გამოწვეულია საზოგადოების დაბალი თვითშეგნებით და მწირი ფინანსური შესაძლებლობებით, რაც აფერხებს მათ თვითორგანიზებას. სახელმწიფოსთან ურთიერთობაში აქტიურ როლს იკავებენ არასამთავრობო ორგანიზაციები, რომლებიც ნა-

453 იხ. Adamovich, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts, 1971, 112

კლებად არიან წევრობაზე დაფუძნებული. ისინი იქმნება ცალკეულ პრობლემებზე მიმართებით და ძირითადად საერთაშორისო გრანტებით ფინანსდებიან. ხშირად, ისინი ცდილობენ შეასრულოს სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობაში შუამავლის როლი, თუმცა მათი ინტერესები შეზღუდულია დაფინანსებული პროექტების ინტერესებით. ვიღებთ რეალობას, როდესაც სახელმწიფო და არასამთავრობო ორგანიზაციები ერთმანეთთან არიან დიალოგში, აღწევენ ცალკეულ კომპრომისს, თუმცა საზოგადოების ფართო ფენებისთვის პროცესი ხდება სრულიად უცხო და მიღებული გადაწყვეტილება გაუგებარი. სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის არ არსებობს დიალოგი. შექმნილია მეორე პარალელური სამყარო, სადაც სახელმწიფო და არასამთავრობო სექტორი (მასმედიის დახმარებით) ახდენენ სახელმწიფოს მართვას. საზოგადოების დიდი ნაწილი რჩება პროცესების მიღმა რაც აისახება ხელისუფლების მიმართ მათ გამოკითხვებში გამოვლენილ უარყოფით დამოკიდებულებაში. სახელმწიფომ ხელი უნდა შეუწყოს საზოგადოების ინტერესთა ჯგუფებში გაერთიანებას, რაც გაუადვილებს მას ურთიერთობას თითოეულ მოქალაქესთან, რათა აღსდგეს ხიდჩატეხილობა სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის.

განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება თავად საჯარო სამსახურის პერსონალის მიერ ინტერესთა ჯგუფებში გაერთიანებას. საჯარო მოსამსახურეთა პროფესიული გაერთიანების შექმნა არის მნიშვნელოვანი საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით განსაზღვრული საჯარო სამსახურის სისტემის ფუნქციონირებისათის. საჯარო სამსახური, რომელიც ვერ შეძლებს შექმნას საკუთარი პროფესიული ერთობა, ის ვერ შეძლებს დაიცვას მოქალაქეების ინტერესები დაწესებულების გარეთ. ძლიერი და თვითორგანიზებული საჯარო სამსახური არის მოქალაქის თვალში ძლიერი და სანდო პარტნიორი.

სახელმწიფოში საზოგადოებრივი ორგანიზაციების და ცალკეული მოქალაქის სამართლებრივ მდგომარეობას განსაზღვრავს საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლით გარანტირებული შეკრების და მანიფესტაციის უფლება. ამ უფლების რეალიზაციას ემსახურება მისი საკანონმდებლო მოწესრიგება სპეციალურ კანონში.

„შეკრება“ არის მოქალაქეთა ჯგუფის შეკრება ჭერქვეშ ან გარეთ, მიტინგი საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში, სოლიდარობის ან პროტესტის გამოხატვის მიზნით, ხოლო „მანიფესტაცია“ არის მოქალაქეთა დემონსტრაცია, მასობრივი საჯარო გამოსვლა, ქუჩაში მსვლელობა სოლიდარობის ან პროტესტის გამოხატვის მიზნით, ან მსვლელობა პლაკატების, ლოზუნგების, ტრანსპარანტების და სხვა სახვითი საშუალებების გამოყენებით.

შეკრების მნიშვნელოვანი ელემენტებია: 1. ღიაობა, ანუ ყველას, გამონაკლისის გარეშე, უნდა შეეძლოს ამ შეკრებაში მონაწილეობის მიღება; 2. ის უნდა მოხდეს ორგანიზებულად და 3. უნდა დამყარდეს კომუნიკაციური

კავშირი მის მონაწილეებს შორის.

9. საჯარო მმართველობასა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობის გაუმჯობესების ღონისძიებები

საჯარო მმართველობის სფეროში სხვადასხვა სახელწოდებით ცნობილი რეფორმები არსებითად არის საჯარო მმართველობასა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობის რეფორმა. ამ მიმართულებით არაერთი ღონისძიება განხორციელდა, რაც გვაძლევს საშუალებას ეს მდიდარი გამოცდილება გამოვიყენოთ ჩვენს რეალობაშიც.

საჯარო დაწესებულებებში მოქალაქეთა საინფორმაციო ცენტრების შექმნა ემსახურება მოქალაქეთა განცხადებების და საჩივრების მიღებას, მოქალაქეთა ინფორმირებას და დახმარების გაწევას კომპეტენტური რჩევებით. თანამედროვე განვითარება უპირატესობას ანიჭებს მომსახურების ცენტრების შექმნას არა თემატურად არამედ ტერიტორიულობის პრინციპით, მოსახლეობასთან სიახლოვეს. იუსტიციის სახლის ქართული მოდელი, რაც არ უნდა გამართულად ფუნქიონირებდეს ის, არ არის გამართლებული, პირველ რიგში, იმიტომ, რომ ის მოქალაქეებს სთავაზობს მომსახურებას მხოლოდ იუსტიციის სამინისტროს უფლებამოსილების ფარგლებში, მეორე მხრივ, ის ტერიტორიულად არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებს მაგ., თბილისის მოსახლეობას. იგივე შეიძლება ითქვას თბილისის მერიის მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრზე, რომელიც აერთიანებს მხოლოდ მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებას. იმის გათვალისწინებით, რომ ქვეყანაში დეცენტრალიზაციის პროცესი ნელა მიდის, თვითმმართველობის უფლებამოსილებები არის მწირი. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მოქალაქესთან ახლოს, მუნიციპალიტეტის ფარგლებში ვერ ხერხდება მომსახურების ერთი ფანჯრის პრინციპის საფუძველზე განხორციელება. მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრის თანამედროვე გაგება გულისხმობს მომსახურების ერთ ხელში თავმოყრას. ის ფაქტი, რომ იუსტიციის სამინისტრო, შინაგან საქმეთა სამინისტრო და ფინანსთა სამინისტრო ინდივიდუალურად ახორციელებს მოსახლეობისთვის სერვისის მიწოდებას, არ არის სწორი მიდგომა, რამდენადაც ეს შეუძლებელს ხდის მოქალაქისათვის მომსახურების გაწევას ერთი ფანჯრიდან. სასურველია, რომ მომსახურების მიწოდების ფუნქცია გადაეცეს თვითმმართველობებს, რომლებიც მოქალაქეთა მომსახურების ცენტრში თავს მოუყრიან როგორც თვითმმართველობის ასევე სახელმწიფო ორგანოების ფუნქციებს და მიიტანენ მოქალაქეებამდე მისი საცხოვრებელი ადგილის სიახლოვეს. ეს ხელს შეუწყობს არა მარტო სერვისის მიწოდების ეფექტიანობას, არამედ მუნიციპალური ორგანოების გაძლიერებას და მოსახლეობასთან კომუნიკაციის ხარისხს.

რეფორმის მეორე მიმართულებაა საჯარო მოსამსახურეთა კვალიფიკაციის ამაღლება, რომელიც ხელს შეუწყობს საჯარო სამსახურში ეთიკის ნორმების

დამკვიდრებას და მოხელის იმ უნარებით აღჭურვას რაც აუცილებელია მოქალაქეებთან ურთიერთობაში. თანამედროვე ტექნოლოგიური საშუალებების საჯარო მმართველობაში დანერგვამ არ უნდა განდევნოს მოქალაქეებთან უშუალო კომუნიკაცია. შეუძლებელია უშუალო ურთიერთობის სრული ჩანაცვლება. ყოველი ასეთი მცდელობა განწირულია მარცხისთვის.

მნიშვნელოვანია საჯარო მმართველობის ორიენტირებულობა მისი კლიენტის ინტერესებზე. აუცილებელია საჯარო სამსახურებში ხარისხის კონტროლის ინსტრუმენტების შემოტანა, რომელიც შესაძლებლობას მოგვცემს ხარჯ-შედეგიანობის ანალიზის საფუძველზე შეფასდეს საჯარო მმართველობის ეფექტიანობა.

თავი VII. საჯარო მმართველობის ორგანიზაცია საქართველოში

1. საჯარო მმართველობის ორგანიზების საფუძვლები

საჯარო მმართველობა და საჯარო მმართველობის რეფორმირება საქართველოში აქტუალური თემაა 90-იანი წლებიდან მოყოლებული. კომუნისტური სახელმწიფო მოწყობის ნგრევისა და დამოუკიდებელი ქართული სახელმწიფოს ჩამოყალიბების ისტორია რთულ პერიოდებს მოიცავს. ქართულ სახელმწიფოს დიდი დრო დასჭირდა ინსტიტუციების ჩამოსაყალიბებლად და მათთვის კომპეტენციების საზღვრების დასადგენად. ომის, სხვადასხვა სამოქალაქო კონფლიქტებისა თუ ეკონომიკური სიდუხჭირის ფონზე სახელმწიფოს მოწყობის და საკადრო მმართველობის ადმინისტრირების თემები ყოველთვის აქტუალურად განიხილებოდა, თუმცა პირველი სერიოზული რეფორმა ამ მიმართულებით, რომელსაც უკვე სამართლებრივი საფუძველი შეექმნა და სამართლის ნორმებით გამყარდა, 2012 წლიდან იღებს სათავეს. აუცილებელია აღინიშნოს, რომ სხვადასხვა დარგებში თუ სეგმენტებში 2012 წლამდე შეინიშნებოდა საჯარო მმართველობის ადმინისტრირების მიზნით გადადგმული ნაბიჯები, სახეზე იყო არაერთი ნარმატებული პროექტი, თუმცა, სამწუხაროდ, არასისტემურად და მხოლოდ ფრაგმენტულად. მიუხედავად მმართველობითი რეფორმების ფრაგმენტული ხასიათისა, მაინც შეძლო საქართველომ გადაედგა მნიშვნელოვანი ნაბიჯები სხვადასხვა მიმართულებით მმართველობის თანამედროვედ მოწყობის მიზნით, დანერგა სხვადასხვა სექტორში მომსახურების დასავლური სტანდარტი, მმართველობის რეფორმირების ჭრილში განხორციელდა არაერთი ნარმატებული პროექტი კორუფციის დაძლევის მიზნით.

2012 წლიდან შეიქმნა საფუძველი საჯარო მმართველობის რეფორმისათვის, თუმცა თავად საჯარო მმართველობის მოწყობის საკანონმდებლო საფუძვლები არ შეცვლილა. კერძოდ, საჯარო მმართველობის ორგანიზაციის, მისი მოწყობის მარეგულირებელი ნორმების სხვადასხვა კანონსა თუ კანონქვემდებარე აქტში გვხვდება და არ არსებობს ერთიანი კოდიფიცირებული აქტი, რომელიც საჯარო მმართველობის მოწყობის საკითხს ერთიან კონტექსტში დაარეგულირებს. თუმცა, როგორც აღინიშნა, მთავრობის მიერ დამტკიცდა საჯარო მმართველობის რეფორმის კონცეფცია და სტრატეგიულ გეგმა[454], რომელიც საჯარო მმართველობის განმხორციელებელი საჯარო დაწესებულებების საქმია-

454 საჯარო მმართველობის განხორციელების სტრატეგიული დოკუმენტების – „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ისა" და „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017-ის" დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2015 წ. 19 აგვისტოს N 427 დადგენილება.

ნობის რეფორმირების სტრატეგიაა და არა თავად ამ საჯარო დაწესებულებების აგებულების, მოწყობის და ერთიანი საჯარო მმართველობის ორგანიზების. თუმცა ამ მიმართულებით მუშაობა მიმდინარეობს ინტენსიურად და არსებობს სამართლებრივი დოკუმენტი, რომელიც ასევე ადგენს საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი ორგანოების ინსტიტუციური მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპებს[455], რაც დაწვრილებით იქნება განხილული ამ თავში.

წინამდებარე სახელმძღვანელოს შესაბამის თავში განხილულია საჯარო მმართველობის ფარგლები და ამ ფუნქციის განმახორციელებელ ორგანოთა საქმიანობის შინაარსი. ამ თავის მიზნებიდან გამომდინარე ჩვენ შევეხებით მხოლოდ საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი ორგანოების სტრუქტურულ აგებულებას, მათი სისტემის მოწყობასა და კოორდინირებული საქმიანობის მნიშვნელობას. აღნიშნულიდან გამომდინარე, წინამდებარე თავში საუბარი იქნება საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი საჯარო დაწესებულებების ზოგად დახასიათებაზე და სისტემის აგებულებაზე საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად.

2. საჯარო მმართველობის ორგანიზება საქართველოში

ვინაიდან საჯარო მმართველობა ხორციელდება როგორც საჯარო სამართლებრივად ორგანიზებული საჯარო დაწესებულების, ასევე კერძო სამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულების მიერ, აუცილებელია განისაზღვროს, თუ სად ხდება კონკრეტულად საჯარო სამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულებების მიერ აღნიშნული ფუნქციის შესრულება და რა სამართლებრივი საფუძვლით. „საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის საჯარო-სამართლებრივი ფორმა გვხვდება სამ შემთხვევაში: სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ორგანიზაციული მოწყობის სახით.“[456]

საჯარო მმართველობის ორგანიზების უმთავრეს სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს საქართველოს კონსტიტუცია. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ტერმინი „საჯარო მმართველობა“ ან „საჯაროა ადმინისტრირება“ კონსტიტუციაში მოხსენიებული არ არის. „ხელისუფლების მოწყობის სისტემაში საჯარო მმართველობის ადგილი კონსტიტუციურ სამართლებრივად არის გარანტირებული და აქვს შესაბამისი სამართლებრივი

455 საჯარო დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზის განხორციელების მეთოდოლოგიისა და ორგანიზაციული მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპების დამტკიცების თაობაზე საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის 2017 წლის 25 აპრილი ბრძანება.

456 ტურავა, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, 2016, 18.

ლეგიტიმაცია."[457] სწორედ კონსტიტუცია ქმნის საფუძველს როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების განმახორციელებელი, ასევე მისი შემადგენელი ელემენტის, საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი ორგანოების შექმნის წესისა და საქმიანობისა. საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის თანახმად, აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას უზრუნველყოფს მთავრობა.

მნიშვნელოვან სამართლებრივ საფუძველს საჯარო მმართველობის ორგანიზებისა წარმოადგენს ასევე „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ" საქართველოს კანონი. აღნიშნულ კანონში დაკონკრეტებულია საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი ძირითადი ბირთვის მთავრობის და მისდამი დაქვემდებარებული საჯარო დაწესებულების სტრუქტურული აგებულების და კოორდინაციის მნიშვნელოვანი საკითხები. დეტალურადაა მოწესრიგებული ქვემდებარეობის საკითხი და უფლებამოსილებათა გამიჯვნის თემა. საქართველოს მთავრობა შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან, მათ შორის სახელმწიფო მინისტრებისაგან. მთავრობას ხელმძღვანელობს პრემიერ-მინისტრი. მთავრობა მმართველობით ფუნქციას ახორციელებს სამინისტროებისა და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების მეშვეობით.[458] სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების მიერ საჯარო მმართველობა ხორციელდება ასევე აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში მმართველობითი ფუნქციის განმახორციელებელი, სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტის მეშვეობით. საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების სისტემაში შედის ასევე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებები. მათ მიერ საჯარო მმართველობის ორგანიზების საკითხების მომწესრიგებელ სამართლებრივ ნორმებს შეიცავს როგორც საქართველოს კონსტიტუცია, ასევე შესაბამისი კანონები.

საჯარო მმართველობის ორგანიზების სამართლებრივ საფუძველს ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე ქმნის „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონი. აღნიშნული კანონის შინაარსი მოიცავს თვითმმართველობის ორგანიზების, მისი მოწყობის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის ძირითადი მიმართულებების მომწესრიგებელ ნორმებს. თვითმმართველი ერთეული (მუნიციპალიტეტი) არის დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, რომელსაც აქვს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები და მათ მიერ ხორციელდება საჯარო მმართველობა საქართველოს კანონით დადგენილი უფლებამოსილებების ფარგლებში.

---

457 ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, 107.

458 მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის შესახებ საქართველოს კანონის პირველი, მე-2, მე-4 მუხლები.

საინტერესოა აღინიშნოს, რომ საქართველოში საჯარო მმართველობის მოწყობის საფუძვლებს ქმნის ასევე „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ" საქართველოს კანონი. სხვა ქვეყნებისაგან განსხვავებით, ჩვენს ქვეყანაში მმართველობის ცალკეულ სფეროებში ადმინისტრირება დელეგირებულია სწორედ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე მათი მოწყობის, უფლებამოსილებების, კოორდინაციისა და ზოგადად საქმიანობის საჯარო მმართველობის ერთიან სივრცეში მოქცევის საკითხი, დღეს ძალზედ აქტუალურია. ამ თემას ეძღვნება ამ თავის შესაბამისი ქვეთავი, სადაც განხილული იქნება ის პრობლემები და ტენდენციები, რომლებიც საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიმართ არსებობს.

როგორც უკვე აღინიშნა საჯარო მმართველობა ხორციელდება არამხოლოდ საჯარო სამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულებების, არამედ ასევე კერძო სამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულებების მიერ. ჩვენი მმართველობითი პრაქტიკის ანალიზი ცხადჰყოფს, რომ ძალზედ მნიშვნელოვანი საჯარო სამართლებრივი ფუნქციები ხორციელდება სწორედ კერძო სამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულებების მიერ, რომლებიც წარმოადგენენ როგორც კომერციული მიზნით შექმნილ, ასევე არაკომერციული მიზნით შექმნილ კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს. აღნიშნული ფორმით საჯარო სამართლებრივი ფუნქციების განხორციელების სამართლებრივ საფუძველს ქმნის მხოლოდ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ა" ქვეპუნქტი, კერძოდ ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციური გაგება.[459]

საჯარო მმართველობის ორგანიზების სამართლებრივი საფუძვლების მიმოხილვა და მათი ღრმა ანალიზი საშუალებას გვძლევს დავასკვნათ, რომ საჯარო მმართველობის ორგანიზების მომწესრიგებელი ერთიანი სამართლებრივი აქტი საქართველოში არ გვაქვს. აღნიშნული საკითხი მეტწილად მოწესრიგებულია სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტით და ხშირ შემთხვევაში არასაკმარისი სამართლებრივი საფუძველია საჯარო მმართველობის კერძოსამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულებების მიერ განხორციელების უზრუნველსაყოფად. სასურველია შეიქმნას ერთიანი კანონი, რომელიც საჯარო მმართველობის ორგანიზების ერთიან სურათს შექმნის და ასევე იქნება საფუძველი საჯარო ან კერძო სამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულების მიერ საჯარო მმართველობითი ფუნქციის განხორციელებისა.

459 ტურავა, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, 2016, 14, 24.

3. საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი საჯარო დაწესებულებების ორგანიზაციული მოწყობის ცნება

საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი საჯარო დაწესებულებების ცნების ქვეშ მოიაზრება მხოლოდ საჯარო სამართლებრივად ორგანიზებული საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირები. საჯარო დაწესებულების ცნების შინაარსის ფორმულირება მოახდინა 2015 წლის 27 ოქტომბრის „საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონმა, კერძოდ აღნიშნული კანონის მე-3 მუხლის „კ" ქვეპუნქტის თანახმად, „საჯარო დაწესებულება არის სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის ან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის სახსრებით შექმნილი და შესაბამისი ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი დაწესებულება, აგრეთვე მის წინაშე ანგარიშვალდებული/მისი კონტროლისადმი დაქვემდებარებული ორგანიზაცია, ასევე სხვა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, თუ იგი არის შესაბამისი დონის ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში ასიგნებების განკარგვის უფლებამოსილების მქონე ორგანიზაცია და მასში მუშაობენ საჯარო მოსამსახურეები." კანონის აღნიშნული დანაწესიდან გამომდინარე, საჯარო დაწესებულებად ითვლება ყველა ის საჯარო სამართლებრივად ორგანიზებული ორგანიზაცია, სადაც დასაქმებულია საჯარო მოსამსახურე, შესაბამისად სადაც ხორციელდება საჯარო მმართველობა. წინამდებარე ქვეთავში ვერ შევეხებით საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი კერძო სამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულებების სტრუქტურებს, ვინაიდან სტრუქტურათა მკაცრი აგებულება და უფლებამოსილებათა განაწილების საკითხები სტრუქტურულ ერთეულებს შორის არ წარმოადგენს საჯარო სამართლის რეგულირების სფეროს ამ შემთხვევაში. თუმცა, სულ სხვა საკითხია სტრუქტურათა აგებულება და მკაცრი ინსტიტუციური აგებულება საჯარო სამართლებრივად ორგანიზებულ მმართველობის განმახორციელებელ ორგანიზაციებში, იგივე საჯარო დაწესებულებებში.

თავად ის მოცემულობა, რომ დაწესებულება საჯარო სამართლებრივად ორგანიზებულია, წარმოადგენს უკვე იმის მანიშნებელს, რომ ამ დაწესებულებას უნდა ჰქონდეს მისი საჯარო სამართლებრივ ორგანიზაციად მიჩნევისათვის აუცილებელი სტრუქტურა, კერძოდ მისი ინსტიტუციური აგებულება უნდა შეესაბამებოდეს საჯარო სამართლებრივად დადგენილ წესრიგს. სამწუხაროდ საქართველოში არ გვაქვს შესაბამისი სამართლებრივი აქტი, რომელიც იმპერატიულად განსაზღვრავდა საჯარო დაწესებულებების ორგანიზაციული მოწყობის, ინსტიტუციური აგებულების ჩარჩოს. სტრუქტურათა აგებულების საკითხები ნაკლებად არის მოწესრიგებული სხვადასხვა სამართლებრივ აქტში, თუმცა რამდენიმე მნიშვნელოვანი

სტრუქტურული ერთეულის საჯარო დაწესებულებაში არსებობის საკითხს არეგულირებს სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტი.[460]

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ანალიზი გვიჩვენებს, რომ საჯარო დაწესებულებების სტრუქტურები არაერთგვაროვნად არის მოწყობილი. სახეზეა იერარქიული აგებულების არათანმიმდევრულობა, ინსტიტუციებს შორის უფლებამოსილებათა გადაფარვა, სუსტი კოორდინაცია და კონტროლი. საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში აღნიშნული საკითხის მოწესრიგება დაგეგმილია და იგი ფაქტიურად დაწყებულიცაა საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის და საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ, რისი დასტურიცაა როგორც საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია[461], ასევე საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის ბრძანება[462], რომლის შინაარსზეც მომდევნო ქვეთავში დაწვრილებით ვისაუბრებ.

პრობლემას წარმოადგენს არა მხოლოდ ინსტიტუციური მოწყობის არათანმიმდევრულობა, არამედ თავად ფუნქციების განაწილების, მათი კოორდინაციისა და კონტროლის მექანიზმების სისუსტეც. უმეტესწილად სახეზეა არაერთგვაროვანი მიდგომა მაგალითად სამინისტროსა და მისდამი დაქვემდებარებულ საჯარო დაწესებულებებს შორის ფუნქციათა განაწილების კონტექსტში ან თავად ერთი საჯარო დაწესებულების ფარგლებში არსებული ბიზნეს პროცესის არაერთგვაროვანი მართვის კუთხითაც.

4. საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი საჯარო დაწესებულებების ორგანიზაციული მოწყობის მიზანი

საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი საჯარო დაწესებულებების ორგანიზაციული მოწყობის, ინსტიტუციური აგებულების პრინციპების საკანონმდებლო რეგულირებას უდიდესი მნიშვნელობა აქვს. საჯარო დაწესებულებები, მიუხედავად მათი კონკრეტული დანიშნულებისა და მათდამი დაქვემდებარებული სფეროების სპეციფიკისა, უმეტესწილად ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ დაწესებულებებს წარმოადგენენ. მათი სწორი აგე-

460 საჯარო დანესებულებებში ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის არსებობის აუცილებლობას ადგენს საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლი, ამასთან საჯარო დანესებულებებს, გარდა საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა, აქვთ ვალდებულება შიდა კონტროლის და ინსპექტირების ერთეულების ყოლის და სხვა.

461 საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის N 627 დადგენილება.

462 საჯარო დანესებულებების ფუნქციური ანალიზის განხორციელების მეთოდოლოგიისა და ორგანიზაციული მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპების დამტკიცების თაობაზე საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის 2017 წლის 25 აპრილი ბრძანება.

ბულება, ფუნქციების და პასუხისმგებლობის სამართლიანი გადანაწილება სტრუქტურულ ერთეულებს შორის, ასევე კოორდინაციის საკითხის გამართული ფუნქციონირება, მეტწილად დამოკიდებულია გამართულ სტრუქტურულ აგებულებაზე. სწორედ ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ორგანიზაციული მოწყობის, ინსტიტუციური აგებულების მიზანია საჯარო დაწესებულებების ეფექტური საქმიანობა, სწრაფი, ეკონომიური მმართველობის განხორციელება მათი მხრიდან და მენეჯმენტის მიერ დროის და რესურსის ეფექტიანი გამოყენება საჯარო დაწესებულებების ფუნქციონირებისა და მათ წინაშე მდგომი ამოცანების განხორციელებისას.

საჯარო დაწესებულებების საქმიანობა ვერ ჩაითვლება ეფექტურად, თუ მათი სტრუქტურებში არ იქნა გამოხატული ის პრიორიტეტული ამოცანები, რომელთა შესასრულებლადაც შეიქმნა დაწესებულება. კერძო სექტორისაგან განსხვავებით, სადაც მიზანი არის მოგების და წარმატებული ბიზნესის ფორმირება, საჯარო დაწესებულებების შემთხვევაში მათი საქმიანობის მიზანი საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების ეფექტიანი შესრულებაა. საჯარო-სამართლებრივი მიზანი საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი საჯარო დაწესებულებების მიერ ხორციელდება იმ ფარგლებში, რაც მათთვის სამართლებრივი აქტის საფუძველზე იქნა დადგენილი. შესაბამისად, მათი სტრუქტურული აგებულება, უპირატესად უნდა ემთხვეოდეს იმ პრიორიტეტებს და ინსტიტუციურ აგებულებაში უნდა იქნეს გამოკვეთილი ის ამოცანები, რომელთა შესრულებაც ამ საჯარო დაწესებულების მიზანს წარმოადგენს. სამწუხაროდ, საქართველოში ვხვდებით ისეთ საჯარო დაწესებულებებს, რომელთა სტრუქტურების აგებულება და შინაარსი არ შეესაბამება მათ წინაშე მდგარი ამოცანების შინაარსს. უფრო მეტიც, პრიორიტეტული ამოცანები საერთოდ არ არის ან ძალზედ სუსტადაა გამოკვეთილი საჯარო დაწესებულების ინსტიტუციურ აგებულებაში. პრიორიტეტული ამოცანების ნაცვლად ვხვდებით არაპრიორიტეტული ამოცანების გამოხატვას სტრუქტურებში ან/და სხვა საჯარო დაწესებულებაში არსებული ამოცანების დუბლირებებს. ეს ყოველივე მიანიშნებს იმაზე, რომ ჩვენს ქვეყანაში საჯარო დაწესებულებების სტრუქტურები არაერთგვაროვნად იქმნებოდა წლების განმავლობაში და არ იყო მკაცრი დანაწესი ინსტიტუციური აგებულების მოსაწესრიგებლად. ამასთან, აუცილებელია აღინიშნოს, რომ ერთი საჯარო დაწესებულების ფარგლებში არსებული სხვადასხვა სტრუქტურული ერთეულების ფუნქციებიც ხშირ შემთხვევაში არ არის ჩარჩოში ჩასმული და მათ შორის იმდენად მცირეა სხვაობა ფუნქციათა აღწერის მიხედვით, რომ არც თუ იშვიათად ვაწყდებით სტრუქტურულ ერთეულებს ან თავად დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეებს შორის ფუნქციათა გადაფარვას. ამ სიტუაციაში ბუნებრივია იკარგება მნიშვნელოვანი და კონცენტრაცია ხდება არაპრიორიტეტული ამოცანების შესრულებაზე. დამატებით აუცილებელია აღინიშნოს, რომ სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებებში არსებული მსგავსი ფუნქციის

მატარებელ სტრუქტურულ ერთეულებს არ აქვთ ერთიანი აღნიშვნები. სამინისტროების და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შემთხვევაში ნაწილობრივ ვაწყდებით მრავალდონიან მენეჯერულ რგოლებს, უმეტესწილად ორზე მეტ მენეჯერულ რგოლს. მენეჯერული რგოლების სიმრავლე არ შეიძლება ჩაითვალოს მიზანშეწონილად საჯარო დაწესებულებათა შემთხვევაში, ვინაიდან საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელთან, ყველაზე მაღალ მენეჯერულ რგოლთან ამოცანის შესრულების შესახებ ინფორმაცია ზედმეტი დროისა და რესურსის გავლით მიდის, რაც მმართველობის პროცესს უმეტეს შემთხვევაში აფერხებს, ან დროში წელავს. გარდა ამისა, საჯარო დაწესებულებებში ჭარბი მენეჯერული რგოლების არსებობა გაცილებით მეტ დანახარჯებთან არის დაკავშირებული.

ყოველივე ზემაღნიშნულიდან გამომდინარე, აუცილებელია აღინიშნოს, რომ საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი საჯარო დაწესებულებების ინსტიტუციური მოწყობის ერთიანი პრინციპების არსებობის მიზანი კარგი მმართველობის პრინციპების დამკვიდრება და ეფექტიანი მმართველობის ხელშეწყობაა. ამ მიზნის მისაღწევად საქართველოს მთავრობას დაწყებული აქვს მნიშვნელოვანი რეფორმა, რომლის გამოხატულებაც არის სწორედ საჯარო დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზი და მათი ინსტიტუციური მოწყობის პრინციპების დადგენა.

5. საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი საჯარო დაწესებულებების კოორდინაციის მექანიზმები

საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი საჯარო დაწესებულებების სწორი ფუნქციონირებისათვის მათი ინსტიტუციური მოწყობის პრინციპების პარალელურად მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს საჯარო დაწესებულებათა კოორდინაციის მექანიზმები. კოორდინაციის პრობლემები დამახასიათებელია თითქმის ყველა ქვეყნის საჯარო მმართველობებისათვის. გამონაკლისს არ წარმოადგენს არც გერმანიის ფედერაციული სახელმწიფო.[463] მთავრობის ერთიანი ხედვის ფორმირება უაღრესად მნიშვნელოვანია, რადგან ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა, რომელიც უკვე წლებია აბრკოლებს საჯარო სექტორის ეფექტიანობის ზრდას, სწორედ საჯარო დაწესებულებების გადამეტებული ავტონომიურობა და კოორდინაციის ნაკლებობაა.[464] საქართველოში ჩატარებული საჯარო დაწესებულების ფუნქციური ანალიზის შედეგების თანახმად დადგინდა, რომ კოორდინაციის ნაკლებობა და პრობლემური გამოხატულება დამახასიათებელია როგორც

463 Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Aufl., 2008, 141 ff.

464 საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია (ავტ.), საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020, 2015, 3.

ვერტიკალურ, ასევე ჰორიზონტალურ დონეზე. კერძოდ, ხშირია სამინისტროებს შორის პასუხისმგებლობებისა და ამოცანების გადაფარვა, ასევე სამინისტროსა და მისდამი დაქვემდებარებულ საჯარო დაწესებულებებს შორის კოორდინაციის ნაკლებობა, რასაც დაქვემდებარებული საჯარო დაწესებულების მიერ ფუნქციათა მაქსიმალური ავტონომიურობით განხორციელებაში გამოიხატება. შედეგად ვიღებთ იმ ფაქტს, რომ ხშირად სამინისტრო არაა ინფორმირებული ან არასრულყოფილადაა ინფორმირებული იმ ამოცანების შესრულების თაობაზე, რომელსაც მისი დაქვემდებარებული ორგანიზაცია ახორციელებს.

საჯარო მმართველობის დროს საჯარო დაწესებულებებს შორის კოორდინაციის გამართული ფუნქციონირება მეტწილად არის დამოკიდებული საჯარო დაწესებულებებს შორის ამოცანების და ფუნქციების მკვეთრ გამიჯვნაზე. კოორდინაციის პრობლემა შემცირდება, თუ ყველა საჯარო დაწესებულებას ექნება მისდამი დაქვემდებარებული ამოცანების ნუსხა, დამტკიცებული ე.წ. პოლიტიკის დოკუმენტში. კოორდინაციის პრობლემის გადაჭრის შესაძლებლობას წარმოადგენს თითოეული უწყების მიერ მათდამი დაქვემდებარებული ამოცანების შესრულებისას მომიჯნავე ფუნქციის განმახორციელებელი საჯარო დაწესებულების დროული ინფორმირება, კონსულტაცია, შეხვედრა, საჯარო განხილვა. კოორდინაციის პრობლემის მოგვარებაში გადამწყვეტ როლს ასრულებს ასევე უწყებათაშორისი საბჭოების ინსტიტუტი. საქართველოსთვის ამგვარ უწყებებს შორის საქმიანობის ფორმატი უცხო არ არის. მრავალი წელია ქმედითად მუშაობს ანტიკორუფციული უწყებათაშორისი საბჭო, რომლის მუშაობაშიც ჩართულია როგორც თითქმის ყველა საჯარო დაწესებულება, ასევე არასამთავრობო სექტორიც. აღნიშნული საბჭოს ფორმატმა ბევრჯერ დაამტკიცა კოორდინაციის მაღალი ხარისხი სხვადასხვა საკითხების გადაჭრის პროცესში და შესაძლებელია მომავალში აღნიშნული ფორმატის უფრო ინტენსიურად გამოყენება საჯარო დაწესებულებების ყოველდღიურ საქმიანობაში.

მნიშვნელოვანი კოორდინაციის მექანიზმია აღსრულების ეტაპზე სხვადასხვა ჩართული მხარეებისგან შემდგარი სამუშაო პლატფორმები. მაგალითად, ადამიანური რესურსების მართვაზე პასუხისმგებელი პირების ფორუმი, რომელიც აქტიურად ფუნქციონირებს სსიპ-საჯარო სამსახურის ბიუროს ინიციატივით და რომელმაც დაძლია ის რთული პრობლემა, რაც საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი ახალი კანონის დანერგვისას პრაქტიკაში წარმოიშვება.

ლიტერატურაში განასხვავებენ ნეგატიურ და პოზიტიურ კოორდინაციას.[465] ნეგატიურია კოორდინაცია, როდესაც პრობლემა სახელდება ერთი მხარის მიერ, მიეცემა სხვა ჩართულ მხარეებს დავალება მათ შესასრულებ-

465 Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Aufl., 2008, 144.

ლად, მოსაგვარებლად და არ ხდება ე.წ. უკუკავშირი. პოზიტიურია კოორდინაცია, როდესაც პრობლემაზე ყველა ჩართული მხარე თანაბრად მსჯელობს, ხდება აზრებისა და იდეების ურთიერთგაცვლა და გამოხატულია ქმედითი უკუკავშირი.

კოორდინაციის პრობლემის ანალიზი და მისი გადაჭრის მეთოდების განზოგადება აუცილებელია ნებისმიერი ქვეყნის საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ამაღლებისათვის. ჩვენი ქვეყნის მაგალითზე უნდა ითქვას, რომ უკვე წინგადადგმული ნაბიჯია ის ფაქტი, რომ კოორდინაციის პრობლემაზე შესაბამისი უწყებები ნათლად და ხმამაღლა საუბრობენ და მისი გადაჭრის გზებზე მუშაობა დაწყებულია.

6. საჯარო მმართველობის განხორციელების საჯარო-სამართლებრივი ფორმები

როგორ უკვე აღინიშნა, საჯარო მმართველობის განხორციელება შესაძლებელია როგორც საჯარო-სამართლებრივად ორგანიზებული, ასევე კერძო-სამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულებების მიერ. საჯარო-სამართლებრივად ორგანიზებული საჯარო დაწესებულებების დეფინიციას, რომლებიც საჯარო მმართველობას ახორციელებენ, შეიცავს „საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „კ" ქვეპუნქტი. სწორედ ცნების შინაარსი გვაძლევს საფუძველს, ამომწურავად ჩამოვთვალოთ ის დაწესებულებები, რომლებსაც მინიჭებული აქვთ საჯარო მმართველობის განხორციელების უფლებამოსილება და ამასთანავე, გადამწყვეტი ფაქტორი არის მათ შემთხვევაში ის, რომ საჯარო მმართველობას ისინი სწორედაც რომ საჯარო მოსამსახურეების მეშვეობით ახორციელებენ. უფრო კონკრეტულად რომ ვთქვათ, საჯარო-სამართლებრივად ორგანიზებულ საჯარო დაწესებულებას ჰყავს მასში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეები (პროფესიული საჯარო მოხელე, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი),[466] რომლებსაც კანონმდებლობით მინიჭებული აქვთ საჯარო მმართველობის განხორციელების უფლებამოსილება მიუხედავად მათი დასაქმების სამართლებრივი ფორმისა.

საქართველოში საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი უმაღლესი რგოლი არის საქართველოს მთავრობა. „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ" საქართველოს კანონის მე-5 მუხლში ჩამოთვლილი ის უფლებამოსილებები, რომლეთა შესრულების კომპეტენციაც გააჩნია მთავრობას და მათი უმეტესი ნაწილი სწორედ საჯარო მმართველობის განხორციელება, მისი კოორდინაცია და კონტროლია. საჯარო მმართველობას დარგობრივ დონეზე ახორციელებენ სამინისტრო-

466 „საჯარო სამსხურის შესახებ" საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „დ"-„ზ" ქვეპუნქტები

ები. ზემოაღნიშნული კანონის მე-14 მუხლის პირველ პუნქტში ვკითხულობთ, რომ „სამინისტრო იქმნება კანონის საფუძველზე, სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების განსაზღვრულ სფეროში სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველსაყოფად." მართალია, კანონი შეიცავს ტერმინს „სახელმწიფო მმართველობა" და არა „საჯარო მმართველობა", თუმცა შინაარსობრივად სახელმწიფო მმართველობის განხორციელება მოიცავს საჯარო მმართველობის განხორციელებასაც. ამასთან აღსანიშნავია, რომ სამინისტროს საქმიანობას ორგვარი ბუნება გააჩნია. კერძოდ, ერთ შემთხვევაში სახელმწიფოს პოლიტიკის გატარება დარგის დონეზე[467] და მეორე შემთხვევაში დარგში არსებული პოლიტიკის იმპლემენტაცია, შესაბამისი კანონებისა და კანონქვემდებარე აქტების აღსრულება და კონტროლი, რაც წარმოადგენს სწორედ საჯარო მმართველობის განხორციელებას მათი მხრიდან. სამინისტროები, მათი ფუნქციური განსხვავების მიუხედავად, უმეტესწილად უნდა ხასიათდებოდნენ ერთგვაროვანი ორგანიზაციული მოწყობით. საქართველოს მაგალითზე შეიძლება ითქვას, რომ მეტნაკლებად აღნიშნული ერთგვაროვნება დაცულია მათ სტრუქტურებთან მიმართებით, თუმცა არსებობს უნიციფირების პრობლემები განსაკუთრებით მენეჯერული რგოლების დიფერენციულად განსაზღვრის კუთხით.

ყველა სამინისტროს ხელმძღვანელობს მინისტრი.[468] საქართველოში არსებობს 16 მინისტრი და 2 სახელმწიფო მინისტრი, აღნიშნული პირები შედიან მთავრობის შემადგენლობაში პრემიერ-მინისტრთან ერთად. მინისტრებს ჰყავთ მოადგილეები, რომლებიც 2015 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის თანახმად, წარმოადგენენ სახელმწიფო-პოლიტიკურ თანამდებობის პირებს. განსხვავებით ევროპის ბევრი ქვეყნისაგან,[469] საქართველოს სამინისტროებისათვის უცხოა ე.წ. მეხუთე რანგის მენეჯერული რგოლი, კერძოდ გენერალური მდივნის, მინისტრის მუდმივმოქმედი მოადგილის ინსტიტუტი, რომელიც ევროპის წამყვან ქვეყნებში აღიქმება საჯარო მმართველობის განხორციელების ძლიერ გარანტად და სამინისტროში პოლიტიკური და ადმინისტრაციული რგოლების გამიჯვნის უზრუნველმყოფ ინსტიტუტად. საქართველომ, საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში, იმსჯელა ამ ინსტიტუტის შინაარსზე, თუმცა რეფორმის ამ ეტაპზე ამ ინსტიტუტის შინაარსი მოწონებული ვერ იქნა.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოში ადმინისტრაციული რგოლის ყველაზე მაღალ დონეს წარმოადგენს საჯარო დაწესებულების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის უფროსი, იგივე დეპარტამენტის უფროსი, რაც გულისხმობს საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სფეროს

467 Bogumil/Hann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Aufl., 2008, 154

468 2017 წლის მდომარეობით საქართველოში არის 16 სამინისტრო და 2 სახელმწიფო მინისტრის აპარატი.

469 მაგ. პოლონეთი, გერმანია, საფრანგეთი, ესტონეთი და სხვა.

მიკუთვნებული მიმართულების ზედამხედველობისა და კოორდინაციის განხორციელების პასუხისმგებლობას, კომპეტენციასა და უფლებამოსილებას.[470] პირველადი სტრუქტურული ერთეულის შემდეგ იერარქიულად მოდის მეორადი სტრუქტურული ერთეული, მაგალითად, სამმართველო, რომელიც ახორციელებს საშუალო მმართველობითი დონის ფარგლებში საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სფეროს მიკუთვნებული მიმართულების ქვეშ არსებული ქვემიმართულების ზედამხედველობას და კოორდინაციას და პასუხისმგებელია შესაბამისი ქვემიმართულების ფარგლებში არსებული უფლებამოსილებების შესრულებაზე.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, უმეტესწილად საქართველოს სამინისტროებისათვის დამახასიათებელია ორდონიანი მმართველობითი სტრუქტურა, თუმცა ე.წ. ძალოვანი უწყებების მაგალითზე, ვხვდებით ორზე მეტ მმართველობით დონესაც, რაც არ შეესაბამება ზოგად პრინციპებს საჯარო დაწესებულებების აგებულებისა, თუმცა ძალოვანი უწყებების სპეციფიკის გათვალისწინებით, საგამონაკლისო წესით, დაშვებულია მათ შემთხვევაში განსაკუთრებული მოწყობის ფორმა. „პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის N 215 დადგენილებით დამტკიცებული წესის მე-5 მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია ორზე მეტი მმართველობითი დონის შემთხვევაში შესაბამისი თანამდებობათა იერარქიული ჩამონათვალი, საჯარო დაწესებულების სპეციფიკის გათვალისწინებით, შეათანხმოს სსიპ – საჯარო სამსახურის ბიუროსა და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან. აღნიშნული დათქმაც ერთგვარი კონტროლია, რომელიც უნიფიცირებისაკენ მიმართული საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელებას თან სდევს ჩვენს შემთხვევაში და იძლევა კოორდინაციისა და ზედამხედველობის უფლებამოსილებას, რათა არ დაირღვეს საკანონმდებლო დონეზე არსებული წესრიგი და ბოროტად არ იქნეს გამოყენებული სამართლებრივი აქტით დადგენილი საგამონაკლისო წესი.

ზემოაღნიშნული ორგანიზაციული მოწყობის და რანგირების უნიფიცირებული წესი დამახასიათებელია არამარტო სამინისტროებისათვის, არამედ საჯარო-სამართლებრივად ორგანიზებული ნებისმიერი საჯარო დაწესებულება ვალდებულია ჰქონდეს მმართველობითი მენეჯერული რგოლების მოწყობის ის წესები, რაც დადგენილია მთავრობის დადგენილებით.

470 „პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ“, საქართველოს მთავრობის N 215 დადგენილებით დამტკიცებული წესის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ საჯარო მმართველობის განმახორციელებელ სხვა საჯარო დაწესებულებებში, მუნიციპალიტეტებში, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში, გუბერნატორის ადმინისტრაციაში და სხვ. ფაქტიურად არ ვხვდებით ორზე მეტ მმართველობის განმახორციელებელ მენეჯერულ დონეს, რაც წინგადადგმული ნაბიჯია და დადებითად უნდა შეფასდეს. 2015 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონმა უდიდესი ნაბიჯი გადადგა, მათ შორის საჯარო მმართველობის მოწყობის უნიფიცირების კუთხითაც, რის დამსახურებადაც უნდა მივიჩნიოთ პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ფუნქციების განმახორციელებელი პირების ერთმანეთისგან გამიჯვნა არამარტო ცნებების დონეზე, არამედ საჯარო დაწესებულებათა სტრუქტურებში მათი განსხვავებული ფუნქციების ასახვის კუთხითაც.

საქართველოში საჯარო მმართველობა ხორციელდება, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ავტონომიურ რესპუბლიკებშიც. საქართველოში არის ორი ავტონომიური რესპუბლიკა, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები, რომლებსაც გააჩნიათ საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი შესაბამისი აპარატები და რომლებიც წარმოადგენენ ერთიანი საჯარო სამსახურის განუყოფელ ნაწილს. უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ, ავტონომიურ რესპუბლიკებს არ გააჩნია საჯარო მმართველობისა და საჯარო სამსახურის განხორციელების მომწესრიგებელი სპეციალური ნორმები, ისინი ხელმძღვანელობენ საქართველოს კანონით მმართველობითი ფუნქციების განმახორციელებელი დაწესებულებების ორგანიზაციული მოწყობის დროს და წარმოადგენენ საჯარო მმართველობის განხორციელების მნიშვნელოვან ნაწილს. წინამდებარე თავის მიზნებიდან გამომდინარე, არ განვიხილავთ მათი კომპეტენციის კონკრეტულ მიმართულებებს, თუმცა მიუხედავად ფუნქცია-მოვალეობათა შინაარსისა, მათი განხორციელების ფორმა უნდა შეესაბამებოდეს ზოგადად საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ წესებს. ავტონომიური რესპუბლიკების მიმართ ვრცელდება როგორც 2015 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონი, ასევე ის კანონქვემდებარე აქტები, რომლებიც მიღებულია საქართველოს მთავრობის მიერ და საჯარო სამსახურის ორგანიზების, მათ შორის საჯარო დაწესებულებათა მმართველობითი რგოლების მოწყობის წესებს ადგენს.

საჯარო მმართველობის განხორციელების მნიშვნელოვან სეგმენტს საქართველოში წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები (მუნიციპალიტეტები). მიუხედავად ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობისა, რომელიც გულისხმობს მათ მიერ ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით" განსაზღვრული უფლებამოსილებების დამოუკიდებლად შესრულების კომპეტენციას, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა, მისი როგორც საჯარო დაწესებულების სტრუქტურული აგებულება და საჯარო დაწესებულებასა და მასში დასაქმებულ პირებს (საჯარო მოსამსახურეებს)

შორის ურთიერთობა წესრიგდება საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი ერთიანი კანონით. თვითმმართველობის დამოუკიდებლობა თავისთავად გულისხმობს მუნიციპალიტეტის ორგანოების მიერ ფუნქციების განხორციელების პროცესში დამოუკიდებლობას, თუმცა მათი საჯარო-სამართლებრივად მოწყობის ნაწილში, მათი როგორც საჯარო დაწესებულებების ორგანიზების ნაწილში არ შეიძლება ვისაუბროთ დამოუკიდებლობასა და განსხვავებულ მიდგომებზე. საჯარო სამსახური ერთიანია[471] საქართველოში, რაც გულისხმობს საჯარო მოხელეებთან მიმართებით, საჯარო სამსახურში კარიერულ განვითარებასა და საჯარო მმართველობის ორგანიზაციულ განხორციელებასთან დაკავშირებული ერთიანი წესების არსებობას მიუხედავად იმისა, თუ სად, რა დონეზე და რა სეგმენტში ხორციელდება საჯარო მმართველობა. თუმცა აქ აუცილებელია ხაზგასმით აღინიშნოს, რომ ორგანიზაციული მოწყობის, საჯარო დაწესებულებასა და მასში დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეებთან მიმართებით დადგენილი უნიფიცირებული წესები სავალდებულოა შესასრულებლად სწორედ საჯარო-სამართლებრივად ორგანიზებული საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი საჯარო დანესებულებების მიერ და არა კერძო სამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულებების მიერ, რომლებიც ასევე შესაძლებელია ახორციელებდნენ საჯარო მმართველობას.

7. საჯარო მმართველობის განხორციელება საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში

საჯარო მმართველობას საქართველოში ახორციელებენ საჯარო სამართლის იურიდიული პირები. მათ მიერ საჯარო მმართველობა ხორციელდება ცხოვრების თითქმის ყველა სფეროში. საჯარო სამართლის იურიდიული პირების რაოდენობა და მათ მიერ საჯარო მმართველობითი ფუნქციების შესრულების ფარგლები საქართველოში დიდია. მსგავსი ანალოგი საჯარო მმართველობის განხორციელებისა თითქმის არც ერთი ქვეყნის მაგალითზე არ მოიპოვება. აღნიშნულს თავისი მიზეზი აქვს. 90-იან წლებში, როდესაც პირველად შეიქმნა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი მმართველობითი ფუნქციების განხორციელების მიზნით, ჩვენს ქვეყანაში სხვა სოციალური და ეკონომიკური სიტუაცია იყო. ამასთან, კანონი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ არ ანესებდა და არც დღეს აწესებს მკაცრ ჩარჩოს და კრიტერიუმებს მათი შექმნის ან არსებობის უზრუნველსაყოფად. აღნიშნულის გამო დღემდე საჯარო სამართლის იურიდიული პირები იქმნება ქაოტურად და როდესაც ჩვენს ქვეყანაში დაისვა საკითხი საჯარო მმართველობის რეფორმის თაობაზე, პრობლემა თავისთავად შეიქმნა საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მრავალრიცხოვანი და მრავალსახოვანი მოცემულობის გათვალისწინებით.

471 „საჯარო სამსახურის შესახებ" 2015 წლის საქართველოს კანონის პირველი მუხლი.

2005 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი საჯარო სამართლის იურიდიულ პირში საქმიანობას მიიჩნევს საჯარო სამსახურად, თუმცა ადგენს გარკვეულ გამონაკლისს იმ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიმართ, რომლებიც ეწევიან კულტურულ, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, კვლევით, სასპორტო და რელიგიურ საქმიანობას ან წარმოადგენენ წევრობაზე დაფუძნებულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს, მაგ. ადვოკატთა ასოციაცია. მიუხედავად ამ საგამონაკლისო დათქმისა, რეალურად რთული გასამიჯნია არსებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების რომელ კატეგორიაზე უნდა გავრცელდეს საჯარო სამსახურის შესახებ არსებული კანონი და რომელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი უნდა მოექცეს იმ მკაცრ დადგენილ ჩარჩოში, რომელიც კანონმდებლობის მიერ საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი საჯარო-სამართლებრივად ორგანიზებული საჯარო დაწესებულებებისთვის დგინდება. უფრო გარკვევით რომ ვთქვათ, დღეს არსებობს საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, მაგ. იუსტიციის სახლი, რომელიც სერვისების მიმწოდებელი საჯარო-სამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულებაა, თუმცა მის მიერ მისდამი დაქვემდებარებული ფუნქციის განხორციელება აუცილებლად საჯარო მოსამსახურის მიერ არ უნდა ხორციელდებოდეს. იმავდროულად არსებობს ასევე საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – შემოსავლების სამსახური, რომელიც ფუნქციურად მოიაზრებს ისეთი მმართველობითი უფლებამოსილების განხორციელებას, რომელიც სწორედ პროფესიული საჯარო მოხელის მიერ უნდა ხორციელდებოდეს და ამ კონკრეტული საჯარო დაწესებულების სტრუქტურული აგებულების მიმართ მიზანშეწონილია გავრცელდეს ის წესრიგი, რასაც ზოგადად საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი საჯარო დაწესებულებების მიმართ დაადგენს კანონი. გზა აღნიშნული პრობლემის გადაწყვეტისა არის რთული, თუმცა აუცილებლად მოსაფიქრებელი, რათა საჯარო-სამართლებრივი რეგულირების მიღმა არ დარჩეს სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი ფუნქციების შესრულება, ვინაიდან ეს ფუნქცია საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად ორგანიზებული დაწესებულების მიერ ხორციელდება.

დღესდღეობით, როგორც აღვნიშნეთ, მიმდინარეობს საჯარო მმართველობისა და საჯარო სამსახურის რეფორმა, რომლის ჭრილშიც გადასაჭრელია ზემოაღნიშნული პრობლემა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებთან მიმართებით და შემუშავების პროცესშია საჯარო სამართლის იურიდიული პირების კატეგორიზაციის მიზნით განსახორციელებელი საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი. აღნიშნულის მიზანია, მოხდეს არსებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ანალიზი და დადგინდეს გარკვეული კრიტერიუმები იმისათვის, რომ მკაცრი დიფერენციაცია მოხდეს საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მათ მიმართ საჯარო სამართლებრივი ნორმებით დადგენილი საჯარო მმართველობის მნიშვნელოვანი პრინციპების გავრცელების უზრუნველსაყოფად.

მიუხედავად იმისა, თუ როგორ გადაწყდება საქართველოს ხელისუფლების მიერ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებთან მიმართებით არსებული პრობლემა, დღესდღეობით მაინც შეიძლება ვიმსჯელოთ და ჩამოვაყალიბოთ ის ტენდენციები, რაც საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი საჯარო დაწესებულებების ორგანიზაციულ უზრუნველყოფასთან მიმართებით არსებობს ასევე საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებთან დაკავშირებითაც.

საჯარო დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზის შედეგებმა ცხადყო, რომ სამინისტროებისა და მათ დაქვემდებარებაში არსებული სსიპების ურთიერთმიმართება დარგობრივი პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში ნაკლოვანებებით ხასიათდება. სამინისტროების მნიშვნელოვან ნაწილში სტრატეგიული დაგეგმვის ფუნქცია სუსტადაა განვითარებული და ხშირად იგი მათ დაქვემდებარებულ სსიპებს აქვთ გადაცემული. აღნიშნულ ფაქტს ხშირად მივყავართ იმ პრობლემამდე, რასაც კოორდინაციის ნაკლებობა ჰქვია და რაზეც ზემოთ დაწვრილებით ვისაუბრეთ.

ასევე, ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა, რომელიც 90-იანი წლებიდან მოყოლებული აბრკოლებს საჯარო სექტორის ეფექტიანობის ზრდას, არის სამინისტროს ქვეშ არსებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ავტონომიურობა და მათი რაოდენობრივი სიჭარბე. მიუხედავად იმისა, რომ სსიპები სამინისტროს სისტემის ნაწილია, რაც გულისხმობს იმას, რომ სამინისტრო უნდა განსაზღვრავდეს დარგობრივი პოლიტიკის შინაარსს და სსიპები კი უნდა აღასრულებდეს მას, ხშირად ვიღებთ შედეგად იმას, რომ სსიპების მანდატი თავად გულისხმობს დარგობრივი პოლიტიკის ანალიზს და არა მისი განხორციელების მხარდაჭერას. უფრო მეტიც, პოლიტიკის შემუშავების ძირითადი ფუნქციები გატანილია სამინისტროების ფარგლებს გარეთ და დელეგირებულია სსიპებზე. შედეგად, სამინისტრო თავის ადამიანურ რესურსს ახმარს ტექნიკური და მხარდამჭერი ფუნქციების შესრულებას და კნინდება მისი ადგილი და როლი მმართველობის განხორციელების პროცესში.

ეფექტიანი საჯარო სამსახური ნიშნავს დაწესებულების უნარს, მიაღწიოს დასახულ მიზანს.[472] სწორედ ამ მიზნის მიღწევა იქნება შესაძლებელი, თუ საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში მოხდება სამინისტროებსა და მათდამი დაქვემდებარებულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს შორის პოლიტიკის შემუშავების უფლებამოსილების მკვეთრი გამიჯვნა.[473] სამინისტრო დაიკავებს თავის ღირსეულ ადგილს დარგობრივი პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში და ზედამხედველობას და კონტროლს გაუწევს

472 ლაფერარა/დინუ, ცენტრალური საჯარო დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზის მეთოდური სახელმძღვანელო, 2015, 12.

473 EU/OECD/SIGMA. The principles of Public Administration, chapter 2, policy development and coordination, 2014 (იხ. http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-AdministrationOverviewNov2014.pdf).

საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს აღსრულების პუნქციის განხორციელებისას. აღნიშნული მოწყობა კი შესაბამისი იქნება იმ მმართველობით პრინციპებთან, რომელიც დადგენილია ევროპული სახელმწიფოების მიერ და რომლისკენაც განუხრელად მიიწევს ჩვენი ქვეყანა.

მარტივი არ არის საჯარო მმართველობის პრინციპების იმ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებთან მიმართებით გავრცელებაც, რომლებიც ე.წ. დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სტატუსით არსებობენ. დამოუკიდებლობა ამ შემთხვევაში გულისხმობს იმას, რომ ისინი არც ერთი სამინისტროს დაქვემდებარებაში არ იმყოფებიან და ძირითადად დარგთაშორისი პოლიტიკის განმახორციელებელ დაწესებულებებს წარმოადგენენ. მაგალითად ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოები, საჯარო სამსახურის ბიურო, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო და სხვა. აღნიშნული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიმართაც უნდა ვრცელდებოდეს საჯარო მმართველობითი ფუნქციის განმახორციელებელი საჯარო დაწესებულებებისათვის არსებული ინსტიტუციური მოწყობის პრინციპები და ასევე, ერთიანი კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ. თუმცა, სამწუხაროდ, საქართველოში საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმდინარეობის პროცესში, შეინიშნება ე.წ. დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ნაწილის მხრიდან სრული დამოუკიდებლობისა და საჯარო მმართველობის პრინციპებისაგან თავის არიდების ტენდენცია. აღნიშნულის დასტურია 2015 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის დანაწესი, რომლის თანახმადაც გარკვეულ ჩამონათვალზე დარგთაშორისი პოლიტიკის განმახორციელებელი სსიპებისა, საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის მოქმედება ვრცელდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მათი სპეციალური კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი.

8. საჯარო მმართველობის რეფორმა საქართველოში და მისი გამოწვევები

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ჩვენს ქვეყანაში საჯარო მმართველობის რეფორმა ინტენსიურად 2012 წლიდან მიმდინარეობს. ეს ნამდვილად რთული, მრავალმხრივი და ძალიან კომპლექსური პროცესია, რომელსაც წარმატებით განხორციელებისათვის ესაჭიროება როგორც პროფესიონალთა გუნდი, რომელიც რეფორმის ძირითად შინაარსს განახორციელებს, ასევე პოლიტიკური ნება და მხარდაჭერა. ჩვენი ქვეყნის საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელების პროფესიაში არაერთი შეფასება იქნა ფორმულირებული ჩვენი პარტნიორი საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და დასავლეთის ქვეყნების მიერ. მათ შეფასებებში აშკარაა აღიარება როგორც პროფესიული წინსვლისა ამ რეფორმის მიმდინარეობის, ასევე პოლიტიკური მხარდაჭერის არსებობის ხაზგასმა.

ძირითადი უწყებათაშორისი ორგანო, რომელიც აღნიშნულ რეფორმას უწევს კოორდინაციას, არის საჯარო მმართველობის რეფორმის საბჭო, რომელსაც ხელმძღვანელობს საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი. საბჭო შედგება ჩართული უწყებების წარმომადგენლობისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებისაგან; საბჭოს საქმიანობაში მონაწილეობას იღებენ დონორი ორგანიზაციები. საბჭო ხელმძღვანელობს საჯარო მმართველობის განხორციელების სტრატეგიული დოკუმენტებით – „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020" და „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017", რომლებიც დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის მიერ 2015 წელს.

მნიშვნელოვან დოკუმენტს, რომელიც საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი საჯარო დაწესებულებების ინსტიტუციური მოწყობის ძირითად პრინციპებს ადგენს, წარმოადგენს „საჯარო დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზის განხორციელების მეთოდოლოგიისა და ორგანიზაციული მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპების დამტკიცების თაობაზე" სსიპ-საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის 2017 წლის 25 აპრილის ბრძანება. სწორედ ამ ბრძანების დანართით დამტკიცებული პრინციპები ქმნიან ერთგვარ საფუძველს მომავალში საქართველოში საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი საჯარო დაწესებულებების ინსტიტუციური მოწყობისა, რომლის მიზანსაც ჩვენს ქვეყანაში ეფექტური და ეფექტიანი მმართველობის დანერგვა წარმოადგენს.

საჯარო დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზის განხორციელების მეთოდოლოგიისა და ორგანიზაციული მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპების მიზანია საჯარო დაწესებულებების მისიისა და მიზნების შესაბამისი ორგანიზაციული სტრუქტურების ჩამოყალიბება, რაც საჯარო დაწესებულებებს მათი მისიისა და მიზნების შესაბამისი ორგანიზაციული სტრუქტურების აგებაში მდგომარეობს, რათა მოხდეს ორგანიზაციული რესურსების ეფექტიანად და რაციონალურად გამოყენება, ორგანიზაციულ სტრუქტურებს შორის კოორდინაციისა და კომუნიკაციის ხარისხის ამაღლება, გადაწყვეტილებების მიღების ხარისხისა და საჯარო დაწესებულებების საქმიანობის ეფექტურობის გაზრდა.

8.1. ფუნქციათა ბალანსი

საჯარო დაწესებულებაში მნიშვნელოვანია, ფუნქციები ისე იყოს განაწილებული, რომ მივიღოთ ე.წ. ფუნქციათა ბალანსი. აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია, რომ საჯარო დაწესებულების მიერ განსახორციელებელი ფუნქციები უკავშირდებოდეს საჯარო დაწესებულების მანდატს და თანხვედრაში იყოს ამ საჯარო დაწესებულების მისიასა და მიზანთან. საჯარო დაწესებულების მიერ განსახორციელებელი ფუნქცი-

ები უნდა დაიყოს ძირითად, მხარდამჭერ და დამხმარე ფუნქციებად. ადმინისტრაციული რესურსების ეფექტურად და ეკონომიურად გამოყენების მიზნით, ერთ საჯარო დაწესებულებას დაქვემდებარებული რამდენიმე სხვა საჯარო დაწესებულების მხარდამჭერი და დამხმარე ფუნქციების განხორციელება შესაძლებელია უზრუნველყოფილი იყოს ზემდგომი საჯარო დაწესებულების შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულების მიერ.

ძირითადი ფუნქციები უნდა გამომდინარეობდეს საჯარო დაწესებულების მისიისა და მიზნებისაგან. საჯარო დაწესებულების ძირითადი ფუნქციები მოიცავს ამ საჯარო დაწესებულების კომპეტენციის ფარგლებში დარგობრივი პოლიტიკის შემუშავების, შემუშავებული პოლიტიკის განხორციელების კოორდინაციის, მონიტორინგისა და აღსრულების ფუნქციას ან/და პოლიტიკის შემუშავების, მისი განხორციელების კოორდინაციის, მონიტორინგისა და აღსრულების ხელშეწყობის ფუნქციას. პოლიტიკის შემუშავება გულისხმობს პოლიტიკის შესახებ დოკუმენტების, მათ შორის, დარგობრივი სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შექმნას, რომელიც განსაზღვრავს საჯარო დაწესებულების სტრატეგიული მნიშვნელობის მქონე ამოცანებსა და პრიორიტეტებს შესაბამის დარგსა თუ სექტორში. პოლიტიკის აღსრულება გულისხმობს შემუშავებული პოლიტიკის დოკუმენტების, დარგობრივი სტრატეგიისა და შესაბამისი სამოქმედო გეგმებით გათვალისწინებული აქტივობების განხორციელებას / ცხოვრებაში გატარებას. პოლიტიკის განხორციელების კოორდინაცია და მონიტორინგი გულისხმობს საჯარო დაწესებულების დაქვემდებარებაში არსებული სტრუქტურული ერთეულებისა და სხვა საჯარო დაწესებულებების მიერ შესასრულებელი საქმიანობის სისტემატურ შეფასებას, სამსახურებრივ ზედამხედველობას, დაქვემდებარებულ სტრუქტურულ ერთეულებსა და დაწესებულებებს შორის დიალოგის უზრუნველყოფას და სხვა მსგავსი საქმიანობის განხორციელებას. საჯარო დაწესებულება შემუშავებული პოლიტიკის განხორციელებას უზრუნველყოფს მის დაქვემდებარებაში არსებული მკაცრად დიფერენცირებული სტრუქტურული ერთეულებისა და მმართველობის სფეროში შემავალი სხვა დაწესებულებების მეშვეობით. საჯარო დაწესებულებას დეკლარირებული უნდა ჰქონდეს სტრატეგიული მნიშვნელობის ამოცანები, რომელთა შესრულებას მიზნად ისახავს გრძელვადიან პერიოდში და უნდა ჰყავდეს აღნიშნული ამოცანების შესრულებაზე მკაფიოდ განსაზღვრული პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეულები. როგორც წესი, საქართველოს სამინისტროები შეიმუშავებენ დარგობრივ პოლიტიკას, ხოლო სამინისტროს სისტემაში შემავალი სხვა დაწესებულებები აღასრულებენ აღნიშნულ პოლიტიკას და მათი მანდატი პირდაპირ კავშირშია სამინისტროს მანდატთან. ძირითადი ფუნქცია, მისი მნიშვნელობის გათვალისწინებით, ხორციელდება პროფესიული საჯარო მოხელის მიერ.

მხარდამჭერი ფუნქცია არის ფუნქცია, რომელიც მუდმივად უზრუნველყოფს საჯარო დაწესებულების როგორც ორგანიზაციის გამართულ

ფუნქციონირებას, ასევე ხელს უწყობს ამ საჯარო დაწესებულების ძირითადი ფუნქციების შესრულებას. მხარდამჭერი ფუნქციები, როგორც წესი, უკავშირდება საჯარო დაწესებულების ძირითადი ფუნქციების განხორციელებისათვის აუცილებელი ადმინისტრაციული რესურსების განკარგვას, სამართლებრივ უზრუნველყოფას, სახელმწიფო ფინანსების დაგეგმვას, სახელმწიფო შესყიდვებს, საქმის წარმოებასა და ადამიანური რესურსების მართვას. მხარდამჭერი ფუნქცია, მისი მნიშვნელობის გათვალისწინებით, ხორციელდება პროფესიული საჯარო მოხელის მიერ.

ხოლო დამხმარე ფუნქციები უკავშირდება დროებითი ხასიათის ან მუდმივი ტექნიკური მომსახურების გაწევას, როგორიც შეიძლება იყოს კონკრეტულ დარგში საექსპერტო, საკურიერო, მთარგმნელობითი, საინფორმაციო ტექნოლოგიური, ლოჯისტიკისა და სხვა ტექნიკურ სფეროებთან დაკავშირებული საქმიანობა. დამხმარე ფუნქცია შესაძლებელია განხორციელდეს საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის მიერ.

მნიშვნელოვანი პრინციპი, რომელიც უზრუნველყოფს ფუნქციათა ბალანსს, არის საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირთა რაოდენობრივი განაწილება ფუნქციების მიხედვით. საჯარო დაწესებულების ძირითადი ფუნქციების განხორციელებაზე პასუხისმგებელ სტრუქტურულ ერთეულებში გადანაწილებული ადამიანური რესურსების რაოდენობა უნდა იყოს ამ საჯარო დაწესებულებაში შტატით გათვალისწინებული თანამდებობების საერთო რაოდენობის 70%. საჯარო დაწესებულების მხარდამჭერი ფუნქციების განხორციელებაზე პასუხისმგებელ სტრუქტურულ ერთეულებში დასაქმებულ პირთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს ამ საჯარო დაწესებულებაში შტატით გათვალისწინებული თანამდებობების საერთო რაოდენობის 30%-ს.

8.2. ორგანიზაციული მოწყობა

საჯარო დაწესებულებაში ორგანიზაციული მოწყობა უნდა დაექვემდებაროს მკაცრ იერარქიულ ჩარჩოს. საჯარო დაწესებულება ფუნქციების განხორციელებას უზრუნველყოფს პოლიტიკური მმართველობის ორი დონის – საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი და მისი მოადგილე და ადმინისტრაციული მმართველობის ორი დონის – პირველადი სტრუქტურული ერთეულის (მაღალი მმართველობითი დონე) და მეორადი სტრუქტურული ერთეულის (საშუალო მმართველობითი დონე) მეშვეობით. თუ პირველად სტრუქტურულ ერთეულს ექვემდებარება ოთხი ან მეტი მეორადი სტრუქტურული ერთეული, ამ შემთხვევაში შესაძლებელია დამატებით შეიქმნას პირველადი სტრუქტურული ერთეულის უფროსის მოადგილის თანამდებობა. თუ მეორად სტრუქტურულ ერთეულში გაერთიანებულია სამი ან მეტი დამოუკიდებელი მხარდამჭერი ფუნქცია, ამ შემთხვევაში შესაძლებე-

ლია დამატებით შეიქმნას მეორადი სტრუქტურული ერთეულის უფროსის მოადგილის თანამდებობა.

საჯარო დაწესებულებაში შემავალ თითოეულ სტრუქტურულ ერთეულს უნდა ჰქონდეს მკაფიოდ განსაზღვრული მიზანი, რომელიც დადგენილია შესაბამისი სამართლებრივი აქტით და აისახება ამ სტრუქტურული ერთეულის დასახელებაში. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მოადგილეებს შორის უნდა მოხდეს საკურატორო სფეროების პროპორციულად გადანაწილება, რაც გულისხმობს საჯარო დაწესებულების თითოეულ პრიორიტეტულ ამოცანაზე პასუხისმგებლად, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მოადგილის ან ხელმძღვანელის მოადგილეს უშუალოდ დაქვემდებარებული სტრუქტურული ერთეულის განსაზღვრას. საჯარო დაწესებულების სტრუქტურაში უნდა გამოიკვეთოს და ამ დაწესებულების ხელმძღვანელის ერთი მოადგილის საკურატორო სფეროში გაერთიანდეს, ის სტრუქტურული ერთეულები, რომელთა შორის კოორდინაცია კრიტიკულად მნიშვნელოვანია. საჯარო დაწესებულების პრიორიტეტული ამოცანა მიზანშეწონილი არ არის გაერთიანებული იყოს ერთ სტრუქტურულ ერთეულში სხვა პრიორიტეტულ ან/და არაპრიორიტეტულ ამოცანებთან ერთად.

საჯარო დაწესებულების პოლიტიკური მმართველობის ორი დონე მოიცავს დაწესებულების ხელმძღვანელსა და მის მოადგილეს. მოადგილეების რაოდენობა უნდა განისაზღვროს საჯარო დაწესებულების პრიორიტეტული ამოცანების პროპორციულად. საჯარო დაწესებულებაში ხელმძღვანელის საკურატურო სფეროდ უნდა განისაზღვროს მის უშუალო დაქვემდებარებაში არსებული აპარატის, შიდა აუდიტისა და ასევე, შესაძლებელია, ადამიანური რესურსების მართვის სტრუქტურული ერთეულები. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ერთ-ერთი მოადგილის ქვეშ შესაძლებელია გაერთიანდეს საჯარო დაწესებულების მხარდამჭერი ფუნქციები. საჭიროების შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ერთ-ერთ მოადგილეს, გარდა იმ მოადგილისა, რომელიც ზედამხედველობს მხარდამჭერ ფუნქციებს, შესაძლებელია დაეკისროს საპარლამენტო მდივნის ფუნქცია. თითოეულმა მოადგილემ ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს საჯარო დაწესებულების სულ მცირე ორ პირველად სტრუქტურულ ერთეულს.

საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს უშუალოდ შეიძლება ექვემდებარებოდეს შემდეგი სტრუქტურული ერთეულები, მათი არსებობის შემთხვევაში: ა) აპარატი, თანაშემწის, მრჩევლებისა და საზოგადოებასთან ურთიერთობაზე პასუხისმგებელი პირების შემადგენლობით; ბ) პოლიტიკის კოორდინაციის ერთეული; გ) შიდა აუდიტისა და ინსპექტირების ერთეული; დ) ადამიანური რესურსების მართვის ერთეული. ყველა სხვა სტრუქტურული ერთეულის ზედამხედველობის საკითხი უნდა მონესრიგდეს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ, მოადგილეებზე უფლებამოსილების დელეგირების გზით.

საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მოადგილე კოორდინაციას უწევს საჯარო დაწესებულების ძირითად ან/და მხარდამჭერ ფუნქციებს და ზედამხედველობს არანაკლებ ორ პირველად სტრუქტურულ ერთეულს. საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მოადგილე, საჯარო დაწესებულების ძირითად ან მხარდამჭერ ფუნქციებზე ზედამხედველობასა და კოორდინაციას, ახორციელებს მისთვის ოფიციალურად დელეგირებული უფლებამოსილების საფუძველზე.

საჯარო დაწესებულებაში შეიძლება შეიქმნას შემდეგი პირველადი და მეორადი სტრუქტურული ერთეულები. პირველადი სტრუქტურული ერთეულებია: ა) დეპარტამენტი – ძირითადი ფუნქციების განმახორციელებელი ადმინისტრაციული მმართველობის პირველადი დონის სტრუქტურული ერთეული, რომელიც ორიენტირებულია საშუალოვადიან პრიორიტეტებზე. მის შემადგენლობაში შედიან: დეპარტამენტის უფროსი, უფროსის მოადგილე, ასეთის არსებობის შემთხვევაში და ორი ან მეტი სამმართველო; ბ) სამსახური – მხარდამჭერი ფუნქციების განმახორციელებელი ადმინისტრაციული მმართველობის პირველადი დონის სტრუქტურული ერთეული, რომელიც ორიენტირებულია საჯარო დაწესებულების ორგანიზაციულ და მისი ფუნქციების სტრატეგიულ მხარდაჭერაზე. მის შემადგენლობაში შედიან სამსახურის უფროსი, სამსახურის უფროსის მოადგილე, ასეთის არსებობის შემთხვევაში, და ორი ან მეტი განყოფილება.

მეორადი სტრუქტურული ერთეულებია: ა) სამმართველო – ძირითადი ფუნქციების განმახორციელებელი ადმინისტრაციული მმართველობის მეორე დონის სტრუქტურული ერთეული. მის შემადგენლობაში, როგორც წესი, შედიან სამმართველოს უფროსი და მინიმუმ სამი თანამშრომელი. თუ თანამშრომლები ასრულებენ მსგავს ან/და უმეტესად ავტომატიზირებულ ამოცანებს, სამმართველოში დასაქმებულ თანამშრომელთა რაოდენობის ზედა ზღვარი შეიძლება გაიზარდოს. ბ) განყოფილება – მხარდამჭერი ფუნქციების განმახორციელებელი ადმინისტრაციული მმართველობის მეორე დონის სტრუქტურული ერთეული. მის შემადგენლობაში, როგორც წესი, შედიან განყოფილების უფროსი და მინიმუმ ორი თანამშრომელი. თუ თანამშრომლები ასრულებენ მსგავს ან/და უმეტესად ავტომატიზირებულ ამოცანებს, განყოფილებაში დასაქმებულ თანამშრომელთა რაოდენობის ზედა ზღვარი შეიძლება გაიზარდოს.

დღესდღეობით ეს პრინციპები არ არის სავალდებულო ხასიათის, მათ მხოლოდ სარეკომენდაციო ბუნება აქვთ. თუმცა, თუ საჯარო დაწესებულებები მოახდენენ მათი სტრუქტურების ზემოაღნიშნული პრინციპების შესაბამისად მოწყობას, საჯარო მმართველობის განხორციელების ძირითადი პრინციპები დაცული იქნება მათ სტრუქტურებში და აღნიშნული უზრუნველყოფს მათ გამართულ ფუნქციონირებას, მინიმუმამდე მოხდება კოორდინაციის პრობლემების დაყვანა და შესაბამისად მივიღებთ გამართულად ფუნქციონირებულ მმართველობით აპარატს.

9. საჯარო მმართველობის განხორციელება კერძო-სამართლებრივად ორგანიზებულ დაწესებულებებში

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქართველოში არ არსებობს ერთიანი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც საჯარო მმართველობის კერძოსამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულების მიერ განხორციელების წესს და საფუძველს დაადგენს. თუმცა პრაქტიკაში ხშირია საჯარო მმართველობითი საქმიანობის კერძო-სამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულებების მიერ განხორციელების მაგალითები და ძირითადად ამგვარი საქმიანობის საფუძველი სხვადასხვა სამართლებრივ აქტებში გვხვდება. საქართველოს ორგანული კანონი „თვითმმართველობის კოდექსი" პირდაპირ მიუთითებს მუნიციპალიტეტის უფლებაზე, საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით დააფუძნოს არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი.[474] ასევე „უმაღლესი განათლების შესახებ" საქართველოს კანონის მე-8 და მე-11 მუხლებში ნათლად ჩანს სახელმწიფო ორგანოს უფლებამოსილება, დააფუძნოს საჯარო-სამართლებრივი მიზნის (საჯარო მმართველობის) განსახორციელებლად არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი. ასევე, საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის რეგლამენტის მე-2 მუხლის 34-ე პუნქტით გათვალისწინებულია ცესკოს უფლებამოსილება დააფუძნოს არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი.

საჯარო მმართველობითი ფუნქციის კერძოსამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულების მიერ განხორციელების ძირითად საფუძველს ქმნის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის „ა" ქვეპუნქტში არსებული ადმინისტრაციული ორგანოს ცნება, კერძოდ ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციონალური გაგება, რომლის თანახმადაც „ადმინისტრაციული ორგანოა აგრეთვე ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს."

ზემოაღნიშნული მაგალითები ცხადყოფს, რომ საქართველოს სამართლებრივი სივრცისთვის უცხო არაა საჯარო მმართველობის კერძოსამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულებების მიერ შესრულების შესაძლებლობა. თუმცა პრობლემატურია საკითხი იმასთან დაკავშირებით, თუ რა მასშტაბითა და ფარგლებით უნდა მოხდეს საჯარო მმართველობის კერძოსამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულებების მიერ განხორციელება და სად გადის ზღვარი იმ საკითხთან მიმართებით, თუ ვინ და რა საფუძვლით უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება საჯარო მმართველობითი ფუნქციის კერძოსამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულებებისათვის აღსასრულებ-

474 საქართველოს ორგანული კანონი „თვითმმართველობის კოდექსი", მუხლი 20.

ლად გადასაცემად. ეს საკითხი დღესდღეობით ძალზედ პრობლემატურია საქართველოში და აქტუალურობა მისი რეგულირების სულ უფრო იმატებს. აღნიშნული განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ როგორც საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისათვის საჯარო მმართველობითი ფუნქციის შესრულების გადაცემა, ასევე კერძოსამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულებისათვის ამ ფუნქციების აღსრულების მინდობა არ უნდა მოხდეს ფუნქციის დარგობრივი პოლიტიკის განმსაზღვრელი შესაბამისი მმართველობითი ორგანოს გაკოტრების გზით. უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ, აღნიშნული ფორმა საჯარო მმართველობითი ფუნქციის განხორციელებისა არ უნდა აკარგვინებდეს საჯარო დაწესებულებას მისი ძირითადი ფუნქციის შინაარსის ფორმირების უფლებამოსილებას, დარგობრივი პოლიტიკის ძირითადი ორიენტირების განსაზღვრის უფლებამოსილებას და, რაც მთავარია, ამ ფუნქციის კერძოსამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულების მიერ შესრულების მონიტორინგისა და კონტროლის უფლებას. ეს თემა სულ უფრო აქტუალური ხდება მას შემდეგ, რაც თუნდაც ცნობილი სითიპარკის შემთხვევა გახდა როგორც მედიის, ასევე საზოგადოების მხრიდან მწვავე განხილვის საგანი. პარკირების მოწესრიგების ფუნქციის ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის მიერ კერძო სამართლებრივი ორგანიზაციისათვის გადაცემით პარკირების პოლიტიკის განსაზღვრის ფუნქცია და აღნიშნული ფუნქციის კანონთან შესაბამისად განხორციელების კონტროლი მუნიციპალიტეტს უნდა დარჩენოდა. აღნიშნული კაზუსის განხილვითაც კი უპირობოდ შეიძლება დავასკვნათ, რომ აუცილებელია ქვეყანაში არსებობდეს ერთიანი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც იმპერატიულად მოაწესრიგებდა საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში როგორც ფუნქციაზე პასუხისმგებელი მმართველობითი ორგანოების, ასევე ამ ფუნქციის აღსასრულებლად ჩართული კერძოსამართლებრივი ორგანიზაციების უფლება-მოვალეობებს და მათ შორის ურთიერთობის ძირითად პრინციპებს.

საჯარო მმართველობითი ფუნქციის პრივატიზირების ბევრ ფორმას იცნობს სამართლის პრაქტიკა. თითოეული ქვეყნის მიდგომა ინდივიდუალურია ამ საკითხთან მიმართებაში. კერძოდ, თავად სახელმწიფო პოლიტიკა განსაზღვრავს, თუ რა ფორმით და რა ფარგლებში შეიძლება აღნიშნულის განხორციელება. მიუხედავად ასეთი ინდივიდუალური მიდგომებისა, მაინც აუცილებელია ნათლად იყოს კანონში ჩამოყალიბებული საჯარო მმართველობის ფუნქციის პრივატიზების მიზანი და კრიტერიუმები, რომელთა დაცვითაც უნდა მიიღოს შესაბამისმა საჯარო დაწესებულებამ აღნიშნულ საკითხზე გადაწყვეტილება.

როგორც წინა თავებში იქნა განხილული, საჯარო მმართველობა მრავალფეროვანი და მრავალმხრივია. შესაბამისად, მისი განხორციელება როგორც საჯაროსამართლებრივად ორგანიზებულ, ასევე კერძოსამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულებების მიერ ხორციელდება. თუმცა, როგორც ზემოთ დავინახეთ, საჯარო სამართლებრივად ორგანიზებული

საჯარო დაწესებულებისათვის დამახასიათებელი უნდა იყოს ორგანიზაციული მოწყობის შესაბამისი ფორმა, რომელიც საჯარო მმართველობის პრინციპების შესაბამისად იქნება ორგანიზებული. ორგანიზაციული მოწყობის თვალსაზრისით კერძოსამართლებრივი ორგანიზაციები მეტი თავისუფლებით სარგებლობენ, თუმცა ვინაიდან მათ მიერ საჯარო მმართველობა ხორციელდება, ამ ფუნქციის აღსრულების პროცესში მათ ევალებათ საჯარო-სამართლებრივი ნორმების შესაბამისად მოქმედება და ფუნქციონირება.

მიუხედავად იმისა, ფუნქცია საჯარო მმართველობა კერძოსამართლებრივი თუ საჯაროსამართლებრივად ორგანიზებული დაწესებულების მიერ ხორციელდება, აუცილებელია ამ ფუნქციის (საჯარო მმართველობითი ფუნქციის) შინაარსზე, მისი დარგობრივი პოლიტიკის განვითარებაზე და ხედვაზე პასუხისმგებლობა თავად სახელმწიფოს ჰქონდეს. თავად ხელისუფალი უნდა იღებდეს გადაწყვეტილებას დარგის განვითარების, საჯარო მმართველობის განხორციელების შინაარსისა და თავად ფორმის თაობაზე. ხელისუფლების მიერ კანონით დადგენილ ფარგლებში საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი სუბიექტის (საჯაროსამართლებრივი თუ კერძოსამართებივი ორგანიზაციის) კონტროლი, მათ მიერ განსახორციელებელი ფუნქციის მონიტორინგი საჯარო მმართველობის კანონის შესაბამიდან განხორციელების მიზანს უნდა ემსახურებოდეს, რაც ხალხის მიერ საჯარო მმართველობის განხორციელებისადმი ნდობის არსებობის წინაპირობაა.

თავი VIII. ადგილობრივი თვითმმართველობა

1. შესავალი

ადგილობრივ თვითმმართველობას განსაკუთრებული ადგილი უკავია მართველობის სისტემაში, რადგან იგი წარმოადგენს მოსახლეობასთან ყველაზე ახლო მდგომ ხელისუფლებას. აქ არის ის უშუალო მიჯნა ხელისუფლებასა და მოსახლეობას შორის, რომლის გადალახვაც დემოკრატიული პროცესების განვითარებისა და თვითმმართველობის განხორციელების ერთ-ერთი უმთავრესი მიზანია. სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც ადგილებზე მოსახლეობის თვითორგანიზაციის ფორმა, არის „ერთადერთი შესაძლებლობა მოსახლეობაში არსებული პოტენციალის, ცოდნისა და ენერგიის რეალიზებისა და მოსახლეობასა და ხელისუფლებას შორის არსებული უფსკრულის ლიკვიდაციისათვის„.[475] ამიტომაცაა აღიარებული, რომ „ადგილობრივი ხელისუფლება წარმოადგენს ნებისმიერი დემოკრატიული რეჟიმის ერთ-ერთ ძირითად საფუძველს“ და თვითმმართველობის არსებობა განეკუთვნება იმ „ერთ-ერთ დემოკრატიულ პრინციპს, რომელიც საერთოა ევროპის საბჭოს ყველა წევრი სახელმწიფოსათვის“.[476] ადგილობრივი ხელისუფლებაა ის „ასპარეზი“, სადაც ხალხი რეალურად ავლენს თავის ძალას როგორც ხელისუფლების წყარო. „ხალხი არის ხელისუფლების წყარო, მაგრამ ისე უშუალოდ როგორც თემში [ადგილობრივ თვითმმართველობაში], სხვაგან ვერსად ვერ ახორციელებს თავის ხელისუფლებას“.[477]

ტოკვილი თვითმმართველობის დანიშნულებას ხედავდა იმაში, რომ „თვითმმართველობა გზას უხსნის მოსახლეობას თავისუფლებისაკენ და ასწავლის მას ისარგებლოს თავისუფლებით„.[478] თვითმმართველობის, როგორც ინდივიდის აქტიურ მოქალაქედ აღზრდის ფაქტორზე მიუთითებდა ილია ჭავჭავაძეც: „თვითმმართველობა მეტად ხელს უმართავს ქვეყნის კეთილდღეობასა: ხალხს აფხიზლებს, ხალხს ჭკუასა და გონებას უხსნის, რადგანაც საზოგადო მზრუნველობისათვის ხალისს უღვიძებს და საზოგადო საქმისათვის წვრთნის და ავარჯიშებს„.[479] თვითმმართველობის განსხვავებული დანიშნულებაა წინა პლანზე წამოწეული ლ. შტაინისა და გ. ელინეკის შრომებში, სადაც თვითმმართველობა განიხილება, როგორც საკითხების გადაწყვეტის უფრო ეფექტური მექანიზმი, ვიდრე ეს სახელმწიფო ბიუროკრატიაა, რადგან ადგილობრივმა მოსახლეობამ ყველაზე უფრო უკეთ

475 Солженицын, Публицистика, 1996, 583.

476 „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის პრეამბულა.

477 Токвиль, Демократия в Америке, 1992, 92.

478 Токвиль, Демократия в Америке, 1992, 218.

479 ჭავჭავაძე, „ცხოვრება და კანონი“, 1877.

იცის, როგორ მოაგვაროს ადგილობრივი პრობლემები. თუმცა, ეს ორი მიდგომა მხოლოდ ერთი შეხედვითაა განსხვავებული. რეალურად, ორივე ეს მიდგომა მთლიანობაში განსაზღვრავს თვითმმართველობის არსს: მხოლოდ თვითორგანიზებადი, აქტიური მოსახლეობის მიერ არის შესაძლებელი ადგილობრივი პრობლემების ეფექტური მოგვარება.

ამ მიდგომებიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა შეიძლება ორი ძირითადი მიმართულებით განვიხილოთ: პირველი, ეს არის მართვის ეფექტიანობა, როცა გადაწყვეტილებები მიიღება ოპერატიულად და მორგებულია ადგილობრივ საჭიროებებზე, ხოლო მეორე მიმართულებაა – მოსახლეობის მიერ ხელისუფლების განხორციელება, რაც ზრდის უფლებებისა და თავისუფლებების რაოდენობას საზოგადოებაში და ასევე ზრდის მოქალაქეთა შესაძლებლობას, მონაწილეობა მიიღოს ადგილობრივ საკითხების დაგეგმვასა და გადაწყვეტაში. მაგრამ, ორივე ეს მიმართულება წარმოადგენს ერთიან კომპლექსს და მისი რეალიზება მხოლოდ მთლიანობაში იძლევა სასურველ შედეგს.

გასული საუკუნის 90-იანი წლებიდან, საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, დაიწყო მცდელობები ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციონალიზაციისა და მისი საქმიანობის საკანონმდებლო რეგულირების მიზნით. საკანონმდებლო რეფორმა ეყრდნობოდა ევროპის სხვადასხვა ქვეყნების გამოცდილებებს. თუმცა, გასული წლების გამოცდილება აჩვენებს, რომ მიუხედავად საკანონმდებლო ბაზაში შეტანილი არაერთგზის, მათ შორის რადიკალური ხასიათის ცვლილებისა საზოგადოებასა და ხელისუფლებას შორის არსებული უფსკრული არ შემცირებულა. ამის მიზეზი უნდა ვეძიოთ თვითმმართველობის სპეციფიკურ ბუნებაში. თვითმმართველობისადმი, როგორც ტიპიური ადმინისტრაციული ორგანოსადმი მიდგომა, რომლის შექმნა და ფუნქციონირება მთლიანად არის დამოკიდებული საკანონმდებლო რეგულირებაზე, პრინციპულად არასწორია. ადგილობრივი თვითმმართველობა, თავის სახელწოდებაშივე გულისხმობს ადგილობრივ (ტერიტორიულ) თვითორგანიზებულობას, ანუ მოსახლეობის განმსაზღვრელ როლს მმართველობით საქმიანობაში. ამიტომ, თვითმმართველობისას მართვის ტრადიციული გაგება როგორც მიმართება სუბიექტისა ობიექტზე არ არის მართებული. თვითმმართველობისას მოსახლეობა წარმოადგენს მართვის როგორც ობიექტს, ასევე მართვის სუბიექტს. ასეთი მიდგომა პრინციპულად ცვლის მართვის ტრადიციულ პარადიგმას. თვითმმართველობის მთავარი სუბიექტია თანასაზოგადოება, რომლის როლის შეუფასებლობა და მთელი აქცენტის გადატანა მხოლოდ თვითმმართველობის ორგანოებსა და საკანონმდებლო რეგულაციებზე ვერ იქნება შედეგის მომტანი. „სამართლებრივი საფუძვლების დიდი მნიშვნელობის მიუხედავად, არც ერთ ნორმატიულ აქტს, არც ერთ ადმინისტრაციული ხასიათის გადაწყვეტილებას არ ძალუძს ადგილობრივი მოსახლეობისგან ჩამოაყალიბოს ადგილობრივი თანასაზოგადოება და მასთან ერთად ადგილობრივი

თვითმმართველობა. გადამწყვეტ როლს აქ თამაშობს სოციოკულტურა და სოციალური ღირებულებები. ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის სოციალური საფუძვლების შეუფასებლობა, ადგილობრივ თვითმმართველობას აქცევს ადგილობრივ მმართველობად ან ადგილობრივ აღმასრულებლებად".[480]

ამიტომაც იყო, რომ მხოლოდ საკანონმდებლო ცვლილებებმა ვერ მოახდინა სათანადო გავლენა თვითმმართველობის და სოციალური სისტემის განვითარებაზე. სოციალური სისტემა ვითარდება თავის შინაგანი კანონზომიერებით, ხოლო ადგილობრივი ორგანოები კვლავინდებურად დარჩნენ სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ ორგანოებად. ჯერ კიდევ ჰერბერტ სპენსერი (1992), თავის სტატიაში „კანონმდებელთა ცოდვები", მიუთითებდა, რომ „არც ერთ ეშმაკურად მოფიქრებულ პოლიტიკურ დაწესებულებას არ გააჩნია ძალა თავისთავად. არ არის საკმარისი მხოლოდ გააზრება ამ დაწესებულებების საჭიროებისა და სარგებლობის მოტანის შესახებ. მთავარია, იმ ადამიანთა ხასიათი, ვის მიმართაც უნდა იქნეს ეს დაწესებულება გამოყენებული. ყოველთვის, როცა არ არის საკმარისად ჰარმონიზებული ადამიანთა ხასიათი და დაწესებულების საქმიანობის ფორმები, ყველგან, სადაც დაწესებულებები შემოღებული იქნა იძულების წესით რევოლუციით თუ გაუაზრებელი რეფორმით, შედეგად ვიღებს უწესრიგობასა და არეულობას".[481].

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება და თვითმმართველი ერთეული

2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება

ტერმინი „ადგილობრივი თვითმმართველობა" სამეცნიერო ლიტერატურაში დამკვიდრდა XVII საუკუნიდან და მოიაზრებოდა ერთ ტერიტორიაზე მცხოვრებ პირთა უფლების აღიარებაში, თავად გადაეწყვიტათ მათ წინაშე არსებული ყოფითი პრობლემები და შესაბამისად ემართათ საკუთარი ცხოვრება. ამ უფლების ხასიათის (იყო ის ბუნებრივი, „თავისთავადი", თუ სახელმწიფოსგან ბოძებული) განსაზღვრა იყო ის ერთ-ერთი მთავარი საკითხი, რომელიც აისახა თვითმმართველობათა თეორიებში და შესაბამისად გავლენა მოახდინა ცნების დეფინიციაზე.

სამეცნიერო ლიტერატურაში გვხვდება სხვადასხვა ავტორთა მიერ გამოთქმული ოცდაათზე მეტი განმარტება, რომელთა კლასიფიცირებაც შეიძლება მათი ხასიათიდან გამომდინარე. ტერმინის ნორმატიული განმა-

480 Антипьев, Местные сообщества как основа местного самоуправления, 2013, 5, 6.

481 Спенсер, Грехи законодателей. http://ecsocman.hse.ru/data/249/902/1216/017.SPENSER.pdf

რტება აქცენტს აკეთებს ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მისი ორგანოების არჩევითობასა და არაბიუროკრატიულ ხასიათზე. ინსტრუმენტარული მიდგომა წინა პლანზე წევს განსაზღვრულ ტერიტორიაზე მცხოვრებ მოსახლეობის შესაძლებლობას, ჩაერთონ მართვის პროცესებში. ამ მიდგომასთან ახლოს დგას თვითმმართველობის ცნების პარტისიპანტული განმარტება, რომელიც თვითმმართველობას განიხილავს როგორც მოსახლეობის მიერ პოლიტიკურ პროცესებში უშუალო და პირდაპირი მონაწილეობის საშუალებას. მათგან განსხვავებით გვხვდება მიდგომა, სადაც თვითმმართველობა განიხილება, როგორც მოსახლეობის დამოუკიდებელი საქმიანობის ფორმა, საკუთარი პასუხისმგებლობით გადაწყვიტოს მათ წინაშე არსებული პრობლემები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ-ერთი პირველი განმარტება დაკავშირებულია ინგლისელი მეცნიერების ი. რედრიხისა და პ. აშლეის სახელებთან: „ადგილობრივი თვითმმართველობა არის ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ უშუალოდ ან მათ მიერ არჩეული ორგანოების მეშვეობით იმ ვალდებულებებისა და უფლებამოსილების განხორციელება, რაც მათ მინიჭებული აქვთ სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ ან ეკუთვნით ზოგადი სამართლით (common law)".[482] გერმანელი იურისტის გ. ელინეკის (Еллинек Г. 2004) განმარტებით „თვითმმართველობა, როგორც სახელმწიფო მმართველობა ხორციელდება იმ პირთა მიერ, რომლებიც არ არიან პროფესიული სახელმწიფო თანამდებობის პირები და სახელმწიფო-ბიუროკრატიული მმართველობისგან განსხვავებით ყველაზე მეტად არიან დაინტერესებულნი ამ საკითხების გადაწყვეტით".[483]

XX საუკუნის დასაწყისში საკმაოდ პოპულარული იყო რუსი მეცნიერის ნ. ლაზარევსკის მიერ ჩამოყალიბებული განმარტება, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობა არის დეცენტრალიზებული სახელმწიფო მმართველობა, სადაც ადგილობრივი ორგანოების დამოუკიდებლობა უზრუნველყოფილია ისეთი სამართლებრივი გარანტიების სისტემით, რომელიც ერთი მხრივ ითვალისწინებს დეცენტრალიზაციის აუცილებლობას, ხოლო მეორე მხრივ უზრუნველყოფს სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების მჭიდრო კავშირს შესაბამის ტერიტორიასთან და მოსახლეობასთან".[484]

XX საუკუნის მეორე ნახევრიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის დეფინიციისას ძირითადი აქცენტები კეთდება თვითმმართველობის განმახორციელებელ მთავარ სუბიექტზე – ტერიტორიულ კოლექტივზე. „თვითმმართველობა განისაზღვრება როგორც ადგილობრივ ტერიტორიულ ერთეულში მცხოვრებ მოსახლეობის – ტერიტორიული კოლექტივის (თანასა-

482 Ашлей, Местное и центральное управление, 1910.

483 Еллинек, Общее учение о государстве, 2004, 456.

484 Лазаревский, Лекции по государственному праву, Т. I-II. Конституционное право, 1910.

ზოგადოების) და მათ მიერ არჩეული ორგანოების – უფლება, საქმიანობა მართონ საკუთარი საკითხები„[485].

ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობა, ისევე როგორც სახელმწიფო ხელისუფლება, წარმოადგენს საჯარო ხელისუფლებას, მაგრამ ეს არის ტერიტორიული კოლექტივის, ერთ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში მცხოვრები მოსახლეობის ერთობლიობის საჯარო ხელისუფლება. ამ გაგებით ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობის გამოყოფა და გამიჯვნა როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების, ასევე სხვა საზოგადოებრივი სტრუქტურებიდან. „ადგილობრივი თვითმმართველობა არ არის ჩვეულებრივი თვითშემოქმედებითი საზოგადოებრივი სტრუქტურა. ეს არის სამოქალაქო და სამართლებრივი ინსტიტუტი, სახელმწიფო (პოლიტიკური) წყობის ელემენტი და ტერიტორიული თანასაზოგადოების საქმიანობის ორგანიზაციული სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი და სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული ცალკეული უფლებამოსილების განხორციელებას ადგილობრივი თანასაზოგადოების ინტერესების შესაბამისად. ანუ სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ეს არის ადგილობრივი თანასაზოგადოების თვითორგანიზების ლეგიტიმური ფორმა, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივი თანასაზოგადოებისა და სახელმწიფოს კავშირს„.[486] თვითმმართველობის, როგორც მოსახლეობისგან მომდინარე ხელისუფლებაზე მითითებას აკეთებს გერმანელი მეცნიერი თეოდორ მაუნცი. მისი შეხედულებით „კომუნალურ ტერიტორიულ ერთეულებში საჯარო ხელისუფლება წარმოიშვება უშუალოდ მოსახლეობისგან, იმ შემთხვევაშიც კი თუ იგი სახელმწიფო ხელისუფლების ერთიანობის გათვალისწინებითა და სახელმწიფოს მიერ მართველობით სტრუქტურების კომპეტენციების სუვერენული განსაზღვრის ფარგლებში მინიჭებული აქვს სახელმწიფოს მიერ კომუნალურ ტერიტორიული სტრუქტურებისათვის, ანუ თუ ხდება მათი აღიარება კონსტიტუციური წესით„.[487]

ამერიკელი პოლიტოლოგის ფილიპ შმიტერის აზრით თვითმმართველობისთვის დამახასიათებელია: „ა) გარკვეული დამოუკიდებლობა როგორც სახელმწიფო ხელისუფლებისგან, ასევე არასახელმწიფო, არასამთავრობო სტრუქტურებისგან (ორმაგი ავტონომია); ბ) შესაძლებლობა განახორციელოს კოლექტიური აქტიობა საკუთარი ინტერესების დასაცავად და განსახორციელებლად (კოლექტიური ქმედების უნარი); გ) სხვისი ფუნქციების მითვისების სურვილის არ არსებობა (სხვის უფლებამოსილებათა უზურ-

485 Страшун, Конституционное (государственное право) зарубежных стран: в 4 т. Том 1-2. Часть общая, 2000, 726.

486 Бородкин, Ценности населения и возможности местного самоуправления/Социологические исследования. 1997 №1, 98-111.

487 Маунц, Конституционное право Германии, том II, 1994, 14.

პაციის არ არსებობა); დ) მზაობა იმოქმედოს არსებული სამოქალაქო და სამართლებრივი ნორმების ფარგლებში".[488]

ნორვეგიელი პოლიტოლოგი ო. ოფერდალის მოსაზრებით თვითმმართველობის სახელმწიფო ხელისუფლებისგან განმასხვავებელი უმთავრესი ნიშანია ის, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმოადგენს პოლიტიკური ტიპის მმართველობას. ეს მმართველობის ისეთი ტიპია, სადაც არაპროფესიონალები, სპეციალური ცოდნის არ მქონე ადამიანები თავად იღებენ გადაწყვეტილებებს მათთვის საერთო საკითხებზე".[489]

სხვადასხვა ავტორების ამ ცნების განსხვავებული ინტერპრეტაციის მიუხედავად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც ინსტიტუტის არსი მდგომარეობს მოსახლეობისათვის შესაძლებლობის მიცემაში თავად გადაწყვიტონ მათ წინაშე არსებული პრობლემები და მართონ საკუთარი ცხოვრება.

ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობა ხასიათდება დიალექტიკური ბუნებით, რაც იმით გამოიხატება, რომ თვითმმართველობა ერთი მხრივ წარმოადგენს ხელისუფლების შტოს, რომელიც უფლებამოსილია მიიღოს სავალდებულო ხასიათის გადაწყვეტილებები და საკუთარი ნება მოახვიოს სხვას თავზე, ხოლო მეორე მხრივ – საზოგადოების შტოს, რომელიც ყველაზე მეტად გამოხატავს და ითვალისწინებს მოსახლეობის ნებასა და ინტერესებს. ამ ინსტიტუტის არაერთგვაროვანი ბუნება, რომელიც თავისთავში შეიცავს როგორც სახელმწიფო, ისე საზოგადოებრივ ელემენტებს, განაპირობებს თანამედროვე მეცნიერებაში ამ საკითხისადმი უნივერსალური მიდგომის არ არსებობას.

2.2. თვითმმართველი ერთეული როგორც საჯარო ინსტიტუტი

თვითმმართველი ერთეულის, როგორც საჯარო ინსტიტუტის ტიპზე დღემდე მიმდინარეობს დისკუსია. თანამედროვე მეცნიერების ნაწილი (გ. ფადეევი, გ. ბარაბაშევი, ი. ტიხომიროვი, ბ. ნაკაშიძე) თვითმმართველ ერთეულს მიიჩნევს სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტად. მეცნიერების ნაწილი (მ. ბაგლაი, ა. სლივა, ბ. ჭიჭინაძე) წინა პლანზე აყენებენ მის საჯარო-ხელისუფლებით ბუნებას. ხოლო მეცნიერთა ნაწილი (გ. ატამანჩუკი, ვ. ლაპინი, ო. მელქაძე, ზ. ეზუგბაია) თვითმმართველ ერთეულს მიიჩნევს შუალედურ სახელმწიფო-საზოგადოებრივ ინსტიტუტად.

თვითმმართველ ერთეულის ინსტიტუტის მიმართ ასეთი აზრთა სხვადასხვაობა ადასტურებს, რომ თვითმმართველობა არის დინამიური ერთეული,

488 Шмиттер, Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии/ Поли 1996 №5, 16.

489 Оффердал, Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы/ Поли 1996 №5, 164.

რომელიც მუდმივად განიცდის ცვლილებას და გამოხატავს როგორც შესაბამისი მოსახლეობის სოციოკულტურულ თავისებურებებს, ტრადიციებს და წესებს, ასევე თანამედროვე საზოგადოებაში მიმდინარე პროცესებს. ამიტომაც არ არსებობს ერთიანი უნივერსალური თეორია და მოდელი, რომელიც „შეიძლება იქნეს აღიარებული და გამოყენებული ყველა ქვეყანისა და ყველა შემთხვევისთვის".[490] მაგრამ, ეს არ ნიშნავს იმას, რომ შეუძლებელია არსებობდეს საერთო ხედვები და საერთო, თუნდაც ზოგადი, პრინციპები თვითმმართველობის შესახებ.

საქართველოში თვითმმართველობის არსებული მდგომარეობიდან გამომდინარე საკმაოდ მიმზიდველია თვითმმართველობის საზოგადოებრივ ინსტიტუტად განხილვა, მაგრამ ასეთ შემთხვევაში ეჭვ ქვეშ დგება როგორც შექმნისა და არსებობის, ასევე მიღებული გადაწყვეტილების ვალდებულებითი ხასიათი. საზოგადოებრივი ინსტიტუტების შექმნა-გაუქმება, ასევე მათ მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა შესრულების ვალდებულება ნებაყოფლობითია და მთლიანად არის დამოკიდებული ამ საზოგადოების წევრთა ნებაზე. მაშინ, როცა თვითმმართველობა „უნდა" ხორციელდებოდეს, და არა „შეიძლება" ხორციელდებოდეს. სახელმწიფო ამ საქმიანობას კი არ უშვებს, არამედ მოითხოვს მის განხორციელებას".[491] მეორე მხრივ, არც თვითმმართველობის, როგორც ცალსახად სახელმწიფო ინსტიტუტის განხილვაა მართებული, რადგან ამ შემთხვევაში იკარგება თვითმმართველობის ისეთი აუცილებელი თვისებები, როგორიცაა ინიციატივა, თვითშემოქმედება, მოქმედების თავისუფლება და საქმიანობის დაფუძნება ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებზე. თუ ამ ნიშნებს ჩამოვაცლით, ვღებულობთ სახელმწიფოს ადგილობრივ ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომელიც მოკლებულია შესასძლებლობას თავის საქმიანობა წარმართოს ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად და შეასრულოს ის დანიშნულება, რაზეც ზემოთ გვქონდა საუბარი.

აქედან გამომდინარე შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ თვითმმართველობას გააჩნია გარდამავალი სტატუსი თვითორგანიზაციიდან მართველობისკენ და იგი განიცდის როგორც სპეციფიურ გარე, ისე შინაგანი პროცესებით გამოწვეულ ზემოქმედებას. თვითმმართველობის არსი მდგომარეობს ორი უმთავრესი საწყისის დიალექტიკურ კავშირში: ერთი მხრივ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ინტეგრირებულნი არიან სახელმწიფო მართველობით მექანიზმში, რის გამოც თვითმმართველობა წარმოადგენს საჯარო ხელისუფლების განცალკევებულ დონეს. მეორე მხრივ თვითმმართველ ერთეული არის ადგილობრივი თანასაზოგადოების თვითორგანიზების ფორმა. თვითმმართველობის ასეთი სტატუსი განაპირობებს როგო-

490 Лазаревский, Лекции по государственному праву. т. I-II. Конституционное право, 1910, 78.

491 Коркунов , Русское государственное право, т. 2, 1909, 489.

რც გარე სპეციფიურ ზემოქმედების (კანონმდებლობის დახვეწის), ასევე, და საქართველოს შემთხვევაში უპირატესადაც, მოსახლეობის გააქტიურების სტიმულირების აუცილებლობას.

ადგილობრივი თვითმმართველობა გულისხმობს მოსახლეობის მიერ საერთო ინტერესების ჩამოყალიბებას და შემდგომ მის რეალიზებას – შესაბამის პრობლემის გადაწყვეტას. ორივე ამ საკითხში თანაბრად არის ჩართული როგორც საზოგადოებრივი, ისე სახელმწიფოებრივი ფაქტორები: საერთო ინტერესები არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს სახელმწიფო ინტერესებს და გადაწყვეტის გზები და ფორმები არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს მოქმედ კანონმდებლობასა და დადგენილ წესებს.

აღნიშნული განაპირობებს თვითმმართველობის ბუნების სპეციფიკას. მასში ხდება როგორც ადგილობრივი საზოგადოების ისე სახელმწიფოს ინტერესებისა და ხედვების თავმოყრა და შეჯერება. თვითმმართველობა არის ორმხრივი ზემოქმედების არეალი: „ქვევიდან" – ადგილობრივი საზოგადოების და „ზევიდან" – სახელმწიფო ხელისუფლების. რომელიმე მათგანის შესუსტება ან გაქრობა იწვევს თვითმმართველობის შესუსტებას ან გაქრობას. ამიტომ, თვითმმართველობის სტაბილურობა და განვითარება ამ ორი ფაქტორის თანაბრად წარმოჩენასა და გაწონასწორებაზეა დამოკიდებული. ამასთან, ეს თანაბრობა და გაწონასწორებულობა არის სინერგიული და არა მექანიკური ხასიათის. არა მხოლოდ საზოგადოება „ქვევიდან" და სახელმწიფო „ზემოდან" ზემოქმედებს თვითმმართველობაზე, არამედ თავად თვითმმართველობა ახდენს ზეგავლენას ერთი მხრივ საზოგადოებაზე („ხალხს აფხიზლებს. საზოგადო მზრუნველობისათვის ხალისს უღვიძებს"), ხოლო მეორე მხრივ სახელმწიფოზე („უზრუნველყოფს სახელმწიფოს მართვის რეჟიმის დემოკრატიულობას და წარმოადგენს ამგვარი რეჟიმის საფუძველს").

3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი სამართლებრივი საფუძვლები

3.1. საქართველოს კონსტიტუცია

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მე-2 მუხლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი აღიარებული უნდა იქნეს ქვეყნის უმაღლესი საკანონმდებლო აქტით, კონსტიტუციით. საქართველოს კონსტიტუცია მიღებული იქნა 1995 წლის 24 აგვისტოს, როცა ჯერ კიდევ არ არსებობდნენ თვითმმართველობის ორგანოები და თვითმმართველობას ეხებოდა კონსტიტუციის მხოლოდ ერთი პუნქტი: „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ თვითმმართველობის მეშვეობით სახელმწიფოს სუვერენიტეტის შეულახავად. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის

წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება ორგანული კანონით".[492]

2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილი იქნა მთელი რიგი ცვლილებები, მათ შორის, მნიშვნელოვანი ცვლილებები შეეხო თვითმმართველობის საკითხსაც. კერძოდ, გარკვეულად რედაქტირდა კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი. ამ პუნქტის ახალი რედაქციით განისაზღვრა, რომ „თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს ანესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეულახავად, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ხელს უწყობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას."[493] ცხადია, კარგი იყო, ამ პუნქტში დამატებული, თუნდაც დეკლარაციული ხასიათის, მეორე წინადადება, რომ „სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ხელს უწყობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას". თუმცა, მეორე მხრივ, ამ პუნქტის პირველი წინადადების ახლებური რედაქცია კიდევ უფრო შემზღუდველი ხასიათის მატარებელი გახდა. კერძოდ, 1) თუ 1995 წ. რედაქციით თვითმმართველობა აღიარებული იყო საქართველოს მოქალაქეთა უფლებად, 2010 წ. რედაქციით ამ უფლების სუბიექტად განისაზღვრა თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები. ცხადია, რომ აქტიური საარჩევნო უფლების რეალიზებისათვის აუცილებელია შესაბამის თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრაცია, მაგრამ თვითმმართველობის უფლების განხორციელება მხოლოდ არჩევნებში მონაწილეობით არ შემოიფარგლება. პირიქით, შეიძლება ითქვას, რომ თვითმმართველობის უფლების განხორციელება (მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღებაში, შესრულებასა და შესრულების მონიტორინგში) სწორედ არჩევნების შემდეგ იწყება და ამ უფლების განსახორციელებლად სულაც არ არის აუცილებელი შესაბამის თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრაცია. 2) კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტში არა მხოლოდ უცვლელად იქნა დატოვებული ფრაზა, რომ თვითმმართველობა ხორციელდება სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეულახავად, არამედ ამ მიდგომას დამატებით კიდევ დაემატა სიტყვები „საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად". ერთი მხრივ ცხადია, რომ თვითმმართველობის უფლების განხორციელება უნდა ეფუძნებოდეს კანონს და უნდა ხორციელდებოდეს კანონის დაურღვევლად. მაგრამ პრინციპულად მნიშვნელოვანია საკითხი, თვითმმართველობა უნდა ხორციელდებოდეს „კანონის შესაბამისად" თუ, როგორც ამას მიუთითებს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტია – „კანო-

492 საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი (1995 წ. რედაქცია)

493 საქართველოს კონსტიტუცია. მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი (2010 წ. რედაქცია)

ნის ფარგლებში" (within the limits of the law) ?[494] ეს არის არა უბრალოდ ტერმინოლოგიური, არამედ პრინციპული ხასიათის სხვაობა. ევროპული ქარტია ამოდის რეგულირების ნეგატიური „ultra vires" პრინციპიდან („ყველაფერი დაშვებულია, რაც კანონით არ არის აკრძალული") და მიუთითებს, რომ თვითმმართველობამ უნდა იმოქმედოს „კანონის ფარგლებში", ხოლო საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრულია რეგულირების პოზიტიური „intra vires" პრინციპი („ყველაფერი აკრძალულია, რაც კანონით არ არის დაშვებული") და მითითებულია, რომ თვითმმართველობა უნდა ხორციელდებოდეს კანონმდებლობის შესაბამისად ანუ კანონმდებლობით დადგენილი წესით. ეს პოზიცია კიდევ უფრო დეტალურადაა ასახული ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლის პირველ პუნქტში, რომლის თანახმად, „მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილების მოცულობა (ფარგლები) და განხორციელების წესი შეიძლება განისაზღვროს მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე."

2010 წ. კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებებიდან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო კონსტიტუციაში თვითმმართველობის სპეციალური, VII[1] თავის დამატება. როგორც აღვნიშნეთ, 1995 წ. კონსტიტუციით თვითმმართველობის საკითხი შემოიფარგლებოდა მხოლოდ ერთი პუნქტით. 2010 წ. შეტანილი ცვლილებით კონსტიტუციას დაემატა ახალი თავი. ეს თავი შედგებოდა სამი მუხლისაგან (101[1], 101[2], 101[3]), რომლებიც განსაზღვრავდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის უმთავრეს საკითხებს. კერძოდ, კონსტიტუციის 101[1]-ე მუხლის პირველი პუნქტით დადგენილი იყო, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების შექმნისა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით." აქვეა მოცემული იყო თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ურთიერთმიმართება და იერარქია: „ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები ანგარიშვალდებული არიან ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების წინაშე."

კონსტიტუციის 101[2]-ე მუხლი ეძღვნებოდა თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებების საკითხს. ამ მუხლის პირველი პუნქტით აღიარებული იყო ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილებების გამიჯვნა და მოცემული იყო თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილების კლასიფიკაცია (უფლებამოსილების დაყოფა საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებად). ამასთან ერთად, დადგენილი იყო, რომ მხოლოდ ორგანული კანონით შეიძლება განისაზღვროს თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილების ძირითადი პრინციპები და უფლება-მოვალეობები. ამავე მუხლის მე-2 პუნქტი აღიარებდა

494 ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია, მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი.

თვითმმართველი ერთეულის კანონით განსაზღვრულ საკუთარ უფლებამოსილებათა ექსკლუზიურობას და ადგენდა ამ უფლებამოსილებათა განხორციელების პრინციპებს. საქართველოს თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილებებს ახორციელებს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით. როგორც ვხედავთ, ეს პუნქტი მართალია აღიარებს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის დამოუკიდებლობას და საკუთარ პასუხისმგებლობას, მაგრამ ისევე როგორც ეს იყო მოცემული კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტში, კვლავინდებურად ხაზგასმას აკეთებს „intra vires" პრინციპზე, რომ თვითმმართველობა ხორციელდება კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

კონსტიტუციის 101^{2}-ე მუხლის მე-3 პუნქტი აღიარებდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილ თვითმმართველობის უფლებამოსილების განსაზღვრის ერთ-ერთ ფუძემდებლურ პრინციპს, რომლის თანახმად, „თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია თავისი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით." ხოლო ამავე მუხლის მე-4 პუნქტი ეხებოდა უფლებამოსილებათა დელეგირების წესს და დელეგირების ე.წ. კომპენსაციის პრინციპს, რომლის თანახმად, უფლებამოსილებათა დელეგირება დაიშვება „მხოლოდ შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით, რომელთა ოდენობის გაანგარიშების წესი განისაზღვრება კანონით." სამწუხაროდ, კანონი, რომელიც განსაზღვრავდა დელეგირებული უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის საჭირო რესურსების ოდენობის გაანგარიშების წესს, არ იქნა მიღებული და თვითმმართველი ერთეულის მიერ დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განხორციელების სრული კომპენსაცია დღემდე ერთ-ერთ პრობლემატურ საკითხად რჩება.

კონსტიტუციის 101^{3}-ე მუხლის პირველი პუნქტი აღიარებდა, რომ თვითმმართველ ერთეულს აქვს საკუთარი ქონება და ფინანსები. ხოლო ამავე მუხლის მე-2 პუნქტი იძლეოდა კონსტიტუციურ გარანტიას, რომ თვითმმართველი ერთეულის ორგანოების მიერ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულება სავალდებულოა თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე. კონსტიტუციის ამ მუხლის ბოლო მე-3 პუნქტი ეხებოდა თვითმმართველი ერთეულის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხს. კონსტიტუციის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ კანონით დადგენილი წესით. აქვე მოცემული იყო სახელმწიფო ზედამხედველობის სახეები: ა) სამართლებრივი ზედამხედველობა, რომლის მიზანია თვითმმართველობის ორგანოთა ნორმატიული აქტების იერარქიით მასზე უფრო მაღლა მდგომ საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა და ბ)

თვითმმართველ ერთეულის მიერ მასზე დელეგირებული უფლებამოსილების ჯეროვანი განხორციელების უზრუნველყოფა.

3.2. ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ"

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტია განსაზღვრავს თვითმმართველობის განხორციელების ძირითად პრინციპებს. იგი რატიფიცირებულ იქნა საქართველოს პარლამენტის მიერ 2004 წლის 26 ოქტომბერს, რის შემდეგ ქარტია გახდა საქართველოს კანონმდებლობის შემადგენელი ნაწილი და მასში მოცემული პრინციპების დაცვა სავალდებულოა როგორც სახელმწიფო, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის.

ქარტიის პრეამბულა ადგენს ევროპის საბჭოს სახელმწიფოებისათვის სავალდებულოდ დასაცავი ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითად პრინციპებს:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის აღიარება სახელმწიფოს დემოკრატიული წყობის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საფუძვლად;
- მოქალაქეთა საზოგადოებრივ საქმეთა მართვაში მონაწილეობის უფლების ევროპის საბჭოს სახელმწიფოთათვის საერთო დემოკრატიულ ღირებულებად აღიარება;
- ამ უფლების უპირველესად ადგილობრივ დონეზე განხორციელება;
- ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია, როგორც ევროპაში მართვის ყველაზე ეფექტური სისტემის მოწყობის საფუძველი;
- დემოკრატიულად არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის და მათი ხელმძღვანელი ორგანოების არსებობა, რომელთაც გააჩნიათ ფართო ავტონომია საკუთარ კომპეტენციებში, ამ კომპეტენციათა განხორციელების საშუალებებსა და მათი ამოცანების გადასაწყვეტად საჭირო სახსრებში.

ქარტიის აღიარებით საქართველოს სახელმწიფომ აიღო ვალდებულება, შექმნას პირობები ადგილობრივი თვითმმართველობის ამ ძირითად პრინციპთა აღსასრულებლად. ეს პირობები და პრინციპები ჩამოყალიბებულია ქარტიის I ნაწილის მე-2 – მე-11 მუხლებში.

3.3. თვითმმართველობის კოდექსი

ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" მიღებული იქნა 2014 წ. 5 თებერვალს. ეს არის რიგით მესამე (პირველი ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" მიღებული იქნა 1997 წ. 16 ოქტომბერს, ხოლო 2005 წ. 16 დეკემბერს მიღებული იქნა ახალი ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ") ორგანული კანონი, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციისა და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიის პრინციპების შესაბამისად განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებას, თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობას და საქმიანობის ძირითადი პრინციპებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსმა გააერთიანა მანამდე ცალკე კანონებად არსებული ნორმატიული აქტები: საქართველოს კანონი „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ", „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ", „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" და „პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ", რომლებიც ინტეგრირებული იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში. შესაბამისად, ორგანული კანონი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძვლებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებებს, მათი შექმნისა და საქმიანობის წესებს, მათ ფინანსებსა და ქონებას, ურთიერთობებს მოქალაქეებთან, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან და საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიულ პირებთან, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობისა და პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების წესებს. იგი არის თვითმმართველობის მარეგულირებელი უმთავრესი კანონი, რომელიც განსაზღვრავს თვითმმართველობის განხორციელების ძირითად სამართლებრივ ჩარჩოს.

4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური სტრუქტურა

4.1. ინსტიტუციური სტრუქტურის მნიშვნელობა და ძირითადი პრინციპები

ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია თვითმმართველობის სწორი ორგანიზაცია და ეფექტური ინსტიტუციური მოწყობა. რა თქმა უნდა, ინსტიტუციური მოწყობა უპირატესად ემსახურება მუშაობის გამართულ ორგანიზებას, გადაწყვეტილებების მიღების ეფექტურობას და ოპერატიულობას, გადაწყვეტილების

მიღების პროცესში ადგილობრივ ინტერესთა მაქსიმალურ გათვალისწინების შესაძლებლობას, ინსტიტუციათა საქმიანობის დუბლირების და ინსტიტუციათა შორის შესაძლო კონფლიქტის გამორიცხვას. მაგრამ, პოსტსაბჭოური ქვეყნებისათვის ზემო აღნიშნულის გარდა და შეიძლება ითქვას უფრო უპირატესადაც, თვითმმართველობის ინსტიტუციურმა მოწყობამ პირველ რიგში ხელი უნდა შეუწყოს თვითმმართველობის განხორციელებაში მოსახლეობის მონაწილეობის მექანიზმების შექმნას, ცენტრალიზებული მართვის სისტემის და სტილის შეცვლას, კოლეგიური ფორმის ინსტიტუციების (უპირველესად კი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს) დომინანტობას, კორუფციის ინსტიტუციური საფუძვლის აღმოფხვრას და ინსტიტუციების კლანურ პრინციპით მოწყობაზე უარის თქმას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობით განისაზღვრება თვითმმართველობის ინსტიტუციების სახეები, მათი შექმნის წესი, ურთიერთმიმართება და ორგანიზაციული აგებულება. ამ ინსტიტუციების მიზანია, უზრუნველყოს თვითმმართველობის განხორციელება, თვითმმართველობის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხთა გადაწყვეტა. თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობისას უმთავრეს საკითხს წარმოადგენს სწორი ბალანსის დაცვა პოპულარობასა და კომპეტენტურობას შორის. თვითმმართველობა წარმოადგენს მოქალაქეებთან ყველაზე ახლო მდგომ ხელისუფლებას, ამიტომ ცხადია, თვითმმართველობის ორგანოთა მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა პოპულარობას უმნიშვნელოვანესი ადგილი უკავია. მაგრამ პოპულარული გადაწყვეტილებები შეიძლება ყოველთვის არ იყოს რაციონალური და კომპეტენტური. ასეთმა გადაწყვეტილებებმა, რომელიც ერთჯერადად შეიძლება ყველაზე უფრო მისაღებია მოსახლეობისათვის, საბოლოო ჯამში შესაძლოა ყველაზე მეტად დააზარალოს ამავე მოსახლეობის ინტერესები. ამიტომ, საჭიროა გადაწყვეტილებების პოპულარობა დაბალანსებული იქნეს გადაწყვეტილებების რაციონალურობით (რომელიც შეიძლება თავდაპირველად არც თუ ისე მისაღები იყოს მოსახლეობისათვის). წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ირჩევა უშუალოდ მოსახლეობის მიერ, ორიენტირებულია მის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა პოპულარობაზე. რაც შეეხება აღმასრულებელ ორგანოს, რომელიც, როგორც წესი, შედგება დაქირავებული, პროფესიონალი მოხელეებისაგან, იგი ორიენტირებულია გადაწყვეტილებათა მიღების რაციონალობაზე, პასუხისმგებელია მიღებული გადაწყვეტილების კომპეტენტურობაზე და ნაკლებად ამ გადაწყვეტილებების პოპულარობაზე.

პოპულარობასა და კომპეტენტურობას, დემოკრატიულობასა და ეფექტურობას შორის სწორი ბალანსის დაცვა და თანხვედრა ამა თუ იმ ქვეყნის ისტორიული, დემოგრაფიული, გეოგრაფიული, სამართლებრივი სისტემის, პოლიტიკური რეჟიმის, მენტალობისა და ტრადიციების სპეციფიკის გათვალისწინებით განაპირობებს ინსტიტუციური მოდელების მრავალფეროვნებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ორგანიზება უკავშირდება თვითმმართველობის კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხების დაგეგმვის, გადაწყვეტილების მომზადების, გადაწყვეტილების მიღების, გადაწყვეტილების განხორციელების, გადაწყვეტილების შესრულებაზე კონტროლის ფუნქციების გადანაწილებას სახვადასხვა ორგანოებს შორის. ფუნქციათა ასეთი გადანაწილება განაპირობებს ინსტიტუციათა ჩამოყალიბებას. კლასიკური ფორმით გამოყოფენ ორ ძირითად – წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ინსტიტუციას. ამასთან, ამგვარი დაყოფა არ შეიძლება გავაიგივოთ სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილების საკითხთან. ინსტიტუციათა გაყოფით ხდება არა ხელისუფლების დანაწილება, არამედ ფუნქციათა გამიჯვნა თვითმმართველობის სახვადასხვა ორგანოებს შორის. თვითმმართველობა არის ერთიანი ორგანიზმი და აქ შეიძლება მოხდეს მხოლოდ უფლებამოსილებათა გადანაწილება და „გაწონასწორება“ და არა ხელისუფლების გამიჯვნა და დაბალანსება. ამიტომ თვითმმართველობათა ინსტიტუციების დაყოფა წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებად, არ შეიძლება გავაიგივოთ და იგივე მოთხოვნები დავუყენოთ, როგორიცაა სახელმწიფო ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლების დაყოფის შემთხვევაში (მით უმეტეს, რომ თვითმმართველობაში არ არსებობს და არც შეიძლება არსებობდეს სახელმწიფო ხელისუფლების მესამე კომპონენტი – სასამართლო ხელისუფლება).

4.2 საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური სტრუქტურის ფორმირების ძირითადი ეტაპები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა და შესაბამისად მისმა ინსტიტუციონალურმა სტრუქტურებმა ჩამოყალიბება დაიწყეს 1998 წლიდან, როცა ჩატარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა პირველი არჩევნები. თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური სტრუქტურების განვითარებაში გამოიყოფა ხუთი ეტაპი, როცა ხდებოდა კანონის შესაბამისად ამ სტრუქტურების ცვლილება.

პირველი ეტაპი დაიწყო 1998 წლიდან და გრძელდებოდა 2002 წლამდე; მეორე ეტაპი მოიცავს 2002-2006 წლებს, მესამე ეტაპი დაიწყო „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ახალი ორგანული კანონის მიღებით და გრძელდებოდა 2010 წლამდე. 2010 წ. ორგანულ კანონში შეტანილი იქნა ცვლილებები, რამაც ჩამოაყალიბა განსხვავებული ინსტიტუციური სტრუქტურა, რომელმაც იარსება 2014 წლამდე. 2014 წ. მიღებული იქნა ახალი ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, რომელმაც შემოიტანა ახლებური ინსტიტუციური მოწყობა.

5. თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები

5.1. თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა კლასიფიკაცია

1997 წ. მიღებული ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" თავდაპირველად არ ახდენდა თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა მკვეთრ დაყოფას საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებად. ორგანული კანონის მე-7 მუხლში ჩამოთვლილი იყო თვითმმართველი ერთეულის კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხები, რომლის ბოლო ქვეპუნქტად მითითებული იყო, რომ თვითმმართველი ერთეულის კომპეტენციას განეკუთვნება „საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული და სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული სხვა საკითხები". ამავე მუხლის მე-2 პუნქტი კი ადგენდა დელეგირების უმთავრეს წესს, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს მიერ თავის გამგებლობაში არსებული ცალკეული ფუნქციების გადაცემა დაიშვება მხოლოდ შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემასთან ერთად".

2001 წ. ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებით მოხდა უფლებამოსილებათა კლასიფიკაცია. კანონით დადგენილი იქნა უფლებამოსილებების სამწვეროვანი დაყოფა:

- ექსკლუზიური უფლებამოსილებები, რომელიც თვითმმართველ ერთეულს მინიჭებული აქვს და რომელსაც იგი ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით და რომელთა გადასაწყვეტად იყენებს სრულ ადმინისტრაციულ, მომსახურებით, საინვესტიციო და მარეგულირებელ უფლებამოსილებებს;

- დელეგირებული უფლებამოსილება – სახელმწიფო ორგანოს უფლებამოსილება, რომელიც გადაცემული აქვს ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებს და რომელიც ამ ორგანული კანონით დადგენილი წესით, კანონის თანახმად ან ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებს შორის დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე განსახორციელებლად გადაეცემა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს;

- ნებაყოფლობითი უფლებამოსილება – ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს უფლებამოსილება, საკუთარი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომლებიც კანონის თანახმად არ არის ამოღებული მისი უფლებამოსილებიდან ან არ არის მიკუთვნებული სახელმწიფო ორგანოს უფლებამოსილებას.

2001 წ. შეტანილი ცვლილებით ორგანულ კანონს დაემატა 6[1]-ე მუხლი, რომელიც ადგენდა უფლებამოსილებათა განხორციელების ძირითად დებულებებს. ამ მუხლის მიხედვით თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური და დელეგირებული უფლებამოსილებები წარმოადგენდნენ სავალდებულო ხასიათის უფლებამოსილებებს, რომელთა შესრულებაც იყო თვითმმართველი ერთულის ვალდებულება, ხოლო ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების განხორციელება დამოკიდებული იყო თვითმმართველი ერთეულის ინიციატივაზე და იგი ხორციელდებოდა სუბსიდიარობის პრინციპის დაცვით. ამავე მუხლის მე-6 პუნქტით მოცემული იყო, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ადგილობრივი პირობებისა და მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში, მათ უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ საკითხებზე შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებისას აქვთ მოქმედების თავისუფლება".

თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა სამწევროვანი დაყოფა შენარჩუნებული იქნა 2005 წ. მიღებული ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ"

2009 წ. ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებით მოხდა ექსკლუზიური და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების გაერთიანება თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ უფლებამოსილებად. შესაბამისად, უფლებამოსილების სამწევროვანი დაყოფა შეიცვალა უფლებამოსილების ორ ტიპად დაყოფად:

- საკუთარი უფლებამოსილებები, რომელიც განიმარტა, როგორც თვითმმართველი ერთეულის ორგანული კანონით დადგენილი უფლებამოსილება, რომელსაც ის ახორციელებს დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით;

- დელეგირებული უფლებამოსილება, რომელიც წარმოადგენს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს უფლებამოსილებას და, რომელიც ორაგნული კანონით დადგენილი წესით, კანონის თანახმად ან ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებს შორის დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე განსახორციელებლად გადაეცემა თვითმმართველ ერთეულს.

მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილება არის ორგანული კანონით დადგენილი უფლებამოსილება, რომელსაც ის დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებს. მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილება არის სახელმწიფო/ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს უფლებამოსილება, რომელიც მუნიციპალიტეტს გადაეცა კანონის საფუძველზე ან საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე, სათანადო მატერიალური და ფინანსური უზრუნველყოფით.

5.2. თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებები

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი თვითმმართველობას განმარტავს, როგორც უფლებას კანონის ფარგლებში მართოს და მოაწესრიგოს საზოგადო საქმეების მნიშვნელოვანი წილი. იმაზე, თუ რა საკითხებს აწესრიგებს და ამ საკითხებს რა მოცულობა და რა მნიშვნელობა გააჩნიათ მთლიანად საზოგადო საქმეებში, განაპირობებს ადგილობრივი თვითმმართველობის როლს, მნიშვნელობასა და ავტორიტეტს. რაც უფრო დიდია ამ საკითხების მოცულობა და მნიშვნელობა, მით უფრო დიდა თვითმმართველობის მნიშვნელობა საზოგადოებრივ ცხოვრებაში. ცხადია, მხოლოდ უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი არ არის საკმარისი. აუცილებელია თვითმმართველობის ორგანოებს გააჩნდეთ ამ უფლებამოსილებათა განხორციელებაზე დამოუკიდებლად გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობაც და ამ უფლებამოსილების განსახორციელებლად საჭირო რესურსები.

წლების მიხედვით თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებებია:

უფლებამოსილება		1998	2001	2005	2010	2014
საერთო ადმინისტრირების სფერო						
	თვითმმართველობის ორგანოთა სტრუქტურის შექმნა და შესაბამის დებულებათა მიღება	+	+	+	+	+
	თანამდებობის პირთა არჩევა და დანიშვნა	+	+	+	+	+
	მუნიციპალიტეტის შიდა ადმინისტრაციული დაყოფა	*	*	+	+	+
	თვითმმართველი ერთეულის სიმბოლოების დადგენა, საპატიო წოდებებისა და ჯილდოების შემოღება	*	*	+	+	+
	თვითმმართველ ერთეულში გეოგრაფიულ ობიექტთა სახელდება	*	*	+	+	+
	ობიექტთა ნუმერაცია	*	*	+		

	მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობა: ერთობლივი სამსახურების შექმნა, თვითმმართველობის ასოციაციების შექმნა		+	+	+	+
	ადგილობრივი არქივის შექმნა	+	+	+	+	
	საარქივო მომსახურების ტარიფების დადგენა				+	
	ადგილობრივი საინფორმაციო სამსახურის ორგანიზება და შენახვა	+	+			
	სახანძრო უსაფრთხოება	*	*	+	+	
	თვითმმართველ ერთეულში შეკრებებისა და მანიფესტაციების გამართვასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება	*	*	+	+	+
ეკონომიკური განვითარება						
	თვითმმართველი ერთეულის განვითარების სტრატეგიების, პროგრამებისა და გეგმების მიღება და განხორციელება;	+	+	+		+
	ინვესტირების მიმართულებების, საკუთარი, აგრეთვე ერთობლივი მიზნობრივი პროგრამების განსახორციელებლად საჭირო სახსრების განსაზღვრა				+	
	თვითმმართველ ერთეულში ინვესტიციების ხელშეწყობა				+	
	კანონით განსაზღვრული იურიდიული პირების შექმნა, რეორგანიზაცია და ლიკვიდაცია	+	+	+	+	+
საფინანსო სფერო						

	ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, განხილვა და დამტკიცება, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენა და შეფასება	+	+	+	+	+
	საბიუჯეტო სახსრების განკარგვა; ადგილობრივი შესყიდვების განხორციელება	+	+	+	+	+
	ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება, მათი განაკვეთების დადგენა ზღვრული ოდენობების ფარგლებში	+	+	+	+	+
ტერიტორიული დაგეგმარებისა და მშენებლობის სფერო						
	სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და შესაბამის სფეროში ნორმებისა და წესების განსაზღვრა	*	*	+	+	+
	ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტაციის, მათ შორის, მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის, განაშენიანების რეგულირების გეგმის, დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების, დამტკიცება	+	+	+	+	+
	მშენებლობის ნებართვის გაცემა	*	*	+	+	+
	მშენებლობაზე ზედამხედველობის განხორციელება	+	+	+	+	+
ბუნებრივი რესურსების, მიწათსარგებლობისა და ქონების მართვის სფერო						

	მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვისა და განკარგვის წესების დადგენა			+	+	
	მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა	+	+	+	+	+
	მიწათსარგებლობა; მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების მართვა	+	+	+	+	+
	მიწათსარგებლობის დაგეგმვა, თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის ზონებად (გამწვანების, დასვენების, სამრეწველო, სავაჭრო და სხვა სპეციალური ზონები) დაყოფა, მათი საზღვრების დადგენა და შეცვლა	*	*	+	+	+
	ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის ფონდი		+	+	+	
	ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის რესურსების მართვა	*	*	+	+	
ტერიტორიის კეთილმოწყობის, ინფრასტრუქტურის განვითარებისა და კომუნალური მეურნეობის სფერო						
	ტერიტორიის კეთილმოწყობა და შესაბამისი საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარება	+	+	+	+	+
	ქუჩების, პარკების, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების დასუფთავება	+	+	+	+	+
	ტერიტორიის გამწვანება	+	+	+	+	+
	გარე განათება	*	*	+	+	+
	მყარი (საყოფაცხოვრებო) ნარჩენების შეგროვება და გატანა	*	*	+	+	+
	ნაგავსაყრელები და ნარჩენების უტილიზაცია	*	*	+		

	წყალმომარაგება	+	+	+		+
	წყალარინება (სანიაღვრე სისტემები, კანალიზაცია)	+	+	+	+	+
	სამელიორაციო სისტემის განვითარება	+	+	+	+	+
	გაზმომარაგება		+			
	ელექტრომომარაგება		+			
	ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებზე საგზაო მოძრაობის ორგანიზება	+	+	+	+	+
	პარკირება და დგომის/ გაჩერების წესების რეგულირება	*	*	+	+	+
	მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება;	+	+	+	+	+
	მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემა	*	*	+	+	+
	გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება	*	*	+	+	+
	გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება	*	*	+	+	+
	შინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა და უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა					+
	სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა	+	+	+	+	+
	საბინაო და არასაცხოვრებელი ფონდის შექმნა და განკარგვა	+	+			
	საბინაო-კომუნალური მომსახურების ტარიფის, მომსახურების წესების დადგენა			+		

განათლება, კულტურა, სპორტი და დასვენება						
	ადგილობრივი თვითმყოფადობის, შემოქმედებითი საქმიანობისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და განვითარება	*	*	+	+	+
	ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა, რეკონსტრუქცია და რეაბილიტაცია	*	*	+	+	+
	ბიბლიოთეკების, საკლუბო დანესებულებების, კინოთეატრების, მუზეუმების, თეატრების, საგამოფენო დარბაზებისა და სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და ახალი ობიექტების მშენებლობა	+	+	+	+	+
სოციალური სფერო						
	სკოლამდელი და სკოლისგარეშე აღზრდის დანესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა	*	*	+	+	+
	ადრეული და სკოლამდელი აღზრდის დანესებულებების ავტორიზაცია					+
	ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება, მათ შორის, საჯარო თავშეყრის ადგილებისა და მუნიციპალური ტრანსპორტის სათანადოდ ადაპტირებისა და აღჭურვის უზრუნველყოფა				+	+

	უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია					+
	დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება	*	+	*	+	

შენიშვნა: * ეს უფლებამოსილებები ამ პერიოდებში გააჩნდა მხოლოდ ქ. თბილისს. სხვაგან ამ უფლებამოსილებებს ახორციელებდნენ ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები.

5.3. თვითმმართველი ერთეულზე დელეგირებული უფლებამოსილებები და უფლებამოსილების დელეგირების პრინციპები

თვითმმართველ ერთულზე სახელმწიფოს მიერ გარკვეული უფლებამოსილების დელეგირებას ითვალისწინებდა ჯერ კიდევ 1997 წ. ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ". ამ კანონშივე იყო მოცემული დელეგირების ფორმები და დელეგირების პრინციპები, რომლებიც ანალოგიურად აისახა თვითმმართველობის შესახებ შემდგომ მიღებულ კანონებში და იგივე სახით არის წარმოდგენილი დღეს მოქმედ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში. კანონის თანახმად უფლებამოსილების დელეგირება ხდება:

- კანონის საფუძველზე: ასეთ შემთხვევაში უფლებამოსილების დელეგირება მოცემულია კონკრეტულ კანონში და იგი ეხება ყველა თვითმმართველ ერთეულს;
- ხელშეკრულების საფუძველზე: ასეთ შემთხვევაში სახელმწიფო მმართველობის ორგანოსა და კონკრეტულ მუნიციპალიტეტს შორის ფორმდება დელეგირების ხელშეკრულება, რომლის საფუძველზეც სახელმწიფო მმართველობაში არსებული გარკვეული უფლებამოსილება გადადის მხოლოდ ამ თვითმმართველ ერთეულზე.

რაც შეეხება უფლებამოსილების დელეგირების ერთ-ერთ უმთავრეს პირობას, ე.წ. კომპენსაციის პრინციპს, რომელიც გულისხმობს, რომ დელეგირებისას უნდა მოხდეს შესაბამისი რესურსების გადაცემაც, ეს პრინციპიც ასევე მოცემული იყო ჯერ კიდევ 1997 წ. ორგანულ კანონში. 1997 წ. რედაქციის ორგანული კანონის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს მიერ თავის გამგებლობაში არსებული ცალკეული ფუნქციების გადაცემა დაიშვება მხოლოდ შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემასთან ერთად". ეს პრინციპი, ანალოგიუ-

რად იქნა აღიარებული შემდგომ პერიოდში მიღებული ორგანულ კანონებში, ხოლო 2010 წ. საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებით, ასევე აისახა კონსტიტუციის 101²-ე მუხლის მე-4 პუნქტში: „სახელმწიფო ორგანოების მიერ თვითმმართველი ერთეულისათვის უფლებამოსილებათა დელეგირება დასაშვებია საკანონმდებლო აქტების, აგრეთვე ხელშეკრულებების საფუძველზე, მხოლოდ შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით, რომელთა ოდენობის გაანგარიშების წესი განისაზღვრება კანონით". ანალოგიურ დებულებას შეიცავს ახალი რედაქციის კონსტიტუციის 72-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, რომლის თანახმად, „სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ თვითმმართველი ერთეულისთვის უფლებამოსილების დელეგირება ხორციელდება საკანონმდებლო აქტის ან ხელშეკრულების საფუძველზე, შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით".

დელეგირების წესი და პირობები ასახულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-17 მუხლში, რომელიც მიუთითებს, რომ „1. სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანომ მუნიციპალიტეტს შეიძლება გადასცეს სახელმწიფო/ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს ის უფლებამოსილებები, რომელთა განხორციელებაც ადგილობრივ დონეზე უფრო ეფექტიანია. 2. სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს მიერ მუნიციპალიტეტისათვის უფლებამოსილებების დელეგირება შეიძლება შესაბამისად საქართველოს საკანონმდებლო აქტით ან ავტონომიური რესპუბლიკის კანონით, აგრეთვე საქართველოს ან ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობის საფუძველზე დადებული ხელშეკრულებით, სათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით".

6. სახელმწიფო ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე

6.1. თვითმმართველობის საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის მნიშვნელობა და მიზანი

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფოს ზედამხედველობა მეტად ფაქიზი საკითხია და გულისხმობს მის განხორციელებას მკაცრად განსაზღვრულ ფარგლებში. „ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი უპირატესად სახელმწიფო ზედამხედველობის მოცულობით განისაზღვრება. სახელმწიფო ზედამხედველობის მოცულობა არის მასშტაბი იმის დასადგენად, თუ რა ადგილი უკავია ადგილობრივ თვითმმართველობას სახელმწიფოს სტრუქტურაში. მოქალაქისა და სახელმწიფოს ურთიერთობის მსგავსად ასევე პრინციპული მნიშვნელობა ენიჭება იმას, თუ რა ადგილი მიეკუთვნება ადგილობრივ თვითმმართვე-

ლობას სახელმწიფო სტრუქტურაში სახელმწიფო-პოლიტიკური და სახელმწიფო-სამართლებრივი რეორგანიზაციის პროცესში".[495] ამ სფეროში ძირითადი კითხვის ნიშნები ჩნდება იმასთან მიმართებაში, თუ სად გადის ზღვარი ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის. რამდენად კანონიერად, ზომიერად და კორექტულად ხორციელდება სახელმწიფო ზედამხედველობა და რამდენად არის დაცული ადგილობრივი ორგანოების ინტერესები და უფლებები ზედამხედველობის პროცესში.

სახელმწიფო ზედამხედველობის მეშვეობით უპირატესად ორი მიზანი სრულდება:

1) ერთი მხრივ, უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს კანონის უზენაესობის და სახელმწიფო ინტერესის დაცვა. სახელმწიფოს უნდა ქონდეს სათანადო ბერკეტები, რათა არ დაუშვას კანონის დარღვევა, მათ შორის თვითმმართველი ერთეულის მხრიდან;

2) მეორე მხრივ, თვითმმართველობის ერთეულებს გარანტირებული უნდა ჰქონდეთ მოქმედებისა და გადაწყვეტილების მიღებისათვის საჭირო დამოუკიდებლობა და თავისუფლება, რათა მათ შეეძლოთ ადგილობრივ პირობებს მისადაგებული გადაწყვეტილებების საჯარო უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესში როგორც ორგანიზაციული თვალსაზრისით, ასევე ფინანსური შესაძლებლობების გათვალისწინებით. უნდა არსებობდეს საკანონმდებლო გარანტია თვითმმართველობის საქმეებში უკანონო ჩარევის (მათ შორის სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან) აღსაკვეთად.

სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხი თვითმმართველობის ორგანულ კანონში პირველად დაფიქსირდა 2001 წ. „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებით. ორგანულ კანონს დაემატა მე-6[1] მუხლი, რომლის მე-3 პუნქტი მიუთითებდა, რომ „სახელმწიფო ორგანოთა კონტროლი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განხორციელებაზე დაიშვება მხოლოდ სასამართლო წესით, შესაბამისი სამართლებრივი აქტების მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით". ამავე მუხლის მე-7 პუნქტი კი მიუთითებდა, რომ „სახელმწიფო ორგანოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას ადგილობრივ ორგანოსა და შესაბამის სამსახურებს მეთოდურ ხელმძღვანელობას და ზედამხედველობას უწევს შესაბამისი სახელმწიფო ორგანო".

2005 წ. მიღებული ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის

495 სვანიშვილი/ფურმანი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის კანონის კომენტარი, 2008, 5.

შესახებ" ზოგადად მიუთითებდა, რომ „დაუშვებელია თვითმმართველი ერთეულის მიერ ექსკლუზიური ან ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების იმგვარი გამოყენება, რომელმაც შეიძლება გამოიწვიოს საქართველოს საკანონმდებლო აქტის მოთხოვნათა დარღვევა". ამავე კანონის მე17-ე მუხლის მე-2 პუნქტი კი ადგენდა, რომ „სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას თვითმმართველ ერთეულსა და შესაბამის სამსახურებს ზედამხედველობას უწევს კანონით ან შესაბამისი ხელშეკრულებით უფლებამოსილი სახელმწიფო მმართველობის ორგანო".

როგორც ვხედავთ, ორივე ეს კანონი მხოლოდ ძალზე ზოგადად ეხებოდა თვითმმართველი ერთეულის ორგანოებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხს. მართალია, ამ კანონებით ჩანდა ზედამხედველობის სხვა და სხვა რეჟიმი თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებზე, მაგრამ, არ იყო ზუსტად განსაზღვრული სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოები, თანამდებობის პირები, მათი უფლებამოსილებანი, არ იყო გარკვეული სამართლებრივი და ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ზომები, მათი გამოყენების წესები, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებათა გარანტიები სახელმწიფოს მხრიდან ზედამხედველობის განხორციელების პროცესში. ყოველივე ეს სერიოზულ პრობლემებს ქმნიდა როგორც სახელმწიფო ინტერესების დაცვის, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებათა გარანტირების თვალსაზრისითაც. ამიტომ, ძალზედ მნიშვნელოვანი იყო 2007 წლის 8 ივნისს სპეციალური კანონის მიღება „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ". ამ კანონის მიზანს წარმოადგენდა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის წესების დადგენა, ზედამხედველობის განხორციელებაზე უფლებამოსილი ორგანოს განსაზღვრა და ზედამხედველობის განხორციელების პროცესში სამართლებრივი გარანტიების შექმნა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის.

კანონით გამოიყო ზედამხედველობის ორი სახე:

1) სამართლებრივი ზედამხედველობა – ზედამხედველობის სახე, რომელიც ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ მიღებული (გამოცემული) ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად.

2) დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების ზედამხედველობა – მიზანშეწონილობის მოტივით ზედამხედველობა, რომელიც უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის მიერ მისთვის დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებას სახელმწიფო ინტერესებისა და იმ მითითებების შესაბამისად, რომლებსაც დელეგირების განმახორციელებელი იძლევა.

2010 წ. საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილ ცვლილებებით თვითმმართველობის ორგანოებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის მიზანი აისახა კონსტიტუციის 101[3]-ე მუხლის მე-3 პუნქტში, რომლის თანახმად, „სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა და დელეგირებული უფლებამოსილებების ჯეროვანი განხორციელება“.

2014 წ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიღებით გაუქმდა კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“. კანონის ძირითადი დებულებები ინტეგრირებული იქნა თვითმმართველობის კოდექსში, რომელშიც მუნიციპალიტეტების ორგანოებზე სახელმწიფო ზედამხედველობას ეძღვნება ცალკე თავი. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 129-ე მუხლით დელეგირებულ უფლებამოსილებების განხორციელებაზე ზედამხედველობას ეწოდა დარგობრივი ზედამხედველობა და განისაზღვრა, რომ სამართლებრივი ზედამხედველობა ხორციელდება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად. ხოლო, დარგობრივი ზედამხედველობა უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის მიერ მისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების კანონიერ და ჯეროვან განხორციელებას.

სახელმწიფო ზედამხედველობის სახეები მკვეთრად გაიმიჯნა და ამ სახეების მიმართ გარკვეული პრიორიტეტულობაც გამოიკვეთა საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის 72-ე მუხლის მე-5 პუნქტში, რომლის მიხედვით, „სახელმწიფო ხელისუფლება ახორციელებს სამართლებრივ ზედამხედველობას თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობაზე. თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის ზედამხედველობა გადაწყვეტილებათა მიზანშეწონილობის უზრუნველყოფის მიზნით დასაშვებია მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების საფუძველზე მიღებულ გადაწყვეტილებებთან მიმართებით“ აქვე, კონსტიტუციამ დაადგინა, რომ „სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება ორგანული კანონით დადგენილი წესით თანაზომიერების პრინციპის შესაბამისად“.

6.2. სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო

2007 წლის „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ კანონით ზედამხედველობის ორგანოდ განისაზღვრა სახელმწიფო-რწმუნებულები – გუბერნატორები, ხოლო აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკასა და ქ. თბილისში – ზედამხედველობა დაეკისრა საქართველოს პრემიერ-მინისტრს. კანონით, ზედამხედ-

ველობის ორგანოს (სახელმწიფო რწმუნებულ – გუბერნატორს და პრე-მიერ-მინისტრს) დაეკისრა როგორც სამართლებრივ, ისე დელეგირებულ უფლებამოსილების განხორციელებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით ცვლილება შეეხო სახელ-მწიფო ზედამხედველობის ორგანოს. კოდექსის 130-ე მუხლის თანახმად, მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის სამართლებრივ ზედამხედვე-ლობას ახორციელებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. ხოლო მუნიციპა-ლიტეტის მიერ მისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების განხორცი-ელების დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოა შესაბამისი სამინისტ-რო, რომლის უფლებამოსილების დელეგირებაც განხორციელდა კანონის შესაბამისად ან საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე დადებული ხელშეკრულების შესაბამისად.

ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით მოხდა ზედა-მხედველობის ორგანოთა გაყოფა. სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოდ სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ნაცვლად განისა-ზღვრა პრემიერ-მინისტრი, ხოლო დარგობრივი ზედამხედველობა დაევა-ლათ შესაბამის სამინისტროებს, რომელთა უფლებამოსილების სფეროშიც შედის მუნიციპალიტეტზე დელეგირებული საკითხები.

6.3. სახელმწიფო ზედამხედველობის სახეები

არსებობს სახელმწიფო ზედამხედველობის ორი სახე – სამართლებრივი ზედამხედველობა და დარგობრივი ზედამხედველობა

სამართლებრივი ზედამხედველობა ხორციელდება მხოლოდ ნორმატიულ აქტზე. ამასთან, სამართლებრივი ზედამხედველობა ეხება თვითმმართვე-ლობის ორგანოს მიერ მიღებულ ყველა ნორმატიულ აქტს, მიუხედავად იმისა, ეს ნორმატიული აქტი მიღებულია საკუთარი თუ დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში.

სამართლებრივი ზედამხედველობის მიზანია ადგილობრივი თვითმმართვე-ლობის ორგანოების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა. ეს არის სახელმწი-ფოს ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ვალდებულება უზრუნველყოს კანო-ნის უზენაესობა და არ დაუშვას კანონმდებლობის დარღვევა. ამ თვალსა-ზრისით პრინციპულად მიუღებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 132-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, რომლის თანახმად, „საქართველოს მთავრობა უფლებამოსილია ნორმატიული აქტით განსაზღვროს მუნიცი-პალიტეტის საკრებულოს მიერ მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლება-მოსილების სფეროში მისაღები იმ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სა-

მართლებრივი აქტების ნუსხა, რომლებზედაც არ ხორციელდება სამართლებრივი ზედამხედველობა". ეს ნიშნავს, რომ შეიძლება განისაზღვროს ის სფეროები ან საკითხები, რომელშიც დაშვებულია კანონის დარღვევა. ასეთი მიდგომა ძირეულად ეწინააღმდეგება როგორც კანონის უზენაესობის პრინციპს, ისე სამართლებრივი ზედამხედველობის მიზანს. (საბედნიეროდ, მთავრობის მიერ ასეთი ნორმატიული აქტი დღემდე არ მიღებულა).

კანონის თანახმად, სამართლებრივი ზედამხედველობა იწყება ნორმატიული აქტის „საკანონმდებლო მაცნეში" გამოქვეყნებიდან. ამდენად, სამართლებრივი ზედამხედველობა შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ მიღებულ ნორმატიულ აქტზე და დაუშვებელია ზედამხედველობის განხორციელება აქტის პროექტზე.

კანონის მიხედვით, სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო სამართლებრივ ექსპერტიზას უტარებს თვითმმართველობის მიერ გამოქვეყნებული ნორმატიულ აქტს და სამართლებრივ დასკვნას არაუგვიანეს 15 სამუშაო დღისა უგზავნის აქტის მიმღებ ორგანოს. სამართლებრივ დასკვნაში ზედამხედველობის ორგანო უთითებს იმ ნორმებს, რომლებსაც ეწინააღმდეგება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ მიღებული ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. იმ შემთხვევაში თუ ნორმატიული აქტი მიღებულია დელეგირებულ უფლებამოსილების სფეროში, ზედამხედველობის ორგანო ექსპერტიზას ახორციელებს დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოსთან კოორდინაციით. ამ მიზნით, სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო ნორმატიულ აქტს ან ნორმატიული აქტის იმ ნაწილს, რომელიც აწესრიგებს დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებულ საკითხებს, მისი მიღებიდან 3 სამუშაო დღის ვადაში უგზავნის შესაბამის დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოს ამ აქტის კანონიერების თაობაზე საკუთარი შენიშვნების წარმოსადგენად. დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო თავის დასკვნას აგზავნის შესაბამისი მიმართვის მიღებიდან არაუგვიანეს 5 სამუშაო დღისა. წინააღმდეგ შემთხვევაში სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია გასცეს სამართლებრივი დასკვნა.

სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს მიერ უარყოფითი სამართლებრივი დასკვნის გაცემის შემთხვევაში საკრებულო დასკვნის მიღებიდან 15 სამუშაო დღის ვადაში სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს უგზავნის ამ ნორმატიულ აქტში ცვლილების შეტანის ან ამ აქტის გაუქმების შესახებ მიღებულ ნორმატიულ აქტს ან მოტივირებულ წერილობით უარს. საკრებულოს მიერ ამ ვადაში სამართლებრივი დასკვნის გაუთვალისწინებლობის ან მოტივირებული წერილობითი უარის შემთხვევაში სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია გაითვალისწინოს და დამაკმაყოფილებლად ცნოს საკრებულოს მოტივირებული წერილობითი უარი ან 15 დღის ვადაში მიმართოს სასამართლოს ამ

ნორმატიული აქტის გაუქმების მოთხოვნით. მაგრამ, იმ შემთხვევაში თუ მუნიციპალიტეტის ნორმატიული აქტი ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის ნორმებს ან არსებით და გამოუსწორებელ ზიანს აყენებს მოქალაქეთა კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს, სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია კანონით ვადის დაუცველად, დაუყოვნებლივ მიმართოს სასამართლოს ნორმატიული აქტის გაუქმების მოთხოვნით.

დარგობრივი ზედამხედველობა ხორციელდება მუნიციპალიტეტის ორგანოს და/ან თანამდებობის პირის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებულ ინდივიდუალურ აქტებსა და მუნიციპალიტეტის ორგანოს ქმედებაზე. დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოა შესაბამისი სამინისტრო, რომლის უფლებამოსილების დელეგირებაც განხორციელდა. დარგობრივი ზედამხედველობა არის მიზანშეწონილობის მოტივით ზედამხედველობა, რომელიც უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის მიერ მისთვის დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებას სახელმწიფო ინტერესებისა და ამ მითითებების შესაბამისად, რომლებსაც დელეგირების განმახორციელებელი იძლევა.

თვითმმართველობის კოდექსი ითვალისწინებს დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლების საკითხსაც. იმ შემთხვევაში თუ მუნიციპალიტეტის შესაბამისი ორგანო არაჯეროვნად ახორციელებს ან არ ახორციელებს ამ კანონით მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებულ უფლებამოსილებას, ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია მუნიციპალიტეტს მოსთხოვოს ამ მოვალეობის შესრულება, მისცეს მას სავალდებულო მითითებები და მდგომარეობის გამოსასწორებლად განუსაზღვროს გონივრული ვადა – არანაკლებ 15 სამუშაო დღისა. ამ ვადის გასვლის შემდეგ, თუ დადგინდება, რომ მუნიციპალიტეტი კვლავ არაჯეროვნად ახორციელებს ან არ ახორციელებს შესაბამის ღონისძიებებს ან მდგომარეობის გამოსწორება შეუძლებელია, დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია საქართველოს მთავრობას მიმართოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლების წინადადებით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლების შესახებ გადაწყვეტილებას დადგენილებით იღებს საქართველოს მთავრობა, რომლითაც განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლებისას შესაბამისი დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების დროებითი წესი, მათ შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლების ვადა, შესაბამისი დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე პასუხისმგებელი ადმინისტრაციული ორგანო, აგრეთვე დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების უზრუნველსაყოფად განსახორციელებელი სხვა ღონისძიებები. ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლებასთან დაკავშირებული ხარჯები ანაზღაურდება შესაბამის

მუნიციპალიტეტისთვის გამოყოფილი მიზნობრივი ტრანსფერის მოცულობიდან გამოქვითვით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლება შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ერთჯერადად ან დროებითი ღონისძიების სახით, არაუმეტეს ერთი წლის ვადით. ამასთან, თვითმმართველობის კოდექსის 136-ე მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლების გამოყენება დაუშვებელია საკრებულოს უფლებამოსილების პირველი და ბოლო 6 თვის განმავლობაში.

7. თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობა

7.1. მნიშვნელობა და განმაპირობებელი ფაქტორები

თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის მნიშვნელობა უდავოა, რადგან თვითმმართველობა, უპირველეს ყოვლისა, არის მოქალაქეთა თვითორგანიზების ფორმა და მოქალაქეთა მონაწილეობის გარეშე იგი ვერც განხორციელდება. თვითმმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხი განაპირობებს თვითმმართველობის სიძლიერესაც და მის უნარს დამოუკიდებლად და მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად გადაწყვიტოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები. ამავდროულად, თავად თვითმმართველობის უნარი და შესაძლებლობა უზრუნველყოს მოსახლეობისათვის საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება და ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტა, განაპირობებს მოსახლეობის ინტერესს და სურვილს ჩაერთონ თვითმმართველობის განხორციელებაში.

ამდენად, ერთი მხრივ თვითმმართველობის რეალური უნარი და შესაძლებლობები გადაწყვიტოს მოსახლეობის პირველადი მნიშვნელობის საყოფაცხოვრებო-კომუნალური საკითხები და უზრუნველყოს მათთვის სათანადო საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება და მეორე მხრივ საკანონმდებლო გარანტიები საზოგადოების თვითმმართველობის განხორციელებაში ჩართულობის უზრუნველსაყოფად არის ის აუცილებელი წინაპირობები, რომლებიც ერთიან კომპლექსში განაპირობებენ თვითმმართველობის განხორციელებაში საზოგადოების მონაწილეობას. მათგან პირველი მიმართულება საფუძველს უქმნის მოქალაქის სურვილს და ინტერესს მონაწილეობა მიიღოს გადაწყვეტილების მომზადების, მიღებისა და განხორციელების პროცესში, ხოლო მეორე – განაპირობებს მოქალაქეთა შესაძლებლობას მიიღოს სრული ინფორმაცია, გააჩნდეს ეფექტური ბერკეტები გავლენა მოახდინოს გადაწყვეტილების მიღებასა და გააკონტროლის მიღებული გადაწყვეტილების შესრულების პროცესი. ამიტომ, საზოგადოების მონაწილეობა მართვის პროცესებში პირდაპირპროპორციულია მართვის დეცენტრალიზაციის ხარისხთან. მართვის ცენტრალიზაცია გა-

მორიცხავს მოქალაქის ჩართულობას და კანონმდებლობით აღიარებული მონაწილეობის მექანიზმები, თვითმმართველობის რეალური უნარისა და შესაძლებლობების გარეშე, მხოლოდ ფორმალურ ხასიათის მატარებლები იქნებიან.

თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობის ფორმები, პირობითად შეიძლება დავყოთ ორ ჯგუფად:

- თვითმმართველობის უშუალო განხორციელების მექანიზმები
- თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობის მექანიზმები.

თვითმმართველობის უშუალო განხორციელება წარმოადგენს უშუალო დემოკრატიის ფორმას, რაც გულისხმობს მოსახლეობის ან მისი ნაწილის მიერ: ა) ხელისუფლების უშუალო განხორციელების შესაძლებლობებსა და საშუალებებს (იმპერატიული ფუნქცია); ბ) ხელისუფლების ორგანოების მიერ ფუნქციების განხორციელების კორექტირების შესაძლებლობას (რეგულაციური ფუნქცია); გ) ხალხის ნების შეპირისპირებას ხელისუფლების ორგანოთა საქმიანობასთან (კონსულტაციური ფუნქცია).

რაც შეეხება თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმებს, ეს მექანიზმები ქმნიან იმის შესაძლებლობებს, რომ ყველა დაინტერესებულ პირს ქონდეს ერთნაირი შესაძლებლობა გააჩნდეს სრული ინფორმაცია და მიიღოს მონაწილეობა თვითმმართველობის კომპეტენციას მიკუთვნებულ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, ასევე კონტროლი გაუწიოს მიღებულ გადაწყვეტილებათა შესრულება.

პირველი ჯგუფის საკითხები მიმართულია იქითკენ, რომ მოქალაქეს გააჩნდეს სრული ინფორმაცია თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობის შესახებ, თვითმმართველობის სფეროს მიკუთვნებულ საკითხების შესახებ, ასევე, მოქალაქის უფლებების შესახებ მონაწილეობა მიიღოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ამასთან, ინფორმაცია უნდა იყოს დროული (მოქალაქე ინფორმაციას უნდა იღებდეს წინასწარ) და ხელმისაწვდომი (ამ ინფორმაციის მიღება არ უნდა იყოს დაკავშირებული მოქალაქის მიერ დამატებით ხარჯების გაწევასთან ან დამატებით ძალისხმევასთან).

მეორე ჯგუფის საკითხები შეეხება უშუალოდ იმ მექანიზმებს, რომელთა გამოყენებით პირს ეძლევა საშუალება გამოთქვას და დაიცვას საკუთარი მოსაზრება, მიაწოდოს წინადადებები და შენიშვნები გადაწყვეტილებათა პროექტებზე, შეიძლეს ინიციატივით თვითმმართველობის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხების გადასაწყვეტად.

ბოლო, მესამე ჯგუფის საკითხები უკავშირდება იმ მექანიზმებს, რომელთა მეშვეობითაც მოქალაქეს ეძლევა საშუალება გააკონტროლოს მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულების მიმდინარეობა და საჭიროების შემთხვე-

ვაში გამოიყენოს კანონით მინიჭებული დამატებითი ბერკეტები აღსრულების პროცესზე ზემოქმედების მოსახდენად.

თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ზემო აღნიშნული სამივე მიმართულება არის ურთიერთდაკავშირებული და სრულყოფილ მონაწილეობაზე საუბარი მხოლოდ მათ ერთიან კომპლექსში გააზრებით შეიძლება. ამ სამი მიმართულებიდან თუნდაც ერთი რომელიმე მათგანის ამოვარდნა განაპირობებს მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმის არ არსებობას. რაც უფრო სრულყოფილია თითოეული მიმართულება, მით უფრო ქმედითია ეს მექანიზმები და მით უფრო დიდია მოქალაქეთა ინტერესი ჩაერთოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

7.2. თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები

1) *დასახლების საერთო კრება.* დასახლების საერთო კრება არის სოფლის/დაბის/ქალაქის მოსახლეობის თვითორგანიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმა, რომელიც უზრუნველყოფს შესაბამის დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩევლის ამ დასახლებისა და მუნიციპალიტეტისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვის, გადაწყვეტისა და აღნიშნული მუნიციპალიტეტის ორგანოების წინაშე ინიცირების პროცესებში ქმედით მონაწილეობას.

2) *პეტიცია.* ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში 2015 წლის ივლისში შეტანილი ცვლილებებით გაფართოვდა პეტიციით წარსადგენს საკითხთა წრე. თუ ადრე პეტიცია შეიძლება ყოფილიყო შეტანილი მხოლოდ ნორმატიულ აქტით გადასაწყვეტ საკითხებზე, 2015 წ. კოდექსში შეტანილმა ცვლილებამ მნიშვნელოვნად გააფართოვა ამ საკითხთა წრე და კოდექსის 86-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, პეტიციის სახით შეიძლება წარდგენილ იქნეს: ა) ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტი; ბ) მოსამზადებელი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის ძირითადი პრინციპები ან კონკრეტული წინადადებები; გ) მუნიციპალიტეტისთვის ან/და დასახლებისთვის საერთო მნიშვნელობის პრობლემებიდან გამომდინარე საკითხების მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომაზე შესწავლის, განხილვისა და გადაწყვეტის მოთხოვნა.

3) *საკრებულოს, საკრებულოს კომისიის, საკრებულოს დროებითი სამუშაო ჯგუფის სხდომებზე დასწრებისა და მონაწილეობის წესი.* ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 87-ე მუხლის თანახმად, ნებისმიერ პირს აქვს უფლება წინასწარი ნებართვისა და შეტყობინების გარეშე და-

ესწროს საკრებულოს, საკრებულოს კომისიის, საკრებულოს დროებითი სამუშაო ჯგუფის ღია სხდომებს. იმისათვის, რომ დასწრების უფლება იქნეს გარანტირებული, კანონის თანახმად, სავალდებულოა საკრებულოს, საკრებულოს კომისიის, საკრებულოს დროებითი სამუშაო ჯგუფის სხდომის დარბაზში იყოს გამოყოფილი ადგილები სხდომაზე დასწრების მსურველი მოქალაქეებისათვის. ამასთან, იმ შემთხვევაში, თუ მსურველთა რაოდენობა მეტია გამოყოფილი ადგილების რაოდენობაზე, კანონი ავალდებულებს საკრებულოს აპარატს უზრუნველყოს სხდომის ტრანსლაცია ან მის ხელთ არსებული იმ ტექნიკური საშუალებების გამოყენება, რაც სხდომაზე დასწრების მსურველებს საშუალებას მისცემს მოუსმინონ და თვალყური ადევნონ სხდომის მიმდინარეობას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 87-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის საჯარო სხდომებზე დამსწრე პირებს უფლება აქვთ, წინასწარი ნებართვის გარეშე, მაგრამ მხოლოდ სხდომის თავმჯდომარის თანხმობის შემთხვევაში, საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი წესით დაუსვან შეკითხვები მომხსენებელს და თანამომხსენებელს, გააკეთონ განმარტება და განცხადება, წარადგინონ ინფორმაცია.

4) *გამგებლის/მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა.* ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 88-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, გამგებელი/მერი და საკრებულოს წევრი ვალდებული არიან, წელიწადში ერთხელ მაინც, არაუგვიანეს პირველი ნოემბრისა, საკრებულოს დადგენილებით განსაზღვრული წესით, მოაწყონ საჯარო შეხვედრები ამომრჩევლებთან და წარუდგინონ მათ ანგარიში გაწეული მუშაობის შესახებ. ანგარიშვალდებულ პირთა წრის განსაზღვრა გამომდინარეობს იქედან, რომ როგორც გამგებელი/მერი, ასევე საკრებულოს წევრები არჩეულნი არიან უშუალოდ მოსახლეობის მიერ. ამიტომ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი სწორედ მათ ავალებს წარუდგინონ ანგარიში ამომრჩევლებს გაწეული საქმიანობის შესახებ. ამავე დროს, კანონი საკრებულოს ავალებს მიიღოს დადგენილება, რომლითაც განისაზღვრება ამომრჩევლებთან საჯარო შეხვედრებისა და ანგარიშის წარდგენის წესი.

კანონის თანახმად, მოქალაქეებს უფლება აქვთ არა მხოლოდ დაესწრონ ანგარიშის წარდგენას, არამედ დასვან შეკითხვები, მოახდინონ ანგარიშის შეფასება, გამოთქვან შენიშვნები და მისცენ რეკომენდაციები. ამიტომ, საჭიროა ყველა ეს ანგარიში წინასწარ იქნეს გამოქვეყნებული და ასევე წინასწარ უნდა იქნეს ცნობილი ამ ანგარიშის საჯარო წარდგენის დრო და ადგილი.

5) *სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო.* 2015 წ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შეტანილი ცვლილებით სავალდებულო გახდა მოქალაქეთა მონაწილეობის კიდევ ერთი დამხმარე ინსტიტუციის – სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების შექმნა. თვითმმართველობის კოდექსის 86^1-ე მუხლის თანახმად, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო არის გამგებლის/მერის სათათბირო ორგანო. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობაში შედიან მეწარმე იურიდიული პირების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენლები. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობას ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი. კანონის თანახმად, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობა განისაზღვრება არანაკლებ 10 ნევრით. ამასთან, საბჭოში ერთი სქესის წარმომადგენელთა რაოდენობა არ უნდა იყოს 1/3-ზე ნაკლები.

გამგებელი/მერი ვალდებულია მის მიერ დამტკიცებულ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს განსახილველად წარუდგინოს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტი, მუნიციპალიტეტის სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტები, მუნიციპალიტეტის გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ წინადადებები, აგრეთვე სხვა მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტები, ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტები.

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო იკრიბება გამგებლის/მერის ინიციატივით 3 თვეში ერთხელ მაინც. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს გადაწყვეტილება ფორმდება სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომის ოქმით.

თავი IX. მოძღვრება საჯარო მმართველობის საქმიანობის ფორმებზე

მოძღვრება საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებზე არის ადმინისტრაციული მეცნიერებების ერთ-ერთი ცენტრალური ნაწილი. საკითხის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ანალიზისათვის, პირველ რიგში, აუცილებელია ,,საქმიანობის" და ,,ფორმის" ცნებების განსაზღვრა და საჯარო მმართველობის ინსტრუმენტებთან მათი მიმართების დადგენა. შემდგომი განხილვის საგანია ,,საქმიანობის ფორმების" და ,,სამართლებრივი ფორმების" ცნებების გამიჯვნის მნიშვნელობა.

1. ტერმინოლოგიური გამიჯვნა

1.1. საქმიანობის ცნება

საჯარო მმართველობის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრის მნიშვნელოვანი ელემენტია ,,საქმიანობის" ცნება. საჯარო-სამართლებრივი საქმიანობა გულისხმობს, პირველ რიგში, აღმასრულებელი ხელისუფლების ქცევას, რაც მოქმედებაში, უმოქმედობაში ან თმენაში გამოიხატება. დასაქმებული სუბიექტის სტატუსი, არის თუ არა ის მოხელე, არ არის რელევანტური. ცნების ქვეშ ექცევა საჯარო სამსახურში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების[496] საქმიანობა. უფრო მეტიც, საქმიანობის ცნების მოქმედების სფერო სცდება აღმასრულებელი ხელისუფლების ფარგლებს (იქ დასაქმებული პირებს) და მოიცავს ხელისუფლების სამივე შტოს. საქმიანობის შინაარსის განსაზღვრის მთავარი კრიტერიუმია საჯარო-სამართლებრივი (მმართველობითი) უფლებამოსილებების განხორციელება. ასეთ უფლებამოსილებას კერძო პირებიც ახორციელებენ; ასეთ შემთხვევაში, მათზე დელეგირებული უფლებამოსილების შინაარსი, საკანონმდებლო ფარგლები და ბოჭვა განაპირობებს მათი საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივ ბუნებას.[497]

ადმინისტრაციული სამართალის მიზნებისთვის საქმიანობა გულისხმობს სუბიექტის ისეთ ქცევას, რომელსაც აქვს იდენტიფიცირებადი კრიტერიუმები და უკავშირდება სახელმწიფოს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების განხორციელებას.

---

496 ტერმინი უნდა განიმარტოს საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის საფუძველზე.

497 აღნიშნულის საპირისპიროდ, კერძო პირებს შორის, აგრეთვე, კერძო პირებსა და ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის ურთიერთობაში, მათ შორის, ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში, არ გვაქვს სახეზე კერძო პირების საჯარო-სამართლებრივი საქმიანობა, იხ. Lehr, Staatliche Lenkung durch Handlungsformen, 2010, 11.

1.2. ფორმის ცნება

ფორმის ცნების ქვეშ, გავრცელებული მიდგომის თანახმად, მოიაზრებენ ფორმალურ სამართლებრივ მოთხოვნებს. მატერიალურ-სამართლებრივი ნორმებისგან განსხვავებით, ის ადგენს კონკრეტულ ჩარჩოებს, რომლის ფარგლებშიც ხდება მატერიალურ-სამართლებრივად მოწესრიგებული საკითხების გადაწყვეტა. ,,ფორმა" ადმინისტრაციული სამართლის მიზნებისთვის არის ის აზრობრივი კონსტრუქცია, რომელიც ახდენს მმართველობის კომპლექსური და რთული პროცესის იდენტიფიცირებას და კონკრეტულ ფორმაში მოქცევას. საჯარო მმართველობის ყოველი გამოვლინება არ იძლევა შესაძლებლობას მივანიჭოთ მას დამოუკიდებელი ფორმის სტატუსი. ერთგვაროვანი გამოვლენისათვის დამახასიათებელი კრიტერიუმები ქმნის კონკრეტულ ფორმას, რომელიც განსხვავდება სხვა ერთი ან რამოდენიმე განმასხვავებელი კრიტერიუმის მქონე ფორმისგან. საჯარო მმართველობის ცნება, ფორმის ცნებისგან დამოუკიდებლად, გულისხმობს სახელმწიფოს საქმიანობას, რომელიც არ არის კანონშემოქმედება და მართლმსაჯულება, ხოლო საქმიანობის ფორმების ჭრილში ეს საქმიანობა, მისი სამართლებრივი მახასიათებლების გათვალისწინებით, მიეკუთვნება საქმიანობის დეფინირებულ ტიპს და უკავშირდება წინასწარ დადგენილ სამართლებრივ შედეგებს. საქმიანობის ფორმა არის ისეთი საქმიანობა, რომელიც ექცევა დადგენილი წესრიგის ფარგლებში და არაფორმალური ქცევისგან განსხვავებით, ნორმირებულ და ფორმალიზებულ საქმიანობის ტიპს წარმოადგენს.[498]

1.3. საჯარო მმართველობის საქმიანობის ფორმის და საჯარო მმართველობის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის ცნებების გამიჯვნა

საჯარო მმართველობის ,,საქმიანობის ფორმა" არ არის იდენტური ,,საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის" ცნებასთან. მმართველობითი საქმიანობის კონკრეტული სამართლებრივი ფორმისათვის მიკუთვნების არსი მდგომარეობს იმაში, რომ ეს შესაძლებლობას იძლევა ერთგვაროვანი სამართლებრივი პრობლემების გადასაწყვეტად განისაზღვროს კონკრეტული სამართლებრივი მიდგომა, რომელიც მისი გადაწყვეტის წინაპირობებს და შედეგებს ერთგვაროვნად განსაზღვრავს. სხვაგარად რომ ვთქვათ, სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრას აქვს განტვირთვის ფუნქცია, რამდენადაც, თუ კი მმართველობითი ღონისძიება განხორციელებულია მაგ., ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით, ღონისძიების განმახორციელებელ სუბიექტს უადვილდება შრომა, როდესაც მისი გამოცემის დროს ის გადის მისთვის კარგად ნაცნობ გზას, ხოლო მისმა ადრესატმა იცის, თუ რა სამართლებრივი შედეგები შეიძლება დადგეს,

498 იქვე, 17-18

რა შეცდომები შეიძლება იქნას დაშვებული მისი გამოცემის დროს და როგორ უნდა დაიცვას მან საკუთარი უფლება.[499]

შესაძლებელია საქმიანობის ფორმისა და სამართლებრივი ფორმის ცნებების სისტემატიზაცია შემდეგნაირად: საქმიანობის ფორმა არის ზოგადი ცნება და მოიცავს სამართლებრივი ფორმის ცნებას, რომელიც გულისხმობს ისეთ საქმიანობის ფორმებს, რომლებიც მოქცეულია სამართლებრივი მოწესრიგების ფარგლებში.[500] სზაკ-ი განსაზღვრავს საჯარო მმართველობის განხორციელების სამართლებრივ ფორმებს. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით განხორციელებული მოწესრიგება აქცევს საქმიანობის ფორმებს სამართლებრივ ფორმებად.

საქმიანობის ფორმასა და სამართლებრივ ფორმას შორის განსხვავება ნათლად ჩანს დაგეგმვით საქმიანობაში. გეგმა არის საჯარო მმართველობის საქმიანობის მნიშვნელოვანი ფორმა. ის შესაძლებელია განხორციელდეს სხვადასხა საქმიანობის სამართლებრივი ფორმით. გეგმები გამოიცემა კანონის, კანონქვემდებარე აქტის, აგრეთვე ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის და ხორციელდება, აგრეთვე, ადმინისტრაციული რეალაქტის ფორმით. გეგმა სამართლებრივ მნიშვნელობას იძენს მის კონკრეტულ სამართლებრივ ფორმაში იდენტიფიკაციის შემდეგ.[501]

2. ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის ფუნქცია

საქმიანობის ფორმების და სამართლებრივი ფორმების ურთიერთმიმართების საკითხი ნათლად ჩანს ადმინისტრაციული მეცნიერების და ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების ურთიერთმიმართებაში.

ადმინისტრაციული მეცნიერების ფარგლებში განხორციელებული მეცნიერული ანალიზის შედეგები წარმოაჩენს საჯარო მმართველობის საქმიანობის რეალობას და მის საჭიროებებს. ის ახდენს მმართველობითი ღონისძიებების განხორციელების ფორმების და საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის ფორმების წარმოჩენას თანამედროვე მმართველი სახელმწიფოს ფუნქციონალური საჭიროებების ჭრილში. ადმინისტრაციული მეცნიერებების კვლევებში წარმოჩენილია არა მარტო საჯარო მმართველობის საქმიანობის კლასიკური ფორმის – ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის, არამედ ხელშეკრულების და კოოპერატიული (თანამშრომლობითი) მმართველობითი ფორმების მნიშვნელობა კოოპერატიული სახელმწიფოს თეორიის ჭრილში. მეცნიერულ კვლევებში გაანალიზებულია ადმინისტრაციული ორგანოს საინფორმაციო ხასიათის ღონისძიებების – გაფრთხილებების და რეკომენდაციების სამართლებრივი

499 Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, 141.

500 იქვე. 142.

501 იქვე. 141.

ასპექტები, ასევე საჯარო მმართველობის პრაქტიკისათვის მეტად საჭირო ,,არაფორმალური" მმართველობის ელემენტები, როგორც არაფორმალური სახელმწიფოს გამოვლენა.[502]

ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, როგორც კანონმდებლის, ადმინისტრაციული მეცნიერებების, პრაქტიკის და ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების ,,ერთობლივი პროდუქტი"[503] თავს უყრის ადმინისტრაციული ორგანოს და სასამართლო პრაქტიკაში წამოჭრილ პრობლემებს და სამართლებრივი ნორმების სახით ადგენს ერთგვაროვან მიდგომებს ამ პრობლემების გადასაწყვეტად. მისი ეს მეხსიერების ფუნქცია მმართველობის პროცესს აძლევს სამართლებრივი რუტინის სახეს, რომელიც იძლევა პასუხს იმ ერთგვაროვან საკითხებზე, რომელიც გვხვდება ადმინისტრაციული სამართლის პრაქტიკაში.

საჯარო მმართველობის მრავალფეროვნების გათვალისწინებით, მისთვის სამართლებრივი კონტურების მიცემა არის საჯარო მმართველობის სამართლებრივი ფორმების სისტემატიზაციის ფუნქცია. ეს გამომდინარეობს არა მარტო სამართლებრივი სახელმწიფოს პერსპექტივიდან, არამედ საჯარო მმართველობის ფუნქციონირების თვალსაზრისითაც არის მნიშვნელოვანი.[504]

სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოყოფენ ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის ორმაგ ფუნქციას: საჯარო მმართველობის სამართლებრივ ჩარჩოში მოქცევა (დისციპლინირება) და მისი შესაფერისი ორგანიზაციული მოწყობის, საქმიანობის და წარმოების ფორმებით უზრუნველყოფა (სამართლებრივი ინსტრუმენტებით აღჭურვა).[505]

3. საქმიანობის ფორმის და სამართლებრივი შედეგის ურთიერთმიმართება

მოძღვრება საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების შესახებ ადგენს იმ კრიტერიუმებს, რომელიც შესაძლებელს გახდის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების სისტემატიზაციას. ამოსავალი წერტილია საჯარო მმართველობის რაციონალიზაციის და მოქალაქეთა უფლებების დაცვის

502 იქვე, 145.

503 Schmidt-Assmann, Zur Funktion des allgemeinen Verwaltungsrechts, Die Verwaltung, 1994, 137.

504 ლიტერატურაში გამოყოფენ საჯარო მმართველობის სამართლებრივი ფორმების 6 ფუნქციას: დამახსოვრების ფუქცია, კომპლექსურობის შემცირების ფუნქცია, გარანტის ფუნქცია, დაცვის ფუნქცია, მართვის ფუნქცია, ტრანსპორტირების ფუნქცია. იხ. Loeser, System des Verwaltungsrechts, 1994, 576.

505 Schmidt-Assmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee und System, 1982, 28-29.

ინტერესები. სისტემატიზაციის მთავარი კრიტერიუმია საქმიანობის სამართლებრივ ფორმასა და მისგან გამომდინარე სამართლებრივ შედეგს შორის ურთიერთმიმართება.[506] საჯარო მმართველობის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების კლასიფიკაცია მისი გამოყენების მიზნიდან (შესასრულებელი ამოცანიდან) გამომდინარე არ გვაძლევს სასურველ შედეგს, რამდენადაც მიზნის მიღწევა შესაძლებელია სხვადასხვა საქმიანობის ფორმების გამოყენებით და ბუნდოვანია კავშირი კონკრეტულ ერთ საქმიანობის ფორმასთან.[507] მიუხედავად იმისა, რომ სამართლებრივი ფორმის არჩევა ხდება იმის გათვალისწინებით, თუ რამდენად არის შესაძლებელი ადმინისტრაციული ორგანოს წინაშე მდგარი ამოცანის შესრულება შერჩეული ფორმის გამოყენებით, მთავარი ორიენტირი არის ის სამართლებრივი შედეგი, რომელიც მოსდევს კონკრეტული ფორმის გამოყენებას. საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის გამოყენებით წარმოშობილ სამართლებრივ შედეგს მივყავართ დასახული მიზნის მიღწევასთან.[508]

შერჩეული საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა გავლენას ახდენს ადმინისტრაციულ წარმოებაზე, რომელიც ადგენს მასში მონაწილე მხარეების უფლებებს, აგრეთვე, ადმინისტრაციულ პროცესზე – თითოეული საქმიანობის სამართლებრივი ფორმისათვის დადგენილი უფლების დაცვის საშუალების სწორად შერჩევაზე, რაც ნათლად ჩანს და კონკრეტული თავისებურებებით ხასიათდება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემთხვევაში. თითოეულ საქმიანობის სამართლებრივ ფორმას აქვს საკუთარი სამართლებრივი რეჟიმი. სამართლებრივი შედეგების თვალსაზრისით, შესაძლებელია მათ ჰქონდეთ მსგავსება ერთმანეთთან. განმსაზღვრელია, რომ განზრახული შედეგის მიღწევის მიზანი, მისი მიღწევის სახე და საშუალება და სამართლებრივი კონტროლის შესაძლებლობა (უფლების დაცვის საშუალება) შესაბამის, თანაზომიერ დამოკიდებულებაში იყოს ერთმანეთთან, ისე, რომ არცერთ ელემენტს არ ჰქონდეს არსებითად დომინანტური მდგომარეობა.[509]

4. საჯარო მმართველობის საქმიანობის ინსტრუმენტები

საჯარო მმართველობის არსი, პირველ რიგში, მდგომარეობს კანონის ფორმით მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულების პასუხისმგებლობაში.

506 Krause, Rechtsformen des Verwaltungshandelns: Überlegungen zu einem System der Handlungsformen der Verwaltung, mit Ausnahme der Rechtsetzung, 1974, 19.

507 Krause, Rechtsformen des Verwaltungshandelns: Überlegungen zu einem System der Handlungsformen der Verwaltung, mit Ausnahme der Rechtsetzung, 1974, 20.

508 Lehr, Staatliche Lenkung durch Handlungsformen, 2010, 30.

509 იქვე, 29.

იქ სადაც ეს საკანონმდებლო პროგრამები ზოგადი ხასიათისაა, მას ასევე აქვს მისი განვითარების პასუხისმგებლობა. და ბოლოს, საჯარო მმართველობის მესამე მნიშვნელოვანი მიმართულებაა პროგრამების რეალიზების პასუხისმგებლობა, რაც გამოიხატება მის კონკრეტიზაციაში საკუთარი მმართველობითი გადაწყვეტილებების ფორმით. შესაძლებელია ითქვას, რომ საჯარო მმართველობა ეს არის საკანონმდებლო პროგრამების აღსრულება, განვითარება და რეალიზება.[510]

თუ კი საჯარო მმართველობას განვმარტავთ როგორც საკანონმდებლო პროგრამების რეალიზების პროცესს[511], შესაძლებელია ამ პროგრამების კლასიფიკაცია[512], რაც, თავის მხრივ, შესაძლებლობას გვაძლევს მოვახდინოთ მათი რეალიზების ინსტრუმენტების განსაზღვრა.

5. პროგრამების კლასიფიკაცია

5.1. მარეგულირებელი პროგრამები

მარეგულირებელი ხასიათის პროგრამებს ახასიათებს სახელმწიფოს მხრიდან მკაცრად განსაზღვრული სავალდებულო ქცევის წესების დადგენა, რომელსაც აქვს მომწესრიგებელი სამართლებრივი ბუნება და მისი შესრულება უზრუნველყოფილია ვალდებულებებისა და აკრძალვების დადგენის ფორმით. ამ კატეგორიის ფართოდ გავრცელებული შემთხვევაა ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობები. ნებართვის ვალდებულების დადგენას აქვს ორი ფუნქცია: პრევენციული აკრძალვა ნებართვის გაცემის დათქმით და რეპრესიული აკრძალვა აკრძალვის მოხსნის შესაძლებლობით.[513] მარეგულირებელი პროგრამები, როგორც წესი, არის პირობადადებული, სადაც საჯარო მმართველობის საქმიანობის ფაქტობრივი გარემოებები ზუსტად არის აღწერილი. საჯარო მმართველობის ორგანოებს აქვთ მათი აღსრულების ფუნქცია, რაც ხორციელდება მისი ბუნების შესაბამისი საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის გამოყენებით.

5.2. მასტიმულირებელი პროგრამები

საკანონმდებლო პროგრამების საშუალებით ხდება ადამიანის ქცევაზე ირიბი ზეგავლენა ფინანსური მასტიმულირებელი საშუალებებით. გან-

510 Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, 135.

511 Schmidt-Assman, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVD-StRL 34, 1976, 221.

512 იხ. Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, 135-140.

513 დაწვრილებით იხ. ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე (ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება), 2016, 36-დან.

საკუთრებით, როდესაც სასურველი ქცევა დამოკიდებულია ინოვაციების და საკუთარი ინიციატივების გამოვლენასთან, იქ მარეგულირებელი ნორმები არ გვაძლევს შედეგს. ასეთი ქცევის წახალისება შესაძლებელია მასტიმულირებელი ფინანსური საშუალებების გამოყენებით. პოზიტიური სტიმულირების ნიმუშია ფინანსური შეღავათები ჰიბრიდულ და ელექტრო ავტომობილებზე, ხოლო ნეგატიური – სიგარეტის აქციზის გაზრდა. ორივე შემთხვევაში საკანონმდებლო პროგრამაში მოცემული ფინანსური სტიმულატორი გვაძლევს კანონმდებლის მიერ დასახული პოზიტიური შედეგის მიღწევის შესაძლებლობას.

5.3. უზრუნველმყოფი პროგრამები

საკანონმდებლო პროგრამების ერთ ნაწილში მთავარია არა მისი აღსრულების მიზანი, არამედ საჯარო მმართველობის როგორც გარანტორის განსაზღვრა. ასეთ შემთხვევაში ის ახდენს, როგორც ფინანსური საშუალებების (სოციალური დახმარება) ან სხვა საზოგადოებრივი ნივთების (გზების მშენებლობა), ასევე არამატერიალური სიკეთეების (მომსახურების გაწევა) ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას.

5.4. ინფორმაციული- და დარწმუნებითი პროგრამები

სახელმწიფოს საქმიანობაში მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს საზოგადოების ინფორმირების და დარწმუნების მეთოდი. ინფორმაციული პროგრამები შეიცავენ ისეთ ინფორმაციას, რაც აუცილებელია გადაწყვეტილების შესაბამისი ქცევისათვის. როდესაც სახელმწიფო ავრცელებს ინფორმაციას საფრთხეებზე, ეს შესაძლებლობას იძლევა არ მოვიქცეთ ისე, რომ შეგვექმნას საფრთხე.

დარწმუნების შემთხვევაში ადგილი აქვს, გრძელვადიან პერსპექტივაში, საზოგადოების ქცევაზე ზემოქმედების მიღწევას (მაგ., როდესაც ხდება გარემოსადმი მეგობრული დამოკიდებულების პროპაგანდა), ასეთი მეთოდი შეიძლება დამყარებული იყოს მორალურ კატეგორიებზე, გრძნობებზე და ემოციებზე ან რაციონალურ ელემენტებზე.

5.5. შუალედური დასკვნა

საკანონმდებლო პროგრამების კლასიფიკაცია შესაძლებლობას იძლევა თითოეული პროგრამისთვის შესაბამისი სამართლებრივი ინსტრუმენტი შეირჩეს. მარეგულირებელი პროგრამების შემთხვევაში გამოიყენება საჯარო მმართველობის განხორციელების კლასიკური სამართლებრივი ფორმა ინდივიდულური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რაც ყველა სხვა პროგრამებთან მიმართებით არ გამოგვადგება.

6. საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების სისტემა სზაკ-ის მიხედვით

6.1. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის[514] როგორც საჯარო მმართველობის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის არსი კარგად ჩანს მის სამართლებრივი სახელმწიფოს შესაბამისი სამართლებრივი წესრიგის უზრუნველყოფის ფუნქციაში, რაც თავის მხრივ გასაგები ხდება მისი ოთხი ძირითადი მნიშვნელობის გათვალისწინებით:

პირველ რიგში, უნდა გამოვყოთ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ინდივიდუალიზაციის და კონკრეტიზაციის ფუნქცია. ადმინისტრაციული ორგანო ზოგად-აბსტრაქტული მოწესრიგების საფუძველზე (კანონი ფორმალური და მატერიალური გაგებით) გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, სადაც განსაზღვრავს ინდივიდუალური პირთა წრის უფლებებს და მოვალეობებს და ახდენს კონკრეტული შემთხვევის მოწესრიგებას. ეს მნიშვნელოვანია მოქალაქის ინტერესების გათვალისიწინებით. ამ მნიშვნელოვანი ფუნქციის გვერდით ის ასევე ახდენს ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის სამართლებრივი წესრიგის ქვეშ მოქცევას.

აღნიშნულ შედეგთან მჭიდრო კავშირშია მისი მეორე ფუნქცია – გადაწყვეტილების აღსრულების საფუძვლების შექმნა. ადმინისტრაციული ორგანო ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შემდეგ ხდება უფლებამოსილი აღასრულოს ეს აქტი. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილება მოიცავს მისი თვითაღსრულების პრივილეგიას.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის ადმინისტრაციული წარმოების ფორმალური ფინალი. ის გამოიცემა ადმინისტრაციული წარმოების წესების დაცვით. ამაში მდგომარეობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესის სამართლებრივ ფარგლებში მოქცევის არსი, რაც ემსახურება როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს, ისე მოქალაქის ინტერესებს.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის საპროცესო-სამართლებრივი ფუნქცია ვლინდება იმაში, რომ ის არის უფლების დაცვის საპროცესო სამართლებრივი საშუალების განსაზღვრის აუცილებელი წინაპირობა. სასკ-ი გვთავაზობს უფლების დაცვის შესაძლებლობას მიუხედავად მმართველობითი საქმიანობის სამართლებრივი ფორმისა. უფლების დაცვა დაკავშირებულია სუბიექტური საჯარო-სამართლებრივი უფლების დარღვევასთან, ხოლო შესაბამისი სარჩელის სახის დადგენა კი

514 ცნების ელემენტები იხ. ტურავა, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, 2016, 85-135.

უკავშირდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოყენებულ საქმიანობის სამართლებრივ ფორმას.

აღნიშნული ოთხი მნიშვნელოვანი ფუნქცია აძლევს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების სისტემაში ცენტრალურ ადგილს. მისი განსაკუთრებულობა აიხსნება სპეციფიკური ფუნქციით. ის, პირველ რიგში, ემსახურება მმართველობის ეფექტიანობას, რამდენადაც ის საჯარო მმართველობის განხორციელების მოქნილ და რაციონალურ ინსტრუმენტს წარმოადგენს. მეორე მხრივ, ის ემსახურება მოქალაქეთა ინტერესების დაცვას, რომლის უფლებებს და ვალდებულებებს ადგენს და ამით ქმნის სტაბილურ საფუძვლებს სახელმწიფოსა და მოქალაქის ურთიერთობაში სამართლებრივი განჭვრეტადობის თვალსაზრისით.[515]

6.2. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი

ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა, რომელიც არის მომწესრიგებელი ბუნების. ეს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა გამოიყენება იმ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ რომელიც განისაზღვრება იმ კანონით, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს აღჭურავს ასეთი აქტის გამოცემის უფლებამოსილებით. საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის შემთხვევაში მნიშვნელოვანია, რომ თვით ამ კანონში განისაზღვროს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილების ,,შინაარსი, მიზანი და მოცულობა". ე.ი. თვითონ კანონმდებელმა უნდა განსაზღვროს მომავალში ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით განხორციელებული სამართლებრივი მოწესრიგების ჩარჩოები და მიმართულებები ისე რომ მმართველობის ორგანოს შეეძლოს კანონმდებლის ნების ფარგლებში და შესაბამისად მოქმედება.

ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან მიჯნავს მისი ზოგად აბსტრაქტული ხასიათი. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ადგენს ქცევის ზოგად წესს, რომელიც მიმართულია მისი გამოცემის დროს განუსაზღვრელად ბევრი სახის ურთიერთობების განუსაზღვრელი რაოდენობის მონაწილეებისკენ.[516]

515 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, 223.

516 დაწვრილებით იხ. ტურავა, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, 2016, 135-143.

6.3. ადმინისტრაციული რეალაქტი

რეალაქტი (დე ფაქტო მოქმედება, რეალური მოქმედება, უბრალო მმართველობითი საქმიანობა) არის ადმინისტრაციული ორგანოს ისეთი საჯარო-სამართლებრივი ღონისძიება, რომელიც მიმართულია არა სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის, შეცვლის ან შეწყვეტისკენ, არამედ ფაქტობრივი შედეგების დადგომისაკენ. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისაგან რეალაქტის გამიჯვნის კრიტერიუმია ცნების ელემენტი – მოწესრიგება. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული რეალური მოქმედება შეიძლება გამოვლინდეს როგორც ორგანიზაციის შიგნით, ასევე მის გარეთ. შიდაორგანიზაციულ რეალაქტთან მაშინ გვაქვს საქმე, როდესაც მისი ფაქტობრივი შედეგები არ სცილდება ამ ორგანიზაციის ფარგლებს. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებული რეალაქტების დიდი ნაწილი მიმართულია ორგანიზაციის გარეთ ფაქტობრივი შედეგების დადგომისკენ. იურიდიულ ლიტერატურაში ხდება ორგანიზაციის გარეთ გამოვლენილი რეალაქტების ორ ჯგუფად სისტემატიზაცია: საინფორმაციო ხასიათის რეალაქტები (მოქალაქეებისთვის ახსნა-განმარტებების მიცემა; საჯარო გაფრთხილება მოსალოდნელი საშიშროების თავიდან ასაცილებლად; საჯარო წლიური მოხსენებები და ა.შ.) და ფაქტობრივი ქმედებები (ქუჩების შეკეთება, დასუფთავება; სკვერების მოწყობა; სოციალური ფულადი და მატერიალური დახმარებების გაცემა და ა.შ.).[517]

6.4. გეგმა როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ფორმა?

6.4.1. მნიშვნელობა

დაგეგმვა არ არის თანამედროვეობის აღმოჩენა. ის ასევე გვხვდება საბჭოთა პერიოდის საქართველოში. დამოუკიდებლობის მოპოვების პირველ წლებში აშკარა იყო მის მიმართ ნეგატიური დამოკიდებულება, რამდენადაც ის საბჭოთა მმართველობის სტილთან ასოცირდებოდა. დღეისათვის არავინ არ დავობს დაგეგმვის მნიშვნელობაზე თანამედროვე სოციალური სახელმწიფოს პრაქტიკაში. დაგეგმვა უზრუნველყოფს არა მარტო სახელმწიფო ორგანოების კოორდინირებულ მოქმედებას, არამედ ის აძლევს იმპულსებს საზოგადოებრივი და ეკონომიკური სფეროების განვითარებას. დაგეგმვის ინსტიტუტის გამოყენების ძირითადი სფერო არ არის საჯარო მმართველობა, ის უფრო მეტად გხვდება საკანონმდებლო ხელისუფლების და მთავრობის საქმიანობაში.

517 დანვრ. იხ. იქვე, 144-147.

6.4.2. დეფინიცია

იურიდიულ ლიტერატურაში გხვდება მცდელობა, მოხდეს გეგმის დეფინიციის ჩამოყალიბება. გეგმის მრავალფეროვანი ბუნება, რომელიც იმიჯნება დამგეგმავი სუბიექტის, ადრესატის, შინაარსის, მოქმედების ვადის და მოქმედების ძალის მიხედვით, შეუძლებელს ხდის სრულყოფილი დეფინიციის ჩამოყალიბებას. თითქმის არავინ არ დავობს იმაზე, რომ გეგმა არ არის დამოუკიდებელი საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა, არამედ ის გამოხატავს განსხვავებული გამოვლინებების კრებსით სახელწოდებას, რომლის შეფასება უნდა მოხდეს მისი სამართლებრივი საფუძვლების გათვალისწინებით.[518]

ლიტერატურაში ხდება გეგმის და დაგეგმვის ცნებების გამიჯვნა. დაგეგმვა არის გეგმის მისაღებად განხორციელებული საქმიანობა. გეგმა არის ამ საქმიანობის პროდუქტი. დაგეგმა გულისხმობს გარკვეულ ავტონომიას, როგორც მიზნების განსაზღვრის ასევე საშუალებების შერჩევის თვალსაზრისით. ამის გათვალისწინებით, ეს, როგორც წესი, კანონმდებლის და მთავრობის უფლებამოსილებაა. საჯარო მმართველობის საქმიანობაში ერთმანეთისგან უნდა გავმიჯნოთ აღმასრულებელი და დამგეგმავი საქმიანობა. პირველი გულისხმობს კანონმდებლის და მთავრობის გადაწყვეტილებების აღსრულებას და ის წინასწარ არის განსაზღვრული, ხოლო მეორე – კანონმდებლის ან მთავრობის მიერ დადგენილ ჩარჩოებში მიზნების და მისი მიღწევის გზების დამოუკიდებელ განსაზღვრას გულისხმობს.[519]

6.4.3. სამართლებრივი ბუნება

როგორც აღინიშნა, გეგმა არ არის საჯარო მმართველობის საქმიანობის დამოუკიდებელი ფორმა. ის შესაძლებელია ნებისმიერი ფორმით განხორციელდეს – კანონის, მთავრობის კანონქვემდებარე აქტის, უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის და ადმინისტრაციული რეალაქტის ფორმით. ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა შემოწმდეს მისი სამართლებრივი ფორმა. ამის დადგენა შესაძლებელია უფლებამოსილების განმსაზღვრელი სამართლებრივი აქტის საფუძველზე.

სამართლებრივი თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია ორი ურთიერთსაპირისპირო ინტერესის – გეგმის როგორც ადმინისტრაციული ინსტრუმენტის და მისი სამართლებრივი შედეგებისადმი ადრესატების კანონიერი ნდობის საკითხების გარკვევა. უფლების დაცვის კუთხით ხდება მათი კლასიფიკაცია როგორც შიდა ორგანიზაციული თუ ორგანიზაციის გარეთ, აგრეთვე, რო-

518 იხ. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, 435.

519 იხ. იქვე, 440.

გორც ზოგად-აბსტრაქტული თუ ინდივიდუალური ბუნების გეგმები. გეგმის კონკრეტულ სამართლებრივ ფორმაში მოქცევა განსაზღვრავს უფლების დაცვის სამართლებრივ საშუალებას.

7. არაფორმალური მმართველობითი საქმიანობა

არაფორმალური მმართველობის ცნება უცხოა საქართველოს ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებისა და პრაქტიკისათვის. როგორც საქართველოში ამ თემაზე ჩატარებული კვლევა[520] ადასტურებს, საჯარო მმართველობის პრაქტიკაში არ არსებობის მისი სწორი გაგება. რესპონდენტები არაფორმალური მართვის მეთოდებზე საუბრისას ნათლად ვერ ავლებენ ხაზს ფორმალური ურთიერთობებისთვის დამახასიათებელ მეთოდებთან. მისი გამოყენების ინტენსიურობაც საეჭვო ხდება, როდესაც ერთი ნაწილი მას „ყოველდღიური სამუშაო პროცესად" განიხილავს, ხოლო მეორე ნაწილი საერთოდ არ იყენებს მას. არც ის ნაწილია კლასიკური არაფორმალური მეთოდების გამოყენების ნიმუში, რომელიც მას იშვიათად იყენებს. გამოკითხვის შედეგები ცალსახად ადასტურებს რომ ამ ტერმინის მიმართ საჯარო სამსახურის პრაქტიკაში არსებობს ნეგატიური მიდგომა, ის ცუდთან უფრო ასოცირდება ვიდრე პოზიტიურთან და სასარგებლოსთან. არაფორმალური მმართველობის მეთოდის უპირატესობები არ არსი ბოლომდე გააზრებული. რესპონდენტები უთითებენ ისეთ უპირატესობებზე, როგორიცაა შედეგის მიღწევის სისწრაფე, ზედმეტი ფორმალიზმის თავიდან აცილება, პოზიციების და არგუმენტების შეჯერების შესაძლებლობა, რაც დადებით როლს ასრულებს საბოლოო გადაწყვეტილებაზე. რესპონდენტები განსაკუთრებით ხაზს უსვამენ იმას, რომ არაფორმალური გადაწყვეტილებების მეშვეობის შესაძლებელი ხდება მაქსიმალურად კომპეტენტური და რეალობასთან მიახლოებული (აქცეპტაბელური) გადაწყვეტილების მიღება.

7.1. ნორმატიული მოწესრიგების შემცვლელი არაფორმალური მმართველობა

არაფორმალური მმართველობა როგორც არაფორმალური სამართლებრივი სახელმწიფოს გამოვლინება[521] მნიშვნელოვანია არა მარტო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის აღსრულებისათვის დამახასიათებელი უარყოფითი ეფექტების თავიდან ასაცილებლად, არამედ ნორმატიული აქტების გამოცემით გამოწვეული სირთულეების დასაძლევადაც.[522] კა-

520 იხ. ცარციძე/ბესელია/ცუხიშვილი/ყალიჩავა, საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში (სოციოლოგიური კვლევა), 2017, 11, 34-35.

521 Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, 236.

522 სტრუქტურა იხ. Bohne; in. Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, 236.

ნონის და კანონქვემდებარე აქტის გამოცემის ნაცვლად არაფორმალური მოლაპარაკებების ფარგლებში შესაძლებელია მიიღწეს შედეგი, რომელიც არის ეკონომიური და ეფექტიანი. განსაკუთრებით სამეწარმეო სფეროში და გარემოს დაცვის საკითხებზე შესაძლებელია მისი აქტიური გამოყენება. მაგ., შეთანხმება სიგარეტის ინდუსტრიასთან სიგარეტის რეკლამირების თვითშეზღუდვაზე შესაძლებლობას იძლევა, თავიდან ავიცილოთ მკაცრი საკანონმდებლო მოწესრიგება. ცემენტის პროდუქციაში აზბესტის შემცველობის შემცირებაზე არაფორმალური შეთანხმება კანონმდებელს ათავისუფლებს საკანონმდებლო შეზღუდვების დადგენისაგან.

7.2. ნორმის აღსრულების სფეროში

ადმინისტრაციული წარმოების ხანგრძლივი და რთული პროცესის თავიდან აცილების მნიშვნელობანი საშუალებაა წინასწარი მოლაპარაკებები სამეწარმეო საქმიანობის ან მშენებლობის ნებართვის მოპოვების წარმოების ცალკეულ საკითხებზე. არაფორმალური ურთიერთობის ფარგლებში შესაძლებელი ხდება დაუშვებლობის საფუძვლების გამოვლენა, რაც თავიდან აგვაცილებს ადმინისტრაციულ ორგანოში განაცხადის წარდგენას და მოქალაქის და ადმინისტრაციული ორგანოს რესურსების უშედეგო ხარჯვას.

წინასწარი მოლაპარაკებები და შეთანხმებები ცვლის და სრულყოფს ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპს. ის თავიდან აგვაცილებს ადმინისტრაციული წარმოების რთულ ეტაპს, რომელიც სრულდება უარყოფითი გადაწყვეტილებით. პოზიტიური გადაწყვეტილების შესაძლებლობის შემთხვევაშიც ის ახდენს წარმოების პროცესის სრულყოფას, რამდენადაც ის წარმოების მიმდინარეობას მართვადს და მონაწილეებისათვის გათვლადს ხდის.

7.3. დადებითი მხარეები და პრობლემური ასპექტები

არაფორმალური მმართველობის ფორმების სამართლებრივი შეფასებისთვის მნიშვნელოვანია იმის დადგენა, თუ რამდენად არის გამართლებული სამართლებრივ სახელმწიფოში ისეთი ფორმების აღიარება, რომელიც შესაძლებელია შეიცავდეს საქმიანობის ფორმების ფორმალიზების საპროცესო-სამართლებრივი ფუნქციის შეზღუდვის შესაძლებლობას, თუ ის უდავოდ აღიარებული ინსტრუმენტია, რომელიც ახდენს ადმინისტრაციული წარმოების პროცესის სრულყოფას. ეჭვი მძაფრდება მით უფრო, როდესაც არაფორმალური მმართველობა როგორც ფორმალურის ალტერნატივა განიხილება. გერმანელი მეცნიერი ბონე[523] ხაზს უსვამს მის მნიშვნელობას, როგორც ფორმალური მმართველობის ალტერნატიულ საშუალებას. ის არაფორმალურ მმართველობას ახასიათებს როგორც სამართლებრივი

523 Bohne, იხ. Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, 245.

მოწესრიგების და სამართლებრივი შედეგის დადგომის ნებისგან საპირისპიროს, როგორც ადმინისტრაციული წარმოების და გადაწყვეტილების ფორმების ალტერნატივას, ურთიერთობის მონაწილეთა შეთანხმებულ (გაცვლით) ურთიერთობას.

საპირისპირო მოსაზრება არაფორმალურ მმართველობას აიგივებს მმართველობით საქმიანობასთან, რომელიც არ არის სამართლებრივად მოწესრიგებული. მოსაზრების ავტორი აპრიორი არ მიიჩნევს მას უკანონოდ, მაგრამ ყურადღებას ამახვილებს საფრთხეებზე, რომ სამართლებრივად მოწესრიგებული ურთიერთობა შესაძლებელია გადავიდეს არასამართლებრივ სივრცეში (უკანონობაში). ამდენად, არაფორმალური მმართველობა არის სამართლისთვის უცხო და მისი ყოველი გამოვლინება სამართლის ფორმაში უნდა დაბრუნდეს.[524]

აღნიშნული ურთიერთსაპირისპირო მიდგომის დაძლევა შესაძლებელია არაფორმალური მართველობის არა როგორც ალტერნატივის, არამედ როგორც ფორმალურის სრულმყოფის ფუნქციის აღიარებით.

8. საქმიანობის ფორმების არჩევანის თავისუფლება და კონკურენცია საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებს შორის

საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრა ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს თავისუფლებას შეარჩიოს ის ფორმა, რომელიც შესაძლებელს ხდის სასურველი სამართლებრივი შედეგის დადგომას. თუმცა ეს თავისუფლება არ არის შეუზღუდავი, რამდენადაც ცალკეულ შემთხვევებში კანონი პირდაპირ ითვალისწინებს კონკრეტული საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის გამოყენების ვალდებულებას. პირველ რიგში, უნდა შემოწმდეს კანონმდებელი ხომ არ ადგენს კონკრეტული ფორმის გამოყენების ვალდებულებას ან აკრძალვას. ეს შესაძლებელია პირდაპირ იყოს განსაზღვრული კანონის ნორმით ან მისი ინტერპრეტაცია იძლეოდეს ასეთი დასკვნის შესაძლებლობას.

ადმინისტრაციულმა ორგანომ საკუთარი მოქმედების მიზნის გათვალისწინებით თავიდანვე უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება საქმიანობის სამართლებრივ ფორმასთან დაკავშირებით. ეს ემსახურება არა მარტო იმას, რომ პროცესი წარიმართოს ეფექტიანად, არამედ განსაზღვრავს მოქმედების სამართლებრივ ფარგლებს, რომელშიც უნდა მოექცეს ადმინისტრაციული ორგანოს და მოქალაქის ურთიერთობა.

საქმიანობის ფორმის არჩევაში უნდა გაიმიჯნოს ფაქტობრივად შესაძლებელსა და სამართლებრივად დასაშვებს შორის და უპირატესობა უნდა

524 Schulze-Fielirz, იხ. Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, 245.

მიენიჭოს ამ უკანასკნელს. გადაწყვეტილება მიიღება თითოეული კონკრეტული შემთხვევის გათვალისწინებით. კონკრეტული საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის სასარგებლოდ მიღებული გადაწყვეტილება შესაძლებელია სხვადასხვაგვარად იყოს მოტივირებული: მაგ., წარსულის გამოცდილების გათვალისწინებით, რამდენადაც ეს ეკონომიკური და ეფექტიანი აღმოჩნდა პრაქტიკაში, ან თუნდაც შერჩეული ფორმა მეტად მისაღები იყო მათი ადრესატებისათვის და ა.შ.

საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის არჩევის მნიშვნელოვანი კრიტერიუმია მისი მიზნის მისაღწევად შესაფერისობის დადგენა. ადმინისტრაციული ორგანოს ყველა ქმედება არის მიზანზე ორიენტირებული. გადაწყვეტილება თუ როგორ მიიღწევა დასახული მიზანი, მიიღება მოქალაქის და ადმინისტრაციული ორგანოს ინტერესების გათვალისწინებით. არჩევანის პროცესში ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა გაიაზროს ყველა შესაძლო ალტერნატივა. გამორიცხვის კრიტერიუმია მისი გამოსადეგობა. ის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა, რომელიც არ არის გამოსადეგი მიზნის მისაღწევად, უნდა გამოირიცხოს. მეორე ნაბიჯია საქმიანობის ფორმების ერთმანეთთან შეპირისპირება. ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა გაიაზროს თუ რომელი საქმიანობის ფორმა არის იაფი, ეფექტური და სანდო მიზნის მისაღწევად, რომელი ფორმა იძლევა სასურველ სამართლებრივ შედეგს და როგორ მიიღწევა მოქალაქის მიმღეობა შედეგისადმი. შესაძლებელია ითქვას, რომ არჩევანი კეთდება მისაღწევი მიზნის და მოქალაქის უფლებების დაცვის პერსპექტივების გათვალისწინებით.

საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების არჩევანზე გავლენას ახდენს განსახორციელებელი ღონისძიების სამართლებრივი ბუნება და მისი ადრესატზე ზემოქმედების ხასიათი რაც შეიძლება იყოს აღმჭურველი ან შემზღუდველი ხასიათის.

8.1. შემზღუდველი ღონისძიებები

შემზღუდველი მმართველობითი ღონისძიების მიზანია ისეთი შედეგის დადგომა, რაც წინააღმდეგობაში მოდის მოქალაქის ინტერესებთან. ღონისძიებას აქვს ვალდებულებების დამდგენი ხასიათი. ასეთ შემთხვევებში, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ფორმის არჩევისას არარელევანტურია ორმხრივი ნების მიღწევა. მავალდებულებელი ღონისძიების ძალაში შესვლა ვერ იქნება დამოკიდებული მისი ადრესატის ნებაზე, რომელმაც უნდა ითმინოს შემზღუდველი შედეგი. კონკრეტულ შემთხვევებში, ადმინისტრაციულ ორგანოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმით აქვს ყველაზე ეფექტიანი ინსტრუმენტი, როდესაც უპირატესობა ენიჭება საჯარო ინტერესს (წესრიგის დაცვის ინტერესს). მართლწესრიგის სფეროში პოლიციელს არ რჩება ალტერნატივა პოლიციური ღონისძი-

ების განხორციელებისას, როდესაც მისი მიზანია მავალდებულებელი და შემზღუდველი გადაწყვეტილების მიღება. პოლიციელის გადაწყვეტილება ორინეტირებულია ღონისძიების სავალდებულო ძალაზე და აღსრულების შესაძლებლობაზე, რაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემთხვევაში კანონით ზუსტად არის აღწერილი და დასახული მიზნის მიღწევის გარანტია.

თუ კი კარგად გავიაზრებთ, საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების არჩევის თავისუფლების შეზღუდვა გულისხმობს მოქალაქისათვის მეტი სამართლებრივი გარანტიის და დაცვის უზრუნველყოფას. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისას ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციული წარმოების წესებით არის შეზღუდული, რაც მოქალაქეს აძლევს შესაძლებლობას გამოიყენოს მისთვის კანონით მინიჭებული უფლებები და მიიღოს ზომები დარღვეული უფლების დასაცავად. ადმინისტრაციულ ორგანოს ეზღუდება არჩევანის თავისუფლება იქ სადაც ეს აუცილებელია ადრესატის უფლების დაცვის ინტერესებიდან გამომდინარე. როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო ზღუდავს მოქალაქის უფლებას, მას არ შეიძლება ჰქონდეს ფორმის არჩევანის თავისუფლება, რაც გაურკვეველს გახდიდა მოქალაქის სამართლებრივ მდგომარეობას.

8.2. ორმაგი ზემოქმედების მქონე აქტები

განსხვავებულია მდგომარეობა, როდესაც ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ერთდროულად აღმჭურველი და შემზღუდველი ზემოქმედების ძალა აქვს. ადმინისტრაციული ორგანო ადგენს გარკვეულ შეზღუდვებს და გადაწყვეტილებას მისი ადრესატის მიმართ იმავრდოულად აქვს აღმჭურველი ხასიათი, რაც ცვლის ურთიერთობის ხასიათს და ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს არჩევანის თავისუფლებას. მოქალაქის ინტერესი მიიღოს სარგებელი, შესაძლებლობას იძლევა აქტის გამოცემის ნაცვლად სხვა ფორმა იქნას გამოყენებული. მაშინაც კი, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს ინტერესი მიმართულია იქითკენ რომ დადგინდეს შესასრულებლად სავალდებულო ქცევის წესები და ფორმის არჩევაში ბოლომდე არ არის თავისუფალი, მისი მდგომარეობა განსხვავდება წმინდა შემზღუდველი ხასიათის განხორციელების შემთხვევისაგან. მოქალაქე რომელიც იღებს შეღავათს, ხდება იდეალური პარტნიორი თანამშრომლობაში და მარტივად იღებს თანმხლებ შეზღუდვებს. მმართველობითი ღონისძიების შემზღუდველი ნაწილი აუცილებელს ხდის მისი აღსრულების ქმედითი ინსტრუმენტის არსებობა, რაც ზღუდავს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის არჩევანის სრულ თავისუფლებას.

8.3. აღმჭურველი ღონისძიება

არ არსებობს ბარიერი აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შემთხვევაში, რამდენადაც ის ადრესატს ანიჭებს გარკვეულ უფლებას, სარგებელს და არ არის დაკავშირებული შეზღუდვებთან. ასეთ შემთხვევაში არა თუ არსებოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის არჩევანის თავისუფლება, არამედ ის აუცილებელიც კი არის, რათა უზრუნველყოფილი იქნას ადრესატის ინტერესების მაქსიმალურად გათვალისწინება. იმავდროულად გასათვალისწინებელია მესამე პირების ინტერესების დაცვა. დაუშვებელია აღმჭურველი ღონისძიების განხორციელება, რომელიც უშუალოდ მესამე პირის შეზღუდვისაკენ არის მიმართული, მისი ჩართულობის გარეშე. ალტერნატივის სახით შერჩეული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება და არაფორმალური მოლაპარაკება არ უნდა იწვევდეს მესამე პირის უფლებების შეზღუდვას. არჩეული საქმიანობის ფორმა უნდა შემოწმდეს თანაზომიერების პრინციპის საფუძველზე – ხომ არ არსებობს სხვა ალტერნატივა რომელიც გამოსადეგი და ეფექტიანი იქნებოდა და იმავდროულად მესამე პირების უფლებებში ჩარევის ინტენსიურობა და ხარისხი უფრო ნაკლები იქნებოდა.

8.4. კონკურენცია საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებს შორის

როდესაც კანონი არ განსაზღვრავს კონკრეტული საქმიანობის გამოყენების ვალდებულებას, თავს იჩენს კონკურენცია საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებს შორის. ალტერნატივების არსებობა ნიშნავს არა მარტო მოქმედების თავისუფლებას, რაც ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს გადაწყვეტილების ალტერნატივებს, არამედ არჩევანის თავისუფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას მკაცრად განსაზღვრულ სისტემაში, სადაც დადგენილია რიგითობა საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებს შორის და მათი შერჩევის წესი. იურიდიულ ლიტერატურაში საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებს შორის კონკურენციის საკითხის განხილვისას მთავარი აქცენტი კეთდება საჯარო და კერძო ფორმებს შორის გამიჯვნაზე, რაც თემას სრულყოფილად არ წარმოაჩენს.

8.5. კონკურენცია საჯარო-სამართლებრივ ფორმებს შორის

მოძღვრება საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივი ფორმების შესახებ მოიცავს როგორც კლასიკურ, სზაკ-ით განსაზღვრულ სამართლებრივ ფორმებს, ასევე ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების და მართლმსაჯულების მიერ დამკვიდრებულ ფორმას (ადმინისტრაციული რეალაქტი) და ახალ თემას – არაფორმალურ მმართველობას. თუ კი კონკურენციას ადგილი ჰქონდა ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტს, ადმინისტრა-

ციულ რეალაქტსა და ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას შორის, საჯარო-სამართლებრივი ფორმების შესახებ სწავლების მიერ საქმიანობის არაფორმალური ფორმების აღიარებამ კიდევ უფრო გაზარდა კონკურენციის ხარისხი საჯარო-სამართლებრივ ფორმებს შორის. დისკუსიის თემაა არა მარტო მმართველობის არაფორმალურ ფორმებს შორის იერარქიულობა, არამედ კლასიკურ ფორმებსა და არაფორმალურ ფორმებს შორის ურთიერთდამოკიდებულება.

8.6. კონკურენცია ფორმალურ მმართველობის ფორმებს შორის

საკანონმდებლო მოწესრიგების გათვალისწინებით, საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების ნიშნები და შესაძლებლობები წინასწარ არის განსაზღვრული. შესაძლებელია არაორაზროვნად დავასკვნათ, რომ კანონებს იღებს მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანო. კანონი მატერიალური გაგებით კი მიიღება მხოლოდ უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ. ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღება საჭიროებს საფუძველს საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ მიღებული კანონის ფორმით, სადაც განისაზღვრება მისი გამოცემის უფლებამოსილება, მიზანი და ფარგლები. ნორმატიული და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები იმიჯნება კანონით განსაზღვრული კრიტერიუმებით. ამდენად, მომწესრიგებელი ხასიათის საჯარო-სამართლებრივ ფორმებს შორის კანონით დაშვებული არჩევანის თავისუფლება არსებობს მხოლოდ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტსა და ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას შორის.

8.7. კონკურენცია არაფორმალურ საქმიანობის ფორმებს შორის

მმართველობის არაფორმალურ ფორმებს შორის კონკურენციის საკითხი არის ბუნდოვანი. ეს პირველ რიგში, გამოწვეულია იმით, რომ არაფორმალური მმართველობა დღემდე არ არის მოწესრიგებული სზაკ-ით და არც იურიდიული ლიტერატურა და სასამართლო პრაქტიკა უთმობს მას სათანადო ყურადღებას. რამდენადაც დღის წესრიგში დგას საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების არსენალში არაფორმალური ფორმების შემოტანა, აუცილებელია განვიხილოთ საქმიანობის არაფორმალური ფორმების იერარქიის საკითხი.

8.8. არაფორმალური საქმიანობის ფორმები, როგორც თანასწორი ალტერნატიული საქმიანობის ფორმები

ვიდრე არაფორმალურ ფორმებს შორის კონკურენციაზე ვისაუბრებთ უნდა დადგინდეს ვაღიარებთ თუ არა მათ თანასწორ ალტერნატიულ საშუალებებად.

იურიდიულ ლიტერატურაში არის მოსაზრება, რომ არაფორმალური საჯარო მმართველობა არ შეესაბამება სახელმწიფოს საქმიანობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ მოთხოვნებს და არ შეიძლება შეფასდეს როგორც ალტერნატივა.[525]

კრიტიკის პირველი ამოსავალი წერტილია კონსტიტუციით განსაზღვრული კომპეტენციათა სისტემაში ადმინისტრაციული ორგანოების უფლებამოსილებები. ადმინისტრაციული გადაწყვეტილება მხოლოდ მაშინ შეიძლება იყოს კანონიერი, თუ კი განხორციელებულია უფლებამოსილი ორგანოს მიერ. არაფორმალური მმართველობის დროს საეჭვო ხდება უფლებამოსილება, რამდენადაც კანონი არ იცნობს ასეთ ფორმებს. ამ მოსაზრების საპირისპიროდ უნდა აღინიშნოს, რომ სზაკ-ით და სხვა სპეციალური კანონებით განსაზღვრული უფლებამოსილება არ არის შეზღუდული მხოლოდ იმ ფორმებით რომელიც მოცემულია სზაკ-ში. ეს ნიშნავს, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში შეუძლია გამოიყენოს საქმიანობის ნებისმიერი ფორმა. შეზღუდვა უკავშირდება არა უფლებამოსილების საკითხს, არამედ კონკრეტულ შემთხვევაში საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების არჩევის უფლების რედუცირებას ნულამდე, როდესაც შედეგის მიღწევა შესაძლებელია მხოლოდ ერთი ფორმის გამოყენებით.[526]

მეორე არგუმენტი უკავშირდება არაფორმალურ ურთიერთობაში მონაწილე ღონისძიების ადრესატების და მესამე პირების კონსტიტუციით დაცული სამართლებრივ პოზიციებს. უნდა აღინიშნოს, რომ კონკრეტული უფლებებიდან არ გამომდინარეობს კონსტიტუციურ- სამართლებრივი არჩევანი ფორმალური ან არაფორმალური ინსტრუმენტების სასარგებლოდ. ის იცავს სუბიექტს სახელმწიფოს ყოველმხრივი ჩარევისგან, მიუხედავად მისი დოგმატური კუთვნილებისა. სახელმწიფოს ბოჭვა ძირითადი უფლებებით არ უკავშირდება საქმიანობის ფორმებს. კონსტიტუციით განსაზღვრული სახელმწიფოს მხრიდან მოქმედების ვალდებულებიდან გამომდინარეობს სახელმწიფოს არჩევანის თავისუფლება – მას შეუძლია არჩევანი გააკეთოს თუ რა ფორმით ხდება უფლებებში ჩარევა და თუ რომელი ფორმით უზრუნველყოფს ის ამ უფლებების დაცვას. შეზღუდვა შესაძლებელია გამომდინარეობდეს იმის შემოწმებაში, არჩეული ფორმალური ან არაფორმალური ინსტრუმენტი შეესაბამება თუ არა თანაზომიერების პრინციპის და რამდენად არ იწვევს უფლების დარღვევას, აგრეთვე იმის დადგენაში – სხვა ალტერნატიული ფორმა იქნებოდა ფორმის შეუსაბამობის აკრძალვის დარღვევა. უფლებების მატერიალურ-სამართლებრივი შიგთავსიდან გამომდინარეობს არა მარტო არაფორმალურის და ფორმალურის თანასწორობა, არამედ არაფორმალური და კოოპერატიული ურთიერთობის

525 იხ. Lehr, Staatliche Lenkung durch Handlungsformen, 2010, Fn. 182.

526 იხ. იქვე, სქოლიო 40.

საჭიროება. არაფორმალური საქმიანობის ფორმების ჩართვა საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების არჩევის თავისუფლების ფარგლებში კონსტიტუციურ-სამართლებრივად გამართლებულია.[527]

მნიშვნელოვანი არგუმენტია მითითება კანონისმიერი დათქმის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ პრინციპთან. რამდენადაც სახელმწიფოს ყოველი მოქმედება კანონიდან უნდა გამომდინარეობდეს, არაფორმალური მმართველობა მხოლოდ მაშინ იქნება კანონიერი შედეგის მომტანი, თუ მას ექნება საკანონმდებლო საფუძველი. ნაწილობრივ ხდება სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპზე დაყრდნობით მოთხოვნა, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა ფორმაზე დათქმის პრინციპს უნდა ემყარებოდეს. სამართლებრივი სახელმწიფოს ელემენტების ნაკლებობა ჩანს არაფორმალურ მმართველობაში, რაც ვლინდება უფლებების დაცვის ეფექტური დაცვის ხარვეზში. ასევე, ეს იძლევა შესაძლებლობას გვერდის ავლა მოხდეს კანონით დადგენილი უფლებამოსილების და წარმოების სტანდარტებისგან. ისეთი ,,გარიგებების" დადება, რომელიც ხდება მესამე პირების და საჯარო ინტერესების მიღმა, ქმნის მონაწილეთა უფლებების მიმართ საფრთხეს, რომლებმაც უარი უნდა თქვან საკუთარ უფლებებზე და უფლების დაცვის საშუალებებზე.[528]

ამ მოსაზრებების საპირისპიროდ, შტობერი აღნიშნულ პრობლემას არ მიიჩნევს საჯარო მმართველობის არაფორმალური ფორმისთვის დამახასიათებელ სპეციფიკურ პრობლემად. ეს საკითხი აქტუალურია ნებისმიერი ფორმის მიმართ. ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპების გამოყენების შესაძლებლობაზე და სამართლებრივი ურთიერთობების შესახებ სწავლებაზე მითითებით ის ზედმეტად მიიჩნევს მითითებას კანონისმიერი დათქმის პრინციპზე. აღნიშნული ფარავს არა მარტო სახელმწიფოს საქმიანობისათვის კონსტიტუციით დადგენილ მოთხოვნებს, არამედ საკმარისად იცავს მესამე პირების სამართლებრივ პოზიციებს. სხვა მხრივ, არაფორმალური მმართველობა იმიტომ არ საჭიროებს კანონისმიერ დათქმას, რამდენადაც მონაწილე მოქალაქის მხრიდან ნებაყოფლობით ქცევას გულისხმობს.[529]

იურიდიულ ლიტერატურაში გაბატონებული მოსაზრება ითხოვს კანონისმიერი დათქმის პრინციპის დაცვას, თუმცა არაფორმალური ინსტრუმენტების გამოყენების მიმართ მიიჩნევს მას დაცულად. ამის მტკიცებულებად, სამართლიანად მოჰყავთ არგუმენტი, რომ კანონმდებლობა უშვებს (ასევე სზაკ-ი) ფორმის არჩევის თავისუფლებას, მეორე მხრივ, საჯარო მმართველობის დემოკრატიული ლეგიტიმაციის ფორმა უშვებს საკონსტი-

527 იქვე, 41.

528 იქვე, 41.

529 Stober, Rückzug des Staates in Wirtschaftsverwaltungsrecht, 1997, 62.

ტუციო წესრიგის ფარგლებში საჯარო მმართველობის მოქმედების თავისუფლებას. უფლებამოსილების სამართლებრივი საფუძველი, რომელიც ხდება ფორმალური მმართველობის ლეგიტიმაციის საფუძველი, ასევე ქმნის საფუძველს არაფორმალური ინსტრუმენტებისთვის.[530] ამას ემატება ის, რომ დემოკრატიის კონსტიტუციური პრინციპი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობას უშუალო დემოკრატიის გამოვლენად მიიჩნევს.[531]

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპზე დაყრდნობით მნიშვნელოვანი არგუმენტია, რომ არაფორმალური ინსტრუმენტის სასარგებლოდ არჩევანის გაკეთება ხდება კონკრეტული შემთხვევის გათვალისწინებით, რათა ის შეესაბამებოდეს თანაზომიერების კონსტიტუციურ პრინციპს. როდესაც კანონმდებლის მიერ განსაზღვრული ფორმები არ არის თანაზომიერი და, ამდენად, არ არის უფლებების დამცავი ღონისძიება, ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, არაფორმალური ინსტრუმენტების გამოყენებით დაიცვას ადრესატის და მესამე პირების უფლებები თანაზომიერი ინსტრუმენტის გამოყენებით. ადმინისტრაციული ორგანოს პრაქტიკაში არაფორმალური ინსტრუმენტების გამოყენების შესაძლებლობა არ შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ იმიტომ, რომ ის არ მოხვდა საკანონმდებლო მოწესრიგების ფარგლებში. სანამ არ მოხდება საკითხის სრული საკანონმდებლო მოწესრიგება, მისი გამართლება უნდა დავინახოთ სამართლებრივი წესრიგის მიერ აღიარებული თვითმყოფადი ადამიანის, ადმინისტრაციული წარმოების ეფექტიანობის კონსტიტუციური პოსტულატის, ადამიანის უფლებების და თანაზომიერების პრინციპის ფარგლებში. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ უფლების დაცვა არ უკავშირდება საქმიანობის კონკრეტულ სამართლებრივ ფორმას, ის გარანტირებულია ნებისმიერი ფორმის შემთხვევაში. საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების საპროცესო-სამართლებრივი ფუნქცია მდგომარეობს არა იმის დადგენაში, მოხდება თუ არა უფლების დაცვა, არამედ – როგორ უნდა მოხდეს, მაშასადამე, ის განსაზღვრავს კონკრეტული სარჩელის სახეს.[532]

არაფორმალური მმართველობის დროს მთავარი ყურადღება უნდა მიექცეს იმას, რომ კონსტიტუციით განსაზღვრული სამართლებრივი სახელმწიფოს ელემენტები და მისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი კონკრეტული დებულებები დაცული იქნება. ეს გულისხმობს, რომ არაფორმალური მმართველობის შემთხვევაშიც ხდება კანონისმიერი დათქმის პრინციპის დაცვა, ე.ი. გვაქვს მდგომარეობა, როდესაც არაფორმალური მმართველობა არ ეწინააღმდეგება კანონს ან მმართველობის ფორმალური ინსტრუმენტებით შექმნილ სამართლებრივ წესრიგს, ხელისუფლების დანაწილე-

530 Lehr, Staatliche Lenkung durch Handlungsformen, 2010, 42.

531 Sommerman, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20 Abs. 2 Rn. 194.

532 Lehr, Staatliche Lenkung durch Handlungsformen, 2010, 43.

ბის და უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპს; მოსმენის უფლება და უფლების დაცვის შესაძლებლობა და, ამდენად, უფლებების სრულყოფილი დაცვა გარანტირებულია, და ბოლოს, გარანტირებულია საჯარო მმართველობის ღიაობა, რაც ასრულებს მისი ბოროტად გამოყენების რისკისაგან დაცვის ფუნქციას.[533]

დასკვნის სახით შესაძლებელია ფორმალურ და არაფორმალურ ინსტრუმენტებს შორის ვერტიკალური დამოკიდებულების უარყოფა. კანონმდებლის მიერ ცალკეული სამართლებრივი ფორმების ჩამოთვლა არ არის გადაწყვეტილება ამ ფორმების უპირატესობის დასადასტურებლად.

8.9. კონკურენცია ფორმალურ საქმიანობის ფორმებთან

თუ კი ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს არჩევანის თავისუფლება ფორმალურ და არაფორმალურ ფორმებს შორის, ის ვალდებულია გადაწყვეტილება დააყრდნოს კონსტიტუციურ-სამართლებრივ მასშტაბებს, განსაკუთრებით, საჯარო მმართველობის კანონისადმი დაქვემდებარების კონსტიტუციურ პრინციპს და ადამიანის კონსტიტუციურ უფლებებს.

მმართველობის არაფორმალური ფორმების როგორც გამოსადეგი ფორმების ზოგადი აღიარების გვერდით აუცილებელია ისეთი ფაქტობრივი და სამართლებრივი მდგომარეობის არსებობა, რომელიც იმთავითვე არ გამორიცხავს მისი გამოყენების შესაძლებლობას იმ საფუძვლით, რომ ის ეწინააღმდეგება კონსტიტუციურ პრინციპებს ან კანონით დადგენილ შეზღუდვებს. აქვე უნდა გაიმიჯნოს ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპები, განსაკუთრებით, ინფორმაციის მოპოვების, გადაწყვეტილების მომზადების და გადაწყვეტილების მიღების ეტაპი. თუ კი არ არის ასეთი შემთხვევის საჭიროება, შესაძლებელია მრავალი არგუმენტი მეტყველებდეს კოოპერატიულ-კონსენსუალური გადაწყვეტილების სასარგებლოდ, რითაც შესაძლებელია როგორც საჯარო ინტერესებთან თავსებადობის ისე ეფექტიანობის და ეფიციენტურობის მიღწევა. ეფექტიანობა გამოიხატება მიზანზე მიმართული ღონისძიების მოქმედების ხარისხში. ეფიციენტურობა კი ხაზს უსვამს ამისთვის საჭირო რესურსის გამოყენებას. კონკრეტულ შემთხვევებში ყურადღება ექცევა როგორც ბიუჯეტის საკითხს, რამდენადაც კოოპერატიული თანამშრომლობა იწვევს ურთიერთობის მონაწილეთა რესურსების დაზოგვას და არ იწვევს სახელმწიფოს ცალმხრივ დატვირთვას. მეორეს მხრივ, ეს იწვევს სახელმწიფო მონოპოლიის და რეგულირების შემცირებას და ახალისებს ღონისძიების ადრესატთა თვითრეგულირების და საკუთარი პასუხისმგებლობის გამოვლენას. შედეგად ვიღებთ გადაწყვეტილების პროცესში ადრესატის ჩართვის გზით საჯარო მმართველობის პერსონალის და ფინანსური რესურსების დაზოგვას. ასევე უნდა აღინიშნოს

533 იქვე, 43.

ასეთი ღონისძიების აღსრულების საჭიროების არ არსებობა. არაფორმალური ურთიერთობის პოზიტიურ ეფექტებს მიეკუთვნება შედეგის აღიარება და მიმღეობა მისი ადრესატის მხრიდან, გადაწყვეტილების სიცხადე და გამჭვირვალობა, დავის თავიდან აცილება, ინტერესთა ბალანსი და უფლებებში ჩარევის თავიდან აცილება და, საბოლოო ჯამში, სახელმწიფოს იმიჯის გაუმჯობესება.[534]

8.10. არაფორმალურ ფორმებს შორის კონკურენციის გადაწყვეტა

კონკურენცია მმართველობის არაფორმალურ ფორმებს შორის წყდება იგივე პრინციპებზე დაყრდნობით რაც გამოიყენება ფორმალური ფორმების შემთხვევაში. გადამწყვეტია, თუ რომელი ფორმის გამოყენებით მიიღწევა დასახული მიზანი უფრო ეფექტურად უფლებების დავის და თანაზომიერების პრინციპის დაცვით. რამდენადაც არაფორმალური ინსტრუმენტებიც ერთმანეთის გვერდით დგას, თუმცა განსხვავდება სამართლებრივი ბუნებით, როგორიცაა ჩარევის ინტენსიურობის და კოპერატიულ-კონსენსურობის ელემენტების ხარისხით, შერჩევა ხდება იგივე პრინციპით როგორც ფორმალური ინსტრუმენტების შემთხვევაში.

8.11. კონკურენცია საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივ და კერძო-სამართლებრივ ფორმებს შორის

8.11.1. სამართლის სისტემის ერთიანობის პრინციპი

იურიდიულ ლიტერატურაში გხვდება მოსაზრება რომლის თანახმადაც, საჯარო და კერძო სამართალს შორის გამიჯვნის საჭიროება არ არსებობს[535]. მოსაზრების ავტორები მიიჩნევენ, რომ სახელმწიფოსა და მოქალაქის გამიჯვნა როგორც ზემდგომის და მასზე დაქვემდებარებულის, უცხოა თანამედროვე სახელმწიფო სამართლისათვის. არგუმენტად მოყავთ გამიჯვნის მცდელობის შედეგები, რაც აჩვენებს, რომ საჯარო და კერძო სამართლის გამიჯვნის ნათელი ხაზი არ არსებობს, რაც აუცილებელს ხდის უარი ვთქვათ ასეთ უშედეგო მცდელობებზე.

აღნიშნული მოსაზრება იურიდიულ ლიტერატურაში მკაცრი კრიტიკის ქვეშ არის მოქცეული.[536] საპირისპირო მოსაზრება ემყარება ზოგად არგუმენტს, რომ სამართლის სისტემის დაყოფა კერძო და საჯარო სამართლად არის ხანგრძლივი ისტორიული პროცესის შედეგი, რაც არ შეიძლება ასე ხელაღებით იქნეს უარყოფილი. აგრეთვე ხდება მითითება იმაზე, რომ შედარებით-სამართლებრივი ანალიზი ცხადყოფს, რომ ინგლისური სისტემა,

534 იქვე, 45.

535 იქვე, იხ. სქოლიო 229.

536 იქვე, იხ. სქოლიო 231.

რომელიც შეიქმნა როგორც სამართლის სისტემის ერთიანობის მოდელი, ცნობს სისტემის გამიჯვნას კერძო და საჯარო სამართლად. ერთიანობის საპირისპირო მოსაზრება გამიჯვნის გამართლებას ხედავს სახელმწიფოს ფუნქციაში, რომლის განხორციელებაც საჭიროებს შესაფერის სამართლებრივ ინსტრუმენტებს, რაც კერძო სამართლის ფარგლებში არ მოგვეპოვება. ფაქტობრივი გარემოება, რომ სამართლის ეს ორი დარგი ერთმანეთზე ახდენს გავლენას და ცალკეულ შემთხვევებში ემთხვევა ერთმანეთს, არ ამართლებს მათ შორის ზღვრის ნაშლას. სამართლის სისტემის ერთიანობის თეორია არ გვაძლებს მიზნის მიღწევის შესაძლებლობას.

8.12.2. მხოლოდ საჯარო-სამართლებრივი ქმედების საჭიროება

კონკურენციის საკითხის პრაგმატული გადაწყვეტის მცდელობაა მოსაზრება, რომელიც გამიჯვნის კრიტერიუმად ასაბუთებს, რომ საჯარო სამართალი არის სახელმწიფოს სპეციალური სამართალი. თუ კი სახელმწიფო ახორციელებს ქმედებას ეს ხდება სახელმწიფოსთვის შექმნილი სპეციალური სამართლის საფუძველზე. სამართლის ეს დარგი ანიჭებს სახელმწიფოს შესაძლებლობას განახორციელოს სამართლებრივი ქმედება, რამდენადაც მისთვის არ არის ხელმისაწვდომი კერძო სამართალი.[537] სახელმწიფოს მონაწილეობის გარეშე არ არსებობს საჯარო სამართალი და პირიქით, სახელმწიფოს ყოველი მოქმედება უნდა მივაწეროთ საჯარო სამართალს. სახელმწიფოს კერძოსამართლებრივი საქმიანობა არის გამორიცხული. რამდენადაც საჯარო და კერძო სამართალს შორის კოლიზიის საკითხის გასაღები სახელმწიფოს ქმედების არსში დევს. კანონმა უნდა განსაზღვროს საქმიანობის ალტერნატივები, ხოლო ფორმების არჩევანი სხვა არაფერია თუ არა კანონით გათვალისწინებული კოლიზიის გადაწყვეტის წესების გამოყენება. ეს მიდგომა ქმნის გამჭვირვალე სისტემას, რომელიც აადვილებს უფლების დაცვას სასამართლოსადმი მიმართვის გზით, თუმცა ჩნდება ეჭვი, რომელიც გამომდინარეობს მოსაზრებიდან, რომ საჯარო სამართალი არის სახელმწიფოს სპეციალური სამართალი, რაც მოქალაქეს არ აძლევს შესაძლებლობას საკუთარი ინიციატივით წარმოშობილ ურთიერთობებში გახადოს ის თავის სამართლად. მეორეს მხრივ, საჯარო სამართლის სახელმწიფოს სპეციალურ სამართლად აღიარება არ გულისხმობს აკრძალვას, რომ სახელმწიფომ გამოიყენოს კერძო სამართლის ინსტრუმენტები. უფრო მეტიც, საჯარო სამართალი არ იცნობს ისეთ სამართლებრივ ინსტრუმენტს, რომელიც შეასრულებდა კერძო სამართალში მოცემული სამართლებრივი ინსტრუმენტების ფუნქციას. სახელმწიფოს მიერ ქირავნობის, ყიდვა-გაყიდვის, მომსახურების, შრომითი ხელშეკრულების დადების შემთხვევაში საჯარო-სამართლებრივი ინსტრუმენტები არ არის გამოსადეგი. გაუგებარია რატომ არ უნდა მოხდეს სამოქალაქო კოდექსში

537 იხ. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, 46.

მოცემული მოწესრიგების გამოყენება, როდესაც საკითხი ეხება ვალდებულების შესრულებას ან ნაკლს, როდესაც ურთიერთობის ერთი მხარე არის სახელმწიფო. იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფოს მიერ კერძო სამართლის ინსტრუმენტების გამოყენება იმდენად ფართოდ არის გავრცელებული მისი ეჭქვეშ დაყენება გაუმართლებელი იქნებოდა.[538]

8.11.3. უფლებებით ბოჭვა

მესამე თეზა, რომელიც ცდილობს გასცეს პასუხი საქმიანობის სამართლებრივი ფორმის არჩევის თავისუფლებასთან დაკავშირებულ კერძო და საჯარო სამართლის გამიჯვნის საკითხს, არის სახელმწიფოს სამართლებრივი ბოჭვის პრობლემა. მოსაზრების ამოსავალია ფართოდ გავრცელებული ციტატა ,,სახელმწიფოს გაქცევა კერძო სამართალში". თუ კი სახელმწიფო ითვალისწინებს კონსტიტუციით განსაზღვრულ მის კანონით, განსაკუთრებით, ადამიანის უფლებებითა და თავისუფლებებით ბოჭვის პრინციპს, მას აქვს თავისუფლება სამართლებრივი ფორმები შეარჩიოს მთელი სამართლის სისტემის ფარგლებში. მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც არსებობს საფრთხე, რომ სახელმწიფო კერძო სამართლებრივ ფორმას ირჩევს იმისათვის, რომ მოქალაქის სამართლებრივი მდგომარეობა შეზღუდოს, მას უნდა შეეზღუდოს ეს არჩევანი. განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფოს საჯარო-სამართლებრივი ფორმის გამოყენებით შეუძლია იგივე წარმატებით მიაღწიოს დასახულ მმართველობით მიზანს, არჩევანი კერძოსამართლებრივი ფორმის სასარგებლოდ არ უნდა იყოს სახელმწიფოს მხრიდან საჯარო-სამართლებრივი ბოჭვისგან გვერდის ავლის გზა. კერძო სამართალს იმ შემთხვევაში შეუძლია გასწიოს სამსახური, როდესაც ის კონკრეტული საკითხის გადაწყვეტაში გვთავაზობს ისეთ მოქნილობას, რაც არ ახასიათებს საჯარო სამართლის მიერ შემოთავაზებულ საქმიანობის ფორმებს. ამდენად, კერძო სამართლის გამოყენება ემსახურება იმ სიცარიელის შევსებას, რაც ახასიათებს საჯარო-სამართლებრივ ინსტრუმენტებს. თუ კი ამ პრობლემის გათვალისწინებით ვასკვნით, რომ კერძო სამართლებრივი ფორმა არის საჯარო მმართველობის მიზნის მიღწევის ერთად-ერთი შესაძლებლობა, უნდა მოხდეს იმის უზრუნველყოფა, რომ არ დაიკარგოს ის საჯარო-სამართლებრივი ბოჭვა, რაც სახელმწიფოს საჯაროსამართლებრივ სფეროში ექნებოდა. საჯარო სამართლის მოქმედება უნდა გავრცელდეს სახელმწიფოს საქმიანობის კერძო-სამართლებრივ სფეროზე. შედეგად ვიღებთ იმას, რომ კონკურენციის პრობლემის ცენტრში დგას არა საქმიანობის ფორმის კონკრეტულ სამართლის სფეროსთან კუთვნილების დადგენა, არამედ სახელმწიფოს სამართლებრივი ბოჭვის პრინციპის დაცვა. მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინება, რომ მიუხედავად შერჩეული ფორმის სამართლებრივი ბუნებისა მოქალაქის სამართლებ-

538 Lehr, Staatliche Lenkung durch Handlungsformen, 2010, 51.

რივი მდგომარეობა დაცული იქნეს. სახელმწიფოს სამართლებრივი ბოჭვა არ გულისხმობს ტოტალურ ბოჭვას, რაც სახელმწიფოს არ მისცემდა შესაძლებლობას კერძო სამართლის მიერ აღიარებულ თანასწორუფლებიან სუბიექტებს შორის ურთიერთობის ფარგლებში მიეღწია სასურველი შედეგისათვის. კერძო სამართლის მიერ შემოთავაზებული კერძო ავტონომიის პრინციპი არ უნდა გახდეს სახელმწიფოსთვის სრულიად დახურული. უნდა მოხდეს შემდეგი საკითხების გათვალისწინება:

პირველი, სახელმწიფოს შეუძლია როგორც საჯარო-სამართლებრივად ისე კერძო სამართლებრივად იმოქმედოს. ის რაც უფრო ღრმად შედის კერძო სამართალში მით უფრო ახლოს მიდის მოქალაქესთან და შორდება საჯარო-სამართლებრივ ბოჭვას. მეორე მხრივ, კერძო სამართლებრივი ფორმის გამოყენებით მოქალაქის უფლებებში ჩარევის ინტენსიურობის ზრდა შესაბამისი პროპორციულობით ზრდის სახელმწიფოს საჯარო-სამართლის ნორმებით ბოჭვის ხარისხს.[539]

8.11.4. საჯარო მმართველობის კერძო სამართალი

საჯარო მმართველობის კერძო სამართალი[540] გამოიყენება, მაგ., როდესაც სახელმწიფო ახდენს მისი საქმიანობისათვის აუცილებელი მატერიალურ-ტექნიკური საშუალებების შეძენას. ამ შემთხვევაში ის, როგორც ნებისმიერი კერძო პირი, შედის კერძო სამართლებრივ ურთიერთობაში. როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო ყიდულობს საკანცელარიო ნივთებს ის იყენებს კერძო-სამართლებრივ ინსტრუმენტებს. თუმცა, რამდენადაც მოთხოვნის მოცულობის გათვალისწინებით სახელმწიფო კერძო ბაზრის ამ სეგმენტში ხდება მნიშვნელოვანი ეკონომიკური ფაქტორი, კერძოსამართლებრივი ურთიერთობის ფარგლებში სახელმწიფოს საჯარო-სამართლებრივ ბოჭვას ახდენს საჯარო სამართლებრივი შეზღუდვები, რასაც ადგენს შესყიდვების სამართალი.

8.12. კონკურენციის პრობლემის გადაჭრის სხვა თეორიები

გარდა განხილული სამი ძირითადი მიდგომისა, ლიტერატურაში გხვდება სხვა მოსაზრებები, რომლებიც შუალედურ პოზიციებს იკავებენ. საჯარო სამართლის სავალდებულო მოქმედების თეორიის თანახმად, საჯარო სამართალს უნდა მიენიჭოს სავალდებულო ხასიათი, რომელიც კერძო სამართლის გამოყენებას მაშინ უშვებს, როდესაც საჯარო-სამართლებრივი ფორმა არ იკვეთება და იმავდროულად, შერჩეული კერძო სამართლის ნორმა თავისი არსიდან გამომდინარე სამართლის სუბიექტ სახელმწიფო-

539 იქვე, 54.

540 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, 47.

ზე გამოყენებადია.[541] სხვა ავტორები კერძო სამართლებრივი ფორმების გამოყენების ძირითად კრიტერიუმად ასახელებენ ფაქტობრივი გარემოებების არსებობას.[542] კომპეტენციების თეორია კი უშვებს კერძო სამართალში გადასვლას თუ კი კანონმდებელი ამას პირდაპირ ითვალისწინებს.[543] ერთ-ერთი მოსაზრება გამომდინარეობს სახელმწიფოს, როგორც ძირითადი უფლებების მატარებლის უარყოფიდან, რაც გამორიცხავს მის სამოქალაქო სამართლებრივ უფლებაუნარიანობას.[544] ბოლოს, ასევე გვხვდება მოსაზრება, რომ არჩევანი სამართლის ამ ორ სფეროს შორის უნდა გააკეთოს კანონმდებელმა. დემოკრატიული ლეგიტიმაციის პრინციპის დაცვის, საპარლამენტო პასუხისმგებლობის და სამართლებრივი სახელმწიფოს დაცვის ინტერესებიდან გამომდინარე საჯარო მმართველობას არ აქვს უფლება თვითონ მიიღოს გადაწყვეტილება სამართლებრივ რეჟიმზე, მოსაზრების ამოსავალი წერტილია, რომ თავიდან იქნას აცილებული „გაქცევა" კერძო სამართალში.[545]

9. საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების მოძღვრების ძირითადი მიდგომები

9.1. ფორმების განსაზღვრის აბსტრაქტულობა

საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების შესახებ მოძღვრება საქმიანობის ცალკეული ფორმების გამოკვეთისათვის იყენებს ზოგად მოდელებს და ცნებებს, რათა ადმინისტრაციულ ორგანოს შესთავაზოს კონკრეტული საკითხის გადაწყვეტის მოქნილი ინსტრუმენტი. აქვე ხდება მინიშნება, რომ კონკრეტულ შემთხვევას კონკრეტული გადაწყვეტა სჭირდება, საქმიანობის ინსტრუმენტების სისტემა უნდა ემყარებოდეს საჯარო მმართველობის ამოცანებს და ის თავის ქმედებებს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმებიდან გამომდინარე არ უნდა ახორციელებდეს. ამოსავალია სამართლის სისტემისათვის დამახასიათებელი მატერიალური და ფორმალური ელემენტები. ნორმით განსაზღვრული მატერიალური შინაარსის გვერდით ფორმალური ელემენტი – საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები ქმნის მნიშვნელოვან სამართლებრივ ფარგლებს, რაც უზრუნველყოფს ერთგვაროვანი, თანასწორობის პრინციპზე დამყარებული პროცესის წარმართვას. მისი აბსტრაქტულობის წყალობით არის ის კონკრეტული შემთხვევებისათვის მორგებადი. საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრის იდეამ არ უნდა გამოინვიოს გადაჭარბება. თუ კი ის გასცდება საჭირო ფარგლე-

541 Lehr, Staatliche Lenkung durch Handlungsformen, 2010, Fn. 286.

542 იქვე, სქოლიო 287.

543 იქვე, სქოლიო 288.

544 იქვე, სქოლიო 290.

545 იქვე, სქოლიო 291.

ბს, ეს ისევე არის ზიანის მომტანი როგორც არასაკმარისი რაოდენობა ფორმების განსაზღვრა.[546]

9.2. სამართლებრივ შედეგზე ორიენტირებულობა

საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების სისტემა ძირითადად ემყარება საქმიანობის სამართლებრივ ფორმასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ შედეგებს. თუ კი საჯარო მმართველობის მიზანია კონკრეტული შედეგის დადგომა, რამდენადაც ეს მისი კანონისმიერი ვალდებულებიდან გამომდინარეობს ან დისკრეციული უფლებამოსილების უშეცდომოდ განხორციელების პრინციპი ამას ითხოვს, იყენებს იმ სამართლებრივ ფორმას, რაც ამ სასურველ სამართლებრივ შედეგს წარმოშობს. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, როგორც უძველესი საქმიანობის ფორმა ცნობს სამართლებრივი შედეგების მიხედვით დიფერენცირებულ მიდგომას. ამ ტრადიციული ფორმისგან სხვა საქმიანობის ფორმების გამიჯვნა ხდება მათი სამართლებრივი შედეგების გათვალისწინებით. შეფასება ხდება ადმინისტრაციული ორგანოს პერსპექტივიდან. განმსაზღვრელია ის შედეგი, რომელიც ღონისძიების განხორციელების შედეგად ადრესატის მიმართ დგება და ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს დასახული მიზნის მიღწევის შესაძლებლობას. აღნიშნული მიდგომა გახდა კრიტიკის ობიექტი. არგუმენტად მოყავთ, რომ ის გამოკვეთილად ეკონომიკურ ასპექტზე აკეთებს აქცენტს, რამდენადაც მხოლოდ საუკეთესო შედეგზე არის ორიენტირებული, მისი მომწესრიგებელი და მარეგულირებელი ფუნქციების გათვალისწინების გარეშე. საჯარო მმართველობა არ არის კანონის ნორმების მექანიკური აღსრულება, არამედ მას აქვს კონსტიტუციური წესრიგის დაცვის და შემდგომი განვრცობითი მიდგომის ვალდებულება. მხოლოდ შედეგზე ორიენტირებულობა არ მოგვცემს სასურველ შედეგს. აღნიშნული ხარვეზის დასაძლევად შემუშავდა საჯარო მმართველობის ამოცანებზე და ფუნქციებზე ორიენტირებული მიდგომა.[547]

9.3. ამოცანებზე ორიენტირებული მიდგომა

თანამედროვე სახელმწიფოს როგორც სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფოს გაგება ცვლის სახელმწიფოს როლს და მეტ აქცენტს აკეთებს სახელმწიფო უზრუნველყოფის განსაკუთრებულ როლზე. ეს იწვევს სახელმწიფოს წესრიგის დაცვის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ინსტრუმენტების კეთილდღეობის უზრუნველყოფის ინსტრუმენტებზე გადატანას. სახელმწიფომ საქმიანობის სამართლებრივი ფორმები იმის მიხედვით არ უნდა განსაზღვროს თუ როგორია მისი აღსრულების შესაძლებლობა, არამედ თუ რა გზით შეძ-

546 იქვე. 60-61.

547 იქვე. 62.

ლებს ის სოციალური უზრუნველყოფის კონსტიტუციურ სამართლებრივ ვალდებულებას. გადამწყვეტია მმართველობითი მიზანი, სახელმწიფო ამოცანის ფორმაში. საჯარო მმართველობამ უნდა შეარჩიოს საქმიანობის ფორმა, რომელიც ხელს შეუწყობს მისი ამოცანების შესრულებას. დღემდე ნაცნობი გამიჯვნა საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების კლასიკური ადმინისტრაციული აქტის, ჯერ კიდევ ბოლომდე ჩამოუყალიბებელი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების და სხვა არაფორმალური მართველობის ფორმებს შორის იცვლება ამოცანათა მიზნის მიხედვით კლასიფიკაციით.

მიუხედავად იმისა რომ ამოცანათა მრავალფეროვნების გათვალისწინებით ვერ ხდება არსებულ სამართლებრივი ფორმების სისტემატიზაციაზე უარის თქმა და მის სანაცვლოთ ამოცანათა შესრულების ფორმების შექმნა, სამართლებრივი ფორმების კატეგორიზაცია ორინტირებული უნდა იყოს სახელმწიფოს ამოცანათა მრავალფეროვან სფეროებზე. საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების სწავლება გახდება ამოცანათა შესრულების სწავლება, რომელიც ქმნის საკუთარ სტრუქტურას, რაც როგორც შმიდტ-ასმანი[548] გვთავაზობს, შესაძლებელია გაიყოს წესრიგისა და უზრუნველყოფის სფეროებად, რომლის შიგნითაც შესაძლებელია ამოცანათა ტიპების გამოყოფა. ის გამოყოფს მომწესრიგებელ, რჩევით, ცალმხრივ, თუ კონსესუალურ ამოცანათა შესრულების ტიპებს, რომლებზე დაყრდნობით შესაძლებელია მომწესრიგებელი, სარეკომენდაციო, ცალმხრივი და კონსესუალური საქმიანობის ფორმების გამოყოფა.

9.4. ფუნქციაზე ორიენტირებული მიდგომა

ერთ-ერთი მოსაზრება ეყრდნობა საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების ფუნქციას, როგორც სამართლებრივ შედეგზე ორინტირებული მიდგომის საპირისპირო მოსაზრება. ეს დამოკიდებულია მხოლოდ იმაზე თუ რა ფუნქცია აქვს საქმიანობის სამართლებრივ ფორმას, მიუხედავად მისი შინაარსისა. განსხვავებით ამოცანაზე ორინტირებული მიდგომისა ის აქცენტს აკეთებს არა ფორმისგან დამოუკიდებლად მდგომ ამოცანაზე, არამედ ფორმასთან მყარად დამოკიდებულ მოქმედების ძალაზე, რაც წმინდა სამართლებრივ მოქმედებისაგან უნდა გაიმიჯნოს. მას მიეკუთვნება ინდივიდუალური აქტისათვის დამახასიათებელი სიცხადის და სტაბილურობის ფუნქცია და ორმხრივი და არაფორმალური ფორმებისათვის განსაზღვრული კოოპერატიულობის და კომუნიკაციის ფუნქცია. თითოეული ფუნქცია არაპირდაპირ ავლენს სამართლებრივ შედეგებს, რომელსაც იწვევს თითოეული საქმიანობის ფორმის გამოყენება, რაც არ იძლევა ნათლად გამიჯვნის შესაძლებლობას. ამდენად, ფუნქციაზე ორინტირებული გამიჯვნა უფრო ბუნდოვანია ვიდრე ამოცანებზე ორინტირებული.[549]

548 იქვე. 64.

549 იქვე. 64.

9.5. ადმინისტრაციული აქტის ცენტრალური მნიშვნელობა

თუ კი მოვახდენთ საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების იმ ნაწილის შეფასებას, რომელიც მოიცავს კანონით მოწესრიგებულ სფეროს, თვალშისაცემი ხდება ადმინისტრაციული აქტის დომინანტური მდგომარეობა, რომელიც მას ადმინისტრაციული სამართლის პრაქტიკაში უჭირავს და მეცნიერების მიერ აღიარებულია. ეს უპირატესობა მას აქვს ასევე ადმინისტრაციული ხელშეკრულებასთან მიმართებითაც, რომელიც იმკვიდრებს მნიშვნელოვან ადგილს თუმცა მეცნიერულად ბოლომდე გაანალიზებული არ არის. ეს გამოწვეულია იმით, რომ ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებაში ხდება მისი სიღრმისეული შესწავლა და განსაკუთრებული აქცენტების გამოკვეთა. ხშირად ჩნდება ეჭვი, რომ მეცნიერება არ ითვალისწინებს პრაქტიკის მოთხოვნებს და ჯიუტად აგრძელებს ამ ტრადიციულ გზას. კანონმდებელიც პასიურობს ახალი საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების კოდიფიკაციის საქმეში. ადმინისტრაციული რეალაქტის ცნებაც ქართული ადმინისტრაციული მეცნიერების მონაპოვარია, რაშიც მნიშვნელოვანი წვლილი მიუძღვის სასამართლო პრაქტიკას. საქმიანობის არაფორმალური მმართველობის კოდიფიკაციაზე ხომ საუბარიც ზედმეტია. ეს იწვევს არა მარტო იმას, რომ სახელმწიფო თავის ამოცანებს ვერ შეასრულებს სრულყოფილად, რამდენადაც მას აკლია ამისთვის საჭირო ინსტრუმენტები, არამედ მიუხედავად ადმინისტრაციული აქტის მრავალფეროვანი გამოყენების შესაძლებლობისა, მას არ შესწევს შესაძლებლობა სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის ურთიერთობა სრულყოფილად მოაწესრიგოს. უფლების დაცვის საპროცესო სამართლებრივი საშუალება (სასკ-ის 24-ე მუხლი) იძლევა შესაძლებლობას გამოყენებული იქნას საქმიანობის სხვა ფორმები. საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების შესახებ სწავლება არ უნდა იყოს თვითკმაყოფილი იმ ფორმებით, რომელსაც ის თავაზობს პრაქტიკას, განსაკუთრებით აუცილებელია არაფორმალური მმართველობის ფორმების გამოკვეთა.

10. მოძღვრება სამართლებრივი ურთიერთობების შესახებ

საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების შესახებ სწავლებისგან სრულიად საპირისპირო მოდელია სამართლებრივი ურთიერთობების შესახებ სწავლება.[550] ის უარყოფს ცალკეული საქმიანობის გამიჯვნის საჭიროებას და ემყარება სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის არსებულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობას, როგორც სისტემის მნიშვნელოვან ელემენტს. სამართლებრივი ურთიერთობის ცნების ქვეშ მოიაზრება სამართლის ნორმით მოწესრიგებული ურთიერთობა სულ მცირე ორ სუბი-

550 იქვე, სქოლიო 333.

ექტს შორის. ეს შესაძლებლობას იძლევა უფრო ფართოდ იქნას განხილული ურთიერთობის ფაქტობრივი გარემოებები, ვიდრე საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების შემთხვევაში, რომელიც სამართლებრივ შედეგზეა ორიენტირებული. თუმცა სამართლებრივი ურთიერთობა ვალდებულებით სამართალში მოიცავს ორი ან მეტი სუბიექტის სამოქალაქო სამართლებრივი უფლებების რეალიზებას. საჯარო სამართალში არ გვაქვს სახეზე ორი თანაბარმნიშვნელოვანი ინტერესი. სახელმწიფო მოქმედებას საჯარო-სამართლებრივი ბოჭვის ფარგლებში. იმის გათვალისწინებით, რომ საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების განსაზღვრა გამჭვირვალეს ხდის სამართლებრივ ურთიერთობას და გვთავაზობს ფორმებზე დამოკიდებულ უფლების დაცვის სისტემას. შეუძლებელია უარი ითქვას ამ მოდელზე და სრულად მოხდეს გადასვლა სამართლებრივი ურთიერთობების სიტემაზე. თუმცა ის გვთავაზობს მნიშვნელოვან შესაძლებლობას ისეთი შემთხვევებისთვის რომელსაც ვერ ფარავს სამართლებრივი ფორმების მოდელი. სწორედ ეს მიდგომა არის მოცემული სასკ-ის მეორე მუხლში, რომელიც განსჯადობის საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებზე დაყრდნობით განსაზღვრის გვერდით ადგენს შესაძლებლობას გამოყენებული იქნას უფლების დაცვის საპროცესო სამართლებრივი საშუალება, როდესაც ურთიერთობა გამომდინარეობს ადმინისტრაციული კანონმდებლობიდან.

თავი X. საჯარო ფინანსები და ბიუჯეტი

1. საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის ამოცანები და მონაწილეები

1.1. ამოცანები

სახელმწიფოში საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის ეფექტიანად ფუნქციონირება არის აუცილებელი პირობა იმისათვის, რომ სახელმწიფო სექტორი ახორციელებდეს მოქალაქეებისთვის მაღალი ხარისხის სერვისების მიწოდებას. ხოლო იმისათვის, რომ საჯარო ფინანსების მართვის სისტემა ეფექტიანად ფუნქციონირებდეს, მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო პასუხისმგებლიანად ახდენდეს საჭირო ფინანსური რესურსის მოძიებას, განკარგავდეს მათ გონივრულად და ანგარიშვალდებული იყოს საზოგადოების წინაშე.

1.2. მონაწილეები

საჯარო ფინანსების მართვის პროცესის ძირითადი მონაწილეები არიან:

- საქართველოს პარლამენტი;
- ცენტრალური ხელისუფლება;
- ადგილობრივი თვითმმართველობა (მუნიციპალიტეტი);
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახური;
- საჯარო სამართლის იურიდიული პირები (სსიპ), არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები (ა(ა)იპ), სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული კერძო კომპანიები).

2. საჯარო ფინანსები და ბიუჯეტი

2.1. სახელმწიფო შემოსულობების კატეგორიები

არსებობს სახელმწიფო შემოსულობების შემდეგი კატეგორიები:

შემოსულობების კატეგორია	მაგალითები
გადასახადები	მოგების გადასახადი, საშემოსავლო გადასახადი, ქონების გადასახადი, სხვა გადასახადები.
მოსაკრებლები	ბუნებრივი რესურსების სარგებლობისთვის მოსაკრებელი, სანებართვო და სალიცენზიო მოსაკრებელი, სხვა მოსაკრებლები.
შემოსულობა არაფინანსური აქტივებიდან, ფინანსური აქტივებიდან და ვალდებულებებიდან	პრივატიზაცია, სესხის აღება, სხვა შემოსულობები.
სხვა შემოსავლები	პროცენტები (სარგებელი) ცალკეული ხასიათის ფინანსური აქტივებიდან, კერძოდ, დეპოზიტებიდან (ფასიანი ქაღალდებიდან აქციების გარდა), სესხებიდან, დებიტორული დავალიანებიდან და სხვა შემოსავალი პროცენტებიდან, შემოსავალები დივიდენდებიდან და საქართველოს ეროვნული ბანკის მოგებიდან, შემოსავლები სახელმწიფოს მიწის იჯარიდან და მართვაში გადაცემიდან; შემოსავალი სარგებლობის ლიცენზიის გაცემის საფასურიდან, შემოსავლები სანქციებიდან (ჯარიმები, საურავები), შემოსავალი ქველმოქმედებიდან; შემოსულობა არაფინანსური აქტივებიდან, შემოსულობა ფინანსური აქტივებიდან და ვალდებულებებიდან, სხვა შემოსავლები.

არსებული შემოსულობების სრული ჩამონათვალი შესაძლოა იხილოთ საბიუჯეტო კოდექსის დანართში. აგრეთვე, ამ უკანასკნელში მოცემულია ინფორმაცია, თუ როგორ ნაწილდება ზემოთ ხსენებული შემოსულობები საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის.

2.2. გადასახადები – ცნება და სახეობები

2.2.1. გადასახადის ცნება

საქართველოს კონსტიტუციის 67-ე მუხლი განსაზღვრავს გადასახადებისა და მოსაკრებლების გადახდის ვალდებულებას კანონით დადგენილი ოდენობითა და წესით. ამავდროულად, დადგენილია, რომ მხოლოდ კანონით შეიძლება გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურისა და შემოღების წესის, მათი განაკვეთების ან განაკვეთების ფარგლების დადგენა. ასევე, მხოლოდ კანონით არის დასაშვები გადასახადისაგან განთავისუფლება.

საგადასახადო კოდექსის მიხედვით, „გადასახადი არის ამ კოდექსის მიხედვით სავალდებულო, უპირობო ფულადი შენატანი ბიუჯეტში, რომელსაც იხდის გადასახადის გადამხდელი, გადახდის აუცილებელი, არაექვივალენტური და უსასყიდლო ხასიათიდან გამომდინარე.“

2.2.2. გადასახადის სახეობები

საგადასახადო კოდექსის მიხედვით, გადასახადის სახეებია საერთო-სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი გადასახადები. საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებია საგადასახადო კოდექსით დაწესებული გადასახადები, რომელთა გადახდაც სავალდებულოა საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. ხოლო, ადგილობრივი გადასახადია საგადასახადო კოდექსით ან საკრებულოს მიერ შესაბამისი ნორმატიული აქტით დაწესებული გადასახადი, რომლის გადახდაც სავალდებულოა შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე.

საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებს მიეკუთვნება:

- საშემოსავლო გადასახადი;
- მოგების გადასახადი;
- დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ);
- აქციზი;
- იმპორტის გადასახადი.

ადგილობრივ გადასახადს მიეკუთვნება ქონების გადასახადი.

2.2.3. სახელმწიფოს საგადასახადო შემოსავლები

ქვემოთ წარმოდგენილი ცხრილი გვიჩვენებს 2014, 2015 და 2016 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების შესრულებას (ათასი ლარი).[551]

551 სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ, 42-43.

გადასახადის სახეობა	2014	2015	2016
საშემოსავლო გადასახადი	1.790,380	2.052,389	1.978,136
მოგების გადასახადი	828,823	1.025,228	1.055,937
დამატებითი ღირებულების გადასახადი	3.298,518	3.505,455	3.286,393
აქციზი	810,209	870,732	1.069,658
იმპორტი	94,883	69,294	70,041
სხვა გადასახადები	24,151	26,512	526,585
სულ:	6.846,964	7.549,609	7.986,750

3. სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტი

საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, შესაბამისი წარმომადგენლობითი ორგანის მიერ მტკიცდება სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები.

სახელმწიფო, ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულისა და ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტები წარმოდგენენ შესაბამისად ცენტრალური, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობას.

ამავდროულად, არსებობს ე.წ. საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტი, რომელიც წარმოადგენს საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების კონსოლიდირებულ ბიუჯეტს. ნაერთი ბიუჯეტი არ ექვემდებარება ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ დამტკიცებას. ზოგადი ინფორმაცია საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის შესახებ მოიპოვება ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების (BDD) დოკუმენტში, აგრეთვე, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებ-გვერდზე.

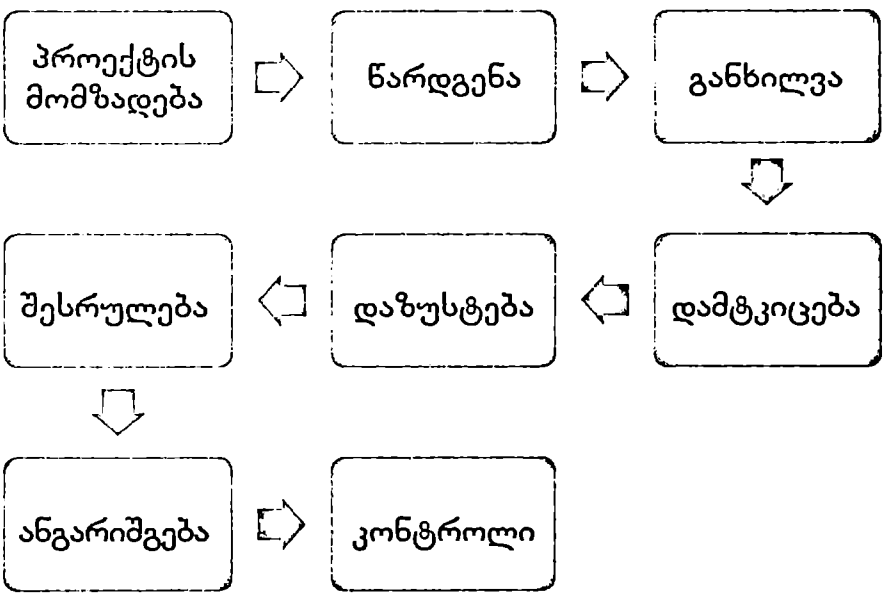
წინამდებარე თავში, განხილული იქნება სახელმწიფო ბიუჯეტთან დაკავშირებული საკითხები.

3.1. ბიუჯეტის ფუნქციები

რას მოიცავს ტერმინი „ბიუჯეტი“? როგორც ზემოთ აღინიშნა, ბიუჯეტი არის საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების (შემდგომში ერთობლივად „ხელისუფლება“) ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა. ამრიგად, ბიუჯეტის ფუნქციაა საქართველოს ხელისუფლების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების უზრუნველყოფა.

3.2. საბიუჯეტო პროცესი

საბიუჯეტო პროცესი საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ნაწილია და მოიცავს საბიუჯეტო სისტემის მონაწილეთა საქმიანობას, რომელიც შედგება შემდეგი ეტაპებისგან:



3.3. ბიუჯეტის სტრუქტურა

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისა და მიღების წესი განისაზღვრება კანონით, რომელსაც ყოველწლიურად იღებს საქართველოს პარლამენტი. საქართველოს მთავრობა პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს, ყოველი საბიუჯეტო წლის დასრულებამდე არა უგ-

ვიანეს სამი თვისა. იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღება ვერ განხორციელდება 3 თვის განმავლობაში, ხარჯები იფარება წინა წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით,[552] კერძოდ: ყოველთვიურად მხარჯავ დაწესებულებებზე გაიცემა არაუმეტეს გასული საბიუჯეტო წლის დამტკიცებული ასიგნებების 1/12-ისა.[553] ამასთან, თუ პარლამენტი ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 2 თვის განმავლობაში კვლავ ვერ მოახერხებს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებას, ეს ჩაითვლება უნდობლობის გამოცხადების საკითხის აღძვრად.[554]

როგორ გამოიყურება სახელმწიფო ბიუჯეტის სტრუქტურა „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონის მაგალითზე? ამ მხრივ, კანონი დაყოფილია შემდეგ თავებად:

I	**საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლები**	**ეს თავი ადგენს ბიუჯეტის ბალანსს და ახდენს მათ შედარებას წინა წლებთან (2016-2017); ასევე, განსაზღვრავს ბიუჯეტის შემოსულობებს, გადასახდელებსა და ნაშთის ცვლილებას**
II	სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები	ამ თავით განსაზღვრულია ბიუჯეტის შემოსავლები, რომელიც შედგება გადასახადების, გრანტებისა და სხვა შემოსავლებისაგან
III	საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები, არაფინანსური აქტივები და მათი ფუნქციონალური კლასიფიკაცია	ადგენს ბიუჯეტის მთლიანი ხარჯების მოცულობას, ასევე, განსაზღვრავს ბიუჯეტის არაფინანსური აქტივების ზრდას და კლებას წინა წლებთან შედარებით (2016-2017); გარდა ამისა, ახდენს ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ფუნქციონალურ კლასიფიკაციას

552 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 92-93, სახელმწიფო ფინანსებისა და კონტროლის თავში

553 პოლიტიკის და მართვის კონსალტინგ ჯგუფის (PMCG) მიერ მომზადებული „პარლამენტის წევრის საბიუჯეტო გზამკვლევი" (2016), 17

554 შემდგომი პროცესების შესახებ იხ. კონსტიტუციის 81-ე მუხლის მე-2–მე-5 პუნქტები და 93-ე მუხლის 4^1 პუნქტი.

IV	საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიანი სალდო, ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების ცვლილება	ადგენს ბიუჯეტის მთლიან სალდოს, ასევე, განსაზღვრავს ბიუჯეტის ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების ზრდას და კლებას წინა წლებთან შედარებით (2016-2017); ამავე თავით განისაზღვრება სახელმწიფო ვალის საპროგნოზო ზღვრული მოცულობა საბიუჯეტო წლის ბოლოსთვის
V	სახელმწიფო ბიუჯეტის პრიორიტეტები და პროგრამები	განსაზღვრავს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პრიორიტეტებს (პირველი დონე), მათ ფარგლებში განსახორციელებელ პროგრამებსა (მეორე დონე) და ქვეპროგრამებს (მესამე და შემდგომი დონეები)
VI	საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებები	ადგენს ბიუჯეტის ასიგნებებს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით
VII	ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები	განსაზღვრავს ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტებისათვის გადასაცემი ტრანსფერების ჯამურ ოდენობას და ასევე, ტრანსფერების კონკრეტულ მოცულობებს, ა/რ-ების და თვითმმართველი ერთეულების მიხედვით
VIII	მარეგულირებელი ნორმები	ადგენს ბიუჯეტის კანონის მარეგულირებელ ნორმებს

ბიუჯეტის პროექტის ძირითად ნაწილთან ერთად, პარლამენტს წარედგინება დანართები სხვადასხვა ინფორმაციით. დანართები მოიცავს: სახელმწიფო ბიუჯეტთან დაკავშირებულ უფრო დეტალურ ინფორმაციას, ეკონომიკურ და ფინანსურ ინდიკატორებს, მოსალოდნელი შედეგების პროგნოზირებას, რისკების ანალიზს და სხვა მნიშვნელოვან ინფორმაციას, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს ბიუჯეტის პროექტის მეტ გამჭვირვალობას და ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღებას.

მაგალითად, „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონის პროექტთან და მასზე განმარტებით ბარათთან ერთად, პარლამენტს წარედგინა შემდეგი დოკუმენტები:

- ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორები – საბაზო სცენარი;
- ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტი 2018-2021 წლებისათვის (გადამუშავებული ვარიანტი);
- ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამების მოსალოდნელი შედეგები და ინდიკატორები;
- ინფორმაცია 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული კაპიტალური პროექტების შესახებ;
- ინფორმაცია 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების და ღონისძიებების ფარგლებში ეკონომიკური კლასიფიკაციის „სხვა ხარჯების" მუხლიდან განსახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ;
- ინფორმაცია 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების, ღონისძიებების და მათ ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნებების განმკარგავი საბიუჯეტო ორგანიზაციების შესახებ;
- ინფორმაცია 2018 წლის ცენტრალური ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამების, ღონისძიებების და მათ ფარგლებში გამოყოფილი ასიგნებების შესახებ;
- ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზი 2017-2021 წწ.;
- ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორები – ოპტიმისტური სცენარი;
- ძირითადი ეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორები – პესიმისტური სცენარი;
- ფისკალური რისკების დოკუმენტის დანართი;
- საშუალოვადიანი პერიოდის პროგნოზების შედარება;
- ინფორმაცია სსიპ(ებ)-ის/ა(ა)იპ(ებ)-ის შესახებ;
- ინფორმაცია სახელმწიფო ვალის შესახებ;
- მთავრობის ვალის მდგრადობის ანალიზი 2018-2027 წლებისთვის;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისა და პარლამენტის კომიტეტების რეკომენდაციების მატრიცა.

3.4. ბიუჯეტის ძირითადი კატეგორიები

როგორც უკვე აღინიშნა, ბიუჯეტი წარმოადგენს სახელმწიფოს ფუნქციებისა და ვალდებულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელების და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობას. ქვემოთ მოცემულია ცხრილი, სადაც ნაჩვენებია 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი აგრეგირებული მაჩვენებლები:

ათას ლარებში	2016 წლის ბიუჯეტის კანონი – თავდაპირველი	2016 წლის ბიუჯეტის კანონი – ცვლილება	2016 წლის ბიუჯეტის კანონი – ფაქტობრივი შესრულება
შემოსულობები	10,145,000	10,317,950	10,374,024
გადასახდელები	10,145,000	10,297,950	10,292,234
ნაშთის ცვლილება	0	20,000	81,790

ბიუჯეტის შემოსულობებია საანგარიშო პერიოდში მიღებული თანხების შემდეგი ერთობლიობა:

- შემოსავლები;
- არაფინანსური აქტივები (არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები; შესაბამისად, არაფინანსური აქტივების კლება);
- ფინანსური აქტივები (ფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები, ნაშთის გამოყენების გარდა; შესაბამისად, ფინანსური აქტივების კლება);
- ვალდებულებები (ვალდებულებების აღების შედეგად მიღებული სახსრები; შესაბამისად, ვალდებულებების ზრდა).

ქვემოთ მოცემულია ცხრილი, სადაც ნაჩვენებია 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების კომპონენტის შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი):

შემოსავლები	8,580,032
+ არაფინანსური აქტივების კლება	246,291
+ ფინანსური აქტივების კლება	88,717
+ ვალდებულებების ზრდა	1,458,984
= შემოსულობები	10,373,024

ბიუჯეტის გადასახდელებია საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტიდან გასაცემი ფულადი სახსრების ერთობლიობა:

- ხარჯები;
- არაფინანსური აქტივები (არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებისათვის მიმართული სახსრები; შესაბამისად, არაფინანსური აქტივების ზრდა);
- ფინანსური აქტივები (ფინანსური აქტივებით ოპერაციებისათვის მიმართული სახსრები, ნაშთის დაგროვების გარდა; შესაბამისად, არაფინანსური აქტივების ზრდა);
- ვალდებულებები (ვალდებულებების ძირითადი ნაწილის დაფარვისათვის მიმართული სახსრები; შესაბამისად, ვალდებულებების კლება).

ქვემოთ მოცემულია ცხრილი, სადაც ნაჩვენებია 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების კომპონენტის შესრულების მაჩვენებლები (ათასი ლარი):

ხარჯები	8,741,831
+ არაფინანსური აქტივების ზრდა	662,400
+ ფინანსური აქტივების ზრდა	495,571
+ ვალდებულებების კლება	392,432
= გადასახდელები	10,292,234

არსებობს სახელწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების შემდეგი კომპონენტები:

- საგადასახადო შემოსავლები;
- გრანტები;
- სხვა შემოსავლები.

საგადასახადო შემოსავლები იყოფა შემდეგ ქვე-კომპონენტებად:

- საშემოსავლო გადასახადი;
- მოგების გადასახადი;
- დამატებითი ღირებულების გადასახადი;
- აქციზი;
- იმპორტის გადასახადი.

სხვა შემოსავლები იყოფა შემდეგ ქვე-კომპონენტებად:

- შემოსავლები საკუთრებიდან (პროცენტები, დივიდენდები და რენტა);
- საქონლის და მომსახურების რეალიზაცია;
- სანქციები (ჯარიმები და საურავები);
- ნებაყოფლობითი ტრანსფერები, გრანტების გარეშე;
- შერეული და არაკლასიფიცირებული შემოსავლები.

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების ხარჯების ქვე-კომპონენტები:

1. შრომის ანაზღაურება
2. საქონელი და მომსახურება
3. პროცენტი
4. სუბსიდიები
5. გრანტები
6. სოციალური უზრუნველყოფა
7. სხვა ხარჯები

ამავდროულად, არსებობს საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელოვანი გადასახდელები. მსგავსი გადასახდელების კატეგორიას ეკუთვნის: პრეზიდენტის და მთავრობის სარეზერვო ფონდები, საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელოვანი გადასახდელების მართვასთან დაკავშირებული საკითხები, რეგიონში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი, სოფლის მხარდაჭერის პროგრამა და მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების ფონდი.

სახელმწიფო ბიუჯეტი შესაძლოა იყოს დეფიციტური ან პროფიციტური. ცნობილია, რომ ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების შორის სხვაობა წარმოადგენს საოპერაციო სალდოს, ხოლო ბიუჯეტის საოპერაციო სალდოსა და არაფინანსური აქტივების ცვლილებას შორის სხვაობა წარმოადგენს ბიუჯეტის მთლიან სალდოს. თუ ბიუჯეტის მთლიანი სალდო არის დადებითი, მაშინ ბიუჯეტი არის პროფიციტური, ხოლო, თუ ბიუჯეტის მთლიანი სალდო არის უარყოფითი, მაშინ, ბიუჯეტი არის დეფიციტური.

3.5. საბიუჯეტო სისტემის ძირითადი პრინციპები

საბიუჯეტო სისტემის პრინციპები განსაზღვრულია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით და საბიუჯეტო პროცესის მონაწილეთა მიერ მათი შესრულება სავალდებულოა საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპზე.

საბიუჯეტო სისტემის პრინციპები:

ყოვლისმომცველობა	**ბიუჯეტის ყველა შემოსულობა, გადასახდელი და ნაშთის ცვლილება სრულად აისახება შესაბამის ბიუჯეტებში**
გამჭვირვალობა	ბიუჯეტების პროექტების განხილვის პროცედურები არის საჯარო და ხელმისანვდომი, საზოგადოებისა და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებისათვის; დამტკიცებული ბიუჯეტები და მათი შესრულების შესახებ ანგარიშგება ექვემდებარება სავალდებულო გამოქვეყნებას; ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაცია ხელმისანვდომია ნებისმიერი ფიზიკური და იურიდიული პირისათვის, გარდა საიდუმლო ინფორმაციისა
ანგარიშვალდებულება	საბიუჯეტო პროცესის ყველა მონაწილე პასუხისმგებელია მის მიერ განხორციელებულ საქმიანობაზე და ბიუჯეტის შესახებ წარდგენილ ინფორმაციაზე
დამოუკიდებლობა	სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დამოუკიდებლობას უზრუნველყოფს საკუთარი შემოსულობები და ნაშთი, აგრეთვე საკუთარი გადასახდელების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლება
ერთიანობა	ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებები ხელმძღვანელობენ საერთო საფუძვლით, ერთიანი საბიუჯეტო კლასიფიკაციით, აღრიცხვის ერთიანი სისტემით და სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის ერთიანი პრინციპებით
უნივერსალობა	ბიუჯეტის ყველა შემოსულობა (გარდა საბიუჯეტო კოდექსით დადგენილი გამონაკლისებისა) მიიმართება საერთო გადასახდელების დასაფინანსებლად
კონსოლიდირება	სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემაში კონსოლიდირდება ყველა დონის ბიუჯეტების შემოსულობები და გადასახდელები

3.6. ფინანსური დაგეგმარება – ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი (BDD)

2005 წლიდან საქართველომ დაიწყო ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის (ე.წ. BDD-ს) მომზადება. დოკუმენტის მომზადების მთავარ მიზანს წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის საშუალოვადიანი დაგეგმვა. როგორც 2017 წლის ბიუჯეტის გზამკვლევი გვეუბნება, „BDD არის ქვეყნის განვითარების ძირითადი გეგმა, რომელიც ერთი მხრივ ასახავს ინფორმაციას საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და

ფისკალური პროგნოზების შესახებ და მეორე მხრივ, ინფორმაციას საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების განვითარების ძირითადი მიმართულებების შესახებ." დოკუმენტში გეხვდება ყველა მხარჯავი დაწესებულების პრიორიტეტი და მათ მიერ განსახორციელებელი ძირითად ღონისძიებების ჩამონათვალი. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტზე მუშაობის პროცესს იწყება BDD-ზე მუშაობით. დოკუმენტის მომზადებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, რომელიც სხვა მხარჯავ დაწესებულებებთან თანამშრომლობის საფუძველზე ამზადებს დოკუმენტის საბოლოო ვარიანტს. დოკუმენტი მოიცავს 4-წლიან პერიოდს. ამავდროულად, BDD-ის დოკუმენტის ყოველწლიურად ახლდება. როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახური განმარტავს, „BDD-ის დოკუმენტი წარმოადგენს წლიური ბიუჯეტის პროექტის ერთგვარ ჩარჩოს და იმ პაკეტის ნაწილს, რომელიც წარედგინება საქართველოს პარლამენტს".[555]

BDD-ს სტრუქტურა განსაზღვრულია საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის №385 ბრძანებით და მოიცავს შემდეგს:

- მთავრობის მიზნები, თუ რისი მიღწევა სურს საშუალოვადიან პერიოდში და რა ძირითადი სამოქმედო გეგმები აქვს დასახული აღნიშნული მიზნების მისაღწევად
- ქვეყანაში არსებული **მაკროეკონომიკური სიტუაციის მოკლე ანალიზი,** ძირითადი მაკროეკონომიკური ინდიკატორების ფაქტიური და საპროგნოზო მაჩვენებლები და მათი აღწერა
- გასული ორი წლის **ბიუჯეტის შესრულების საბოლოო შედეგები,** შემოსულობების ფაქტიური მაჩვენებლები და ბიუჯეტიდან დაფინანსებული მნიშვნელოვანი ღონისძიებები
- მიმდინარე საბიუჯეტო წლის და დასაგეგმი წლების **ნაერთი და სახელმწიფო ბიუჯეტის აგრეგირებული მაჩვენებლები** და საფინანსო რესურსის პროგნოზების მოკლე აღწერა
- დასაგეგმი წლებისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების რიცხოვნობის და ასიგნებების საორიენტაციო ზღვრული მოცულობები
- მთავრობის მიერ დასახული პრიორიტეტების ფარგლებში მხარჯავი დაწესებულებების მიერ განსახორციელებელი პროგრამების მოკლე აღწერა.

555 დეტალურად იხილეთ მოქალაქის გზამკვლევი 2017, 13-15 გვ; სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ, 33-35, 242.

– მთავრობის მიერ განსაზღვრული პრიორიტეტული მიმართულებების ფარგლებში მხარჯავი დაწესებულებების მიერ დაგეგმილი თითოეული პროგრამის დაფინანსების მოცულობა საშუალოვადიან პერიოდში.

3.7. გათანაბრებითი ტრანსფერების სისტემა

საქართველოში საჯარო ფინანსების მართვა ითვალისწინებს ე.წ. ტრანსფერების სისტემას. ტრანსფერების სისტემა გულისხმობს სხვადასხვა მიზნობრიობიდან გამომდინარე, ერთი ბიუჯეტიდან მეორე ბიუჯეტისთვის თანხების მიწოდებას. არსებობს შემდეგი კატეგორიის და მიზნობრიობის ტრანსფერები:

ტრანსფერის კატეგორია	დეფინიცია
გათანაბრებითი ტრანსფერი	საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველსაყოფად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან საბიუჯეტო კოდექსის დადგენილი ფორმულის შესაბამისად გამოყოფილი თანხები, რომელთა გამოყენების მიმართულებებს დამოუკიდებლად განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეული.
მიზნობრივი ტრანსფერი	დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განხორციელების მიზნით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ან/და ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების სახით მიღებული სახსრები.
სპეციალური ტრანსფერი	სტიქიური მოვლენების, ეკოლოგიური და სხვა სახის კატასტროფების, საომარი მოქმედებების, ეპიდემიების და სხვა საგანგებო სიტუაციების შედეგების (ზიანის) სალიკვიდაციოდ, აგრეთვე სხვა ღონისძიებების განსახორციელებლად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის გაწეული ფინანსური დახმარება.
კაპიტალური ტრანსფერი	კაპიტალური პროექტის განსახორციელებლად სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის გაწეული ფინანსური დახმარება, რომელიც დაკავშირებულია ტრანსფერის მიმღების არაფინანსური აქტივების ზრდასთან.

3.8. სახელმწიფო ვალი

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წყარო არის ვალდებულებების ზრდა. როგორც წესი, ვალდებულებების ზრდა ხდება საგარეო და საშინაო ვალის მოზიდვის გზით.

როგორც საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგიაშია (2014-2017) განმარტებული, „სახელმწიფო ვალის ფორმირება ხდება საგარეო და საშინაო წყაროებიდან მოზიდული სესხების ხარჯზე, რაც მიიმართება სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის და მნიშვნელოვანი (პრიორიტეტული) ინფრასტრუქტურული პროექტების დასაფინანსებლად."

საგარეო ვალის მოზიდვა ხდება მრავალმხრივი კრედიტორებისგან (მაგ. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები, როგორიცაა მსოფლიო ბანკი, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი და სხვა) და ორმხრივი კრედიტორებისგან (მაგ. უცხო ქვეყნების მთავრობები). აგრეთვე, ევრო-ობლიგაციების გამოშვების და საქართველოს ეროვნული ბანკის მხრიდან ვალის აღების გზით.

საშინაო ვალის წყაროების სახაზინო ფასიანი ქაღალდები, სხვა სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდები და ისტორიული ვალი. როგორც უკვე აღინიშნა, სახელმწიფო საშინაო ვალი ფორმირებულია სხვადასხვა ტიპის სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდებით, როგორიცაა 12 თვიანი სახაზინო ვალდებულებები და 2 წლიანი, 5 წლიანი და 10 წლიანი სახაზინო ობლიგაციები, სახელმწიფო ობლიგაციები სებ-სთვის და ღია ბაზრის ოპერაციებისათვის. აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ემისიას ახორციელებს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, ხოლო აუქციონს ატარებს საქართველოს ეროვნული ბანკი.

საგარეო და საშინაო ვალის ჯამი წარმოადგენს მთლიან სახელმწიფო ვალს. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო აქვეყნებს საქართველოს სახელმწიფო ვალის სტატისტიკურ ბიულეტენს, რომელშიც თავს იყრის ძირითადი ინფორმაცია სახელმწიფო ვალის შესახებ. მე-8 ბიულეტენის თანახმად, 2017 წლის 30 ივნისის მდგომარეობით, მთლიანი სახელმწიფო ვალის ნაშთი შეადგენდა 15,107 მილიონ ლარს. აქედან სახელმწიფოს საგარეო ვალი შეადგენდა 11,688.8 მილიონ ლარს (მთლიანი სახელმწიფო ვალის 77%) და სახელმწიფოს საშინაო ვალი 3,418.6 მილიონ ლარს (მთლიანი სახელმწიფო ვალის 23%). ამავდროულად, სახელმწიფოს მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტში ხდება სახელმწიფო ვალის ზღვრული პროგნოზული მაჩვენებლების დადგენა. ბიუჯეტის პროექტის ძირითად ნაწილთან ერთად, პარლამენტს წარედგინება დანართები სხვადასხვა ინფორმაციით. ერთ-ერთი ასეთი დანართი გახლავთ ინფორმაცია სახელმწიფო ვალის შესახებ. ასე მაგალითად, 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის დანართის მიხედვით, 2018 წლის ბოლოსთვის მთლიანი სახელმწიფო ვალის ზღვრულ მოცულობად განისაზღვრა 17,931.365 მილიონი ლარი.

მთლიანი სახელმწიფო ვალი	15,123,150
სახელმწიფო საგარეო ვალი	11,952,199
მთავრობის საგარეო ვალი	11,937,255
მრავალმხრივი კრედიტორები	8,641,038
ორმხრივი კრედიტორები	1,967,639
ფასიანი ქაღალდები	1,323,400
გარანტირებული კრედიტები	5,178
საქართველოს ეროვნული ბანკის საგარეო ვალი	14,944
სახელმწიფო საშინაო ვალი	2,498,651
სახაზინო ფასიანი ქაღალდები	1,995,805
12 თვის ვადიანობის სახაზინო ვალდებულებები	585,048
2 წლის ვადიანობის სახაზინო ობლიგაციები	580,721
5 წლის ვადიანობის სახაზინო ობლიგაციები	661,461
10 წლის ვადიანობის სახაზინო ობლიგაციები	168,575
სხვა სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდები	502,846
სახელმწიფო ობლიგაცია სებ-ისთვის	360,846
სახელმწიფო ობლიგაციები ღია ბაზრის ოპერაციებისთვის	142,000
ისტორიული ვალი	672,300

სახელმწიფო ვალი 2016 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით (ათასი ლარი).

საინტერესოა, განვიხილოთ, როგორ ვითარდება 2007 წლიდან მოყოლებული საქართველოს სახელმწიფო ვალის მოცულობა. ყველაზე მაღალი წლიური ზრდა 2008 წელს ფიქსირდება. 2008 წლიდან 2012 წლამდე სახელმწიფო ვალის ზრდის ტემპი კლებულობს, ხოლო 2013-დან 2016 წლამდე კვლავ ზრდადი ტენდენცია აღინიშნება.

სახელმწიფო ვალის მდგრადობის შეფასებისას მნიშვნელოვანი მაჩვენებელია სახელმწიფო ვალის ფარდობა მთლიან შიდა პროდუქტთან. 2007-დან 2010 წლის ჩათვლით სახელმწიფო ვალის პროცენტული წილი მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში მზარდი იყო (25.5%-დან 42.4%-მდე გაიზარდა). 2011 წლიდან ეს მაჩვენებელი კლებულობს, ხოლო 2014 წლიდან კვლავ ზრდას განაგრძობს. როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახური აღნიშნავს, 2016 წელს სახელმწიფო ვალის მთლიან შიდა პროდუქტთან ფარდობის მაჩვენებელმა 44.5% შეადგინა და 2015 წლის მსგავსად გადააჭარბა საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020“-ით დადგენილ 40%-იან ზედა ზღვარს (საინტერესოა,

რომ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მონაცემების მიხედვით 2016 წლის მდგომარეობით რუსეთის ფედერაციის სახელმწიფო ვალი 15.6%-ს შეადგენდა, უკრაინის – 82.1%-ს, სომხეთის – 53.5%, თურქეთის – 28.1%, ირანის 34.5%, ყაზაღეთის 21%-ს და აზერბაიჯანის 51.1%[556]). ამავდროულად, აღსანიშნავია, რომ ამ ეტაპზე არ ირღვევა ზემოთ ხსენებული „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ" ორგანული კანონით განსაზღვრული ფისკალური წესი, რომლის მიხედვით სახელმწიფო ვალის ფარდობა მშპ-თან 60%-ზე ნაკლები უნდა იყოს.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური კრიტიკულად აფასებს პრაქტიკას, როდესაც „სახელმწიფო ვალის მაჩვენებელში არ შედის სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებისა და სხვა სახელმწიფო უწყებების მიერ აღებული ვალი, მათ შორის არც ისეთი ვალდებულებები, რომელთა დაფარვაც ხორციელდება უშუალოდ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან". ნიშანდობლივია, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა, რომლის მიხედვით, არსებული მდგომარეობით, „საქართველოს სახელმწიფო ვალის აღრიცხვის არსებული პრაქტიკა არ შეესაბამება საერთაშორისოდ აღიარებულ მოთხოვნებს და ვერ უზრუნველყოფს სახელმწიფო ვალის შესახებ ინფორმაციის სისრულესა და გამჭვირვალობას." იმ შემთხვევაში, თუ მოხდებოდა სახელმწიფო საწარმოების ვალის გათვალისწინება სახელმწიფო ვალის (მთავრობის, ეროვნული ბანკის და სახელმწიფო საწარმოების) ფორმირების დროს, სახელმწიფო ვალის წილი მთლიან შიდა პროდუქტში 2015 წელს 53.3%-ს, ხოლო 2016 წელს 58%-ს შეადგენდა, რაც აღემატება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ ვალის მშპ-თან ფარდობის კრიტიკულ ზღვარს და მიუახლოვდებოდა „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ" ორგანული კანონით განსაზღვრული ზედა ზღვარს.

3.9. გარე კონტროლი და აუდიტი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისა და პარლამენტის მხრიდან

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საჯარო სახსრების მართვის კონტროლს პარლამენტის მიერ ახორციელებს სახელწიფო აუდიტის სამსახური. საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლის თანახმად, საჯარო მმართველობის ეფექტიანობისა და ანგარიშვალდებულების ხელშესაწყობად საბიუჯეტო სახსრებისა და სხვა საჯარო რესურსების გამოყენებასა და ხარჯვას ზედამხედველობს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. იგი აგრეთვე უფლებამოსილია, შეამოწმოს საფინანსო-სამეურნეო კონტროლის სხვა სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობა და წარუდგინოს პარლამენტს საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფის წინადადებები. ამავდროულად,

556 იხ. http://www.imf.org/external/datamapper/GGXWDG_NGDP@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/GEO

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. წელიწადში ორჯერ, ბიუჯეტის შესრულების წინასწარი ანგარიშისა და სრული ანგარიშის წარდგენის დროს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას მთავრობის ანგარიშთან დაკავშირებით, ხოლო წელიწადში ერთხელ – თავისი საქმიანობის ანგარიშს.

4. საბიუჯეტო რეფორმები

საქართველოში განხორციელებული საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმა სამ ეტაპად შეგვიძლია დავყოთ.

საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის პირველ ეტაპს საქართველოში 2004 წელს ჩაეყარა საფუძველი და დასაწყისში ის ძირითადად, საჯარო ფინანსების მართვის იმ სფეროებს შეეხებოდა, რომლებიც ფინანსთა სამინისტროს კომპეტენციაში შედიოდა. რეფორმის ფარგლებში, სტრატეგიები დაისახა საბიუჯეტო პროცესთან, ხაზინასა და ბუღალტრული აღრიცხვის სტანდარტებთან, ფინანსურ პოლიტიკასთან, საგადასახადო და საბაჟო ადმინისტრაციასთან და სხვა მიმართულებებთან დაკავშირებით. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2004 წელს ახალი საბიუჯეტო კოდექსი ამოქმედდა, რომლითაც მნიშვნელოვანი ნაბიჯები იქნა გადადგმული საბიუჯეტო პროცესის გაუმჯობესების მიმართულებით.[557]

რეფორმის მეორე ეტაპზე დაიწყო საბიუჯეტო ციკლის რეფორმირების პროცესი, დაიგეგმა ფინანსთა სამინისტროს მიერ შესაბამისი ცვლილებები და მოხდა სტრატეგიების განახლება 2009-2013 წლებისთვის, მათ შორის, ისეთი მიმართულებებით, როგორიცაა: შიდა კონტროლი, სახელმწიფო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების ეტაპობრივი დანერგვა და მთავრობის მასშტაბით ბუღალტრული აღრიცხვის და ანგარიშგების გაუმჯობესება, საბიუჯეტო კოდექსის მოდერნიზება და ა.შ.[558]

მიუხედავად იმისა, რომ გარე შეფასებისა და თვითშეფასების საფუძველზე, საქართველოში საჯარო ფინანსების მართვის კუთხით მნიშვნელოვანი პროგრესი აღინიშნებოდა, ფინანსთა სამინისტრომ განაახლა რეფორმის სტრატეგია 2014-2017 წლებისთვის და საფუძველი ჩაუყარა რეფორმის მესამე ეტაპს. სტრატეგიის პრიორიტეტებად გამოცხადდა:

– ფისკალური დისციპლინის შენარჩუნება და ფისკალური პროგნოზირების გაუმჯობესება;

557 დეტალურად იხილეთ საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმა საქართველოში, ევროკავშირი საქართველოში (2017), 10.

558 მაგ. ფინანსთა სამინისტროს სტრატეგია და საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის პოლიტიკის ხედვა 2009-2013 წლებისთვის.

- სახელმწიფო ფინანსების დაგეგმვის გაუმჯობესება;
- სახელმწიფო სახსრების მართვა, აღრიცხვა და ანგარიშგება;
- სახელმწიფო შიდა კონტროლი;
- სახელმწიფო ელექტრონული სერვისების განვითარება საჯარო ფინანსების მართვაში და დონორების კოორდინაცია.[559]

მნიშვნელოვანი, აღინიშნოს რეფორმის პროცესში მსოფლიო ბანკისა და ევროკავშირის როლი. ასე მაგალითად, სხვადასხვა პერიოდში, რამდენიმეჯერ განხორციელდა რეფორმის შეფასება PEFA-ს სტანდარტების (სახელმწიფო ხარჯები და ფინანსური ანგარიშვალდებულება) მიხედვით, მსოფლიო ბანკისა და ევროკავშირის ფინანსური და ადამიანური რესურსის დახმარებით.

559 დეტალურად იხილეთ: საქართველოს საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია, 2014-2017; მოქალაქის გზამკვლევი 2017, 13-15

თავი XI. საჯარო სამსახური

1. შესავალი

ძლიერი საჯარო სამსახურის ინსტიტუტის არსებობას განსაკუთრებული მნიშვნელოვანი ენიჭება თანამედროვე საჯარო მმართველობის სისტემაში.[560] საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი მიღებულ იქნა 1997 წელს, რომელმაც არაერთი ცვლილება განიცადა, თუმცა ეს ცვლილებები ვერ პასუხობდა ამ სექტორში არსებულ გამოწვევებს. ანგარიშვალდებული, ეფექტიანი, ქმედითი, გამჭვირვალე და პროფესიონალური საჯარო სამსახურის შექმნის აუცილებლობამ ასახვა ჰპოვა 2014 წლის ასოცირების შეთანხმებაში.[561] 2014 წლის 19 ნოემბერს საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცდა საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია.[562] 2015 წლის 27 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებულ იქნა საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, რომელიც ეფუძნებოდა ზემოთაღნიშნულ კონცეფციას. ახალმა კანონმა გააუქმა 1997 წლის კანონი და მის საფუძველზე მიღებული კანონქვემდებარე აქტები.

საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონი მიზნად ისახავს კარიერულ წინსვლაზე, დამსახურებაზე, კეთილსინდისიერებაზე, პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტზე, მიუკერძოებლობასა და ანგარიშვალდებულებაზე დაფუძნებული, სტაბილური, საქართველოს ერთიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისა და ფუნქციონირების სამართლებრივი საფუძვლების შექმნას.[563] საჯარო სამსახურის გათავისუფლება პოლიტიკური გავლენისაგან და სისტემის შექმნა, სადაც უზრუნველყოფილი იქნებოდა სამართლიანი და პოლიტიკური პროცესებისაგან დამოუკიდებელი კარიერული ზრდა, განისაზღვრა საჯარო სამსახურის რეფორმის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ნაწილად.[564]

560 პერსონალის როლის შესახებ თანამედროვე საჯარო მმართველობის სისტემაში იხ. იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, 2009, 89-დან.

561 ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, მიღების თარიღი 27/06/2014.

562 იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2582658>

563 საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის (27/10/2015) პირველი მუხლი.

564 იხ. საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტის განმარტებითი ბარათი, <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/85782?>, ასევე საქართველოს მთავრობის დადგენილება №627 (2014 წლის 19 ნოემბერი) საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2582658>

2. საჯარო სამსახურის ცნება

პოლიტიკურად ნეიტრალური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბების მიზნით, კანონით ერთმანეთისგან გაიმიჯნა პოლიტიკური და ადმინისტრაციული თანამდებობები, მათი ფუნქციები და მოვალეობები,[565] ამომწურავად განიმარტა **საჯარო სამსახურის** ცნება. ამ მიზნით, კანონი, უპირველესად განმარტავს თუ რა არ მიეკუთვნება საჯარო სამსახურს (ნეგატიური დეფინიცია). კანონის თანახმად, საჯარო სამსახურს არ მიეკუთვნება აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობების პირებისა[566] და ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკური თანამდებობის პირების[567] საქმიანობა, ასევე, საქმიანობები, რომლებსაც ეწევიან საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი და საბჭოს წევრები, ბიზნესომბუდსმენი და მისი მოადგილე, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი და მისი მოადგილე, მოსამართლე, პროკურორი, საქართველოს სახალხო დამცველი და სხვა პირები.[568] აღნიშნული პირების სამართლებრივი სტატუსი განისაზღვრება შესაბამისი კანონებით და მათზე, როგორც წესი, არ ვრცელდება საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მოქმედება. გამონაკლისს წარმოადგენს ისეთი საკითხები, როგორიცაა: შესაფერისობის ზოგიერთი კრიტერიუმი, შვებულება (მათ შორის, შვებულება ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო, შვებულება ახალშობილის შვილად აყვანის გამო), მივლინება, მივლინების ხარჯების ანაზღაურება და სამსახურის სტაჟი. ამავდროულად, კანონის ზემოთ ხსენებული ნორმების გამოყენება შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ სპეციალური კანონმდებლობით სხვა რამ არ არის დადგენილი.

საჯარო სამსახურად მიიჩნევა საქმიანობა სახელმწიფო სამსახურში (გარდა ზემოთ აღნიშნულისა), მუნიციპალიტეტის დაწესებულებებში, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში, ასევე, საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში, საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პრემიე-

565 იხ. საჯარო სამსახურის ბიუროს შედარებითი ანალიზი ევროპული ქვეყნების და ახალი ზელანდიის მაგალითზე <http://csb.gov.ge/uploads/kvleva_sajaro_samsaxurshi.pdf>

566 **სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირები** არიან: საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტის წევრი, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, საქართველოს მთავრობის სხვა წევრი და მისი მოადგილე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრები, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობების წევრები და მათი მოადგილეები, მუხლი 3 (თ).

567 **პოლიტიკური თანამდებობის პირები** არიან: სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი და მისი მოადგილე, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირი, მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი, გამგებლის/მერის მოადგილე, მუხლი 3 (ი).

568 საჯარო სამსახურის ცნება, ასევე იმ საქმიანობების ჩამონათვალი, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან საჯარო სამსახურს, სრულად იხილეთ საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში (27/10/2015).

რ-მინისტრისა და საქართველოს მთავრობის სათათბირო ორგანოების აპარატებში, საქართველოს ეროვნული ბანკის აპარატში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აპარატში, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს აპარატში, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატში, საქართველოს ბიზნესომბუდსმენის აპარატში, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატში, საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის აპარატში, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საარჩევნო კომისიების აპარატებში, სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადმინისტრაციაში. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო სამსახურად არ მიიჩნევა საქმიანობა კულტურულ, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, კვლევით, სასპორტო და რელიგიურ, წევრობაზე დაფუძნებულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში, ასევე, ამ და „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული კატეგორიის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში.

3. საჯარო სამსახურის შერეული მოდელი

3.1. ზოგადად შერეული მოდელის შესახებ

საჯარო სამსახურში დამკვიდრდა ე.წ. „შერეული მოდელი“, რომელიც კომპლექტდება საჯარო მოხელეებისა და ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებისაგან. ორივე კატეგორია წარმოადგენს საჯარო მოსამსახურეს, ანუ პირს, რომელიც საქმიანობს საჯარო სამსახურში, თუმცა აღსანიშნავია ამ ორ მოდელს შორის არსებული პრინციპული განსხვავება: საჯარო მოხელე მმართველობის ძირითადი ფუნქციების მუდმივად განმახორციელებელი პირია, ხოლო ადმინისტრაციული ან შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები ასრულებენ დამხმარე ან არამუდმივ ფუნქციებს. თავის მხრივ, ერთიმეორესგან განსხვავდება ადმინისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების ფუნქციები, რაც ქვემოთ უფრო დეტალურად იქნება განმარტებული შემდეგი სისტემური თანმიმდევრობით: პროფესიული საჯარო მოხელე (საჯარო მოხელე/მოხელე); ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი; შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი.

3.2. პროფესიული საჯარო მოხელე

პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტი 2015 წელს მიღებული კანონით ჩამოყალიბდა და საჯარო სამსახურის რეფორმის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს.[569]

569 პროფესიული საჯარო მოხელის შესახებ იხ. ტურავა, პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტი როგორც საქართველოს საჯარო სამსახურის რეფორმის ქვაკუთხედი, ადმი-

პროფესიული საჯარო მოხელე არის საშტატო თანამდებობაზე დანიშნული საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირი აღმასრულებელ, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში.[570] პროფესიული საჯარო მოხელე უვადოდ ინიშნება საჯარო სამსახურის საშტატო თანამდებობაზე და მისი ძირითადი პროფესიული საქმიანობის ფარგლებში ახორციელებს საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებებს, კერძოდ, უზრუნველყოფს საჯარო ინტერესების დაცვას, შესაბამისი ანაზღაურებისა და სოციალური[571] თუ სამართლებრივი დაცვის გარანტიების სანაცვლოდ.

პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებები და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესი, ასევე, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებულ მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული ჩამონათვალი დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 26 აპრილის N215 დადგენილებით.[572] დებულება მიზნად ისახავს თანამდებობების ერთიანი რანგირების სისტემის ჩამოყალიბებასა და ამ სისტემაში მოხელის თითოეული თანამდებობის ადგილის განსაზღვრას.

მოხელის თანამდებობები თითო კარიერულ საფეხურს შეესაბამება და გადანაწილებულია ოთხ იერარქიულ რანგში (იხილეთ ცხრილი ქვემოთ). რანგირება ხდება თანამდებობის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, სხვადასხვა ფაქტორების გათვალისწინებით, როგორიცაა, მოვალეობათა შესრულების სირთულე, პასუხისმგებლობა, კომპეტენციები და სხვა. პირველი რანგი მაღალ მმართველობით დონეს, ხოლო მეოთხე – უმცროსი სპეციალისტის ყველაზე დაბალ იერარქიულ რანგს შეესაბამება და შემდეგნაირად გამოიყურება:

ნისტრაციული სამართლის ჟურნალი, 2/2016, 35.

570 იხ. ტურავა, პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტი როგორც საქართველოს საჯარო სამსახურის რეფორმის ქვაკუთხედი, ადმინისტრაციული სამართლის ჟურნალი, 2/2016, 38.

571 დეტალურად საჯარო მოსამსახურის სოციალური დაცვის შესახებ იხ. ტურავა, საჯარო სამსახური, ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, 211-212.

572 იხ. დადგენილება პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ. დანართითურთ: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3651187>.

რანგი	დონე	პასუხისმგებლობა, კომპეტენცია და უფლებამოსილება	თანამდებობა
I	მაღალი მმართველობითი	საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სფეროს მიკუთვნებული მიმართულების ზედამხედველობისა და კოორდინაციის განხორციელება	პირველადი სტრუქტურული ერთეულის[499] ხელმძღვანელი
II	საშუალო მმართველობითი	საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სფეროს მიკუთვნებული მიმართულების ქვეშ არსებული ქვემიმართულების ზედამხედველობა და კოორდინაციის განხორციელება	პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის მოადგილე
			მეორადი სტრუქტურული ერთეულის[500] ხელმძღვანელი
III	უფროსი სპეციალისტი	საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სფეროს მიკუთვნებული მიმართულების/ ქვემიმართულების ფუნქციების შესრულება	პირველი, მეორე ან მესამე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი
IV	უმცროსი სპეციალისტი	საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სფეროს მიკუთვნებული მიმართულების/ ქვემიმართულების ფუნქციების შესასრულებლად მომზადება	პირველი, მეორე ან მესამე კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტი

საჯარო დაწესებულებაში არსებული თანამდებობებისთვის დადგენილია შემდეგი იერარქია:[573]

- პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი;[574]
- პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის მოადგილე;

573 პირველადი სტრუქტურული ერთეული არის საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სფეროს მიკუთვნებული მიმართულების ორგანიზაციული მონყობის ფორმა, რომელიც წარმოადგენს საჯარო დაწესებულების სტრუქტურის შემადგენელ ნაწილს.

574 მეორადი სტრუქტურული ერთეული არის საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სფეროს მიკუთვნებული მიმართულების ქვეშ არსებული ქვემიმართულების ორგანიზაციული მოწყობის ფორმა, რომელიც წარმოადგენს საჯარო დაწესებულების სტრუქტურის შემადგენელ ნაწილს.

- მეორადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი;
- პირველი კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი;
- მეორე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი;
- მესამე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი;
- პირველი კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტი;
- მეორე კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტი;
- მესამე კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტი.

სამუშაო ფუნქციათა ანალიზის მიხედვით, დგინდება მოხელის თანამდებობისადმი კუთვნილება. ფუნქციებთან ერთად, მხედველობაში მიიღება ისეთი ფაქტორები, როგორიცაა: პასუხისმგებლობა, მოვალეობათა შესრულების სირთულე, კომპეტენციები, აუცილებელი კვალიფიკაცია და სამუშაო გამოცდილება. ქვეფუნქციათა დეტალური აღწერა თანამდებობების ჭრილში მოცემულია N215 დადგენილების დანართში. ფუნქციათა შესწავლა და ანალიზი, მათი მოხელის თანამდებობისადმი მიკუთვნების მიზნით, ხორციელდება საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის, შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულის წარმომადგენლის და საჭიროების შემთხვევაში – საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ, მიწვეული სპეციალისტების ჩართულობით. ამასთან, აღნიშნული პროცესი მიმდინარეობს სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროსთან თანამშრომლობით.

ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო დაწესებულების სპეციფიკის გათვალისწინებით, პირველი და მეორე რანგისათვის, შესაძლოა, მოხდეს განსხვავებული თანამდებობის მიკუთვნება, თუმცა გამონაკლისი შეთანხმებული უნდა იყოს სსიპ – საჯარო სამსახურის ბიუროსა და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან.

არსებობს აგრეთვე საჯარო მოხელის კლასების ინსტიტუტი. მოხელისათვის კლასის მინიჭება ხდება მოხელის შეფასების შედეგების მიხედვით. კლასების საერთო რაოდენობა თორმეტს შეადგენს, საიდანაც პირველი ყველაზე დაბალი, ხოლო მეთორმეტე – ყველაზე მაღალი კლასია. მოხელის კლასი განსაზღვრავს მოხელის პროფესიული ცოდნისა და გამოცდილების დონეს და მისი მინიჭება გარკვეული პერიოდულობით ხდება. კერძოდ, პირველიდან მეექვსე კლასის ჩათვლით – საუკეთესო შეფასებით 2 წელიწადში ერთხელ, მინიმუმ კარგი შეფასებით – 3 წელიწადში ერთხელ; მეშვიდე კლასიდან მეთორმეტე კლასის ჩათვლით – საუკეთესო შეფასებით წელიწადში ერთხელ, მინიმუმ კარგი შეფასებით – 2 წელიწადში ერთხელ. კლასის მინიჭებას ახდენს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი, იმავე დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის წარდგინებით.

მინიჭებული კლასი მოხელეს მუდმივად უნარჩუნდება, მისი ჩამორთმევა არ ხდება. მოხელეს ეძლევა თანამდებობრივი სარგოს დანამატი, ე.წ. „საკლასო დანამატი“, მინიჭებული კლასის შესაბამისად, რომელიც მას სხვა საჯარო დაწესებულებაში ან/და იმავე საჯარო დაწესებულებაში სხვა თანამდებობაზე გადასვლისასაც უნარჩუნდება. კლასების მინიჭების წესსა და პირობებს მთავრობის 28/04/2017 დადგენილება N219 განსაზღვრავს, ხოლო საკლასო დანამატის ოდენობა უნდა განისაზღვროს „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად.[575]

3.3. სახელშეკრულებო მოდელი საჯარო სამსახურში

საჯარო სამსახურში პირი შესაძლოა დასაქმებული იყოს ადმინისტრაციული ან შრომითი ხელშეკრულებით. მოხელისაგან განსხვავებით, ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებული პირი ე.წ. შტატგარეშე მოსამსახურეს წარმოადგენს. კანონით ერთმანეთისგან იმიჯნება შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულება:

შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე, პირს ენიჭება საჯარო დაწესებულების დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესრულების უფლებამოსილება. განსხვავებით მოხელისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისაგან, შრომითი ხელშეკრულებით სამსახურში ასევე შეიძლება მიღებულ იქნას უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულის სტატუსის მქონე ქმედუნარიანი პირი, თუ იგი ამავდროულად აკმაყოფილებს შესაფერისობის სხვა კრიტერიუმებსაც. შრომითი ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში მიღება ხდება გამარტივებული საჯარო კონკურსის მეშვეობით. შრომითი ხელშეკრულება შეიძლება იყოს ვადიანი ან უვადო.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით საქმდება პირი, რომელიც სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირს ხელს უწყობს მისი უფლებამოსილებების განხორციელებაში დარგობრივი/სექტორული რჩევების მიცემით, ინტელექტუალურ-ტექნიკური დახმარების გაწევით ან/და ორგანიზაციულ-მენეჯერული ფუნქციების შესრულებით. ამასთან, ამ პირს არ უნდა ჰქონდეს დაკავებული მოხელისა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისათვის გათვალისწინებული თანამდებობა. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით პირის საჯარო სამსახურში მიღება, როგორც წესი, უკონკურსოდ ხდება და ამგვარი ფორმით, სამსახურში მიიღებიან:

575 კანონპროექტი მომზადდა საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ და მისი ინიციირება მოხდა საქართველოს მთავრობის მიერ 2017 წლის სექტემბერში, კანონი მიღებული იქნა 2017 წლის 22 დეკემბერს. კანონის რიგი მუხლები ამოქმედდა 2018 წლის 1 იანვრიდან, ხოლო სრულად ამოქმედდება 2021 წლის 1 იანვრიდან.

ა) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის თანაშემწე;

ბ) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის მრჩეველი;

გ) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უშუალო აპარატის/სამდივნოს/ბიუროს თანამშრომელი.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მოქმედების ვადა განისაზღვრება არაუმეტეს შესაბამისი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადით.

4. საჯარო სამსახურში მიღება

4.1. საჯარო სამსახურში მიღების ზოგადი საფუძვლები

საჯარო თანამდებობის დაკავების უფლება კონსტიტუციით არის გარანტირებული საქართველოს ყოველი მოქალაქისათვის, თუ ის აკმაყოფილებს საჯარო სამსახურის მომწესრიგებელი კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს.

მოხელის თანამდებობის დაკავების ან შრომითი ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში მიღებისთვის, ცხადდება კონკურსი, ხოლო ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით პირის საჯარო სამსახურში მიღება, როგორც წესი, კონკურსის გარეშე არის შესაძლებელი.

კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ და მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტები, დამატებით განსაზღვრავენ იმ პირობებსა და კრიტერიუმებს, რომელთა გათვალისწინებითაც ხდება საჯარო სამსახურში პირის მიღება. ქვემოთ შესაძლებელი იქნება აღნიშნული კრიტერიუმების ზოგადი დახასიათება.

4.2. მოხელის თანამდებობაზე მიღება

4.2.1. საკვალიფიკაციო მოთხოვნები

მოხელის თანამდებობაზე მიღების მოთხოვნები კანონის მე-5 თავშია განსაზღვრული. ერთმანეთისგან გამოვყოთ ზოგადი (ძირითადი) მოთხოვნები და სპეციფიკური კრიტერიუმები.

ზოგადი მოთხოვნების მიხედვით, საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე სრულყოფილად უნდა ფლობდეს სახელმწიფო ენას, უნდა იყოს სრულწლოვანი და მოპოვებული უნდა ჰქონდეს მოხელის სერტიფიკატი. ამასთან, კანონი გამორიცხავს პირის მოხელედ მიღებას, თუ:

- იგი ნასამართლევია განზრახი დანაშაულისათვის;
- დისციპლინური გადაცდომისათვის არის გათავისუფლებული საჯარო სამსახურიდან და გათავისუფლებიდან არ არის გასული 1 წელი;

- არ წარმოადგენს ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობას ან, წარმოდგენილი ცნობა შეიცავს ინფორმაციას მის მიერ ნარკოტიკული საშუალების მოხმარების შესახებ;
- პირს სასამართლოს მიერ აქვს ჩამორთმეული საჯარო სამსახურში შესაბამისი თანამდებობის დაკავების უფლება;
- პირი სასამართლოს მიერ ცნობილია მხარდაჭერის მიმღებად[576]; თუმცა ამ შემთხვევაში კანონი ასევე უშვებს გამონაკლისის შესაძლებლობას, სასამართლოს შესაბამისი გადაწყვეტილების შემთხვევაში.

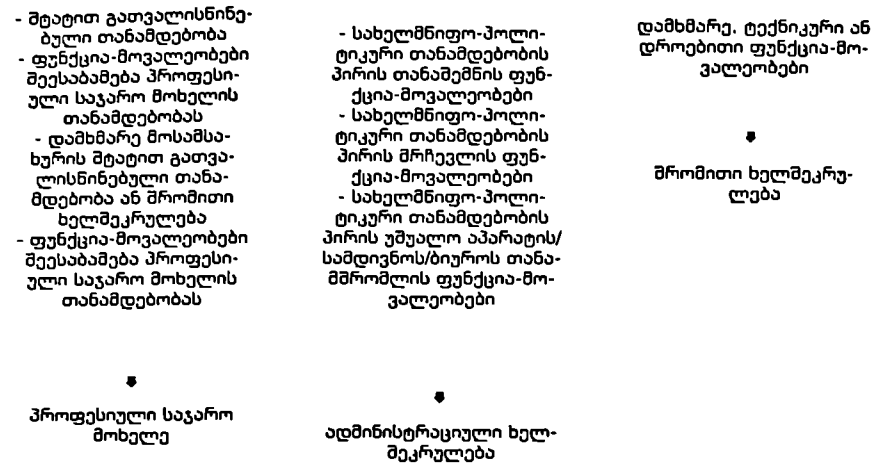
რაც შეეხება **სპეციალურ მოთხოვნებს**, მათი დადგენა ხდება მოხელის მიერ დასაკავებელი თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგის შესაბამისად. კონკრეტული გარემოებიდან გამომდინარე, განისაზღვრება რანგისათვის აუცილებელი განათლების დონე და გამოცდილება. მოხელის თანამდებობების ოთხივე იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნები ჩამოყალიბებულია საქართველოს მთავრობის დადგენილებით „პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ“ (2017),[577] რომლითაც წინასწარ არის განსაზღვრული სავალდებულო განათლების დონე (გარდა მეოთხე რანგისა, სავალდებულოა უმაღლესი განათლება) და მინიმალური სამუშაო გამოცდილების ხანგრძლივობა (სამუშაო გამოცდილება არ მოითხოვება მხოლოდ მეოთხე რანგის შემთხვევაში).

დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები კი, დგინდება თავად იმ საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ, სადაც ხდება მოხელის დასაქმება. ამასთან, გადაწყვეტილება შეთანხმებული უნდა იქნას საჯარო სამსახურის ბიუროსთან. მაგალითისთვის, შეგვიძლია, გადავხედოთ საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტროს საერთაშორისო ურთიერთობის დეპარტამენტის ცალკეული პროფესიული საჯარო მოხელეების დამატებით საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს, რომლებიც დამტკიცებულია საქართველოს ენერგეტიკის მინისტრის ბრძანებით. აღნიშნული ბრძანების თანახმად, საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტის პირველი კატეგორიის უფროსი სპეციალისტის (III რანგი, უფროსი სპეციალისტის დონე) თანამდებობის დასაკავებლად აუცილებელი კრიტერიუმები და მოთხოვნებია:

- უმაღლესი განათლება (სასურველია სამართლის მიმართულებით, სპეციალობა – საერთაშორისო სამართალი ან/და სოციალურ მეცნიერებათა მიმართულებით, სპეციალობა – საერთაშორისო ურთიერთობები);

576 საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის მე-12 მუხლის მე-4 და მე-5 ნაწილებით განსაზღვრული პირი.

577 იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3652566>



- მუშაობის გამოცდილება საერთაშორისო ურთიერთობების სფეროში (სასურველია ევროკავშირის დირექტივებისა და რეგულაციების მიმართულებით) არანაკლებ 2 წლის ხანგრძლივობით;
- ნორმატიული აქტების ცოდნა, დარგიდან და დასაკავებელი პოზიციიდან გამომდინარე;
- უცხო ენები, რომელთა ფლობაც სავალდებულოა, ასევე ის ენები, რომელთა ცნობაც სასურველია პოზიციის დასაკავებლად;
- სავალდებულო კომპიუტერული პროგრამები;
- სპეციალური მოთხოვნა – „ასოცირების შესახებ" შეთანხმებით და „ენერგეტიკული გაერთიანების" ფარგლებში საქართველოს მიერ ენერგეტიკის სფეროში აღებული ვალდებულებების, მათ შორის, „ენერგეტიკული გაერთიანების" დამფუძნებელი ხელშეკრულებისა და ევროკავშირის კანონმდებლობის ზოგადი ცოდნა.

4.2.2. მოხელის თანამდებობის დაკავების ადმინისტრირება

როგორც ზემოთ აღინიშნა, მოხელის თანამდებობის დაკავება კონკურსის მეშვეობით არის შესაძლებელი. კონკურსი შეიძლება იყოს ღია, ან დახურული, იმის მიხედვით, თუ რომელი რანგის მოხელის თანამდებობის დასაკავებლად ხდება მისი გამოცხადება.

ღია კონკურსით შესაძლებელია ყველაზე დაბალი იერარქიული დონის –

მეოთხე რანგის მოხელის თანამდებობის დაკავება. როგორც ზემოთ განვმარტეთ, მეოთხე რანგს შეესაბამება საჯარო დაწესებულების პირველი კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტის, მეორე კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტისა და მესამე კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტის თანამდებობა. ამგვარად, იმ პირთათვის, რომლებიც კონკურსის გამოცხადების დროისთვის არ ირიცხებიან საჯარო სამსახურის სისტემაში, როგორც წესი, პირველიდან მესამე რანგის მოხელის თანამდებობის დაკავება შეუძლებელია. აღნიშნული წესიდან გამონაკლისის დაშვება, ანუ ღია კონკურსის გამოცხადება მესამე, მეორე ან პირველი რანგის მოხელის თანამდებობაზე დასანიშნი პირის შესარჩევად შესაძლებელია, თუ: ა) დახურული კონკურსის საფუძველზე შესაფერისი კანდიდატი ვერ შეირჩა; ბ) საჯარო სამსახურის ბიურო დაასაბუთებს, რომ მოხელის შესაბამისი ვაკანტური თანამდებობისათვის დადგენილი დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების გათვალისწინებით, დახურული კონკურსის საფუძველზე შესაფერისი კანდიდატის შერჩევა შეუძლებელია.

როგორც წესი, **პირველი, მეორე და მესამე რანგის მოხელის** თანამდებობის დაკავებისთვის ცხადდება დახურული კონკურსი. დახურული კონკურსი გულისხმობს კადრის შერჩევას საჯარო სამსახურის სისტემის მასშტაბით. კერძოდ, შერჩევა ხდება მოქმედი მოხელეებიდან, მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხული მოხელეებიდან და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული იმ პირებიდან, რომელთა საჯარო სამსახურის სისტემაში მუშაობის ხანგრძლივობა არანაკლებ ერთი წელია.

კონკურსს აცხადებს თავად საჯარო დაწესებულება, საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ადმინისტრირებული ვებგვერდის მეშვეობით, ხოლო დაინტერესებულ პირებს განაცხადის წარდგენა შეუძლიათ მხოლოდ ამავე ვებგვერდის გამოყენებით, ელექტრონულად. კანდიდატის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად დადგენილ მოთხოვნებთან შესაბამისობას აფასებს საჯარო დაწესებულებაში შექმნილი საკონკურსო კომისია. შეფასების დასაბუთებული შედეგი აისახება საკონკურსო კომისიის სხდომის ოქმში, რომელიც წარედგინება მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის უფლების მქონე პირს. საკონკურსო კომისიის მიერ წარდგენილ კანდიდატს მოხელის თანამდებობაზე ნიშნავს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი, შესაბამისი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემით.

კანონი ასევე ითვალისწინებს გამონაკლის შემთხვევებს, როცა მოხელე თანამდებობაზე კონკურსის გარეშე შეიძლება დაინიშნოს. კერძოდ, ეს შემთხვევები არის:

– მოხელის ე.წ. „ჰორიზონტალური გადაყვანა“, რაც გულისხმობს მოხელისთვის იმავე იერარქიული რანგისა და თანამდებობის შესაბამისი სხვა ანდა ფუნქციურად მსგავსი უფლებამოსილებების მინიჭებას, იმა-

ვე საჯარო დაწესებულებაში ან მის სისტემაში;

– მოხელის მობილობა, რასაც ადგილი აქვს საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატის შემცირებისას დროს. ასეთ შემთხვევაში, მოხელე შესაძლებელია მისი და თავად საჯარო დაწესებულების თანხმობით გადაყვანილ იქნეს იმავე ან სხვა საჯარო დაწესებულებაში მისი თანამდებობის ტოლფას თანამდებობაზე, ხოლო ასეთი თანამდებობის არარსებობისას – დაბალ თანამდებობაზე, მისი კომპეტენციის გათვალისწინებით.

4.2.3. მოხელის სერტიფიცირება

მოხელის სერტიფიკატი გაიცემა შესაბამისი სერტიფიცირების წარმატებით გავლის შედეგად და წარმოადგენს საჯარო სამსახურში მოხელის თანამდებობაზე დასაქმების მსურველისათვის აუცილებელი ზოგადი უნარებისა და ცოდნის დამადასტურებელ დოკუმენტს.

მიუხედავად იმისა, რომ მოხელის სერტიფიკატი თანამდებობის დაკავების ზოგადი მოთხოვნების ჩამონათვალში შედის, კანონი დამატებით განსაზღვრავს პირთა იმ წრეს, რომლებსაც ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად გამოცხადებულ კონკურსში მონაწილეობისას მოხელის სერტიფიკატი არ მოეთხოვებათ, კერძოდ:

– მოქმედი მოხელე;

– ყოფილი მოხელე;

– უმაღლესი განათლების მქონე პირი;

– პირი, რომელმაც წარმატებით ჩააბარა ერთიანი ეროვნული გამოცდები, კერძოდ, გადალახა მინიმალური კომპეტენციის ზღვარი ერთიანი ეროვნული გამოცდების სავალდებულო საგნებში, ხოლო არჩევითი საგნების არჩევის შემთხვევაში – აგრეთვე არჩევით საგნებში.

მოხელის სერტიფიცირების ჩატარებას უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურის ბიურო, ხოლო მოხელეთა სერტიფიცირების ჩატარების წესი, სტანდარტი და თემატიკა საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განისაზღვრება. სერტიფიცირება სახელმწიფო ენაზე ტარდება. სერტიფიკატის მოქმედების ვადაა განსაზღვრულია ხუთი წლით, ამასთან, ამ პერიოდში პირის მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შემთხვევაში სერტიფიკატის მოქმედება უვადო ხდება.

მოკლე შეჯამების სახით, კიდევ ერთხელ განვმარტოთ, რომ ვინაიდან პირველი-მესამე რანგებისთვის უმაღლესი განათლება სავალდებულო კრიტერიუმად არის განსაზღვრული, მოხელის სერტიფიკატი მოეთხოვებათ მხო-

ლოდ მეოთხე იერარქიული დონის უმცროსი სპეციალისტის თანამდებობის დაკავების მსურველ პირს, თუ იგი თავის მხრივ, ზემოთ აღწერილ საგამონაკლისო პირობებს არ აკმაყოფილებს, კერძოდ: არ არის მოქმედი ან ყოფილი მოხელე, მიღებული აქვს პროფესიული ან სრული ზოგადი განათლება და არ ჩაუბარებია ერთიანი ეროვნული გამოცდები.

4.2.4. რეფორმის ზეგავლენა მოქმედ მოხელეთა კარიერაზე

კანონის გარდამავალი დებულებებით განისაზღვრა ვადა, რომლის ამოწურვამდეც საჯარო დაწესებულებებს უნდა უზრუნველეყოთ კანონის სრულად ამოქმედებამდე (2017 წლის 1 ივლისი) არსებული თანამდებობების გადანაწილება შესაბამის იერარქიულ რანგებში, გარდაექმნათ დასაქმებულ პირთა პოზიციები პროფესიულ საჯარო მოხელეებად ან შესაბამისი ფუნქციებიდან და უფლება-მოვალეობებიდან გამომდინარე, გაეფორმებინათ მათთან შრომითი ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულებები, შემდეგი მიდგომით:

მთავრობის N218 დადგენილებით განისაზღვრა, რომ პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნები განათლების დონისა და სამუშაო გამოცდილების შესახებ, არ გავრცელდება საჯარო სამსახურში 2017 წლის პირველ ივლისამდე დაკავებულ თანამდებობებზე. N215 დადგენილების მიხედვით კი, წესის დანართით გათვალისწინებული ფაქტორებიდან აუცილებელი კვალიფიკაცია და სამუშაო გამოცდილება არ გავრცელდება საჯარო სამსახურში 2017 წლის პირველ ივლისამდე დაკავებულ თანამდებობებზე, თუკი ისინი აწესებენ დამატებით შეზღუდვებს.

აქვე ვახსენოთ კანონის ამოქმედებამდე მინიჭებული საჯარო მოხელის საკლასო ჩინების გარდაქმნის შესახებ – არსებული საჯარო მოხელის საკლასო ჩინები გაუთანაბრდა მოხელის კლასებს და შემდეგნაირად ჩამოყალიბდა:

2017 წლის 1 ივლისამდე არსებული ჩინი	2017 წლის 1 ივლისის შემდეგ არსებული ჩინი
ნამდვილი სახელმწიფო მრჩეველი	მე-12 კლასი
პირველი კლასის სახელმწიფო მრჩეველი	მე-11 კლასი
სახელმწიფო მრჩეველი	მე-10 კლასი
პირველი კლასის მრჩეველი	მე-9 კლასი
მეორე კლასის მრჩეველი	მე-8 კლასი
მესამე კლასის მრჩეველი	მე-7 კლასი
საჯარო სამსახურის პირველი კლასის მრჩეველი	მე-6 კლასი
საჯარო სამსახურის მეორე კლასის მრჩეველი	მე-5 კლასი
საჯარო სამსახურის მესამე კლასის მრჩეველი	მე-4 კლასი
საჯარო სამსახურის პირველი კლასის რეფერენტი	მე-3 კლასი
საჯარო სამსახურის მეორე კლასის რეფერენტი	მე-2 კლასი
საჯარო სამსახურის მესამე კლასის რეფერენტი	პირველი კლასი

4.3. ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმების საკვალიფიკაციო მოთხოვნები

პირის ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში მიღება, როგორც წესი, უკონკურსოდ ხდება, ხოლო შრომითი ხელშეკრულებით მიღებისათვის ცხადდება გამარტივებული საჯარო კონკურსი.

საგულისხმოა, რომ განსხვავებით მოხელის თანამდებობისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულისაგან, შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე საჯარო თანამდებობის დაკავების უფლებას კანონი დამატებით ანიჭებს სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეს, რომელსაც აქვს საქართველოდან წარმომავლობა ან/და რომლის მშობლიური ენა მიეკუთვნება ქართველურ – კავკასიურ ენებს, თუ პირს ამავდროულად მიღებული აქვს უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულის სტატუსი.[578] უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულის სტატუსის მქონე სხვა სახელმწიფოს მოქალაქე უნდა იყოს ქმედუნარიანი, სრულწლოვანი, უნდა ჰქონდეს სათანადო ცოდნა და გამოცდილება და უნდა ფლობდეს სახელმწიფო ენას. აღნიშნული პირი, ცხადია, კანონიერი საფუძვლით უნდა იმყოფებოდეს საქართველოს ტერიტორიაზე.

კანონი არცერთი ტიპის ხელშეკრულების შემთხვევაში არ აწესებს სპეციალურ და/ან დამატებით საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს, მაგალითად ისე,

578 იხ. უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულეებისა და დიასპორული ორგანიზაციების შესახებ 24/11/2011საქართველოს კანონი.

როგორც ეს მოხელის შემთხვევაშია განსაზღვრული, გარდა საჯარო მოსამსახურეთათვის დაწესებული ზოგადი კრიტერიუმებისა.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, რომლის სტანდარტულ ფორმებს საქართველოს მთავრობა ამტკიცებს,[579] დეტალურად უნდა მოიცავდეს ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის ფუნქციების აღწერას, კონკრეტული საჯარო დაწესებულების საქმიანობის სპეციფიკის შესაბამისად. ხელშეკრულებით ასევე განისაზღვრება დაწესებულებისა და დასაქმებული პირების უფლება-მოვალეობები და სხვა ძირითადი პირობები.

5. პროფესიული და კარიერული განვითარება საჯარო სამსახურში

5.1. განვითარების ხელშეწყობა

შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო სამსახურის ახალი მოდელის ერთ-ერთ ორიენტირს მოხელის პროფესიული განვითარების უზრუნველყოფა და მისი კარიერული წინსვლა წარმოადგენს.[580] საჯარო სამსახურმა მოხელეს უნდა შეუქმნას პროფესიული განვითარებისთვის საჭირო პირობები და ხელი შეუწყოს მას საკუთარი უნარების გაუმჯობესებაში. პოლიტიკურად ნეიტრალურმა, მიუკერძოებლობისა და პროფესიონალიზმის პრინციპებზე დაფუძნებულმა საჯარო სამსახურმა კი, ხელი უნდა შეუწყოს მოხელის გრძელვადიან დასაქმებას და უზრუნველყოს პოლიტიკური ამინდის ცვალებადობის გამიჯვნა მოხელისა თუ ზოგადად, საჯარო მოსამსახურის კარიერული განვითარებისგან.

მოხელეთა პროფესიული განვითარების ერთიანი სტანდარტები შემუშავდება სსიპ „საჯარო სამსახურის ბიუროს“ მიერ, რომელიც ამავდროულად, თავად უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურში პროფესიონალიზმისა და პროფესიული განვითარების მიზნით შესაბამის ღონისძიებათა განხორციელებას და სპეციალურ პროგრამებს სთავაზობს მოხელეებს.

საჯარო დაწესებულების მიერ, ყოველი წლის დასაწყისში, თავად უნდა მოხდეს მოხელის პროფესიული განვითარების საჭიროებების განსაზღვრა, მოხელის შეფასებისა და დაწესებულების საჭიროებების ანალიზის მიხედვით. თუმცა, თავად მოხელესაც შეუძლია, განსაზღვროს მისი პროფესიული განვითარებისთვის აუცილებელი პროგრამები და შეუთანხმოს საჯარო დაწესებულებას მათში ჩართულობა. ამასთან, საგუ-

579 იხ. 2017 წლის 25 აპრილის საქართველოს მთავრობის დადგენილება N205 „ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სტანდარტული ფორმების დამტკიცების შესახებ.“

580 საქართველოს საჯარო სამსახურში პროფესიულ განვითარებასთან დაკავშირებული გამოწვევების შესახებ დეტალურად იხ. ცარციძე/ბესელია/ცუხიშვილი/ყალიჩავა, საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში (სოციოლოგიური კვლევა), 2017, 40-43.

ლისხმოა, რომ პროფესიული განვითარება, შესაბამის პროგრამებში ჩართულობის გზით, მოხელის კანონისმიერ ვალდებულებას წარმოადგენს.

მოხელის პროფესიული განვითარებისათვის ხელის შეწყობის მიზნით, საჯარო სამსახური ითვალისწინებს სპეციალურ გარანტიებსა და შეღავათებს. მოხელეს, პროფესიული განვითარების სავალდებულო პროგრამაში მონაწილეობისათვის ეძლევა ანაზღაურებადი შვებულება შესაბამისი ვადით, ამასთან აღნიშნული პერიოდი მოხელის სამსახურის სტაჟში ითვლება.

რაც შეეხება მოხელის კარიერულ განვითარებას, აღნიშნულის გარანტს პირველ რიგში, მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშვნის წესი წარმოადგენს, რომელზეც უკვე იყო საუბარი. დახურული კონკურსის პრინციპი, შესაძლებლობას აძლევს როგორც მოქმედ, ასევე რეზერვში ჩარიცხულ მოხელეებს, უპირატესი წესით შეეცადონ სასურველი თანამდებობის დაკავებას საჯარო სამსახურში, მათ შორის, ზედა იერარქიული რანგის მოხელი ვაკანსიის არსებობის შემთხვევაში.

მოხელის კარიერულ განვითარებას შესაძლოა, ასევე მივაკუთვნოთ მისთვის შექმნილი მობილობის ან ჰორიზონტალური გადაყვანის შესაძლებლობა, რის შესახებაც ზემოთ უკვე იყო საუბარი.

5.2. მოხელის სამუშაოს შეფასება

მოხელის ან/და მის მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასება ხდება არანაკლებ წელიწადში ერთხელ, შესაბამისი საჯარო დაწესებულების მიერ, უშუალო ხელმძღვანელისა და ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის წარმომადგენლის ჩართულობით.[581] შეფასებისას, საჯარო დაწესებულება ეყრდნობა დოკუმენტურ მასალებს და ატარებს მოხელესთან გასაუბრებას. მოხელის შეფასება ხდება მისი ფუნქციების, კომპეტენციების, უნარ-ჩვევების, ქცევის წესების და მის მიერ განხორციელებული მიზნებისა და ამოცანების შეფასების შედეგების შესაბამისად.

მოხელის შეფასებისათვის გამოიყენება ოთხდონიანი სისტემა, კერძოდ: საუკეთესო შეფასება, კარგი შეფასება, დამაკმაყოფილებელი შეფასება და არადამაკმაყოფილებელი შეფასება.

მოხელეთა შეფასებას შესაბამისი სამართლებრივი შედეგები ახლავს თან. კერძოდ, შეფასების შედეგების გათვალისწინებით ხდება მოხელის პროფესიული განვითარების საჭიროების განსაზღვრა. შეფასების შედეგების შესაბამისად მიიღება მოხელის წახალისების, ხოლო არადამაკმაყოფილებელი შეფასების ზედიზედ ორჯერ გაკეთების შემთხვევაში – მოხელის

581 იხ. „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესი და პირობების დამტკიცების შესახებ" საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის N220 დადგენილება <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3652594>

სამსახურიდან გათავისუფლების გადაწყვეტილება. მოხელის შეფასების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან შედეგს მისთვის მოხელის კლასის მინიჭება წარმოადგენს. მოხელის შეფასების შედეგები მხედველობაში მიიღება მისი ჰორიზონტალური გადაყვანის შემთხვევაშიც.

სავალდებულო შეფასებას ექვემდებარება გამოსაცდელი ვადით მიღებული მოხელე. კერძოდ, მისი შეფასება ხორციელდება კვარტალში ერთხელ, ამასთან, ორჯერ უარყოფითი შეფასების შემთხვევაში იგი თავისუფლდება გამოსაცდელი ვადით დაკავებული თანამდებობიდან.

5.3. ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების კარიერული განვითარება

განსხვავებით მოხელისაგან, ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების კარიერის მართვის საკითხები საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით არ არის დარეგულირებული, გარდა იმ ერთი უპირატესობისა, რასაც საჯარო სამსახური შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებს ანიჭებს. კერძოდ, პირველიდან მესამე რანგამდე მოხელის დახურულ კონკურსში მონაწილეობის უფლება, თუ პირი არანაკლებ ერთი წელი მუშაობს საჯარო სამსახურის სისტემაში.

6. საკომპენსაციო სისტემა საჯარო სამსახურში

ახალი კანონით „საჯარო სამსახურის შესახებ" დადგინდა რიგი საკითხებისა, რომელთა დარეგულირება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ" საქართველოს კანონით უნდა მოხდეს.[582]

იმ ძირითადი საკითხების ჩამონათვალი, რომლებიც აღნიშნული კანონით დარეგულირდა, შემდეგნაირად გამოიყურება:

- მოხელეთა თანამდებობრივი სარგოების ოდენობები, იერარქიული რანგიდან გამომდინარე, ასევე მოხელის სახელფასო დანამატის საერთო ოდენობა და წახალისების ფორმის – მოხელის ფულადი ჯილდოს ზედა ზღვრის მოცულობა;
- შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა, ორსულთა და მეძუძურ დედათა სამუშაო და დასვენების საათები, ზეგანაკვეთური სამუშაოს და ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის ანაზღაურების პირობები;

582 უნდა აღინიშნოს, რომ კანონი პროექტი 2016 წლის 1 სექტემბრამდე უნდა წარდგენოდა საქართველოს პარლამენტს, საქართველოს მთავრობის მიერ. კანონპროექტი მომზადდა საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ და მისი ინიციირება მოხდა საქართველოს მთავრობის მიერ 2017 წლის სექტემბერში, კანონი მიღებული იქნა 2017 წლის 22 დეკემბერს. კანონის რიგი მუხლები ამოქმედდა 2018 წლის 1 იანვრიდან, ხოლო სრულად ამოქმედდება 2021 წლის 1 იანვრიდან.

- საჯარო დაწესებულებაში ადმინისტრაციული და/ან შრომითი ხელშეკრულებებით დასაქმებულ პირთა რაოდენობისა და მათი შრომის ანაზღაურების ზღვრული ოდენობები;
- საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს პარლამენტის წევრის, საქართველოს მთავრობის წევრის, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს წევრის, საერთო სასამართლოს მოსამართლის, საქართველოს პრეზიდენტის ან საქართველოს პარლამენტის მიერ დანიშნული ან არჩეული საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული თანამდებობის პირების თანამდებობრივი სარგოების ოდენობები. ამავე ნორმატიული აქტით დადგინდება იმ პირთა თანამდებობრივი სარგოების ქვედა და ზედა ზღვრები, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან ზემოთ ხსენებულ პირთა კატეგორიას, მათ შორის: საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და იმ არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების თანამშრომლები, რომლებიც ფინანსდებიან სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან, ასევე – ძალოვანი უწყებების მოსამსახურეები, ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების მოსამსახურეები, საქართველოს ეროვნული ბანკის მოსამსახურეები, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრები, საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეები, საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრები, საზოგადოებრივი მაუწყებლის მოსამსახურეები, წევრობაზე დაფუძნებულ (გარდა საბიუჯეტო ორგანიზაციისა), კულტურულ, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, კვლევით, სასპროტო და რელიგიურ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში და კულტურულ, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო-კვლევით, სასპორტო და რელიგიურ არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიულ პირებში დასაქმებულები.[583]

კანონის მოქმედების არეალი. ახალი კანონით საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ დარეგულირდა როგორც საჯარო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების საკითხები, ასევე საჯარო სექტორში დასაქმებული ნებისმიერი პირის შრომის ანაზღაურების საკითხები, მიუხედავად მათი დასაქმების სამართლებრივი სტატუსისა.[584] თუმცა, რიგ მოსამსახურეებზე, რომელთა ჩამონათვალი წინასწარ არის დადგენილი, კანონის მოქმედება არ გავრცელდება და მათი შრომის ანაზღაურება წესრიგდება საქართველოს შესაბამისი კანონმდებლობით. მათ მიეკუთვნებიან: ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების მოსამსახურეები, ეროვნული ბანკის

583 იხ. კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/159009?

584 იხ. კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/159009?

მოსამსახურეები, საზოგადოებრივი მაუწყებლის მოსამსახურეები, საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრები და სხვა, კანონით ჩამოთვლილი თანამდებობები.

შრომის ანაზღაურების სახეები. საჯარო სამსახურში შრომის ანაზღაურება ხდება თანამდებობრივი სარგოს, სახელფასო დანამატის, საკლასო დანამატისა და წახალისების (ფულადი ჯილდო) მეშვეობით, ამასთან, საკლასო დანამატის გაცემა ხდება მხოლოდ მოხელის სტატუსის მქონე პირებზე. შრომის ანაზღაურების ფონდის ფორმირების წყაროა შესაბამისი ბიუჯეტი.

შრომის ანაზღაურების განსაზღვრა. თანამდებობრივი სარგოს დაანგარიშება ხდება სპეციალური კოეფიციენტის საბაზო თანამდებობრივ სარგოზე გამრავლების შედეგად. კოეფიციენტები დადგენილია კანონით და განსხვავდება თანამდებობიდან გამომდინარე. თანამდებობის/პოზიციის ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით, კოეფიციენტის შერჩევა ხდება უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ.

სახელფასო დანამატი მიეცემა საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირს ზეგანაკვეთური სამუშაოს ან დამატებითი ფუნქციების შესრულებისათვის, მათ შორის ღამის საათებში, დასვენების/უქმე დღეს და მძიმე სამუშაო პირობებში საქმიანობის შემთხვევებში. სახელფასო დანამატისთვის კანონით დადგენილია ზღვრული ოდენობა, კერძოდ, სახელფასო დანამატის ერთდროული ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს ამ თანამდებობისათვის/პოზიციისთვის გათვალისწინებული ერთი თვის თანამდებობრივი სარგოს, ხოლო წლის მანძილზე მიღებული მთლიანი სახელფასო დანამატისა – თანამდებობრივი სარგოს წლიური ოდენობის 20%-ს.

საკლასო დანამატი მიეცემა მხოლოდ მოხელეს და დაანგარიშდება თანამდებობრივი სარგოს პროცენტული ოდენობით, კლასის შესაბამისად. პროექტით განსაზღვრულია შემდეგი განაკვეთები:

კლასი	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
განაკვეთი	1%	2%	3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%	10%	12%	15%

ფულადი ჯილდო წახალისების საშუალებას წარმოადგენს. მოხელეს ფულადი ჯილდო გადაეცემა შეფასების შედეგების შესაბამისად, ხოლო საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ სხვა პირებს აღნიშნული ფულადი ჯილდო შეესაძლოა, გადაეცეთ უფლებამოსილებების ზედმიწევნით და სანიმუშოდ შესრულებისათვის, ხანგრძლივი და კეთილსინდისიერი სამსახურისათვის, ან/და განსაკუთრებული სირთულის ან მნიშვნელობის დავალების შესრულებისათვის. ფულად ჯილდოს გააჩნია ზღვრული ოდენობა, კერძოდ: საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პირის მიერ წლის განმავლობაში მიღებული ფულადი

ჯილდოს საერთო ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს მისი თანამდებობრივი სარგოს წლიური ოდენობის 10%-ს. აღნიშნული წესიდან გამონაკლისის დაშვება შესაძლებელია საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით.

7. პასუხისმგებლობა და კონტროლი საჯარო სამსახურში

მოხელეს ეკისრება სრული პასუხისმგებლობა საკუთარი სამსახურებრივი უფლებამოსილების ფარგლებში განხორციელებულ საქმიანობაზე. იგი ვალდებულია, პატივი სცეს კონსტიტუციას, ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს, დაიცვას სამართლებრივი აქტების მოთხოვნები და იხელმძღვანელოს საქართველოს კანონმდებლობით, ამასთან იგი პასუხს აგებს მისი საქმიანობის კანონიერებაზე.

პირველ რიგში საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი ითვალისწინებს სამოხელეო დანაშაულებს. კოდექსი სამოხელეო დანაშაულის ქვეშ აერთიანებს იმგვარ ქმედებებზე, როგორიცაა მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება, გადამეტება, ასევე, ბრალდებულის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობისაგან უკანონო გათავისუფლება, განმარტების, ჩვენების ან დასკვნის მიცემის იძულება, სამეწარმეო საქმიანობაში უკანონო მონაწილეობა, ქრთამის აღება/მიცემა, ზეგავლენით ვაჭრობა, კანონით აკრძალული საჩუქრის მიღება, სამსახურებრივი სიყალბე, სამსახურებრივი გულგრილობა და სპეციალური პენიტენციური სამსახურის ან თავისუფლების შეზღუდვის დაწესებულების მოსამსახურის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ სამსახურში/დაწესებულებაში დადგენილი წესის დარღვევა.[585]

მეორე მხრივ, კანონმდებლობა ითვალისწინებს დისციპლინარულ პასუხისმგებლობას სხვადასხვა მძიმე ან მსუბუქი დისციპლინარული გადაცდომისთვის. დისციპლინურ წარმოებას ახორციელებს დაწესებულების სამსახურებრივი ინსპექტირების სტრუქტურული ერთეული, ხოლო ამგვარი სტრუქტურული ერთეულის არარსებობის შემთხვევაში – დაწესებულების ზემდგომი ორგანოს ანალოგიური სტრუქტურული ერთეული. იგივე ორგანო ახორციელებს დისციპლინურ წარმოებას ინტერესთა კონფლიქტის საფრთხის შემთხვევაში, ანუ თუ დისციპლინური წარმოება მიმდინარეობს თავად საჯარო დაწესებულების სამსახურებრივი ინსპექტირების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეულის მოხელის მიმართ.

დისციპლინარული წარმოების შედეგად მიღებული დასკვნის საფუძველზე, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ მიიღება მოხელისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდების, მოხელის დისციპ-

585 იხ. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის (22/07/1999) XXXIX თავი.

ლინური პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლების ან დასკვნის დასაბუთებული შენიშვნებით დაბრუნების თაობაზე გადაწყვეტილება.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა შეიძლება იყოს:

- გაფრთხილება;
- საყვედური;
- თანამდებობრივი სარგოს 10 პროცენტიდან 50 პროცენტამდე დაკავება 1-დან 6 თვემდე ვადით;
- სამსახურიდან გათავისუფლება – მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის შემთხვევაში.

დისციპლინური პასუხისმგებლობა ძალაშია პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდებიდან ერთი წლის განმავლობაში, ამასთან, მსუბუქი დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევაში, გათვალისწინებულია დისციპლინური პასუხისმგებლობის ვადამდე მოხსნის შესაძლებლობა.[586]

8. ადამიანური რესურსების მართვა საჯარო სამსახურში

ადამიანური რესურსების მართვა საჯარო სამსახურში ხორციელდება საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის მიერ ან შესაბამისი საქმიანობის განმახორციელებელი მოხელის მიერ. მათ მიერ ხორციელდება საკადრო ადმინისტრირება, საკადრო დოკუმენტბრუნვა, თანამშრომლების შერჩევის და დანიშვნის სამუშაოების ორგანიზება და სხვა. ასევე, ზოგადად, ადამიანური რესურსების მართვის პოლიტიკის შემუშავების ხელშეწყობა და დაგეგმვა.

ადამიანური რესურსების მართვის გაუმჯობესების მიზნით საჯარო სამსახურის ბიურო თანამშრომლობს საჯარო დაწესებულებების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულებთან ადამიანური რესურსების მართვის წლიური გეგმის შემუშავების პროცესში. ბიურო შეისწავლის და განაზოგადებს მოხელეთა სამსახურში მიღების, შეფასების, კარიერული განვითარების, კარიერის მართვის, პროფესიული განვითარების, საჯარო მოსამსახურეთა მიერ ეთიკის ნორმების დაცვის, აგრეთვე სამსახურიდან გათავისუფლების არსებულ პრაქტიკას, შეიმუშავებს შესაბამის რეკომენდაციებს და ასრულებს სხვა იმგვარ ფუნქციებს, რაც ზოგადად, ორგანიზაციაში ადამიანური რესურსების მართვას უკავშირდება.

586 საქართველოს საჯარო სამსახურში დისციპლინალური წარმოების არსებული პრაქტიკის შესახებ დეტალურად იხ. ცარციძე/ბესელია/ცუხიშვილი/ყალიჩავა, საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში (სოციოლოგიური კვლევა), 2017, 63-67.

გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, ბიურო აწარმოებს საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემას – ქვეყნის მასშტაბით საჯარო სექტორში დასაქმებულთა ადამიანური რესურსების ერთიან მონაცემთა ბაზას, რომლის მიზანია საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების ელექტრონული მართვის უზრუნველყოფა შემუშავებული პოლიტიკისა და სტანდარტების გათვალისწინებით. სისტემა მოიცავს ისეთ ინფორმაციას, როგორიცაა: სტატისტიკური ინფორმაციის გენერაცია, თანამშრომლების შესახებ სრულყოფილი, მუდმივად განახლებული ელექტრონული ინფორმაციის არსებობა, თანამშრომელთა სამუშაოს აღწერილობა, პერსონალის ხელფასის უწყისის რეესტრი, მივლინებები და სხვა.

თავი XII. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა

1. კორუფციის მოკლე ისტორიული მიმოხილვა და აქტუალური ტენდენციები

1.1. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზანი

სახელმწიფო მმართველობის მოდერნიზაციის პროცესში მრავალ სასიკეთო ფაქტორთან ერთად ხდება „ელიტური" კრიმინალის ჩამოყალიბება. მათშორის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანია კორუფციული დანაშაულები. ნებისმიერი დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოსთვის უმთავრეს ამოცანას წარმოადგენს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა და ამისათვის ახალი და ეფექტური მექანიზმების შემუშავება. კორუფცია, ეს არის დიდი ადმინისტრაციული, პოლიტიკური და საზოგადოებრივი უბედურება, რომელიც არამარტო განუვითარებელ ან განვითარებად ქვეყნებში გვხვდება, არამედ განვითარებულ დასავლურ-დემოკრატიულ ქვეყნებშიც, როგორიცაა მაგალითად გერმანია.[587] კორუფცია მეცნიერების სხვადასხვა დარგების მიერ თავისებურად აღიქმება და ყოველი კონკრეტული შემთხვევის საფუძველზე განიმარტება. თუმცა, სადაო არ არის, რომ კორუფცია ნეგატიური მოვლენაა და უმეტეს შემთხვევაში შეფასებითი კატეგორიაა.[588] იმ დანაშაულებს შორის, რომლებიც შეიძლება სახელმწიფო მოხელეების მიერ იქნას ჩადენილი, კანონმდებლის განსაკუთრებულ ყურადღებას სწორედ მექრთამეობა იმსახურებს. ის არის ძირითადი წყარო სხვა დანარჩენი დანაშაულისა და სახელმწიფოს ისეთი ავადმყოფობაა, რომელიც თუ გავრცელდა, პირველ რიგში აზიანებს სახელმწიფოს სუფთა ნაწილებს და საბოლოოდ სრულად ანადგურებს მას.[589]

1.2. მოკლე ისტორიული ექსკურსი

კორუფცია არ არის მხოლოდ თანამედროვე ეპოქის მმართველობის ნეგატიური ნაყოფი. კორუფციას რომის იმპერიაშიც იყო ცნობილი ჯერ კიდევ ჩვენს წელთაღრიცხვამდე. ძველი რომის კანონებს თუ გადავხედავთ, აღმოვაჩენთ, რომ მაშინ კორუფცია დასჯადი და გასაკიცხი ქმედებას წარმოადგენდა. რასაკვირველია, სახელწოდება კორუფცია მაშინდელ წყაროებში ჯერ არ გვხვდება, თუმცა ქმედების აღწერილობით ვხვდებით, რომ ანალოგიური შინაარსის დანაშაულთან გვაქვს საქმე. მაგალითად, არსებობდა ისეთი კანონები, რომლებიც პირდაპირ მიუთითებდნენ წინასაარჩევნო კორუფციის ყვე-

587 Arnim, Defizite in der Korruptionsbekämfung und der Korruptionsvorschung, 2009, 9.

588 Wolf, Korruption, Antikorruptionspolitik und öffentliche Verwaltung 2014, 15.

589 Johann Anseln Feuerbach, Über die Bestechung der Staatsbeamten in: Themis oder Beiträge zur Gesetzgebung, 1812, 190, in: Nagel, Entwiklung und Effektivität internationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, 2007.

ლა ფორმაზე და მას crimen ambitus ეწოდებოდა.[590] ამ კანონთა ანალიზის საფუძველზე ცხადი ხდება, რომ არჩევნებთან დაკავშირებული კორუფცია საკმაოდ აქტუალური იყო, ნაბიჯ-ნაბიჯ მკაცრდებოდა სანქციები, რაც ამგვარი დანაშაულების მატებას და მის წინააღმდეგ სახელმწიფო პოლიტიკის გამკაცრებას ნიშნავდა. ჩვენს წელთაღრიცხვამდე 149 წელს, რომში ფუნქციონირებდა თანამდებობის პირთა მხრიდან ქრთამის აღებისა და გამოძალვის საკითხთა კომისია (ეს იყო ამ ტიპის პირველი კომისია „quaestio de repetundis", ამის შემდგომ კი შეიქმნა სხვა საკითხთა კომისიები, როგორიცაა მაგალითად ყაჩაღობის, მკვლელობის, ქურდობის და ა.შ.)[591].

რაც შეეხება ქართულ სამართალს, კორუფციის მსგავსი დანაშაულების შემადგენლობებს ვხვდებით ადრეულ ისტორიულ პერიოდში, მაგალითად ბაგრატ კურაპალატის სამართლის წიგნში და ბექა-აღბუღას სამართალი ვახტანგის სამართლის კრებულში. ეს ორივე ძეგლი მოიცავდა ნორმას, რომლებიც მოსამართლეების მხრიდან საქმის კეთილსინდისიერ განხილვას მოითხოვდნენ და გმობდნენ საქმის გადაწყვეტას ქრთამის სანაცვლოდ „... და თუ ბჭისაგან ქრთამისა აღება გამოჩნდეს, იგი ნაბჭობი ტყუილი იყოს...".[592] ზემოაღნიშნული ისტორიული ფაქტები დასტურია იმისა, რომ კორუფციული შინაარსის დანაშაულები ჯერ კიდევ უხსოვარი დროიდან იყო აქტუალური და პრობლემური და მის წინააღმდეგ ბრძოლაც დიდი ძალისხმევით მიმდინარეობდა, კაცობრიობის განვითარების ყველა ეტაპზე.

1.3. კორუფციის აქტუალური ვითარება საქართველოში

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდგომ, საქართველოში ფაქტობრივად ყველა სფეროში ბატონობდა კორუფცია (განსაკუთრებით 90-იანი წლების ბოლოს). ნებისმიერი საკითხის „მოგვარება" შეიძლებოდა გარკვეული თანხის ან სხვა სარგებლის სანაცვლოდ. შეიძლება ითქვას, კორუფცია სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის შემადგენელი ნაწილი იყო. ხელისუფლებისა და პოლიტიკური სიტუაციის შეცვლის შემდგომ, 2004 წლიდან გატარდა მრავალი რეფორმა, მიღებულ იქნა არაერთი ხისტი და მკაცრი გადაწყვეტილება, რის შედეგადაც ბევრი თანამდებობის პირი აღმოჩნდა სასამართლოს წინაშე და სასჯელაღსრულების დაწესებულებაში. გარდა თავისუფლების აღკვეთისა, ხდებოდა ქონების კონფისკაცია და სხვა ფულადი ჯარიმის დაკისრება, რაც საკმაოდ დიდ თანხებში გამოიხატებოდა. შეიძლება ითქვას, რომ ამგვარმა პოლიტიკამ გაამართლა და საკმაო წარმატებებიც იქნა მიღწეული. სადამსჯელო ღონისძიებების გარდა, პარალელურ რეჟიმში მოხდა კანონმდებლობის დახვეწა, რატიფიცირებული იქნა კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ და ამის შესაბამისად მოხდა სხვადასხვა კანონების

590 Морев, Римское право, 2011, 541.

591 Бойко, Римское и современное уголовное право, 2003, 43.

592 ვახტანგ VI სამართლის კრებული, სამართალი ბექასი და აღბუღასი მუხლი 90.

ცვლილება, თუ ახლის მიღება, შემოვიდა მამხილებლის ინსტიტუტი, დაწესდა თანამდებობის პირთა ქონების დეკლარაციის შევსების ვალდებულება, ხოლო თანამედროვე ტექნოლოგიების ათვისებამ ტრანსფარენტული გახადა სახელმწიფო სტრუქტურების მუშაობა, გაიზარდა საზოგადოების ნდობა სახელმწიფო და სამართალდამცავი ორგანოების მიმართ, რისი დეფიციტი ნამდვილად ჰქონდა საბჭოთა წარსულის მქონე ქართულ საზოგადოებას. ამ ყველაფრის შედეგად მინიმუმამდე იქნა დაყვანილი მექრთამეობა საჯარო მომსახურების სფეროში და წვრილმანი კორუფცია.

დღეს საქართველო ამიერკავკასიაში უპირობო ლიდერია ანტიკორუფციული რეფორმების თვალსაზრისით. მიუხედავად ამ დიდი წინსვლისა, ვერ ვიტყვით, რომ კორუფცია სრულად დამარცხებულია. ამის მთავარი ხელისშემშლელი ფაქტორი არის ის, რომ საჯარო სექტორი ჯერ კიდევ არ არის სრულად დამოუკიდებელი და იგი ხშირ შემთხვევაში პარტიული გავლენის ქვეშაა მოქცეული. ამასთანავე, მამხილებლის ინსტიტუტის დამკვიდრების პროცესიც, არც ისე მარტივად მიმდინარეობს, ხოლო ხელისუფლება რიგ შემთხვევებში იგნორირებას უკეთებს სახალხო დამცველის, არასამთავრობო ორგანიზაციების თუ მედიის მიერ გამოვლენილი ნეპოტიზმის, პროტექციონიზმისა თუ ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევებს.[593] მიუხედავად იმისა, რომ 2012 წლიდან მედია უფრო პლურალისტური და დამოუკიდებელი გახდა, რეალურად შეფერხებულია ინფორმაციული თავისუფლების კანონის მიღების პროცესი.[594] რაც შეეხება კორუფციის აღქმის ინდექს, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს მიერ 2017 წლის იანვარში, გამოქვეყნებული შედეგების მიხედვით, საქართველო მსოფლიო მასშტაბით (176 ქვეყანა) 44-ე ადგილზეა, ხოლო ამიერ-კავკასიის რეგიონში პირველ ადგილს იკავებს. ბოლო წლების სტატისტიკა კი ასე გამოიყურება: კორუფციის აღქმის ინდექსში საქართველომ 2012 წელს 52 ქულა მიიღო (51-ე ადგილი), 2013 წელს – 49 ქულა (55-ე ადგილი), 2014 წელს – 52 ქულა (50-ე ადგილი), 2015 წელს – 52 ქულა (48 ადგილი).[595] 2017 წლის გაზაფხულზე გამოქვეყნდა სოციოლოგიური კვლევა, სადაც გამოკითხული იყვნენ საჯარო სამსახურის წარმომადგენლები, როგორც მენეჯერულ ისე, არამენეჯერულ პოზიციებიდან. გამოკითხულთა 90% აღნიშნავს, რომ საჯარო სამსახურს არ ახასიათებს ისეთი ნაკლოვანება, რაც კორუფციას გულისხმობს, ხოლო გამოკითხულთა 80%-ზე მეტი აცხადებს, რომ ძირითადად არაკორუმპირებულ, კეთილსინდისიერ და საჯარო ინტერესების გატარებით გამსჭვალულ მოხელეებს შეხვედრილან მხოლოდ.[596]

593 განცხადება კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საერთაშორისო დღესთან დაკავშირებით http://www.transparency.ge/ge/post/general-announcement/gantskhadeba-koruptsiis-tsinaaghmdeg-brdzolis-saertashoriso-dgheslan-dak-0.

594 იქვე.

595 http://www.transparency.ge/post/corruption-perception-index-2016

596 ცარციძე/ბესელია/ცუხიშვილი/ყალიჩავა, საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში (სოციოლოგიური კვლევა), 2017, 21-22.

2. კორუფციის ცნება და ძირითადი გაგება

2.1. კორუფციის ცნება

კორუფცია გამოხატავს ეკონომიკაში, მმართველობაში, პოლიტიკაში, იუსტიციაში ან არაკომერციულ ორგანიზაციაში და გაერთიანებებში, განსაკუთრებული ფუნქციის შესრულებისათვის ნდობით აღჭურვილი პირის მიერ ამ ნდობის ბოროტად გამოყენებას. კორუფციის მიზანია მატერიალური თუ არამატერიალური სარგებლის მიღება, რომლის მოთხოვნის არც სამართლებრივი და არც ობიექტური საფუძვლები არსებობს.[597] ტერმინი კორუფცია, ლათინური სიტყვა, რომელიც მოდის „corrumpere"-დან და აღნიშნავს მექრთამეობას, გაყალბებას, დარღვევას, გაფუჭებას.[598] ამ ტერმინს ძალიან ფართო გაგება აქვს, დაწყებული საჯარო მოხელეთა მექრთამეობით ან/და უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებით და დამთავრებული ჩვეულებებისა და ტრადიციების დარღვევით.[599] შეიძლება ითქვას, რომ კორუფციის განმარტება იწყება ამ სიტყვის ლათინური მნიშვნელობის განმარტებით და მთავრდება ისეთი გამონათქვამებით, როგორიცაა „corruption is what is called corruption".[600] კორუფცია დასაშვებია საზოგადოებრივი ურთიერთობის ნებისმიერ სფეროში თუ დონეზე. კლასიკური გაგებით, კორუფციაში მოიაზრება ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება ისეთი უპირატესობის მოსაპოვებლად, რისი უფლებაც არ არსებობს.[601] კორუფციის არსი არ შემოიფარგლება მხოლოდ სახელმწიფო სტრუქტურებით. კორუფციულ ქმედებებს ვხვდებით ასევე სხვადასხვა ეკონომიკურ თუ საზოგადოებრივ ურთიერთობებში, სადაც მთავარი ფაქტორი ნდობის პრინციპის დარღვევა და ამ ნდობის ბოროტად გამოყენებაა.[602]

კორუფციის არსის დადგენისას ყურადსაღებია სწორედ ეს ნდობაზე დაფუძნებული ურთიერთობა, სადაც ასევე დიდ როლს ასრულებს ეთიკურ-მორალური და სამართლებრივი ვალდებულებები. სახელმწიფო სტრუქტურებში, კერძო ორგანიზაციებში თუ გაერთიანებებში, ყოველი კონკრეტული პირი აღჭურვილია გარკვეული უფლება-მოვალეობით, მას ანიჭებენ ძალაუფლებას კონკრეტულ სფეროში მოქმედებისათვის და, შესაბამისად, ამით უცხადებენ ნდობას. სახელმწიფოს მთავარ ამოცანას კი უნდა წარმოადგენდეს იმის

597 Grützner/ Jakob, Compliance von A-Z, Korruption, 2. Aufl., 2015 https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Flex%2Fgruetznerjakoblexc_2%2Fcont%2Fgruetznerjakoblexc.korruption.htm&pos=1&hlwords=on

598 Wolf, Korruption, Antikorruptionspolitik und öffentliche Verwaltung 2014, 15.

599 Alemann/Kleinfeld, Begriff und Bedeutung der politischen Korruption aus politikwiessenschaftlicher Sicht, 1992, 261.

600 „კორუფცია არის ის რაც ინოდება კორუფციად" Pott, Die Auswirkungen des Informationsfreiheitsgesetzes auf die Korruption, 2012, 15 (Braz 1970, 43).

601 ჰაინრიხი, ტურავა (რედ.), ევროპული სისხლის სამართალი, 2010 წელი, 414.

602 Arnim, Defizite in der Korruptionsbekämfung und der Korruptionsvorschung, 2009, 10.

პრევენცია, რომ ეს უფლებამოსილება პირთა მიერ ბოროტად არ იქნას გამოყენებული. სახელმწიფო და ყველა მისი მოხელე განმსჭვალული უნდა იყოს იმ სულისკვეთებით, რასაც კარგი საჯარო მოხელის ცნება გულისხმობს. აქ საუბარია იმ ვალდებულებების აღქმაზე, რომ ყოველი საჯარო მოსამსახურე საქმეზე ორიენტირებულად და პოლიტიკური დამოუკიდებლობის შეგნებით საყოველთაო კეთილდღეობისათვის მოქმედებდეს.[603] ეს არის ის ამომავალი წერტილი, რაც თანამედროვე სახელმწიფოს უნდა გააჩნდეს. რაც შეეხება კორუფციას, იგი ყოველივე ზემოთქმული პათოსის ანტიპოდს წარმოადგენს. სხვადასხვა დარგების მიერ კორუფციის მახასიათებლების განსხვავებულობის მიუხედავად, კორუფციულ ქმედებებს მაინც ნორმათა დარღვევის სპეციალურ კლასს მიაკუთვნებენ, სადაც სუბიექტი მხოლოდ საჯარო მოხელე ან მასთან გათანაბრებული პირია, რომელსაც სხვა პირებისაგან განსხვავებით განსაკუთრებული კომპეტენციები და ვალდებულებები გააჩნია. გამომდინარე იქედან, რომ ნორმატიულად რეგულირებადი მრავალი სოციალური კონტექსტი არსებობს, სადაც მსგავსი სპეციალური ფუნქციები და საჯარო სამსახურები ინსტიტუციონალიზირებულია, შესაბამისად, ვხვდებით კორუფციის სხვადასხვა ფორმასა და გამოვლინების ნაირსახეობას.[604]

ლიტერატურაში არსებობს მოსაზრება, რომ კორუფცია დამახასიათებელია მხოლოდ არაინდუსტრიული, არასამოქალაქო საზოგადოებისათვის, ან მხოლოდ განვითარებისა და აღმშენებლობის პროცესში მყოფი პერიოდისათვის, ან პირიქით, დაშლის პირას მყოფი სახელმწიფოსათვის. თუმცა, არსებობს მოსაზრებაც, რომ კორუფცია სავსებით შესაძლებელია დამახასიათებელი იყოს ლიბერალური, სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოსთვისაც. ამის გათვალისწინებით, მივდივართ იმ დასკვნამდე, რომ კორუფციის ფენომენი არ შეიძლება მივაკუთვნოთ კონკრეტული საზოგადოების ან სახელმწიფო ფორმას, ისევე, როგორც რომელიმე ისტორიულ პერიოდს.[605] შესაბამისად, კორუფციის ერთიანი ცნების შექმნის მცდელობისას, ეს შაბლონური განმარტება უნდა გამომდინარეობდეს მოქმედი პირების ინდივიდუალურ-რაციონალური გათვლიდან მოგების/სარგებლის მიღების შესახებ, სადაც გადამწყვეტ როლს ასრულებს ამ კონკრეტული პირების სოციალურ-პოლიტიკური ძალაუფლება ან სხვაგვარი მახასიათებელი/ განსხვავებული რესურსი, რისი საშუალებითაც მათ შეუძლიათ პოლიტიკურ ან სოციალურ ქმედებაზე გავლენის მოხდენა.[606]

კორუფციის ცნების განმარტებისას, პათეტიკურად რომ მივუდგეთ საკითხს, უნდა წარმოვიდგინოთ, რომ საქმე გვაქვს ღალატთან, ანუ ნდობის

603 Berishvili, Common Definition of Corruption, South Caucasus Law Journal 6/2015, 21, 181.

604 Zimmerling, in: U.v.Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, 2005, 77.

605 Alemann/Kleinfeld, Begriff und Bedeutung der politischen Korruption aus politikwiessenschaftlicher Sicht, 1992, 262.

606 იქვე, 262.

მიმნიჭებელს ღალატობს ნდობით აღჭურვილი.[607] ზოგადი განმარტების მიხედვით, კორუფციაში მოიაზრება ნდობის საფუძველზე მინიჭებული ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება, კერძო/პირადი ინტერესებისათვის. ამავე განმარტებას ემხრობა საერთაშორისო გამჭვირვალობის საზოგადოებაც და იქვე განმარტავს, რომ კორუფცია შეიძლება დაიყოს სამ კატეგორიად – გრანდ-კორუფცია, წვრილმანი კორუფცია და პოლიტიკური კორუფცია, იმისდა მიხედვით, თუ რა რაოდენობის მატერიალურ სარგებელთან გვაქვს საქმე და თუ რომელ სფეროში ხორციელდება იგი.[608] ამ დეფინიციის მთავარი არსი არის სწორედ „ნდობის საფუძველზე მინიჭებული ძალაუფლების დარღვევა".

2.2. სოციალურ-პოლიტიკური გაგება

კორუფციის ქვეშ, უმეტეს შემთხვევაში, სწორედ მხოლოდ „პოლიტიკური კორუფცია" მოიაზრება. გერმანელი პოლიტ-მეცნიერების განმარტებით, პოლიტიკა ესაა საერთო კეთილდღეობისათვის კოლექტიური, მბოჭავი გადაწყვეტილებების მიღება.[609] ანუ პოლიტიკური კორუფცია პირდაპირ თუ არაპირდაპირ უკავშირდება საერთო კეთილდღეობას. არსებობს დადგენილი ნორმები, თუ როგორ უნდა იქნას გამოყენებული ან მიღებული ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილებები, როგორ უნდა იმოქმედონ ამ გადაწყვეტილებებმა და თუ ვინ არიან ამ ქმედებების ამსრულებელი პირები თუ ინსტიტუციები. აქედან გამომდინარე პოლიტიკური კორუფცია შეიძლება გაგებულ იქნას, როგორც ამ ნორმების წინააღმდეგ მიმართული ქმედება პირადი/კერძო ინტერესებისათვის[610] ან ისეთი ქმედება, რომელიც თუმცა ნორმების ფარგლებშია მოქცეული ან შეესაბამება მათ, მაგრამ მიმართულია არამიზნობრივი სარგებლის მიღებასთან.[611] ეს შეიძლება ითქვას, ყოველთვის ის შემთხვევაა, როცა საჯარო სამსახურის სპეციალური უფლებამოსილებით აღჭურვილი პირის მიერ განხორციელებულ ქმედებას „მცდარი/არასწორი" მიზნები უდევს საფუძვლად ან განაპირობებს მას;[612] ეს „მცდარი/არასწორი მიზნები" კი ხშირ შემთხვევაში გაიგივებულია საჯარო მოხელის „პირად სარგებელთან", ანუ ამ მოსაზრების მიხედვით, კორუფცია მხოლოდ მაშინაა სახეზე, როცა საჯარო მოხელე მის კომპეტენციებსა და პრეროგატივებს პირადი სარგებლის მიღების მიზნით იყენებს, განსაკუთრებით კი აქ საუბარია მატერიალური სარგებლის მიღება-

607 იქვე, 262.

608 Corruption is the Abuse of entrusted Power for private Gain – Corruption can be classified as grand, petty and political, depending on the amounts of money lost and the sector where it occur http://www.transparency.org/what-is-corruption/#define.

609 Wolf, Korruption, Antikorruptionspolitik und öffentliche Verwaltung 2014, 16.

610 იხ. იქვე.

611 Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche kontrolle, 2002, 12.

612 Berishvili, Common Definition of Corruption, South Caucasus Law Journal 6/2015, 24, 183.

ზე.[613] კორუფციას პოლიტიკური ეწოდება მაშინ, როდესაც მისი მოქმედი პირები პოლიტიკური ელიტის წარმომადგენლები არიან. აქ პოლიტიკოსები მხოლოდ ვიწრო გაგებით არ იგულისხმებიან, არამედ ბიუროკრატიული სისტემის უმაღლესი იერარქიებიც. ამ შემთხვევაში საზოგადოება არის დავალების მიმცემი, რომელმაც მათი ინტერესების დასაცავად პოლიტიკოსები გარკვეული უფლებამოსილებით აღჭურვა და ამ უკანასკნელებმა კი ეს პირობა/დავალება არ შეასრულეს. კორუფციის ეს ფორმა ხშირად მოიხსენიება როგორც state capture, grand corruption ან legislative corruption.[614]

როგორც არაერთხელ აღინიშნა, ზოგადი განმარტებით კორუფციის ფართო გაგება გულისხმობს მინდობილი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებას, პირადი/კერძო სარგებლისათვის, რის ქვეშაც მხოლოდ პოლიტიკურ ურთიერთობებს ვერ ვიგულისხმებთ, აქ საზოგადოებრივი ურთიერთობების სხვადასხვა სფეროც ექცევა, როგორიცაა მაგალითად ეკონომიკა. ანუ, მხოლოდ ამგვარი ფართო განმარტება პოლიტიკური კორუფციისათვის გამოსადეგი არაა. რაც შეეხება პოლიტიკური კორუფციის ვიწრო გაგებას, იგი თავისი არსით უფრო კონკრეტულია და კორუფციის სისხლის სამართლებრივ გაგებასთან უფრო ახლოს დგას, ანუ ამ შემთხვევაში, კორუფციად მხოლოდ საჯარო მოხელეთა და პოლიტიკოსთა ქმედებები ითვლება, რომლებიც უფლებამოსილებას ბოროტად იყენებენ და მოქმედებენ საკუთარი ინტერესებისათვის, სარგებლის (მატერიალური თუ არა მატერიალური) მიღების მიზნით. კორუფციის ვიწრო გაგება ქმედებებს აღწერს ზედმინევნით, კონკრეტული შემთხვევიდან გამომდინარე, რასაც როგორც პრაქტიკული, ასევე თეორიული თვალსაზრისით დადებითი მნიშვნელობა აქვს. თუმცა, აქ არსებობს იმის საშიშროება, რომ ქმედებები, რაც ერთი შეხედვით კორუფციად მარტივად ვერ აღიქმებიან, ძნელად ან საერთოდ ვერ იქნეს აღმოჩენილი.[615] ხოლო, კორუფციის ფართო გაგება კი პირიქით, მოიცავს უამრავ მომიჯნავე თუ რადიკალურად განსხვავებულ სფეროს, რაც მისი შინაარსის სრულად განსაზღვრისათვის მრავალ წინააღმდეგობას და აბსტრაქტულობის შეგრძნებას ქმნის. ეს მეცნიერული კვლევისათვის საკმაოდ კარგი სამუშაო მასალაა, თუმცა პრაქტიკისათვის უფრო მეტ თავსატეხს წარმოშობს.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ სოციალურ-პოლიტიკური განმარტებით კორუფციას ფართო გაგება აქვს, ანუ ეს არის მინიჭებული უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება კერძო/პირადი ინტერესისათვის, მიუხედავად იმისა ისჯება თუ არა ეს ქმედება სისხლისსამართლებრივად. აქ იგულისხმება მაგ. არაკეთილსინდისიერება, სამსახურებრივი პატრონაჟი/პროტეჟეობა, ნეპოტიზმი და სხვ.[616]

613 Zimmerling, in: Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, 2005, 78.

614 Pott, Die Auswirkungen des Informationsfreiheitsgesetzes auf die Korruption, 2012, 19.

615 Wolf, Korruption, Antikorruptionspolitik und öffentliche Verwaltung 2014, 20.

616 Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre Strafrechtliche kontrolle, 2002, 17-18.

2.3. ეკონომიკური გაგება

ეკონომიკურ ჭრილში დანახულ კორუფციას, ძირითადად, „გაცვლითი" ურთიერთობები უდევს საფუძვლად, ანუ ერთი მხარე, მეორეს ინტერესების შესაბამისად, მისდამი გამოვლენილი ნდობის დარღვევის შედეგად, ჩადის აკრძალულ ქმედებას, რის სანაცვლოდაც იგი მეორე მხარისაგან გარკვეულ სარგებელს იღებს.[617] ანუ აკრძალული ქმედება სარგებლის სანაცვლოდ. სარგებლის მიღება ყოველთვის არ გულისხმობს ეკონომიკური მოგების გაზრდას, არამედ, სარგებელში მოგების მიღების გარანტიაც შეიძლება მოიაზრებოდეს, ან სხვაგვარად რომ ვთქვათ, მოქმედი პირის სურვილი იმისა, რომ „საქმეში დარჩეს"[618] და შესაბამისად დაამყაროს ახალი ბიზნეს ურთიერთობები. მომეტებული „მზაობა" კორუფციისათვის ან „იძულებითი" კორუფციული ნაბიჯები, შესაძლოა „გამართლებული" იყოს კონკრეტული კომპანიის ეკონომიკური სისუსტით ან მრავალრიცხოვანი ფინანსური დავალიანებით (ე.წ. „კორუფცია, როგორც აუცილებელი დახმარება")[619]. აქ იგულისხმება, რომ კორუფციულ გარიგებებს შესაძლოა საფუძვლად ედოს, როგორც პირადი ეკონომიკური მოგების ან შემოსავლის ზრდის სურვილი, ასევე შესაძლებელია კორუფცია მიმართული იყოს კონკრეტული კომპანიის სასარგებლოდ.

როგორც ვხედავთ, კორუფციის ეკონომიკური გაგება უფრო მეტ ყურადღებას უთმობს და აქცენტს აკეთებს გაცვლა-გამოცვლის პროცესზე, სადაც საქმე გვაქვს ნებაყოფლობით გაცვლასთან, რაც გულისხმობს, ქმედება ქმედების სანაცვლოდ („du ut des")[620] და ამ ქმედებაში მოიაზრება სამართლებრივი, სოციალური და კორპორაციული ეთიკის ნორმების დარღვევა. ეკონომიკური თვალსაზრისით კორუფციასთან შემხებლობაში მყოფი შემდეგი ძირითადი სფეროები შეიძლება დასახელდეს შესყიდვები, ლოჯისტიკა, ფინანსური კონტროლი, სამშენებლო პროექტები და ა.შ.

2.4. სისხლის სამართლებრივი გაგება

როგორც ქართულ, არათუ კორუფციის ცნება, არამედ თავად ტერმინი „კორუფციაც" არ გამოიყენება. ორივე ქვეყანაში სამართლებრივად კორუფცია ძირითადად სამოხელეო დანაშაულებთან ასოცირდება და მისი სისხლის სამართლებრივი გაგებაც თითოეული ამ დანაშაულის შემადგენლობაში უნდა ვეძებოთ. სისხლის სამართალი კორუფციას მხოლოდ გამორჩეულ შემთხვევებს უკავშირებს და ამით ქმედებების დასჯადობის საკითხს ამცირებს. იგი არ ეხება ისეთ საკითხებს როგორიცაა მაგ. ნეპოტიზმი, პატრონაჟი, პროტეჟეობა, ლობიზმი და ა.შ. ამიტომ, ჩნდება კითხვა, თუ სისხლის

617 Bannenberg/Schaupensteiner, Korruption in Deutschland, 2004, 24-25.

618 Vahlenkamp/Knauß, Korruption – hinnehmen oder handeln? 1995, 45.

619 იქვე, 45.

620 Moldinger, Brauchen wir für Korruptionsbekämpfung ein Unternehmensstrafrecht? 2010, 134.

სამართალი კორუფციულ ქმედებებს სრულყოფილად ვერ მოიცავს, არის თუ არა სისხლისსამართლებრივი ნორმები კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისათვის საკმარისი?![621] ამასთანავე, როდესაც ვეძებთ ყველა სფეროსთვის გამოსადეგ კორუფციის ერთიან ცნებას, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ სამოხელეო დანაშაულები, პოლიტიკური კორუფცია და ეკონომიკური დელიქტები სამართლებრივად სხვადასხვა სიკეთეებს იცავენ. თავად სისხლის სამართლებრივ დანაშაულებსაც ზოგიერთ შემთხვევაში დაცვის სხვადასხვა სფეროები აქვთ.[622] ქართულ კანონმდებლობაში საკითხი უფრო მარტივადაა, სადაც „სამოხელეო დანაშაულის ობიექტია საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებული კონსტიტუციური წყობილებისა და საჯარო სამართლის სფეროში წარმოშობილი საზოგადოებრივი ურთიერთობები, რომლებიც დაკავშირებულია სახელმწიფო აპარატისა და მისი ცალკეული რგოლის სწორ ფუნქციონირებასთან".[623] მიუხედავად იმისა, რომ თითოეულ დანაშაულს დაცვის საკუთარი სიკეთე აქვს და კორუფციის განმარტება თითოეული დანაშაულის შემადგენლობის კონკრეტული მახასიათებლების მიხედვით უნდა განისაზღვროს, ნათელია, რომ ნებისმიერ შემთხვევაში აქცენტი კეთდება მინიჭებული უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების შედეგად არამიზნობრივ ზეგავლენაზე ან/და ამით სარგებლის მიღებაზე.

რამდენად შესაძლებელია კორუფციული დანაშაულებისათვის სამართლებრივად დაცვადი ერთიანი/საერთო სიკეთის დადგენა და აქედან გამომდინარე დანაშაულის ერთიანი ქმედების შემადგენლობის შექმნა?! ამ მოსაზრების მოწინააღმდეგეები სვამენ კითხვას, თუ რატომ უნდა იყოს დამოკიდებული დასჯადობის საკითხი კონკრეტულ/სპეციფიკურ ფაქტებზე?! მაგ. თუ რაღაც ქმედება აქამდე საჯარო სფეროს ამოცანას წარმოადგენდა და შემდგომ კერძო სამართლებრივი ფორმა მიიღო, რაც თავისთავად გამორიცხავს ქმედების ამსრულებლის საჯარო სამსახურებრივ უფლებამოსილებას, რატომ უნდა იქნეს გაგებული და შეფასებული სხვადასხვაგვარად? მაგ: მთავარი არქიტექტორი, რომელიც სახელმწიფო ორგანოს სსიპ-შია დასაქმებული, მის დავალებას ასრულებს, როგორც საჯარო სფეროს წარმომადგენელი (სამართლებრივი თვალსაზრისით საჯარო ფუნქციებითაა აღჭურვილი) და აიღებს ქრთამს, რით განსხვავდება იმ არქიტექტორისაგან, რომელიც კერძო დაკვეთით მუშაობს, აიღებს არამიზნობრივ თანხას და ამ თანხის მიმცემის ინტერესების შესაბამისად იმოქმედებს?! ან რატომ არ მივიჩნევთ ქრთამის აღებად (კლასიკური გაგებით) იმ ფაქტს, როდესაც ჟურნალისტი იღებს „ქრთამს" და აკეთებს საზოგადოებისათვის ისეთ რეპორტაჟს, რაც ქრთამის მიმცემის ინტერესებს ემსახურება?![624] ამ პრობლემის გადასაჭრელად კი,

621 Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre Strafrechtliche kontrolle, 2002, 13.

622 იქვე, 13-14.

623 ლეკვეიშვილი/თოდუა და სხვ., სისხლის სამართლის კერძო ნაწილი, II, 2017, 311.

624 Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre Strafrechtliche kontrolle, 2002 14-15.

პირველ რიგში უნდა დადგინდეს, რა არის უმართლობის ბირთვი კორუფციის შემთხვევაში? ანუ რას ვიცავთ ჩვენ სისხლის სამართლებრივი ნორმებით და რას ვსჯით?! ვსჯით პიროვნებას მისი უფლებამოსილების განსხვავებულობის გამო, თუ ვკიცხავთ და ვსჯით მას კონკრეტული არამართლზომიერი ქმედების ჩადენისათვის, რასაც კორუფციის ცნების ფართო გაგება მოიაზრებს? რატომ იდება ზღვარი თანამდებობრივი კრიტერიუმებით, როცა უმართლობა და ქმედების შედეგი, სამართლებრივი სიკეთის დაცვის თვალსაზრისით, ერთი და იგივეა?! უნდა გაკეთდეს თუ არა აქცენტი ქმედების შედეგზე საერთოდ, ან რაიმე სახის ზიანზე? და რა უნდა იყოს სისხლის სამართლებრივი დანაშაულის შემადგენლობის კომპონენტები? მაგალითად ქართული სსსკ-ის შესაბამისად, სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოტორტად გამოყენება, უფლებამოსილების გადამეტება ანდა სამსახურებრივი გულგრილობა, მხოლოდ მაშინ ითვლება დასჯადად, როდესაც არსებობს კონკრეტული შედეგი, კერძოდ: ფიზიკური ან იურიდიული პირის უფლების, საზოგადოების ან სახელმწიფოს კანონიერი ინტერესის არსებითი დარღვევის გამოწვევა.[625] ანუ, თუ არ გვაქვს ამგვარი დარღვევა ან ეს დარღვევა არსებითი არაა, თანამდებობის პირის ზემოაღნიშნული ქმედებები დასჯადი ვერ იქნება, ანუ კორუფციად ვერ ჩაითვლება... შედეგზე ან მსგავსი ინტერესების დარღვევაზე აქცენტი არ კეთდება მუხლებში მექრთამეობის შესახებ, აქ უბრალოდ დეტალურადაა აღწერილი ის გარემოებები, როდის ისჯება ქრთამის აღება ან მიცემა.[626] უმეტეს შემთხვევაში სამოხელეო დანაშაულების დისპოზიციებში ვხვდებით ერთ საერთო ფაქტორს, რაც გულისხმობს „თავისთვის ან სხვისთვის სარგებლის მიღების მიზანს"[627] და ამ შემთხვევაშიც ეს სარგებელი არ შეიძლება განხილული იყოს, როგორც მხოლოდ მატერიალური, ფულადი სარგებელი; რადგან როგორც ვიცით, კორუფციულ ქმედებებს შესაძლოა და არა სავალდებულო, მოჰყვეს საჯარო მოხელის გამდიდრება და პირიქით, საჯარო სამსახურში მატერიალური მატება ყოველთვის კორუფციად ვერ ჩაითვლება.[628]

625 სსსკ თბილისი 2017, მუხლი 332; 333 და 342.

626 სსსკ თბილისი 2017, მუხლი 338: 1. მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ პირდაპირ ან არაპირდაპირ, ფულის, ფასიანი ქაღალდის, სხვა ქონების, ქონებრივი სარგებლის ან სხვა რაიმე არამართლზომიერი უპირატესობის მიღება ან მოთხოვნა, ასევე ასეთის თაობაზე შეთავაზების ან დაპირების მიღება თავის ან სხვა პირის სასარგებლოდ, რათა ამ მოხელემ ან მასთან გათანაბრებულმა პირმა თანამდებობრივი უფლება-მოვალეობების შესრულებისას ქრთამის მიმცემის ან სხვა პირის სასარგებლოდ განახორციელოს რაიმე ქმედება ან თავი შეიკავოს რაიმე ქმედების განხორციელებისაგან ან გამოიყენოს თავისი თანამდებობრივი ავტორიტეტი ანალოგიური მიზნის მისაღწევად. აგრეთვე განახორციელოს სამსახურებრივი მფარველობა.

627 სსსკ თბილისი 2017, მუხლი: 332; 338; 339; 339[1]; 340; 341.

628 Zimmerling, in: Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, 2005, 80.

2.5. კორუფციის გაგება მორალისა და ეთიკის ჭრილში

ყველაზე გამართულ კონტროლის მექანიზმსაც არ შეუძლია დაამარცხოს კორუფცია, თუ ეთიკური ღირებულებები უგულვებელყოფილი და უარყოფილი იქნება[629]. ეთიკა, მისი ფართო გაგებით გულისხმობს ჩვეულებებს, ტრადიციებს, საზოგადოებაში დადგენილ ქცევის ნორმებს, ხოლო ვინრო გაგებით კი, ეთიკა ეს არის კეთილსინდისიერი ქმედება.[630] ეთიკა უფრო მეტად თეორიულ ხასიათს ატარებს და მორალსა და მორალურობას იკვლევს. მორალი არის ყველა იმ ნორმისა თუ ღირებულებათა გამოვლინება, რომლებიც საყოველთაოდაა აღიარებული, როგორც მბოჭავი კანონები და გვევლინება ამკრძალავი ან სარეკომენდაციო ხასიათის ნორმებში.[631]

ეთიკურ-მორალური გაგებით, კორუფციად მიიჩნევა ყველა ის ქმედება თუ საქციელი, რა დროსაც პირი საჯარო ან კერძო მოვალეობებს საყოველთაო კეთილდღეობის ხარჯზე ასრულებს და ამით იღებს შეუსაბამო/გაუმართლებელ სარგებელს.[632] ამ თვალსაზრისით, კორუფცია ეს არის რომელიმე სოციალურ გაერთიანებაში, სოციალური ნორმების მსხვრევა ანუ მოლოდინების წინააღმდეგ მიმართული ფაქტი.[633] გამოდის, რომ კორუფციული ქმედება ეს არის „ნორმალური" მოლოდინისგან გადახრა, ანუ საქმე გვაქვს „გადახრილ/ნაკლოვან" ქმედებასთან.

არსებობს **ალფონს ზილბერმანის,** შეიძლება ითქვას, რადიკალური მოსაზრება: „ყველა ადამიანი ამორალურია. ჩვენ ვხედავთ, რომ კორუფცია, როგორც სოციალური ქმედება არავითარ შემთხვევაში არ დგას ჩვენგან გარიყულად, როგორც იზოლირებული ფენომენი, არამედ მისი შედეგი, როგორიცაა ერთეულთა თუ მრავალი ადამიანის კორუმპირებულობა, პირველ რიგში სოციალურ-კულტურული გარემოს ელემენტებითაა განპირობებული და დაშვებული, სადაც დიდ როლს თამაშობენ პოლიტიკური, სოციალური, ეკონომიკური, ადმინისტრაციული, კულტურული, რელიგიური, აღმზრდელობითი ღირებულებები და ნორმათა ადგილი, ასევე ტრადიციული ფაქტორები".[634]

---

629 Vahlenkamp/Knauß, Korruption – hinnhmen oder handeln? Band 33 Bundeskriminalamt, 1995, 59.

630 Ahlf, in: Vahlenkamp/Knauß, Korruption – hinnhmen oder handeln? 1995, 404.

631 იქვე, 404.

632 Bannenberg/Schaupensteiner, Korruption in Deutschland, 2004, 25.

633 Bilitza/Lück, Sozialpsychologische Thesen zur Korruption, in: Psychologie heute, Heft 9/1977, 19-21 იხ. Alemann/Kleinfeld, Begriff und Bedeutung der politischen Korruption aus politikwiessenschaftlicher Sicht, 1992, 268.

634 Silbermann, Wenn Menschen sich bestechen lassen, in: Psychologie heute, Heft 9/1977, 15-21. იხ. Alemann/Kleinfeld, Begriff und Bedeutung der politischen Korruption aus politikwiessenschaftlicher Sicht, 1992, 268.

ამ მოსაზრების მიხედვით, ჩვენ, ყველანი პოტენციურად კორუმპირებულები ვართ, თუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ ყოველდღიურ ცხოვრებაში ყველა ინდივიდს მორალის საკუთარი ხედვა აქვს და თავისებურად ატარებს ცხოვრებაში ან იცავს მას.[635] ეს მორალიც და ამორალურობაც ცვალებადია, შესაბამისად იცვლებიან ნორმებიც. თუმცა კორუფციის, მორალის ან გადახრილ/ნაკლოვანი ქმედების ერთმანეთთან გაიგივება არ შეიძლება.

კორუფციის შინაარსზე მსჯელობისას ვადგენთ, რომ აქ ადგილი აქვს საჯარო და კერძო სექტორის ნორმებისა და ინტერესების ერთმანეთისგან გამიჯვნას, ურთიერთწინააღმდეგობას. შესაბამისად, კლასიკურ პოლიტ-მოძღვრებაში კორუფციის ანალიზისას ხშირად არის მინიშნება იმაზე, რომ ამ შემთხვევაში ხდება საჯარო და საზოგადოების ინტერესების/კეთილდღეობის გაუფასურება და უგულვებელყოფა. კორუფციის ცნება უფართოესი გაგებით არის სახელმწიფო ინსტიტუციების რღვევა და საზოგადოებრივი და პოლიტიკური წესრიგის განადგურება. შესაბამისად, ამორალურად და არაეთიკურად უნდა მივიჩნიოთ ისეთი ქმედებები, რომლებიც საზოგადოებრივი ინტერესებისა და წესრიგის წინააღმდეგაა მიმართული.

ზემოთ განხილული საკითხების შესაბამისად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ კორუფცია ეს არის საზოგადოებისათვის ნეგატიური, ამორალური მოვლენა, რაც გულისხმობს სახელმწიფო სტრუქტურების ან საჯარო მოხელეთა მხრიდან საზოგადოებისათვის იმედის გაცრუებას. ეს იმედი კი, გარკვეულწილად ემყარება საზოგადოებაში არსებულ მოლოდინებს, რომ საჯარო მოხელეები და მასთან გათანაბრებული პირები სამართლებრივი და საზოგადოებრივი ნორმების შესაბამისად და უპირველეს ყოვლისა, მორალისა და ეთიკის ფარგლებში იმოქმედებენ. თუმცა, როგორც აღინიშნა, მორალი და ეთიკა, მაინც ინდივიდუალური საკითხია და ძნელია ამ კონკრეტულ შემთხვევაში, კორუფცია მხოლოდ ამ ჭრილში განვიხილოთ. ასევე შეიძლება განიხილოს მორალურობისა და ეთიკურობის საკითხი ისტორიულ-ტრადიციულ-კულტურულ კონტექსტშიც. მაგ., გავიხსენოთ მეორე მსოფლიო ომის დროს მომხდარი მოვლენები, მაშინდელი ხელისუფლების წარმომადგენლები სასტიკად უსწორდებოდნენ ებრაელებს, რაც იმ პოლიტიკურ და მმართველობით სივრცეში სრულად დასაშვები და მისაღები მოვლენა იყო. ამის საწინააღმდეგოდ კი ცნობილმა შინდლერმა ათასობით ებრაელი იხსნა სიკვდილისგან, მმართველ პირებთან კორუფციული გარიგებების შედეგად, ანუ მაშინდელი მთავრობისათვის მისი საქციელი დანაშაულად მიიჩნეოდა. დღეს კი, როდესაც გადავხედავთ ამ მოვლენებს, ვხედავთ, რომ შინდლერმა გმირის სტატუსი დაიმსახურა, ხოლო, იმ დროინდელი სასტიკი ჯარისკაცები კი ნიუნბერგის პროცესზე გასამართლდნენ. ამიტომ, როდესაც, მორალსა თუ ეთიკაზე ვსაუბრობთ, ყოველთვის გასათვალისწინებელია ქვეყნის პოლიტიკური თუ მმართველობითი ფორმა, დადგენილი ტრადიციები და სხვა

635 Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre Strafrechtliche kontrolle, 2002, 13.

მრავალი ასპექტი, რაც ადამიანის შეგნებასა და ზნეობის ჩამოყალიბებას უწყობს ხელს.[636] ყოველი მორალის წარმოშობა დამოკიდებულია გარკვეულ ისტორიულ ასპექტებთან, რომლებიც დროთა განმავლობაში იცვლებიან, მიეკუთვნებიან კონკრეტულ ჯგუფს (ჯგუფის მორალი) და ეს მორალი ამ კონკრეტული ჯგუფის გარეშე ვერ იარსებებს. ამიტომაც, თანამედროვე პლურალისტურ საზოგადოებაში, მორალის ერთიანი სისტემის არსებობა ძალზედ რთულია, რადგან ყოველ საზოგადოებრივ ჯგუფს მორალის თავისებური სისტემა და გაგება აქვთ.[637]

3. კორუფციის ფორმები

3.1. პასიური და აქტიური კორუფცია

უნდა აღინიშნოს, რომ განასხვავებენ პასიურ და აქტიურ კორუფციას, პასიური კორუფციის დროს ისჯება მოქრთამული მოხელე, ხოლო, აქტიური კორუფციისას ისჯება ქრთამის მიმცემი პირი.[638] თუმცა არსებობს ტერმინოლოგიური პრობლემა, რადგან იმ შემთხვევაში თუ მოხელე თავად ითხოვს ქრთამს შესასრულებელი ქმედების სანაცვლოდ, ცხადია, რომ აქ „აქტიური" არის მოხელე, ხოლო დაინტერესებული პირი, რომელიც ამ ინიციატივას დათანხმდება კი, პირიქით, „პასიურია".[639] ამიტომ, ისმის კითხვა, რა უნდა იყოს განმსაზღვრელი აქტიური და პასიური კორუფციისა? ზემოაღნიშნული ტერმინოლოგიური პრობლემის პასუხად, უმჯობესი იქნებოდა, საკითხი გადაწყვეტილიყო იმის მიხედვით, თუ ვინ იქნებოდა ინიციატორი. თუმცა, ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ჩარჩო ხელშეკრულების თაობაზე ევროკავშირის პროგრამებში საქართველოს მონაწილეობის ძირითადი პრინციპების თაობაზე, ოქმი IV, მითითებულია რომ „პასიური კორუფცია" ნიშნავს თანამდებობის პირის მიზანმიმართულ მოქმედებას, რომელიც პირდაპირ ან შუამავლის მეშვეობით ითხოვს ან იღებს რაიმე სახის უპირატესობას მისთვის ან მესამე მხარისათვის, ან იღებს დაპირებას ამგვარი უპირატესობის შესახებ, იმოქმედოს ან თავი შეიკავოს თავისი მოვალეობების შესაბამისად მოქმედებისგან ან თავი აარიდოს მისი ფუნქციების შესრულებას, თავისი ოფიციალური მოვალეობების დარღვევით, რაც ზიანს აყენებს ან, სავარაუდოდ, მიაყენებს ევროკავშირის ფინანსურ ინტერესებს." ამ განმარტების მიხედვით, პასიურ კორუფციად მიჩნეულია ის შემთხვევაც, როდესაც მოხელე „აქტიურად" ითხოვს რაიმე დაუმსახურებელ სარგებელს.

636 Berishvili, Common Definition of Corruption, South Caucasus Law Journal 6/2015, 28, 187.

637 Ahlf, in: Vahlenkamp/Knauß, Korruption – hinnhmen oder handeln? 1995, 405.

638 ჰაინრიხი, იხ. ტურავა (რედ.), ევროპული სისხლის სამართალი, 2010, 416.

639 შეად. Arzt/Weber, Strafrecht BT, 2000, 1046.

3.2. კორუფცია საჯარო და კერძო სექტორში

კორუფცია საჯარო ან კერძო სექტორს რომ მივაკუთვნოთ, ამისათვის გადამწყვეტია იმის დადგენა, თუ ვინ არიან მოქმედი პირები. იმ შემთხვევაში თუ გარკვეული ქმედების სანაცვლოდ სარგებელს იღებს ან ითხოვს საჯარო სექტორის წარმომადგენელი – სახელმწიფო მოხელე, აქ საქმე გვაქვს კორუფციასთან საჯარო სექტორში, ხოლო, თუ საქმე გვაქვს კერძო ფირმების ან კორპორაციების წარმომადგენლების მხრიდან კორუფციულ გარიგებებთან, მაშინ სახეზეა კორუფცია კერძო სექტორში. ლეგალური დეფინიციის თანახმად, „კორუფცია საჯარო სამსახურში არის საჯარო მოსამსახურის მიერ თანამდებობის ან მასთან დაკავშირებული შესაძლებლობის გამოყენება კანონით აკრძალული ქონებრივი ან სხვა სიკეთის მიღების მიზნით, აგრეთვე მისთვის ამ სიკეთის გადაცემა ან მის მიღებასა და დაკანონებაში ხელის შეწყობა“.[640]

ამასთანავე ყურადსაღებია კერძო-საჯარო თანამშრომლობა (PPP – Public-Private-Partnership), აქ იგულისხმება პარტნიორული ურთიერთობა კერძო და საჯარო სექტორს შორის. ამგვარი გაერთიანების მიზანს წარმოადგენს დაგეგმილი საჯარო ამოცანების უფრო ეფექტური და ეკონომიკურად უკეთესი შესრულების უზრუნველყოფა.[641] ძირითადად, მოქმედი კანონმდებლობით ამგვარი პარტნიორობა სატენდერო კონკურსის გავლით ყალიბდება. სწორედ, აქ შეიძლება არსებობდეს საფრთხე, რომ არ გაჩნდეს კორუფციის წყარო. სახელმწიფო ვალდებულია, ყველა კერძო კომპანია თანაბარ პირობებში ჩააყენოს და დაიცვას ჯანსაღი კონკურენცია. ხოლო პასუხისმგებელმა მოხელემ, თუ დაარღვია აღნიშნული ვალდებულება, სარგებლის მიღების მიზნით გაურიგდა ერთ კონკრეტულ კომპანიას და კონკურსის პირობებიც მასზე მოარგო, აქ საქმე გვექნება კორუფციასთან, რომელიც ეხება როგორც საჯარო, ისე კერძო სექტორს.

4. კორუფციის სხვაგვარი გამოვლინებები

4.1. ლეგალური კორუფცია

როგორც ყველა ინდივიდს, პოლიტიკური ელიტის წარმომადგენლებსაც აქვთ თავიანთი მიზნები და მათ განსახორციელებლად ყველა ღონეს ხმარობენ (Grand corruption). თავიანთი თანამდებობებიდან გამომდინარე შეუძლიათ ისეთი ეკონომიკური თუ სოც-პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღება ან სხვა პირებზე ზეგავლენის მოხდენა, რომ ამით თავად მიიღონ გარკვეული

640 საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონის მე-3 მუხლი.

641 Noltensmeier, PPP und Korruption, 2009, 22.

სარგებელი.[642] ხოლო, როდესაც პოლიტიკოსებს ისე მოქცევა უჭირთ, რომ მათი ქმედებები ნორმებთან შესაბამისობაში მოდიოდეს, იწყებენ დადგენილი წესებისა და ნორმების შეცვლას. ამას მივყავართ უკვე *Legislative corruption*-თან ანუ „საკანონმდებლო კორუფციასთან". აქ მოიაზრება იმ პოლიტიკოსთა ქმედებები, რომლებიც როგორც საკანონმდებლო შტოს წარმომადგენლები ისე განიხილებიან, ანუ მათ შეუძლიათ შეცვალონ დადგენილი ნორმები ან გავლენა იქონიონ კანონშემოქმედებაზე. ამ შემთხვევაში კი, დგება პრობლემა, არის თუ არა არალეგალურობა კორუფციის მახასიათებელი ან შემადგენელი ნაწილი, რადგან როგორც ვხედავთ, შესაძლოა კორუფციული ქმედებები „ლეგალიზებული" იყოს; ამიტომ ფრაზა „უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება" კორუფციის ცნებისა და დეფინიციისათვის ყოველთვის გამართლებული და გამოყენებადი ვერ იქნება.[643] მაგ. არსებობს შემთხვევები, როდესაც მოხელე მართლსაწინააღმდეგოდ არ იქცევა, აკეთებს იმას, რისი გაკეთებაც ევალება, მაგრამ ამისათვის გარკვეულ სარგებელს ითხოვს მოქალაქისგან, რისი არც იურიდიული და არც მორალური უფლება მას არ აქვს.[644]

4.2. ავტოკორუფცია

როგორც წესი, კორუფციულ ურთიერთობაში სულ მცირე ორი მხარეა მონაწილე, ერთი ის, ვინც მინიჭებული ნდობის საწინააღმდეგო გადაწყვეტილებას იღებს (მოქმედებს ან თავს იკავებს მოქმედებისგან) და მეორე, ის, ვინც პირველისაგან გარკვეული სარგებლის სანაცვლოდ ნდობის საწინააღმდეგო მოქმედებას ან უმოქმედობას ელის. უმეტეს შემთხვევაში აქ მოიაზრება ურთიერთობა მხარეებს შორის, სადაც ერთი მხარე არის კონკრეტული პირი ან პირთა ჯგუფი საჯარო სექტორიდან (როგორც კორუმპირებული მხარე) და მეორე პირი ან პირთა ჯგუფი კერძო სექტორიდან (როგორც მაკორუმპირებელი).[645] გამოდის, რომ თუ არაა მეორე მხარე, ქმედება კორუფციად ვერ ჩაითვლება.[646] თუმცა ეს მიდგომა სრულყოფილი არ არის, რადგანაც არსებობს შემთხვევები, როდესაც პირი დამოუკიდებლად, მარტო მოქმედებს და თავისსავე ძალაუფლებას მხოლოდ პირადი ინტერესების სასარგებლოდ იყენებს – ამ შემთხვევას „თვითკორუფციას" (Selbstkorruption) ანუ *„ავტოკორუფციას"* უწოდებენ.[647]

გამოყოფენ ავტოკორუფციის ორ ფორმას, პირდაპირი და არაპირდაპირი ავტოკორუფცია. **არნიმის** შეხედულებით, პირდაპირი ავტოკორუფციის ნიმუშად გამოდგება ის შემთხვევა, როდესაც, მაგალითად, პარლამენტი

642 იხ. იქვე, 22.

643 Pott, Die Auswirkungen des Informationsfreiheitsgesetzes auf die Korruption, 2012, 19-21.

644 ჰაინრიხი, იხ. ტურავა (რედ.), ევროპული სისხლის სამართალი, 2010, 417.

645 Pott, Die Auswirkungen des Informationsfreiheitsgesetzes auf die Korruption, 2012, 18.

646 Zimmerling, in: Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, 2005, 79.

647 Arnim, Defizite in der Korruptionsbekämfung und der Korruptionsvorschung, 2009, 11.

ადგენს ფრაქციებისა ან ფონდების ფინანსირების საკითხს. აქ შეიძლება ითქვას, რომ პარლამენტარები თავიანთ უფლებამოსილებას ბოროტად იყენებენ არა სხვა პიროვნების ან საკუთარი პირადი სარგებლისათვის, არამედ პარტიის ინტერესებისათვის, ანუ ფაქტობრივად, საქმე გვაქვს პოლიტიკურ თვითმმართველობასთან. ამ შემთხვევაში, მათ მიერ მინდობილი უფლებამოსილების განხორციელებას თავისუფლად შეიძლება ეწოდოს „ლეგალური კორუფცია".

არაპირდაპირი ავტოკორუფციისას კი საჯარო მოხელე საკუთარი ინტერესების შესაბამისად ადგენს რეგულაციებს, ან გამოსცემს აქტებს, რომლებიც მას და მის კოლეგებს, მის წრეს, სარგებელს აძლევს შემდეგი თვალსაზრისით:

- გამდიდრების შეუსაბამო/გაუმართლებელი შესაძლებლობა;
- მინიმუმამდე დაყვანა რისკისა, რომ მათი კორუფციული ქმედებები აკრძალულ ქმედებებად წარმოჩინდება ან/და რისკის შემცირება, რომ მათ მიმართ განხორციელდება სისხლის სამართლებრივი დევნა და იქნებიან დაკავებულნი.[648]

ამის მაგალითად გამოდგება, ევროპარლამენტის მიერ დამტკიცებული წესი იმის შესახებ, რომ პარლამენტარებს აქვთ უფლება, მოითხოვონ თვითმფრინავის ძვირადღირებული ბილეთის ანაზღაურება მაშინაც კი, როცა რეალურად, მათ მიერ დაჯავშნილი ბილეთი ბევრად იაფი ღირს. ამ მაგალითში თაღლითობის ელემენტებსაც ვხვდებით, მაგრამ გამომდინარე იქედან, რომ არცერთი წესი და რეგულაცია ამას არ კრძალავს, საქმე გვაქვს ლეგალურ თაღლითობასთან. არაპირდაპირი კორუფციის მაგალითად შეგვიძლია განვიხილოთ ის ფაქტიც, რომ ასევე არაა აკრძალული ევროპარლამენტარის მიერ მისსავე დაქვემდებარებაში თანამშრომლად ოჯახის წევრის, მაგალითად, მეუღლის დანიშვნა და ნეპოტიზმის ამ გამოვლინებით საკუთარი ოჯახის ბიუჯეტის ზრდა.[649]

4.3. პროტექციონიზმი

პროტექცია და თანამდებობრივი პატრონაჟი ხშირ შემთხვევაში კორუფციასთან გადაიკვეთება, ან უფრო ზუსტი იქნება თუ ვიტყვით, რომ პატრონაჟი და პროტექცია კორუფციის ერთ-ერთ ფორმად ითვლება (კორუფციის ცნება ფართო გაგებით); სამსახურებრივი პატრონაჟი გულისხმობს ისეთ შემთხვევებს, როდესაც საჯარო სამსახურში ხდება პირისათვის უპირატესობის მინიჭება ან პირიქით დაკნინება, სამსახურში აყვანის ან ფუნქციური თუ სტატუსობრივი ცვლილების პროცესში, რაც ამისათვის დადგენილი წესების

648 Arnim, Defizite in der Korruptionsbekämfung und der Korruptionsvorschung, 2009, 12.

649 იქვე, 12.

დარღვევით მოხდება.[650] ამით ირღვევა არა მხოლოდ შესაბამისი დადგენილი წესი თუ რეგულაცია, არამედ ასევე ადამიანისათვის კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებები და თავისუფლებები, შრომის უფლება და ჯანსაღი კონკურენცია. მაგალითად, როდესაც ხელმძღვანელი პირი, მისი რამდენიმე თანამშრომლიდან არამართლზომიერ/დაუმსახურებელ უპირატესობას ანიჭებს სხვებთან მიმართებით, აძლევს ზედმეტ პრემიას, აწინაურებს და ა.შ, იმ პირს რომელიც, მაგალითად მისი მეგობრის შვილია.

საზოგადოება საჯარო მოხელეებისაგან ელის, რომ პოლიტიკური მანდატისა და ეგოისტურ პირად თუ სხვისთვის სარგებლის მიღებას შორის შეძლებენ ზღვარის გავლებას. პროტექციაზე საუბარია მაშინ როცა საქმე ეხება პირად ურთიერთობებს, მეგობრებს, ნათესავებს, პოლიტიკურად ახლო ურთიერთობებს, სამადლობელ ქმედებებს და სხვა ამგვარის საფუძველზე განხორციელებულ საპასუხო ქმედებებს, რომელიც სახელმწიფო ორგანოების პრინციპებს, ნეიტრალურობასა და მიუკერძოებლობას ძირეულად არღვევს[651] და სწორედ ამით შეიძლება გავაიგივოთ პროტექცია კორუფციასთან ან მის ერთ-ერთ სახესხვაობად ჩავთვალოთ.

4.4. ლობიზმი

საკითხავია, რამდენად არის შესაძლებელი კორუფციულ ქმედებად აღვიქვათ ლობიზმი?! არის თუ არა იგი ასევე დანაშაულებრივი შინაარსის მატარებელი და თუ არის, მაშინ რა კატეგორიის დანაშაულთა რიცხვს უნდა მივაკუთვნოთ იგი? ასევე საინტერესოა ის გარემოებაც, ხომ არ უნდა აღვიქვათ ლობიზმი ისევე როგორც პროტექციონიზმი ან/და პატრონაჟი, მანკიერ, მაგრამ სისხლისსამართლებრივად არა დასჯად ქმედებად? ამისათვის საჭიროა, თავდაპირველად გავიგოთ ლობიზმის მნიშვნელობა, მისი წარმომავლობა.

ლობირება, ესაა ერთ-ერთი კანონიერი საშუალება, რომლითაც მოქალაქეთა ჯგუფები, არასამთავრობო ორგანიზაციები, კერძო კომპანიები და სხვადასხვა „განსაკუთრებული ინტერესების ჯგუფები" ცდილობენ გავლენა იქონიონ მთავრობის და პარლამენტის ამა თუ იმ გადაწყვეტილებაზე; იგი წარმოადგენს საკანონმდებლო ორგანოებსა და სახელმწიფო უწყებათა ჩინოვნიკებზე ზეგავლენის სისტემას, რომლის მიზანია გარკვეული კანონპროექტის ან დადგენილების მხარდაჭერა, დამტკიცება ან შეცვლა.[652] ლობიზმი, როგორც საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ფენომენი წარმოიშვა აშშ-ში, სადაც 1946 წელს მიღებულ იქნა სპეციალური კანონი. ხოლო საქართველოში ამგვარი კანონი მიღებულ იქნა 1998 წელს, რის შემდგომაც განხორციელდა

650 Ahlf, in: Vahlenkamp/Knauß, Korruption – hinnhmen oder handeln? 1995, 429-430.

651 იქვე. 431.

652 http://www.prguide.ge/content.php?article.45

რამდენიმე ცვლილება, მათ შორის ბოლო ცვლილება 2016 წლის დეკემბრით თარიღდება[653], თუმცა რაიმე ქმედითი დატვირთვა და ცხოვრებისეულ რეალობაში ამოქმედება ამ კანონს ჯერ არ შესძლებია.

დასავლეთის ქვეყნებში, განსაკუთრებით შეერთებულ შტატებში, არსებობს სააგენტოების განვითარებული ქსელი, რომლებიც გამოხატავს მსხვილი კომპანიების, პროფკავშირებისა თუ სხვადასხვა სახის საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ორგანიზაციების ინტერესებს; ლობისტებად, როგორც წესი, აჰყავთ პროფესიონალი *შუამავლები*, რომლებიც მუშაობენ პოლიტიკისა და პოლიტიკური რეკომენდაციების სფეროში საკონსულტაციო ბიუროებსა და კომპანიებში; ლობისტი შეიძლება აყვანილი იყოს ხელშეკრულებით ან საკუთარი ინიციატივით წარმოადგენდეს გარკვეულ ინტერეს-ჯგუფს.[654]

როგორც ვხედავთ, ერთი შეხედვით, ლობიზმი არ გულისხმობს რაიმე არამართლზომიერ ქვენაგრძნობას, პირიქით იგი ღიად ემსახურება ამა თუ იმ ჯგუფის ინტერესების დაცვასა და მათ სასიკეთოდ სახელმწიფო პოლიტიკაზე ზეგავლენის მოხდენას. თუმცა საკითხავია, რამდენადაა სწორი, „გარეშე" პირებისა თუ ჯგუფების მიერ, სახელმწიფო თუ საკანონმდებლო გადაწყვეტილებებზე გავლენის მოხდენა. ხომ არ შეიძლება ეს ყველაფერი მივიჩნიოთ ზემოაღნიშნულ შტოთა საქმიანობაში უხეშ ჩარევად? ხომ არ არის ეს ერთი კონკრეტული ჯგუფის პრივილეგირება, რადგანაც მას ყავს ლობისტები და მეორე ჯგუფის ჩაგვრა, რადგან ეს უკანასკნელი მოკლებულია შესაძლებლობას მის ინტერესებს იცავდნენ ან ატარებდნენ პირები, ვინც გავლენას მოახდენდა უმაღლესი ინსტანციების გადაწყვეტილებებზე? ალბათ, უფრო მართებული იქნებოდა, როგორც ზემოთ პროტექციონიზმს, ლობიზმსაც თუ ვაღიარებდით, როგორც კორუფციის ერთ-ერთ გამოვლინებად, კერძოდ, ლეგალურ კორუფციად.

4.5. ზეგავლენით ვაჭრობა

ზეგავლენით ვაჭრობა, შედარებით ახალი მუხლია სსსკ-ში (მუხლი 339[1]), მისი შემოღება განაპირობა საერთაშორისო კონვენციების რატიფიცირებამ და პასუხისმგებლობის აღებამ, საკანონმდებლო ბაზის საერთაშორისო ნორმებთან და მოთხოვნებთან შესაბამისობაში მოყვანასთან დაკავშირებით.[655] გერმანული სისხლის სამართალი, მაგალითად, არ იცნობს ამგვარ დანაშაულს. ზეგავლენით ვაჭრობის შინაარსი მდგომარეობს იმაში, რომ აქ ქრთამის აღებ/მიცემისაგან განსხვავებით სარგებელს/ უპირატესობას/ დაპირებას იღებს არა ის საჯარო მოხელე, ვისი ქმედებითაც დაინტერესებულია

653 https://matsne.gov.ge/ka/document/view/13552

654 http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=6&t=4986

655 კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ ევროპული კონვენცია, 1999 წ. – საქართველო მიუერთდა 2006 წელს.

კონკრეტული პირი, არამედ აქ „თამაშში“ შემოდის, მესამე პირი, შუამავალი რგოლი, რომელიც არაა მოხელე და რომელიც არწმუნებს დაინტერესებულ პირს, რომ მას შეუძლია საჭირო მოხელეზე ზეგავლენის მოხდენა (არამართლზომიერი ზეგავლენა), დაინტერესებული პირის სასარგებლოდ ფულადი ანაზღაურების, თუ სხვაგვარი სარგებლის სანაცვლოდ.

სსსკ-ის 339[1] მუხლის პირველი ნაწილი დასჯადად აცხადებს იმ დაინტერესებული პირის საქციელს, რომელიც (სარგებელს) სთავაზობს, პირდება ან არამართლზომიერ უპირატესობას ანიჭებს იმ პირს, ვინც ამტკიცებს ან ადასტურებს, რომ შეუძლია მოხელეზე ან მასთან გათანაბრებულ პირზე ზეგავლენის მოხდენა, რათა მან მიიღოს დაინტერესებული პირის (რომელიც შეიძლება მოქმედებდეს მისთვის ან სხვა პირის ინტერესებისათვის) სასარგებლო გადაწყვეტილება. მეორე ნაწილი კი სასჯელს უწესებს უკვე, თავად ზეგავლენით მოვაჭრეს, რომელიც იღებს ან ითხოვს, ან იღებს შეთავაზებას ან დაპირებას, ქონებრივი სარგებელის ან სხვა არამართლზომიერი უპირატესობის თაობაზე, რომ იგი (ზეგავლენით მოვაჭრე) ამის სანაცვლოდ, დაინტერესებული პირის სასარგებლოდ, მოახდენს მოხელეზე ან მასთან გათანაბრებულ პირზე არამართლზომიერ ზეგავლენას; არ აქვს მნიშვნელობა, მიღწეულ იქნება თუ არა სასურველი მიზანი. სსსკ-ის 339[1] მუხლის მე-3 ნაწილი კი ამძიმებს დასჯადობას, თუ ამ მუხლის მეორე ნაწილით გათვალისწინებული ქმედება ჩადენილი იქნება ორგანიზებული ჯგუფის მიერ.

კორუფციასთან ბრძოლის ევროპული კონვენციის მიხედვით, ზეგავლენით მოვაჭრე მხოლოდ მოხელესთან დაახლოებული პირია (თავად არაა მოხელე), რადგან იგულისხმება, რომ სხვა შემთხვევაში მოხელეზე ზეგავლენის მოხდენას ვერ მოახერხებს; ჩვენი კანონმდებლობით აღნიშნულ საკითხზე არ არის დაკონკრეტებული მოსაზრება, რაც იძლევა იმის საფუძველს, რომ ეს ხარვეზად მივიჩნიოთ, რადგან შესაძლოა ნებისმიერი პირი, ეცადოს მოხელეზე ზეგავლენის მოხდენას, მაგრამ არანაირი რეალური და სავარაუდო ზეგავლენა მასზე არ გააჩნდეს.[656] ამიტომ, მართებული იქნებოდა, დაკონკრეტებულიყო, რომ ზეგავლენით მოვაჭრე, აუცილებლად შესაბამის მოხელესთან დაახლოებული პირია.

სსსკ-ის 339[1] მუხლის შენიშვნის საფუძველზე მხოლოდ ამ მუხლის პირველი ნაწილის სუბიექტს აძლევს შესაძლებლობას გათავისუფლდეს პასუხისმგებლობისაგან, თუ იგი აღნიშნული დანაშაულის შესახებ, ნებაყოფლობით განუცხადებს შესაბამის ორგანოებს. როგორც ვხედავთ, კანონმდებელი უკან დასახევ გზას სთავაზობს მხოლოდ აქტიური ზეგავლენით მოვაჭრეს (დაინტერესებულ პირს) და ამ პრივილეგიას ართმევს პასიურ ზეგავლენით მოვაჭრეს.[657] თუ მაგალითად, ზეგავლენით მოვაჭრე, სინანულის განცდით

656 შეად. თოდუა/ლეკვეიშვილი და სხვ., სისხლის სამართლის კერძო ნაწილი II, 2017, 365.

657 იქვე, 367.

გამოცხადდება სისხლის სამართლის პროცესის მწარმოებელ ორგანოში და განაცხადებს მისი არამართლზომიერი ქმედების შესახებ, ეს ჩაითვლება ბრალის აღიარებად და არა პასუხისმგებლობისაგან გამათავისუფლებელ გარემოებად; რაც ვფიქრობ, არც თუ სამართლიანია და კანონმდებლის მხრიდან საჭიროებს საკითხზე ხელახლა დაფიქრებას.

5. საკანონმდებლო საფუძვლები ეროვნულ და საერთაშორისო კონტექსტში

5.1. ადმინისტრაციულ სამართლებრივი რეგულირება

ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის კოდექსი, კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, ეთიკის კოდექსი და კანონი საჯარო სექტორში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ, ეს ის ძირითადი ნორმატიული საფუძვლებია, რის საშუალებითაც რეგულირდება საქართველოს საჯარო სამსახურის ეფექტური და არაკორუფციული მუშაობა. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი განსაზღვრავს, თუ რას ეწოდება ადმინისტრაციული ორგანო (სზაკ-ის მე-2 მუხლი), რა პრინციპებს უნდა ემსახურებოდეს იგი (სზაკ-ის 4-8 მუხლები),[658] ხოლო კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ განმარტავს, ვის ეწოდება საჯარო მოხელე, როგორი გრადაციაა მოხელეებს შორის, რა პრინციპებს უნდა ემყარებოდეს საჯარო სამსახური, რა სანქციები და პროცედურები არსებობს იმ შემთხვევაში, თუ საჯარო მოხელემ დაარღვია ზემოაღნიშნული პრინციპები, როგორია დისციპლინური პასუხისმგებლობის ფორმები და ა.შ. ეთიკის კოდექსი, რომელიც სიახლეს წარმოადგენს,[659] საჯარო სამსახურისათვის კი ადგენს იმ სავალდებულო ეთიკურ მოთხოვნებს, რითიც აღჭურვილი უნდა იყოს ყოველი საჯარო მოხელე; განსაზღვრავს ქცევის იმგვარ წესებს, რომელთა დაცვაც, გათავისება და ბუნებრივ ჩვევაში გადასვლა სავალდებულოა საჯარო სექტორში დასაქმებული პირთათვის[660], წინააღმდეგ შემთხვევაში მივიღებთ არაეთიკურ საჯარო მოხელეთა კლასს, რომელთა მხრიდან საქმის შესრულებისას არ იქნება ყურადღება გამახვილებული საჯარო სამსახურის ინტერესებზე, პრესტიჟსა თუ იმიჯზე, ხოლო ყველაზე ცუდ შემთხვევაში კი ეთიკის კოდექსის გარკვეული მოთხოვნების დარღვევამ, შესაძლოა მიგვიყვანოს სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობის საფუძვლამდე.

658 ეს პრინციპებია: თანასწორობა, უფლებამოსილების განხორციელება კანონის საფუძველზე, დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელება, საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობა და საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტა.

659 https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3645402 ამოქმედდება 2017 წლის 1 ივლისიდან.

660 იქვე, თავი II – აქ საუბარია იმ თვისებებზე, რაც უნდა ამოძრავებდეს საჯარო მოხელეს, ესენია: ერთგულება, კანონიერება, პოლიტიკური და რელიგიური ნეიტრალურობა, კეთილსინდისიერება და ინტერესთა შეუთავსებლობის გამორიცხვა.

რაც შეეხება *კანონს საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ*[661], პირველივე მუხლი განსაზღვრავს ამ კანონის მიზნებს: „ეს კანონი ადგენს საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის და კორუფციული სამართალდარღვევის ჩამდენ პირთა პასუხისმგებლობის ძირითად პრინციპებს". კანონი განსაზღვრავს , თუ რა არის კორუფცია,[662] რა არის ინტერესთა შეუთავსებლობა,[663] რა იგულისხმება აკრძალულ საჩუქარში, რას ეწოდება მოქმედების შეზღუდვა და ა.შ. ცალკე თავები აქვს დათმობილი თანამდებობის შეუთავსებლობასა და ქცევის ზოგად წესებს. ევროპასთან დაახლოების მიზნით აღებული ვალდებულებების საფუძველზე აღნიშნულ კანონში შეხვდებით რამდენიმე სიახლეს (ბოლო სიახლე 24.05.17-ით თარიღდება) ესაა მამხილებლის[664] ინსტიტუტის შემოღება (მუხლები 13^4-13^5) და საჯარო მოხელეთა მიერ ქონებრივი დეკლარაციების შევსების ვალდებულების დაწესება და (მუხლები 20^1 -20^8).

ზემოალნიშნული კანონები არეგულირებენ საჯარო სექტორის მუშაობის სპეციფიკას და აწესებენ სანქციებს დადგენილი რეგულაციების დარღვევისათვის, ყველაზე მძიმე სანქცია თანამდებობიდან გათავისუფლებაა, ხოლო დარღვევების სპეციფიკური შინაარსიდან გამომდინარე, თუ ადმინისტრაციული რეგულაციების ფორმით ვეღარ მოხდა დარღვევაზე ადეკვატური და სამართლიანი რეაგირება, უკვე გადავდივართ სისხლის სამართლის სფეროში, სადაც, რა თქმა უნდა, უფრო მკაცრი სანქციებია გათვალისწინებული სამოხელეო დანაშაულებისათვის.

5.2. სისხლის სამართლებრივი რეგულირება

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში კორუფციას (კლასიკური გაგებით) ეხება შემდეგი მუხლები:

661 https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33550 ახალი რედაქცია ამოქმედდება 2017 წლის 1 ივლისიდან

662 იხ. სქოლიო 57

663 https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33550 – მუხლი 3 (3) – „ინტერესთა შეუთავსებლობა საჯარო სამსახურში" არის საჯარო მოსამსახურის ქონებრივი ან სხვა პირადი ინტერესების დაპირისპირება სახელმწიფო სამსახურის ინტერესებთან.

664 „მამხილებლის ინსტიტუტი" (Whistleblowing) გულისხმობს საჯარო მოსამსახურის მიერ საჯარო სამსახურში არსებული ან მოსალოდნელი სამართალდარღვევის თაობაზე ინფორმაციის გამჟღავნებას, როგორც საჯარო სამსახურის შიგნით, ასევე, სათანადო გარემოებების არსებობის შემთხვევაში, საჯარო სამსახურის გარეთ, შესაბამისი უფლებამოსილი ორგანოებისა და საზოგადოებისათვის"- ნ.ცუხიშვილი, „მამხილებლის ინსტიტუტი" საჯარო სამსახურში: საერთაშორისო პრაქტიკა და საქართველო, 2013, 3, იხ. https://idfi.ge/public/migrated/uploadedFiles/files/whisteblowing.pdf

- სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება (მუხლი 332);
- სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება (მუხლი 333);
- სამეწარმეო საქმიანობაში უკანონო მონაწილეობა (მუხლი 337);
- ქრთამის აღება/მიცემა (მუხლი 338-339);
- ზეგავლენით ვაჭრობა (მუხლი 339[1]);
- კანონით აკრძალული საჩუქრის მიღება (მუხლი 340);
- სამსახურებრივი სიყალბე (მუხლი 341).

ამ დანაშაულების სუბიექტად კი გვევლინება ძირითადად საჯარო მოხელე ან მასთან გათანაბრებული პირი (გამონაკლისს წარმოადგენს მაგალითად, ზეგავლენით მოვაჭრე, რომელიც არ უნდა იყოს მოხელე, წინააღმდეგ შემთხვევაში ვეღარ გამოვიყენებთ 339[1] მუხლს). მოხელე არის პირი, რომელიც ინიშნება ან აირჩევა სახაზინო დაწესებულების საშტატო თანამდებობაზე. მოხელეები იყოფიან სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეებად... სამოხელეო დანაშაულის სუბიექტის ასაკი განსხვავებულია.[665] საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მიხედვით, სახელმწიფო მოხელედ ჩაითვლება საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე 21 წლის ასაკიდან, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელედ კი პირი 18 წლის ასაკიდან.[666]

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის მიხედვით, ასევე ვხვდებით ისეთ დანაშაულებს, რომლებიც შინაარსით ძალიან ემსგავსება სამოხელეო დანაშაულებს, თუმცა ამსრულებლისა და დაცვის ობიექტის განსხვავებულობის გამო, მათ მაინც არ მიიჩნევენ კორუფციად კლასიკური გაგებით. ეს დანაშაულებია:

- ხმის მიცემის ფარულობის დარღვევა, ხმების არასწორად დათვლა ან არჩევნების შედეგების არასწორად შეჯამება (მუხლი 164);
- ამომრჩევლის მოსყიდვა (მუხლი 164[1]);
- სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობის წესის დარღვევა (მუხლი 195[1]);
- პროფესიული სპორტული შეჯიბრების ანდა კომერციულ-სანახაობითი კონკურსის მონაწილის ან ორგანიზაციის მოსყიდვა (მუხლი 203);
- ბუღალტრული აღრიცხვის წესის დარღვევა და დანაშაულები სამეწარმეო ან სხვა ორგანიზაციაში სამსახურის ინტერესის წინააღმდეგ (მუხლი 204[1]).

665 ლეკვეიშვილი/თოდუა და სხვ., სისხლის სამართლის კერძო ნაწილი, II, 2017, 312; 314.

666 ლეკვეიშვილი/თოდუა და სხვ., სისხლის სამართლის კერძო ნაწილი, II, 2017, 312; 314.

ასეთი დანაშაულები მოცემულია ასევე მუხლები 220-220[1]-221, რომლებიც თავიანთი შინაარსით ძალიან ჰგვანან სამოხელეო დანაშაულებს, თუმცა აქ განსხვავება სუბიექტში და მოქმედების სფეროშია. თუ კორუფციის ფართო გაგებას დავეყრდნობით, კორუფციულ ქმედებებად უნდა მივიჩნიოთ ისეთი ზემოაღნიშნული დანაშაულებიც როგორიცაა და დანაშაულები მტკიცებულებების მოპოვების წესების დარღვევის შესახებ (სსსკ-ის მუხლები 368-370; 372). ამ შემთხვევაში სუბიექტად საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის მიხედვით, არ გვეკლინება საჯარო მოხელე ან მასთან გათანაბრებული პირი, მაგრამ თუ კორუფციის ფართო გაგებას მივემხრობით, ნებისმიერი ქმედება კერძო თუ საჯარო სექტორში, რაც დაკავშირებული იქნება საკუთარი სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებასთან პირადი ინტერესების შესაბამისად, მარტივად შეიძლება მივიჩნიოთ კორუფციად და მივაწეროთ კორუფციული დანაშაულების რიცხვს.[667]

5.3. საერთაშორისო სამართლებრივი რეგულირება

როგორც უკვე აღინიშნა, საერთაშორისო დონეზე, კორუფციასთან დაკავშირებული უმთავრესი დოკუმენტია 1999 წელს მიღებული გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ (შემდგომ განახლდა 2003 წელს), რომლის რატიფიცირებაც საქართველომ 2006 წლის 14 დეკემბერს მოახდინა, ხოლო ძალაში 2008 წლის 1 მაისიდან შევიდა. პრეამბულაში ნათქვამია, რომ „კორუფცია წარმოადგენს საფრთხეს სამართლის უზენაესობისათვის, დემოკრატიისათვის და ადამიანის უფლებებისათვის". კონვენციის ხელმომწერი ქვეყნები თანხმდებიან იმაზე, რომ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისათვის საჭიროა სისხლის სამართლის საკითხებში ეფექტური, სწრაფი, ფართო და კარგად ფუნქციონირებადი საერთაშორისო თანამშრომლობა. შესაბამისად, კონვენციის მიხედვით ყველა მონაწილე ქვეყანამ უნდა შექმნას ის საკანონმდებლო ბაზა, რაც ხელს შეუწყობს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას; ხაზგასმულია, რომ საკანონმდებლო დონეზე უნდა იქნეს შემუშავებული რეგულაციები როგორც საჯარო, ისე კერძო სექტორში აქტიური და პასიური კორუფციის დასჯადობისათვის, კორუფციულ გარიგებებში შუამავლობისათვის და ამგვარ დანაშაულებში თანამონაწილეობისათვის, კორუფციით მოპოვებული ფულის გათეთრებისათვის და ბუღალტრულ საკითხებში კორუფციული დანაშაულებისათვის. მონაწილე ქვეყნები, გარდა კანონმდებლობის შესაბამისობაში მოყვანისა, ვალდებულებას ღებულობენ პარტნიორი ქვეყნების დახმარებისა, ინფორმაციის მიწოდებისა, როგორც მოთხოვნის, ისე მოთხოვნის გარეშე, ექსტრადიციის საკითხებში თანამშრომლობისა და ა.შ. სწორედ ამ ვალდებულებების გათვალისწინებით (კონვენციის მე-12 მუხლი), შემოვიდა ქართულ სისხლის სამართა-

667 Vahlenkamp/Knauß, Korruption – hinnhmen oder handeln? 1995, 59.

ლში ახალი დანაშაულის შემადგენლობა, ზეგავლენით ვაჭრობა. მონიტორინგს კონვენციით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულებაზე ახორციელებს კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლ სახელმწიფოთა ჯგუფი (GRECO), 2012 წლის შემდგომ საქართველოს შეფასება მოხდა 2016 წლის ივნისში, როდესაც მონიტორინგის ჯგუფი იმყოფებოდა საქართველოში, ეს იყო მეოთხე რაუნდის შეფასება. 2017 წლის იანვარში გამოქვეყნებული ანგარიშის მიხედვით საქართველოსთვის გაიცა 16 რეკომენდაცია[668], რომლებიც 2018 წლის ივნისისათვის უნდა იყოს შესრულებული; რეკომენდაციებში ძირითადი აქცენტები კეთდება გამჭვირვალობასა და ეთიკის კოდექსისათვის რეალური და მოქმედი ძალის მინიჭებაზე.[669]

გარდა ზემოაღნიშნულისა საქართველოსათვის უდიდესი მნიშვნელობისაა ევროკავშირთან დადებული ასოცირების ხელშეკრულება, რომლის მიხედვითაც საქართველოს არაერთი ვალდებულება აქვს ნაკისრი. აღნიშნული ხელშეკრულებით, გარდა სხვა საკითხებისა, საქართველო იღებს ვალდებულებას განახორციელოს საჯარო მმართველობისა და საჯარო სამსახურის რეფორმა, გაატაროს ღონისძიებები კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისათვის, რაშიც თავის მხრივ ევროკავშირის მხრიდან მიიღებს დახმარებასა და ხელშეწყობას.[670] ხელშეკრულებით გათვალისწინებული საკითხების შესრულებაზე მონიტორინგს ახორციელებს ასოცირების საბჭო, ამ შემთხვევაში მონიტორინგში იგულისხმება „შეთანხმებით გათვალისწინებული იმპლემენტაციისა და აღსრულების ზომების პროგრესის მუდმივ შეფასება.“[671]

6. კორუფციის ნეგატიური შედეგები

კორუფცია საფუძველს უთხრის კარგ მმართველობას, სამართლიანობას და სოციალურ თანასწორობას, ხელს უშლის კონკურენციას, აფერხებს ეკონომიკურ განვითარებას, საფრთხეს უქმნის დემოკრატიულ ინსტიტუტებს და საზოგადოების ზნეობრივ ფასეულობებს.[672] კორუფცია პირველ რიგში აზიანებს და სპობს საზოგადოების ნდობას სახელმწიფო აპარატისადმი, იწვევს უნდობლობის განცდას სახელმწიფო მოხელეთა მიმართ და საბოლოო ჯამში, რაც უფრო ხშირია კორუფციული შემთხვევები, მკვიდრდება საზოგადოებაში ამ ნაკლოვანი ქმედებისადმი „ნორმალური“ დამოკიდებულება, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც სახელმწიფო თუ სამართალდამცავი ორგანოები რეაგირებას არ ახდენენ მსგავს ფაქტებზე; შესაბა-

668 დეტალური ანგარიში: https://rm.coe.int/16806dc116

669 https://idfi.ge/en/group_of_states_against_corruption_fourth_evaluation_round

670 ასოცირების ხელშეკრულება – პრეამბულა, 6; მუხლი 17, 35.

671 ასოცირების ხელშეკრულება – მუხლი 419, 521.

672 კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლებრივი კონვენცია, პრეამბულა 1.

მისად, ყალიბდება დაუსჯელობის სინდრომი და კორუფციისადმი, როგორც სახელმწიფოს ფუნქციონირების მახასიათებლისადმი, საზოგადოების განწყობაც შემრიგებლური ხდება.[673]

თუმცა, კორუფციის ფართო მასშტაბები მხოლოდ იმიტომ კი არ არის ზიანის მომტანი, რომ მოქალაქეთა ნდობას ამცირებს და/ან ანადგურებს პოლიტიკისა და ბიუროკრატიული აპარატისადმი, არამედ, აქ უმეტეს შემთხვევაში ეკონომიკური ფაქტორებიც მოდის წინა პლანზე. ადრე არსებობდა მოსაზრება, რომ კორუფციას სარგებელიც კი მოჰქონდა, მაგრამ რა თქმა უნდა დღეს ეს მოსაზრება უარყოფილია და ცალსახად აღიარებული, რომ კორუფციას სახელმწიფოში არეულობასა და ქაოსთან მივყავართ. კორუმპირებული საჯარო მოხელე ანელებს თავის სამუშაო ტემპს, რითიც კიდევ უფრო „აუცილებელს" ხდის მისთვის თანხისა თუ სხვა სარგებელის შეთავაზებას.[674] შესაბამისად, არაპროდუქტიულია სახელმწიფო აპარატი და ეს ყველაფერი თავის კვალს ამჩნევს ეკონომიკურ სისტემას. კორუმპირებულ პოლიტიკურ თუ ეკონომიკურ გარემოში პრობლემურია ინფრასტრუქტურული პროექტები, ინვესტიციები და სხვა ეკონომიკური საკითხები. მაგალითად, როდესაც კეთილსინდისიერ ინვესტორს შეხება ჰქონდა სახელმწიფო სტრუქტურებში კორუფციასთან, თავისთავად ქრება სურვილი შემდგომი თანამშრომლობის ან პირიქით, ისიც იწყებს ამ წესებით თამაშს და ბუნებრივად იქმნება ერთგვარი კრიმინალური ქსელი. ამას ემატება ზოგადად ინვესტორთა წრეში და საერთაშორისო მასშტაბებით რეპუტაციის შელახვა, რაც, ისევ და ისევ, ასუსტებს ეკონომიკურ სისტემას და აფერხებს მის შემდგომ განვითარებას. ამასთანავე, აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ თანამდებობის პირებს, არც ისე ადვილად უმტკიცდებათ კონკრეტული ქმედებებისგან გამოწვეული მატერიალური ზიანი. თან კორუფციული დანაშაულების უმეტესობას არც მოყვება რაიმე სახის ფინანსური ზიანი, ყოველ შემთხვევაში პირდაპირი მაინც. მაგ: ადმინისტრაციული ნებართვის გაცემა ან რაიმე ადმინისტრაციული ქმედებისგან (მაგალითად კონტროლი) თავის შეკავება, ან კონკურსის წესების დარღვევით გამოწვეული შეთანხმება, ეს შემთხვევები ყოველთვის ფინანსურად გაზომვად ფისკალურ უარყოფით შედეგებს არ იწვევენ, ამ შემთხვევაში რაც შეიძლება მოხდეს, არის მოხელეთა მიმართ ნდობის დაკარგვა ან სხვა ამგვარი არაპირდაპირი ნეგატიური შედეგი.[675]

მსოფლიო მასშტაბით კორუფციას ძალიან დიდი ზარალი მოყვება, იქნება ეს მატერიალური თუ არამატერიალური ფორმით; ფინანსური ზიანის დათვლადობა, კორუფციული გარიგებების, დავალებების, ნებართვების თუ არაჯეროვნად შესრულებული სამუშაოს საფუძველზე საკმაო სირთულეს

673 Berishvili, Common Definition of Corruption, South Caucasus Law Journal 6/2015, 28, 187.

674 Lambsdorff, in: Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, 2005, 233.

675 PwC, Kriminalität im öffentlichen Sektor, 2010, 20.

წარმოადგენს.[676] ევრო-კომისიის ანგარიშის მიხედვით, ევროპის ეკონომიკა კორუფციის „ნყალობით" ნლიურად 120 მილიარდი ევროს ოდენობით ზარალს განიცდის; თუმცა პრესაში განვრცელებული ინფორმაციით, როგორც მეცნიერი და ეკონომისტი შნაიდერი აღნიშნავს, მხოლოდ გერმანიაში კორუფციის შედეგად ნლიური ზარალი 250 მილიარდ ევროს აღწევს.[677]

მატერიალურ ზიანთან ერთად, მათ შორის სახელმწიფო რესურსების გაქრობასთან ერთად, განსაკუთრებული მნიშვნელობა სახელმწიფოსა და საზოგადოებისათვის აქვს ფასეულ არამატერიალურ ზიანს, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ ჭრილში. მოქალაქეთა ნდობა სახელმწიფოს სამართლიანობის, ობიექტურობისა და არაკორუმპირებულობის ნელ-ნელა იძირება და ბოლოს საერთოდ ქრება. მაშინაც კი, როცა არსებული ეჭვი სახელმწიფო მოხელის კორუფციულ ქმედებაზე არ გამართლდება, საზოგადოებაში მაინც ჩნდება ან მძაფრდება უნდობლობის განცდა, ამ კონკრეტული ინდივიდის მიმართ.[678]

კორუფციის კიდევ ერთ და მნიშვნელოვან ნეგატიურ ფაქტორად უნდა გამოიყოს ის გარემოებაც, რომ როგორც წესი, კორუფციულ ქმედებებს თან სდევს სხვადასხვა დანაშაულები, მაგალითად როგორიცაა თაღლითობა. ბუნებრივია, რომ უკანონოდ მიღებულ თანხებსა და შემოსავლებს, მოქმედი პირები საფინანსო/საგადასახადო ორგანოებს უმალავენ, ამით კი იქმნება სხვა დანაშაულის შემადგენლობები, როგორიცაა უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაცია, გადასახადების დაფარვა და ა.შ. აქედან გამომდინარე, კორუფციის უარყოფით შედეგებად შეიძლება მივიჩნიოთ ეს გარემოებაც, როგორც ქვეყანაში კრიმინალური ქსელის განვითარება.

7. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა და მისი მნიშვნელობა საჯარო მმართველობის მოდერნიზაციის პროცესში

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა, ძირითადად ადმინისტრაციული საშუალებებით ხორციელდება, თუმცა კორუფციის კონტროლი უნდა იყოს კომბინირებული, რაც გულისხმობს სახელმწიფოს მხრიდან შესაბამისი ფორმით ჩარევას და ამასთანავე ეთიკის მოშველიებას, რასაც საზოგადოებაში თვითშეგნების ამაღლებამდე მივყავართ. კორუფციის კონტროლი და ეთიკური შეგნება სინთეზურად უნდა მუშაობდეს, რითიც იქმნება კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უფრო ძლიერი მექანიზმი და ერთიანი კლიმატი, რაც ყველა ადამიანს მისცემს იმის შესაძლებლობას, საკუთარ თავში შეეწინააღმდე-

676 Borkenstein, Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung durch Information, 2015, 29.

677 იქვე, 29.

678 იქვე, 30.

გოს „ჩუმ რევოლუციას ღირებულებებს შორის".[679] კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის კლასიკურ სტრატეგიას, პოზიტიური გენერალური პრევენციის გაგებით, წარმოადგენს საზოგადოების მობილიზება.[680] შესაბამისად, მეტად მნიშვნელოვანია საზოგადოების ჩართულობა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში და მის დასამარცხებლად. ამისათვის კი უნდა გაძლიერდეს საზოგადოების ნეგატიური დამოკიდებულება, თუნდაც წვრილმანი კორუფციული ფაქტებისადმი. თუ საზოგადოებასთან ეს კონსესუსი მიიღწევა, მხოლოდ ამის შემდგომ ექნება აზრი და რეალური შედეგი კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას. საზოგადოებას შეეძლება აკონტროლოს მმართველობა და რეაგირებაც მოახდინოს საგანგაშო ფაქტებზე, ამისათვის კი აუცილებელია საზოგადოება იყოს ყოველმხრივ ინფორმირებული, ჰქონდეს წვდომა ყველა საჭირო ინფორმაციაზე.[681] ანუ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისათვის პირველი და ყველაზე მნიშვნელოვანი არის *საზოგადოებაზე ინტენსიური მუშაობა*; რაც უფრო ადრეული ასაკიდან დაიწყება საზოგადოების თითოეული ნევრის აღზრდა ამ მიმართულებით, მით უფრო ეფექტური იქნება მიზნის მიღწევა.

მეორე მნიშვნელოვანი ფაქტორია *საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობა*. რაც უფრო ტრანსფარენტულია სახელმწიფო აპარატი მით უფრო ნაკლები შანსია იმისა, რომ გაჩნდეს კორუფციის კერა.

როგორც თეოლოგიის შესწავლით ადამიანი ვერ გახდება მორწმუნე, ისე ეთიკის ნორმების დასწავლით ვერ გახდება ის ეთიკური ან მორალური.[682] მიუხედავად ამისა, უმნიშვნელოვანეს ფაქტორს წარმოადგენს ეთიკაში მომზადება ან გადამზადება. ამისათვის კი ეთიკის კოდექსის არსებობა ერთ-ერთი სასიცოცხლო მნიშვნელობისაა.[683] მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ საჯარო სამსახურის ეთიკის დარღვევისათვის პასუხისმგებლობა, არამედ კერძო კომპანიებში, კორპორატიული ეთიკის დარღვევისათვისაც (განსაკუთრებით მძიმე შემთხვევებში) უნდა ხდებოდეს სისხლისსამართლებრივი სასჯელის დანიშვნა.

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისათვის და ამასთანავე, შემდგომი დანაშაულების პრევენციისათვის, ძალზედ მნიშვნელოვანია *სახელმწიფო კონტროლის გაუმჯობესება*, წვრილმან შემთხვევებზეც რეაგირება და დაუსჯელობის შეგრძნების ამოძირკვა. მნიშვნელოვანია არა სასჯელის ზომა, არამედ მისი გარდაუვალობა, რომ არ გაჩნდეს საზოგადოებაში დაუსჯელობის სინ-

679 Ahlf, in: Vahlenkamp/Knauß, Korruption – hinnhmen oder handeln? 1995, 401.

680 Modlinger, Brauchen wir zur Korruptionsbekämpfung ein Unternehmensstrafrecht? 2010, 146.

681 იქვე

682 Ahlf, in: Vahlenkamp/Knauß, Korruption – hinnhmen oder handeln? 1995, 406.

683 საქართველოში მიღებულ იქნა 2017 წლის 20 აპრილს, თუმცა ამოქმედდება 2017 წლის პირველი ივლისიდან.

დრომი. კონტროლში შესაძლოა ვიგულისხმოთ ასევე ისიც, რომ შესაბამისი უწყებების მიერ მოხდეს სუსტი/რისკ ფაქტორების მქონე ადგილების გამოვლენა, ანალიზი და მათი ინტენსიური კონტროლი.

მამხილებლის ინსტიტუტის შემოტანით, საქართველომ კიდევ ერთი ნაბიჯი გადადგა საჯარო სამსახურის ეფექტური მუშაობის ხელშეწყობისაკენ. ამ ინსტიტუტის დანერგვა ასევე ემსახურება კორუფციული შემთხვევების გამოვლინებას. აღნიშნული ინსტიტუტის გამართული მუშაობისათვის კი, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს მამხილებელთა ანონიმურობა და საჭიროების შემთხვევაში მათი დაცვაც[684].

კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტური ბრძოლისათვის საჭიროა ყველა ზემოჩამოთვლილი ფაქტორის გათვალისწინება და კუმულაციურად მათი გამოყენება. როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, კორუფცია ეს ისეთი ფენომენია, რომელიც ძირს უთხრის სახელმწიფოს ბიუროკრატიულ აპარატს, ეკონომიკას და საზოგადოების წარმოდგენებს სახელმწიფო ორგანოთა კეთილსინდისიერი საქმიანობის შესახებ. იმ შემთხვევაში კი, თუ არ იმუშავებს სახელმწიფო აპარატი გამართულად, იქნება ეკონომიკური პრობლემები და საზოგადოება უნდობლობას გამოუცხადებს სახელმწიფო სტრუქტურებს, წარმოუდგენელია ქვეყნის განვითარება, მოდერნიზება და თანამედროვე მსოფლიოს ღირსეულ წევრად წარმოჩენა. დღესდღეობით როგორც მეცნიერები ისე პრაქტიკის წარმომადგენლები, ერთხმად თანხმდებიან, რომ კორუფცია მთავარი მიზეზია წარუმატებელი პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისა, და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა არა მხოლოდ მორალური ან სამართლებრივი ვალდებულებაა სახელმწიფოთა საერთაშორისო გაერთიანებების წინაშე, არამედ პრაქტიკულ საჭიროებას წარმოადგენს.[685]

684 საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ", მუხლი 204: (1) დაუშვებელია მამხილებლის ან მისი ახლო ნათესავის დაშინება, შევიწროება, იძულება, დამცირება, დევნა, მასზე ზეწოლა, მისთვის მორალური ან მატერიალური ზიანის მიყენება, მის მიმართ ძალადობის ან ძალადობის მუქარის გამოყენება, დისკრიმინაციული მოპყრობა ან სხვა უკანონო ქმედების განხორციელება მხილების ფაქტთან დაკავშირებით. (2) დაუშვებელია მამხილებლის მიმართ ადმინისტრაციული ან სამოქალაქო სამართალწარმოების ან სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყება და მისთვის შესაბამისი პასუხისმგებლობის დაკისრება, აგრეთვე მის მიმართ იძულებითი ზომების გამოყენება მხილების ფაქტთან დაკავშირებული გარემოებების გამო. https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33550

685 Nagel, Entwicklung und Effektivität internationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, 2007, 28.

თავი XIII. საჯარო მმართველობის კონტროლის ფორმები

1. საჯარო მმართველობის კონტროლის საქიროება, არსი, ცნება, სახეები და მიზნები

1.1. კონტროლის საქიროება და არსი

კონტროლი ნებისმიერ ორგანიზაციაში და მითუფრო საჯარო მმართველობაში აუცილებელი კომპონენტია და მისი მნიშვნელობა ეჭვს არ იწვევს. სწორად დაგეგმილი შემოწმების მექანიზმი ზრდის მოტივაციას და მზადყოფნას. თუმცა მედლის მეორე მხარე არის ის, რომ საჯარო მმართველობის კონტროლი, რაც არ უნდა საჭირო იყოს ის, კონტროლის ობიექტების მხრიდან აღიქმება როგორც შეზღუდვა და მათ მიმართ გამოჩენილი უნდობლობა. ამიტომ, საჯარო მმართველობის კონტროლი ყოველთვის არ ასრულებს ორგანიზაციის მოტივაციის ფუნქციას. პირიქით, ის შეიძლება გახდეს დემოტივირებისა და თავისუფლების დაკარგვის შიშის ნარმოქმნის ფაქტორი. მეორე მხრივ, კონტროლის არარსებობის შემთხვევაში შეიძლება მოხელემ თავი იგრძნოს კომფორტულად და ამან გამოიწიოს მის მიერ სამუშაოს შესრულების ხარისხის მინიმალიზება. ამიტომ, ამ ორი ფაქტორის გათვალისწინებით, საჯარო მმართველობის კონტროლის მექანიზმები ისე უნდა იქნას კონსტრუირებული, რომ მან საჭირო დროს გამოიწვიოს ზემოთ ხსენებული ეფექტები, ხოლო შესაძლო ნეგატივები თავიდან იქნას აცილებული.[686] ამ თვალსაზრისით, ცხადია, კონტროლი არ უნდა გადაიზარდოს ყოველდღიურ რუტინაში, რაც საჯარო მოხელეებს აგრძნობინებს დისკომფორტს.[687] აქვე, კონტროლის ფორმების განსაზღვრისას გათვალისწინებული უნდა იქნას, რომ არსებობს არა მხოლოდ კონტროლის ფორმალური სახეები, არამედ ამ უკანასკნელზე ბევრად ეფექტური, არაფორმალური კონტროლის მეთოდებიც, რომელიც ხორციელდება ზემდგომი პირების, კოლეგების, ქვემდგომი პირების თუ საჯარო მმართველობის პირდაპირი ადრესატების (სერვისის მიმღების) ან ზოგადად „საზოგადოების" მხრიდან, რაზეც ქვემოთ დეტალურად იქნება საუბარი.

1.2. კონტროლის ცნება და სახეები

ტერმინი „კონტროლი" გულისხმობს რეალურად არსებული სიტუაციის შედარებას იმასთან, რაც უნდა იყოს. ის მომდინარეობს ფრანგული სიტყვი-

686 Püttner, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 2007, 337.

687 მაგ., ასეთი იყო ბოლო დროს საჯარო სამსახურებში ანგარიშგების ვალდებულების შემოღება, რომელმაც საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირთა უკმაყოფილება გამოინვია. მათი თქმით, გაუთავებელი ანგარიშების დაწერა მათ მიერ შესრულებული სამუშაოს შესახებ შეადგენდა მათი სამუშაო დროის დიდ ნაწილს, რაც დამატებითი დატვირთვა იყო მათთვის, რომელსაც არავითარი შედეგი არ მოყვებოდა.

საგან contre-rôle (როლის საპირისპირო), რომლის ეტიმოლოგიაც იმაზე მიანიშნებს, რომ მოხდეს სინამდვილის შესაბამისობის შემოწმება მოთხოვნილ სტანდარტებთან/ხარისხთან. ერთმანეთისაგან განასხვავებენ კონტროლის შემდეგ სახეებს:[688]

- კონტროლის განხორციელების პერიოდულობის მიხედვით გამოყოფენ წინასწარი, მიმდინარე და მოგვიანებითი კონტროლის სახეებს. კონტროლის ბოლო ორი სახე გულისხმობს, რომ კონტროლი ხორციელდება ან სამუშაოს შესრულების პროცესში (მიმდინარე კონტროლი) ან ამ პროცესის დამთავრების შემდეგ (მოგვიანებითი, რეტროსპექტიული კონტროლი). წინასწარი კონტროლის განხორციელება შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, როცა არსებობს რაღაც წინადადება ან გადაწყვეტილების პროექტი, რომელზეც მაკონტროლებელს შეუძლია იმსჯელოს პროსპექტიულად. ამიტომ, ამ უკანასკნელს ხშირად სანებართვო, სავიზო კონტროლსაც უწოდებენ;
- კონტროლის ინტენსივობის მიხედვით ერთმანეთისაგან განასხვავებენ სრული და ნაწილობრივი კონტროლის სახეებს, ასევე მუდმივი, პერიოდული ან ერთჯერადი კონტროლის სახეებს;
- შინაარსის (კონტროლის მასშტაბის) თვალსაზრისით განასხვავებენ სამართლებრივი, ფინანსური, პოლიტიკური ან სხვა სახის მიზანშეწონილობითი კონტროლის სახეებს;
- ინსტანციების მიხედვით განასხვავებენ შიდა და გარე კონტროლის სახეებს, ხოლო კონტროლის მიზნის მიხედვით განასხვავებენ ხარისხის კონტროლის ან სამომავლო გაუმჯობესებისაკენ/კორექციისაკენ მიმართული კონტროლის სახეებს.

კონტროლის ამ სახეებზე მოგვიანებით უფრო დაწვრილებით იქნება საუბარი. ამ ეტაპზე შესაძლებელია იმის თქმა, რომ არსებობს კონტროლის მრავალი სახე, რომელთა სინთეზი გვაძლევს მრავალგვაროვან კონფიგურაციას რათა საჯარო მმართველობისათვის მაქსიმალურად მისადაგებული კონტროლის ფორმები, მიზნები და მეთოდები იქნას შერჩეული.

1.3. კონტროლის მიზნები

როგორც უკვე აღინიშნა, საჯარო მმართველობის კონტროლის მიზანი შეიძლება იყოს როგორც ხარისხის კონტროლი, ისე სისწორის კონტროლი. ხარისხის კონტროლი შესაძლოა მიმართული იყოს როგორც მოხელეების (მაგ., შესრულებული სამუშაოს კონტროლი), ან საბოლოო შედეგისაკენ.

688 Püttner, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 2007, 338 ff.

სისწორის კონტროლი კი ეფუძნება დოკუმენტურ შემოწმებას, თუ რამდენად კანონშესაბამისად ან მიზანშეწონილად ხორციელდება საჯარო მმართველობა. ასეთ შემთხვევაში ნაკლები ყურადღება ექცევა შესრულებული სამუშაოს შეფასებას. ეს უკანასკნელი უფრო მენეჯმენტისა და შიდა კონტროლის პრობლემაა, ვიდრე ინსტიტუციონალიზებული (გარე) კონტროლისა. ამავე დროს ერთმანეთისაგან უნდა იქნას გამიჯნული პროგრამით განსაზღვრული ამოცანათა შესრულების შედეგი (პროდუქტი) და ამ შედეგის ხარისხი. პროგრამის განხორციელებისათვის გაწეული დანახარჯები (inputs) და შექმნილი პროდუქცია (outputs) შედეგობრივად (autcomes) უნდა იყოს თანაპროპორციული, რაც მოწმდება ღირებულება-დანახარჯის ანალიზის საფუძველზე.[689] კონტროლი თითოეულ ამ ასპექტს მოიცავს, რომლის საფუძველზეც ხდება შესაბამისი ღონისძიებების დასახვა – თუ პროგრამის შესრულება ვერ ხერხდება და არ იქმნება პროდუქტი (რაც პირველადი, უპირატესი კონტროლის შედეგად ვლინდება), მაშინ ხდება სანქციის გამოყენება (მაგ., დისციპლინური პასუხისმგებლობის სახით)[690], ხოლო თუ პროგრამა ხორციელდება, თუმცა შექმნილი პროდუქციის ხარისხი არ არის საკმარისი (რაც მეორადი კონტროლის შედეგად დგინდება), მაშინ ხდება გაუმჯობესების/კორექციის ღონისძიებების დასახვა. კონტროლის შედეგი შეიძლება იყოს არაპროპორციული ხარჯების შემცირება,[691] პროგრამის შინაარსის შეცვლა და ხარისხის გაუმჯობესება/კორექცია[692] და ა.შ. შეფასების შედეგად ნაკლებად უნდა იქნეს გამოყენებული მოხელეთა დასჯის მეთოდები.[693]

2. საჯარო მმართველობის შიდა და გარე კონტროლი

2.1. შიდა და გარე კონტროლის გამიჯვნის მნიშვნელობა

როგორც აღინიშნა, არსებობს საჯარო მმართველობის შიდა და გარე კონტროლის მექანიზმები. შიდა მაკონტროლებელ რგოლებს მიეკუთვნება ორგანიზაციის შიგნით არსებული სტრუქტურული ერთეულების (დეპარტამენტის, სამმართველოს, სამსახურის და ა.შ.) ხელმძღვანელები. შიდა

689 დენჰარტი/დენჰარტი, საჯარო მართვა, 2012, 328.

690 თუ პროგრამა წარმატებით ხორციელდება, მაშინ პირიქით, როგორც წესი, ხდება გარკვეული სახის წახალისების ფორმების გამოცხადება.

691 მაგ., სახელმწიფო აუდიტის შედეგად დადგინდა, რომ დიალეზის სენის ფინანსური დაანგარიშება დაუსაბუთებელი იყო და ის 121 ლარიდან შემცირდა 80 ლარამდე, შედეგად კი 7 მილიონი ლარი დაიზოგა.

692 მაგ., ასეთია 2017 წლის საყოველთაო ჯანდაცვის ახალი პროგრამა, რომელშიც მოხდა ბენეფიციარების დიფერენცირება მათი შემოსავლის მიხედვით. შედეგად, გამონთავისუფლებული თანხებით 40 000 ლარამდე შემოსავლის მქონე მოქალაქის ჯანდაცვის პაკეტს დაემატა მედიკამენტების კომპონენტიც (იხ. http://ssa.gov.ge/).

693 დენჰარტი/დენჰარტი, საჯარო მართვა, 2012, 335-336.

კონტროლი შესაძლებელია ასევე განხორციელდეს ორგანიზაციის შიგნით ცალკე გამოყოფილი სტრუქტურული ერთეულის მიერ (მაგ., შიდა აუდიტი), რომელიც, როგორც წესი, პირდაპირ ორგანიზაციის ხელმძღვანელს ექვემდებარება და მეტი დამოუკიდებლობით გამოირჩევა. რაც შეეხება გარე კონტროლს, მას მიეკუთვნება სხვადასხვა სპეციალური ორგანიზაციული წარმონაქმნები, რომლებიც ორგანიზაციის გარეთ არსებული ნეიტრალური სტრუქტურული ერთეულებია და რომლებიც შექმნილია სპეციალურად საჯარო მმართველობის კონტროლის მიზნით (სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი და ა.შ.), ან რომლის ერთ-ერთი ფუნქცია არის მმართველობითი რგოლების კონტროლი (მაგ., საპარლამენტო კონტროლი, სასამართლო კონტროლი, სახალხო დამცველი, დარგობრივი ან სამართლებრივი ზედამხედველობა მთავრობის მიერ და ა.შ.). საჯარო მმართველობის ყველაზე ზოგადი და ნეიტრალური გარე მაკონტროლებელი ინსტანცია არის საზოგადოებრივი, სამოქალაქო კონტროლი.

საჯარო მმართველობის შიდა და გარე კონტროლის საკითხი პირდაპირ დაკავშირებულია კონტროლის ეფექტურობის საკითხთან. როგორც წესი, საჯარო მმართველობის კონტროლი მაშინ არის ეფექტური, როცა ის ხორციელდება დამოუკიდებელი ინსტანციის მიერ, რომელსაც ყოველდღიური შეხება არა აქვს კონტროლის ობიექტთან. ამიტომ იმ დაწესებულებების მიმართ, რომლებზეც არსებობს საზოგადოების მაღალი მოლოდინები ან სადაც არსებობს კორუფციის მაღალი რისკი, დამატებით შერჩეული უნდა იქნას გარე კონტროლის ფორმები, რომელიც მეტად უზრუნველყოფს ზემოთ დასახელებული საზოგადოებრივი მოლოდინების გამართლებას.

2.2. პროფესიონალური და არაპროფესიონალური კონტროლი

საჯარო მმართველობის სფეროში, მისი კომპლექსურობისა და თავისებურების გათვალისწინებით, არის ისეთი მაკონტროლებლების არსებობის საჭიროება, რომლებისთვისაც ეს კონტროლი იქნება საქმიანობის მთავარი სფერო. ამიტომ, ის მაკონტროლებელი ორგანოები, რომლებიც შექმნილია მხოლოდ საჯარო მმართველობის კონტროლისთვის, არიან პროფესიონალური, სპეციალიზებული მაკონტროლებელი ინსტანციები.[694] სხვა მაკონტროლებელი რგოლები კი არიან არაპროფესიონალური მაკონტროლებლები. ეს უკანასკნელი შეიძლება იმავდროულად იყოს პოლიტიზირებული კონტროლის ინსტანცია (მაგ., პარლამენტი და საკრებულო). ზოგადად, არაპროფესიონალური კონტროლის მიმართ არ არსებობს მაღალი საგნობრივი და კომპეტენტური შემოწმების განხორციელების მოლოდინები. შესაბამისად, როგორც უკვე აღინიშნა, რაც უფრო მაღალია საჯარო მმართვე-

694 Püttner, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 2007, 347 f.

ლობის მიმართ საზოგადოებრივი მოლოდინები, მითუფრო მეტად უნდა იქნას დანერგილი/გამოყენებული მის მიმართ პროფესიული კონტროლის ფორმები.

3. საჯარო მმართველობის კონტროლის ცალკეული სახეები

3.1. სამსახურებრივი და დისციპლინური კონტროლი

სამსახურებრივი და დისციპლინური (შიდა) კონტროლი გულისხმობს ზემდგომი თანამდებობის პირის მიერ თანამშრომელთა კონტროლის უფლებას (და მოვალეობასაც), რომლის ფორმები და პროცედურები ყოველთვის დეტალურად არ არის გაწერილი, არამედ მაკონტროლებელ პირს, როგორც წესი, ამ მხრივ აქვს თავისუფლება[695] და ის უმეტესად მხოლოდ ზოგადი პრინციპებითა და სტანდარტებით (მათშორის ეთიკური სტანდარტებით) იზღუდება. როგორც უკვე ითქვა, ერთმანეთისაგან უნდა გავმიჯნოთ სამსახურებრივი[696] და დისციპლინური კონტროლი (ზედამხედველობა).

სამსახურებრივი კონტროლი მიმართულია სამუშაოს შესრულების ხარისხზე, რომელზეც პასუხისმგებელია ზემდგომი თანამდებობის პირი. მისი მიზანია სამუშაოს არასათანადოდ შესრულების[697] თავიდან აცილება. საჯარო სამსახურში, როგორც წესი, მოქმედებს შესრულებული სამუშაოს შეფასების სისტემები. საქართველოს საჯარო მმართველობის პრაქტიკაში გამოიყენებოდა შესრულებული სამუშაოს შეფასების სისტემა, როცა ხელმძღვანელი პირი ყოველ დავალებასთან დაკავშირებით ანგარიშებს ისმენდა, ან მას ჰქონდა პერმანენტული (ყოველკვირეული, ყოველთვიური ან ყოველწლიური) ანგარიშგების ფორმა.[698] საქართველოში ჩატარებული სოციოლოგიური კვლევის შედეგად გამოვლინდა, რომ რესპონდენტები მიესალმებიან შეფასების სისტემის დანერგვას, ვინაიდან, მათ ამ სისტემის მიმართ აქვთ პოზიტიური მოლოდინები – სამუშაოს შესრულების ანგარიშგების ერთიანი სურათის დანახვა, თანამშრომელთა მოტივაციის გაზრდა, თანამშრომელთა წახალისებისა და დაწინაურების

695 Thieme, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 1984, 412 ff.

696 აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში ტერმინი „სამსახურებრივი ზედამხედველობა" (Dienstaufsicht) ზოგჯერ გამოიყენება სამართლებრივი ზედამხედველობის მნიშვნელობით (მაგ., იხ. მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ" საქართველოს კანონის 30-ე მუხლი), რომელიც კანონიერების კონტროლს გულისხმობს (იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 132-ე მუხლი).

697 საქართველოში ერთ-ერთი ყველაზე ხშირად დაფიქსირებული გადაცდომა, იხ. ცარციძე/ბესელია/ცუხიშვილი/ყალიჩავა, საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში (სოციოლოგიური კვლევა), 2017, 64.

698 ცარციძე/ბესელია/ცუხიშვილი/ყალიჩავა, საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში (სოციოლოგიური კვლევა), 2017, 44.

თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებაში დახმარება.[699] თუმცა იმავდროულად გამოიყოფა ის ნეგატიური მხარეები, რაც შეიძლება თან ახლდეს შეფასების სისტემას – შეფასების გამოცდილების არარსებობა, შეფასების ფორმალური ხასიათი, სუბიექტივიზმის მაღალი დონის დაფიქსირება, საჯარო მოხელეთა დამატებითი დატვირთვა, თანამშრომელთა შორის შესაძლო უთანხმოების წარმოშობა და სხვა.[700]

დისციპლინურ კონტროლზე (მაგ., საპატიო მიზეზის გარეშე სამსახურში დაგვიანება ან/და გამოუცხადებლობა, სამსახურებრივი საშვის დაკარგვა, საჯარო დაწესებულებისათვის ქონებრივი ზიანის მიყენება[701]) არის დაწესებულების სამსახურებრივი ინსპექტირების სტრუქტურული ერთეულის კომპეტენცია.[702] კონტროლის ამ სახესთან დაკავშირებით ჩატარებულმა სოციოლოგიურმა კვლევამ აჩვენა, რომ დისციპლინური კონტროლის ფარგლებში დაწყებული წარმოება ძალიან იშვიათია. თუმცა ეს იმას არ ნიშნავს, რომ ადგილი არა აქვს სამსახურებრივ გადაცდომებს, არამედ მისი არგამოყენების არგუმენტი არის ის, რომ „პოლიციური რეჟიმი საჯარო სამსახურში არ უნდა იქნას გამოყენებული".[703] ხელმძღვანელი პირები, რეპრესიული ღონისძიებების ნაცვლად, იმ თანამშრომლებს, რომლებიც მაგ., დილით სამსახურში აგვიანებენ, კი არ სჯიან დისციპლინური წესით, არამედ მათ მიმართ შემოიფარგლებიან მხოლოდ არაფორმალური სიტყვიერი შენიშვნით.[704] ბუნებრივია, არის ისეთი შემთხვევებიც, როცა ადგილი აქვს დისციპლინური პასუხისმგებლობის გამოყენებასაც, რაც, ერთი მხრივ, განპირობებულია დარღვევის სიხშირით, ხოლო, მეორე მხრივ, თავად ხელმძღვანელი პირის მართვის ისეთი მეთოდებით, რომელიც უმეტესად დასჯაზეა ორიენტირებული.[705]

3.2. დარგობრივი და სამართლებრივი კონტროლი (ზედამხედველობა)

საქართველოში დარგობრივი და სამართლებრივი ზედამხედველობა (კონტროლი) ხორციელდება ქვემდებარეობის პრინციპით, რომელიც, თავის მხრივ, აღმასრულებელი ხელისუფლების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და მმა-

699 იქვე, 45.

700 იქვე, 45-46.

701 საქართველოში ერთ-ერთი ყველაზე ხშირად დაფიქსირებული გადაცდომა, იხ. იქვე, 2017, 64

702 დაწვრ. იხ. ამ წიგნის XI თავი.

703 ცარციძე/ბესელია/ცუხიშვილი/ყალიჩავა, საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში (სოციოლოგიური კვლევა), 2017, 63.

704 იქვე.

705 შეად. იქვე, 63-64.

რთველობითი ფუნქციით აღჭურვილი კერძო სამართლის პირების სტრუქტურულ არქიტექტურას ემყარება. თუ დარგობრივი ზედამხედველობა მიზანშეწონილობის საკითხის კონტროლს გულისხმობს, სამართლებრივი ზედამხედველობა მხოლოდ კანონიერების საკითხის კონტროლით შემოიფარგლება. შესაძლებელია მათი ზოგადი დახასიათება.

აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ქვემდებარეობის პრინციპი, პირველ რიგში, გულისხმობს შემდეგ ინსტანციებს – მთავრობა, სამინისტროები, სამინისტროს შემადგენლობაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დანესებულებები და სახელმწიფო რწმუნებულების (გუბერნატორების) ინსტიტუტები. შინაარსობრივად, კონტროლი მოიცავს როგორც ამ ინსტანციების საქმიანობის კანონიერების კონტროლის (სამართლებრივი ზედამხედველობა, რომლის შედეგია მითითება ნაკლოვანების აღმოფხვრაზე, აქტის მოქმედების შეჩერება ან მისი გაუქმება),[706] ისე მიზანშეწონილობის კონტროლს (დარგობრივი ზედამხედველობა).[707] თავის მხრივ, თავად მინისტრს უფლება აქვს სამართლებრივი ან დარგობრივი ზედამხედველობის ფორმით გააუქმოს ქვემდგომი პირების მიერ გამოცემული აქტები, ან უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ გამოსცეს შესასრულებლად სავალდებულო მითითებები აქტის გაუქმების თაობაზე. მიზანშეწონილობის შეფასების კრიტერიუმი შესაძლებელია იყოს სამთავრობო პროგრამა, სახელმწიფო ქონებისა და საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალურ გამოყენება ან სხვა ხერხებით სახელმწიფო ინტერესებისათვის ზიანის მიყენება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შემთხვევაში გამოიყენება სამართლებრივი და დარგობრივი კონტროლის (სახელმწიფო ზედამხედველობის) მექანიზმი და სახელმწიფო, დამოუკიდებელი ან შიდა აუდიტის ფორმები.[708] საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, სამართლებრივი ზედამხედველობა ხორციელდება საქართველოს პრემიერ მინისტრის მიერ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ გამოცემულ სამართლებრივ აქტებზე და გულისხმობს მხოლოდ მისი კანონიერების შემოწმების შესაძლებლობას, ხოლო დარგობრივი ზედამხედველობა გულისხმობს მხოლოდ დელეგირებულ საკითხებთან დაკავშირებით იმ სამინისტროს საზედამხედველო უფლებამოსილებას, რომლის კომპეტენციის ნაწილის დელეგირება მოხდა თვითმმართველობის ორგანოზე და ის გულისხმობს არა მხოლოდ კანონიერების საკითხის შემოწმებას, არამედ ასევე დელეგირებული უფლებამოსილების ჯეროვნად შესრულების შემოწმებასაც. ვინაიდან ზედამხედველობის ამ ფორმებს მოყვება კონკრეტული სამართლებრივი შედეგები (სადავო

706 „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ" საქართველოს კანონის 30-ე მუხლი. აქ საბარი არ იქნება საჩივრის ფარგლებში ადმინისტრაციული ორგანოს თვითკონტროლისა და აქტის გაუქმების ინსტიტუტზე.

707 იქვე, 31-ე მუხლი.

708 ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-4 კარი.

აქტის გაუქმება, თვითმმართველობის ჩანაცვლება და ა.შ.) მუნიციპალურ ორგანოებს უფლება აქვთ სამართლებრივი კონსულტაციისთვის წინასწარ მიმართონ შესაბამის ორგანოს (მთავრობას ან სამინისტროს) ცალკეულ საკითხებთან დაკავშირებით, რაც იქნება ზემოთ დასახელებული შედეგების თავიდან აცილების, პრევენციის საფუძველი.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიმართ, როგორც წესი, ხორციელდება სახელმწიფო კონტროლი, რაც გულისხმობს მის მიერ განხორციელებული საქმიანობის კანონიერების, მიზანშეწონილობის, ეფექტიანობისა და საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის ზედამხედველობას.[709] არსებობს ასევე ისეთი საკითხები, რომელიც საჭიროებს სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი პირების მხრიდან წინასწარ თანხმობას (უძრავი ქონების შეძენა, გასხვისება და დატვირთვა; სესხის აღება; ბიუჯეტის, საშტატო ნუსხისა და სახელფასო ფონდის განსაზღვრა; თანამშრომელთა მატერიალური წახალისებისათვის გამოსაყოფი სახსრების, აგრეთვე საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ შესაძენი საწვავისა და გასაწევი საკომუნიკაციო ხარჯების ლიმიტების განსაზღვრა და სხვა). დე-ფაქტო სიტუაციას თუ გავითვალისწინებთ, დღეს საჯარო სამართლის იურიდიული პირები გარკვეული ნაწილი სულ უფრო და უფრო მეტი დამოუკიდებლობისაკენ მიისწრაფვიან და კონკურენციაში შედიან პოლიტიკურ ინსტიტუციებთან. ეს იმ გარემოებითაცაა განპირობებული, რომ ისინი სულ უფრო მეტად ემსგავსებიან/უახლოვდებიან კერძო სამართლის პირების არქიტექტურას.

მმართველობითი ფუნქციით აღჭურვილი კერძო სამართლის პირების შემთხვევაში, როგორც წესი, ასევე ხორციელდება სამართლებრივი ზედამხედველობა (მაგ., სითი-პარკის შემთხვევაში თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია). თუმცა მმართველობითი ამოცანების კერძო პირებზე დელეგირების შემთხვევაში ზედამხედველობის (კონტროლის) ან დელეგირების უკან გამოხმობის ან ჩანაცვლების საკითხების მომწესრიგებელი კანონმდებლობა, განსხვავებით ზემოთ აღნიშნული შემთხვევებისა, არ არსებობს და ეს საკითხი ამ მიმართულებით დარეგულირებას საჭიროებს. ამავე დროს, არის ისეთი დაწესებულებები (კულტურული და საგანმანათლებლო სფეროდან), რომლებიც თავად არიან ძირითადი უფლებების სუბიექტები და მათ მიმართ შეიძლება ხორციელდებოდეს მხოლოდ ფინანსური კონტროლი.

3.3. საპარლამენტო კონტროლი

საქართველოში საპარლამენტო კონტროლი ხორციელდება მთავრობისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა რგოლების მიმართ. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს მთავრობა ანგარიშვალდებულია

709 „საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლი.

მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის წინაშე.[710] თავის მხრივ, პარლამენტს აქვს შესაბამისი უფლებამოსილებები (მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება, აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების ხელმძღვანელებისათვის კითხვის დასმა, მთავრობის წევრის პასუხისმგებლობის დასმა, ანგარიშების მოსმენა, ეროვნული ბანკის კონტროლი და ა.შ.). ამ მხრივ საქართველოს კონსტიტუცია უმეტესად საპარლამენტო მმართველობის მოდელს ემყარება. თუმცა ამ მხრივ არის გარკვეული შეზღუდვებიც, როცა პარლამენტი ზედმეტად იზღუდება მთავრობის კონტროლის სფეროში, ვინაიდან ის უკიდურესად ართულებს მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურას.[711]

საპარლამენტო კონტროლის პროცედურების დაწყების საფუძველი შეიძება იყოს განსხვავებული – სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის, სახალხო დამცველის ან სხვა მსგავსი ინსტიტუციის მოხსენება, ცალკეული მოქალაქის ან მოქალაქეთა ჯგუფის მიმართვა, მასობრივი საინფორმაციო საშუალებების, შეკრებებისა და მანიფესტაციების ფარგლებში დაფიქსირებული პროტესტი, საკუთარი ინიციატივით (რაც იშვიათად ხდება) ან სხვა საფუძვლებით. საჯარო მმართველობის საპარლამენტო კონტროლის ყველაზე მოქნილი და ეფექტური ფორმა არის საგამოძიებო კომისიების შექმნა. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საგამოძიებო კომისიისთვის უნდა მოხდეს შესაბამისი ანგარიშებისა და ინფორმაციების წარდგენა, რაც უკვე მოიცავს კონტროლის ელემენტებს. ინფორმაცია შეიძლება მოდიოდეს თავად იმ მხარისაგან, რომლის ინფორმაციის საფუძველზე მოხდა კომისიის შექმნა. მართალია საგამოძიებო კომისიის დასკვნებს არა აქვს შესასრულებლად სავალდებულო ძალა, თუმცა მას არაფორმალურად დიდი გავლენა აქვს საჯარო მმართველობის სფეროში ნაკლოვანებების აღმოფხვრის თვალსაზრისით. ამავე დროს, დასკვნის როლი განუსაზღვრელად დიდია სამომავლო ღონისძიებების დასაგეგმად. ამ მხრივ, სამართლებრივი შედეგების თვალსაზრისით, ყველაზე ეფექტური შეიძლება იყოს პარლამენტის კანონშემოქმედებითი და საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში უფლებამოსილება, რომლის მიხედვითაც პარლამენტს აქვს შესაძლებლობა მოახდინოს გამოვლენილი ხარვეზების რეტროსპეტიულად დაძლევა.

3.4. სახელმწიფო აუდიტი და მისი შედეგების რეალიზება

ქართული კანონმდებლობის შესაბამისად,[712] აუდიტი გულისხმობს აუდიტის ობიექტის, ე.ი. მთლიანი ან ნაწილობრივი საბიუჯეტო დაფინანსებით

710 საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე და 81-ე მუხლები.

711 კობახიძე, იხ. ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, 2016, ვ.ნ. 144.

712 იგულისხმება საქართველოს კონსტიტუცია და „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 2012 წლის კანონი.

არსებული ორგანიზაციის ან სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული საჯარო ან კერძო სამართლის პირების ფინანსურ (ფინანსების მართვის სფეროს), შესაბამისობის (კანონმდებლობასთან შესაბამისობის) და ეფექტიანობის (ეკონომიურობა/პროდუქტიულობის) შემოწმებას. შესაბამისად, ის ხორციელდება ეკონომიკური და სამართლებრივი კრიტერიუმების საფუძველზე.[713] რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს დელეგირებული აქვს საჯარო მმართველობის ეკონომიურობისა და პროდუქტიულობის კონტროლი, რაც მის მანდატს აკონტროლოს საჯარო მმართველობა კიდევ უფრო მნიშვნელოვნად აფართოებს. ასეთი ფართო უფლებამოსილება განაპირობებს აუდიტის განმახორციელებელი ორგანოს განსაკუთრებულ სტატუსს და დამოუკიდებლობას. კერძოდ, აუდიტის სამსახური არ ექვემდებარება არცერთ სახელმწიფო ორგანოს და მოქმედებს მხოლოდ კანონის შესაბამისად (იგი ანგარიშვალდებულია მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის წინაშე). მას აქვს უწყებრივი, ფინანსური, ფუნქციონალური და ორგანიზაციული დამოუკიდებლობა, რაც ზოგადად დამახასიათებელია და აუცილებელი პირობაა ფინანსური კონტროლის ინსტიტუტებისათვის.[714]

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის შედეგად დგინდება აუდიტის ანგარიში, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში რეკომენდაცია. რეკომენდაციის შესრულებასთან დაკავშირებით აუდიტის ობიექტმა ანგარიში უნდა წარმოადგინოს 1 თვის ვადაში. რაც შეეხება აუდიტის ანგარიშსს, ის წარმოადგენს დასკვნას, რომლის საფუძელზე ტარდება შესაბამისი ღონისძიებები. თუ დასკვნაში იკვეთება დანაშაულის ნიშნები, მაშინ აუდიტის სამსახური ვალდებულია დაუყოვნებლივ მიმართოს უფლებადამცავ ორგანოებს. ამავე დროს, ანგარიშის მიმართ, არსებობს გასაჩივრების უფლება, რომელიც მხოლოდ ერთჯერადად შეიძლება იყოს გამოყენებული აუდიტის ობიექტი ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან. აუდიტის სამსახურის ასეთ რეპრესიულ ხასიათს, რა თქმა უნდა, აქვს პრევენციული ფუნქციაც. მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია ასევე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნების გამოქვეყნება, რაც საზოგადოებას და მასმედიას აძლევს ინფორმირებული კონტროლის შესაძლებლობას.

3.5. სასამართლო კონტროლი

საჯარო მმართველობის სასამართლო კონტროლი განსხვავდება ყველა ზემოთ დასახელებული კონტროლის სახეებისაგან.[715] ის უფრო მეტად მიმართულია მოქალაქის და კერძო სამართლის სხვა პირების სუბიექტური

713 შეად. Püttner, Verwaltungslehre, 4. Aufl., 2007, 362.

714 იქვე, 361 f.

715 ამ საკითხზე დაწვრილებით იხ. ამავე წიგნში, თავი XVI.

უფლებების დაცვისაკენ. ამის მიღწევის მთავარი გარანტია კი არის ის, რომ სასამართლოს აქვს განუზომლად დიდი დამოუკიდებლობა ხელისუფლების სხვა შტოებისაგან. ამავე დროს სარჩელები ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ცნობის ან ასეთი აქტის გამოცემის თაობაზე, ინდივიდუალური უფლებების დაცვის გარდა, თანმდევ შედეგად საჯარო მმართველობის კანონიერების ობიექტურ შემოწმებასაც გულისხმობს. ხოლო თუ მოცემულ საქმეში მოსამართლე აღმოაჩენს დანაშაულის ნიშნებს, მაშინ მას უფლება აქვს შემდეგი რეაგირებისათვის მიმართოს შესაბამის სამართალდამცავ ორგანოებს. აქვე გათვალისწინებული უნდა იქნას ის გარემოება, რომ სასამართლო ყველა შემთხვევაში არ არის უფლებამოსილი შეამოწმოს სადავო აქტები. სასამართლოში საჯარო მმართველობის კანონიერების კონტროლი უნდა განხორციელდეს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის სრული დაცვის პირობით. სწორედ ამ საფუძვლით, არის ისეთი სფეროების, რომელიც სასამართლო კონტროლს მიღმა რჩება და მხოლოდ პოლიტიკური პასუხისმგებლობით შემოიფარგლება. ასეთია ფართო დისკრეციული უფლებამოსილება, ინტერპრეტაციის თავისუფლება, მიზანშეწონილობის და სხვა სფეროები. ასეთია მაგალითად ქალაქთმშენებლობითი გეგმების გამოცემის დავალდებულების საკითხი, რომელშიც მოსამართლე, როგორც წესი, არ ერევა, თუ არ არსებობს საგამონაკლისო შემთხვევები.[716]

საჯარო მმართველობის სასამართლო კონტროლი დაკავშირებულია ინდივიდუალური უფლებების დაცვასთან (ვინაიდან ის სასრჩელის დასაშვებობის ძირითადი წინაპირობაა). ამდენად, ამ მხრივ, სასამართლოს უფლებამოსილება იზღუდება.[717] ქართული სამართალი მხოლოდ გარკვეულ გამონაკლის შემთხვევებში უშვებს ე.წ. „პოპულარულ სასარჩელო" უფლებამოსილებას (მაგ., გარემოს დაცვის სფეროში[718]). ამ თვალსაზრისით, ქართული სამართალი უფრო ფრანგული მოდელისკენ არის ორიენტირებული (რომელიც იცნობს ინტერესზე დაფუძნებულ გაფართოებულ სასარჩელო უფლებას) და განსხვავდება გერმანულ სამართალში დამკვიდრებული დაცვის ნორმის პრინციპზე დაფუძნებული სასარჩელო უფლებამოსილების მოდელისაგან (რომელიც გერმანულ სამართალში კომპენსირებულია გარემოსდაცვითი ორგანიზაციების ალტრუისტული სასარჩელო უფლებით).[719]

716 ყალიჩავა, იხ. ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძლები, 2016, 296-297.

717 ყალიჩავა, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშებობის კონტროლი იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე (ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება), 2016, ვ.ნ. 369.

718 იქვე, ვ.ნ. 370-371.

719 იქვე, ვ.ნ. 356-368.

3.6. საზოგადოებრივი კონტროლი

საზოგადოებრივი კონტროლი ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი კონტროლის სახეა დემოკრატიულ სამართლებრივ სახელმწიფოში. ამ შემთხვევაში საზოგადოებაში ფართო გაგებით იგულისხმება ადამიანთა ნებისმიერი გაერთიანებები, ინტერესთა ჯგუფები, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები, სამეცნიერო და საექსპერტო ინსტიტუტები, არასამთავრობო ორგანიზაციები (მათშორის არასაპარლამენტო პოლიტიკური პარტიები). საზოგადოება საჯარო მმართველობას ახორციელებს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის, სახელმწიფო და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მოქალაქეთა სრულფასოვანი ჩართვისა და მონაწილეობის ხელშეწყობის გზით. მართალია მათ არ შეუძლიათ გაატარონ სადამსჯელო ღონისძიებები (მაგ. ქრთამის აღებისათვის დააკავოს პირი), თუმცა საზოგადოებრივ ინსტიტუტებს შეუძლიათ ასეთი ფაქტები გამაომზეურონ და მონიტორინგი გაუწიონ ხელისუფლებას ასეთი გამოვლინებების მიმართ ადეკვატურ რეგირებასთან დაკავშირებით.

საჯარო მმართველობის საზოგადოებრივი კონტროლის ყველაზე ეფექტური ფორმა არის მასმედია, რომელსაც ხშირად მოიხსენიებენ როგორც „მეოთხე ხელისუფლებას", რაც დაკავშირებულია მის უდიდეს შესაძლებლობებთან, აქტიური ზემოქმედება მოახდინოს მოქალაქეთა პოლიტიკურ ცნობიერებასა და ქცევაზე.[720] საქმე ისაა, რომ განუზომლად დიდი ტექნოლოგიური შესაძლებლობის მქონე სამყაროში მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებმა თავისი გავლენითა და წონით ისეთივე მდგომარეობა დაიკავეს, როგორც ხელისუფლების სამმა შტომ. ზოგ შემთხვევაში თავისი ეფექტით მასმედია აღემატება სამივე შტოს ქმედითობას. ერთია, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური დებს კრიტიკულ დასკვნას სახელმწიფო ფინანსების არამიზნობრივად, არახელმომჭირნედ ხარჯვასთან დაკავშირებით, თუმცა მეორეა ეს ინფორმაცია გახდეს საზოგადოებრივი მსჯავრის საგანი, რაშიც უაღრესად დიდ როლს სწორედ მასმედია ასრულებს.

3.7. პერსონალურ მონაცემთა დაცვის კონტროლი

საქართველოში საჯარო დაწესებულებებში მონაცემთა დამუშავების კანონიერებას აკონტროლებს პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი, რომელიც თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას დამოუკიდებელია და არ ექვემდებარება არცერთ თანამდებობის პირს და ორგანოს.[721] ინსპექტორი უფლებამოსილია, საჯარო დაწესებულების შემოწმება განახორციელოს ნებისმიერ დროს როგორც საკუთარი ინიციატივით, ისე დაინტერესებული პირის განცხადების საფუძველზე. ინსპექტორის საქმიანობა

720 ჯორბენაძე/ბახტაძე/მაჭარაძე, მედიასამართალი, 2014, 52-60; 80-99

721 იხ. „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ" საქართველოს კანონი.

მონაცემთა დამუშავების კანონიერების შემოწმების გარდა ასევე მოიცავს საჯარო დაწესებულებისათვის წინასწარი კონსულტაციების გაწევას, მოქალაქეთა განცხადებების განხილვას, საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებას და სხვა.

ჩამოთვლილი საქმიანობებიდან ყველაზე მნიშვნელოვანია საჯარო მმართველობის მიერ მონაცემთა დამუშავების კანონიერების შემოწმება (ინსპექტირება), რომელიც მოიცავს: ა) პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების პრინციპების დაცვისა და მონაცემთა დამუშავების კანონიერი საფუძვლების არსებობის დადგენას; ბ) პერსონალურ მონაცემთა უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით მიღებული პროცედურებისა და ორგანიზაციულ-ტექნიკური ზომების კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შემოწმებას; გ) ფაილური სისტემის, ფაილურ სისტემათა კატალოგის და პერსონალურ მონაცემთა გაცემის აღრიცხვის შესახებ კანონით დადგენილი მოთხოვნების შესრულების შემოწმებას; დ) პერსონალურ მონაცემთა სხვა სახელმწიფოსა და საერთაშორისო ორგანიზაციისათვის გადაცემის კანონიერების შემოწმებას; ე) პერსონალურ მონაცემთა დაცვასთან დაკავშირებული კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა მოთხოვნების დაცვის შემოწმებას. შემოწმების განხორციელების მიზნით ინსპექტორს უფლება აქვს გამოითხოვოს ნებისმიერი სახის ინფორმაცია, რაც მიწოდებული უნდა იყოს დაუყოვნებლივ ან კანონმდებლობით განსაზღვრულ შემთხვევაში არაუგვიანეს 10 დღის ვადაში. თუ შემოწმებისას დადგინდა მონაცემთა დამმუშავებლის მიერ კანონის მოთხოვნათა დარღვევის ფაქტი, მაშინ ინსპექტორს შეუძლია დარღვევის დაუყოვნებლივ აღმოფხვრა, დააკისროს ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა სამართალდამრღვევს და ა.შ. ინსპექტორის გადაწყვეტილება შესასრულებლად სავალდებულოა და მისი გასაჩივრება შეიძლება სასამართლოში.

3.8. საქართველოს სახალხო დამცველის საკონტროლო უფლებამოსილებები

საჯარო დაწესებულების კონტროლის შესაძლებლობა სახალხო დამცველის მხრიდან კონსტიტუციით გარანტირებული მექანიზმია. ამ ფარგლებში მოწმდება საჯარო დაწესებულებებში თანამდებობის პირების მხრიდან ადმიანის ძირითად უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობა (სქესობრივი შევიწროების, მობინგის, არათანაბარი მოპყრობის და ა.შ. საკითხები). სახალხო დამცველი ამ უფლებამოსილებას ახორციელებს როგორც მიღებული განცხადებისა და საჩივრის საფუძველზე, ისე საკუთარი ინიციატივით. შემოწმების დაწყების შემთხვევაში სახალხო დამცველს უფლება აქვს მოითხოვის ნებისმიერი ინფორმაცია კონტროლის ობიექტისაგან და მიიღოს ის დაუყოვნებლივ ან არაუგვიანეს 10 დღის ვადაში. ასევე, სახალხო დამცველი უფლებამოსილია ნებისმიერი

თანამდებობის პირისაგან მოითხოვოს ახსნა-განმარტება და ა.შ. სახალხო დამცველი შემოწმების შედეგად რეკომენდაციებსა[722] და წინადადებებს[723] უგზავნის იმ სააჯარო დაწესებულებებს, რომელთა მოქმედებამაც გამოიწვია ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევა. ეს უკანასკნელი 20 დღის ვადაში წერილობით აცნობებს სახალხო დამცველს წინადადებების/რეკომენდაციების განხოლვის შედეგებს. ატარებს ასევე სხვა ქმედით ღონისძიებებს ან შესაბამისი ორგანოებისაგან ითხოვს ასეთი ღონისძებების გატარებას (მაგ., პარლამენტს მიმართავს საგამოძიებო კომისიების შექმნის თხოვნით).

722 რეკომენდაციის მაგალითები იხ. http://www.ombudsman.ge/ge/recommendations-Proposal/rekomendaciebi

723 წინადადებების მაგალითები იხ. http://www.ombudsman.ge/ge/recommendations-Proposal/winadadebebi

თავი XIV. საჯარო მმართველობის კონტროლის ადმინისტრაციული საპროცესოსამართლებრივი საშუალებები

1. შესავალი

საჯარო მმართველობის კანონიერების კონსტიტუციური პრინციპის ეფექტიანი უზრუნველყოფის ინტერესებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია კონტროლის ქმედითი სამართლებრივი ინსტრუმენტების შექმნა. საჯარო მმართველობის საქმიანობის სამართლებრივი კონტროლი შესაძლებელია განხორციელდეს საპარლამენტო კონტროლის და სახელმწიფოს შესაბამისი მაკონტროლებელი ორგანოების მეშვეობით. ის ასევე ხორციელდება დარღვეული უფლების დაცვით დაინტერესებული პირის უფლების დაცვის საპროცესო სამართლებრივი საშუალების ფარგლებში.[724]

საქართველოს კონსტიტუციით[725] გარანტირებული სასამართლოსადმი მიმართვის გზით უფლების დაცვა გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების სრულყოფილ გადამოწმებას ფაქტობრივი (მათ შორის, შეფასების საფუძვლების) და სამართლებრივი თვალსაზრისით. სასამართლოს აქვს უფლებამოსილება დამატებითი მტკიცებულებების მოპოვების და შესწავლის საფუძველზე დაადგინოს ფაქტობრივი გარემოებები, რაც ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში არ იქნა სრულყოფილად გათვალისწინებული. სასამართლო არ არის შებოჭილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადგენილი ფაქტობრივი გარემოებებით. მმართველობითი გადაწყვეტილების სამართლებრივი კონტროლი არის სასამართლოს შეუზღუდავი უფლებამოსილება, ის არ არის დამოკიდებული მხარის მიერ აღწერილი უფლების დარღვევის შინაარსზე. ადმინისტრაციულ პროცესში მხარის აქტიური როლი და მტკიცების ტვირთი გავლენას ახდენს ფაქტობრივი გარემოებების შესწავლაზე, მაგრამ ის არ ქმნის მოსამართლისათვის სავალდებულო სამართლებრივ მასშტაბებს.

უფლების დაცვა დაკავშირებულია შესაბამის ფორმასთან და ვადებთან, მისი დასაშვებობის აუცილებელი წინაპირობაა მატერიალური უფლების დარღვევა. მართლმსაჯულების განხორციელება ემსახურება არა მარტო საჯარო მმართველობის კანონიერების კონტროლს, არამედ სუბიექტური უფლებების დაცვას.

ადმინისტრაციული სამართალწარმოების პრინციპი ne ultra petita[726] მოიცავს მხარის უფლებას განსაზღვროს დავის საგანი და არ იწვევს სასა-

724 Püttner, Verwaltungslehre, 1982, 365.

725 საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე მუხლი.

726 პრინციპი ne ultra petita ლათინურია და ნიშნავს – იმაზე მეტი არა ვიდრე მოთხოვნილია. neeat iudex ultra petita partium -მოსამართლე არ სცდება მხარის მოთხოვნის ფარგლებს.

მართლო კონტროლის ფარგლების შეზღუდვას. ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების უფლების დაცვის ფუნქცია მოიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს კანონიერების ობიექტურ კონტროლს.

ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების ფუნქციაა საჯარო მმართველობის მომწესრიგებელი ნორმების გადამოწმება და ინტერპრეტაცია ზემდგომი სამართლის ნორმასთან შესაბამისობის თვალსაზრისით.

ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების მნიშვნელობის გათვალისწინებით არის მოლოდინი, რომ სასამართლოს საქმიანობა და მისი გავლენა საჯარო მმართველობაზე პოლიტიკურ და სოციალურ მეცნიერებათა დიდ ინტერესს იწვევს. რეალობაში ვხედავთ საპირისპიროს. ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების პრობლემები და, ზოგადად, დღეისათვის აქტუალური იუსტიციის სფეროს რეფორმა არის იურისტების და იურიდიული ლიტერატურის მსჯელობის საგანი. იმის გათვალისწინებით, რომ საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელოში მოცემულია ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების ძირითადი საკითხები. ჩვენი მიზანია, შევეხოთ ძირითად საკითხებს, რომელიც მნიშვნელოვანია უფლების დაცვის თვალსაზრისით.

2. ადმინისტრაციული სამართალწარმოების სისტემა და პრინციპები

სასამართლო ხელისუფლება არის სახელმწიფო ხელისუფლების ერთ-ერთი დამოუკიდებელი შტო, რომელიც მართლმსაჯულებას საერთო სასამართლოების მეშვეობით სამოქალაქო, ადმინისტრაციული და სისხლის სამართალწარმოებათა წესით ახორციელებს. საქართველოს საერთო სასამართლოებია: რაიონული (საქალაქო) სასამართლო, სააპელაციო სასამართლო, საქართველოს უზენაესი სასამართლო.

საქმის განხილვას სასამართლო შეუდგება იმ პირის განცხადებით, რომელიც მიმართავს მას თავისი უფლების ან კანონით გათვალისწინებული ინტერესების დასაცავად. ადმინისტრაციული სამართალწარმოებისათვის დამახასიათებელი დისპოზიციურობის პრინციპის[727] შინაარსის თანახმად, მხარეები იწყებენ საქმის წარმოებას სასამართლოში, ისინი განსაზღვრავენ დავის საგანს. მხარეებს შეუძლიათ საქმის წარმოება მორიგებით დაამთავრონ. მოსარჩელეს შეუძლია უარი თქვას სარჩელზე, ხოლო მოპასუხეს

727 სსსკ-ის მე-3 მუხლი: დისპოზიციურობის პრინციპი.
1. მხარეები იწყებენ საქმის წარმოებას სასამართლოში, ამ კოდექსში ჩამოყალიბებული წესების შესაბამისად, სარჩელის ან განცხადების შეტანის გზით. ისინი განსაზღვრავენ დავის საგანს და თვითონვე იღებენ გადაწყვეტილებას სარჩელის (განცხადების) შეტანის შესახებ.
2. მხარეებს შეუძლიათ საქმის წარმოება მორიგებით დაამთავრონ. მოსარჩელეს შეუძლია უარი თქვას სარჩელზე, ხოლო მოპასუხეს – ცნოს სარჩელი.

– ცნოს სარჩელი. სამართალწარმოება მიმდინარეობს შეჯიბრებითობის პრინციპის[728] საფუძველზე. მხარეები სარგებლობენ თანაბარი უფლებებითა და შესაძლებლობებით, დაასაბუთონ თავიანთი მოთხოვნები, უარყონ ან გააქარწყლონ მეორე მხარის მიერ წამოყენებული მოთხოვნები, მოსაზრებები თუ მტკიცებულებები. მხარეები თვითონვე განსაზღვრავენ, თუ რომელი ფაქტები უნდა დაედოს საფუძვლად მათ მოთხოვნებს ან რომელი მტკიცებულებებით უნდა იქნეს დადასტურებული ეს ფაქტები.

ადმინისტრაციული სამართალწარმოებისათვის დამახასიათებელია ინკვიზიციურობის პრინციპი[729], რაც გამოიხატება სასამართლოს უფლებამოსილებაში საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის 103-ე მუხლით მინიჭებული უფლებამოსილების მიღმა, საკუთარი ინიციატივითაც შეაგროვოს ფაქტობრივი გარემოებები და მტკიცებულებები. აღნიშნული არ ცვლის სასკ-ით დადგენილ მტკიცების ტვირთის განაწილების პრინციპის, რომლის თანახმადაც მოსარჩელე ვალდებულია დაასაბუთოს თავისი სარჩელი და წარადგინოს შესაბამისი მტკიცებულებები, მოპასუხე ვალდებულია წარადგინოს წერილობითი პასუხი (შესაგებელი) და შესაბამისი მტკიცებულებები[730]. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არარა აქტად აღიარების, ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ სარჩელის წარდგენის შემთხვევაში აქტის კანონიერების მტკიცების ტვირთი ეკისრება ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომელმაც გამოსცა ეს აქტი[731]. აღნიშნული არ ათავისუფლებს მოსარჩელეს დაასაბუთოს საკუთარი მოთხოვნა.

ადმინისტრაციული სასამართლოსათვის მინიჭებული უფლება საკუთარი ინიციატივით შეაგროვოს მტკიცებულებები ემსახურება საჯარო მმართველობის კანონიერების პრინციპის დაცვას. სასამართლოს მიერ საჯარო მმართველობის კანონიერების ობიექტური კონტროლის განხორციელების უფლებამოსილება სასკ-ში ფორმულირებულია ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულების სახით, რომლის თანახმადაც, ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში მონაწილე ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსი-

728 სსსკ-ის მე-4 მუხლი: **შეჯიბრებითობის პრინციპი.**
1. სამართალწარმოება მიმდინარეობს შეჯიბრებითობის საფუძველზე.მხარეები სარგებლობენ თანაბარი უფლებებითა და შესაძლებლობებით, დაასაბუთონ თავიანთი მოთხოვნები, უარყონ ან გააქარწყლონ მეორე მხარის მიერ წამოყენებული მოთხოვნები, მოსაზრებები თუ მტკიცებულებები. მხარეები თვითონვე განსაზღვრავენ, თუ რომელი ფაქტები უნდა დაედოს საფუძვლად მათ მოთხოვნებს ან რომელი მტკიცებულებებით უნდა იქნეს დადასტურებული ეს ფაქტები.
2. საქმის გარემოებათა გასარკვევად სასამართლოს შეუძლია თავისი ინიციატივით მიმართოს ამ კოდექსში გათვალისწინებულ ღონისძიებებს.

729 სასკ-ის მე-4 მუხლი.

730 სასკ-ის მე-17 მუხლი.

731 სასკ-ის მე-17 მუხლი.

ლია საქმე მორიგებით დაამთავროს, უარი თქვას სარჩელზე ან ცნოს სარჩელი მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას[732]. აღნიშნული ნორმა ადგენს მოსამართლის უფლებას შეამოწმოს ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების კანონთან შესაბამისობა. თუ კი სასამართლო დაადგენს, რომ აღნიშნული გადაწყვეტილება ეწინააღმდეგება საჯარო ინტერესს ის უფლებამოსილია გააგრძელოს საქმის განხილვა და მიიღოს გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული ორგანოს ნების საწინააღმდეგოდ.

ქართული ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების სისტემა უფრო მეტ აქცენტს აკეთებს უფლების დაცვაზე ვიდრე ადმინისტრაციული ორგანოების კანონიერების კონტროლზე. უფლების დაცვა კი თავის მხრივ ხასიათდება დარღვეული უფლების დაცვით და ნაკლებად არის განვითარებული უფლების დროებითი დაცვა, რასაც ცალსახად ადასტურებს სასკ-ის 31-ე მუხლის არ გამოყენების პრაქტიკა.

3. ადმინისტრაციული განსჯადობა

ადმინისტრაციული სამართალწარმოების ერთ-ერთი თავისებურებაა სასამართლოში ადმინისტრაციული დავის საგნის განსაზღვრის წესი. სასკ-ი განსჯადობის[733] დასადგენად იყენებს ორ მეთოდს. პირველ რიგში, დავის განსჯადობა განისაზღვრება ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების საპროცესო-სამართლებრივი ფუნქციიდან გამომდინარე, რომლის თანახმადაც დავის საგანი შეიძლება იყოს: ა) ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შესაბამისობა საქართველოს კანონმდებლობასთან; ბ) ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება, შესრულება ან შეწყვეტა; გ) ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულება ზიანის ანაზღაურების, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ან სხვა რაიმე ქმედების განხორციელების თაობაზე; დ) აქტის არარად აღიარება, უფლების ან სამართალურთიერთობის არსებობა-არარსებობის დადგენა. დავის განსჯადობის დადგენის მეორე კრიტერიუმია სამართლებრივი ურთიერთობის სამართლებრივი ბუნება, რომლის თანახმადაც, სასამართლოში ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით განიხილება სხვა საქმეებიც იმ სამართლებრივ ურთიერთობებთან დაკავშირებით, რომლებიც აგრეთვე გამომდინარეობს ადმინისტრაციული სამართლის კანონმდებლობიდან. ადმინისტრაციული განსჯადობის დადგენის მესამე შემთხვევაა ის სამართლებრივი ურთიერთობები, სადაც საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში ხდება სასამართლო ხელისუფლების ჩართვა. მაგ., სასამართლოში ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წე-

732 სასკ-ის მე-3 მუხლი.

733 სასკ-ის მე-2 მუხლი.

სით განიხილება არანებაყოფლობითი ფსიქიატრიული დახმარების მიზნით პირის სტაციონარში მოთავსების საქმე და „ტუბერკულოზის კონტროლის შესახებ" საქართველოს კანონის მე-14 მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული პირის არანებაყოფლობითი იზოლაციის საქმე. ადმინისტრაციული განსჯადობის კიდევ ერთი თავისებურებაა სასკ-ით დადგენილი შეზღუდვა, რომელიც დაუშვებლად მიიჩნევს ადმინისტრაციული ორგანოს სარჩელს იმ საკითხთან დაკავშირებით, რომლის გადაწყვეტაც მის უფლებამოსილებას განეკუთვნება[734]. ეს შეზღუდვა გამომდინარეობს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებიდან გამოსცეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი და მოახდინოს მისი აღსრულება (თვითაღსრულების პრივილეგია), რაც გამორიცხავს სასამართლოს ჩართვის საჭიროებას.

დავა განსჯადობაზე არის საქართველოს ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების ერთ-ერთი აქტუალური საკითხი. მიუხედავად ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბებისა, ისევ რჩება პრობლემური შემთხვევები. საკითხისადმი განსაკუთრებული ინტერესი გამომდინარეობს არა მოქალაქის უფლების დაცვის, არამედ ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ობიექტური კონტროლის განხორციელების მიზნებიდან.

4. საჯარო მმართველობის კანონიერების კონტროლი

სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარე საჯარო მმართველობის მიერ განხორციელებული ღონისძიება უნდა შეესაბამებოდეს კანონიერების პრინციპს, რაც გულისხმობს მხოლოდ კანონიერი სახელმწიფო აქტების შესასრულებლად სავალდებულო ძალას. ადმინისტრაციული სამართლის სინამდვილე გვაძლევს განსხვავებულ სურათს; კანონმდებელი მმართველობითი ღონისძიებების კანონიერების შეფასებისას გამოყოფს ორ შემთხვევას. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის უკანონობა, როდესაც ის არ იძენს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას, მოქცეულია არარა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ცნების ქვეშ. ადმინისტრაციულ სამართალში უკანონო მმართველობითი ღონისძიება მხოლოდ მაშინ არის არარა, როდესაც ის სზაკ-ის მე-60 მუხლით დადგენილ განსაკუთრებით მძიმე დარღვევებს შეიცავს. სხვა შემთხვევაში, უკანონო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტიც იძენს შესასრულებლად სავალდებულო ძალას. სასკ-ი ითვალისწინებს მისი გასაჩივრების და გაუქმების შესაძლებლობას. კანონმდებლის მიერ დაშვებული ეს განსხვავებული მიდგომა ემსახურება აქტის ადრესატის ინტერესის დაცვას კანონიერი ნდობის პრინციპის საფუძველზე.

უფლების დაცვის საპროცესო-სამართლებრივი საშუალებების ფარგლებში უფლების დაცვა მოიცავს მმართველობითი ღონისძიებების კანონიერების

734 სასკ-ის მე-2 მუხლი.

ორივე შემთხვევის. თუმცა, სამართლებრივი შედეგები არის განსხვავებული. აქტის არარად აღიარება ახდენს მისი უკანონობის დადგენას და არ წარმოშობს აღსრულებად სამართლებრივ შედეგს, ხოლო მისი ბათილად გამოცხადება კი იწვევს მისი გამოცემით წარმოშობილი სამართლებრივი შედეგების გაუქმებას.

5. უფლების დაცვის საპროცესო-სამართლებრივი საშუალებების სისტემა

სასკ-ით განსაზღვრული უფლების დაცვის სისტემა წარმოდგენილია საჯარო მმართველობის საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების სისტემაზე დაყრდნობით. ის ასევე გათვლილია ისეთ შემთხვევებზე, როდესაც დავის საგანი ვერ დგინდება საქმიანობის სამართლებრივ ფორმებზე დაყრდნობით და აუცილებელი ხდება სამართლებრივი ურთიერთობის ან უფლების არსებობა-არასებობის დადგენა. უფლების დაცვის საპროცესო-სამართლებრივი დაცვა გულისხმობს, როგორც დარღვეული უფლების დაცვას ასევე უფლების წინასწარ და დროებით დაცვას. უფლების დაცვა გულისხმობს სამი ინსტანციისაგან შემდგარ სასამართლო სისტემას, სადაც შესაძლებელი ხდება პირველი ინსტანციის სასამართლოს რევიზია სამართლებრივი და ფაქტობრივი თვალსაზრისით სააპელაციო სასამართლოში, ხოლო საკასაციო სასამართლოში – მხოლოდ სამართლებრივი თვალსაზრისით. საკასაციო სასამართლოში საკასაციო საჩივრის დასაშვებობის კრიტერიუმების დადგენა არის უფლების დაცვის შესაძლებლობის შეზღუდვა, რამდენადაც ის გამართლებულია უფრო მნიშვნელოვანი მიზნით: საკასაციო სასამართლომ არ დაკარგოს დრო და რესურსი უმნიშვნელო დავების განხილვაში და მიმართოს ძალისხმევა ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბებისკენ. ეს მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული კანონმდებლობის, ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების და პრაქტიკის განვითარებისათვის.

6. სუბიექტური საჯარო-სამართლებრივი უფლება

საჯარო მმართველობის კანონის ნორმით ბოჭვა გამომდინარეობს სამართლის სუბიექტისადმი სამართლის ნორმით მინიჭებული უფლებისგან, საკუთარი ინტერესების დაცვის მიზნით მოითხოვოს გარკვეული მოქმედების განხორციელება, მოქმედების განხორციელებისაგან თავის შეკავება ან არსებული მდგომარეობის თმენა. სუბიექტის ეს (სუბიექტური) უფლება შესაძლებელია წარმოიშვას როგორც კერძო სამართლის, ასევე საჯარო სამართლის ნორმის საფუძველზე. სუბიექტური საჯარო-სამართლებრივი უფლება არის პირისათვის საჯარო ნორმის საფუძველზე მინიჭებული უფლება სახელმწიფოსაგან მოითხოვოს გარკვეული სამართლებრივი ქცევა. საჯარო მმართველობის კანონისადმი დაქვემდებარების (კანონით ბოჭვის) ზოგადი პრინციპის გვერდით, სუბიექტის სუბიექტური საჯარო-სამართლებრივი

უფლების არსებობას აქვს მისი საქმიანობის საკანონმდებლო მოწესრიგების და სასამართლო კონტროლის ქვეშ მოქცევის ფუნქცია. სუბიექტური საჯარო-სამართლებრივი უფლების აღიარება აძლევს სუბიექტს შესაძლებლობას უფლების დასაცავად მიმართოს სასამართლო ხელისუფლებას. მხოლოდ იმ შემთხვევაში იხსნება გზა მართლმსაჯულებისკენ, როდესაც დარღვეულია სუბიექტური საჯარო სამართლებრივი უფლება. აღნიშნული პრინციპი არის სასკ-ით განსაზღვრული სარჩელის სახეების დასაშვებობის ერთ-ერთი კრიტერიუმი. უფლების დაცვის სისტემის ფარგლებში მოქალაქე და ადმინისტრაციული ორგანო დგას როგორც თანაბარუფლებიანი სუბიექტები.

საჯარო მმართველობის ვალდებულება განახორციელოს მმართველობითი ღონისძიება, ყოველთვის არ გამომდინარეობს სუბიექტის სუბიექტური საჯარო-სამართლებრივი უფლებიდან. ხშირად მისი საქმიანობა ემყარება კანონით განსაზღვრული საჯარო ინტერესების დაცვის მიზნებიდან. მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ნორმა ადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს ვალდებულებებს და იმავდროულად ის ემსახურება ცალკეული სუბიექტების ინდივიდუალური ინტერესების დაცვას, გვაქვს სახეზე სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლება, რომლის დაცვასაც ემსახურება ადმინისტრაციული მართლმსაჯულება.

7. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობა

ადმინისტრაციული სამართალწარმოებისათვის მნიშვნელოვანი სამართლებრივი ინსტიტუტია ასევე ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობა, რაც მჭიდრო კავშირშია სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლების ცნებასთან. ადმინისტრაციული განსჯადობის განსაზღვრის ერთ-ერთი კრიტერიუმია ადმინისტრაციულსამართლებრივი ურთიერთობის არსებობა. სამართლის ნორმის კუთვნილება ადმინისტრაციული კანონმდებლობისადმი განაპირობებს ამ ნორმით მოწესრიგებული ურთიერთობის სამართლებრივ ბუნებას.

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობის საფუძველი შეიძლება იყოს კანონი, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება და ადმინისტრაციული რეალაქტი. ურთიერთობის საგანი შეიძლება იყოს ყველაფერი რაც კანონით დასაშვებია. ეს შეიძლება იყოს ერთჯერადი ურთიერთობა ან განგრძობადი პროცესი.

საკითხი აქტუალობას იძენს მაშინ, როდესაც სამართლის ნორმა არის სამოქალაქო კოდექსში, თუმცა ის საჯაროსამართლებრივ ურთიერთობაში ხდება ადმინისტრაციული სამართლის ნაწილი. მაგ., უსაფუძვლო გამდიდრების ნორმები შესაძლებელია გახდეს ადმინისტრაციული ურთიერთობის მომწესრიგებელი ნორმა.

თავი XV. ელექტრონული მმართველობა

1. შესავალი

ელექტრონული მმართველობა, ან უფრო ახალი ტერმინოლოგიით – ციფრული მმართველობა დაკავშირებულია საჯარო მმართველობაში/ადმინისტრაციაში ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების დანერგვასთან. მე-20 საუკუნის ბოლოს დაწყებულმა ინფორმაციულმა რევოლუციამ არსებითად გარდაქმნა საზოგადოებრივი ცხოვრება. დამკვიდრდა „ინფორმაციული საზოგადოების" ცნება, სადაც ინფორმაცია და მასზე წვდომა წარმოადგენს ყველაზე მნიშვნელოვან ღირებულებას. ინოვაციების და ციფრული ტექნოლოგიების დანერგვა საჯარო მმართველობაში თავდაპირველად სწორედ ეკონომიკურად და ტექნოლოგიურად უფრო განვითარებულ ქვეყნებში განხორციელდა. ამ საკითხში პიონერად ამერიკის შეერთებული შტატები მიიჩნევა. ინფორმაციულ საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების და განსაკუთრებით ინტერნეტ ტექნოლოგიების შემდგომ საყოველთაო გავრცელებას მოჰყვა ელექტრონული მმართველობის ამა თუ იმ ფორმით დანერგვა მსოფლიოს თითქმის ყველა ქვეყანაში. ახალი ათასწლეულის დასაწყისიდან გაერო 2 წელიწადში ერთხელ აწარმოებს ქვეყნების ელექტრონული მმართველობის შედარებით ინდექსს სამი ძირითადი ინდიკატორის მიხედვით: ინფორმაციული ინფრასტრუქტურა, ტელეკომუნიკაციები და ადამიანური კაპიტალის განვითარება. მიუხედავად გარკვეული პირობითობისა, ელ. მმართველობის ინდექსი კარგად ასახავს ქვეყნების მცდელობის დინამიკას დანერგონ ინოვაციები საჯარო მმართველობაში და ჩართონ მოქალაქეები ელექტრონული მომსახურების პროცესში. კერძოდ, თუ 2003 წელს „ერთი ფანჯრის" ინტერნეტ პლატფორმა მოქალაქეებს მხოლოდ 45 ქვეყანას გააჩნდა და 33 ქვეყანა უზრუნველყოფდა ონლაინ გადახდებს, 2016 წელს ერთიანი პორტალი 90 ქვეყანას აქვს და 148 აწარმოებს ტრანსაქციული ტიპის ერთ მომსახურებას მაინც.

ელ. მმართველობის კვლევის საგანი ახალია და არ არის ერთგვაროვნად განსაზღვრული. განსხვავებით სხვა სამეცნიერო დისციპლინებისაგან, რომელთაც გააჩნიათ ჩამოყალიბებული თეორიული ჩარჩო და მეთოდოლოგიური პრაქტიკა, ელ. მმართველობა ახალი სფეროა, რომელიც, გარკვეულწილად, თეორიაზე მეტად გამოყენებით მხარეზე არის ორიენტირებული. მასზე გავლენას ახდენს საჯარო მმართველობის წინაშე მდგარი ამოცანები განვითარების ამა თუ იმ ეტაპზე. თავდაპირველად ამ სფეროში მკვლევარების ინტერესი დაკავშირებული იყო საჯარო მმართველობის ავტომატიზაციასთან, შემდგომ – სახელმწიფოს მიერ ელექტრონული მომსახურების მიწოდებასთან, დაბოლოს მმართველობის ორგანიზაციულ ცვლილებებთან.[735]

735 Grönlund/Horan, Introducing E-Gov: History, Definitions, and Issue Communications of the Association for Information Systems · January 2004.

ინფორმაციული ტექნოლოგიების განვითარებასთან და როლთან დაკავშირებით საზოგადოებრივ ცხოვრებაში და მმართველობაში რამდენიმე თეორია არსებობს. მათგან უფრო ხშირად განიხილება შემდეგი ოთხი:

- ტექნოლოგიური დეტერმინიზმი, რომლის თანახმად, ტექნოლოგია თავისთავადი დაუძლეველი ძალაა, რომელიც იწვევს ცვლილებებს საზოგადოებაში;
- გაძლიერების (კონტროლის) თეორია. ეს თეორია პოსტულირებს, რომ ისტ არის მორიგი ინსტრუმენტი ძალაუფლების მქონეთა ხელში, რომ გააკონტროლოს საზოგადოება, ორგანიზაცია თუ სისტემა და შეინარჩუნოს სტატუს-ქვო;
- სოციოტექნიკური თეორია. ამ თეორიით ადამიანები ტექნოლოგიური ინსტრუმენტების მეშვეობით განაპირობებენ სასურველ ცვლილებებს;
- სისტემების თეორია. სისტემების თეორიის თანახმად, ავტომატიზაციის და სისტემური ლოგიკის მეშვეობით მენეჯერები, კონსულტანტები ან ინფორმაციული ტექნოლოგიების (IT) სპეციალისტები აღწევენ ბიუროკრატიული ეფექტიანობის ზრდას.

შემდგომმა განვითარებამ აჩვენა, რომ ელ. მმართველობაში მიმდინარე პროცესების და ტენდენციების ახსნა მეტწილად ყველა თეორიის თვალთახედვიდან შეიძლება, თუმცა უფრო ხშირად საჯარო მმართველობასთან დაკავშირებული ცვლილებებს სოციოტექნიკური, ან სააგენტოს დონეზე IT პროცესების დანერგვის შემთხვევაში – სისტემების თეორია ხსნის.

1.1. ელ. მმართველობის განმარტებები

ელექტრონული მმართველობის, როგორც მმართველობის ახალი სახის პირველი განმარტებები 2000-იანი წლების დასაწყისში შეიქმნა. ისინი გარკვეულწილად მიუთითებენ ელ. მმართველობის არსსა და დანიშნულებაზე. ქვემოთ მოყვანილი განმარტებები ხშირად არის ციტირებული და მიღებული.

1.1.1. აშშ კონგრესის აქტი 2002 განმარტება

მთავრობის მიერ ვებზე დაფუძნებული ინტერნეტ აპლიკაციების და სხვა ინფორმაციული ტექნოლოგიების გამოყენება, ამ ტექნოლოგიების უზრუნველმყოფ პროცესებთან ერთად, რისი მიზანიცაა:

- *სამთავრობო ინფორმაციისა და სერვისების საზოგადოებისათვის, სხვა სააგენტოებისთვის და სხვა სამთავრობო უწყებებისთვის მიწოდებისა და წვდომის გაძლიერება ან*

– *სამთავრობო ოპერაციებში გაუმჯობესების შეტანა, რაც შესაძლოა ეხებოდეს ეფექტიანობას, ეფექტურობას, სერვისის ხარისხს, ან ტრანსფორმაციას.*[736]

ამ განმარტებაში საგულისხმოა საზოგადოებასთან ურთიერთქმედების და შიდა სამთავრობო მიზნების გამოყოფა ელ. მართვის შესაძლებლობების კუთხით.

1.1.2. ევროკავშირის განმარტება

ინფორმაციულ საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების გამოყენება საჯარო მმართველობებში, ორგანიზაციულ ცვლილებებთან და ახალ უნარებთან ერთად საჯარო სერვისებისა და დემოკრატიული პროცესების გაუმჯობესების მიზნით.

ევროკავშირის განმარტება მიუთითებს ორგანიზაციული ცვლილებების და ახალი უნარის განვითარების აუცილებლობაზე, ასევე დემოკრატიის განვითარების პოტენციალზე.

1.1.3. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) განმარტება

ელ. მმართველობა არის ინფორმაციულ საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების და განსაკუთრებით ინტერნეტის გამოყენება უკეთესი მმართველობის მისაღწევად.[737] ეს მოკლე განმარტება განიხილავს ელ. მმართველობას ზოგადად მმართველობის გაუმჯობესების კონტექსტში.

მოყვანილი განმარტებები ძირითადად მმართველობის პრაქტიკასთან არის დაკავშირებული. ამ და სხვა დეფინიციების გათვალისწინებით და ელ. მმართველობის საკვლევი თემების ანალიზიდან გამომდინარე გამოყოფენ 4 ძირითად სფეროს, რომელსაც ელ. მმართველობა ეხება:

1) ელ. მმართველობის კონცეპტუალიზაცია,

2) მთავრობის როლი ტექნოლოგიების გავრცელებაში,

3) საჯარო ელექტრონული მომსახურება,

4) ელექტრონული დემოკრატია და მოქალაქეთა თანამონაწილეობა.[738]

736 აშშ კონგრესის ელ. მმართველობის აქტი, 2002.

737 OECD, The e-Government Imperative. Paris: OECD e-Government Studies, 2003, 23.

738 Andersen/Henriksen, The First Leg of E-government Research: Domains and Application Areas, 1998-2003. Center for Research on IT in Policy Settings (CIPS), Department of Informatics, Copenhagen Business School, 2005.

1.2. საჯარო მმართველობაში ტექნოლოგიების გამოყენების დასაბუთება/რაციონალიზაცია

ინოვაციების და ტექნოლოგიების საშუალებით საზოგადოებრივი ცხოვრების გარდაქმნამ სახელმწიფო სექტორში ინფორმაციული ტექნოლოგიების გამოყენებაც გარდაუვალი გახადა. პირველ რიგში ეს შეეხო შიდა ადმინისტრაციულ პროცესებს და მონაცემთა დამუშავებას, თუმცა შემდგომ მოიცვა საზოგადოებასთან ურთიერთქმედებაც. ტექნოლოგიების საჯარო მართვაში გამოყენების სარგებელზე საუბრისას გამოყოფენ შემდეგს:

1) სახელმწიფო რეესტრების წარმოება გაცილებით მოსახერხებელი და ეფექტიანია კომპიუტერული ტექნოლოგიების დახმარებით.

2) აღნიშნავენ ციფრულ საქმისწარმოებაზე გადასვლის ფინანსურ სარგებელს სახელმწიფო ადმინისტრაციისათვის. მაგ. აშშ-2000-იანი წლების დასაწყისისათვის დანერგილი ტექნოლოგიებით მიღებულმა სახელმწიფო დანაზოგმა აშშ-ში 50% შეადგინა.[739]

3) ციფრული ტექნოლოგიები უფრო ეფექტიანს ხდიან ინფორმაციის გაცვლის პროცესებს საჯარო მმართველობაში.

4) ინფორმაციულ ტექნოლოგიებს გააჩნიათ პოტენციალი არსებითად გარდაქმნან საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული პროცესები.

5) ელ. მმართველობამ წარმოაჩინა საჯარო მმართველობა, როგორც მომსახურების ეფექტიანი მიმწოდებელი.

6) ელ. მმართველობის შედეგად შესაძლებელია გაუმჯობესდეს დემოკრატიული პროცესები.

7) „კარგი მმართველობის" კონტექსტი გამოიყოფა საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ, რომლებიც ე.წ. განვითარებად ქვეყნებში მმართველობის რეფორმების პროექტებს ხელს უწყობენ.

1.3. ელექტრონული მართვის (e-Government) და ელექტრონული მმართველობის (e-Governance) კონცეფციები

საჯარო მმართველობაში ინფორმაციული ტექნოლოგიების გამოყენების ტერმინოლოგიაში და კვლევით ლიტერატურაში განასხვავებენ ელ. მართვის და ელ. მმართველობის კონცეფციებს.

ელექტრონული მართვა (e-Government) უფრო ვიწრო სფეროა და ძირითადად ეხება საჯარო მმართველობის ავტომატიზაციას, პროცესების გაუმჯობესებას და მომსახურების უზრუნველყოფას. ელექტრონული მმა-

739 Fountain, Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change, 2001.

რთველობა (e-Govenance) სცდება ადმინისტრაციის ჩარჩოებს და ასევე მოიცავს მოქალაქეებს, პოლიტიკის სფეროს და მათ ურთიერთქმედებას. ელ. მართვა ერთგვარი ცალმხრივი მიწოდების კონცეფციაა, ელ. მმართველობა კი უკავშირდება ორმხრივ კომუნიკაციას საჯარო მმართველობასა და საზოგადოებას შორის.

გამარტივებული ფორმულით ელ. მმართველობა არის ელ. მართვისა და ელ. დემოკრატიის ჯამი.

ელ. მმართველობა უფრო მეტად არის მოქალაქეზე ორიენტირებული. საჯარო ელექტრონული სერვისების სფეროში ელ. მმართველობის საილუსტრაციოდ გამოდგება ერთი ფანჯრის პრინციპით (one-stop-shop) მომსახურების მიწოდება ვირტუალურ სივრცეში. ასეთი ერთიანი სამთავრობო პორტალი სთავაზობს მომხმარებელს საჯარო მმართველობის მომსახურების მთელი სპექტრის არჩევანს და შემდგომ ინდივიდუალიზაციას მოქალაქის საჭიროებებიდან გამომდინარე. მოქალაქე, განსხვავებით ძველი ბიუროკრატიზებული მოდელისგან, მხოლოდ ერთ ვირტუალურ წერტილში ურთიერთქმედებს საჯარო მმართველობასთან, ხოლო თანმდევი ადმინისტრაციული და საკოორდინაციო პროცესები უზრუნველყოფილია ეფექტიანი და გაზიარებადი ელექტრონული მართვის/მთავრობის სისტემებით, რომლებშიც ზოგჯერ შესაძლებელია კოორდინირებულად ჩართული იყვნენ ბიზნესებიც (მაგ. ელ. გადახდის უზრუნველყოფა).

1.4. ელ. მმართველობის ეტაპების მიღებული მოდელები

ელ. მმართველობის განვითარების ეტაპები მეტწილად მიესადაგება ქვეყნის ცენტრალური მმართველობის დონეს და კლასიფიცირებულია სხვადასხვა დროს სხვადასხვა ორგანიზაციების თუ მკვლევარების მიერ. მათ გააჩნიათ მსგავსებები და ახასიათებთ ფოკუსირება ამათუიმ საკითხზე. ყველა მათგანი გულისხმობს თვისობრივად განსხვავებული და უფრო განვითარებული ფუნქციების არსებობას ყოველ მომდევნო ეტაპზე. ნიშანდობლივია, რომ შესაძლოა ქვეყანის ელ. მმართველობის განვითარება იყოს არათანაბარი და მიესადაგებოდეს სხვადასხვა ეტაპს.

მსოფლიო ბანკის 3 ეტაპიანი მოდელი:

- გამოქვეყნება: ელ. მმართველობის ეს ეტაპი შესაძლოა განსხვავდებოდეს შინაარსით, თუმცა ბევრი განვითარებადი ქვეყანა ელ. მმართველობის დანერგვას იწყებს სამთავრობო ინფორმაციის ინტერნეტში გამოქვეყნებით, რომელიც მოიცავს კანონებს და რეგულაციებს, დოკუმენტებსა და ფორმებს;
- ინტერაქცია (ურთიერთქმედება): ელ. მმართველობას აქვს პოტენციალი, ჩართოს მოქალაქეები მმართველობის პროცესში პოლიტიკის

შემქმნელებთან ურთიერთქმედების მეშვეობით პოლიტიკის ციკლის მანძილზე და მმართველობის ყველა დონეზე. ასეთი სამოქალაქო ჩართულობა ხელს უწყობს მთავრობის მიმართ საზოგადოების ნდობის ამაღლებას;

- ტრანსაქცია: მთავრობები ქმნიან ვებგვერდებს, რომლებიც საშუალებას აძლევენ მომხმარებლებს განახორციელონ ონლაინ ტრანსაქციები. ამ გზით თანხების დაზოგვა, ანგარიშვალდებულების გაზრდა და წარმადობის გაუმჯობესება მნიშვნელოვანი თანმდევი მიღწევებია.

გაეროს 5 ეტაპიანი მოდელი:[740]

- განვითარებადი ეტაპი: ერთი ან რამდენიმე დამოუკიდებელი ვებგვერდი წარმოადგენს ფორმალურ მაგრამ შეზღუდულ და სტატიკურ ინფორმაციას.

- გაუმჯობესებული ეტაპი: სამთავრობო ვებგვერდები წარმოადგენენ დინამიურ, სპეციალურ და მუდმივად განახლებად ინფორმაციას.

- ინტერაქციული ეტაპი: სამთავრობო ვებგვერდები მოქმედებენ, როგორც დამაკავშირებელი პორტალები მომხმარებლებსა და სერვისის მიმწოდებლებს შორის და ურთიერთქმედება უფრო დახვეწილი ფორმით ხორციელდება.

- ტრანსაქციული ეტაპი: მომხმარებლებს აქვთ შესაძლებლობა განახორციელონ სრული და დაცული ტრანსაქციები, როგორიცაა მაგ. ვიზების განახლება, პასპორტების მიღება და დაბადება-გარდაცვალების ჩანაწერების განახლება ერთიანი სამთავრობო ვებგვერდიდან.

- უწყვეტი და სრულად ინტეგრირებული ეტაპი: მთავრობები იყენებენ ერთიან და უნივერსალურ ვებგვერდს ერთი ფანჯრის პრინციპით პორტალის სახით, რომლის მეშვეობითაც მომხმარებლებს შეუძლიათ მიიღონ ყველა სახის არსებული მომსახურება.

გარტნერის 4 ეტაპიანი მოდელი:[741]

- ვებ წარმომადგენლობა: ამ ეტაპზე, სამთავრობო უწყებები ქმნიან ვებგვერდს საზოგადოებისთვის საბაზო ინფორმაციის მისაწოდებლად.

- ინტერაქცია: ამ ეტაპზე, მომხმარებლებს შეუძლიათ დაუკავშირდნენ სააგენტოებს ვებგვერდების მეშვეობით (მაგ.: ელ. ფოსტით) ან თვით-მომსახურებით (მაგ.: ჩამოწერონ დოკუმენტი).

740 UNASPA, Global survey of e-government. Asia Oceania E-business Marketplace Alliance, 2001.

741 Baum/Maio, Gartners four phases of e-government model, 2000.

- ტრანსაქცია: ამ ეტაპზე მომხმარებლებს (მომხმარებლებისა და ბიზნესების ჩათვლით) შეუძლიათ განახორციელონ სრული ტრანსაქციები (მაგ.: ლიცენზიაზე განაცხადი და მისი შესყიდვა).
- ტრანსფორმაცია: ამ ეტაპზე, მთავრობები გარდაქმნიან მიმდინარე ოპერაციულ პროცესებს, რათა მოქალაქეებს მიაწოდონ უფრო ეფექტიანი, ინტეგრირებული, ერთიანი და პერსონალიზებული მომსახურება.

მკვლევარების მიერ განხორციელებული ანალიზის შედეგად გამოირკვა, რომ ნახსენები და 20-მდე სხვა მოდელის მიერ შემოთავაზებული ეტაპების სხვადასხვა სახელების მიუხედავად, შესაძლებელია მათი გაერთიანება 4 ძირითად ეტაპად: წარმომადგენლობა, ინტერაქცია, ტრანსაქცია და ინტეგრაცია (presence, interaction, transaction and integration).[742]

2. ისტორიული მიმოხილვა

2.1. ელ. მმართველობის განვითარება მსოფლიო ისტორიულ ჭრილში (ევროპა, აშშ, აზია)

20-ე საუკუნის ბოლოს ტექნოლოგიურმა პროგრესმა შესაძლებელი გახადა ინფორმაციის მყისიერი გაცვლა და დამუშავება. თავდაპირველად სამხედრო დანიშნულების ტექნოლოგიები თანდათან გადავიდა საზოგადოებაში და ტექნოლოგიური რევოლუცია მოახდინა.

სამთავრობო სექტორში ტექნოლოგიების დანერგვის ისტორია ე.წ. განვითარებულ ქვეყნებში უკვე ეყრდნობოდა გარკვეულ ტრადიციას და გააჩნდა საკანონმდებლო საფუძვლებიც, როგორც ადმინისტრაციული პროცესების გაუმჯობესების, ასევე საზოგადოებასთან ურთიერთქმედების და გამჭვირვალობის კუთხით. მაგალითად, აშშ კონტექსტში:

1) ქაღალდზე დაფუძნებული საქმისწარმოების შემცირების აქტი (1980) სავალდებულოს ხდიდა ინფორმაციული რესურსების მართვის მიდგომას ფედერალური მონაცემების მიმართ.
2) მომხმარებლის მომსახურების სტანდარტების აღმასრულებელი განკარგულება (1993) ავალდებულებდა ყველა სამთავრობო სააგენტოს მოეხდინა მათი მომხმარებლების იდენტიფიცირება და დაეწესებინა მომსახურების სტანდარტები და ინდიკატორები. [743]

742 e-Government maturity models – a comparative Study. A Fath-Allah et al. International Journal of Software Engineering & Applications (IJSEA), Vol.5, No.3, May 2014

743 Garson, Public Information Technology and E-Government: A Historical Timeline. In Handbook of Public Information Systems, 2010.

3) ინფორმაციის თავისუფლების აქტი (1966) ავალდებულებდა სამთავრობო სააგენტოებს გამეჭვირვალე გაეხადა საჯარო ინფორმაცია ავტომატურად ან ინდივიდუალური მიმართვის საფუძველზე. ის მოიცავდა გარკვეულ გამონაკლისებს და შეზღუდვებს, რომლებიც დაკავშირებული იყო სახელმწიფო ან სავაჭრო საიდუმლოებასთან, პირადი ინფორმაციის დაცვასთან, გამოძიების პროცესთან და სხვ.[744] ეს კანონი შემდგომ საფუძველი გახდა ელექტრონული დემოკრატიის გაძლიერებისთვის ინტერნეტის ეპოქაში.

90-იანი წლები მიიჩნევა ელ. მმართველობის პირველი საყოველთაო ინიციატივების დაწყების დროდ. მაგალითისთვის, 1992 წელს შეიქმნა აშშ პრეზიდენტის ადმინისტრაციის პირველი ვებგვერდი. 1993 წლიდან შესაძლებელი გახდა ელექტრონული ფოსტით წერილის გაგზავნა აშშ პრეზიდენტთან და ვიცე-პრეზიდენტთან. 2001 წლიდან ამოქმედდა აშშ ფედერალური მთავრობის ერთიანი პორტალი firstgov.gov.

ევროკავშირის ქვეყნებში ელ. მმართველობის კომპონენტების დანერგვა 1990-წლების მეორე ნახევრიდან სისტემური საკანონმდებლო ინიციატივების სახეს იღებს. 2000-იანების გაფართოების შემდგომ ევროკავშირის ქვეყნების ინდივიდუალური პროგრამების გარდა ტრადიციულად მიიღება ე.წ. საერთო ჩარჩო სტრატეგიები ან პოლიტიკა, რომელიც აანალიზებს ქვეყნების მიმდინარე პრაქტიკას და სახავს მისაღწევი შედეგების საერთო ევროპულ ინდიკატორებს. ასეთი ინდიკატორები ეხება ინფრასტრუქტურის განვითარებას, ინტერნეტის მოხმარების სიხშირეს, მოქალაქეთა ციფრულ უნარებს, ასევე ელ. მმართველობის გამოყენების პრაქტიკას და ელექტრონულ კომერციას.

პირველი ასეთი გეგმა 2006 წელს იქნა მიღებული და მოიცავდა 2006-2010 წლებს. 2010 ელ. მმართველობის სამოქმედო გეგმა: ევროპაში ელ. მმართველობის დაჩქარება ყველას სასარგებლოდ[745] – ამ სახელწოდების სტრატეგიის ძირითადი მიმართულებები მოიცავდა:

– ინკლუზიური პრაქტიკის გაძლიერებას და ციფრული უთანასწორობის დაძლევას, იმისათვის, რომ სანდო და ინოვაციური სერვისები ყველასათვის იყოს ხელმისაწვდომი.

– მოქალაქეებისა და ბიზნესებისათვის მაღალეფექტიანი სერვისების დანერგვას. სახელმწიფო შესყიდვების 100%-იანი ელექტრონიზაციით და 50%-იანი გამოყენების ინდიკატორით.

744 იქვე.

745 Commission of The European Communities. i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All. 25.04.2006.

- მოსახერხებელი, დაცული და ურთიერთთავსებადი იდენტიფიცირების სერვისის განვითარება.
- თანამონაწილეობისა და გადაწყვეტილების მიღებაში დემოკრატიული ჩართულობის გაძლიერება.

ელ. მმართველობის მეორე გეგმა მოიცავდა 2011-2015 წლებს. ისტ-ის გამოყენება გონივრული, მდგრადი და ინოვაციური მმართველობის ხელშეწყობისთვის [746] სახელწოდების გეგმის ძირითადი მიმართულებები იყო:

- ელექტრონული სერვისების განვითარება მომხმარებლის საჭიროებების მიხედვით, ასევე საჯარო ინფორმაციაზე გაზრდილი წვდომა, გამჭვირვალეობის გაძლიერება და პოლიტიკის განვითარებაში ჩართულობა.
- მობილურობის მხარდაჭერა ერთიანი ბაზრის ფარგლებში ევროპის ნებისმიერ ადგილას უნაკლო ელ. მმართველობის სერვისების მისაღებად ბიზნესის დასაწყებად და საწარმოებლად, სასწავლებლად, სამუშაოდ, საცხოვრებლად და პენსიაზე გასასვლელად.

გეგმის სამიზნე ინდიკატორების თანახმად 2015 წლისათვის ევროკავშირის მოქალაქეების 50% და ბიზნესების 80% უნდა ჰქონოდათ ელ. მმართველობასთან ურთიერთქმედების გამოცდილება.

საგულისხმოა, რომ ერთიანი ბაზრის პრინციპით ხელშეწყობასთან ერთად ევროპული ელ. მმართველობის პოლიტიკისთვის დამახასიათებელია თანასწორობის, დემოკრატიულობის, სოციალური სარგებლიანობის, ელ. ჯანდაცვის და ხანდაზმულთა დახმარების უზრუნველყოფის პრიორიტეტიზაცია.

სხვა ქვეყნების გამოცდილებიდან აღსანიშნავია სამხრეთ კორეის მიზანმიმართული პოლიტიკა ისტ ინფრასტრუქტურის, ტექნოლოგიატევადი წარმოების და ელ. მართველობის განვითარებაში. კორეა გაეროს ელ. მმართველობის ინდექსში მუდმივად ლიდერობს, 2010 და 2012 წლებში ის პირველ ადგილს იკავებდა.

კორეის რესპუბლიკაში პირველი ნაბიჯები ადმინისტრაციაში ტექნოლოგიების დანერგვის კუთხით 90-იანი წლების მეორე ნახევრიდან განხორციელდა. საგულისხმოა, რომ ელ. მმართველობის წარმატებებს კორეაში უკავშირებენ მთავრობის მიერ ამ სფეროს პრიორიტეტიზაციას, მიზანმიმართულ დაგეგმვას და აღსრულების კონტროლს.

2001 წლიდან გამოყოფენ სამხრეთ კორეაში ელ. მმართველობის განვითარების საწყის ფაზას 3 სამთავრობო პრიორიტეტით: მოქალაქეებისა და

746 Commission of The European Communities. Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government. 15.12.2010.

ბიზნესებისათვის სამთავრობო მომსახურების სრული სპექტრის მოდერნიზაცია; საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის გაუმჯობესება; ელ. მმართველობის ინფრასტრუქტურის განვითარება[747]:

მეორე ფაზა მოიცავდა 2003-2008 წლებს. შესაბამისი პრიორიტეტული მიმართულებები იყო: ინოვაცია მთავრობის ფუნქციონირების წესში; ინოვაცია სამოქალაქო სერვისებში; ინოვაცია საინფორმაციო რესურსების მართვაში; იურიდიული სისტემის რეფორმირება.[748]

მესამე ფაზა მოიცავდა 2008-2012 წლებს და მოიცავდა 5 მიმართულებას: ინტელექტუალური ადმინისტრაციული სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს წარმადობას; მოქალაქისათვის მოსახერხებელი საჯარო სერვისების შექმნა; ციფრული დემოკრატიული ადმინისტრაციის რეალიზება, რომელსაც კომუნიკაცია აქვს მოქალაქესთან; ინფორმაციის მდგრადი განვითარების ბაზის გაძლიერება.

ბოლო პერიოდის სტრატეგიის (2013) პრიორიტეტებია: მთავრობა 3.0, როგორც იაფი, მაგრამ მაღალხარისხიანი სერვისები მოქალაქეთა ბედნიერებისთვის. მთავრობა 3.0 ახდენს საჯარო სერვისების პერსონალიზაციას და ინდივიდუალურ საჭიროებებზე მორგებას, მხარს უჭერს მეწარმეობას და ბიზნესებს, აუმჯობესებს უფრო ეფექტურ და ეფექტიან წვდომას საჯარო ინფორმაციაზე და მომსახურებაზე და ახალი ტექნოლოგიების მეშვეობით ახდენს მოქალაქეთა სერვისების ადაპტაციას.

წარმატების საილუსტრაციოდ აღნიშნავენ, რომ ამჟამად კორეის მოქალაქეებისათვის ხელმისაწვდომია 3000-ზე მეტი ელექტრონული მომსახურება და გაიცემა 1200 მეტი ტიპის სამთავრობო ელექტრონული დოკუმენტი.

2.2. პირველი ნაბიჯები საქართველოში. 1990-იანები, 2000-ნლების დასაწყისი. გაეროს განვითარების პროგრამის და მსოფლიო ბანკის ინიციატივები

საქართველოს პოსტსაბჭოური პერიოდის ინფრასტრუქტურული და მმართველობითი კოლაფსის პერიოდში 1990-იანი წლების პირველ ნახევარში ტექნოლოგიების დანერგვა საჯარო მმართველობირებაში მხოლოდ ერთეული კომპიუტერების არსებობით შემოიფარგლებოდა. საქართველოში საერთაშორისო ორგანიზაციების გააქტიურებასთან ერთად ელექტრონული მმართველობის ტერმინოლოგიამაც ფეხი მოიკიდა სამთავრობო დოკუმენტებსა და ადმინისტრაციულ განვითარებაში.

747 Choong-Sik Chung, Introduction of e-Government in Korea: Development Journey, Outcomes and Future. Gestion et management public 2015/2, 107-122.

748 იქვე.

1990-იანი წლების ბოლოსთვის პოლიტიკის შემუშავების დონეზე გარკვეული ინტერვენციები განხორციელდა გაეროს და მსოფლიო ბანკის ეგიდით. კერძოდ, შეიქმნა პოლიტიკის მეტწილად სარეკომენდაციო ხასიათის დოკუმენტები. ზოგი მათგანი პრეზიდენტის ინიციატივის სტატუსს ატარებდა, ზოგი კანონპროექტის ფორმატს ანდ ინფორმაციული საზოგადოების განვითარების ეროვნული სტრატეგიის სახეს.

აღმასრულებელ ხელისუფლებაში 1999 წლის ბოლოდან არსებობდა ინფორმატიზაციის სახელმწიფო დეპარტამენტი. მისი მისია ასე იყო ჩამოყალიბებული: დეპარტამენტი უზრუნველყოფს სახელმწიფო მმართველობის სრულ ინფორმატიზაციასა და სახელმწიფოს ინტეგრაციას მსოფლიოს ელექტრონულ საინფორმაციო სივრცეში და ამით ხელს უწყობს საქართველოს შესვლას მაღალი ტექნოლოგიების მქონე ქვეყნების რიგებში.[749]* ამავე დროს მის ერთ-ერთ ამოცანას წარმოადგენდა ქართულენოვანი ინფორმაციული რესურსების განვითარების ხელშეწყობა და კომპიუტერული პროგრამების ქართულზე თარგმნა.

საგულისხმოა ასევე პირველი კონკრეტული ნაბიჯები ინფრასტრუქტურის განვითარების კუთხით. კერძოდ, სამთავრობო ორგანიზაციების ოპტიკური ქსელით დაკავშირება თბილისში. ასევე, იმერეთის რეგიონის ელ. მმართველობის პორტალის პროექტი.

არასამთავრობო სექტორში ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“ აცორციელებდა ინფორმატიზაციის პროგრამას, ხოლო საკონსულტაციო-საექსპერტო ჯგუფები აქტიურად იყვნენ ჩართული როგორც პოლიტიკის შემუშავებაში, ისე საერთაშორისო გამოცდილების ქართულ კონტექსტზე გადმოტანის მცდელობებში.

3. ელ. მმართველობის გაფართოება 2003 წლის „ვარდების რევოლუციის“ რეფორმატორულ კონტექსტში

სახელმწიფო რეფორმირების ფართო მასშტაბიანი პროგრამები, რომელთა დანერგვაც დაიწყო „ვარდების რევოლუციის“ ხელისუფლების მიერ ასევე მოიცავდა ტექნოლოგიური განვითარების მნიშვნელოვან კომპონენტს. პირველ რიგში საჭირო იყო ინფრასტრუქტურული საკითხები მოგვარება, როგორიცაა კომპიუტერიზაცია, ინტერნეტ-კავშირი, საჯარო მოხელეების სამუშაო ადგილების აღჭურვა შესაბამისი ტექნოლოგიით.

ინფრასტრუქტურული პროგრამებიდან ინფორმაციის გაცვლის ეროვნული ინფრასტრუქტურისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო „სა-

749 საქართველოს ინფორმატიზაციის სახელმწიფო დეპარტამენტის დროებითი დებულების დამტკიცების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება #678. ვებგვერდი: https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1264852.

ქართველოს სამთავრობო ქსელის" (GGN) პროექტი. ამ პროგრამით 2008 წლისათვის მოხდა ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების, ცენტრალური უწყებების რეგიონული წარმომადგენლობების, ასევე საჯარო სკოლების ჩართვა ერთიან დაცულ ქსელში.

სახელმწიფო ინსტიტუტების რეფორმირების და მათი ეფექტიანობის გაზრდის ამოცანების გადაწყვეტა პირველ რიგში საჭიროებდა პროცესების ოპტიმიზაციას და მართვის ინფორმაციული სისტემების დანერგვას.

ამ პერიოდის ნეო-ლიბერალური ეკონომიკური პოლიტიკის კონტექსტში გასაკვირი არაა, რომ რეფორმირება ელ. მმართველობის კუთხით დაეყრდნო ახალი საჯარო მენეჯმენტის (New Public Management) კონცეფციებს, რომელიც ძირითადად მოიაზრებდა ბიზნეს-მიდგომების გადმოღებას მოქნილი სტრუქტურის მქონე ახლადშექმნილ სუბ-სახელმწიფო სტრუქტურებში, როგორიცაა საჯარო სამართლის იურიდიული პირები.

ზოგადად, საჯარო მმართველობაში ბიზნესის ან ბიზნესის მსგავსი სტრუქტურების მეშვეობით სერვისების განხორციელების პრაქტიკა განსაკუთრებით გავრცელებულია აშშ-ში და დიდ ბრიტანეთში და ის ექვემდებარება გარკვეულ რეგულირებას. სხვადასხვა ისტორიულ-კულტურული თუ პოლიტიკური მიზეზებიდან გამომდინარე სუბ-სამთავრობო სააგენტოების მიერ საჯარო მომსახურების გაწევის დანერგვა უფრო მიმზიდველი აღმოჩნდა აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისათვის. განსაკუთრებით განვითარდა სპეციალიზებული მომსახურების სააგენტოები საქართველოში.

3.1. ახალი ინიციატივები

სპეციალიზებული სააგენტოების – სსიპ-ების განვითარება-გაძლიერება ინსტიტუციურ დონეზე 2004 წლიდან დაიწყო.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ კანონი პირველი რედაქციით 1999 წელს იქნა მიღებული. შემდგომი ცვლილებების შედეგად, 2005 წლიდან შეიქმნა საჯარო სამართლის იურიდიული პირები წამყვან სამინისტროებში. კანონის მიხედვით სსიპ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისაგან განცალკევებული ორგანიზაცია, რომელიც სახელმწიფოს კონტროლით დამოუკიდებლად ახორციელებს პოლიტიკურ, სახელმწიფოებრივ, სოციალურ, საგანმანათლებლო, კულტურულ და სხვა საჯარო საქმიანობას. სხვა საქმიანობასთან ერთად სსიპ-ს შეუძლია განახორციელოს სამეწარმეო საქმიანობა. კერძოდ: დამხმარე ხასიათის სამეწარმეო საქმიანობა თავისი წესდებით (დებულებით) გათვალისწინებულ შემთხვევაში.[750]

750 იხ. საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ საქართველოს კანონი.

ტექნოლოგიური განვითარების მანდატის მქონე სსიპ-ებიდან აღსანიშნავია საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს შექმნა 2004 წელს და სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს ჩამოყალიბება 2006 წელს. ასევე, იუსტიციის სახლის პროექტი, რომელიც შემდგომ არის მოყვანილი. რეესტრების წარმოება, ანუ მოქალაქეების და იურიდიული სუბიექტების შესახებ ინფორმაციის მოგროვება და მისი მართვა საჯარო მმართველობის მთავარ ამოცანებში შედის.

3.2. მნიშვნელოვანი გარღვევები: რეესტრები, საჯარო ფინანსების მართვა, ID ბარათები, ელ. შესყიდვები, სკოლების კომპიუტერიზაცია, სხვა მაგალითები

პირველი მნიშვნელოვანი პროექტები ელ. მმართველობაში ეხებოდა საჯარო და სამოქალაქო ელექტრონული რეესტრების რეფორმას.

საჯარო რეესტრის წარმოების რეფორმა აქტიურ ფაზაში შევიდა საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს შექმნის შემდეგ 2004 წლიდან, რამაც მოაწესრიგა უძრავი ქონების რეგისტრაციის და მასთან დაკავშირებული ინფორმაციის დამუშავების პროცესები. ძველი პრაქტიკა, რომელიც იყო დროში გაწელილი, ხშირად კორუფციული და არაეფექტური შეიცვალა მომხმარებელზე ორიენტირებული, გამჭვირვალე, უსაფრთხო და ერთიანი სარეგისტრაციო სისტემით. გარდა უძრავ და მოძრავ ნივთებზე, ასევე არამატერიალურ სიკეთეზე უფლებების რეგისტრაციის ფუნქციისა, განვითარების შემდგომ ეტაპზე სააგენტოში მოხდა რეგისტრაციის სხვა ფუნქციების კონსოლიდაცია, როგორიცაა: მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირთა რეგისტრაციის ფუნქცია (2010); გეოდეზიისა და კარტოგრაფიის ფუნქცია (2011); მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების რეგისტრაციის, აგრეთვე უძრავი ქონების ნუმერირების ფუნქციები; ქვეყნის მასშტაბით სამისამართო სისტემის წარმოება და ნუმერაციის მინიჭება ქალაქ თბილისის მასშტაბით (2012) და სხვა.[751]

სამოქალაქო რეესტრის რეფორმის შედეგად მნიშვნელოვნად ამაღლდა მოქალაქის სანდო იდენტიფიკაციის შესაძლებლობები, რაც მომსახურების გაწევის ძირეულ წინაპირობას წარმოადგენს.[752]

რეფორმის პირველ ეტაპზე განხორციელდა მომსახურების ცენტრების მოდერნიზაცია. ძველი საპასპორტო ბიუროების დაუხვეწავი, გაუმართავი, ქაოტური და გაუმჭვირვალე პროცესის ნაცვლად მოქალაქეებს შესთავაზეს თანამედროვე საბანკო ტიპის მომსახურება მონესრიგებული და პროფესი-

751 საჯარო რეესტრის ინსტიტუციური რეფორმა. http://napr.gov.ge/p/146.

752 Labadze, Reforming Civil Registry Services in Georgia: a quick e-Government modernization case. 2013, Ilia State University, Cases in Public Administration.

ულად გამართული პროცესებით. მოქალაქეთა მიერ სამოქალაქო აქტების (დაბადება, გარდაცვალება, ქორწინება და სხვ.) რეგისტრაციის წახალისების მიზნით, განსაკუთრებით ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში, ჩატარდა მედია კამპანია. განახლებული სამოქალაქო რეესტრის სააგენტო წარმოჩენილი იყო როგორც „აპოლიტიკური, საზოგადოებაზე მიმართული, პროფესიული, მომხმარებელზე ორიენტირებული, კომფორტული, თანამედროვე, უახლესი ტექ აღჭურვილობის მქონე, მოქნილი და ერთიან სივრცეში მომსახურების მიმწოდებელი.“ [753]

რეგისტრაციის ელექტრონული სისტემის სრულად ამოქმედების შემდეგ 2008 წლიდან გამოირიცხა მონაცემთა ბაზებში დუბლირებული ინფორმაციის არსებობა. ამ პერიოდიდან დაიწყო ელ. მმართველობის კუთხით ერთერთი ფუნდამენტური პროექტი, ელექტრონული საიდენტიფიკაციო დოკუმენტების (eID) წარმოება.

მსგავსად საჯარო რეესტრისა, განვითარების შემდგომ ეტაპზე სააგენტოში თავი მოიყარა სამოქალაქო რეგისტრაციასთან დაკავშირებულმა სხვა პროცესებმაც: კერძოდ, მიგრაცია და მოქალაქეობა, ასევე აპოსტილი და ლეგალიზაცია. ამით მოქალაქესთან დაკავშირებული ინფორმაციის რეგისტრაციის, დამუშავების და შენახვის ყველა ფუნქციონალური ელემენტი ინტეგრირებულ იქნა სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს ქუდის ქვეშ.[754]

ნიშანდობლივია, რომ დაგროვებული გამოცდილებისა და კომპეტენციების გათვალისწინებით მოხდა სამოქალაქო რეესტრის სააგენტოს გარდაქმნა საჯარო სერვისების განვითარების სააგენტოდ, რომელსაც ინსტიტუციურად დაემატა სხვა სახელმწიფო სტრუქტურებისათვის დახმარების გაწევა რეფორმების, განსაკუთრებით კი ელ. მმართველობის ინოვაციური პროექტების განხორციელებაში.

ქვეყნის განვითარებისათვის არანაკლებ მნიშნველოვანი იყო რეფორმები საგადასახადო ადმინისტრირების სფეროში. ამ კუთხით საგულისხმოა, 2010 წელს ამოქმედებული შემოსავლების სამსახურის პორტალი rs.ge, რომელიც იურიდიულ თუ ფიზიკურ პირებს აძლევს საშუალებას ელექტრონული ფორმატით აწარმოოს საგადასახადო ანგარიშგება. ნიშანდობლივია, რომ ელექტრონულ ანგარიშგებაზე გადასვლა სავალდებულო წესით ერთიანად მოხდა, რაც დამახასიათებელი იყო იმ პერიოდის რეფორმებისათვის. ფინანსური სისტემისთვის მნიშვნელოვანი სხვა პროექტები, როგორიცაა ელექტრონული ბიუჯეტი და ელექტრონული ხაზინა ეტაპობრივად ვითარდებოდა, თუმცა მათი დანიშნულება უფრო შიდა ადმინისტრაციული ამოცანებია და მოქალაქესთან უშუალო კავშირი არ აქვს.

753 Yard, Registry and Procurement Reform in the Republic of Georgia, Civil Registry Project Final Evaluation, 2007.

754 Labadze, Reforming Civil Registry Services in Georgia: a quick e-Government modernization case, 2013, Ilia State University, Cases in Public Administration.

ინფრასტრუქტურული პროექტებიდან აღსანიშნავია ესტონურ გამოცდილებაზე დაყრდნობით 2005-2008 წლებში განხორციელებული სკოლების კომპიუტერიზაციის პროგრამა „ირმის ნახტომი“. პროგრამის განხორციელების შედეგად საქართველოს ყველა საჯარო სკოლაში შეიქმნა კომპუტერული ლაბორატორიები, გადამზადდა ათასობით მასწავლებელი, მოხდა ყველა სკოლის მიერთება ინტერნეტთან, შეიქმნა ელექტრონული სასწავლო რესურსები. პროგრამის პირველი ეტაპის შემდეგ პროექტის სხვადასხვა კომპონენტები განათლების სამინისტროს სსიპ-ებს გადაეცათ განსახორციელებლად, თუმცა ერთიანი სტრატეგიული ხედვა ამ მიმართულებით აღარ არსებობდა.

წარმატებულ პროექტებში ხშირად მოიხსენიება სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი სისტემა. ელექტრონულ სისტემაზე სავალდებულო გადასვლამ გაზარდა გამჭვირავლობა, დაზოგა გამოყოფილი სახელმწიფო სახსრების დაახლოებით 10%,[755] ხოლო მიმწოდებლებისთვის ტენდერებში მონაწილეობის პროცესი მოქნილი და სამართლიანი გახადა. სახელმწიფო შესყიდვები ინტერნეტ-პორტალის მეშვეობით ხორციელდება და „ცოცხალ“ რეჟიმშია ხელმისაწვდომი როგორც ტენდერში მონაწილე ორგანიზაციებისთვის, ასევე დამკვირვებლებისათვის. ახალი ინტერნეტ სისტემის დანერგვის შედეგად მნიშვნელოვნად გამარტივდა ტენდერში მონაწილეობა. მაგალითად, სავალდებულო ფიზიკური ვიზიტების რაოდენობა შემსყიდველ ორგანიზაციაში შემცირდა 5-6-დან 1-მდე – გამარჯვებული ორგანიზაციისთვის ხელშეკრულების გაფორმების მიზნით. სისტემის ერთერთი მთავარი ძლიერი მხარეა გამჭვირვალობა, რაც ასევე მოიცავს დავის ინიცირებას და შემდგომ განხილვას პროცესში მონაწილე მხარეების მიერ.

შესყიდვების ელექტრონული სისტემის სარგებელზე საუბრისას ხშირად მიუთითებენ ტონობით დაზოგილ ქაღალდზე და მილიონობით დაზოგილ ლარზე. თუმცა, არსებობდა პრეცენდენტები, როცა გამარჯვებული ორგანიზაციის ზედმეტად დაბალი ფასი რეალურად კონტრაქტის ჩავარდნის მიზეზი ხდებოდა, რაც თავისთავად, ზარალთან და დამატებით ხარჯებთან არის დაკავშირებული.

სხვა წარმატებული პროექტების ჩამონათვალიდან გამოყოფენ:

- ბიომეტრიული პასპორტის პროექტს,
- ელექტრონულ აუქციონს,
- ელ. ნოტარიატს,
- აბიტურიენტთა, სკოლის მოსწავლეთა და ბაღის აღსაზრდელთა რეგისტრაციის ონლაინ სისტემებს,

755 ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (ავტ.), სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის აღსრულების შეფასება, 2017, 8.

- სასკოლო კომპიუტერულ გამოცდებს,
- საქმისწარმოების სისტემებს სასჯელაღსრულების და სასამართლო სისტემაში,
- ეროვნული ბანკის ელექტრონულ სისტემებს.

ამასთან ერთად, სრულფასოვანი ელექტრონული ჯანდაცვის განვითარება შესაბამისი სტრატეგიის არსებობის მიუხედავად რამდენჯერმე გადავადდა. რეფორმის კომპლექსურობა პირველ რიგში დაკავშირებულია მოქალაქის შესახებ სამედიცინო ხასიათის ინფორმაციის დაცულობასთან ელექტრონული სამედიცინო ჩანაწერების (EMR) შექმნის დროს, ასევე სამედიცინო ინფორმაციის გაცვლის სტანდარტის დანერგვის აუცილებლობით და სექტორში კერძო მოთამაშეების (პროვაიდერების) დიდი და არაერთგვაროვანი რაოდენობით.

3.3. გამოწვევები და წარმატების ფაქტორები. პოლიტიკური მხარდაჭერა

ელექტრონული მმართველობის საქართველოში დანერგვის თავდაპირველი გამოწვევები დაკავშირებული იყო რეფორმების მიუღებლობასთან ბიუროკრატიული აპარატის მიერ. რამდენიმე ცნობილი რადიკალური მაგალითის გარდა (საგზაო პოლიციის სრული შემადგენლობის ჩანაცვლება ახალი კადრებით), მსგავსი საკადრო ინტერვენციები ყველა სხვა უწყებაშიც განხორციელდა. ახალგაზრდა და მსოფლიოს წამყვან უნივერსიტეტებში ნასწავლი ახალი ტიპის საჯარო მოხელეები ელ. მმართველობის რეფორმების წარმატებისათვისაც მნიშვნელოვანი ფაქტორი გახდა. მეორე გამოწვევა დაკავშირებული იყო სუსტ ინფრასტრუქტურასთან. მისი დაძლევა შერეული მეთოდებით მოხდა. გამოიყო სახელმწიფო სახსრები ტექნოლოგიურ აღჭურვილობაზე, გამოყენებულ იქნა დონორების (ან კრედიტორების) დაფინანსება.

შემდგომი გამოწვევა ტექნოლოგიური კომპეტენციების ნაკლებობას უკავშირდებოდა. მოხდა ინფორმაციული ტექნოლოგიების კვალიფიციური სპეციალისტების მოზიდვა საჯარო სექტორში შესაბამისი სახელფასო დანამატების უზრუნველყოფით. განხორციელდა სხვადასხვა დონის ტრენინგ პროგრამა, თუმცა მათი შინაარსი უფრო სპეციფიურ ხასიათს ატარებდა და მორგებული იყო დასანერგი ელექტრონული სისტემის თუ პროცესის საჭიროებებს.

4. მთავარი დაინტერესებული მხარეები

პოლიტიკის ჩამოყალიბებასა და განხორციელებაში მთავარი დაინტერესებული მხარე რეფორმების განხორციელებაში არის მთავრობა. აღსანიშ-

ნავია, რომ ელ. მმართველობის განვითარება უმეტესწილად წარმოადგენს მთავრობების ინიციატივებს, რომელთა განხორციელება ხდება „ზემოდან-ქვემოთ" (top-down) პრინციპით. ამავე დროს ახალი ინიციატივების განხორციელებისათვის უნდა არსებობდეს შესაფერისი პოლიტიკური გარემო და კონტექსტი.

4.1. ელ. მმართველობის „ჩემპიონები"

ახლადშექმნილი სუბ-ადმინისტრაციული ერთეულების – სსიპ-ების მიერ რეფორმების პრაქტიკული განხორციელების პრიორიტეტის პირობებში ელექტრონული მმართველობის განვითარების კონტექსტში გამოიკვეთა მკვეთრად არათანაბარი პროგრესის დინამიკა. იმ სამინისტროებში, სადაც მოქალაქეებისა, საკუთრებისა თუ ბიზნესთან დაკავშირებული პროცესები/მომსახურებების მნიშვნელოვანი რაოდენობა არსებობდა, ჩამოყალიბდა მეტი რაოდენობის სპეციალიზებული სააგენტო. ამავე დროს, ელ. მმართველობის პროექტებთან მიმართებაში უპირატესობა მიენიჭა ელექტრონული სისტემების განვითარების ორგანიზაციის შიგნით – ე.წ. in-house development. სსიპ-ების ინფორმაციული ტექნოლოგიების დეპარტამენტები კიდევ უფრო გაძლიერდა და შეივსო კვალიფიციური კადრებით, რომლებმაც შედარებით მოკლე ვადებში შექმნეს მართვის ინფორმაციული სისტემები. კომერციულ ანალოგებთან შედარებით ასეთი განვითარება უფრო იაფი იყო და ეს არგუმენტი საჯარო გამოსვლებშიც მოიხსენიებოდა. ამავე დროს, შექმნილი პროდუქტის ან მომსახურების ღირებულებაში ხშირ შემთხვევაში არ იყო გათვალისწინებული შექმნილი სისტემების გრძელვადიანი მხარდაჭერის ხარჯები.

აღსანიშნავია, რომ მნიშვნელოვანი IT პროექტების განხორციელებამ გაზარდა რამდენიმე სსიპ-ის ინფორმაციული ტექნოლოგიების დეპარტამენტის კვალიფიკაცია. ასეთ ელ. მმართველობის „ჩემპიონებად" ჩამოყალიბდა იუსტიციის სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული სამოქალაქო რეესტრის სააგენტო, საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო, ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახური, ფინანსურ-ანალიტიკური სამსახური, შინაგან საქმეთა სამინისტროს IT განყოფილება. ნიშანდობლივია, რომ სწორედ იუსტიციის, ფინანსთა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს სახელმწიფო კონტროლის ქვეშ მყოფ სსიპ-ებში შემუშავდა საქმისწარმოების ელექტრონული სისტემები, რომლებიც შემდგომ (გარკვეული კონკურენციის პირობებში) გავრცელდა ყველა სხვა უწყებაში. უფრო მეტიც, მთავრობის დადგენილებით[756] საბიუჯეტო (სახაზინო) დაწესებულებებში დაშვებულია საქმისწარმოების მხოლოდ ამ სისტემების გამოყენება.

756 საქართველოს მთავრობის 2012 წლის #64 დადგენილება სახაზინო (საბიუჯეტო) დაწესებულებებში საქმისწარმოების ავტომატიზებული სისტემის მინიმალური სტანდარტის დამტკიცების შესახებ.

4.2. შეჯიბრებითობა უწყებების დონეზე

ზოგადად შეჯიბრებითობა გახდა დამახასიათებელი საქართველოს სახელმწიფო ისტ და ელ. მმართველობის სექტორისათვის. უწყებრივი IT კონკურენცია კარგად მოერგო ბიუროკრატიის უწყებრივ კულტურას. ამან პოზიტიური სტიმულიც მისცა სსიპ-ების ინფორმაციული ტექნოლოგიების გუნდებს და მათ კურატორებს განეხორციელებინათ ახალი პროექტები „კონკურენტის" შექმნილი პროდუქტების ხარისხის გათვალისწინებით.

ამავე დროს ინოვაციური ისტ სახელმწიფო პროექტების სივრცის გაჯერების შემდეგ შეინიშნება გარკვეული პარალელიზმი ელ. მმართველობის სისტემების განვითარებაში. მაგალითისათვის, ადგილობრივ თვითმმართველობებში საქმისწარმოების სისტემის დანერგვა ხდება როგორც იუსტიციის სამინისტროს პროექტების ფარგლებში, ასევე ფინანსთა სამინისტროს ინიციატივებით. საკმაოდ გავრცელებული პრაქტიკაა სსიპ-ის მიერ ელექტრონულ მომსახურებაზე საფასურის დაწესება სხვა სახელმწიფო ორგანიზაციისათვის, რაც სოციალური სახელმწიფოს მოდელისთვის უცხოა, თუმცა ახალი საჯარო მენეჯმენტისათვის – მისაღები.

4.3. საერთაშორისო აქტორები

საერთაშორისო ორგანიზაციები ტრადიციულად წარმოადგენენ განვითარებად ქვეყნებში მმართველობის რეფორმის და განვითარების ხელშემწყობ დაინტერესებულ მხარეებს. ხშირად სწორედ ამ ორგანიზაციების მიერ ხდება საჭირო ფინანსური თუ ადამიანური რესურსის მობილიზება ტექნოლოგიების მეშვეობით ქვეყნების მოდერნიზაციის პროექტების ფარგლებში.

ქართული ელ. მმართველობის ინიციატივების მხარდაჭერის კონტექსტში აქტიურად არის ჩართული მსოფლიო ბანკი, ევროკავშირი, აშშ საერთაშორისო განვითარების სააგენტო, შვედეთის საერთაშორისო განვითარების სააგენტო, გაეროს განვითარების პროგრამა. პროექტების მხარდაჭერა ხდება როგორც საგრანტო კომპონენტის, ასევე საკონსულტაციო მომსახურების და კრედიტის გამოყოფის გზით.

5. პოლიტიკის საკითხები

5.1. სამთავრობო სტრუქტურები და პასუხისმგებლობა

ქვეყნისათვის ელექტრონული მმართველობის პრიორიტეტულობის განსაზღვრა გარკვეულად შესაძლებელია შესაბამისი პასუხიმგებელი სტრუქტურის პოლიტიკურ იერარქიაში განკუთვნილი ადგილის, მისი გავლენის და შესაძლებლობების ანალიზით. ასევე დამატებით ინფორმაციას იძლევა

პოლიტიკის დოკუმენტები (პროგრამები, სტრატეგიები), რომლებითაც ხელმძღვანელობს მთავრობა. თუმცა პრაქტიკაში, უფრო ხშირად ელ. მმართველობის განხორციელების წარმატება დიდწილად არის დამოკიდებული პოლიტიკური და ადმინისტრაციული თანამდებობის მქონე პირების დაინტერესებაზე და მათ მხარდაჭერაზე [757]. განსაკუთრებით გადამწყვეტი შესაძლოა აღმოჩნდეს ლიდერობის როლი განვითარებად ქვეყნებში.[758]

5.2. ინფორმაციული სისტემების დაგეგმვა და განვითარება

სახელმწიფო სექტორის ინფორმაციული სისტემების დაგეგმვაში გამოყოფენ რამდენი ტიპოლოგიურ ჯგუფს. პირველ რიგში ეს არის ინფორმაციის ნაკადების მართვის სისტემები – დოკუმენტბრუნვის სისტემები და მართვის ინფორმაციული სისტემები. შემდგომ ჯგუფში შესაძლებელია შეყვანილ იქნას მონაცემთა ბაზების მართვის, წვდომისა და გაზიარების სისტემები.

ზოგადად, ინფორმაციული ტექნოლოგიებისა და ელ. მმართველობის პროექტების წარმატების რიგი ფაქტორების არსებობს, რომლებიდანაც ზოგი შიდა ორგანიზაციულია, ნაწილი კი გარე.

შიდა ფაქტორები:

1) მენეჯერების/ლიდერების მხარდაჭერა,

2) მონაწილეთა მოტივაცია,

3) მკაფიო მიზნები,

4) ორგანიზაციული კულტურის მხარდაჭერა,

5) თანამონაწილეობრივი განხორციელება,

6) გამოყენებადობაზე ფოკუსი,

7) შესაბამისი ბიუჯეტი და ვადები,

8) განხორციელების დაყოფა რეალისტურ ეტაპებად,

9) ბიზნეს-პროცესების რეინჟინირინგი.

757 Biehl, Success factors for implementiin global information system Communications of ACM, 50(1), 53-58.

758 Furuholt/Wahid, E-government Challenges and the Role of Political Leadership in Indonesia: the Case of Sragen. Proceedings of the 41st Hawaii International Conference on System Sciences – 2008.

წარმატების სხვა ფაქტორებიდან აღსანიშნავია:

1) ორგანიზაციის ზრდის პერიოდი,

2) კარგი გარე კომუნიკაცია,

3) ადეკვატური შეფასების და მონიტორინგის სისტემა,

4) კარგი IT უნარები თანამშრომლებში, სათანადო ტრენინგი,

5) IT პერსონალის გამოცდილება და რეპუტაცია,

6) მთავარი საინფორმაციო ოფიცრის (CIO) როლი და გავლენა,

7) მომხმარებელზე ორიენტირებულობა ტექნოლოგიაზე ფოკუსის სანაცვლოდ,

8) სტანდარტიზაცია, მათ შორის მონაცემთა გაცვლის შეთანხმებები,

9) უწყებრივი კონკურენცია,

10) დროის სწორი შერჩევა პოლიტიკურ ციკლში.[759]

ნიშანდობლივია, რომ ელექტრონული სისტემების დანერგვამ შესაძლებელი გახადა ზოგიერთი სახელმწიფო მომსახურების გაწევის ვადები შემცირებულიყო ერთ დღემდე. ეს არა მარტო საშუალებას აძლევს მომსახურების გამწევ სააგენტოს გაზრდილი მომსახურების საფასურით მოახდინოს შემოსავლების გენერირება, არამედ ზუსტად დაგეგმოს და განსაზღვროს გასაწევი მომსახურების ოპერაციული განხორციელების მიმდევრობა მისი პრიორიტეტულობიდან გამომდინარე.

5.3. ელ. მმართველობის განვითარების გზის სპეციფიკურობა საქართველოში

ელექტრონული მმართველობის განვითარება „ვარდების რევოლუციის" შემდეგ არ განიხილებოდა, როგორც რეფორმების სპეციფიური მიმართულება. ინფორმაციული სისტემების დანერგვა პირველ ეტაპზე ხდებოდა უფრო რეფორმების ამოცანების გადაჭრის მიზნებით, ვიდრე, როგორც საერთო ხედვის ნაწილი. ახალი საჯარო მენეჯმენტის გავლენით, სამთავრობო ინფორმაციული სისტემები შიდა ოპტიმიზაციის ამოცანებზე და მოქალაქეებისთვის კომერციული ტიპის ეფექტიანი მომსახურების დანერგვაზე იყო ორიენტირებული.

განსაკუთრებით აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ელექტრონული მმართველობა არასდროს ყოფილა პრიორიტიზებული და დღემდე საგრძნობლად ჩამორჩება წარმატებულ პროექტებს ცენტრალური მმართველობის დონეზე. უფრო მეტიც, ისეთი გამოყენებითი ელექტრო-

759 Garson, Public Information Technology and e-Governance, 2005.

ნული სისტემების დანერგვა, როგორიცაა საქმისწარმოება, ადგილობრივ თვითმმართველობებში და მათთან დაკავშირებული ადმინისტრაციულ ინსტიტუტებში არ არის დასრულებული. ამაზე მეტყველებს საჯარო მმართველობის კულტურის კვლევაც.[760]

კიდევ ერთი თვისება, რომელიც განასხვავებს საქართველოს სხვა ქვეყნების ელ, მმართველობის განვითარებისგან არის თითქმის ყველა პროექტის განხორციელება შიდა-უწყებრივი ძლიერი ინფორმაციული ტექნოლოგიების გუნდების მიერ, საპირისპიროდ ინფორმაციული სისტემის შესყიდვისგან ან პროექტის განხორციელებისთვის შესაბამისი IT კომპანიის შერჩევისაგან ტენდერის ან სხვა პროცედურის გზით. ამ მოდელის არჩევა პროექტების მენეჯერების შეფასებით, განპირობებული იყო შესაბამისი დონის ბიზნეს-სექტორის არარსებობით და თანხების დაზოგვის შესაძლებლობით. თუმცა ამ მიდგომამ, გარკვეულწილად, შეაფერხა ქვეყანაში ძლიერი IT ბიზნესის ჩამოყალიბების პროცესი.

5.3.1. ელ. მმართველობის ოპერაციების ბიზნეს-მოდელი

ელექტრონულ მმართველობაში ბიზნეს-მოდელის ტერმინის გამოყენება დამკვიდრდა ბოლო პერიოდის კვლევით ლიტერატურაში, როგორც არსებული პრაქტიკის აღსაწერად გამოსადეგი ინსტრუმენტი .[761] ასევე განიხილება სამთავრობო მომსახურების საფასურის საკითხები, მათ შორის მისი გონივრული ოდენობა, ფასიანი მომსახურების ტიპები, საზოგადოების ჩართულობა და სხვ.[762]

საქართველოში ელექტრონული მმართველობის ოპერაციული ბიზნეს-მოდელი, რომელსაც საფუძველი რეფორმების პირველ ეტაპზე ჩაეყარა, გულისხმობს ყველაზე მოთხოვნადი სამთავრობო სერვისების „გაყიდვების" მიმზიდველი და თვითანაზღაურებადი მოდელის შექმნას. თუ რეფორმების საწყის ეტაპზე ინფორმაციული სისტემების დაგეგმვასა და შექმნა-განვითარებაზე გამოიყო საბიუჯეტო თანხები და დონორი ორგანიზაციების რესურსები, მომსახურების გაშვების შემდეგ განმახორციელებელი უწყებების დაფინანსებს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შემცირდა და ზოგ შემთხვევაში ნულოვანი გახდა. ზოგიერთი სერვისის მიმწოდებელი სსიპ-ი მთლიანად საკუთარი შემოსავლებიდან ფინანსდებიან. ასეთი ბიზნეს-მოდელი დაკავშირებულია მოქალაქის მომხმარებლის როლში წარმოჩენაზე, რასაც ორი ძირითადი წინაპირობა აქვს:

760 ცარციძე/ბესელია/ცუხიშვილი/ყალიჩავა, საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში (სოციოლოგიური კვლევა), 2017, 11.

761 Ranerup/Henriksen/Hedman. An analysis of business models in Public Service PlatformsGovernment Information Quarterly 33 (2016) 6–14.

762 Bird/Tsiopoulos, User Charges for Public Services: Potentials and Problems, 1997.

1) მოქალაქეს სჭირდება კონკრეტული მომსახურება პირადად (და არა ჯგუფისთვის), (მაგალითად, მართვის მოწმობა, ამონაწერი რეესტრიდან და სხვ.),

2) სამთავრობო სააგენტო/უწყება პასუხისმგებელია ამ მომსახურების გაწევაზე.[763]

საქართველოში მხოლოდ ზოგიერთ წამყვან უწყებაში შესაბამისი კომპეტენციების/ პასუხისმგებლობის ფარგლებში მოხდა მოქალაქის მოთხოვნაზე მორგებული მომსახურებების განვითარება, თუმცა აღსანიშნავია, რომ ძირითადი და მოთხოვნადი სერვისები რეორგანიზებულია და ორგანიზაციულად თუ ტექნოლოგიურად განახლებულია.

5.3.2. ლიდერი სამთავრობო უწყებები, როგორც ინფორმაციული ტექნოლოგიების (კომპეტენციების) ცენტრები

ელ. მმართველობის დარგში საქართველოში გამოკვეთილი ლიდერი სამთავრობო უწყებები ჩამოყალიბდნენ როგორც ინფორმაციული ტექნოლოგიების კომპეტენციების ცენტრები, შესაბამისი ძლიერი პროფესიონალი გუნდებით. ასეთი გუნდების ჩამოყალიბება, როგორც ზემოთ აღინიშნა, არატიპიურია. სწრაფი და აქტიური რეფორმირების პერიოდში სააგენტოების წინაშე მდგარი მნიშვნელოვანი ამოცანები განაპირობებდნენ მათ პროფესიულ განვითარებას. სამოქალაქო რეესტრი განვითარების წარმატებული ეტაპის შემდეგ ტრანსფორმირდა საჯარო სერვისების განვითარების სააგენტოდ, რომელიც ერთგვარი სამთავრობო საკონსულტაციო კომპანიის ფუნქციასაც ითავსებს [764]. კერძოდ, ის ახორციელებს ისტ პროექტებს სხვა სამთავრობო უწყებებში, სადაც მსგავსი ბიზნეს-პროცესების დანერგვა არის შესაძლებელი.

დაგეგმილი იყო და პერიოდულად ხდებოდა ასევე ელ. მმართველობის სფეროში ქართული გამოცდილების ექსპორტი ან გაზიარება სხვა ქვეყნებში, რომლებიც დაინტერესებულნი იყვნენ ანალოგიური რეფორმებით, ან სადაც საერთაშორისო ორგანიზაციები ახორციელებდნენ მსგავს პროექტებს.

5.3.3. სწრაფი განხორციელება გრძელვადიანი დაგეგმვის საპირისპიროდ

განსხვავებით თუნდაც ევროპული დაგეგმვის 5-წლიანი მოდელისგან, ელ. მმართველობის დანერგვის პირველ პერიოდში უპირატესობა ენიჭებოდა პროექტის სწრაფად განხორციელებას ზოგჯერ წინასწარი საფუძვლიანი კვლევისა და ინდიკატორების სისტემის გარეშე. უკვე გაშვებული სისტემის

763 Thomas, Citizen, Customer, Partner: Engaging the Public in Public Management, 2012

764 Labadze, Reforming Civil Registry Services in Georgia: a quick e-Government modernization case. 2013, Ilia State University, Cases in Public Administration.

შემდგომი გაუმჯობესება შიდა საქმიანობის მომდევნო ეტაპს წარმოადგენდა და ასეთი განახლებები პერიოდულად ინერგებოდა. პირველადი რეფორმების შემდგომ პერიოდში ლიდერი უწყებების სტრატეგია ძირითადად დაკავშირებული იყო არსებული სერვისების და პროცესების გაუმჯობესებასთან, ვიდრე სიახლეების შექმნასთან.

5.4. შედარება სხვა პოსტ-საბჭოურ ქვეყნებთან (მაგ.: ესტონეთი, მოლდოვა)

პოსტ-საბჭოთა სივრცე მსგავსი ახლო ისტორიული წარსულიდან გამომდინარე და მიმდინარე რეგიონული პოლიტიკის კონტექსტშიც (მაგ.: ევროკავშირის აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროგრამა) რეფორმების ვალიდაცია თუ შედარებისთვის დასაბუთებული არჩევანია. ელ. მმართველობის კუთხით გაეროს ინდექსების შედარება (მისი პირობითობის მიუხედავად) მეტყველებს საქართველოს, მოლდოვას და სომხეთის პროგრესზე 2014 წლის ჩათვლით და შემდგომ პოზიციების დათმობაზე. უკრაინის მკვეთრ რეგრესსზე 2010-2014 წლებში. კერძოდ:

	2008	2010	2012	2014	2016
საქართველო	90	100	72	56	61
მოლდოვა	93	80	69	66	65
უკრაინა	41	54	68	87	62
ესტონეთი	13	20	20	15	13
სომხეთი	103	110	94	61	87
აზერბაიჯანი	89	83	96	68	56
ლატვია	36	37	42	31	45
ლიტვა	28	28	29	29	23

ესტონეთმა მიზანმიმართული სახელმწიფო ძალისხმევის შედეგად მსოფლიოში დაიმკვიდრა ელექტრონული მმართველობის ერთერთი ლიდერის სახელი. მართალია პირველ ათეულში ის არ მოხვედრილა, მაგრამ სტაბილურად არის წარმოდგენილი მეორე ათეულში. ესტონური სახელმწიფო თუ კერძო ორგანიზაციების დახმარებით ელ. მმართველობის განვითარებასთან დაკავშირებული პროექტები განხორციელდა საქართველოში, მოლდოვაში, უკრაინაში, აზერბაიჯანსა და სომხეთში. ელექტრონული სისტემების და ციფრული ინოვაციების დანერგვა/განვითარება უკვე 20 წელზე მეტია არამარტო სახელმწიფო პრიორიტეტს, არამედ ეროვნულ კონსენსუსს წარმოადგენს და პოლიტიკის ციკლები მასზე ნაკლებ გავლენას ახდენს.

საქართველოს მსგავსად ესტონეთს არ გააჩნდა ელ. მმართველობის განვითარების გეგმა, თუმცა ჰქონდა ინფორმაციული საზოგადოების განვითარების გეგმა 1999-წლიდან. ამავე დროს, საქართველოსგან განსხვავებით ესტონეთში ისტ ტექნოლოგიების რეალური გამოყენების მხარდაჭერაში კერძო და საბანკო სექტორმა ითამაშა მნიშვნელოვანი როლი. მაგ.: ინტერნეტ-ბანკინგი განვითარდა 1996 წლიდან. სახელმწიფო მომსახურების მისაღებად მოქალაქეები თავდაპირველად საბანკო სისტემის იდენტიფიკაციას იყენებდნენ.[765]

მოლდოვაში რეფორმების პროცესი საჯარო მმართველობაში შედარებით გვიან დაიწყო. ამავე დროს დონორების (განსაკუთრებით მსოფლიო ბანკის) და საერთაშორისო პარტნიორების აქტიური ჩართულობით განხორციელდა ელ. მმართველობის ისეთი ინოვაციური ინიციატივები, რომელთა დანერგვა საქართველოში არ მომხდარა, კერძოდ, მობილური იდენტიფიკაციის და ხელმოწერის სისტემა, ელექტრონული/მობილური გადახდების სისტემა. გარდა ამისა, მოლდოვაში ფუნქციონირებს ელ. მმართველობის ცენტრი სახელმწიფო კანცელარიაში, რომელიც პასუხისმგებელია მთავრობის ტექნოლოგიურ მოდერნიზაციაზე 2020 წლისათვის.

5.5. პოლიტიკის მდგრადობა

ელ. მმართველობის პოლიტიკის ერთიანი ხედვის არარსებობის, მაგრამ ფაქტობრივად წარმატებული და ფუნქციონირებადი სისტემის პირობებში საქართველოში ხელისუფლების შეცვლამ (2012 წელს) არ გამოიწვია პროცესების უკუშექცევა და პროგრამების შეჩერება. ამავე დროს, მნიშვნელოვანი ახალი პროექტები, ერთეულების გამონაკლისით, აღარ განხორციელებულა შემდგომი პერიოდის შედარებად მონაკვეთში. სფეროს ნაკლები პოლიტიკური პრიორიტეტულობის პირობებში და მაღალი დონის პოლიტიკური მხარდაჭერის გარეშე რამდენიმე ინიციატივა დეკლარაციის დონეზე დარჩა (მაგ. ელ. არჩევნებისათვის გაცხადებული ტექნიკური მზაობა). საგულისხმოა, რომ მიუხედავად გარკვეული გაჯერებულობისა, ელ. მმართველობის განვითარების სივრცე ჯერ კიდევ დიდია და შესაბამისი პოლიტიკური ნების შემთხვევაში შესაძლებელია ახალი ინიციატივების განხორციელება.

ძირითადი პროფესიული საკადრო რესურსი შენარჩენებულ იქნა იმავე ან მსგავს პოზიციებზე, რაც ზოგ შემთხვევაში საჯარო მმართველობის დეპოლიტიზების მაჩვენებელია. ამავე დროს, იგივე საკადრო რესურსი ნაკლებად ინიციატივიანი და შემოქმედებითი, ასევე ნაკლებად თვითკრიტიკული გახდა სფეროს პრიორიტეტულობის და შესაბამისი ახალი ინიციატივების შემცირებასთან ერთად.

765 Kitsing, Success Without Strategy: e-Government Development in Estonia. Policy and Internet. 2011. Vol. 3: Is 1, Article 5.

6. ელ. მმართველობა, როგორც „კარგი მმართველობის" ინსტრუმენტი

საჯარო მმართველობაში ტექნოლოგიების დანერგვასთან დაკავშირებული იყო მმართველობის მოდელის ძირეული გარდაქმნის მოლოდინები. ინტერნეტ ეპოქის დასაწყისში აშშ-ს ეროვნული საქმიანობის მიმოხილვა (NPR) წარმოადგენდა კლინტონის ადმინისტრაციის აქცენტს წარმოეჩინა ინფორმაციული ტექნოლოგიები, როგორც მთავრობის რეფორმირების შესაძლებლობა. მისი ანგარიში – „მთავრობის შექმნა, რომელიც უკეთესად მუშაობს, მაგრამ ნაკლებად ხარჯიანია: მოდერნიზაცია ინფორმაციული ტექნოლოგიებით" გამოხატავდა მთავრობის განახლების (reinventing) მოძრაობის ხედვას მიეჩნია ელ. მმართველობა სამთავრობო რეფორმების მთავარ მამოძრავებელ ძალად. [766]

თუმცა, „ელექტრონული მმართველობის მთავარი გამოწვევა არის არა ვებზე დაფუძნებული მთავრობა-მოქალაქეს ტიპის (G2C) ტრანსაქციების განვითარება, არამედ იმ ინსტიტუციური წესრიგის რეორგანიზება და რესტრუქტურიზაცია, რომლებშიც ეს ტრანსაქციები არის ჩაშენებული."[767]

„კარგი მმართველობის" კონტექსტი განსაკუთრებით აღინიშნება განვითარების მისიის მქონე საერთაშორისო ორგანიზაციების პროექტებსა და პროგრამებში.

მსოფლიო ბანკის განმარტებით ელ. მმართველობა ეხება სამთავრობო სააგენტოების მიერ ინფორმაციული ტექნოლოგიების გამოყენებას, რომლებსაც აქვთ უნარი ტრანსფორმაცია გაუწიონ ურთიერთობას მოქალაქეებთან, ბიზნესებთან და მთავრობის სხვა უწყებებთან. ამ ტექნოლოგიებს შეუძლიათ ემსახურონ სხვადასხვა დანიშნულებას: სამთავრობო სერვისების უკეთესი მიწოდება მოქალაქეებისათვის, ბიზნესთან და ინდუსტრიასთან უკეთესი ურთიერთქმედება, მოქალაქეთა ძალმოსილების გაზრდა ინფორმაციაზე წვდომის უზრუნველყოფით, ან მთავრობის უფრო ეფექტიანი მენეჯმენტი. მიღებული სარგებელი შეიძლება იყოს ნაკლები კორუფცია, გაზრდილი გამჭვირვალეობა, შემოსავლების გაზრდა და/ან ხარჯების შემცირება.[768]

ეს განმარტება საგულისხმოა იმითაც, რომ შემოაქვს ელ. მმართველობის და განსაკუთრებით ელ. მომსახურების გავრცელებული დაყოფა 3 კატეგორიად ურთიერთობის ჯგუფებიდან გამომდინარე, კერძოდ:

მთავრობა – მოქალაქე (Government to Citizen – G2C). ურთიერთობის ამ კატეგორიაში ხდება მოქალაქის ინფორმაციული და სხვა მომსახურებით უზრუნველყოფა ნებისმიერ დროს, მყისიერად და მოსახერხებლად.

766 Garson, Public Information Technology and e-Governance, 2005.

767 Fountain, Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change, 2001.

768 http://www.worldbank.org/en/topic/ict/brief/e-government

მთავრობა – ბიზნესი (Government to Business – G2B). ამ ურთიერთქმედებაში გამოყოფენ ბიზნესის მთავრობასთან ურთიერთობის გამარტივებას ონლაინ ტრანსაქციების შემოღებით, რაც ამარტივებს პროცესებს და ეხმარება ბიზნესს კონკურენტუნარიანობის ამაღლებაში.

მთავრობა – მთავრობა (Government to Government – G2G). განსაზღვრავს სხვადასხვა სამთავრობო უწყების კოორდინირებულ ურთიერთობას, მონაცემთა ბაზების და შესაძლებლობების გაზიარებას, ეფექტიანობის გაზრდას სამთავრობო მომსახურების მიწოდების გასაუმჯობესებლად.

6.1. ინფორმაციული ტექნოლოგიები, როგორც გარდაქმნების ხელშემწყობი

ტექნოლოგიური რევოლუციის პროდუქტებმა ეტაპობრივად გამოავლინა თავისი შესაძლებლობები საჯარო მმართველობის გარდაქმნაში. ცვლილებების განხორციელება შესაძლებელია მმართველობის ყველა დონეზე – ცენტრალური ხელისუფლება, ადგილობრივი ხელისუფლება, ან რომელიმე კონკრეტულ სტრუქტურაში, მაგალითად, სამინისტროში ან მის ქვემდებარე სტრუქტურაში.

თვისობრივად გამოყოფენ შესაძლო ცვლილების რამდენიმე განზომილებას:

- ტექნოლოგიური: მოაქვს გაუმჯობესება, ეფექტიანობა, ეფექტურობა;
- საზოგადოებრივი: მოქალაქეებთან ინტერაქციის გაუმჯობესება, დემოკრატიის გაძლიერება;
- მმართველობითი: გაუმჯობესებული და მეტად კონტროლირებადი მართვა; პროცესების ოპტიმიზაცია.

6.1.1. გამოწვევები ინფორმაციული ტექნოლოგიების როლის გაძლიერებაში

1) პირველი და უშუალო გამოწვევა დაკავშირებულია სახელმწიფო ბიუროკრატიის ფუნქციონირებასთან გარკვეული ჩამოყალიბებული და რეგულირებული წესების თანახმად. ამ პროცედურების ხელაღებით შეცვლა თუნდაც ახალი ტექნოლოგიების დანერგვის აუცილებლობის მოტივით უქმნის საფრთხეს თავად ინსტიტუციის ეფექტიან საქმიანობას. ამდენად, ბიუროკრატიის კონსერვატიზმი რადიკალურ ტექნოლოგიურ ცვლილებებს გარკვეულწილად ეწინააღმდეგება.
2) მეორე გამოწვევა დაკავშირებულია სამთავრობო უწყებების დამოუკიდებლობით და არაკოორდინირებულობით ტრადიციულ ვებერიანულ მოდელში. თეორიულად ინფორმაციული ტექნოლოგიების შესაძლებლობები სწორედ თანამშრომლობის გაძლიერებას და უწყებათაშორისი

ერთიანი მიდგომების ან სტანდარტების დანერგვას უწყობს ხელს. თუმცა პრაქტიკაში ასეთი ჰორიზონტალური კავშირები ხშირად შედარებით ნაკლებად სიცოცხლისუნარიანია განვითარებული დემოკრატიის და ძლიერი ადმინისტრაციის პირობებშიც.[769]

3) მესამე გამოწვევა დაკავშირებულია ტექნოლოგიების უტილიტარულ აღქმასთან. კომპიუტერული ტექნიკის შეძენა და პროგრამული უზრუნველყოფის შექმნა თავისით არ იწვევს სასურველ ცვლილებებს. ხშირად ტექნოლოგიისა და მათზე პასუხისმგებელი პირების როლი ადმინისტრაციული პროცესების ოპტიმიზაციაში და პოლიტიკის განსაზღვრაში არ არის სათანადოდ გააზრებული.

4) მეოთხე გამოწვევა არის ტექნოლოგიური ცვლილებების განხორციელების ღირებულება. პროექტების ფინანსური უზრუნველყოფის ნაკლებობა პირდაპირი რისკია ნებისმიერ ცვლილების დასანერგად.

5) მეხუთე გამოწვევა დაკავშირებულია ადამიანური რესურსის ცოდნისა და უნარების გაძლიერების საჭიროებასთან ინფორმაციული სისტემების ინდივიდუალური და გუნდური გამოყენების კუთხით.

6) მეექსვე გამოწვევა განპირობებულის საზოგადოების ნაწილის მიერ ელ მართვის ზოგიერთი სახის მიუღებლობით, მაგ. პირადობის ელ. მოწმობა და მასთან დაკავშირებული კონტროლის შიში ან რელიგიური მოსაზრებებით მისი უარყოფა.

აღნიშნული და სხვა გამოწვევების გათვალისწინება აუცილებელია ელ. მართვის პოლიტიკის და თანმდევი ინფორმაციული სისტემების დანერგვისას საჯარო მმართველობაში როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ასევე უწყებრივ დონეზე.

6.1.2. მთავარი ინფორმაციული ოფიცრის (CIO) როლი

ზემოთხსენებულ მესამე გამოწვევაზე რეაგირების შედეგად, აშშ-ში და ევროპის ქვეყნებში განვითარდა მთავარი ინფორმაციული ოფიცრის (CIO) ინსტიტუტი სახელმწიფო სტრუქტურებში. მათი როლის გაძლიერებას ხელი შეუწყო შესაბამისმა რეგულაციებმა, რომელიც ყველა უწყებას ავალდებულებდა ასეთი პოზიციის შექმნას. უფრო მეტიც უწყებათაშორისი ინფორმაციული პოლიტიკის კოორდინაციის მიზნით აშშ-ში შეიქმნა CIO საბჭო.

მთავარი ინფორმაციული ოფიცრის პასუხისმგებლობისა და საქმიანობის სფეროში გამოყოფენ შემდეგ მიმართულებებს: [770] IT სტრატეგიული განვითარება, IT კაპიტალის დაგეგმვა და ინვესტიციების მართვა,

769 Fountain, Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change, 2001.

770 Reddick, Public Administration and Information Technology. Jones & Bartlett Learning, 2012, 105.

ინფორმაციული უსაფრთხოება, ინფორმაციული უფლებების (დაშვებების) მენეჯმენტი, ადამიანური რესურსების დაგეგმვა, ინფორმაციის შეგროვება და გავრცელება, ჩანაწერების მართვა, პირადი მონაცემების დაცვა, სტატისტიკის პოლიტიკა და კოორდინაცია, [საჯარო] ინფორმაციის გაცემა, საწარმოო/ორგანიზაციული სტრუქტურა (enterprise architecture), სისტემების შეძენა, განვითარება და ინტეგრაცია, ელ. მმართველობის ინიციატივები.

ასეთი ჰორიზონტალური „ვირტუალური" მმართველობის სააგენტოები სხვა ქვეყნებშიც შეიქმნა, მათ შორის ერთ პერიოდში საქართველოშიც მოქმედებდა, მაგრამ საბოლოოდ პოლიტიკის შექმნაზე რადიკალური გავლენა ვერ იქონია.

6.1.3. ფუნქციონალური თავსებადობა და მონაცემთა გაცვლა

პრაქტიკაში ინფორმაციული სისტემების და პროექტების უწყებრივ დონეზე განვითარების კვალობაზე ელ. მმართველობის ინტეგრაციულ ეტაპზე კრიტიკულად მნიშვნელოვანი ხდება მათი ფუნქციონალური თავსებადობა და მონაცემთა გაცვლის არხების თუ სტანდარტების არსებობა. ასეთი სტანდარტის არქონის ერთერთი საწყისი მაგალითია მრავალფეროვანი არათავსებადი ქართული ფონტების გამოყენება საჯარო დაწესებულებებში ინფორმაციული ეპოქის გარიჟრაჟზე. თუ პოლიტიკის კოორდინაციის დონეზე გარღვევების განხორციელება კომპლექსური ამოცანაა, ტექნოლოგიური თავსებადობის უზრუნველყოფა შედარებით იოლად შეიძლება გადაწყდეს ტექნოლოგიური ინსტრუმენტების გამოყენებით. სხვადასხვა ქვეყნები ამ მიზნით განსხვავებულ საშუალებებს მიმართავენ. საქართველოში 2010 წელს ჩამოყალიბდა მონაცემთა გაცვლის სააგენტო, როგორც იუსტიციის სამინისტროს დაქვემდებარებული სსიპ-ი. მისი მთავარი ამოცანებია:

- ელექტრონული მმართველობის პოლიტიკის შემუშავება;
- მონაცემთა გაცვლის ინფრასტრუქტურის უზრუნველყოფა, რომლის ძირითადი ფუნქციაა „მონაცემთა ბაზებისა და ინფორმაციული ტექნოლოგიების (სისტემების) დაკავშირება საჯარო სექტორში, აგრეთვე ამ ინფორმაციულ რესურსებთან სანქცირებული გარე (სამოქალაქო სექტორის) წვდომის უზრუნველყოფა";
- ინფორმაციული უსაფრთხოების პოლიტიკის შემუშავება და მისი განხორციელების ხელშეწყობა.[771]

771 იხ. საქართველოს 2010 წლის კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს შექმნის შესახებ".

ფაქტობრივად ელექტრონული მმართველობის და ინფორმაციული/კიბერ უსაფრთხოების სფეროში მონაცემთა გაცვლის სააგენტო ინიცირებას უწევს საკანონმდებლო ცვლილებებს, პოლიტიკისა და სტრატეგიების შემუშავებას, სტანდარტების და საუკეთესო პრაქტიკის დანერგვას.

სააგენტო ასევე ოპერირებას უწევს ელ. მმართველობის ერთიან სამთავრობო პორტალს my.gov.ge, რომლითაც ტექნიკური თუ სხვა მიზეზებით მომხმარებელთა ძალიან მცირე რაოდენობა სარგებლობს.

6.2. საჯარო მმართველობის მოდერნიზაცია. ტექნოლოგია და ბიუროკრატია

მოდერნიზაციის (reengineering) ტერმინი საჯარო მმართველობაში ბიზნესის გავლენით მოხდა. ბიზნეს პროცესების რეინჟინირინგი ცნობილი და ეფექტიანი ინსტრუმენტია ორგანიზაციებში პროცესების გაუმჯობესებისათვის სერვისის თუ პროდუქტის შექმნის ოპტიმალური სისტემის დასანერგად. მკვლევარები გარკვეულწილად უპირისპირებენ ძველ და ახალ საჯარო მმართველობას. კერძოდ:

ტრადიციული ბიუროკრატიისათვის დამახასიათებელია: ლეგიტიმურობა; კანონის უზენაესობა; დეტალური წესების შექმნა; ეფექტიანობა; თანასწორობა; მიუკერძოებლობა; ობიექტურობა; გამჭვირვალეობა; ანგარიშვალდებულება; მაღალი სპეციალიზაცია; მოქალაქე, როგორც ადმინისტრაციის დაქვემდებარებული.[772]

ახალი საჯარო მართვის პრინციპებია: ორიენტაცია მომხმარებელზე; დეცენტრალიზაცია; შედეგზე ორიენტაცია; გაუმჯობესებული ანგარიშვალდებულება; მეტი პასუხისმგებლობა კლიენტის საჭიროებების დაკმაყოფილებაზე; ფოკუსი ხარჯების ეფექტიანობასა და პროდუქტიულობაზე; საბაზრო მექანიზმების შემოტანა (კონკურენცია, ინცენტივები); დერეგულაცია, როგორც რეფორმების სტრატეგია; უფრო პროაქტიული მიდგომა რეაქტიულის ნაცვლად; კონტროლის წანაცვლება ბიუროკრატიიდან მოქალაქეებზე; ხარჯვის ნაცვლად შემოსავლის გენერირება. [773]

ბოლო პერიოდში ახალი საჯარო მენეჯმენტის შემდგომი (post NPM) დისკურსი მოიცავს როგორც ახალი საჯარო მენეჯმენტის კრიტიკულ მიმოხილვას, ასევე ახალი ტიპის მმართველობის პარადიგმის შეთავაზებას, რომელსაც ზოგჯერ „ციფრული ეპოქის მმართველობას უწოდებენ".[774]

772 Persson/Goldkuhl, Government Value Paradigms – bureaucracy, new public management and e-government. Communications of the Association for Information Systems, 2010, 51.

773 იქვე. 53.

774 Cordella/Iannacci, Information systems in the public sector: The e-Government enactment frame- work. The Journal of Strategic Information Systems, 2010, 19, 52–66.

მისი მთავარი დამახასიათებელი პრინციპებია:

1) ცენტრალური ხელისუფლების შესაძლებლობების გაძლიერება მიაღწიოს მეტ კოორდინაციას „ერთიანი მმართველობის" ხედვიდან გამომდინარე;

1) სამთავრობო ორგანიზაციების სტრუქტურული რეინტეგრაცია სექტორთაშორის ერთეულებად, პროგრამებად ან პროექტებად, რომლებიც იქმნება ქსელური მმართველობის „საჯარო ღირებულების" სადემონსტრაციოდ და საჯარო მომსახურების „სილოსიზაციის" შესამცირებლად.[775]

6.3. ქართული კონტექსტი და მაგალითები. ორგანიზაციული ქცევა და კულტურული გავლენები

ქართულ კონტექსტში მეტნაკლებად ყველა წარმატებული პროექტი ელ. მმართველობის სფეროში შეიძლება მიკუთვნებულ იქნას ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონტექსტს. ელ. მთავრობის ამოცანების წარმატებული გადაწყვეტა ყოველთვის იყო წარმოჩენილი შესაბამისი რეფორმის წარმატების და საჯარო მმართველობის მოდერნიზაციის კუთხითაც.

ამავე დროს, ჰორიზონტალური უწყებათაშორისი კორდინაციის სტრუქტურები, რომელთა ამოცანაც იქნებოდა პოლიტიკის დაგეგმვა ან საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარება, ნაკლებად სიცოცხლისუნარიანი აღმოჩნდა. ამის მაგალითებია, ელექტრონული მმართველობის საბჭო, რომლებიც აქტიური იყო შედარებით მოკლე პერიოდში (2006-2008), ასევე მთავრობის ადმინისტრაციაში შექმნილი ელექტრონული მმართველობის დეპარტამენტი, რომელმაც დეპარტამენტის სახით მხოლოდ წელიწადნახევარი იარსება (2014-2016).

ინფორმაციული ტექნოლოგიების ორგანიზაციულ სტრუქტურას გავლენა ზე საუბრისას გამოყოფენ მის შესაძლებლობას შეამციროს საშუალო რგოლის მენეჯმენტის მნიშვნელობა, განავითაროს დისტანციური მუშაობის პრაქტიკა და მოახდინოს ორგანიზაციული სტრუქტურების დეცენტრალიზაცია.[776] ამავე დროს, საჯარო სამსახურის სპეციფიკიდან გამომდინარე, განსხვავებით ბიზნეს-ორგანიზაციებისგან, მხოლოდ გარკვეულ დეცენტრალიზაციას აქვს ადგილი. ამის მაგალითია, როგორც ელ. მმართველობის მანდატის სსიპ-ები, ასევე შიდა ორგანიზაციული სტრუქტურის ცვლილება მეტი მიმართულებების გამოყოფით და ჰორიზონტალური ინტეგრაციის გაძლიერებით.

775 Wallis/Zhao, e-Government Development and Government Effectiveness: A Reciprocal Relationship, International Journal of Public Administration, Jan 2017, 10.

776 Garson, Public Information Technology and e-Governance, 2005, 451-453.

ორგანიზაციულ ქცევასთან დაკავშირებით ინფორმაციული ტექნოლოგიების გავლენებიდან ყველაზე ხშირად აღნიშნავენ მათ შესაძლებლობას გაზარდოს სოციალური კაპიტალი და ურთიერთქმედება თანამშრომლებს შორის. ამავე დროს, საჯარო მოხელის თვალდახედვიდან გაზრდილ კომუნიკაციას შესაძლოა ჰქონდეს, როგორც დადებითი (მეტი ინფორმაციის გაზიარება), ასევე უარყოფითი (შესრულების ხარისხის მეტი მონიტორინგი) მხარე.[777]

კულტურული გავლენებიდან საქართველოს კონტექსტში შეიძლება გამოვყოთ ჰოფსტედესეული[778] ტერმინოლოგიით მაღალი ძალაუფლებრივი დისტანცია, რომელიც მმართველობის კონტექსტში გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღების პასუხისმგებლობის დელეგირებას ერთპიროვნულად ხელმძღვანელ პირზე. შესაბამისად, პოლიტიკური ლიდერობის ნაკლებობის პირობებში საჯარო პროფესიული მოხელეების ხმა და ინიციატივები ისეთ ცოდნატევად სფეროებში, როგორიცაა ელ. მმართველობა, იკარგება პოლიტიკური იერარქიის ზედა საფეხურებზე, რაც ასევე ხელს უწყობს გადაწყვეტილების მიღების სტაგნაციას.

6.4. ელ. მმართველობა და საჯარო სამსახურის რეფორმა. ადამიანური რესურსების მართვა

ელ. მმართველობის ზოგჯერ განიხილება, როგორც საჯარო სამსახურის რეფორმის ნაწილი. სხვადასხვა თეორიული ჩარჩო ამ მიმართულებით ინფორმაციული ტექნოლოგიების შესაძლებლობებს განსხვავებულად წარმოაჩენს, მაგ.: კონტროლის თეორიის თვალთახედვიდან IT შესატყვისი პოლიტიკური ნების და ლიდერობის გარეშე თავისთავად გავლენა არ აქვს მმართველობით რეფორმებზე და ის მხოლოდ აძლიერებს არსებული კონტროლის მექნიზმებს.[779]

ამავე დროს პოლიტიკური ნების შემთხვევაში და/ან მიმდინარე რეფორმების გასაძლიერებლად ინფორმაციული ტექნოლოგიები შესაძლოა იყოს მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი.

საქართველოში პირველი და წარმატებული ინიციატივები მთლიანი მმართველობითი სისტემის რეფორმირების კონტექსტში ხორციელდებოდა. ბოლო პერიოდში, საჯარო სამსახურის რეფორმის გეგმის მიღებასთან ერთად, ელ. მმართველობის სტრატეგიაც სწორედ პოლიტიკის ამ მიმართულებაში გაერთიანდა.

777 Kraemer/Dedrick, Computing and public organization Journal of Public Administration Research and Theory, 1997 7(1), 103-104.

778 Hofstede/ Hofstede/ Minkov, Cultures and Organization Software of the Mind, McGraw Hill, 2010, 60.

779 Kraemer/King, Information Technology and Administrative Reform. Will e-Government be different. International Journal of Electronic Government Research, 2006, 2(1), 1-20.

ელ. მმართველობასთან დაკავშირებული საკითხებიდან საჯარო სამსახურის რეფორმაში გათვალისწინებულია სახელმწიფო სერვისების მიწოდების გაუმჯობესება. კერძოდ, მათზე დანაბარი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა სხვადასხვა არხებით. „სადაც ეს შესაძლებელი იქნება შემუშავდება მიწოდების ელექტრონული არხები და, ასევე, ძირითადი სერვისები და ელექტრონული სერვისები, ხელმისაწვდომი გახდება განსაკუთრებული საჭიროებების მქონე მოქალაქეებისთვის, როგორებიც არიან შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირები, ხანდაზმული პირები, უცხოელები, ბავშვიანი ოჯახები და სხვა.“[780]

ასევე, შემუშავდება სერვისებისა და ელ-სერვისების მიწოდების ერთიანი სამართლებრივი ჩარჩო და ხარჯთაღრიცხვის მეთოდოლოგია ცენტრალურ დონეზე.[781]

სამთავრობო ანგარიშვალდებულობის და მონიტორინგის კუთხით რეფორმების გეგმა ასახავს „ღია მმართველობის პარტნიორობის“ ფარგლებში საქართველოს ვალდებულებებს: კერძოდ, ინფორმაციის თავისუფლების რეფორმა, ელექტრონული პეტიციების პორტალი, ღია ფორმატის ჭრილში პოლიტიკური პარტიების ფინანსური ანგარიშების გამოქვეყნებით საჯარო სექტორის გამჭირვალობის უზრუნველყოფა, საჯარო სამსახურის დაკომპლექტების რეგულაციების გაუმჯობესება და თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარირების მონიტორინგის სისტემის შექმნა.[782]

ამჟამად, ელ. გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი საჯარო მოხელეთა ქონებრივი დეკლარაციების ვებგვერდი – declaration.ge ათავსებს საჯარო მოხელეთა სავალდებულო ფინანსურ დეკლარაციებს, მაგრამ მათი მონიტორინგი და გადამოწმება პრობლემატურია.

საჯარო მმართველობის მიმდინარე რეფორმის ერთერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია ადამიანური რესურსების მართვის შესაბამისი სისტემის მოდერნიზება. არსებული დოკუმენტბრუნვის ელ. სისტემების ნაწილი მოიცავს ადამიანური რესურსების მართვის მოდულებსაც. ელ. მმართველობის კუთხით მნიშვნელოვანია საჯარო მოხელეების კვალიფიკაციების, პორტფოლიოების და დასაქმების მენეჯმენტის ქმედითი ელ. სისტემის შექმნა.

ამჟამად ადამიანური რესურსების მართვის სისტემები ინერგება სამინისტროებში, მათ დაქვემდებარებულ სსიპ-ებში, მუნიციპალიტეტებში და გუბერნატორების ადმინისტრაციებში.

780 საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 2015, 30-31.

781 იქვე, 31

782 იქვე, 26.

7. საკანონმდებლო ბაზა

7.1. პირველი გამოწვევები და შემდგომი განვითარება

ელექტრონულ ვირტუალურ სივრცეში იურიდიული ძალის ქმედების განხორციელება შესაბამის კანონმდებლობას ან რეგულაციებს უნდა ეფუძნებოდეს. სახელმწიფო ელექტრონულ სისტემებში პირველ რიგში კანონმდებლობით განმარტებული და რეგულირებული უნდა იყოს ელექტრონული დოკუმენტი და ელექტრონული იდენტიფიკაციის საშუალებები. გარდა ამისა, კანონდებლობა დიდ როლს თამაშობს ინფორმაციის თავისუფლების და ასევე ინფორმაციული უსაფრთხოების უზრუნველყოფაში.

ასევე, ტექნოლოგიების მეშვეობით უფრო მარტივი და ეფექტიანი გახდა ადმინისტრაციული დოკუმენტბრუნვის და ინფორმაციის ურთიერთგაცვლის წარმოება, რამაც განაპირობა საჯარო სექტორში არსებობს შესაბამისი რეგულაციების მიღება.

საქართველოს კონტექსტში ზოგადად ელ. მმართველობის განვითარება უფრო მეტად მენეჯმენტზე დაფუძნებული ამერიკული მოდელით ხდებოდა, ვიდრე კანონმდებლობაზე დაფუძნებულ კონტინენტურ/გერმანული ტრადიციის შესაბამისად. შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები უფრო ხშირად დაწყებული პროექტების კვალდაკვალ მიიღებოდა, ვიდრე საერთო პოლიტიკის ფარგლებში.

ელექტრონული დოკუმენტის შესახებ კანონის პროექტები საქართველოში 2000 წლების პირველ ნახევარშიც შემუშავდა. თუმცა კანონის პირველი რედაქციის მიღება მოხდა მხოლოდ 2008 წლის მარტში. ხოლო 2017 წლის აპრილში ის განახლდა.[783] კანონი ცნობს ელექტრონული დოკუმენტის აუთენტურობის და ზოგადად ელექტრონული იდენტიფიკაციისთვის გამოყენებული ტექნიკური და კრიპტოგრაფიული საშაულებების ერთობლიობით შექმნილ ე.წ. კვალიფიციურ ელექტრონული ხელმოწერას, რომელიც ადასტურებს ელექტრონული დოკუმენტის კავშირს ხელმომწერ პირთან. აღსანიშნავია, რომ პრაქტიკაში ხელმოწერის დასკანერებული ასლის გამოყენება ან სხვა ტიპის კვაზი-ციფრული ხელმოწერები საკმაოდ გავრცელებულია, თუმცა ეს ციფრულ ხელმოწერას არ ნიშნავს. თუ ელექტრონული დოკუმენტბრუნვა და ურთიერთთავსებადობა სახელმწიფო ორგანიზაციებში უკვე მთლიანად დანერგილია, კვალიფიციური ელექტრონული ხელმოწერის გამოყენება ჯერ კიდევ სტატისტიკურად უმნიშვნელო დონეზეა.

კიდევ ერთი კანონი „ინფორმაციის ერთიანი სახელმწიფო რეესტრის შესახებ" ემსახურება ელ. მთავრობის შიდა ინფორმაციული რესურსების ეფექტიანი მართვის გაზრდას. მისი მიზანია „ხელი შეუწყოს საქართველოს საჯარო სექტორ-

783 ელექტრონული დოკუმენტისა და ელექტრონული სანდო მომსახურების შესახებ საქართველოს კანონი (21/04/2017).

ში არსებული რეესტრების, მონაცემთა ბაზების, მომსახურებისა და ინფორმაციული სისტემების ერთიანი სახელმწიფო რეესტრის შექმნას", განსაზღვროს მათი წარმოების ერთიანი სტანდარტები და სახელმწიფო პოლიტიკა.

სხვა კანონები, რომლებიც დაკავშირებულია ელ. მმართველობასთან არის კანონი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ და კანონი ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ (წარმოჩენილია მე-10 ქვეთავში).

ელექტრონული მმართველობის პროგრამების და პროექტების განხორციელების პროცესში ბევრი თანმდევი იურიდიული სახის კოლიზიაც გადაწყვეტილი იქნა. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ფაქტიური მომსახურების მოდელი, რომლებსაც ეყრდნობა წამყვანი სსიპ-ები კონცეპტუალურად არ იყო გაწერილი მთავრობის ფუნქციებში, კერძოდ, სახელმწიფო მომსახურების ცნება საერთოდ არ არსებობს ზოგად ადმინისტრაციული კოდექსში. სსიპ-ების საქმიანობა რეგულირდება მათ შესახებ კანონებით ან კანონქვემდებარე აქტებით, რომლებიც მომსახურების გაწევას წარმოაჩენენ, როგორც მათ ძირითად ფუნქციას. ბოლო პერიოდში ამ მიმართულებით გადაიდგა ნაბიჯები და მომზადდა ცვლილებები ზოგად ადმინისტრაციული კოდექსში.

7.2. ევროკავშირის რეგულაციებთან ჰარმონიზაცია და საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკები

ევროკავშირის რეგულაციებთან საქართველოს კანონმდებლობის ჰარმონიზაციას საფუძველი 1997 წელს ჩაეყარა პარლამენტის დადგენილებით „საქართველოს კანონმდებლობის ევროპის კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის შესახებ".

ელექტრონულ მმართველობასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია მოიცავდა ინტელექტუალური საკუთრების უფლებებს ციფრულ ეპოქაში, სატელეკომუნიკაციო სექტორის დერეგულაციას, ბოლო პერიოდში კი ურთიერთთავსებადობის ჩარჩოს, რაც ინფორმაციის ნაკადების ურთერთგაცვლის სტანდარტებს აწესებს.

პერსონალურ მონაცემთა სფეროში ევროსაბჭოს კონვენციების შესახებ ინფორმაცია მოცემულია მე-10 ქვეთავში.

2015 წლიდან ამოქმედდა ციფრული ბაზრების ჰარმონიზაციის ინიციატივა აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებისათვის, რომელიც ელექტრონულ ბიზნესთან და ინფრასტრუქტურასთან ერთად ერთად მოიცავს ელ. ჯანდაცვას, ელ. იდენტიფიკაციას, კიბერ-უსაფრთხოებას. ეს საშუალებას იძლევა გაზიარებულ და ათვისებულ იქნეს საუკეთესო ევროპული პრაქტიკები როგორც ქვეყნების შიგნით, ასევე ქვეყნებს შორისაც.

რამდენიმე ვალდებულება დაკავშირებულია ელ. შესყიდვების სისტემის და მასთან დაკავშირებული რეგულაციების დაახლოება ევროკავშირის კანონ-

მდებლობასთან. ამ მიმართულებით აღსანიშნავია ორეტაპიანი ელექტრონული ტენდერის შემოღება, რომელიც ფასის კომპონენტის გარდა დამატებით მოიცავს ხარისხის კომპონენტს, ასევე დოკუმენტების მომზადების პერიოდის გაზრდა და თანასწორი მოპყრობისა და პროპორციულობის პრინციპების საკანონმდებლო დონეზე აღიარება. განვითარების შემდგომი ეტაპები განხორციელების ვადებით მკაფიოდ არის გაწერილი.[784]

8. ელ. დემოკრატია

ინფორმაციულ ტექნოლოგიებს გააჩნიათ პოტენციალი უფრო გამჭვირვალე და ღია გახადონ ხელისუფლების საქმიანობა. დემოკრატიული ტრადიციის მქონე ქვეყნებში ელექტრონული საშუალებები ხშირად აძლიერებენ არსებულ დემოკრატიულ პრაქტიკას. ერთერთი კლასიფიკაციით [785] ელ. დემოკრატიაში გამოყოფენ 6 ძირითად მიმართულებას:

- ელ. აქტივიზმი – ელექტრონული საშუალებების გამოყენება სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფების მიერ საჯარო პოლიტიკაზე გავლენის მოსახდენად.
- ელ. კამპანიები -ისტ-ის საშუალებით მოხალისეთა მობილიზაცია, ფანდრაიზინგი, ინფორმაციის გავრცელება და სხვა აქტივობები საარჩევნო პროცესის დროს.
- ელ. ხმის მიცემა – ელექტრონული საშუალებების გამოყენება ხმის მიცემის ან გამოკითხვის პროცესში.
- ელ. კანონშემოქმედება – ისტ-ის გამოყენება კანონშემოქმედებით პროცესის გასაუმჯობესებლად – მეტი გამჭვირვალეობით, კანონპროექტების წინასწარი გამოქვეყნებით და კომენტირების საშუალებებით.
- ელ. სამოქალაქო აქტივიზმი – ძირითადად ეხება საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გაზრდას ციფრული საშუალებების გამოყენებით.
- ელ. თანამონაწილეობა – მოქალაქეების ჩართულობის გაუმჯობესება მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღებაში -უკუკავშირის და ზეგავლენის მოხდენის მექანიზმების გაძლიერებით.

784 საქართველოს მთავრობის 2016 წლის №536 განკარგულება „სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში განსახორციელებელი ცვლილებების შესახებ საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოციირების შეთანხმების, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების (DCFTA) საფუძველზე ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების გზამკვლევის“ დამტკიცების თაობაზე.

785 Garson, Public Information Technology and e-Governance, 2005.

8.1. საჯარო ინფორმაციაზე წვდომა. გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება

ზოგადად, საჯარო ინფორმაციაზე წვდომის შესაძლებლობას და ხარისხს მიიჩნევენ დემოკრატიის განვითარების ინდიკატორად. დემოკრატიული ქვეყნებში საჯარო ინფორმაციის გამჭვირვალობა უზრუნველყოფილი იყო ინფორმაციული ეპოქის დაწყებამდეც. ამავე დროს, ინტერნეტის საყოველთაო გავრცელებამ ხელი შეუწყო საჯარო ინფორმაციაზე უნივერსალურ წვდომასაც, იმ წინაპირობით, რომ მთავრობა აქვეყნებს შესაბამის ინფორმაციას.

არსებობს დასაბუთებული მოსაზრება, რომ ზოგადად გამჭვირვალობის მოთხოვნა მოდის კერძო სექტორიდან, რაც გლობალური ეკონომიკის ეფექტიანი ფუნქციონირების წინაპირობაა[786].

გამჭვირვალობა საშუალებას აძლევს ამომრჩეველს იყოს მეტად ინფორმირებული და გააკეთოს შესაბამისი არჩევანი. გამჭვირვალობა სამთავრობო გადაწყვეტილების მიღებისას, როცა ცხადია, ვინ რაზე არის პასუხისმგებელი, ხელს უწყობს ანგარიშვალდებულების გაძლიერებას საარჩევნო ბიულეტენის მეშვეობით.[787]

8.1.1. განვითარების ისტორიული ჭრილი

საჯარო ინფორმაციის გავრცელების ხელშეწყობა ან შეზღუდვა პოლიტიკური ფაქტორებით და კონიუნქტურითაც არის განპირობებული. გამჭვირვალეობა იზღუდება იქ, სადაც სახელმწიფო ხედავს უსაფრთხოების რისკებს. შესაბამისად ხდება ზღვარის გადაწევა მეტი ან ნაკლები გამჭვირვალეობის მიმართულებით.

სამთავრობო გამჭვირვალეობაზე ასევე მოქმედებს მმართველი პოლიტიკური ძალის პოლიტიკური პოზიციონირება.

აშშ კონტექსტში, რესპუბლიკელების ადმინისტრაციები მეტწილად ზღუდავენ წვდომას სამთავრობო ინფორმაციაზე, ხოლო დემოკრატიული ადმინისტრაციები უზრუნველყოფენ მეტ გამჭვირვალეობას.[788] მაგ.: ელ. მმართველობის პირველი დეკადის -1990-2000 წლების შემდეგ, ჯორჯ ბუშის ადმინისტრაციის პირობებში და 2001 წლის სექტემბრის ტერორისტული შეტევების კვალობაზე გარკვეულად შეიზღუდა საჯარო ინფორმაციაზე წვდომა და გაძლიერდა საიდუმლო მიყურადების დაშვების პრაქტიკა უსა-

786 Oliver, What is Transparency? McGraw Hill Professional, 2004, 52.

787 Norris, Digital Divide, Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide. Cambridge University Press, 2001, 102.

788 Jeremy/Lewis, Tide of Security Secrecy, Tide of Transparency. In Handbook of Public Information System Editors: Christopher/Shea/Garson, 2010, 45.

ფრთხოების საჭიროებებიდან გამომდინარე. განსაკუთრებით 2002 წლიდან, „სამშობლოს უსაფრთხოების დაცვის აქტის" მიღებამ მნიშვნელოვნად შეზღუდა ინფორმაციის თავისუფლების აქტი და ჯარიმების დაწესებით უბიძგებდა საჯარო მოხელეებს თავი შეეკავებინათ ინფორმაციის გამჟღავნებისაგან.[789]

ობამას ადმინისტრაციამ თავიდანვე აიღო გეზი მეტი სამთავრობო ანგარიშვალდებულებისკენ და მოქალაქეებზე ინფორმაციის შეგროვების პრაქტიკის შეზღუდვაზე. გარდა გამჭვირვალეობის პრიორიტეტულობის ხელახალი გაცხადებისა ქვეყნის შიგნით, სწორედ ობამას აქტიური ჩართულობით მოხდა სამთავრობო ინფორმაციის ღიაობის დამკვიდრება საერთაშორისო კონტექსტში „ღია მმართველობის პარტნიორობის" სახით.

8.1.2. ბოლო პერიოდის ტენდენციები (ღია მმართველობის პარტნიორობა)

აშშ და ბრაზილიის პრეზიდენტების ინიციატივით 2011 წლიდან ამოქმედდა საერთაშორისო პლატფორმა „ღია მმართველობის პარტნიორობა" (OGP). მასში გაწევრიანება შეუძლია ქვეყანას, რომელიც აღიარებს ღია მმართველობის დეკლარაციას და აკმაყოფილებს გარკვეულ კრიტერიუმებს, კერძოდ უზრუნველყოფილი აქვს, ფისკალური გამჭვირვალობა, ინფორმაციაზე წვდომა, საჯარო პირების შესახებ ინფორმაციის გამჟღავნება, მოქალაქეთა ჩართულობა.

საერთაშორისო პლატფორმა უზრუნველყოფს მთავრობების მიერ ვალდებულებების აღებას გამჭვირვალობის გაუმჯობესებაში, მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდაში, კორუფციასთან ბრძოლაში და ახალი ტექნოლოგიების გამოყენებაში კარგი მმართველობისათვის. 2-წლიანი სამოქმედო გეგმები ქვეყნდება პლატფორმის ვებგვერდზე და შემდგომ ფასდება თვითშეფასების და დამოუკიდებელი ანგარიშების მექანიზმების საშუალებით. მისი მმართველი კომიტეტი შედგება წევრი სახელმწიფოების და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლებისგან.

ღია მმართველობის პარტნიორობის ძირითადი მიმართულებები/გამოწვევებია:

- გამოწვევა I: საჯარო სერვისების გაუმჯობესება;
- გამოწვევა II: საჯარო სექტორში კეთილსინდისიერების ამაღლება;
- გამოწვევა III: საჯარო რესურსების უკეთესი მართვა;
- გამოწვევა IV: უსაფრთხო გარემოს შექმნა;
- გამოწვევა V: კორპორატიული პასუხისმგებლობის გაუმჯობესება.

789 Garson, Public Information Technology and e-Governance, 2005, 126.

საქართველო ამჟამად ახორციელებს მესამე სამოქმედო გეგმას (2016-2017). საგულისხმოა, რომ წინა გეგმების ყველაზე ამბიციური ვალდებულებები შეუსრულებელი დარჩა. მაგ.: ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობა, კრიმინოგენური რუქა, მოქალაქის პორტალის my.gov.ge მომხმარებლების ზრდა, და სხვა. [790]

პეტიციების პორტალს, რომლის ამოქმედება ჯერ კიდევ 2013 წელს იყო დაგეგმილი, მხოლოდ 2017 წელს მიეცა განხორციელების პერსპექტივა მთავრობის შესაბამისი დადგენილების მიღების შემდეგ (იხ. 8.2.2)

მიმდინარე სამოქმედო გეგმის სიახლეა მუნიციპალიტეტების ვალდებულებების ასახვა. განსაკუთრებით, თბილისის მერიის სამოქმედო გეგმა.

ღია მმართველობის პარტნიორობის საწყის პერიოდში პოპულარული იყო სამთავრობო მონაცემების ღიად და მასიურად განთავსების ინიციატივები (open data) არადამუშავებულ ფორმატში. იგულისხმებოდა, რომ ამ მონაცემებით ისარგებლებდნენ როგორ მეთვალყურე (watchdog) საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, ასევე ბიზნესები, რომლებიც განავითარებდნენ და მომხმარებელს მიანვდიდნენ შესაბამის აპლიკაციებს კონკრეტული თემებზე. ეს მოლოდინი გადამეტებული აღმოჩნდა. პრაქტიკაში არ მომხდარა ღია სამთავრობო ინფორმაციაზე დაფუძნებული კომერციული ინტერნეტ და მობილური აპლიკაციების მასობრივი შექმნა. ამავე დროს, ამ მონაცემების ღია წვდომაში არსებობა, განსაკუთრებით ფინანსური დანახარჯების თუ გეგმების შესახებ საშუალებას იძლევა უკეთ შეფასდეს მთავრობის ეფექტიანობა, ხოლო ბიზნესები ინფორმირებულად ჩაერთონ სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში.

8.1.3. მთავრობის დადგენილება და მისი განხორციელება

სახელმწიფო მომსახურებაში და ელ. მართვაში მიღწეული წარმატებების მიუხედავად 2004-2012 წლებში საქართველოში საჯარო ინფორმაციის გავრცელების კუთხით მნიშვნელოვანი გარღვევა არ მომხდარა. ინფორმაციის თავისუფლების სპეციალურ კანონმდებლობაზე დისკუსია და მუშაობა გრძელდებოდა ხელშესახები შედეგის გარეშე. ახალი ხელისუფლების მმართველობის მეორე წელს 2013 წლის აგვისტოში საქართველოს მთავრობამ მიიღო მნიშვნელოვანი დადგენილება „საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ". მის თანახმად ცენტრალური ხელისუფლების ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია გამოაქვეყნოს პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ნუსხაში შეტანილი ინფორმაცია საკუთარ ელექტრონულ რესურსზე. მსგავსი დადგენილებები მიღებულ იქნა ადგილობრივი ხელისუფლების,

790 ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), 2016.

ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობების, სასამართლო ხელისუფლების ორგანოების და სხვა აღმასრულებელი ორგანოები მიერ. საჯარო დაწესებულების ფუნქციების, სტრუქტურის, ვაკანსიების და საკონტაქტო ინფორმაციის გარდა გამოსაქვეყნებელ ინფორმაციაში შედის ინფორმაცია სახელმწიფო შესყიდვების და ქონების პრივატიზების შესახებ, ინფორმაცია ადმინისტრაციული ორგანოს დაფინანსებისა და ხარჯთაღრიცხვის შესახებ. მათ შორის ინფორმაცია გაცემული სარგოს, დანამატების და პრემიების შესახებ თანამდებობის პირთათვის (ჯამურად) და სხვა თანამშრომლებზე (ჯამურად). მართალია, არსებობს საჯარო ინფორმაციის უფრო დეტალური გამოქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკაც, საბოლოოდ, მიღებული რეგულაცია ცალსახად წინგადადგმული ნაბიჯია მეტი სამთავრობო ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის მისაღწევად.

8.2. ელ. თანამონაწილეობა

ელექტრონული თანამონაწილეობის ქვეშ მოიაზრებენ მოქალაქეთათვის სხვადასხვა დონის მმართველობით გადაწყვეტილებებში საკუთარი პოზიციის წარმოჩენის და მათზე გავლენის მოხდენის მიზნით შექმნილ ელექტრონულ საშუალებებს და პლატფორმებს.

ელექტრონული თანამონაწილეობის ფორმებში გამოყოფენ:

- კონსულტაციას – მოქალაქეებისგან უკუკავშირის მიღებას პოლიტიკის სხვადასხვა საკითხზე;
- განხილვას – ონლაინ დისკუსია და აზრთა გაცვლა პოლიტიკურ საკითხებთან დაკავშირებით, მაგ. საკანონმდებლო ან ბიუჯეტის პროექტის განხილვა;
- გამოკითხვას – მოქალაქეთა შეხედულების გამოკვლევა;
- პეტიციის წარდგენას – მოქალაქეთა გაერთიანების და აზრის გამოხატვის საშუალება პრობლემატური საკითხის წარმოჩენის ან მასზე რეაგირების მიზნით.[791]

8.2.1. საერთაშორისო ინდექსები და რეალური პრაქტიკა

გაეროს ელექტრონული თანამონაწილეობის ლიდერი ათეული 2016 წლისათვის შედგება იმ ქვეყნებისაგან, რომლებიც ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე განსაკუთრებული ყურადღებას აქცევენ მოქალაქეთა ჩართულობის გაძლიერებას ელექტრონული საშუალებების მეშვეობით. კერძოდ,

791 მეტაქსიოტისი/ტერზიევი, საჯარო მოხელის სახელმღვანელო ელექტრონული ჩართულობისა და ელექტრონული პეტიციების შესახებ, 2014.

გაერთიანებული სამეფო, იაპონია, ავსტრალია, სამხრეთ კორეა, ნიდერლანდები, ახალი ზელანდია, ესპანეთი, სინგაპური, კანადა, იტალია, ფინეთი. ზოგადად ინდექსებში ასახულია ე.წ. მიწოდების მხარე, ანუ მთავრობების მიერ შეთავაზებული პლატფორმები, პროექტები თუ სხვა საშუალებები, რომლითაც მოქალაქეს შეუძლია მიიღოს თანამონაწილეობა მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღებაში. მოხმარების მხარე ასეთ ინდექსებში არ იზომება, ამდენად ის უფრო მეტად ასახავს მთავრობის ძალისხმევას, ვიდრე ელ. თანამონაწილეობრივი პროექტების მასობრიობას და წარმატებულობას. გაეროს ელ. თანამონაწილეობის ინდექსში მაღალი მაჩვენებლები შეიძლება ჰქონდეს არადემოკრატიულ, ავტორიტარულ ქვეყნებსაც[792], რომლებიც რამდენიმე ვებგვერდის შექმნით და ელ. ინსტრუმენტების შეთავაზებით იღებენ მაღალ ქულებს. რეალურ თანამონაწილეობას ასეთი ქვეყნები ზოგჯერ ზღუდავენ კიდეც ინტერნეტის ფილტრაციით და შინაარსის კონტროლით.

მსგავსი პროექტების ისტორიული პრაქტიკა მეტყველებს მიწოდებული წინადადებებისა თუ გამოხატული მოსაზრებების ზოგჯერ არარეალისტური ხასიათსა და ხშირ შეუსაბამობაზე მთავრობის რეალურ შესაძლებლობებთან (მაგალითად, გაერთიანებული სამეფოს პეტიციების პორტალზე მილიონზე მეტი ხელმოწერის მქონე პეტიცია აშშ პრეზიდენტის ქვეყანაში არ დაშვების თაობაზე).

ამავე დროს, გაეროს საერთაშორისო ინდექსებს ყურადღებას აქცევენ მთავრობები და წარმატება თუ წარუმატებლობა აღიქმება, როგორც მათი პოლიტიკის შეფასების მაჩვენებელი.

8.2.2. საუკეთესო მაგალითები და საქართველოს კონტექსტი

პეტიციების ერთერთი მთავარი მახასიათებელია მასზე ხელმომწერთა რაოდენობა. არსებობს ხმების მინიმალური ზღვრები, რომელთა არსებობის შემთხვევაში პეტიციის ადრესატი ან პასუხისმგებელი ორგანო ვალდებულია მოახდინოს რეაგირება, მაგ. პარლამენტმა განიხილოს დასმული საკითხი. მაგალითად, ფინეთის კანონმდებლობით 2012 წლიდან 50 000 ხმის მოგროვების შემთხვევაში შესაბამისი სამოქალაქო პეტიციები გადაეცემა პარლამენტს განსახილველად. ის შეიძლება ეხებოდეს როგორც არსებული კანონმდებლობის ცვლილებას, ასევე ახალ საკანონმდებლო წინადადებას. საგულისხმოა, რომ პეტიციების წარმატებისათვის მნიშვნელოვანი სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერა. ფინეთის შემთხვევაში, არასამთავრობო ორგანიზაციამ ღია სამინისტრო შექმნა სპეციალური ვებგვერდი საკანონმდებლო ინიციატივების წინასწარი განხილვისა და გაზიარებისთვის.

792 Grönlund, Connecting eGovernment to realGovernment – the failure of the UN eParticipation index, 2010, Örebro University, Swedish Business School.

შემდგომ ხდებოდა მათი წარდგენა ოფიციალური პეტიციების პორტალზე. ასეთმა მიდგომამ გაზარდა ჩართული მოქალაქეების აქტიურობა, მისცა მათ საკუთარი აზრის გამოხატვის უკეთესი საშუალება და გარკვეულწილად გაზარდა მათი ნდობა პირდაპირი დემოკრატიის ამ ინსტრუმენტის მიმართ.[793]

სხვადასხვა საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით ელექტრონული პეტიციის პორტალის პროექტი საქართველოში რამდენიმე წელი მზადდებოდა. მისი ამოქმედება თავდაპირველად 2013 წლიდან იყო დაგეგმილი, თუმცა სხვადასხვა მიზეზით გადავადდა. საბოლოოდ მთავრობის შესაბამისი დადგენილება ძალაში შევიდა 2017 წლის მაისში.[794] დადგენილება ვრცელდება „ელექტრონული პორტალის მეშვეობით საქართველოს მთავრობის კომპეტენციის ფარგლებს მიკუთვნებულ საკითხებზე წარდგენილ ელექტრონულ პეტიციებზე". განსაზღვრულია პეტიციების წარდგენის წესები და დაწესებულია შეზღუდვები მათ შინაარსთან დაკავშირებით. რეაგირების ინიცირებისათვის ის მოითხოვს 30 კალენდარული დღის ვადაში 10 000 ხელმოწერის შეგროვებას, რაც შესაძლოა მაღალი ბარიერი აღმოჩნდეს.

8.3. სოციალური მედია და ქსელური საზოგადოება

2000-იანი წლების მეორე ნახევრიდან ე.წ. ვებ 2.0 განვითარებამ საშუალება მისცა საბაზო ისტ უნარების მქონე ნებისმიერ მოქალაქეს ინტერნეტში გამოექვეყნებინა არა მარტო საკუთარი ტექსტური კომენტარი სხვადასხვა ფორუმზე, არამედ შეექმნა საკუთარი ვებგვერდები/ბლოგები, რედაქტირება გაეწია ვიკიპედიის ტიპის საცნობარო საიტებისთვის, გაწევრიანებულიყო სოციალური ქსელების პლატფორმებში და შემდგომ გასაზიარებლად აეტვირთა საკუთარი კონტენტი – ვიდეოს, აუდიოჩანაწერის, სურათის სახით. ამჟამად, მილიარდობით ადამიანი ჩართულია მსოფლიო მასშტაბის ქსელში და ნებაყოფლობით აზიარებს საკუთარ მოსაზრებებს, პოზიციას და პირადი ცხოვრების ამსახველ ფაქტებს. ასეთი ორგანიზებული პლატფორმების არსებობა ახალ შესაძლებლობებს უქმნის მთავრობებს მოქალაქეებთან ორმხრივი ურთიერთქმედებისათვის.

სოციალური მედიის პლატფორმები მოიცავს ელექტრონული დემოკრატიის განვითარების პოტენციალს, რაც რეალურად ხორციელდება კიდეც. საჯარო დაწესებულებები იყენებენ ფეისბუქის გვერდებს ინფორმაციის გასავ-

793 Directorate General For Internal Policies Policy Department C: Citizens' Rights And Constitutional Affair Potential And Challenges Of E-Participation In The European Union, Study, 2016, 19.

794 საქართველოს მთავრობის დადგენილება #245 ელექტრონული პეტიციების წარსადგენად ელექტრონული პორტალის (ichange.gov.ge) შექმნისა და ამ პორტალით სარგებლობის წესებისა და პირობების დამტკიცების შესახებ, 18.05.2017.

რცელებლად და საზოგადოებრივი აზრის ფორმირებისთვის (PR). ამავე დროს, მომხმარებელს აქვს შესაძლებლობა გამოხატოს საკუთარი პოზიცია, გამოეხმაუროს ამა თუ იმ სიახლეს და განახორციელოს უკუკავშირი ფირმა ვრობასთან. განსხვავებით სპეციალური პლატფორმებისგან, სოციალური მედია ის ადგილია, სადაც მოქალაქეები ბუნებრივად ხარჯავენ დროს და ცვლიან ინფორმაციას, ამდენად მაღალი ჩართულობის უზრუნველყოფა გაადვილებულია. გარკვეულწილად გადაჭრილია იდენტიფიცირების საკითხებიც, რადგაც პოპულარული სოციალური ქსელები რეალური ადამიანების იდენტიფიცირების ტექნიკურ თუ შინაარსობრივ საშუალებებს იყენებენ (ელექტრონული ფოსტა, ატვირთული სურათები, სხვა ინფორმაცია).

8.4. დეკლარირებული და ფაქტიური მდგომარეობა

ნიშანდობლივია ის გარემოება, რომ ელექტრონული დემოკრატიის სპეციალიზებულ პროექტებში ჩართულობის დონე განსაკუთრებით მაღალი არ არის. უფრო მეტიც, ზოგიერთი ტიპის პროექტი, როგორიცაა თანამონაწილეობრივი ბიუჯეტი, მოითხოვს დამატებით დანახარჯებს და ძალისხმევას ფინანსურ საკითხებში მონაწილეთა კვალიფიკაციის ამაღლების კუთხით. ჩართულობის მასობრიობა და პრაქტიკული ეფექტიანობაც შეიძლება სათუო იყოს. მაგალითისათვის, ესტონური TOM პორტალის ვიზიტორების რაოდენობა ძალიან მცირე იყო.[795] არსებობის 6 წლის მანძილზე მოქალაქეებისგან შემოსული ასეულობით საკანონმდებლო ინიციატივიდან მხოლოდ 3% იქნა შეფასებული, როგორც განხორციელების პოტენციალის მქონე და მხოლოდ 1% განხორციელდა [796]. გარდა ამისა, წინადადებების 25% გენერირება ხდებოდა 6000-ზე მეტი დარეგისტრირებული მომხმარებლიდან ასზე ნაკლები აქტიური მომხმარებლის მიერ [797], რაც თანამონაწილეობის ცხადი რაოდენობრივი დისბალანსის მაჩვენებელია.

დღესდღეობით სოციალური ქსელების გამოყენების არასტრუქტურირებული პრაქტიკის გარდა, მოქალაქეებისგან უკუკავშირის მიღების ყველაზე გავრცელებული საშუალებაა ელექტრონული პეტიციები.

8.5. მომავლის შესაძლებლობები

მსოფლიოში პირდაპირი დემოკრატიის ტრადიციაზე საუბრისას პირველ რიგში შვეიცარიის კონფედერაციას მოიხსენიებენ, რომელიც კანონმდებლობით არეგულირებს სახელმწიფო თუ ადგილობრივი მნიშვნელობის ბევრ საკითხზე რეფერენდუმების გამართვას.

795 http://tidplunet/project/analysis-of-the-tom-tool/tom-analysis-conclusions/

796 http://tidplunet/wp-content/uploads/TID_Handbook.pdf

797 http://tidplunet/project/analysis-of-the-tom-tool/analysis-of-the-tom-tool-usage-statistics/

ელექტრონული დემოკრატიის კონტექსტში პირდაპირი დემოკრატიის გაძლიერების შესაძლებლობა სწორედ ტექნოლოგიების მასობრივ გავრცელებას უკავშირდება. ამ პერსპექტივას ხშირად განიხილავენ, როგორც ელექტრონული საშუალებებით ხმის მიცემის ერთ-ერთ ნაირსახეობას. ელექტრონული ხმის მიცემის პრაქტიკა ეროვნული თუ ადგილობრივი არჩევნების დროს წარმატებულად დაინერგა ესტონეთში 2005 წლიდან. ამავე დროს ელექტრონული ფორმით რეფერენდუმების ხშირი გამართვა სხვადასხვა საჭირბოროტო საკითხზე შესაძლოა საფრთხეს უქმნიდეს წარმომადგენლობით დემოკრატიას და მთავრობის ეფექტიანობას.

9. ციფრული გაყოფა და უთანასწორობა

მოქალაქეებისათვის ინფორმაციისა თუ სამთავრობო მომსახურების თანაბარი შესაძლებლობების შექმნა ხელს უწყობს როგორც დემოკრატიის განვითარებას, ასევე საჯარო მმართველობის ეფექტიან ფუნქციონირებას. არათანაბარი წვდომა ქმნის სოციალური თანასწორობის პრობლემას და მოითხოვს დამატებით დანახარჯებს როგორც სამთავრობო ინფორმაციის თუ ფუნქციების გავრცელებაზე, ასევე მომსახურების მიწოდების პარალელური არხების შექმნაზე

განიხილავენ ციფრული უთანასწორობის რამდენიმე სახეობას:

- ინფრასტრუქტურული. ტექნოლოგიაზე და ინტერნეტზე არათანაბარი წვდომა შესაბამისი ინფრასტრუქტურის უქონლობის გამო;
- გეოგრაფიული. ქვეყნებს შორის ან ქვეყნის შიგნით სხვადასხვა რეგიონს შორის, ან ქალაქი-სოფლის კონტექსტში;
- ფინანსური. ტექნოლოგიის შეძენის სირთულე შეჭირვებული და სოციალურად დაუცველი ჯგუფების მიერ;
- გენდერული. ტექნოლოგიის მოხმარებული გენდერული სტერეოტიპები და განსხვავებული პრაქტიკა;
- ასაკობრივი. ტექნოლოგიის არათანაბარი გამოყენება სხვადასხვა ასაკობრივი ჯგუფის მიერ;
- ცოდნის და უნარების განსხვავებული ფლობა ტექნოლოგიების მოხმარების კუთხით.

გარდა ორპოლუსიანი დიქოტომური აქვს – არ აქვს განსაზღვრებისა, უთანასწორობის ხარისხობრივი დახასიათება ხდება. კერძოდ, რამდენად სწრაფი ინტერნეტია ხელმისაწვდომი, მოქალაქეთა რამდენ პროცენტს აქვს კომპიუტერი და სხვა.

სამთავრობო პოლიტიკის პრიორიტეტები ინფორმატიზაციის კუთხით ხშირად სწორედ ხსენებული უთანასწორობის სხვადასხვა სახეობის აღმოფხვრაზეა მიმართული.

9.1. ინფრასტრუქტურული პრობლემები. რეგიონული გაყოფა

ინფორმაციული ტექნოლოგიების ღიად გავრცელების პირველ პერიოდში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო შესაბამისი ტექნიკური ინფრასტრუქტურის შექმნა. ამავე დროს, კომპიუტერული მოწყობილობების ღირებულება შედარებით მაღალი იყო. საჯარო ინტერნეტის გარიჟრაჟზე შესაბამისი არხების გამტარიანობა და ფასიც დაბრკოლებას უქმნიდა მის საყოველთაო გავრცელებას.

„ციფრული უთანასწორობის“ ან „ციფრული გაყოფის“ ცნება სწორედ ამ პერიოდიდან დამკვიდრდა.

ტექნოლოგიების შემდგომმა განვითარებამ შეამცირა ინტერნეტზე წვდომის ღირებულება, ხოლო მობილური მოწყობილობების მასიურმა გავრცელებამ ისტ ტექნოლოგიების ხელმისაწვდომობა ამა თუ იმ ხარისხით საყოველთაო გახადა. ამჟამად მსოფლიოში დაახლოებით იმდენივე მობილური მოწყობილობაა, რამდენი მოსახლეც. ეს კი ბიზნესის გარდა სახელმწიფო სერვისების ამ მიმართულებით შემდგომი განვითარების დიდ პოტენციალს იძლევა. მობილური მმართველობის (mGovernment) ცნება ცალკე განიხილებოდა, მაგრამ ბოლო პერიოდში უფრო უთმობს ასპარეზს ისეთ ინოვაციებს, როგორიცაა საგნების ინტერნეტი (Internet of Things) და დიდი მონაცემები (Big Data).

9.2. წვდომის არხები და სერვისების მიწოდება

მმართველობის და უფრო ვიწროდ ელ. მმართველობის მიერ მოქალაქეების რაც შეიძლება დიდ ოდენობასთან ინტერაქცია მთავრობის ეფექტიანობის განმაპირობებელი ერთერთი ფაქტორია. შედეგად, საყოველთაო წვდომის უზრუნველყოფა ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების გზით ხდება. თუმცა, განასხვავებენ მოქალაქეებთან კავშირის და/ან მათი მომსახურების სხვადასხვა არხებს. ასეთი შეიძლება იყოს სახელმწიფო უწყების მომსახურების ცენტრი, სატელეფონო ცხელი ხაზი, საფოსტო გზავნილი, ინტერნეტი, მობილური კავშირის საშუალებები (მაგ. მოკლე ტექსტური შეტყობინება). ამ არხების ერთობლიობა უნდა უზრუნველყოფდეს სახელმწიფო ინფორმაციული თუ სხვა მომსახურების ხელმისაწვდომობას ნებისმიერი მოქალაქისთვის.

საქართველოში, მიუხედავად ელექტრონული საქმისწარმოების და მართვის ინფორმაციული სისტემების განვითარებისა ცენტრალური ხელი-

სუფლების ინსტიტუტებში, მომსახურების ფიზიკურ ცენტრებს უპირატესი მნიშვნელობა ენიჭება.

ნიშანდობლივია, რომ უნივერსალური წვდომის და მომსახურების კუთხით მობილიზაციის დონის (მობილურების გავრცელება 140%-მდე) და მობილური ინტერნეტის მოხმარების ზრდის გათვალისწინებით, საქართველოსთვის პერსპექტიული უნდა იყოს მობილური მოწყობილობების გამოყენება სახელმწიფო მმართველობის მიზნებისთვის. მობილური პირადობის მოწმობის (mID) პროექტი რამდენიმე ქვეყანაში განხორციელდა [798] და განხორციელებადია საქართველოშიც.

9.3. იუსტიციის სახლი – ერთი ფანჯრის პრინციპი შერეულად

იუსტიციის სახლის კონცეფცია აღიარებული იქნა სახელმწიფო მომსახურების მიწოდების ერთერთ წარმატებული მოდელად (გაერო, 2011). იუსტიციის სახლი თბილისში ყოველდღიურად ემსახურება 20 ათასზე მეტ მომხმარებელს. უფრო მცირე ზომის იუსტიციის სახლები აშენებულია 17 რაიონულ ცენტრში. გარკვეულწილად, იუსტიციის სახლი წარმოადგენს მთავრობის პირველად საკონტაქტო წერტილს მოქალაქესთან (დამკვიდრებული ტერმინოლოგიით ე.წ. Front office). თუმცა აღსანიშნავია, რომ იუსტიციის სახლში არ არის გაერთიანებული სხვა უწყებების მომსახურებები, საგადასახადო-საფინანსო ან შსს სფეროებიდან. სხვა უწყებებს, განსაკუთრებით, ელ. მმართველობის ჩემპიონებს გააჩნიათ მომსახურების სააგენტოები, რომლებიც იუსტიციის სახლის მსგავსი პრინციპით ფუნქციონირებენ.

უფრო ფუნდამენტური ხედვით, იუსტიციის სახლი აძლევს საშუალებას მოქალაქეს მიიღოს იუსტიციის სამინისტროს პასუხისმგებლობის ქვეშ გაერთიანებული სახელმწიფო მომსახურება მისი ფიზიკურად ინიცირების გზით. აქ მთავარი საკითხია მოქალაქის იდენტიფიცირება, რომელიც ვერ ხორციელდება ელექტრონულ სივრცეში ისეთივე ეფექტიანობით და სანდოობით, როგორც ფიზიკურად პირადობის მოწმობის წარდგენით. ამავე დროს, მოქალაქის საიდენტიფიკაციო ნომრით ოპერატორისთვის ხელმისაწვდომია ელექტრონულ რეესტრებში მისი სხვა იდენტიფიკატორები და მომსახურებაზე მოთხოვნის შემდგომი ჯაჭვი სრულიად ელექტრონული ფორმით ხორციელდება. კლასიკური განსაზღვრებით, ელექტრონული მმართველობის ერთერთ მთავარ უპირატესობად კი მიიჩნევა უწყებაში ფიზიკური ვიზიტის გარეშე სახელმწიფო მომსახურების მიღება. ტექნიკურად, საქართველო ამისათვის მზად არის მას შემდეგ, რაც გამოვიდა და მოსახლეობის დიდ ნაწილზე გაიცა ელექტრონული პირადობის მოწმობა. შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ რეფორმატორი მთავრობისთვის იუსტი-

798 ესტონეთი, ფინეთი, ნორვეგია, ავსტრია, ისლანდია, მოლდოვა, ომანი, შვედეთი.

ციის სახლის პროექტი უფრო მნიშვნელოვანი და მაღალი ღირებულების მიუხედავად, მომგებიანი იყო, ვიდრე ელექტრონული ბარათებით მოქალაქეების დისტანციური იდენტიფიცირების ფართო და ეფექტიანი დანერგვა, თუნდაც მისი პოპულარიზაციის გზით. არგუმენტი, რომ პირადობის მოწმობით ხდება მოქალაქის კონტროლი ამ შემთხვევაში არავალიდურია, რადგან სახელმწიფო მომსახურების ფიზიკურად ინიცირების შემთხვევაში სახელმწიფოს ელექტრონულ სისტემებში ზუსტად იგივე ტიპის ინფორმაცია აისახება და მუშავდება.

აღსანიშნავია, რომ იმ ქვეყნებშიც სადაც ინტერნეტიზაცია საყოველთაოა და უნივერსალური, სახელმწიფო იტოვებს მოქალაქესთან კავშირის და მისთვის მომსახურების გაწევის არაციფრულ არხებსაც პირველ რიგში დემოკრატიული მოსაზრებებიდან გამომდინარე, და მეორე, ასაკობრივი თუ სხვა ჯგუფების ციფრულ სამყაროში არათანაბარი ინტეგრაციის გათვალისწინებით.

10. ციფრული და კიბერ უსაფრთხოება. დანაშაულის კონტროლი და პირადი მონაცემების დაცვა

ინფორმაციული ტექნოლოგიების საყოველთაო წვდომის მნიშვნელოვანი რისკი პირველ რიგში დაკავშირებულია უსაფრთხოებასთან და პირადი მონაცემების დაცვასთან. თუ სახელმწიფო სექტორში გამჭვირვალეობა განიხილება, როგორც ანგარიშვალდებულების გამაუმჯობესებელი საშუალება, კერძო პირების მონაცემების დაცვა სახელმწიფოს კრიტიკული ამოცანაა ინფორმაციის ეპოქაში, იმის გათვალისწინებით, რომ მას პირადი მონაცემების ყველაზე დიდი რეესტრები სწორედ სახელმწიფო ორგანიზაციებშია თავმოყრილი და ამ მონაცემებს ყველაზე ხშირად სამთავრობო უწყებები ამუშავებენ.

10.1. კიბერ-შეტევების ისტორიული მაგალითები. წინმსწრები პოლიტიკა და პრაქტიკა

თუ ინფორმაციული უსაფრთხოება და კომერციული შპიონაჟი არსებობდა ინტერნეტის ეპოქის დაწყებამდე, კიბერ-შეტევები და მათთან დაკავშირებული საფრთხეები ისტ-ის საყოველთაო გავრცელების თანმდევი „სენია“. ქვეყანაზე კიბერ-თავდასხმის პირველი მაგალითები დაკავშირებულია ესტონეთის დედაქალაქ ტალინში საბჭოთა ჯარისკაცის ძეგლის ცენტრალური მოედნიდან გადატანის შემდგომ განვითარებულ საპროტესტო მოვლენებთან 2007 წელს. 3-დღიანი არეულობის პერიოდში მოხდა ასევე ესტონეთის ცენტრალური ხელისუფლების ვებგვერდებზე შეტევები და მათი ფუნქციონირების დარღვევა. ამ მოვლენებმა გარკვეული ბიძგი მისცა ჩრდილოატლანტიკური ალიანსის ფარგლებში კიბერ-თავდასხმების ერთეულის ჩამოყალიბებას.

საქართველო-რუსეთის 2008 წლის ომის დროს კიბერ-შეტევების შედეგად ასევე დაზარალდა საქართველოს სამთავრობო ვებგვერდები. ამავე პერიოდში მიმდინარეობდა ინფორმაციული ომიც ბლოგებზე და სხვა არაფორმალურ ინტერნეტ-რესურსებზე. შემდგომი შეტევების აღრიცხვა და წინააღმდეგობის გაწევა შესაბამისი რეაგირების უფლებებისა და კომპეტენციის მქონე სტრუქტურების მიერ ხდებოდა.

სახელმწიფოთაშორისი კიბერ-შეტევების სამთავრობო მხარდაჭერა თითქმის ყოველთვის უარყოფილია ოფიციალური ხელისუფლების მიერ, პასუხისმგებლობის დაკისრებით დამოუკიდებელი ჰაკერების დაჯგუფებებზე. ამავე დროს, ბევრი რადიკალური იდეოლოგიის დაჯგუფებაც მიმართავს კიბერ თუ ინფორმაციული ომის საშუალებებს პოლიტიკური პროპაგანდის ან შეტევების განხორციელების მიზნებით. ნებისმიერი მხრიდან მომავალი საფრთხის და რისკების წინმსწრებად გათვალისწინება ამცირებს შესაძლო ზარალს და შესაბამისად ზრდის ინფორმაციულ, სახელმწიფოებრივ თუ ეკონომიკურ უსაფრთხოებას.

აღსანიშნავია, რომ კიბერ-უსაფრთხოება მზარდი დარგია, რადგან ინტერნეტით ურთიერთდაკავშირებული ტექნიკური საშუალებების რიცხვი სწრაფად იზრდება და ბოლო პერიოდში ე.წ. საგნების ინტერნეტის IoT გავრცელებამ შესაძლოა კიდევ უფრო გაზარდოს შესაბამისი რისკები.

10.2. ინფორმაციული უსაფრთხოების რეგულაციები, სტრუქტურები და სტანდარტები

საქართველოში 2012 წლის ივნისიდან ძალაშია ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ კანონი. კანონის მიზანია „ხელი შეუწყოს ინფორმაციული უსაფრთხოების დაცვის ქმედით და ეფექტიან განხორციელებას, დააწესოს საჯარო და კერძო სექტორების უფლება-მოვალეობები ინფორმაციული უსაფრთხოების დაცვის სფეროში, აგრეთვე განსაზღვროს ინფორმაციული უსაფრთხოების პოლიტიკის განხორციელების სახელმწიფო კონტროლის მექანიზმები.“

კანონი განმარტავს კრიტიკულ ინფორმაციულ სისტემას „რომლის უწყვეტი ფუნქციონირება მნიშვნელოვანია ქვეყნის თავდაცვისათვის ან/და ეკონომიკური უსაფრთხოებისათვის, სახელმწიფო ხელისუფლების ან/და საზოგადოების ნორმალური ფუნქციონირებისათვის“. შესაბამისად კანონის მოქმედება ვრცელდება ყველა იურიდიულ პირზე და სახელმწიფო ორგანოზე, რომლებიც კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტები არიან.

კანონი არეგულირებს ინფორმაციული და კიბერ უსაფრთხოების უზრუნველყოფას სხვადასხვა პროცედურების, სტანდარტების თუ წესების შემოღებით. ასევე ანაწილებს პასუხისმგებლობა კანონის შესრულებაზე სხვადასხვა სახელმწიფო სტრუქტურებზე პასუხისმგებლობა.

პირველ რიგში მონაცემთა გაცვლის სააგენტოზე და მის დაქვემდებარებაში მყოფ კომპიუტერულ ინციდენტებზე რეაგირების გუნდზე (CERT); ასევე თავდაცვის სამინისტროს სსიპ კიბერ უსაფრთხოების ბიუროზე და მის დაქვემდებარებაში მყოფ თავდაცვის სფეროში კომპიუტერულ ინციდენტებზე რეაგირების გუნდზე CERT.MOD.GOV.GE.

გარდა ამისა, ინტერნეტ და კიბერ დანაშაულის პრევენციის, კონტროლის და რეაგირების მიზნით, ასევე კიბერ დანაშაულის კონვენციასთან მიერთების ვალდებულებებიდან გამომდინარე შინაგან საქმეთა სამინისტროში შეიქმნა 24/7 კიბერ დანაშაულთან ბრძოლის სამმართველო; ჩამოყალიბდა კომპიუტერული-ციფრული ექსპერტიზის ქვეგანყოფილება.

10.3. დანაშაულის კონტროლი და პირადი მონაცემების დაცვა

სახელმწიფოს ინფორმაციული და კიბერ უსაფრთხოების პოლიტიკა აუცილებელია დანაშაულის კონტროლის და პრევენციის ეფექტიანობის გასაზრდელად. ამავე დროს, ამ მიზნით სახელმწიფოს მიერ ელექტრონული საშუალებების გამოყენება შესაძლოა გახდეს პირადი მონაცემების მოგროვებისა და დამუშავების გადამეტებული და მავნე პრაქტიკის მომტანი. დემოკრატიულ საზოგადოებაში მიყურადება, მოსმენები, ფარული ჩანაწერები უნდა იყოს მკაფიოდ რეგულირებული და აღსრულებული. ამის საფუძველია პირადი მონაცემების შესახებ კანონმდებლობა.

საქართველოს კანონი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ" მიღებულ იქნა 2011 წლის დეკემბერში, შემდგომი ცვლილებებით და დამატებებით. კანონის მიზანია „პერსონალური მონაცემის დამუშავებისას უზრუნველყოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა, მათ შორის, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის დაცვა." კანონი კრძალავს მესამე პირისათვის პირადი მონაცემების გადაცემას სუბიექტის თანხმობის გარეშე, ასევე განსაკუთრებული მონაცემების დამუშავებას.

კანონი განსაზღვრავს პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების წესებს, არეგულირებს მონაცემთა დამუშავებას პირდაპირი მარკეტინგის მიზნებით და ვიდეო თვალთვალის წესებს.

კანონის თანახმად „საქართველოში მონაცემთა დამუშავების კანონიერებას აკონტროლებს" დამოუკიდებელი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი.

ნიშანდობლივია, რომ სხვა გამონაკლისებთან ერთად კანონის მოქმედება არ ვრცელდება სახელმწიფო უსაფრთხოების (მათ შორის, ეკონომიკური უსაფრთხოების), თავდაცვის, სადაზვერვო და კონტრდაზვერვითი საქმიანობების მიზნებისათვის" და „საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებებისა და დანაშაულის გამოძიების მიზნით

მონაცემთა დამუშავებაზე". მედია საინფორმაციო საშუალებები საზოგადოების ინფორმირებისას და ოფიციალური სტატისტიკის წარმოებაც გათავისუფლებულია კანონის მოთხოვნებისგან.

10.4. საერთაშორისო თანამშრომლობა. ევროპული დირექტივების გათვალისწინება

ინტერნეტის მეტწილად საზღვრებს გარეშე გავრცელების და მყისიერი კავშირის პირობებში საერთაშორისო თანამშრომლობა კიბერ უსაფრთხოების და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის საკითხებში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია.

კიბერ ინციდენტებზე რეაგირების გუნდი თანამშრომლობს მსგავსი პროფილის მრავალ ორგანიზაციასთან მსოფლიოს მასშტაბით.

ევროპული კანონმდებლობა განსაკუთრებით სენსიტიურია პირადი მონაცემების დაცვის საკითხთან მიმართებაში. ამ კუთხით, საქართველოს რატიფიცირებული აქვს:

1) ევროპის საბჭოს 1981 წლის 28 იანვრის კონვენცია „პერსონალური მონაცემების ავტომატური დამუშავებისას ფიზიკური პირების დაცვის შესახებ" (რატიფიცირებულია 28/10/2005, ძალაშია 01/04/2006-დან);

2) „პერსონალური მონაცემების ავტომატური დამუშავებისას ფიზიკური პირების დაცვის შესახებ" ევროპის საბჭოს კონვენციის დამატებითი ოქმი (ზედამხედველობით ორგანოებთან და მონაცემთა ტრანსასაზღვრო გადადინებასთან დაკავშირებით), (რატიფიცირებულია 27/07/2013, ძალაშია 01/05/2014).

თავი XVI. ცვლილებათა მენეჯმენტი

1. „ცვლილებათა მენეჯმენტი" – ცნებისა და კონცეფციის ამოსავალი წერტილი

1.1. „ცვლილებათა მენეჯმენტის" ცნება და კონცეფცია

„ცვლილებათა მენეჯმენტის" ცნება მოიცავს ყველა იმ დავალებას, ღონისძიებასა და საქმიანობას, რომელიც უკავშირდება ყოვლისმომცველ, დარგთაშორის და შინაარსობრივად მასშტაბურ ცვლილებას ორგანიზაციაში – ახალი სტრატეგიების, სტრუქტურების, პროცესებისა და ქცევების დასანერგად.

ცვლილებათა მენეჯმენტის კონცეფცია უკავშირდება ამერიკის შეერთებულ შტატებში ინდუსტრიული საწარმოების ორგანიზაციული განვითარების კვლევებს, რომელსაც ადგილი ჰქონდა 1930-იან წლებში. მეცნიერებმა როითლისბერგერმა და მაიომ ჩაატარეს ექსპერიმენტები Western Electric-ის ფაბრიკებში, რათა დაედგინათ, თუ რომელი პირობები იყო განმსაზღვრელი დასაქმებულების შრომის უნარიანობის ასამაღლებლად.[799] ამასთან, მათ დაადგინეს, რომ სამუშაო პირობებზე ყურადღების გამახვილება და დასაქმებულების სუბიექტური გრძნობები უფრო მნიშვნელოვანი იყო, ვიდრე თვითონ სამუშაო პროცედურების ტექნიკურად დახვეწა, როგორც ეს „ტეილორიზმის" (ფრედერიკ უინსლოუ ტეილორი) მიხედვით წარმოადგენდა გავრცელებულ შემეცნებას მე-19 საუკუნიდან მოყოლებული. ჯერ კიდევ ტეილორი ვარაუდობდა, რომ დასაქმებულები მკაცრად არიან ფოკუსირებული მათ პირადულ, ეკონომიკურ ინტერესზე და რომ უნდა მოხდეს მათი გამოყენება მენეჯმენტის მიერ, როგორც ერთგვარი ინსტრუმენტების – ამის მიხედვით კონტროლი დგას მოტივაციის წინ.[800]

მაქს ვებერი, თანამედროვე ბიუროკრატიის თეორიის ფუძემდებელი, მსგავსად საუბრობს რაციონალურ სახელმწიფოზე, რომელშიც რაციონალური ორგანიზაცია ვითარდება რაციონალური ტექნიკის ნიადაგზე და რომელშიც ყალიბდება და ვითარდება პროფესიონალ მოხელეთა სამართალი.[801]

ამისგან განსხვავებით ცვლილებათა მენეჯმენტში წარმატების მისაღწევად გადამწყვეტია „ადამიანური ფაქტორი" და არა ორგანიზაციულ-ტექნიკური ფაქტორი.[802]

---

799 იხ. Rosenbloom/Kravchuk/Clerkin, Public Administration (Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector), 2015, 156 (The Hawthorne Experiments).

800 Rosenbloom/Kravchuk/Clerkin, Public Administration (Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector), 2015, 154 -156.

801 Weber, Wirtschaft und Gesellschaft (Studienausgabe), 1976, 826 ff.

802 Rosenbloom/Kravchuk/Clerkin, Public Administration (Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector), 2015, 156 and following.

მაშინ როდესაც კურტ ლევინს (1947, 1958) ჯერ კიდევ სამფაზიანი მოდელი ედგა თვალწინ, რომელშიც შესაძლებელია ცვლილების ნებისმიერი პროცესის აღწერა: გალღობის ფაზა (Unfreeying) – მოძრაობის ფაზა (Moving) – ხელმეორედ გაყინვის ფაზა (Refreezing),[803] ჯონ კოტერმა (1995) განავრცო ეს მოდელი 8-ფაზიან მოდელად:[804]

მან დაადგინა, რომ ცვლილების არც თუ ისე ბევრი პროცესი სრულდება ხოლმე წარმატებით, ვინაიდან, ან დაინტერესებული თანამშრომლები ეწინააღმდეგებიან ხოლმე მათ ან/და ორგანიზაცია მალევე უბრუნდება ხოლმე ძველ მოდელს. აქედან გამომდინარე, მან 8 საფეხური აირჩია:

1) სწრაფი ცვლილების საჭიროების გამოვლენა,
2) ცვლილების მართვის კომისიის ჩამოყალიბება (თანამშრომლების მონაწილეობით),
3) ხედვისა და სტრატეგიის განვითარება,
4) ამ ხედვის გაცნობა,
5) თანამშრომლებს უნდა ჰქონდეთ უნარი, რომ იმოქმედონ ხედვის შესაბამისად, დაბრკოლებების აღმოფხვრა,
6) მოკლევადიანი წარმატებების იდენტიფიკაცია მოტივაციის გასაძლიერებლად,
7) ცვლილების გაგრძელება და კონსოლიდაცია,
8) ცვლილების საწარმოო კულტურაში ინტეგრირება.

აქ აშკარაა, რომ თანამშრომლების როლს ცვლილებისას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება.

ქამერონი/გრინი ცვლილებათა პროცესის სისტემატიზაციას ოთხი მეტაფორის მიხედვით ახდენენ: 1) ავტომატური მოდელები, რომელიც წინა პლანზე აყენებს ხაზოვან პროცესებს, 2) პოლიტიკური პროცესები, რომელშიც ხელმძღვანელი რგოლის ძალაუფლება იმარჯვებს, 3) ორგანიზმზე ორიენტირებული პროცესები, რომელიც მოითხოვს ყველას მონაწილეობას და ითვალისწინებს კოლექტივისთვის ხელშემწყობ ღონისძიებებს და 4) „flux and transformation"- პროცესები, რომელსაც ცვლილებები ესმის, როგორც ბუნებრივად გამოწვეული მოვლენების განვითარება, რომელსაც მენეჯერი კონფლიქტის გადაწყვეტაზე ორიენტირებულად აგვარებს.[805] თუმცა, ყველა ეს ელემენტი სხვადასხვა დოზით უნდა გაჩნდეს ცვლილებათა ყველა პროცესში.

803 https//de.wikipedia.org/wiki/3Phasen_Modell_von-Lewin.

804 Kotter, Chaos, Wandel,Führung (Leading Change) 1998; იხ. აგრეთვე Hill, Alte und neue Konzepte zum Change Management, in: Verwaltung und Management, 2013, 227 ff.

805 Cameron/Green, Making Sense of Change Management, 4th edition, 2015, 94 – 131.

1.2. ცვლილებათა მენეჯმენტი და საჯარო მმართველობა

შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო მმართველობაში სხვა პირობებია გაბატონებული, ვიდრე კერძო ეკონომიკაში. პირველს აქვს მოვალეობები, რომელიც გამომდინარეობს კონსტიტუციიდან და სხვა კანონებიდან და აქედან გამომდინარე აქვს შესაბამისი მკაცრი ორგანიზაციული სტრუქტურა, რომელიც არ არის ორიენტირებული ბაზარზე, კონკურენციასა ან მოგების გაზრდაზე. მაქს ვებერის მიხედვით ფუნქციონირებადი საჯარო მმართველობისთვის დამახასიათებელია განსაკუთრებული მოვალეობები, რომელიც მას აქვს კანონის საფუძველზე. საჯარო მმართველობას გააჩნია სამუშაოს შიდა განაწილება, სამუშაოს შესრულების გასაგები მიზნებით, გამოკვეთილი იერარქიით, სამუშაოს შესრულებასა და კონტროლის კუთხით, კარიერული პრინციპით მომზადებული და დაწინაურებული მოხელეებითა და სხვა მომსახურე პერსონალით, რომლთა დანიშვნა და დაწინაურება ხდება შესრულების პრინციპებზე დაყრდნობით. გარდა ამისა, საჯარო მმართველობა მოწყობილია დარგობრივად ორიენტირებულ სამუშაო პრინციპებზე, რომელიც მოქმედებს მიუხედავად შესაძლებელი პოლიტიკური ცვლილებებისა (მაგ. არჩევნების გამო), რის გამოც საჯარო მმართველობა საგანზე ორიენტირებულად და ეფექტიანად ასრულებს თავსი სამუშაოს[806]. ამით იგულისხმება ფორმალური, არა ინდივიდუალური, წესებზე ორიენტირებული ჩარჩო-სტრუქტურები, რომლის ფარგლებშიც თანამშრომლები, ძალზე დისციპლინირებულად და სამართალსა და კანონზე ორიენტირებულად ასრულებენ მათ სამუშაოს. ცვლილებები, შესაბამისად ხორციელდება აბსტრაქტულად, ყველა შემთხვევაში, კანონის მიერ, ან კანონის საფუძველზე. ამასთან მნიშვნელობა არ აქვს „ადამიანურ ფაქტორს"! საჯარო მმართველობა, ამის მიხედვით, ნიშნავს წესების კორექტულ დაცვას, და ნაკლებად წარმოადგენს მიზანზე ორიენტირებული შემოქმედებითი ნიჭის გამოხატულებას. აქედან გამომდინარე საკანონმდებლო პროცესი საკანონმდებლო ცვლილებების მიღმა არ წარმოადგენს განხილვის თემას.

მეორე მხრივ, საჯარო მმართველობა გვერდს ვერ აუვლის ზოგად საზოგადოებრივ ცვლილებებს: ძალზე შეცვლილია უკვე ტექნიკური წინაპირობები საჯარო მმართველობისთვის, ინფორმაციის ელექტრონულად დამუშავების საყოველთაო ხელმისაწვდომობის გამო. ამას უკავშირდება კომუნიკაციის ახალი ხედვა პოლიტიკას, საჯარო მმართველობას, ეკონომიკას, გაერთიანებებსა და საერთაშორისო პარტნიორებს შორის[807]. ამასვე ემატება ახალი დავალებები, როგორიცაა გარემოს დაცვა, ეკონომიკის ხელ-

806 Weber, Wirtschaft und Gesellschaft(Studienausgabe), 1976, 825 ff.

807 Martini, Digitalisierung als Herausforderung und Chance für Staat und Verwaltung (Forschungskonzept des Programmbereichs „Transformation des Staates in Zeiten der Digitalisierung", Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer Nr. 85, 2016, 23 ff., 27.

შეწყობა, ფინანსური ბაზრების კონტროლი, სოციალური უზრუნველყოფა სიბერისკენ მიდრეკილ საზოგადოებაში, გლობალიზაცია და კლიმატის ცვლილება. წარსულს ჩაბარდა სტატიკური, წესების დაცვაზე ორიენტირებული საჯარო მმართველობის დრო. საჯარო მმართველობასაც მუდმივად უწევს ახალ მოთხოვნებზე მორგება – რაც ხშირად არ მიმდინარეობს მზარდი რესურსების კვალდაკვალ, ან პირიქით, დაზოგვის ბრძანების პარალელურად.[808] ამაში შედის აგრეთვე ეკონომიკური მასშტაბები სამომავლო სტრუქტურისთვის (განსაკუთრებით ახალი საჯარო მმართველობის მიხედვით), და აგრეთვე ყოვლისმომცველი კომუნიკაციის სტრუქტურები, რომელშიც ხდება თანამშრომლების, მოქალაქეების, კლიენტების და ა.შ. მოსაზრებების დამუშავება და გათვალისწინება – ბუნებრივია აგრეთვე თანამედროვე საინფორმაციო ტექნოლოგიებით.

აქედან გამომდინარე ცვლილებათა მენეჯმენტი საჯარო მმართველობისთვის უაღრესად აქტუალურ თემას წარმოადგენს. თავისთავად ცხადია ის, რომ კერძო სექტორში არსებული პირობებისა და პროცესების განვითარების ერთი-ერთში გადმოტანა ვერ მოხდება საჯარო მმართველობაში. სანამ განსხვავებებს შევეხებოდეთ, საჭიროა კერძო სექტორისთვის შემუშავებული მოდელებისა და გამოცდილების გამოკვლევა.

2. კერძო სექტორში არსებული მდგომარეობა

2.1. ცვლილებები, როგორც მუდმივი პროცესი

ცვლილებათა პროცესები შეიძლება გამოწვეული იყოს, როგორც ეგზოგენური, გარედან მოქმედი, აგრეთვე ენდოგენური, შიგნიდან მაპროვოცირებელი პროცესებით. თუმცა, როგორც წესი, ეს არის ხოლმე ორივე ამ ფაქტორის ზემოქმედების შედეგი.

საბაზრო ეკონომიკაში ხშირია ეგზოგენური გამომწვევები, განსაკუთრებით, კონკურენციის ზრდა, ბაზრების უზრუნველყოფა, მათ შორის, ექსპანსიით და აგრეთვე შეცვლილი ჩარჩო-პირობები, როგორიცაა ახალი სამართლებრივი რეგულაციები. აგრეთვე განსაკუთრებულ ფაქტორს წარმოადგენს ტექნოლოგიური ცვლილება ციფრული ტექნოლოგიების საშუალებით, ყოველთვის მოკლე ინტერვალებით. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი შეიძლება იყოს აგრეთვე ახალი ტექნოლოგიები, როგორიცაა გამკაცრებული გარემოს დაცვა, ან კომუნიკაციის ახალი სტრუქტურები და საჭიროებები, როგორიცაა საწარმოს უფრო აქტიური საზოგადოებრივი პოლიტიკა საკუთარი იმიჯის განსამტკიცებლად საზოგადოებაში ან მომხმარებელთა დაცვის კუთხით. სამუშაოს საერთაშორისო განაწილებამ და

808 Hill, Alte und neue Konzepte zum Change Management, in: Verwaltung und Management, 2013, 227 ff.

ამასთან დაკავშირებულმა გლობალიზაციამ შესაძლოა თანამშრომლობის ახალი სტრუქტურების შემოღების საჭიროება გამოიწვიოს.[809] ბუნებრივია მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია კონკურენციას საწარმოს შიგნით. ამას უკავშირდება შიდა ცვლილებების ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი მაპროვოცირებელი: რესურსების დაზოგვის წნეხი და არსებულზე ნაკლები რესურსებით უკეთესი შედეგების მიღწევის მიზანი.[810] შიდა ცვლილებებმა შეიძლება მოიცვას ყველა სფერო: ორგანიზაციული მონყობა (ორგანიზაცია განყოფილებებში, დარგობრივ განყოფილებებში, სექტორებში და ა.შ. და მათ ქვეგანყოფილებებში), პროცედურები (მართვის პროცედურები შეკვეთის გაცემისას, პროდუქციის განვითარება, და ბოლოს შედეგების კონტროლი), ადამიანური რესურსები, თანამშრომლების დანიშვნა, მათი მომსახურება და განთავისუფლება და აგრეთვე ადამიანური რესურსების განვითარება სწავლებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების ღონისძიებებით და სამუშაო პირობების, ფინანსური მართვის და კონტროლის გაუმჯობესება, როგორც მთლიანი სამუშაო შედეგების ყოვლისმომცველი შეფასების სისტემა.[811]

2.2. მიზნებსა და მცირე მიზნებზე ფოკუსირება, როგორც წინაპირობა

არ არის გონივრული ცვლილებების პროცესი კონკრეტული მიზნების გარეშე.[812] ცვლილება არ წარმოადგენს თვითმიზანს და მას ვერ მივანდობთ, ასე რომ ვთქვათ, ბუნებრივ პროცესს. უფრო გონივრულია, რომ შევეცადოთ ცვლილებების პროცესის დასაწყისში უფრო კონკრეტული მიზნები დავსახოთ. მიზნები შეიძლება ძალზე ზოგადი იყოს – მაგ. კლიენტებთან ან საზოგადოებასთან კომუნიკაციის გაუმჯობესება. თუმცა შესაძლებელია აგრეთვე ძალზე კონკრეტული მიზნების დასახვა, როგორიცაა მაგ. ახალი პროდუქტის შექმნა, ან ახალი ციფრული კომუნიკაციის სტრუქტურის დანერგვა. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ მხოლოდ მას შემდეგ მოხდეს ცვლილებებზე საუბარი, როდესაც იგეგმება მნიშვნელოვანი ცვლილებები საწარმოს საკვანძო სფეროებში. ახალი პროდუქტის შექმნისას მოცულია საწარმოს თითქმის ყველა სფერო: საჭიროა ტექნიკური, ორგანიზაციული და ფინანსური წინაპირობების გარკვევა და სწავლებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების საკითხების, ადამიანური რესურსების და აგრეთვე მარკეტინგის სიტუაციების ინტეგრირება.

ამისგან განსხვავებით, მაგალითად კომპანიის ახალი ლოგოს შემოღებას უფრო ნაკლები მნიშვნელობა ექნებოდა. როგორც წესი, უნდა ვივარაუ-

809 Doppler/Lauterburg, Change Management, 2014, 35-44.

810 იქვე, 490-492.

811 Stolzenberg/Heberle, Change Management-Veränderungsprozesse erfolgreich gestalten, 2006, 2.

812 Doppler/Lauterburg, Change Management, 2014, 169 and followin; 253 and followin.

დოთ: თუ ახლებური მოწესრიგება ეხება არსებით სტრუქტურებს და პროცესებს, „კომპანიის კულტურის" ჩათვლით, რაზეც ქვემოთ იქნება საუბარი, მაშინ შეიძლება ვისაუბროთ ცვლილებებზე ცვლილებების მენეჯმენტის გაგებით. მხოლოდ ამ შემთხვევაშია ექნება მნიშვნელობა ქვემოთ მოყვანილ იდეებს. მხოლოდ ტექნიკური ცვლილებები, როგორიცაა მოქნილი სამუშაო გრაფიკის შემოღება, არ იქნებოდა საკმარისი, რომ ვისაუბროთ ცვლილებების მენეჯმენტზე.

ეს კომპლექსურობა აგრეთვე განაპირობებს, რომ ეს „დიდი" მიზანი, როგორც წესი, უნდა ჩაიშალოს პატარა მიზნებად, შესაბამისი განყოფილებების დონეზე. ყოველი განყოფილებისთვის უნდა შემუშავდეს შესატყვისი მცირე მიზანი, რომ მოხდეს ცალკეული შედეგების საერთო მიზანში ინტეგრირება. ყველა მიზანი დამაჯერებელი და საბოლოოდ გაზომვადი უნდა იყოს, რომ ფაქტობრივად შესაძლებელი გახდეს მათი მიღწევის შემოწმება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ეს მიზნები ცარიელ ფორმულად დარჩება.

მხოლოდ უშინაარსო მიზანი: მაგალითად, „სტრუქტურების გაუმჯობესება" არ იქნებოდა საკმარისი. ეს იქნებოდა ძალზე აბსტრაქტული.

2.3. ადამიანური ფაქტორის მნიშვნელობა მიზნის მიღწევისთვის

როგორც დასაწყისში აღინიშნა, კვლევის შედეგებმა დაადასტურა, რომ ცვლილებების პროცესებს, როგორც წმინდა კოპირებას, მაშასადამე ორგანიზაციის ხელმძღვანელი პირების მიერ, შესაბამისად, გარეშე ექსპერტების ჩართულობით გადაწყვეტილი სტრუქტურისა და განხორციელების გეგმების გატარებას, ნაკლებად წარმატების მომტანია ორგანიზაციის არსებული სტრუქტურების გაუმჯობესების კუთხით. განსაკუთრებით, დაინტერესებული თანამშრომლები „უცხო სხეულად" განიცდიან მსგავსი სახით გატარებულ ცვლილებებს, რაც აუფასურებს მათ მიერ მანამდე განეულ სამუშაოს. ამით არსებითი ჩრდილი ადგება მათ მზადყოფნას, იმუშაონ ახალი წესების დაცვით. განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ორგანიზაციას ჰყავს მაღალი კვალიფიკაციის მქონე თანამშრომლები შესაბამის დონეებზე, რომლებსაც, აქედან გამომდინარე, აქვთ დარგობრივი კვალიფიკაცია მათ სამუშაო სფეროებში, რის გამოც მოელიან, რომ მოხდება მათი ინტეგრაცია სიახლეების შემუშავებისას[813].

ადამიანური ფაქტორის მნიშვნელობის ხაზგასმა ხდება განსაკუთრებით ქვეყნებში მიმდინარე ყოვლისმომცველი ადმინისტრაციული რეფორმებისას, მაგ. ევროკავშირთან დაახლოების გზაზე რეფორმების გატარებისას.

ამას ემატება კიდევ ერთი ფაქტორი: თანამედროვე დიდი ორგანიზაციებისთვის დამახასიათებელია სამუშაოს განაწილებისა და სპეციალიზაციის

813 Doppler/Lauterburg, Change Management, 2014, 66-71; 136-141; 183-186; Hill, Alte und neue Konzepte zum Change Management, in. Verwaltung und Management, 2013, 228 ff.

მაღალი ხარისხი. მაგალითად საინფორმაციო ტექნოლოგიებს სრულყოფილად მხოლოდ სპეციალისტები ფლობენ, თუმცა ამავდროულად ამ ორგანიზაციების სტრუქტურები უნდა ითვალისწინებდეს ორგანიზაციულ და ტექნიკურ პირობებს. გარდა ამისა: აგრეთვე სამართლებრივი, ფინანსური და საკომუნიკაციო პირობების შემუშავება ერთი მხრივ ექსპერტების მიერ ხდება, თუმცა ეს ყველაფერი მჭიდროდაა დაკავშირებული ერთმანეთთან. ამ მაღალ კომპლექსურობას ცალკეული ინდივიდები ვერ ჩასწვდებიან.[814]

ორგანიზაციის ხელმძღვანელი რგოლის დავალებას არ წარმოადგენს ყველაფრის ცოდნა, არამედ მხოლოდ სტრატეგიული გადაწყვეტილებების მიღება და მათი იმპლემენტაციის ორგანიზება, თუმცა არა ცალკეულ პროცესებში ჩარევა. თუ თავისთავად ცხადი და გასაგებია, რომ საინფორმაციო ტექნოლოგიების განყოფილების ხელმძღვანელს მხოლოდ თვისი დარგის კარგად ცოდნა მოეთხოვება, მნესგანაც, რომელიც შენობის ტექნიკურ და ადმინისტრაციულ ზედამხედველობაზეა პასუხისმგებელი მოითხოვება მაღალი ცოდნა და გამოცდილება, რაც მის სფეროში იერარქიული თვალსაზრისით სხვა პირს ვერ ექნება.[815]

ხშირ შემთხვევაში გაბატონებულია ცრუ რწმენა, რომ გარე საკონსულტაციო კომპანიას შეუძლია გამოსაკვლევი ობიექტისგან გამოთხოვილი მასალებისა და ცალკეული კომპეტენტური პირების გამოკითხვის საფუძველზე ახალი ორგანიზაციული და პროცედურული ღერძის შექმნა, რომელიც პრაქტიკაში განხორციელებასღა საჭიროებს.

საკონსულტაციო კომპანიები ფინანსური საფუძვლებიდან გამომდინარე იძულებულნი არიან გაუფრთხილდნენ მათ დროით და ფინანსურ ბიუჯეტს, მითუმეტეს იმის გათვალისწინებით, რომ მათ სხვა კონკურენტებიც ჰყავთ ბაზარზე. ეს მათ, როგორც წესი, აიძულებს, რომ შეიმუშაონ დარგისთვის დამახასიათებელი ორგანიზაციული მოდელი, კვლევისა და დაინტერესებული თანამშრომლების მონაწილეობის შედეგად, რომელიც მხოლოდ ძალზე ზოგადად იქნება მორგებული ამ დაინტერესებულ თანამშრომლებზე და ურჩიონ ის მზა პროდუქტის სახით.[816] ზუსტად მაღალკვალიფიციური და მოტივირებული თანამშრომლები ამ პროდუქტს ყოველთვის კრიტიკულად უყურებენ და ცდილობენ დიდი ძალისხმევის ხარჯზე დაარწმუნონ დამსაქმებელი, რომ გარეშე ექსპერტებმა არასწორად შეაფასეს სამუშაო სიტუაცია და რომ მათ უკეთ იციან, თუ რა არის გასაკეთებელი. კიდევ უარესი: ისინი მუშაობენ იმ მიმართულებით, რომ ახალმა სტრუქტურამ არ იმუშაოს, რამეთუ მართლები გამოვიდნენ საკუთარ მოსაზრებებში.

814 Doppler/Lauterburg, Change Management, 2014, 44 and followin.

815 Hill, Alte und neue Konzepte zum Change Management, in. Verwaltung und Management, 2013, 230 ff; SIGMA 27, 20, Summary Government Reform, 13.

816 გარე მრჩეველის როლთან დაკავშირებით იხ. Doppler/Lauterburg, Change Management, 2014, 524.

ამიტომაც ორგანიზაციის ხელმძღვანელობისთვის ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ რაც შეიძლება მეტად მოხდეს მონდომებული თანამშრომლების ჩართულობა ცვლილებათა პროცესში, რამეთუ პირებმა, რომლებსაც ეხებათ ეს პროცესი აღიარონ მისი შედეგები.

მეორე მხრივ, ცვლილება ყოველთვის ნიშნავს, რომ სტატუსკვო საჭიროებს გაუმჯობესებას, რაც თავის თავში მოიცავს არსებულის კრიტიკას. თუ ცვლილებათა პროცესები ძალზე ყოვლისმომცველია, და თუ თავიდან ვერ ავიცილებთ, რომ მაგ. შტატების გაუქმებით უფრო მეტ „წაგებულს" მივიღებთ ვიდრე „მოგებულს", მოქმედებს გამოთქმა: „თუ ჭაობის დაშრობა გადაგიწყვეტია, ბაყაყებს ნუ დაეკითხები!". ამ შემთხვევაში ინტენსიურ მონაწილეობას აზრი ეკარგება და მხოლოდ კონფლიქტებს გაამწვავებდა. თუმცა, ყოველთვის, როდესაც „ცვლილება" უფრო „გაუმჯობესებას" ნიშნავს ხოლმე, მაშასადამე, როდესაც არსებული პერსონალის ექსპერტიზა გამოსადეგი იქნებოდა სამომავლოდ, მათი მონაწილეობა ცვლილებებში, რაც შეიძლება ყოვლისმომცველი უნდა იყოს. საბოლოო ჯამში მონაწილეობის მოცულობა და რეჟიმი ვინრო ბილიკზე სვლას გავს, რომელიც ფოკუსირებულია შეფასებაზე, თუ რა სახის კონსტრუქციული წვლილის შეტანა შეუძლიათ და სურთ მონაწილეებს ცვლილებებში. დარგობრივი ცოდნის გამოყენებასთან ერთად მნიშვნელოვანია აგრეთვე სხვა ფაქტორი მონაწილეთა ინტეგრაციისთვის: უშუალოდ დაინტერესებული პირების წინააღმდეგობისა და შიშების თავიდან აცილება.[817]

დავბრუნდეთ ცვლილებების პროცესის დასაწყისში:

როგორც წესი, ხდება ზოგადი მიზნების გამოქვეყნება. თუ არ მოხდება შეძლებისდაგვარად გამჭვირვალე და მონაწილეობაზე ორიენტირებული პროცედურების გამართვა, სავარაუდოა, რომ დაინტერესებული პირების მხრიდან ადგილი ექნება უნდობლობას ცვლილებების მიმართ.[818] უნდა შეიცვალოს მათთვის ნაცნობი სტრუქტურები. პირველად რეაქციას წარმოადგენს შიში, რომ შეიძლება ისინი გაანთავისუფლონ, ჩამოაქვეითონ ან სხვაგან გადაიყვანონ, ან დაკარგონ სხვა, დროთა განმავლობაში შეძენილი პრივილეგიები. მაღალია შიშები, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ ღონისძიება სახსრების დაზოგვას უკავშირდება, ვინაიდან: ვინ რჩება მოგებული დაზოგვის ღონისძიებებისას! შიში შესაძლოა გადაიზარდოს წინააღმდეგობაში ან ცვლილებების წინააღმდეგ მიმართულ საბოტაჟშიც კი, რაც შეიძლება გამოიწვიოს მენეჯმენტისთვის არასწორი მონაცემებისა ან ინფორმაციის მიწოდებამ. დაინტერესებული პირები, არც ერთ შემთხვევაში აღიარებენ შედეგებს – ამ შემთხვევაში უფრო შემთხვევითობა იქნებოდა, ამის შემდგომ ადგილი რომ ჰქონდეს ახალ, ოპტიმალურ დასაწყისს.

817 ადამიანის ფიგურა ორგანიზაციის ცვლილებისას: Doppler/Lauterburg, Change Management, 2014, 107-114.

818 Doppler/Lauterburg, Change Management, 2014, 115-117.

შესაბამისად, უნდა დავადგინოთ, რამდენად შეიძლება შეძლებისდაგვარად ღია, ნდობაზე დაფუძნებული პროცედურებით ყველას კეთილგანწყობის მოპოვება, საუკეთესო შემთხვევაში, მათი დახმარების მოპოვება ოპტიმალური შედეგის მისაღწევად.[819]

აქედან გამომდინარე, ქვემოთ ადგილი ექნება მსგავსი პროცედურების ცალკეულ განხილვას.

2.4. დაინტერესებულ პირთა წრის იდენტიფიკაცია

მნიშვნელოვანია იმ პირთა წრის (Stakeholder) იდენტიფიკაცია, რომელსაც ეხება ეს ცვლილებები. ამ წრეში შედიან თანამშრომლები, მენეჯერები, კლიენტები, პარტნიორები, შესაძლოა პროფკავშირები, რომლსაც საწარმოში წარმომადგენლობა ჰყავს და აგრეთვე საზოგადოების გარე ნაწილი, როგორიცაა მაგ. ადმინისტრაციული ორგანოები და მედიასაშუალებები. უნდა გაირკვეს მათი ინფორმაციის მიღების მოთხოვნილება და შესაბამისად აგრეთვე განხილულ იქნეს მათი თანამონაწილეობის შესაძლებლობები. ეს გულისხმობს აგრეთვე ამ ჯგუფების წარმომადგენლების გააქტიურებას, მათი მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად.

2.5. ძირითადი პროცედურული მიზნების, პროცედურული ნაბიჯების და პროცესზე პასუხისმგებელი პირების, დროისა და რესურსების, კომუნიკაციის გეგმის და პროცესების კონტროლის განსაზღვრა

ცვლილებათა პროცესი არის ყოველთვის პროცესი, რომელიც საფეხურებად ხორციელდება. გლობალური მიზნების წარმოდგენით განისაზღვრება მცირე მიზნები „მიზნების ხის“ ფორმით, რომლის დახმარებითაც ვიღებთ ცალკეული ელემენტების კონკრეტიზაციას. ეს აგრეთვე გულისხმობს, რომ ზემდგომი მიზნები ყოველთვის ღია უნდა იყოს დაკონკრეტებისთვის. აქედან გამომდინარე, შეგვიძლია ვისაუბროთ „მიზნების კორიდორებზე“, რომელშიც პროცესის მონაწილეების მიერ ხდება შესაბამისი შედეგების შემუშავება განმეორებითი პროცესების დახმარებით. საწარმოს მენეჯმენტი და პოლიტიკური ხელმძღვანელები ყოველთვის მიდრეკილი არიან სასურველი შედეგების წინასწარ გამოცხადებისკენ, რის შემდეგაც ახდენენ მათ „პოსტ ფაქტუმ დასაბუთებას“ ლეგიტიმაციის მიმნიჭებელი პროცედურებით. ამით, ბუნებრივია უფასურდება პროცესი, როგორც მოჩვენებითი.

819 Laloux, Reinventing Organizations, 2015, 216-225. ავტორი განმარტავს პროცესს ორგანიზაციაში, რომელიც განიცდის ცვლილებას და ცდილობს დაინტერესებულ პირთა წრის (Stakeholders) მაქსიმალური მონაწილეობის უზრუნველყოფას. მეორე მხარეს დგას აქციონერთა ინტერესები, რაც შეიძლება მეტი მოგება მიიღონ (იხ. განსაკუთრებით 197 გვერდიდან): „მოგებას ის უყურებს უფრო როგორც „კარგი სამუშაოს შედეგად მიღებულ დამატებით პროდუქტს“.

მონაწილეებს უჩნდებათ გრძნობა, რომ მათ სერიოზულად არ აღიქვამენ და აქედან გამომდინარე, ისინი მხოლოდ იმ მინიმუმს გააკეთებენ, რაც საჭიროა (მოჩვენებითი) დავალების შესასრულებლად. ასე რომ, ამით მართლაც ვერ მიიღწევა ოპტიმალური შედეგი.

გარდა ამისა, უნდა განისაზღვროს პასუხისმგებელი პირები და მონაწილეები ცალკეული პროცედურებისთვის. ამისთვის დროში გაწერილი გეგმა ისეთივე მნიშვნელოვანია, როგორც საჭირო საკადრო და ფინანსური რესურსები.

ვინაიდან საქმე ეხება შეძლებისდაგვარად ღია, მნიშვნელოვანი ინტერესების ინტეგრირებად პროცესს, დავალებისას აგრეთვე უნდა განისაზღვროს კომუნიკაციის საჭირო პარტნიორები.

და ბოლოს, უნდა მოხდეს მიღებული შედეგების საერთო პროცესში ინტეგრაცია.

2.6. „Bottom up" ან „Top down"

პროცესის მიზნების ნაწილობრივ ღიაობა განაპირობებს, რომ ცალკეულ სამუშაო ჯგუფს აქვს თავისუფალი მოქმედების სივრცე ოპტიმალური გამოსავლის მოსაძებნად. აქედან გამომდინარე, საქმე ეხება რიტმულ top down (დირექტივები ზემოდან) და bottom up (მუშაობის შედეგების ქვემოდან ასახვა საერთო შედეგში) პროცესს. ამის უკან დგას მოსაზრება, რომ, არც ხელმძღვანელობითმა რგოლმა შეიძლება იცოდეს, თუ როგორ გამოიყურება დეტალურად პრობლემიდან კარგი გამოსავალი და არც მარტო სამუშაო კოლექტივს უნდა დაევალოს საერთო პრობლემატიკის გადაწყვეტის გზების ძიება. ეს ორივე ავსებს ერთმანეთს. ორივე მხარეს, ხელმძღვანელობით რგოლს და დასაქმებულებს მაქსიმალურად საკუთარი წვლილი შეაქვს პრობლემის გადაწყვეტაში. ეს მოდელი წარმოადგენს იდეალურ პროცესს ინტეგრირებული ცვლილებებისთვის. პასუხისმგებლობის განაწილება გამომდინარეობს ორივე დონის იერარქიულობიდან. წარმატებული კომპანია თავის თავს ხედვას როგორც „კომუნიკაციის დაქსელულ სიტემას", რომელშიც „ზედა" და „ქვედა" არ თამაშობს გადამწყვეტ როლს.[820]

2.7. პროექტის მენეჯმენტი

ცვლილებების მენეჯმენტისგან განსხვავებით, რომელიც ფოკუსირებულია ცვლილებების ყოვლისმომცველ პროცესზე, ამ შემთხვევაში ცალკეული ეტაპების გავლა ხდება პროექტის მენეჯმენტის ინსტრუმენტებით:

820 Doppler/Lauterburg, Change Management, 2014, 121-125; Hill, Alte und neue Konzepte zum Change Management, in: Verwaltung und Management, 2013, 228.

გასაგებად ჩამოყალიბებული მცირე მიზნები, ნაწილი პასუხისმგებლობის დელეგირება ამ დონეზე, რესურსებისა და კადრების გამოყოფა ამ მოკლე დროზე გათვლილი დავალების შესრულებისთვის დამახასიათებელია პროექტის მენეჯმენტისთვის.

აქედან გამომდინარე, პროექტის მენეჯმენტს შეიძლება ვუწოდოთ „ინსტრუმენტების ყუთი", რომელიც პრობლემების გადაწყვეტისთვის არის განკუთვნილი, რამეთუ მოხდეს საერთო შედეგის მიღება და სტაბილიზება პატარ-პატარა შედეგებზე დაყრდნობით.

2.8. ხელშეწყობისა და წინააღმდეგობის დაძლევის მენეჯმენტი

კომპანიის თანამშრომლების და სხვა „stakeholder"-ების ჩართვის წინაპირობას წარმოადგენს თანამშრომლობის კულტურის აღიარება მონაწილეების მიერ. თანამშრომლობის ეს კულტურა დასავლურ საზოგადოებებში განსხვავებულადაა განვითარებული. დასავლეთ და სამხრეთ ევროპაში – მაგ. საფრანგეთსა და იტალიაში – ტრადიციულად ძლიერი პროფკავშირებით, მენეჯმენტსა და დასაქმებულებს შორის ურთიერთწინააღმდეგობა საკმაოდ მაღალია: თანამშრომლობა კომპანიის მასშტაბურ ცვლილებებთან დაკავშირებით დიდ უნდობლობას აწყდება ხოლმე: კაპიტალისგან კარგს არაფერს უნდა ელოდო, გარდა ექსპლოატაციისა. განსხვავებით ამ მიდგომისგან, მაგ. გერმანიაში ტრადიციისამებრ სხვაგვარად აღიქვამენ კაპიტალსა და სამუშაოს შორის სხვაობას. ბუნებრივია, აქაც ხდება ხოლმე გაფიცვები, თუმცა პროფკავშირები, როგორც „სოციალური პარტნიორები" მათი ადგილობრივი წარმომადგენლებით არიან აგრეთვე დამსაქმებელების პარტნიორები, როდესაც საქმე ეხება წარმოების განვითარებას. სამთო ინდუსტრიაში და დიდ კორპორაციებში დასაქმებულების წარმომადგენლები თავადაც არიან სამეთვალყურეო საბჭოს წევრები და გააჩნიათ არსებითი ბერკეტები. ამ ყველაფერს აწესრიგებს კანონი. მსგავს გარემოში, ბუნებრივია, გაცილებით პოზიტიურად ფასდება თანამშრომლობაზე დაფუძნებული ცვლილებათა მენეჯმენტი, ვიდრე იქ, სადაც ადგილი აქვს დაძაბულ ურთიერთობას.

გარდა ამისა, იქ, სადაც საზოგადოებრივად და სოციალურად გაბატონებულია ავტორიტარული მართვის კულტურა და სადაც არ არსებობს, ან სუსტია პროფკავშირები ან დასაქმებულების წარმომადგენლობები, თანამშრომლობის იდეა რთულად განხორციელებადი იქნება. ამ შემთხვევაში მენეჯმენტს ნაკლებად პოზიტიური მოლოდინები ექნება დასაქმებულების მიმართ და თანამშრომლობის მამართ ალბათ უფრო ძალაუფლების დაკარგვის შიში გაჩნდება, ვიდრე ის გაძლიერებად აღიქმება[821]. მსგავს

821 განვითარებად ქვეყნებში რთული პირობების შეფასების კუთხით შდრ. Summary Governance Reform, 39.

შეზღუდვებს შევხვდებით კლანურ საზოგადოებებში (მაგ. ავღანეთი), ან კლიენტებზე ორიენტირებულ საზოგადოებებში, რომელშიც პრივილეგიით სარგებლობენ მხარდამჭერები, ამომრჩევლები, ან საკუთარი გუნდის წევრები.

არსებულ გარემოში აუცილებელია ცვლილებათა პროცესისთვის მხარდაჭერის ორგანიზება, ან წინააღმდეგობების შესამცირებელი ღონისძიებების გატარება. ორიენტირი მიზნისთვის მნიშვნელოვანია მიზნებთან, დაგეგმილ ღონისძიებებთან და მონაწილეობასთან დაკავშირებით მასშტაბური კომუნიკაციის გამართვა. ამასთან, პრიორიტეტი უნდა მიენიჭოს ნდობას. თუ მენეჯმენტმა ერთხელ „იცრუა“, ამით შეიძლება საფრთხე მიადგეს პროცესს. ხისტი ღონისძიებებისას უმჯობესია მოხდეს ამ ღონისძიების გატარების აუცილებლობის მიზეზებზე მითითება, ვიდრე წარმატების მიღწევის მცდელობა მიზეზებზე გვერდის ავლით. ამასთან, მოქმედებს პრინციპი: უმჯობესია დაარწმუნო, ვიდრე წინააღმდეგობები დაძლიო.[822]

რა მოლოდინები შეიძლება არსებობდეს თანამშრომლობის მზადყოფნასთან დაკავშირებით?

არსებობს კვლევები, რომელიც აფუძნებს სახელმძღვანელო წესს: ცვლილებების პროცესში, რომელსაც ჰყავს როგორც გამარჯვებული აგრეთვე დამარცხებული მხარე და ამით აქვს კარგი წარმატების მიღწევის სამართლიანი პერსპექტივა, გეგმას მხარს დაუჭერდა დაინტერესებული პირების 15% და წინააღმდეგი იქნებოდა 15%, ვინაიდან მოწინააღმდეგეები მოელიან მათთვის ნეგატიურ შედეგებს. 70% კი „უბრალოდ ხეზე შემოჯდებოდა და დაელოდებოდა, რა მოხდება“.

ეს მაღალი პროცენტული მაჩვენებელი წარმოადგენს ცვლილებების დაგეგმვის სამიზნე ჯგუფს. საჭიროა მოხდეს მათი მხარდაჭერის მოპოვება. ეს თანამშრომლები გახსნილები არიან სიახლისთვის და შესაძლებელია მათი გადაბირება პარტნიორებად, ნაცვლად მათგან მხოლოდ შედეგების აღიარების მოპოვებისა – საუკეთესო შემთხვევაში მათი რაც შეიძლება აქტიური მონაწილეობით[823].

გარდა საწარმოს შიგნით არსებული დაინტერესებული პირებისა, ნებისმიერ ცვლილებას, ბუნებრივია, აგრეთვე ჰყავს გარეშე დაინტერესებული პირებიც: კლიენტები, პარტნიორები, როგორიცაა მომწოდებლები, მომსახურების გამწევი პირები და აგრეთვე საზოგადოება. აგრეთვე ამ სამიზნე ჯგუფებისთვისაც მოქმედებს: რაც შეიძლება მეტი კომუნიკაცია, ისე რომ საფრთხე არ შეექმნას ფაქტობრივ მიზანს. მედიასაშუალებების ჩართუ-

822 ზოგადად წინააღმდეგობის დაძლევის კუთხით შდრ. Doppler/Lauterburg, Change Management, 2014, 336-349.

823 იხ. Cole/Seaman, Managing Change in Your Business, the Attitude Bell Curve: www.mentalgamecoach.com/articles/ManagingChange.html

ლობა წარმოადგენს წარმატების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საფუძველს. თუ ეს ჯგუფები გარემოს დაცვის, მომსახურების გაუარესების, ან სხვა საფრთხეების საფუძვლებიდან გამომდინარე მოწინააღმდეგეებად იქცევიან, ამით შესაძლოა საფრთხე შეექმნას წარმატებას.

2.9. მენეჯმენტის ფუნქცია

ისევე როგორც ზოგადად საზოგადოებაზე გავლენას ახდენს ის ფაქტორი თუ რა სახის ურთიერთობაზე დგას ის თანამშრომლობის კულტურაზე თუ ავტორიტარული მათვის სტილზე, აგრეთვე კომპანიაში მართვის სტილთან დაკავშირებულ საკითხს გავლენა აქვს იმაზე, თუ რამდენად წარმატებული იქნება ცვლილებათა მენეჯმენტი[824].

ავტორიტარული ბრძანების სტრუქტურისას, რომელიც ცალკეულს უყურებს, როგორც ობიექტს და არა გუნდის წევრს, მოახლოებული ცვლილებებისას ვერ იქნება ნავარაუდევი, რომ „გუნდი" ერთობლივად იმუშავებს პროექტზე. შიში, რომ წარუმატებლობის შემთხვევაში სავარაუდოა ნეგატიური შედეგის დადგომა, უფრო დიდი იქნება, ვიდრე წარმატებაში მონაწილეობის მიღების სურვილი. სამუშაოს შეგნებული სტრუქტურული განანილება, რომელშიც ხელმძღვანელობითი რგოლი შემოიფარგლება სტრატეგიული გადაწყვეტილებების განვითარებითა და მათი შემდგომი კონტროლით და საშუალო მმართველობით რგოლზე ახდენს ამ გადაწყვეტილებების იმპლემენტაციასა და კონკრეტიზაციას და ექსპერტებსა და დამხმარეებს დირექტივების ფარგლებში ანიჭებს მოქმედების სივრცეს, რომ საკუთარი შეხედულებისამებრ წარმართონ პროცესი, წარმოადგენს ოპტიმალურ პლატფორმას, მათ შორის, ცვლილებათა პროცესის შემოქმედებითად დასაძლევად.

წარმატების გასაღებს წარმოადგენს არა „ნებაზე მიშვებული მართვა", რომლის დროსაც პრეზიდიალური მმართველობის სტილისას ნებისმიერს შეუძლია აკეთოს, რაც სურს, და არც ავტორიტარული მართვის სტილი, რომლის დროსაც წარმატება და წარუმატებლობა კონცენტრირებულია ხელმძღვანელობით რგოლში, და რომელიც უნდობლობას ხედავს დაქვემდებარებულებში, არამედ ძირითადად „თანამშრომლობაზე დაფუძნებული" მენეჯმენტის სტილი, რომლის დროსაც თანამშრომლებისთვის აზრის კითხვა უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე მზა მითითებები. ის რომ აქ განსა-

824 ორ უკიდურესობას შორის – „Boss" და „Subordinated-centred leadership" სწორი Leadership-მოდელის არჩევის კუთხით იხ. Rosenbloom/Kravchuk/Clerkin, Public Administration (Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, 2015, 158 and followin, 162; თანამედროვე მმართველობასთან დაკავშირებით შდრ. Doppler/Lauterburg, Change Management, 2014, 126-154; Hill, Alte und neue Konzepte zum Change Management, in. Verwaltung und Management, 2013, 231 ff.; Hill, Alte und neue Konzepte zum Change Management, in: Verwaltung und Management, 2013.

ზღვრულ შემთხვევებში აგრეთვე საჭიროა სიტუაციებიდან გამომდინარე სანქციები, ეს თავისთავად ცხადია. მოქმედებს ნდობის პრინციპი ორივე მიმართულებით ქვემოთ და ზემოთ. თუ ადგილი ექნება ამ ნდობის ბოროტად გამოყენებას, გამართლებული და აუცილებელია სანქციების გამოყენება.[825] თუმცა განსხვავებული სიტუაცია განსხვავებულ მართვის სტილს მოითხოვს.[826]

2.10. ცვლილებათა მენეჯმენტის პროცესის დასრულება

ცვლილებათა პროცესის დასრულება იმსახურებს შესაბამის შეფასებას. ერთიანი სულისკვეთების ხელშეწყობისთვის მნიშვნელოვანია დასკვნითი ღონისძიების გამართვა, რომელზეც ცვლილებათა მენეჯმენტის პროცესის შეძლებისდაგვარად ყველა მონაწილე უნდა იყოს დაპატიჟებული და რომელზეც შედეგი ფასდება, როგორც ყველას ერთობლივი წარმატება და კიდევ ერთხელ ხდება არსებითი ცვლილებების განხილვა.

სიახლეზე გადასვლის „გაყინვა" წარმოადგენს მინიშნებას ახალ გამოცდილებაზე. არ არსებობს მუდმივი „ცვლილება". მუდმივი ცვლილებების რეჟიმში ყოფნა ნებისმიერი ორგანიზაციისთვის დაუძლეველი იქნებოდა. თუმცა, მნიშვნელოვანია შედეგის გადამოწმება განსაზღვრული დროის გასვლის შემდეგ. არც თუ ისე იშვიათია „ჰომეოსტაზი", როგორც შესაძლებელი ნეგატიური შედეგი: ფენომენი, რომ ცვლილებების შემდეგ ორგანიზაცია შესაძლოა კვლავ უწინდელ მოდელს დაუბრუნდეს.[827]

3. ცვლილებათა მენეჯმენტის შემოღება საჯარო მმართველობაში – პირობები და შანსები

3.1. საჯარო მმართველობა – განსხვავებული ჩარჩო-პირობები ცვლილებებისთვის

3.2. სამართალსა და კანონზე დამოკიდებულება

ეკონომიკა და საჯარო მმართველობა სხვადასხვა დოზით ექვემდებარებიან სამართლებრივ რეგულაციებს. თუ ეკონომიკა ძირითადად მოგებასა და ბაზრის ფლობაზეა ორიენტირებული და თავისუფალია მიზნების დასახვაში პროდუქტებისა და მომსახურების განვითარებასა და გაყიდვისას და ამ მიზნების მიღწევის გზებში, საჯარო მმართველობა დიდი დოზით

825 Hill, Alte und neue Konzepte zum Change Management, in. Verwaltung und Management, 2013, 232

826 შდრ. Cameron/Green, Making Sense of Change Management, 4th edition, 2015, 16 and followin.

827 შდრ. Cameron/Green, Making Sense of Change Management, 4th edition, 2015, 108.

ექვემდებარება პოლიტიკურ მართვას, მენეჯმენტის წესებს, თუ ეს წესები შეგნებულად დამკვიდრდა საჯარო მმართველობის ტრადიციაში და განსაკუთრებით სამართლებრივ რეგულაციებს – დაწყებული საკონსტიტუციო სამართლის რეგულაციებით, დამთავრებული ადმინისტრაციული სამართლის წესებით.[828] ბუნებრივია ტექნიკური რეგულაციები, ინფრასტრუქტურასთან დაკავშირებული დებულებები, ადმინისტრაციული ორგანოს შინაგანაწესი შრომის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებით, სოციალური სამართლის რეგულაციები და ა.შ. ერთნაირად მოქმედებს, როგორც კერძო ეკონომიკისთვის აგრეთვე საჯარო მმართველობისთვის. ეკონომიკამ უნდა გაითვალისწინოს საგადასახადო სამართალი, საჯარო მმართველობამ, როგორც წესი არა. ყველაზე მნიშვნელოვანი განსხვავება მათ შორის იმაში მდგომარეობს, რომ ორგანიზაციის ან ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციებს ყოველთვის განსაკუთრებული სამართლებრივი ლეგიტიმაცია სჭირდება და მოქმედების სფერო, აქედან გამომდინარე, უნდა განისაზღვროს საკონსტიტუციო სამართლებრივად დასაშვები საჯარო ფუნქციების შესაბამისად. ეს მარტო საზოგადოებრივ უსაფრთხოებასა და წესრიგს, სოციალურ ადმინისტრირებასა და ინფრასტრუქტურის უზრუნველყოფას როდი ეხება, არამედ ეს აგრეთვე მოქმედებს მომსახურების სფეროსთვის, როგორიცაა განათლება და მეცნიერება, თუმცა, აქ შესაძლოა მივიღოთ კონკურენცია კერძო სექტორსა და საჯარო მმართველობის განმახორციელებელ ორგანოებს შორის. რას ნიშნავს ეს საჯარო სექტორში ცვლილებათა მენეჯმენტისთვის?

3.3. საჯარო სექტორში ცვლილებათა მენეჯმენტის ობიექტი

მოდით განვიხილოთ ცვლილებათა სამი შესაძლებელი მიზან-სფერო: საჯარო დაწესებულების შექმნა, ან მათი არსებითი შეცვლა, ადმინისტრაციული ორგანოს შიდა სტრუქტურა (ორგანიზაციული სტრუქტურა) და პროცესების ფორმირება და ცვლილება (პროცესების ორგანიზაცია). მაგ. გარემოს დაცვის ახალი ადმინისტრაციული ორგანოს შექმნა, საჭიროებს სამართლებრივი აქტის გამოცემას, რაც წარმოადგენს ზემდგომი პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ორგანოს კომპეტენციის სფეროს. ნებისმიერი ცვლილებისთვის აუცილებელი იქნება ამ ზემდგომის ჩართვა.

რაც ეხება ადმინისტრაციული ორგანოს შიდა სფეროს, ეს დამოკიდებული იქნება ადგილობრივად გავრცელებულ საჯარო მმართველობის კულტურასა და სამართლებრივ ჩარჩო-პირობებზე, რამდენად მაღალი იქნებოდა ზემდგომი ორგანოს მიერ ცვლილებებზე ზეგავლენა, თუ პირიქით დაქვემდებარებულ ორგანოს მიენიჭებოდა თვითორგანიზაციის დისკრე-

828 Rosenbloom/Kravchuk/Clerkin, Public Administration (Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, 2015, 402 and followin.

ცია.[829] ამით ცვლილებების მართვა არის პოლიტიკისა და მმართველობის იერარქიის ხელში, როდესაც ადგილი აქვს სრული სიახლის შემოტანას.[830] განსაკუთრებით, როდესაც საქმე ეხება ადმინისტრაციული ორგანოს შიგნით ცვლილებებს და აგრეთვე ღონისძიებებს, რომელსაც გავლენა აქვს გარე ფაქტორებზე შეიძლება ცვლილებათა მენეჯმენტის რეგულაციების ანალოგიურად გამოყენება: განსაკუთრებით ეხება ეს თანამშრომლების, კლიენტების, ანდაც მოქალაქეების, პარტნიორი ადმინისტრაციული ორგანოების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მედიასაშუალებების ჩართულობას. არაფერს არ ცვლის ის, რომ საორგანიზაციო პროცედურებს შესაძლოა სავალდებულოდ მოჰყვეს სამართლებრივი პროცედურების გამართვა (მაგ. ორგანიზაციის ახალი სტატუსის გამოცხადება).

3.4. ცვლილებათა მენეჯმენტის შესაძლებელი გამოყენების სფეროები მმართველობის სხვადასხვა სახეებისას

ორგანიზაციის სამართლებრივად შებოჭილობის მოცულობა და ინტენსიურობა, ბუნებრივია, ზეგავლენას ახდენს ადმინისტრაციული ორგანოს ცვლილებების ფორმირების შესაძლებლობებზე. ამასთან, უკვე მნიშვნელოვანია ეროვნული საჯარო მმართველობისთვის დამახასიათებელი ძირითადი სახე – არის ეს უფრო ანგლოსაქსონური ტიპის მენეჯმენტის მქონე საჯარო მმართველობა, რომელიც მუშაობს მიზანსა და პროგრამაზე ორიენტირებულად, თუ კონტინენტურ-ევროპული საჯარო მმართველობა, რომელიც უფრო სამართალსა და წესებზე ორიენტირებულადაა ორგანიზებული.[831] მენეჯერებისა და ეკონომისტების მიერ მართული მმართველობა უფრო მარტივად გაართმევდა თავს ცვლილებათა მენეჯმენტს, ვიდრე პროცესებზე ორიენტირებული და სამართლებრივად მოაზროვნე მმართველობა, რომელშიც იურისტები იღებენ გადაწყვეტილებებს.

თუმცა, აგრეთვე ამ უკანასკნელმაც უნდა გაითავისოს, რომ ცვლილებათა მენეჯმენტისას სულ უფრო მზარდ მნიშვნელობას იძენს მიზანზე ორიენტირებულობა და კომუნიკაციის ახალი სტრუქტურები. თუ თვით პოლიციაც კი, საფრთხის შემცველ სფეროებში (მაგ. შეკრებისას) მხოლოდ ადმინისტრაციული აქტის კატეგორიებით არ ფიქრობს, არამედ ორგანიზატორებსა და პრესასთან შეთანხმებებზე მიდის და პროცესში მედია-საშუალებების ინტეგრირებას ახდენს, როდესაც საჯარო მომსახურების გამნე-

829 ამ სიტუაციიდან გამომდინარე პრობლემის გადაჭრას გვირჩევს აგრეთვე როზენბლუმი (Rosenbloom/Kravchuk/Clerkin, Public Administration (Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, 2015, 163.); Hill, Alte und neue Konzepte zum Change Management, in. Verwaltung und Management, 2013, 232; 234.

830 პოლიტიკური მმართველობის მიერ საჭირო დახმარების განევასთან დაკავშირებით იხ. Summary Governance Reform, 19, 25, 42.

831 SIGMA, 20 and followin.

ვი ორგანოები ხელშეკრულებებს დებენ, ან განსაკუთრებით განათლების სფეროში სურთ, რომ მოქალაქეებამდე მიიტანონ შეთავაზებები, თითქმის წარმოუდგენელია კატეგორიული განსხვავება ეკონომიკისგან. მსგავს შემთხვევებში სულ უფრო მნიშვნელოვანი ხდება ცვლილებათა მენეჯმენტი.

ეს მით უფრო მოქმედებს, თუ გავაშუქებთ ადმინისტრაციული ორგანოს შიდა სფეროს, რის შედეგადაც დავინახავთ, რომ ცვლადია იერარქიულად მოწყობილი ორგანიზაციის სტრუქტურა. მისი შევსება შეიძლება დროებითი პროექტებით. სამუშაო შესასრულებლად შეიძლება გადაეცეს კერძო კომპანიებს (Outsourcing). შეიძლება შეიცვალოს კომუნიკაციის პროცესები. ადამიანური რესურსების სექტორში შესაძლებელია სწავლებისა და კვალიფიკაციის და აგრეთვე ადამიანური რესურსების განვითარების სისტემის შემოღება და განვითარება. ცვლილებათა მენეჯმენტს წვდომა აქვს ამ ყველაფერზე.

ცვლილებათა მენეჯმენტით შესაძლებელია ზუსტად ცვლილებების გადაწყვეტილებასა, მაშასადამე ცვლილებათა ნაკადსა და ახალ გამოცდილებას შორის ფაზის ოპტიმიზაცია და მათი საჭიროებებისამებრ ფორმირება, რამეთუ შემდგომ მოხდეს მათი სამართლებრივად დაფიქსირება. შესაბამისად ხდება სიტუაციიდან გამომდინარე სტრატეგიული ან კონკრეტული ელემენტების შემოღება.

4. ცვლილებათა მენეჯმენტი გერმანიაში ქალაქ მანჰაიმის მაგალითზე

4.1. ცვლილებათა პროცესი[2] მანჰაიმში[832]

2008-2013 წლებში დაიწყო სამაგალითო ცვლილებათა მენეჯმენტის პროცესის ფაზა მანჰაიმში, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ქალაქში, რომელიც 330 000 მოსახლეს ითვლის და რომელიც მდებარეობს მდინარეების რაინისა და ნეკარის რეგიონში, სადაც საერთო ჯამში 2,4 მილიონი მოსახლე ცხოვრობს. მანჰაიმი საუნივერსიტეტო და ინდუსტრიის ცენტრია უცხო ქვეყნის მოქალაქეების მაღალი პროცენტული მაჩვენებლით (42%). მაშინ ახალარჩეულმა ქალაქის მერმა, რომლის გვარია კურცი, საფუძველი ჩაუყარა მნიშვნელოვან რეფორმას, რომელიც ზემოდან ქვემოთ (Top-Down) უნდა განხორციელებულიყო. თვითმმართველი ქალაქი მასშტაბური გეგმარებითი პროცედურებისა და ქალაქის ყველა ადმინისტრაციული ორგანოს, ეკონომიკის, მედიასაშუალებებისა და მოქალაქეების ორგანიზაციული ჩართულობით უნდა გადაქცეულიყო წარსული განვითარების განვლილი ეტაპების შემდეგ, როგორც კანონის აღსრულებაზე ორიენტირებუ-

832 იხ. www.mannheim.de/stadt-gestalten/change; და შეფასება Färber/Salm/Schwab, Evaluation des Verwaltungsmodernisierungsprozesses "Change²" der Stadt Mannheim, 2014.

ლი საჯარო მმართველობა (80-იანი წლები), ხოლო მოგვიანებით მომსახურების განევაზე ორიენტირებული საჯარო მმართველობა (90-იანი წლები), საბოლოოდ ქალაქის აქტიურ, ფორმირებით საზოგადოებად, რომელიც ყველა დაინტერესებული მხარის (Stakeholder) დახმარებით იყენებს კომუნიკაციის ახალ კულტურას.[833]

4.2. მიზნები

გენერალური გეგმის ფარგლებში 36 პროექტის ჩამოყალიბების გარდა სამუშაო ჯგუფებში შემუშავდა შესაბამისი მიზნები, რაც მოიცავდა: ქალაქის პოლიტიკური დაგეგმვის გაუმჯობესებას (მომსახურების განევაზე ორიენტირებულობისგან მიზანსა და პროგრამაზე ორიენტირებულობაზე გადასვლა), უწყებებში ეკონომიკური დაგეგმვისა და კონტროლის შემოღებას (New Public Management), მიზნების პრიორიტეტულობის მიხედვით დალაგებას (ქალაქის მდგრადი განვითარება, ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობა, უცხო ქვეყნის მოქალაქეების ინტეგრაცია, კულტურის ყველასთვის ხელმისაწვდომობა, ცხოვრების მაღალი ხარისხი მოქალაქეებისთვის, კლიმატის დაცვა), ამ მიზნების ცალკეული პროექტების სახით კონკრეტიზაციას, ვადების გაწერით, ეკონომიკისა და მოქალაქეების ჩართულობას მრავალ შეკრებებსა და მოსმენებში, და ბოლოს, საჯარო მმართველობის შიგნით ახალი მმართველობისა და კომუნიკაციის კულტურის შემოღებას.

ცალკეულ პროექტებში ადგილი ჰქონდა იმ ღონისძიებების ირგვლივ დისკუსიასა და საბოლოოდ მათ მიღებას, რომელიც გააძლიერებს ეკონომიკას (მიმზიდველობა ახალი, ახალგაზრდა ტალანტებისა და კომპანიებისთვის), უზრუნველყოფს წარმატებულ განათლებას ყველა დონეზე, ხელს უწყობს ელექტრონულად მხარდაჭერილი „შემოქმედებითი ეკონომიკის“ გაძლიერებას და მოქალაქეების მონდომებულობის გაძლიერებასა და გამოაშკარავებას, შესაბამისი ფორუმების ორგანიზებით. კონკრეტული მიზანი იყო მანჰაიმის მიერ 2020 ან 2025 წლისთვის განაცხადის შეტანისთვის სამზადისი „ევროპის კულტურის დედაქალაქის“ (ევროკავშირის პროექტი) სტატუსის მისაღებად.[834]

4.3. არსებითი საორგანიზაციო ასპექტები

მთლიანი პროცესი ორგანიზაციული თვალსაზრისით რამდენიმე საფეხურად დაიყო: პოლიტიკური მართვის კომისიამ (steering committee) ქალა-

833 დასკვნითი ანგარიში 2008-2013 წლებისთვის: www.Mannheim.de/sites/default/16/abschlussbericht

834 იქვე, 24-29;

ქის მერის თავმჯდომარეობით, განყოფილებებმა (დარგობრივი მმართველობები), საკრებულოს წარმომადგენლებმა, დასაქმებულების არჩეულმა წარმომადგენლებმა (დასაქმებულთა საბჭო) და ადამიანური რესურსებისა და ორგანიზაციის განყოფილების ხელმძღვანელობამ დაიკავა პოლიტიკური დონე, გასცემდა დავალებებს და იბარებდა პროექტებთან დაკავშირებულ ანგარიშებს.[835]

დარგობრივ ჯგუფს „საჯარო მმართველობის არქიტექტურა" დაევალა საჯარო მმართველობის შიდა შედეგების ინიცირება და იმპლემენტაცია.[836]

ყველა თანამშრომელს უნდა მისცემოდა სამუშაო შეხვედრებსა და ჯგუფებში მონაწილეობის შანსი. ადგილი ჰქონდა დიდი რაოდენობით მოდერატორების ჩართვას კონკრეტული პროექტების განვითარებაში და მათ შიდა დატრენინგებას.

4.4. არსებითი მიზნები და ღონისძიებები

ცალკეული მიზნის მისაღწევად განისაზღვრა 5 ინდიკატორი. მიზნების ინტეგრაცია სრულად მოხდა 2014/2015 წლის ქალაქის ბიუჯეტში; 45 ღონისძიებაში ჩართული იყო 6500 თანამშრომელი, რომელთაგან 270-ს ჩაუტარდა მოდერირების ტრენინგები, მათი სამომავლოდ მოდერატორებად გამოყენებისთვის. შიდა მართვისა და კომუნიკაციის სახელმძღვანელო პრინციპები შემუშავდა წესების სახით, რომელსაც საფუძველი უნდა ჩაეყარა გააქტიურებისა და პატივისცემის ახალი კულტურის ჩამოყალიბებისთვის.[837] გარდა ამისა, თანამშრომლებისა და ხელმძღვანელობითი რგოლის კვალიფიკაციის ამაღლებისთვის მოხდა შიდა პროგრამის შედგენის დაკვეთა.

4.5. შემოწმება – შიდა

თანამშრომელთა ორი გამოკითხვის ფარგლებში (2008 და 2010) ადგილი ჰქონდა ანონიმურ გამოკითხვას წარმატებასთან დაკავშირებით. გარდა ამისა მოხდა რამდენიმე ეგრეთწოდებული „Klimacheck"-ის – აგრეთვე ანონიმურად – ჩატარება თანამშრომლების/ზემდგომის ურთიერთობებთან დაკავშირებით[838]. გამოკითხვამ აჩვენა, რომ თანამშრომლები ძალზე პოზიტიურად და გამაცოცხლებლად აღიქვამდნენ მთლიან პროცესს.[839]

835 იქვე, 97.

836 იქვე, 101.

837 იქვე, 33.

838 იქვე, 26, 40, 75.

839 იქვე, 44-დან.

4.6. შემონმება – გარე

2014 წელს პროცესი და შედეგები შეაფასა გერმანიის ქალაქ შპაიერის ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტმა. ამასთან, ქალაქ მანჰაიმის მოქმედებები შეადარეს გერმანიის სამხრეთ-დასავლეთში მდებარე სხვა ქალაქების მოქმედებებს.

შედარებითმა კვლევამ აჩვენა მთელი რიგი პოზიტიური შედეგები, განსაკუთრებით მანჰაიმისთვის: მან შეაქო მართვის მოდელის ფართო იმპლემენტაცია მრავალრიცხოვანი მონაწილეებით, აღინიშნა, რომ ინდიკატორების დახმარებით, ძირითადად მიღწეული იყო კონკრეტულად დასახული მიზნები და რომ მმართველობამ უზრუნველყო ძალზე კარგი, როგორც შიდა, აგრეთვე გარე კომუნიკაცია.[840] ამით მოხდა არა მხოლოდ სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების რეალიზება, არამედ, ამავდროულად ახალი საჯარო მმართველობის ელემენტებისაც. ეს განსაკუთრებით მოქმედებს ყველა ადმინისტრაციული დონეების ინტეგრაციისა და მმართველობითი სახელმძღვანელო პრინციპების ახალი სისტემისა და ფუნქციების ინტეგრაციის მიმართ.

აგრეთვე ხაზი გაესვა მმართველობის სახელმძღვანელო პრინციპების ახალ სისტემას, მონაცემთა დამხმარე ბაზებსა და მენეჯმენტის განვითარების სისტემას კვალიფიკაციის ამაღლების კუთხით.

კრიტიკულად შეფასდა, რომ ზოგ შემთხვევაში ჯერ კიდევ გასაუმჯობესებელია კომუნიკაცია პოლიტიკასა და საჯარო მმართველობას, როგორც ფუნქციურ ერთეულებს შორის ჰორიზონტალურად და აგრეთვე დარგობრივ დონეებს შორის (ზემოდან-ქვემოთ და ჰორიზონტალურად).[841] ანალოგიური მოქმედებს სახელმძღვანელო პრინციპებისა და კულტურის ცვლილებასთან დაკავშირებით საჯარო მმართველობის შიგნით, რომელიც საჭიროებს აგრეთვე იმპულსებს, ახალი, ახალგაზრდა ძალებისგან. გარდა ამისა გამოითქვა პრეტენზია, რომ პოლიტიკის გამტარებელი რგოლი კვლავინდებურად ცდილობს დროდადრო, მმართველობის დონეების გვერდის ავლით მიიღოს ცალკეული გადაწყვეტილებები ზემოდან-ქვემოთ და არ ემორჩილება დელეგირების წესებს.[842]

ამასობაში, პირველ ფაზას მოსდევს კონსოლიდაციის ფაზა (2014-2019), რომელიც მიზნად ისახავს გენერალური გეგმის კონკრეტულ პროექტებად იმპლემენტაციას, კომუნიკაციისა და მმართველობის კულტურის განვი-

840 იქვე, 51-დან.

841 Färber/ Salm/ Schwab, Evaluation des Verwaltungsmodernisierungsprozesses "Change²" der Stadt Mannheim, 2014, 77; 82.

842 მთლიან შეფასებასთან დაკავშირებით იხ. Färber/ Salm/Schwab, Evaluation des Verwaltungsmodernisierungsprozesses "Change²" der Stadt Mannheim, 2014, 67; პოლიტიკისა და მმართველობის ურთიერთმიმართებასთან დაკავშირებით იხ. იქვე, 65.

თარებას, ადამიანური რესურსების და მართვის სტრატეგიულ მიზნებზე დაყრდნობით განვითარებას.[843]

კომუნიკაციის მოცულობითი კონცეფციის შემუშავება მოქალაქეების ჩართულობის უზრუნველყოფით პასუხობს აგრეთვე შპაიერის ევალუაციის იმპულსებს.[844] აქამდე წინა პლანზე იყო წამოწეული უფრო საჯარო მმართველობის შიგნით არსებული მართვისა და კომუნიკაციის საკითხები და აგრეთვე მიმართება პოლიტიკის გამტარებელ ორგანოებთან. თუმცა, 2013 წელს, საერთო ჯამში 8%-ით მეტმა მოქალაქემ გამოთქვა „კმაყოფილება" საჯარო მმართველობის უფრო ღია მოქმედების გამო (საერთო ჯამში 71%-მა), ვიდრე ეს 2006 წელს იყო. წინა პლანზე იყო წამოწეული მრავალფეროვანი ჩართულობის ფორმები დაგეგმვის ღონისძიებებისას, საგზაო პროექტები, სამხედრო ობიექტების კონვერტაცია სამოქალაქო გამოყენებისთვის და ბავშვებსა და მოზარდებზე ზრუნვა.[845]

აღსანიშნავია აგრეთვე საერთაშორისო კონტაქტები 12 დაძმობილებულ ქალაქთან ევროპაში, ჩინეთსა და ლათინურ ამერიკაში. მანჰაიმმა 2011 წელს მიიღო ევროპის საჯარო სექტორის ჯილდო და 2013 წელს გერმანული მდგრადი განვითარების ჯილდო „მმართველობისა და ადმინისტრირების"[846] ნაწილში. მიზანს წარმოადგენს, რომ მანჰაიმი განვითარდეს და ჩამოყალიბდეს გერმანიის ყველაზე თანამედროვე საჯარო მმართველობის მქონე ქალაქად.

მანჰაიმმა ძალიან კარგი შედეგი აჩვენა აგრეთვე საერთაშორისო ასპარეზზე სხვა ევროპული ქალაქების ცვლილებათა პროექტებთან შედარების კუთხით (ბილბაო, ბირმინგემი, მილანი, ტალინი, ტამპერე, ტრონდჰაიმი).[847]

კვლევამ აჩვენა, თუ როგორ არის შესაძლებელი წარმატების მიღწევა კომუნალურ ცვლილებათა პროცესებში შვიდ საფეხურად:

- გრძელვადიანი მიზნებისა და სტრატეგიების შემუშავება;
- ინოვაციური მართვის სისტემების დანერგვა;
- სოლიდური და ამავდროულად მოქნილი სტრუქტურული ორგანიზების შექმნა;

843 www.mannheim.de/stadt-gestalten/change

844 Färber/Salm/Schwab, Evaluation des Verwaltungsmodernisierungsprozesses "Change²" der Stadt Mannheim, 2014, 82 ff.

845 Ruth, Mannheim- Bürgerbeteiligung zur Selbstverständlichkeit machen, Loccum 2013: www.mitarbeit.de/fileadmin/inhalte/02_veranstaltungen/forum_bb_2013_praesentation_kupper_mannheim.pdf

846 www.mannheim.de/stadt-gestalten/auszeichnungen-den-mannheimer-change-prozess

847 Bosse/Heichlinger/Paadovani/Vanebo, In: Search of Local Public Management Excellence, 2013, 55 -72; 145 – 156.

- შემოქმედებითი და გამჭვირვალე, შიდა და გარე კომუნიკაციის სისტემების შექმნა;
- ჭკვიანი ინფორმაციული ტექნოლოგიების მხარდამჭერი პლატფორმის შექმნა;
- შედეგების მოცულობითი კონტროლის სისტემის შექმნა მოქალაქეების მონაწილეობის (გამოკითხვა) უზრუნველყოფით;
- და ბოლოს, სისტემის ყველა კომპონენტის ფინანსირებისა და ბიუჯეტირების სისტემაში ინტეგრირება.[848]

5. დასკვნითი მოსაზრებები

ცვლილებათა მენეჯმენტი წარმოადგენს პროცესს, რომლის დროსაც ორგანიზაციული ცვლილება განსაკუთრებული დოზით იწვევს ადამიანების ჩართულობას, როგორც მმართველობის შიგნით ასევე გარეთ. ეს ეხება ხელმძღვანელობით რგოლს, ყველა საფეხურზე მომუშავე თანამშრომლებს და აგრეთვე გარე პარტნიორებს, ეკონომიკას, მედიასაშუალებებს და მოქალაქეებს. გამომდინარე ამ მონაწილეების კონსტრუქციული და თვითდაჯერებული თანამონაწილეობიდან უნდა მოხდეს პროგრამის მიზნების ოპტიმალური შემუშავება და იმპლემენტაცია. ამის მისაღწევად საჭიროა ღია და აღიარებაზე დაფუძნებული კომუნიკაციისა და აგრეთვე კვალიფიკაციის ამაღლების (საჯარო მმართველობაში დასაქმებული ადამიანებისთვის) მოდელის შექმნა. გადაწყვეტილებები მიიღება ნაბიჯ-ნაბიჯ – ყოველი რგოლი მიზანმიმართულად ახდენს მათთვის მიცემული დირექტივების იმპლემენტაციას.[849] პერიოდულად ხდება პროცესის რევიზია. პოლიტიკა იღებს მხოლოდ სტრატეგიულ გადაწყვეტილებებს, დარგობრივი გადაწყვეტილებების დელეგირება ხდება ქვედა რგოლებზე.

აქედან გამომდინარე, „მმართველობის" განხორციელება ხდება ნათლად განსაზღვრული წესების შესაბამისად, არა ავტორიტარულად, არამედ კოოპერატიულად და სიტუაციებიდან გამომდინარე.

ის, რის განხორციელებაც ხდება კომუნალურ სექტორში პოლიტიკის დონეზე (კომუნალური საკანონმდებლო ორგანოები და პოლიტიკური მმართველობა) შესაძლებელია აგრეთვე სახელმწიფო მმართველობის დონეზეც. თუმცა, ამის აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს, რომ ყველა მონაწილემ, მათი, როგორც პოლიტიკოსის ან დარგობრივი მუშაკის მოვალეობის

848 Bosse/Heichlinger/Paadovani/Vanebo, In: Search of Local Public Management Excellence, 2013, 55-72; 145-156.; Hill, Alte und neue Konzepte zum Change Management, in: Verwaltung und Management, 2013, 227 ff.

849 „Professional Change Managements"-ის აუცილებლობის თაობაზე იხ. Deppe (იხ. ამ ნიგნში).

შესაბამისად, ითანამშრომლოს პოზიტიურად და ურთიერთპატივისცემაზე დაყრდნობით. ამის შემდეგ გახდება შესაძლებელი, რომ ქსელური საკომუნიკაციო ურთიერთობები, საბოლოო ჯამში გადაიქცევა ყველა რგოლისა და პარტნიორის ინტეგრირებად, თანამედროვე, ცოცხალ და შემოქმედებით „საჯარო მმართველობის კულტურად". ცვლილებების დაწყებისა და განხორციელების მრავალრიცხოვანი მოდელების არსებობის გამო უნდა შეირჩეს და გამოყენებულ იქნეს ის მოდელები, რომელიც პასუხობს განსაკუთრებულ პირობებს:

შედარებით ტექნიკური ცვლილებებისას უპირატესობას ანიჭებენ სწორხაზოვან და პირდაპირ პროცედურებს, უფრო კომპლექსური, პოლიტიკური და რთული სიტუაციებისას თავს იყრის მრავალრიცხოვანი დაინტერესებული პირების (შიდა და გარე) ინტერესები და აქედან გამომდინარე უფრო წარმატებული იქნებოდა ქსელური სტრუქტურები, ღია/თავისუფალი მეთოდების გამოყენება, დეტალური ინსტრუქციების გარეშე. აგრეთვე თანამშრომლების კვალიფიკაცია და ორგანიზაციის კულტურა საჭიროებს განსხვავებულ სტრუქტურებს: ტექნიკური საგზაო სამსახური სხვა მიდგომას მოითხოვს, ვიდრე კულტურული დაწესებულება[850].

850 ამასთან დაკავშირებით იხ. Cameron/Green, Making Sense of Change Management, 4th edition, 2015, 128 and followin.

თავი XVII. საჯარო მმართველობის რეფორმა და ადმინისტრაციული პროცესები სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპაში – წარსულის გამოცდილება

1. შესავალი

1.1. მოწოდება მტკიცებულებებზე დაფუძნებული რეფორმისკენ

სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში მრავალი წლის განმავლობაში მიმდინარე საჯარო მმართველობის რეფორმის შემხედვარე ჩნდება კითხვა „რა შეგვიძლია ვისწავლოთ წარსული გამოცდილებიდან?"

უპირველეს ყოვლისა, კითხვა ეხება იმპლემენტაციას. ყველამ იცის, რომ უფრო ძნელია კარგი იდეის იმპლემენტაცია, ვიდრე მისი აღმოჩენა. ეს განსაკუთრებით ეხება რთულ რეფორმებს. შედეგი იმდენ ფაქტორზეა დამოკიდებული, რომ საბოლოოდ ყველაფერს იღბალი წყვეტს. იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც ყველაფერი კარგად ჩაიელის, ძნელია ხოლმე არსებითის გარჩევა უმნიშვნელოსგან. როგორც ჩანს, „შედარებით ცოტაა ნათელი მტკიცებულება იმის გასარკვევად, თუ რა არის ყველაზე მნიშვნელოვანი საჯარო სექტორის ფუნქციონირების გასაუმჯობესებლად". ეს განცხადება გაკეთდა მსოფლიო ბანკის 2012 წლის გამოცემაში „მიდგომა საჯარო სექტორის მართვისადმი 2011-2020", სათაურით „უკეთესი შედეგები საჯარო სექტორის ინსტიტუტებიდან."[851]

ავტორები დამატებით აცხადებენ რომ „კავშირი საჯარო სექტორის ძლიერ მართვასა და სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას შორის ნათელია ნებისმიერი გამოცდილი თანამდებობის პირისა თუ პრაქტიკოსისთვის, მაგრამ მისი ზუსტად განსაზღვრა რთულია... რამდენადაც არ არსებობს მძლავრი ემპირიული მტკიცებულება, პრაქტიკოსები ეყრდნობიან ლატენტური ცოდნის ან „დახელოვნების" ღირებულ რესურსს, იმისთვის რომ შეიმუშაონ რეფორმის პრაქტიკული სტრატეგიები".

მსოფლიო ბანკის სხვა ნაშრომში, რომელიც გამოქვეყნდა 2016 წელს, კიდევ ერთხელ მიუთითებენ „ემპირიული მტკიცებულებების გამოწვევაზე". მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს მთელი რიგი დახვეწილი ინდიკატორებისა და მონაცემთა ბაზებისა, რომლებიც ზომავენ საჯარო სექტორის ხარისხს, მთავრობის ეფექტურობას და სამართლებრივ სახელმწიფოსაც კი[852] „ემპირიული სურათი კვლავ ბუნდოვანია". ეს იმით არის გამოწვეული,

851 The World Bank Approach to Public Sector Management 2011-2020: Better Results from Public Sector Institutions, February 3, 2012, 4.

852 იხ. „Worldwide Governance Indicators" (WGI), რომელიც აფასებს მთავრობის ეფექტურობას. იგივენაირად აფასებენ აგრეთვე სხვები: „Country Policy and Institutional Assessment" (CPIA), the „Public Expenditure and Financial Accountability" (PEFA) assessments and indicators, the „Bertelsmann Transformation Index" and its rating for „stateness" (BTI) და სხვა.

რომ „ინდიკატორების უმეტესობა ეფუძნება შეხედულებებსა და ინტერპრეტაციებს“ და „მათი მხოლოდ მცირე ნაწილი ეფუძნება მონაცემთა შეგროვებას და მტკიცებულებების საფუძვლიან ანალიზს.[853]

ამასთან, ბევრი გრძელვადიანი კვლევა არ ჩატარებულა. ძალიან იშვიათია რომ საერთაშორისო ორგანიზაცია გასცდეს პროექტის ხანგრძლივობას და თავისი შედეგები დაუკავშიროს მოვლენის უფრო ხანგრძლივ მიმდინარეობას. სარ-ის შედეგის შეფასებისთვის საჭიროა წარმატებისა და ნარუმატებლობის კვლევა გარკვეული დროის გასვლის შემდეგ. Ex post შეფასება მოითხოვს მნიშვნელოვან შუალედს – სამიდან ხუთ წლამდე ვადით დაშორებას შესაფასებელი მოვლენიდან. ამასთან, უფრო ზუსტი გრძელვადიანი კვლევა საჭიროა გრძელდებოდეს სარ-ის იმპლემენტაციის სხვადასხვა ფაზის განმავლობაში. ეუთოს მიერ მიღებული, კარგად ცნობილი „DAC“-ის კრიტერიუმები განვითარებაში დახმარების შეფასებისთვის, მოითხოვს რეალურ გავლენას და მდგრადობას[854] ცვლილების გრძელვადიანი ეფექტები მხოლოდ მაშინ შეიძება დავინახოთ, როდესაც ყველაფერი ერთიანობაში მოდის: რეფორმა და ტრადიცია, სამართალი და კულტურა, ადმინისტრაცია და ხალხი, წესები და ქცევა, თვალსაჩინო და ფარული ურთიერთობები, მოსალოდნელი და მოულოდნელი შედეგები.

შესაბამისად, გავლენის ვერტიკალი ნაკლებად ღირებულია. მეორე მხრივ, გავლენის უფრო კომპლექსური მოდელები ან მრავალგანზომილებიანი გრაფიკა ძნელი შესადგენია. დაკმაყოფილდა რა რეფორმისადმი უფრო პრაქტიკული მიდგომით, (მსოფლიო ბანკის) მსოფლიო განვითარების 2017 წლის ანგარიში „მმართველობა და სამართალი“ უბრუნდება კონტექსტის საკითხს:

„მოკლედ, საჯარო სამსახურის რეფორმის გზები არ არის ხაზოვანი და არეულია იმიტომ, რომ რეფორმის ინიციატივებს ხშირად ხვდებათ წინააღმდეგობა და იმიტომაც, რომ ახალ წესებს ემუქრებათ პრაქტიკაში იგნორირების საფრთხე. რას ნიშნავს ეს რეფორმის სტრატეგიებისთვის? უპირველეს ყოვლისა საჯარო სერვისის რეალისტური გზები და სტრატეგიები დამოკიდებულია კონტექსტზე. გზები განსხვავდება, რადგან ისინი სხვადასხვა ადგილას იწყება. პოლიტიკური ინსტიტუტების გარდა ისტორიულმა მემკვიდრეობამაც შეზღუდა ის სივრცე, რომელშიც რეფორმის ავტორებს შეეძლებოდათ მანევრირება.“[855]

853 Fritz (World Bank Group), From form to function to sustainable solutions? Reforming public sectors in low income countries: new approaches and available evidence of „what works“, in: Public Administration and Development 36, 299-312 (2016), 301-303.

854 იხ. the DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance, OECD (1991), Glossary of Terms Used in Evaluation, in 'Methods and Procedures in Aid Evaluation', OECD (1986), and the Glossary of Evaluation and Results Based Management (RBM) Terms, OECD (2000).

855 World Development Report 2017 „Governance and the Law“, 222.

ეს განსაკუთრებით ეხება აღმოსავლეთ და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის პოსტ-სოციალისტურ ქვეყნებს. დღესდღეობით მათ აგრეთვე შეიძლება ეწოდოთ პოსტ-ტრანსფორმაციული ქვეყნები, რადგან ცვლილებების ხანგრძლივმა პერიოდმა განვლო უკვე. როგორც სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის რეგიონული ქსელი აღნიშნავს საჯარო მმართველობასთან დაკავშირებით: „დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების უმეტესობამ სარ-ის რამდენიმე ციკლი გაიარა და ამ სფეროში ორი ან მეტი სტრატეგიული დოკუმენტი შექმნა.[856] თუმცაღა, მცირეა იმ ქვეყნების რიცხვი, რომელიც მიიჩნევდა, რომ მათ სრულად მიაღწიეს თავიანთ მიზნებს და კმაყოფილნი არიან შედეგებით.

1.2. საჯარო მმართველობის რეფორმის (სარ-ის) ხუთი მთავარი გამოწვევა

რა თქმა უნდა, ქვემოთ მოცემულ მიმოხილვას არ აქვს პრეტენზია, რომ ასახავს სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპაში სარ-ისთვის გაწეული შრომის სრულ სურათს. ეს უფრო თვალის შევლებაა იმ დასკვნებზე, რომლებიც შესაბამისი ქვეყნების ექსპერტებმა გააკეთეს. მათი შეფასებები გვიჩვენებს ეგრეთ წოდებული „დახელოვნების" ზოგიერთ ნიშანს. ამასთან, გასათვალისწინებელია „SIGMA"-ს მიერ მომზადებული რამდენიმე ქვეყნის შეფასება, ისევე როგორც საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ გამოქვეყნებული რჩეული რეკომენდაციები. მაგალითად, 2012 წლის ზემოხსენებულ ნაშრომში მსოფლიო ბანკმა აღწერა საჯარო მმართველობის რეფორმის 5 მთავარი გამოწვევა: [857]

1) ემპირიული მტკიცებულებების ნაკლებობა;

2) გაურკვევლობა სწორ მიდგომასთან დაკავშირებით (აქ მსოფლიო ბანკი ხაზს უსვამს „ფუნქციის უპირატესობას ფორმასთან მიმართებით" და „ყველაზე უკეთ მორგებული" გადაწყვეტის ძიებას, რომელიც ადაპტირებული იქნება კონტექსტთან);

3) საჯარო მოხელეების და სახელმწიფოს წარმომადგენლების ქცევის შეცვლის სირთულე;

4) მიზეზობრივი კავშირი რეფორმის პროექტებსა და მოხელეების ქცევებს შორის ბევრი სხვა ფაქტორის არსებობისას;

5) „ვეტოს" მქონე, გავლენიანი მოთამაშეების მიერ რეფორმის დაბლოკვა.

ვეტოს მქონე მოთამაშეებთან დაკავშირებით შემდეგი ციტირება არის უფრო ზუსტი:

856 ReSPA, Regional Comparative Study on Methodologies Used for Preparation of Public Administration Reform Strategies in Western Balkans (2013), 76.

857 The World Bank Approach to Public Sector Management 2011-2020, 4.

„საზოგადოების ფულის, კონტრაქტების, სამსახურების, ა.შ სახით უხვი „ქირის" (rent) მიღების შესაძლებლობა, რომელსაც უშუალოდ აკონტროლებს პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ელიტა, საჯარო სექტორს განსაკუთრებით კარგ არენად აქცევს ქირის-მაძიებლური (rent-seeking) ქცევისთვის."[858]

იგივეს ამბობს 2013 წელს „Irish Aid"-ის, „SIDA"-ს და „UKAID"-ის მიერ გამოქვეყნებული „საჯარო სექტორის მმართველობის რეფორმის შეფასების შემაჯამებელი ანგარიში", რომელიც აანალიზებს წარსულის გამოცდილებას და მიუთითებს რეფორმის მთავარ გამოწვევებზე.[859] ორი დასკვნა განსაკუთრებით ღირებულია. პირველი ეხება იმ პრობლემას, თუ როგორ შეიძლება ქცევის ცვლილების გამოწვევა: „ძალიან რთულია ქცევის ან დამოკიდებულის ცვლილების ზუსტად გაზომვა. ამისდა მიუხედავად სწორედ ეს წარმოადგენს საჯარო სექტორის მმართველობის რეფორმის არსებით მიზანს." მეორე დასკვნა კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს პოლიტიკური ნების მნიშვნელობას: „შეფასებიდან ცხადად ჩანს, რომ თუ არ არსებობს პოლიტიკური მხარდაჭერა საჯარო სექტორის მართვის რეფორმა განწირულია მარცხისთვის."

საჯარო მომსახურეების ქცევა, ისევე როგორც პოლიტიკური ლიდერების დღის წესრიგი, არ არის მარტივად განჭვრეტადი, განსაკუთრებით, კრიზისის დროს. ამისდა მიუხედავად, სარ-ის ხუთი გამოწვევა ნამდვილად შეიძლება ვაქციოთ სახელმძღვანელო წესებად იმ სტრატეგიების შექმნისა და იმპლემენტაციისას, რომლებიც დაგვეხმარება ავირიდოთ ყველაზე აშკარა შეცდომები.[860]

ამდენად ემპირიული მონაცემების ნაკლებობა არ არის ერთადერთი გამოწვევა. შეიძლება ის ყველაზე მნიშვნელოვანი გამოწვევაც არ იყოს. ტექნიკურ საკითხებს რომ თავი გავანებოთ, საჯარო მმართველობის რეფორმა ნიშნავს ხალხთან საქმის ქონას. იმისთვის, რომ ადამიანები შეცვალო, საჭიროა საერთო ხედვა. სხვა სიტყვებით, საჭიროა სამომავლო მმართველობისთვის თანმიმდევრული ხედვის წარმოდგენა. არაბული გარდამავალი ქვეყნების საჯარო მმართველობების მდგომარეობის შესახებ მთავარი მიგნებების თანახმად:

„საკმარისად კარგი მმართველობის" შექმნა უნდა აღვიქვათ როგორც კულტურით განსაზღვრული მისწრაფება. შესაბამისად რეფორმა იმდენადვეა

858 The World Bank Approach to Public Sector Management 2011-2020, 5.

859 „Summary Report of the Public Sector Governance Reform Evaluation" issued by Irish Aid, SIDA and UKAID, April 2013, 47. – The evidence for the evaluation was drawn from country case studies in Bosnia-Herzegovina, Cambodia, Indonesia, Mozambique and Uganda, a comprehensive literature review, and the analysis of international statistics and governance indicator.

860 იხ. მაგ. the ten recommendations of the „Summary Report of the PSGR Evaluation" (Irish Aid, SIDA and UKAID), 48-49.

ქცევის შეცვლის გამოწვევა, რამდენადაც ინსტიტუციური დიზაინის პრობლემა; სტრუქტურული რეფორმა ხშირად გამოიყენება ღრმად გამჯდარი კულტურული პრობლემების და რეალობისთვის თვალის გასწორების მარცხის შესანიღბად."[861]

ამ მიგნებების შესაბამისად, ტექსტში ყურადღება გამახვილებულია ცალკეული ექსპერტების შეხედულებებსა და წარსულის გამოცდილებაზე, რომლის ძირითადი წყაროა ხორვატია. უფრო მცირედ წარმოდგენილია აგრეთვე მისი მეზობელი ქვეყნების, სლოვენიისა და სერბეთის გამოცდილებაც. მიზანია იმის გარკვევა, თუ რა დასკვნები შეიძლება გამოვიტანოთ მომავალი საჯარო მმართველობებისთვის. სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების კონტექსტში, რომლებიც ევროკავშირთან შეერთების გზას ადგანან, რეფორმების შინაარსი განსაზღვრა გარკვეული ტიპის ევროპულმა რწმენამ დემოკრატიული ღირებულებებისადმი. ახალი საჯარო მართვიდან აღებული რეფორმისტული მიდგომების მნიშვნელოვანი გავლენის მიუხედავად სოციალური დემოკრატიების კარგი მმართველობის ზოგადმა კონცეფციამ გაიმარჯვა. სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში სარ-ის პროგრესისა და ჩავარდნების მიმოხილვა იძლევა ზოგადი დასკვნების გაკეთების საშუალებას. თუმცაღა, ეს ყველაფერი ხდება ევროპულ კონტექსტში, ე.წ. „ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის" ჩათვლით, რომელიც მიმართულია სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის გარეთ მდებარე ქვეყნებისკენ, კერძოდ, საქართველოს, მოლდოვასა და უკრაინისკენ.[862] შესაბამისად, პირველ რიგში, საჭირო იქნება განვმარტოთ ევროკავშირის მიდგომის თავისებურებები.

2. ევროპული სარ-ის ძირითადი ინგრედიენტები

2.1. ევროპული კონტექსტი და მოტივაცია ახლებური კანონმდებლობის მისაღებად

წლების განმავლობაში „SIGMA"-ს მიერ შემუშავებულმა საჯარო მმართველობის პრინციპებმა გავლენა მოახდინეს სარ-ზე ბალტიისპირეთში, შუა, აღმოსავლეთ და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპაში.[863] SIGMA"-მ სარ-ის ბე-

861 Evans, Defining the Challenge, Making the Change – A Study of PAR in Arab Transitions, UNDP 2014, 4-5.

862 On ENP, please compare: European Commission: European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/node_en.

863 http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm. „SIGMA" პირველად დაიწყო 1992 წელს ეუთოსა და ევროპული კომისიის „Phare" პროგრამის მიერ, რათა მხარი დაეჭირათ ექვსი, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნისთვის მათ მიერ საჯარო მმართველობის რეფორმების გატარების პროცესში. სტაბილიზაციისა და ასოცირების პროცესის განვრცობის პარალელურად „SIGMA"-ს მხარდაჭერა თანდათანობით მიიღეს სხვა ქვეყნებმაც. In 1999, the SIGMA paper No. 27 released the „European Principles of Public Administration" for the first time.

ვრი შეფასება გააკეთა.[864] ამასთან ერთად, სამართლებრივი და სხვა სპეციალიზებული ლიტერატურა შეიქმნა სარ-თან დაკავშირებით ევროკავშირის გაფართოვების პროცესის ფარგლებში. ისეთი ქსელები და პლათფორმები, როგორიცაა საჯარო მმართველობის რეგიონული სკოლა („ReSPA") და საჯარო მმართველობის სკოლების და ინსტიტუტების ქსელი ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში („NISPAcee") გვთავაზობენ კვლევითი სტატიებისა და ანგარიშების საკმარისზე მეტ კოლექციებს.[865] ისინი გვიჩვენებენ, რომ დღევანდელი ევროპული კონტექსტი განსაკუთრებული შემთხვევაა, რაც ემატება ზოგიერთი ევროპული ქვეყნის სოციალისტურ წარსულს. ერთ-ერთი განმსაზღვრელი თემა, როგორც ჩანს, არის ევროკავშირის acquis-თან სამართლებრივი დაახლოება ევროკავშირთან შეერთების მიზნით. ამ ამბიციის შესაბამისად კანდიდატი სახელმწიფოების უმეტესობამ დაიწყო მეტნაკლებად ფართო მიდგომით სარ-ისადმი, სამართლებრივი სახელმწიფოს და კარგი მმართველობის პრინციპების მოშველიებით. ამ პროცესში ერთ-ერთ მიზნად ყველა მოიაზრებდა სახელმწიფოს საჯარო სამსახურის მოდერნიზებას.[866]

მართლაც რთული იქნება ვისაუბროთ რეფორმაზე და ვერ დავინახოთ კავშირი საჯარო მმართველობის ზოგად რეფორმასა და საჯარო სამსახურის რეფორმას შორის.[867] იგივენაირად, სარ-ის სტრატეგიების სხვა საერთო ნიშნები მოიცავს კარგ მმართველობას, უკეთეს რეგულაციებს, საჯარო ფინანსურ მენეჯმენტს, ელექტრონულ მართვას, ადმინისტრაციულ საპროცესო წესებს, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას და ადგილობრივ თვითმართველობას. ყველა ამ სფეროში საერთო სტანდარტები და ღირებულებები ხელს უწყობს თამაშის წესების განსაზღვრას. ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების მიერ გაზიარებული საჯარო მმართველობის პრინციპების შესახებ „SIGMA"-ს 1999 წლის მთავარი გამოცემა ნო. 27 აცხადებდა:

„ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპები, რომლებიც ადგენენ სტანდარტებს და განსაზღვრავენ საჯარო მოხელეების ქცევას, ჩვეულებრივ გაბნეულია სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტში, დაწყებული კონსტიტუციით და პარლამენტის აქტებით, დამთავრებული კანონქვემდებარე აქტებით,

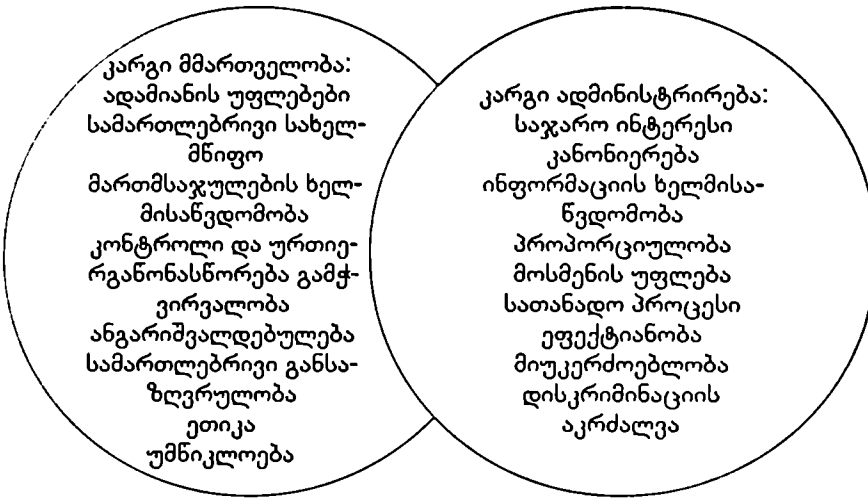
---

864 http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-assessment-reporthtm (ჩამოტვირთულია 1.13.17).

865 http://www.respaweb.eu/ & http://www.nispa.org (ჩამოტვირთულია 1.3.17).

866 ReSPA, Regional Comparative Study on Methodologies Used for Preparation of Public Administration Reform Strategies in Western Balkans (2013), 74: Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Kosovo, Macedonia (Former Yugoslav Republic of Macedonia), Montenegro, Serbia.

867 იხ. SIGMA Paper No. 27 European Principles for Public Administration, 20-21. Please also compare Francisco Cardona, Integrating national administrations into the European administrative space, Conference on Public Administration Reform and EU Integration, Budva, Montenegro, 26-27 March 2009, 7.



ისევე როგორც სასამართლოების პრაქტიკით საჯარო მმართველობასთან დაკავშირებული დავების შესახებ. სხვა ქვეყნებთან ერთად ასეა ბელგიაში, საფრანგეთში, საბერძნეთში, ირლანდიასა და გაერთიანებულ სამეფოში. სხვა ქვეყნებმა განახორციელეს ადმინისტრაციული პროცესის ერთიანი კოდიფიკაცია, ანუ გააერთიანეს და სცადეს ბევრი ამგვარი პრინციპის სისტემატიზება მოეხდინათ. ეს მოხდა ავსტრიაში (1925 წლიდან), ბულგარეთში (1979) დანიაში (1985), გერმანიაში (1976), უნგრეთში (1957), ჰოლანდიაში (1994), პოლონეთში (1960), პორტუგალიაში (1991) და ესპანეთში (1958). ეს ადმინისტრაციული პრინციპები არ წარმოადგენენ უბრალოდ კეთილ განწყობაზე დაფუძნებულ იდეებს. ისინი ხორცშესხმულნი არიან ინსტიტუტებსა და ადმინისტრაციულ პროცესებში ყველა დონეზე."[868]

მიმოხილვის სისრულისთვის უნდა აღინიშნოს, რომ იუგოსლავიამ ადმინისტრაციული საპროცესო კანონი მიიღო 1956 წელს. მოგვიანებით იგივე გააკეთა სლოვენიამ და ალბანეთმა (1999), სერბეთის რესპუბლიკამ (2002), მონტენეგრომ (2003), მაკედონიამ (2005), კოსოვომ (2007), და ხორვატიამ (2009) – მათაც მიიღეს ზოგადი ადმინსტრაციული პროცესის შესახებ საკუთარი კანონები. ამას მოყვა გაუმჯობესებული კანონმდებლობის ახალი ტალღა მონტენეგროში (2014), ალბანეთში (2015), მაკედონიაში (2015), სერბეთში (2016).

ამ ქვეყნებში კანონმდებლობის რეფორმისთვის მთავარი გამომწვევი ფაქტორი „ევროპეიზაცია" იყო, მეორე კი – ბიუროკრატიული და დრო-

868 იხ. SIGMA Paper No. 27 European Principles for Public Administration, 8 (Administrative Law Principles).

მოჭმული საპროცესო წესების მოდერნიზების საჭიროება. ამასთანავე, საჭიროდ მიიჩნეოდა მეტი ყურადღების მიქცევა კომერციული საქმიანობისთვის ხელშემწყობი გარემოს შექმნისთვის. რადგან სარ-ის მიზანია „საჯარო მმართველობის ხარისხისა და სანდოობის მინიმალური სტანდარტის მიღწევა"[869] ადმინისტრაციული პროცესის შესახებ მთავარმა კანონებმა შეიძინეს ახალი მნიშვნელობა. სათანადო პროცესი, სამართლიანი სასამართლო და მოსმენის უფლება გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა ხალხისთვის მომსახურების გაწევის კარგი ადმინისტრირებისთვის. ამგვარად, ახალი ანონმდებლობის მიღებას ორგვარი მოტივაცია[870] ჰქონდა: ერთი მხრივ, მოდერნიზებული ადმინისტრაციული პროცესი საჭიროა ბიუროკრატიის შემსუბუქებისთვის. საჯარო მმართველობის რაციონალიზება მოითხოვს მარტივ წვდომას საჯარო მომსახურებაზე და სწრაფ რეაგირებას მოქალაქეების ყოველდღიურ საჭიროებებზე. ერთი სარკმლის პრინციპი და სხვა ინოვაციები გაუმჯობესებული საჯარო მომსახურებისთვის საჯარო რესურსების ეფექტურად გამოყენების საშუალებას იძლევა და ხელს უწყობს კერძო ბიზნეს-საქმიანობას. საქმიანობის ახალი ფორმები, მაგალითად, ადმინისტრაციული კონტრაქტები სახელმწიფოს საშუალებას აძლევს იმოქმედოს სწრაფად და მიაღწიოს შეთანხმებას კერძო ინტერესებსა და საჯარო საჭიროებებს შორის. ტრადიციული ფორმები, როგორიც არის ადმინისტრაციული აქტები, უზრუნველყოფენ სამართლებრივ განსაზღვრულობას. ნათელი წესებია საჭირო იმისთვის, რომ ადმინისტრაციული აქტები შეივიდეს ძალაში ან გაუქმდეს. მეორე მხრივ, საჯარო მმართველობის გამჭირვალობა და ანგარიშვალდებულება იწყება უნიფიცირებული ადმინისტრაციული პროცესით, ნათლად გამიჯნული კომპეტენციებით და მინიმალური საპროცესო მოთხოვნების დაცვით. ადმინისტრაციული პროცესის ფუნდამენტური პრინციპები მნიშვნელოვანია ადამიანის უფლებების დასაცავად.[871]

ეს წესები და ღირებულებები უნდა გაიზიარონ საჯარო მოხელეებმა და სახელმწიფოს წარმომადგენლებმა. წარმატებას ვერ უზრუნველყოფს ვერც სარ-ის სათანადო სტრატეგია და ვერც მხოლოდ რეფორმირებული კანონმდებლობა. სინამდვილეში საბოლოო შედეგი დამოკიდებულია აღსრულებისკენ მიმართულ თანმიმდევრულ საქმიანობაზე ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში. სარ-ის უფრო ზედმიწევნით მომზადება გულისხმობს, მაგალითად, მეთოდოლოგიას, ემპირიულ ანალიზს, ინსტიტუციონალურ მო-

869 იქვე (SIGMA Paper No. 27), 15.

870 იხ. the political goals of new laws of general administrative procedures, at: Rusch, Citizens First: Modernization of the System of Administrative Procedures in South Eastern Europe, in: HKJU – CCPA, god 14 (2014), br. 1, 189-228 (208/209).

871 იხ. Sever/Rakar/Kovač, Protecting Human Rights Through Fundamental Principles of Administrative Procedures in Eastern Europe, in: Danube Law and Economics Review, 5 (4), 2014, 249-275 (251/271).

წყობას (როგორიცაა ფორმალური სტრუქტურები და ხელმძღვანელობა), დაფინანსებულ სამოქმედო გეგმებს და შედეგების მონიტორინგს. ამასთან იმპლემენტაცია ეფუძნება საქმიანობის ინდიკატორებს, საჯარო გამოკითხვებს, და პროექტის შედეგების გაზომვის სხვა საშუალებებს. რა თქმა უნდა, რეფორმის მონაწილეებმა წინასწარ და რეფორმის მსვლელობის პროცესში უნდა გაიარონ მომზადება. ბოლოს, და რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, ნებისმიერ სრულფასოვან რეფორმას ჭირდება დრო და გააზრება. შესაბამისად, საინტერესო იქნება სარ-ის პროგრესთან დაკავშირებით ექსპერტების აქამდე გამოთქმული, განსხვავებული მოსაზრებების მოსმენა. ეს სტატია მიზნად ისახავს იმის გარკვევას, თუ სად ჩამოყალიბდა ან გამოიკვეთა კონსესუსი რეფორმის პრიორიტეტების შესახებ.

2.2. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები და ადმინისტრაციული საპროცესო წესები

მოდით შევხედოთ სარ-ის იმ მთელ რიგ წინაპირობებს, რომელთა „შთაგონების" წყარო ევროკავშირის გაფართოვების პროცესი იყო. ისინი ეფუძნება სამართლებრივი სახელმწიფოს, დემოკრატიის და ადამიანის უფლებების პატივისცემის უფრო ფართო ცნებას.[872] ზოგიერთი მათგანი განიმარტება კარგი მმართველობის მთავარი პირობების მეშვეობით. მაგალითად „SIGMA"-ს გამოცემა ნო. 27 გამოყოფს ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპების 4 ჯგუფს. მათი სათაურები გამომდინარეობს კარგი მართველობის მთავარი პირობებიდან:

1) სანდოობა და განჭვრეტადობა (სამართლებრივი განსაზღვრულობა);

2) ღიაობა და განმჭირვალობა;

3) ანგარიშ-ვალდებულება;

4) ეფექტიანობა და ეფექტურობა.[873]

მეტი სიზუსტისთვის, „SIGMA"-ს გამოცემა ამგვარად ჩამოთვლის და აღწერს თავად ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპებს:

872 შდრ. მაგ. the Figure 2 („The fuzzy conceptual boundaries between democracy, human rights and the „Rule of Law" as political criteria"), 11, in: Nicolaidis/Kleinfeld, „Rethinking Europe´s `Rule of Law´ and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma", SIGMA Paper No. 49 (2012).

873 იქვე (SIGMA Paper No. 27), 8. – These are related, among others, to the five principles of good governance which were proclaimed by a white paper of the EU in 2001 (openness, participation, accountability, effectiveness and the requirement of coherence). See the Communication from the Commission of 25 July 2001 "European governance – A white paper" [COM(2001) 428 final – Official Journal C 287 of 12.10.2001], 8.

„ევროკავშირის სასამართლოს პრაქტიკაში ასახული განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი პრინციპები, რომლებიც, თავის მხრივ, ყველა წევრმა სახელმწიფომ უნდა გამოიყენოს ეროვნულ დონეზე ევროკავშირის სამართლის აღსრულებისას, მოიცავს (თუმცა არ შემოიფარგლება) შემდეგს: კანონის საფუძველზე ადმინისტრირების პრინციპი; პროპორციულობის პრინციპი, სამართლებრივი განსაზღვრულობა, ლეგიტიმური მოლოდინების დაცვა, დისკრიმინაციის აკრძალვა, მოსმენის უფლება ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, შუალედური დახმარების გაწევა, ინდივიდებისთვის ადმინისტრაციულ სასამართლოების ხელმისაწვდომობის სამართლიანი პირობები, საჯარო მმართველობის არასახელშეკრულებო პასუხისმგებლობა“ („SIGMA“-ს გამოცემა ნომერი 27, 8).

რამდენადაც ეს პრინციპები არ უნდა დარჩეს „ქაღალდზე დაწერილ“ სამართლად, საჯარო მმართველობამ ისინი უნდა გამოიყენოს. მათი საერთო გამყოფი არის კანონიერების პრინციპი. „SIGMA“ ამბობს: „ყველა ეს პრინციპი მიზნად ისახავს საჯარო საქმეების მართვაში თვითნებობის აღმოფხვრას“ („SIGMA“-ს გამოცემა, ნომერი 27, 9). იმავდროულად, ეს სახელმძღვანელო პრინციპებია ადმინისტრაციული პროცესისთვის.[874] ისინი შეიძლება აღვიქვათ როგორც მოქალაქეების პერსპექტივიდან საჯარო ადმინისტრირების შემდგომი გაუმჯობესების ამოცანები:

- სახელმწიფო ინსიტიტუტების, მათ შორის მართლმსაჯულების, ხელმისაწვდომობის გაზრდა;
- სამართლის პროპორციული აღსრულების უზრუნველყოფა;
- საჯარო და კერძო ინტერესების დაბალანსება
- ინკლუზიური საჯარო მომსახურების უზრუნველყოფა ყველასთვის, მათ შორის მოწყვლადი ჯგუფების და უმცირესობებისთვის;[875]
- ადმინისტრაციული პროცესის და სხვა საჯარო მნიშვნელობის პროცესების, როგორიც არის საჯარო დაგეგმვა და სამართალშემოქმედება, განმჭირვალობის უზრუნველყოფა;
- ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების წერილობითი დასაბუთება;
- ადმინისტრაციული დისკრეციის გამოყენების შეზღუდვა სამართლით და დაქვემდებარება სასამართლო კონტროლისადმი;

874 Compare the table of „Good Administration and Governance Concepts as a Basis for Establishing Principles of Administrative Procedures“, at: Sever/Rakar/Kovač, Protecting Human Rights Through Fundamental Principles of Administrative Procedures in Eastern Europe, 258.

875 ეს თეზისი ასახულია პრინციპში „ნურავის დავტოვებთ უკან“ „Leave No One Behind!“ (LNOB) by the Sustainable Development Goals of the United Nations Agenda 2030.

- ადმინისტრაციული აქტების სამართლებრივი ნამდვილობის მიმართ ნდობის დაცვა;
- მოქალაქეების ლეგიტიმური მოლოდინების გაცრუების კომპენსაცია;
- საჯარო მმართველობის ორგანოებსა და სასამართლოებში ყველა მოქალაქი თანასწორი მოპყრობის უზრუნველყოფა;
- საჯარო ჩართულობის გაზრდას მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში;
- საჯარო მმართველობის პოლიტიკური და ფინანსური ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესება სამართლებრივი პასუხისმგებლობის ჩათვლით.

ყველა ეს საკითხი სათანადოდ შეიძლება გაიწეროს ადმინისტრაციული პროცესის შესაბამის წესებად. მართლაც, კანონის გამოყენება საჯარო ადმინისტრირებაში სათანადო პროცესის უზრუნველსაყოფად სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციური ღირებულების გამოხატულებას წარმოადგენს.

იგივენაირად, კარგი ადმინისტრირების პრინციპებიც შეგვიძლია ვაქციოთ საჯარო მოსამსახურეების და გადაწყვეტილების მიმღები პირების ქცევის კოდექსად. საჯარო მოსამსახურეების პროფესიული მიუკერძოებლობა და პიროვნული უმწიკვლობა წარმოადგენს კარგი ადმინისტრირების კულტურის ქვაკუთხედს. კიდევ ერთხელ რომ მოვიხმოთ „SIGMA"-ს მთავარი ტექსტი:

„პროფესიული დამოუკიდებლობის დაკარგვა გულისხმობს თანამდებობის პირს, რომელიც ვერ იყენებს სიტყვის და განსჯის თავისუფლებას, რაც გამორიცხავს საქმის სათანადო არსებით განხილვას." („SIGMA"-ს გამოცემა 27, 11).

შეჯამებისთვის შეიძლება ითქვას, რომ ეს და სხვა სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები ხშირად არის ნახსენები „SIGMA"-ს და სხვების მიერ იმისთვის, რომ მოხდეს საჯარო სისტემის რეფორმა. მათი აღსრულება გამოწვევებით არის სავსე. ძირითადი მოთხოვნები ასახავს სამართლებრივი სახელმწიფოს სხვა ნიშნებსაც. სინამდვილეში, როგორც ჩანს, კარგი ადმინისტრირების პრინციპები ეფუძნება ხელისუფლების დანაწილებას. ისინი მოითხოვენ დემოკრატიული სახელმწიფო ინსტიტუტების მიერ ერთმანეთის კონტროლს და გაწონასწორებას. დაწერილი საჯარო სამართალი უნდა მიიღებოდეს დემოკრატიული გზით საჯარო ჩართულობით. რამდენადაც ეს შესაძლებელი იქნება, კანონი და მისი აღსრულება უნდა იყოს განჭვრეტადი. კანონები და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები დადგენილი წესისამებრ უნდა ქვეყნდებოდნენ, იმისთვის რომ ძალაში შევიდნენ. ამასთან, კანონი, ტექნიკური თვალსაზრისით, უნდა იყოს მწყობრი და თანმიმდევრული მისი სამართლებრივი კონტექსტისა. უკუძალით მოქმე-

დებისას მან არავითარ შემთხვევაში არ უნდა შელახოს მოქალაქეების ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები.[876]

ამასთან სამართლებრივი სახელმწიფოს შენარჩუნება დამოკიდებულია პროაქტიულ სამოქალაქო საზოგადოებაზე. სახელმწიფოს ქმედებები მხოლოდ იმ შემთხვევაში დადგება კითხვის ნიშნის ქვეშ ჟურნალისტების და მოქალაქეების მიერ, თუ ინფორმაციის თავისუფლება და პოლიტიკური მოსაზრებების თავისუფალი გამოხატვა არის გარანტირებული. ეს მოითხოვს მასმედიის ლიბერალურ რეგულაციას. ამასთან ერთად კონტროლისა და ურთიერთგაწონასწორების ცნება გულისხმობს საკანონმდებლო და საბიუჯეტო კონტროლს ძლიერი პარლამენტის წევრების მიერ, ისევე როგორც სასამართლო კონტროლს დამოუკიდებელი სასამართლოების მიერ.

2.3. დღის წესრიგი 2030-ის შედეგები

აღსანიშნავია, რომ გაეროს დღის წესრიგი 2030-ის მე-8, მე-9 და მე-16 მდგრადი განვითარების მიზნები მოითხოვენ თანამედროვე და ეფექტიან საჯარო მმართველობას, რომელიც ემსახურება ხალხს.[877] მე-16 მიზანი გამოხატავს *„მშვიდობიანი და ინკლუზიური საზოგადოებების ხელშეწყობას მდგრადი განვითარებისთვის, ყველასთვის მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას და ეფექტური ანგარიშვალდებული და ინკლუზიური ინსტიტუტების მშენებლობას ყველა დონეზე."* გაეროს განვითარების ხელშემწყობი საქმიანობის წყალობით სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები პრაქტიკაში თუ არა, თეორიაში მაინც გახდა უფრო უნივერსალური. ისინი ასახულია შესაბამის მიზნებში (იხილეთ, 16.3, 16.5, 16.6, 16.7, 16.10, 16.ბ.). შესაბამისად, აუცილებელია იმგვარი საჯარო მმართველობის ხელშეწყობა, რომელიც არა მარტო კარგია ეკონომიკისთვის, არამედ აგრეთვე იცავს სამართლებრივი სახელმწიფოს უნივერსალურ პრინციპებს. როგორც უკვე აღინიშნა, ეს პრინციპები ეფუძნება ადამიანის უფლებების ღირებულებებს. მდგრადი განვითარების მე-16 მიზნის თანახმად, მშვიდობა, სამართლიანობა და ჩართულობა წარმოდგენილია, როგორც იმ საზოგადოების ძირითადი ღირებულებები, რომლებიც ილტვიან სამართლებრივი სახელმწიფოს მდგრადი განვითარებისთვის.[878] იდეალური საჯარო ადმინისტრაცია მუშაობს საჯარო ინტერესებისთვის ანუ ყველა

876 შდრ. the notion of (formal) rule of law as it has been described by Sommermann, Prinzipien des Verwaltungsrechts, in: Handbuch Ius Publicum Europeaeum, edited by Bogdandy/Huber/Band, Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge (2014), 878-885.

877 http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/ და http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E. (ჩამოტვირთულია 1.3.17).

878 იხ. „Peaceful, Just and Inclusive Sovieties, A Call to Action to Change the World", 7th March 2017, a paper written for the „Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies" describing the roadmap on the way to reaching Agenda 2030 target

მოქალაქის სასიკეთოდ. ეს მარტივი მესიჯია შორს მიმავალი შედეგებით: „აქცენტი კეთდება სამართლის საბოლოო მომხმარებლებზე, კერძოდ მოქალაქეებზე."[879] ეს პრინციპები გვიჩვენებს, რომ საჯარო მმართველობა არის მიზნის მიღწევის საშუალება და არა თავად მიზანი.

3. კავშირი სარ-სა და საჯარო სამსახურის რეფორმას შორის

3.1. სარ-ის ექვსი ძირითადი სფერო „SIGMA"-ს მიხედვით

კარგი მმართველობის თვალსაზრისით, სარ-ის მიზანია საჯარო მმართველობის იმგვარი ფუნქციონირება, რომელიც ემსახურება ღია, დემოკრატიული და მშვიდობიანი საზოგადოების ინტერესებს. ათვლის წერტილია კონკრეტული სიტუაცია მოცემული ქვეყნისა, რომელსაც თავისი ტრადიცია და ისტორია გააჩნია. როგორც წესი სტრატეგიის განსაზღვრა უნდა დაიწყოს ფართო გაგებით პოლიტიკური და ეკონომიკური კონტექსტის ანალიზით. კოალიციების შექმნა, ხალხის და პოლიტიკოსების მოტივაციის გამოკვლევა, როგორც ჩანს, იმდენადვე მნიშვნელოვანია, როგორც კარგი გეგმის ქონა. სწორი იქნება თუ ვივარაუდებთ, რომ არ არსებობს საჯარო მმართველობის განვითარების მხოლოდ ერთი გზა. ამდენად, სტრატეგია ძალიან ღირებულია, მაგრამ მას გადაჭარბებული მნიშვნელობა არ უნდა მივანიჭოთ.

ხშირად, სტრატეგიას და სამოქმედო გეგმას მიიჩნევენ ყველა იმ პრობლემის გადაწყვეტად, რომლებიც განსაზღვრავენ რეფორმის მსვლელობას. ეროვნული სტრატეგიები განსაზღვრავენ პრიორიტეტებს. გზამკვლევები თანმიმდევრულად გვიჩვენებენ რეფორმის სხვადასხვა ნაბიჯებს. ამ დოკუმენტების მიხედვით, სარ-ი გამოიყურება როგორც მიზანი, რომელიც მიღწევადია და რომელსაც გააჩნია მოკლე და საშუალო პერიოდში გასავლელი გარდამტეხი მომენტები. თუმცაღა რეფორმის ეს დოკუმენტები შეიძლება აღვიქვათ, როგორც კარგი სახელმძღვანელო წარმატების გარანტიის გარეშე. როგორც შესავალში აღვნიშნეთ, ხშირად ვლინდება ფარული დაბრკოლებები. ადგილი აქვს მოვლენების მოულოდნელ განვითარებებს და ეს საჭიროს ხდის ცვლილებების შეტანას თავდაპირველ გეგმაში. პრობლემების გადაჭრის პრაგმატული მიდგომა სჯობს რეფორმის ხისტ რეცეპტებს. ერთ-ერთი ბოლო ანგარიში სახელად „ფორმიდან ფუნქციამდე და ფუნქციიდან მდგრად გადაწყვეტებამდე?" ხაზს უსვამს სარ-ის ორ საკითხს:

„პირველი, „იზომორფული მიბაძვა" ანუ ინსტიტუციონალური გადაწყვეტების კოპირება და მეორე, ახალი საჯარო მართვით შთაგონებული რეფო-

879 Nicolaidis/Kleinfeld, „Rethinking Europe´s `Rule of Law´ and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma", SIGMA Paper No. 49 (2012), 6.

რმების განსაკუთრებულად ცუდად მორგება დაბალშემოსავლიანი ქვეყნების კონტექსტში."[880]

ორივე მიგნება საუბრობს შემოქმედებითობის სასარგებლოდ და მოგვიწოდებს იმგვარი გზების პოვნისკენ, რომელიც მოერგება კონკრეტულ ქვეყანას. უპირველეს ყოვლისა, რეფორმის დოკუმენტები უნდა ვითარდებოდეს სტრატეგიის დასახვის ინკლუზიური პროცესის ფარგლებში. ის უნდა ასახავდეს საზოგადოების კონსენსუსს. განსაკუთრებით, როდესაც მიზანს წარმოადგენს სრულფასოვანი სარ-ის გატარება, მიღწეული უნდა იქნეს შეთანხმება განსხვავებულ მიზნებს შორის. სარ-ი არ უნდა აღვიქვათ სხვა მოვლენებისგან მოწყვეტილად; ის არსებითად არის დამოკიდებული პოლიტიკაზე, ფინანსებზე და კეთილდღეობის საერთო პროგრესზე.

ეს განსაკუთრებით მართალია ევროპის გაფართოვების პროცესის კონტექსტში. აქ სარ-ი ხორციელდებოდა დამოუკიდებელი სასამართლო ხელისუფლების განვითარებასთან ერთად. ხელისუფლების შტოებს შორის ბალანსი მიიჩნევა მნიშვნელოვნად. ადმინისტრაციული პროცესები უნდა იყოს სამართლიანი და გამჭვირვალე. სასამართლოები უნდა აკონტროლებდნენ საჯარო მმართველობას. ევროკავშირის კომისიამ ცოტა ხნის წინ გააჟღერა ახალი მიდგომა სახელად „ძირითადი საკითხები პირველ რიგში."[881] სამართლებრივი სახელმწიფო ფუნდამენტური უფლებები, მმართველობა ეკონომის სფეროში და საჯარო მმართველობის რეფორმა განისაზღვრა პრიორიტეტულ სფეროებად, რომლებიც ერთმანეთზე არიან დამოკიდებული. რეფორმისკენ მიმართული ძალისხმევა ამ სფეროებში უნდა აღწევდეს კონკრეტულ მიზნებს უმოკლეს დროში. ამ ახალი მიდგომის შესაბამისად, ეუთომ/"SIGMA"-მ 2014 წლის ბოლოს წარმოადგინა „საჯარო მმართველობის პრინციპების ახალი ვერსია."[882] ზედმეტიც კია იმის აღნიშვნა, რომ ისინი არ ანაცვლებენ სტრატეგიას. მათი ფუნქციაა სარ-ის ღირებულებებისა და ძირითადი მოთხოვნების გამოყოფა. სინამდვილეში ისინი იმისთვის შეიქმნა, რომ შექმნან მონიტორინგის ჩარჩო მთავრობებისა და პოლიტიკის განმსაზღვრელი პირებისთვის. ისინი ანალიტიკურ ინსტრუმენტებსაც კი შეიცავენ, აღწერენ რა, თუ როგორ შეიძლება აღნიშნული პრინციპების შესრულება შემოწმდეს და გაიზომოს. ერთ-ერთი მთავარი მიზანი

880 იხ. Fritz (World Bank Group), From form to function to sustainable solutions? Reforming public sectors in low income countries: new approaches and available evidence of „what works", in: Public Administration and Development 36, 299-312 (2016), 305.

881 European Parliament Briefing of January 2017: „2016 Enlargement package – Prospects for the Western Balkans", 2.

882 Reinforcing Public Administration Reform in the Enlargement Process, 12 November 2014, Brussels (conference paper with various speeches).

მოცემულია ამ პრინციპების შესავალშივე და ერთი შეხედვითაც თვალში გვხვდება: საჯარო სამსახური უნდა იყოს დეპოლიტიზებული.[883] რას ნიშნავს ეს?

პირველ რიგში „SIGMA" განსაზღვრავს სარ-ის 6 ძირითად სფეროს „საჯარო მმართველობის პრინციპებში":[884]

- სტრატეგიული ჩარჩო;
- პოლიტიკის განვითარება;
- საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მართვა;
- ანგარიშვალდებულება;
- მომსახურების გაწევა;
- საჯარო ფინანსების მართვა.

მეორე მხრივ, კარგი საჯარო მმართველობა უნდა ხორციელდებოდეს პროფესიონალი (=ნეიტრალური, მიუკერძოებელი, არაპარტიული) სამოქალაქო მოხელეების და საჯარო სამსახურების თანამშრომლებისგან შემდგარი ადმინისტრაციის მიერ. ამდენად, რეფორმის ბირთვი, როგორც ვხედავთ, არის მესამე სფერო, რომელიც მიზნად ისახავს საჯარო სამსახურის რეფორმას. რა თქმა უნდა ეს არის გრძელვადიანი მიზანი. შეიძლება ის უფრო ნათლად განისაზღვროს? რას ნიშნავს დეპოლიტიზებული საჯარო მმართველობა?

3.2. დათქმები პოლიტიზებული საჯარო სამსახურის წინააღმდეგ

„SIGMA"-ს მიერ შემოთავაზებული სარ-ის გაგების თანახმად, საჯარო სამსახურის რეფორმა უნდა გატარდეს იმისთვის, რომ შეიქმნას კარიერული სამსახურის კლასიკური ფორმა, ადმინისტრაციული და პოლიტიკური წესით დანიშნული პირების ცალსახა გამიჯვნით. „საჯარო მმართველობის პრინციპები" ადგენენ, რომ სამსახურში მიღება და დაწინაურება უნდა ეფუძნებოდეს კანდიდატის ღირსებას და საჯარო მოსამსახურეების არჩევა უნდა იყოს შეჯიბრებითი. არჩევისა და დანიშვნის შემდეგ პროფესიონალი საჯარო მოსამსახურეები უნდა სარგებლობდნენ პატივისცემით პოლიტიკური ლიდერების მხრიდან და მათ უნდა იცავდეს საჯარო სამსახურის შესახებ მძლავრი კანონი. სამართალი, სამართლებრივი კულტურა და საჭირო ფინანსები

883 იხ. SIGMA: The Principles of Public Administration: A Framework for ENP Countries, 2015, 6. This has been echoed by the Georgian „Public Administration Reform Roadmap 2020", 12: „to protect the civil service from direct or indirect political influence on managerial position"

884 SIGMA Principles of Public Administration, 7. These Principles include „12 key requirements and 38 principles that are further broken down into sub-principles".

უნდა გაერთიანდეს იმისთვის, რომ შეიქმნას ღრმად პატივსაცემი, ჭეშმარიტად პროფესიონალური და პასუხისმგებლიანი საჯარო მოსამსახურეების ახალი სისტემა. არსებობს მოლოდინი, რომ დეპოლიტიზებული საჯარო მოსამსახურეები იმოქმედებენ კონსტიტუციის შესაბამისად, დაიცავენ კანონს და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს. რა თქმა უნდა, ამ მიზნების მიღწევა რთულია მოკლე დროში. საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებაში ბევრი სხვა ფაქტორიც მონაწილეობს. კიდევ ერთხელ უნდა გაესვას ხაზი იმას, რომ ხელისუფლების პოლიტიკური ნება წარმატების წინაპირობაა:

„რეფორმების ეფექტური და იდენტიფიცირებული ხელმძღვანელობა, იმპლემენტაციის კარგად ფუნქციონირებადი მექანიზმი, ნათელი ანგარიშვალდებულებების არხები და რეფორმების ფინანსური მდგრადობა წარმოადგენს სარ-ის სტრატეგიის ბირთვს. ისინი კრიტიკულად მნიშვნელოვანია იმის უზრუნველსაყოფად, რომ სტრატეგია ნამდვილად განხორციელდება და არ დარჩება მხოლოდ ქაღალდზე დაწერილი.“[885]

რა თქმა უნდა „საჯარო მმართველობის პრინციპები“ საკმაოდ ამბიციურია. „ძირითადი საკითხები პირველ რიგში“ დოკუმენტის გათვალისწინებით სარ-ი უნდა განიმარტოს როგორც ღირებულებებზე ორიენტირებული რეფორმა. რეალური ცვლილება მოითხოვს სარ-ის იმგვარ აღქმას, რომელსაც გაიზიარებს ხელისუფლებით და პოლიტიკური და ეკონომიკური ხელმძღვანელობით დაწყებული ყველა დაინტერესებული პირი. სიტყვები „რეფორმების ეფექტური და იდენტიფიცირებული ხელმძღვანელობა“ მოითხოვს ძლიერ რეფორმისტულ მთავრობას, რომელიც მზად იქნება გაართვას თავი დაბრკოლებებს და კონსტრუქციულად გაუმკლავდეს დაცულ ინტერესებს. ლიდერებსა და რეფორმის გამტარებელ პირებს მოუწევთ ცხადი ან ფარული წინააღმდეგობების პრევენცია. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ცვლილების პროფესიონალური მართვა არის საჭირო.[886] დარწმუნებით შეიძლება იმის თქმა, რომ არაფერი შეიცვლება, თუ სტრატეგიული მიდგომა არ ითვალისწინებს საჯარო ორგანიზაციების მუშაობის წესს, მათ შორის, საჯარო მოსამსახურეების ქცევასა და დამოკიდებულებებს. ეუთოს სამუშაო დოკუმენტი რომ მოვიშველიოთ:

„ცვლილების მართვა გულისხმობს ხალხის მენტალიტეტის, კულტურისა და დამოკიდებულებების ადაპტაციას ახალ გარემოსთან, რეფორმის ინიციატივებისთვის გზის გაკვალვას, რათა მიღწეული იქნეს სასურველი შედეგები არასასურველი გვერდით შედეგების და წინააღმდეგობებისთვის თვალის გასწორების გზით.“[887]

885 SIGMA Principles of Public Administration, 10.

886 იხ. Public Administration Vol. 92, No. 1, 2014 (1–20): THE MANAGEMENT OF CHANGE IN PUBLIC ORGANIZATIONS: A LITERATURE REVIEW (Kuipers, Higgs, Kickert, Tummers, Grandia, van der Voet).

887 Melchor, Managing Change in OECD Governments, An Introductory Framework, 14, http://www.oecd.org/gov/42142231.pdf.

ამდენად კვლევის საგანს წარმოადგენს იმის გარკვევა, როგორ ახდენს ხელმძღვანელობა გავლენას ცვლილების იმპლემენტაციაზე საჯარო ორგანიზაციების კონკრეტული კონტექსტის გათვალისწინებით? როგორ უნდა მოხდეს საჯარო მოსამსახურეების მოტივირება რათა მათ მონაწილეობა მიიღონ ცვლილებაში? იმავდროულად, როგორ არის შესაძლებელი მათი წახალისება, რომ იმოქმედონ საჯარო ინტერესების შესაბამისად, იყონ ნეიტრალურები და მიუკერძოებლებიც კი, როცა საქმე ეხება პოლიტიკურ ჩარევას?

4. ლტოლვა ევროპული ადმინისტრაციული სივრცისკენ

4.1. არსებობს თუ არა ევროპული ადმინისტრაციული სივრცის განსაზღვრება?

საჯარო მმართველობის ევროპული რეფორმის ავტორები მიუთითებენ ევროპულ ადმინისტრაციულ სივრცეზე, როგორც საერთო სივრცესა და ათვლის წერტილზე სარ-ისთვის. ეს თავის მხრივ წამოჭრის მომდევნო კითხვას: რა არის ევროპული ადმინისტრაციული სივრცე? ბევრი შესაძლო განმარტებიდან ერთი რომ მოვიყვანოთ: ხომ არ შეიძლება ეს იყოს „საჯარო მომსახურებების ერთნაირი ან მსგავსი დონეებისა და ხარისხების სივრცე ევროპის ყველა მოქალაქისთვის?"[888]

იმ ფაქტის მიუხედავად, რომ ევროკავშირს არ გააჩნია „ადმინისტრაციული acquis" როგორც ასეთი, ევროკავშირის ადმინისტრაციულ სივრცეზე დიდი ხანია საუბრობენ ევროკავშირის წარმომადგენლები, ქვეყნების საჯარო მოსამსახურეები და საერთაშორისო მეცნიერები. თუმცაღა, როგორც ჩანს არსებობს არა ერთი, არამედ ბევრი განმარტება. ის განიმარტება როგორც „შედარებით ფართო კონსესუსი მთავარ კრიტერიუმებზე, რომელიც ამ დროისთვის მიიჩნევა *acquis communautaire*-ს ნაწილად".[889] სხვა ავტორი იყენებს სიტყვებს „acquis communautaire-ს განსაკუთრებული ნაწილი". ეს ავტორი განმარტავს: „თეორიულად ევროპული ადმინისტრაციული სივრცე არის ღირებულებების ჰარმონიზებული სინთეზი, რაც ხორციელდება ევროკავშირის ინსტიტუტებისა და წევრი ქვეყნების ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ევროკავშირის სამართლის შექმნის და გამოყენების გზით".[890] მესამე ავტორი აღნიშნავს: „ევროპული ადმინისტრაციული სი-

888 Koprić, European Administrative Space – myth, reality and hopes, 2016, 1.

889 Cardona, Integrating national administrations into the European administrative space, Conference on Public Administration Reform and European Integration, Budva, Montenegro, 26-27 March 2009, 4.

890 Torma, The European Administrative Space (EAS), in: European Integration Studies, Vol.9 No.1 (2011), 149.

ვრცე არის მეტაფორული ილუსტრაცია იმ პრინციპებისა და კრიტერიუმების, სტანდარტებისა და საუკეთესო პრაქტიკის ერთობლიობისა, რაც ემსახურება მოქალაქეებზე ორიენტირებულ ადმინისტრაციას."[891]

ამდენად, როგორც ჩანს სამუშაო ჰიპოთეზა მდგომარეობს იმაში, რომ საჯარო მმართველობის ორგანიზებისა და საქმიანობის წინასწარ დადგენილი ევროპული ღირებულებებისა და პრინციპების ერთობლიობა ზოგადად უნდა იქნეს გამოყენებული საჯარო ადმინისტრაციის სისტემის და სამართლებრივი ტრადიციის მიუხედავად. ეს არის გაბედული ჰიპოთეზა, რომელიც მუშაობს ევროპული *acquis* და ჯერ კიდევ მიმდინარე გაფართოების პროცესის კონტექსტში. მეორე მხრივ, როგორც ჩანს ეს არის აუცილებელი სამუშაო ვარაუდი, რადგან ევროკავშირის ხელისუფლების ორგანოები და წევრი ქვეყნების საჯარო მმართველობები მონდომებით უნდა თანამშრომლობდნენ და უზრუნველყოფდნენ ევროკავშირის სამართლის სწორად გამოყენებას.[892]

იმავდროულად საჭიროა აღინიშნოს, რომ საჯარო მმართველობა ყოველთვის იყო და რჩება ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების საშინაო საქმედ. 2001 წლის კარგი ადმინისტრაციული ქცევის კოდექსი ვრცელდება მხოლოდ ევროკავშირის ინსტიტუტებსა და ორგანოებზე.[893] „ევროპული თანამეგობრობის ზოგადი კანონმდებლობის არარსებობა, რომელიც გამოყენებული იქნებოდა საჯარო მმართველობის და მმართველობის სფეროში და წევრი სახელმწიფოების განსხვავებული ადმინისტრაციული მოწყობები ქმნის პრობლემებს კანდიდატი სახელმწიფოებისთვის, რადგან არ არსებობს მარტივი ან ერთიანი მოდელი, რომელსაც ისინი გაიზიარებდნენ."[894] თავი რომ გავანებოთ საჯარო ინტერესის ანგლო-საქსონურ კულტურას, თავად კონტინენტური ევროპის სამართლებრივი სახელმწიფოს კულტურაც (ფრანგული: principe de légalité, გერმანული: Rechtsstaat) დაყოფილია ადმინისტრაციული სამართლის, ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების და საჯარო სამსახურის რამდენიმე განსხვავებულ ტრადიციად

891 Cioclea, „Principles of the European Administrative Space and their Impact on Performance in Public Organisation", in: Center for European Studies Working Papers Vol. IV, Issue 2 (2012), Alexandru Ioan Cuza University of Iasi, 288 (289).

892 Cardona, Integrating national administrations into the European administrative space, Conference on Public Administration Reform and EU Integration, Budva, Montenegro, 26-27 March 2009, 3.

893 See the European Commission´s „White Paper on the European governance" of 2001, 25.07.2001 COM (2001) 428. The five principles (openness, participation, accountability, effectiveness, coherence) have to be applied all over the EU.

894 Cardona, Integrating national administrations into the European administrative space, Conference on Public Administration Reform and EU Integration, Budva, Montenegro, 26-27 March 2009, 3.

(მაგალითად, ნაპოლეონის/გერმანული/სკანდინავიური).[895] ამდენად, ევროპული ადმინისტრაციული სივრცე, მისი ამჟამინდელი სახით, წარმოადგენს უფრო ანალიტიკურ ჩარჩოს, რაც ეფუძნება საერთო ევროპულ ღირებულებებსა და პრინციპებს, როგორიცაა მაგალითად „SIGMA"-ს მიერ გამოქვეყნებული „საჯარო ადმინისტრირების პრინციპები".

4.2. კოპენჰაგენისა და მადრიდის კრიტერიუმები და თანხვედრისკენ მიმართული ძალები

უპირველეს ყოვლისა ევროპული ადმინისტრაციული სივრცე წარმოადგენს სახელმძღვანელო კრიტერიუმების წყაროს ევროკავშირთან შეერთებისთვის. ევროკავშირის ისტორიული განვითარების გათვალისწინებით, ეს გამართლებულად გამოიყურება. მართლაც, მისი სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩარჩო ეფუძნება რომის ხელშეკრულებას (განსაკუთრებით 173-ე და 190-ე მუხლებს) და კოპენჰაგენის[896] და მადრიდის კრიტერიუმებს. ეს კრიტერიუმები ჩამოყალიბებულია როგორც ძირითადი მოთხოვნები, რაც კანდიდატმა ქვეყნებმა უნდა დააკმაყოფილონ, სანამ ევროკავშირის წევრები გახდებიან. როგორც ფ. კარდონა აღნიშნავს (6):

„ევროკავშირის საბჭოს მიერ განსაზღვრული ევროკავშირში გაწევრიანების კრიტერიუმები, რომლებსაც პირდაპირი გავლენა აქვთ ადმინისტრაციულ სისტემებზე, შეიძლება შეჯამებული იქნეს შემდეგნაირად:

1) *კოპენჰაგენი 1993: იმ ინსტიტუტების სტაბილურობა, რომლებიც უზრუნველყოფენ დემოკრატიას, სამართლებრივ სახელმწიფოს და ადამიანის უფლებებს;*

2) *მადრიდი 1995: ადმინისტრაციული და სასამართლო სტრუქტურების გარდაქმნა, რათა მათ შეძლონ ევროკავშირის სამართლის ტრანსპოზიცია და მისი ეფექტური აღსრულება.*

3) *ლუქსემბურგი 1997: ინსტიტუტები განმტკიცდა, გაუმჯობესდა და გახდა უფრო სანდო;*

4) *ჰელსინკი 1999: კანდიდატი ქვეყნების ვალდებულება გაიზიარონ ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული ევროკავშირის ღირებულებები და მიზნები."*

895 იხ. მაგ. Painter/Peters, Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids, in: Tradition and Public Administration, 2010, 19-30.

896 იხ. „20 years that changed Europe: The Copenhagen Criteria and the Enlargement of the European Union", Copenhagen 14 May 2013, Conference Report; European Legal Research & Training Network: Enlargement under Copenhagen conditionality – The path towards EU integration – 'Nobody said it would be easy', Rotterdam, the Netherlands, August, 2015.

ამდენად უნარიანი ადმინისტრაციული სისტემები მიიჩნევა ევროკავშირის წევრობის აუცილებელ წინაპირობად.[897] ევროკავშირის *acquis communautaire* უნდა იქნეს გადატანილი ეროვნულ სამართალში, იმპლემენტირებული და აღსრულებული თითოეული წევრი სახელმწიფოს ეროვნული საჯარო მმართველობის მიერ. საჯარო მმართველობა ხელს უწყობს ევროკავშირის acquis-თან სამართლებრივ დაახლოებას. მეტაფორა რომ გამოვიყენოთ, შეიძლება ითქვას, რომ ადმინისტრაციული სისტემა წარმოადგენს ევროკავშირის acquis კარგი იმპლემენტაციისთვის არსებით ინფრასტრუქტურას: თავისი სახელმწიფო ორგანოებით, კანონებით, საჯარო მმართველობით, სახელმწიფოს და საზოგადოების სხვა ინსტიტუტებით და საჯარო მოსამსახურეების და თანამშრომლების პროფესიონალი კადრებით. სიტყვა „კარგი" დამატებით შეიძება განიმარტოს სიტყვებით „ეფექტური, ეფექტიანი, საჯარო, გამჭვირვალე, ინკლუზიური, მდგრადი, ღირებულებებზე ორიენტირებული..." და ა.შ.

რაც შეეხება კანდიდატი სახელმწიფოების გაწევრიანებას ევროკავშირში, როგორც უკვე აღინიშნა, გაწევრიანების მოთხოვნები მუდმივად იცვლება.[898] „თანმთხვევის მამოძრავებელი ძალები" ზრდის ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ადმინისტრაციისა და საჯარ სამართლის მსგავსებებს. ასეთია: 1. ევროკავშირის ინსტიტუტების საკანონმდებლო საქმიანობა, 2. ევროკავშირის კანონმდებლობის მზარდი გავლენა ეროვნულ სამართალსა და პროცედურებზე., 3. ევროკავშირის სასამართლო პრაქტიკა, რომელიც ხელს უწყობს ადმინისტრაციის სამართლისა და პრაქტიკის ნელ მაგრამ, მუდმივ „ევროპეიზაციას".

მიუხედავად გაზრდილი თანმთხვევისა მაინც რჩება სამართლის განსხვავებული სკოლები და სამართლებრივი კულტურები.[899] საჯარო ადმინისტრაცია ეფუძნება ეროვნულ ტრადიციებს. საჯარო სამსახურს ფესვები აქვს გადგმული სახელმწიფო სამართლებრივ და პოლიტიკურ სისტემაში. საჯარო სამსახურის ხარისხი უმჯობესდება უკეთესი და მეტად პრაქტიკაზე ორიენტირებული განათლებით. როგორც უკვე აღვნიშნეთ სარ-ის ტემპი და ხარისხი დამოკიდებულია ხელისუფლების პოლიტიკურ ნებაზე განახორციელონ ცვლილება და ბევრ სხვა მოთხოვნაზე. ის აგრეთვე დამოკიდებულია ფინანსური და ადამიანური რესურსების ხელმისაწვდომობაზე, იმისთვის რომ შეიქმნას საჯარო მმართველობის ახალი სისტემა. ჯერ-

897 Peretó/Freibert: The European Administrative Space and SIGMA Assessments of EU Candidate Countries, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 7. (2007.), br. 1., str. 51–59: „principles observed in the everyday work".

898 Cardona, Integrating national administrations into the European administrative space, Conference on Public Administration Reform and EU Integration, Budva, Montenegro, 26-27 March 2009, 6.

899 Kuhlmann/Wollmann, Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa, 2013, 25-41.

ჯერობით, ევროპული ადმინისტრაციული სივრცე უფრო მეტად ასახავს ევროკავშირის მრავალფეროვნებას, ვიდრე მის ერთიანობას. ევროპა მოგვიწოდებს, რომ გაზიარებული იქნეს საუკეთესო პრაქტიკა და ქვეყნებმა ისწავლონ ერთმანეთისგან. სახელმძღვანელო ჩარჩოს სახით ევროპული ადმინისტრაციული სივრცე გვთავაზობს საჯარო მმართველობის რამდენიმე გამაერთიანებელ პრინციპს, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს ევროკავშირის წევრებს შორის მძლავრი და სანდო თანამშრომლობა.

5. გამოცდილებები: სარ-ის სტრატეგიებიდან პოლიტიკამდე

სარ-ის ევროპული გაგების აღნიშნული კონტექსტის გათვალისწინებით რა გამოცდილება გააჩნიათ ხორვატიას და მის მეზობელ ქვეყნებს ?

5.1. დაწყება „საჯარო მმართველობის პრინციპებით"

როდესაც ვუყურებთ „საჯარო მმართველობის პრინციპებით" (ეუთო/"SIGMA") გათვალისწინებულ კრიტერიუმთა ერთობლიობას, შეიძლება დავასკვნათ, რომ რეფორმის პროცესი შეიძლება სწრაფად გაიწეროს. თუმცაღა, გასაკეთებელი უფრო მეტია, ვიდრე მხოლოდ პრინციპების ნაკითხვაა. სარ-ის ხუთ მთავარ გამოწვევას თუ გავითვალისწინებთ, სტრატეგია უნდა მომზადდეს ემპირიული ანალიზის საფუძველზე და უნდა მოხდეს მისი საჯარო განხილვა. სამოქმედო გეგმა უნდა შემუშავდეს ყველა დაინტერესებული პირის მიერ, რომლებიც მონაწილეობას მიიღებენ მასში. სტრატეგიაცა და სამუშაო გეგმაც უნდა ემყარებოდეს იმ პირების საერთო ხედვას, რომლებიც წვლილს შეიტანდნენ სარ-ის გატარებაში.

ამისდა მიუხედავად რეფორმის სრულფასოვანი პროცესისთვის „საჯარო მმართველობის პრინციპები" უფრო მეტს მოითხოვს, ვიდრე ინდივიდუალური ექსპერტების „დახელოვნებაა". ისინი ეფუძნება მთელ რიგ, ევროპის ქვეყნების შეფასებებს, რომლებიც 1999 წლიდან მოყოლებული ჩატარდა „SIGMA"-ს მიერ გასულ წლებში. მთელი ანალიტიკური სტრუქტურა, რომელიც შედგება სარ-ის მთავარი მოთხოვნებისგან, პრინციპები და ქვეპრინციპები ანალიტიკურ ჩარჩოსთან ერთად წარმოადგენენ რეფორმის განხილვების მრავალი რაუნდის შედეგებს სხვადასხვა ევროპულ ქვეყანაში.

მეორე მხრივ, პრინციპები არ არის ამომწურავი. იმისთვის რომ გამოდგნენ, ისინი უნდა მოერგონ მოცემული ქვეყნის კონკრეტულ სიტუაციას. ისინი არ არიან მზა გამოყენებისთვის, არამედ წარმოადგენენ „სასარგებლო წყაროს შთაგონებისთვის."[900] ექვსი მთავარი სფერო გვეხმარება სარ-ის პრიორიტეტების განსაზღვრაში, რადგან ისინი მიუთითებენ სარ-ის ექვს, სხვადასხვა განზომილებაზე: სტრატეგიულ დოკუმენტებზე, სამინისტროების კოორ-

900 SIGMA: The Principles of Public Administration: A Framework for ENP Countries, 2015, 7.

დინაციაზე, კარგად მართულ, პროფესიონალ საჯარო სამსახურზე და საღ ფინანსურ ბაზაზე. ეს ყოველივე საჭიროა, რათა გაიზარდოს სახელმწიფო ინსტიტუტების ანგარიშვალდებულება და გაუმჯობესდეს სერვისების მიწოდება. თუმცაღა, სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმრავლესობაში, სავარაუდოდ, უფრო მეტი სფეროები და დამატებითი ამოცანები უნდა იქნეს გათვალისწინებული ეროვნული სტრატეგიის შესაქმნელად.

5.2. სარ-ის შინაარსი

მაგალითისთვის: მოცემული ქვეყნის კონტექსტისა და ისტორიული მემკვიდრეობის მიხედვით რეფორმის საკითხები სრულად შეიძლება იყოს შემდეგნაირი:[901] სამართალშემოქმედების და რეგულირების გავლენის შეფასება, დეცენტრალიზაცია, რეგიონალური განვითარება და მუნიციპალიტეტების თვითმართველობა, სახელმწიფო აქტივების პრივატიზაცია, კომპეტენციების დელეგირება უფრო დამოუკიდებელი საჯარო სააგენტოებისთვის („გასააგენტოება"), ელექტრონული მმართველობა, ადმინისტრაციული საპროცესო წესები, სამართლებრივი დაცვის მექანიზმები და ადმინისტრაციული სასამართლოები, ეთიკა და კორუფციის წინააღდეგ ბრძოლა, ინსტიტუტების შესაძლებლობების განვითარება, ინსტიტუტების ტრენინგის და კვალიფიკაციის ამაღლების შესაძლებლობის გაზრდა და ა.შ. უფრო მეტად ადამიანებზე ორიენტირებული სარ-ისთვის ასევე საინტერესო შეიძლება იყოს სახელმწიფო საინფორმაციო პოლიტიკის მოცვა, ინდივიდების ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გაზრდა და სამოქალაქო საზოგადოებასთან და ბიზნეს სექტორთან დიალოგის ხელშეწყობა.

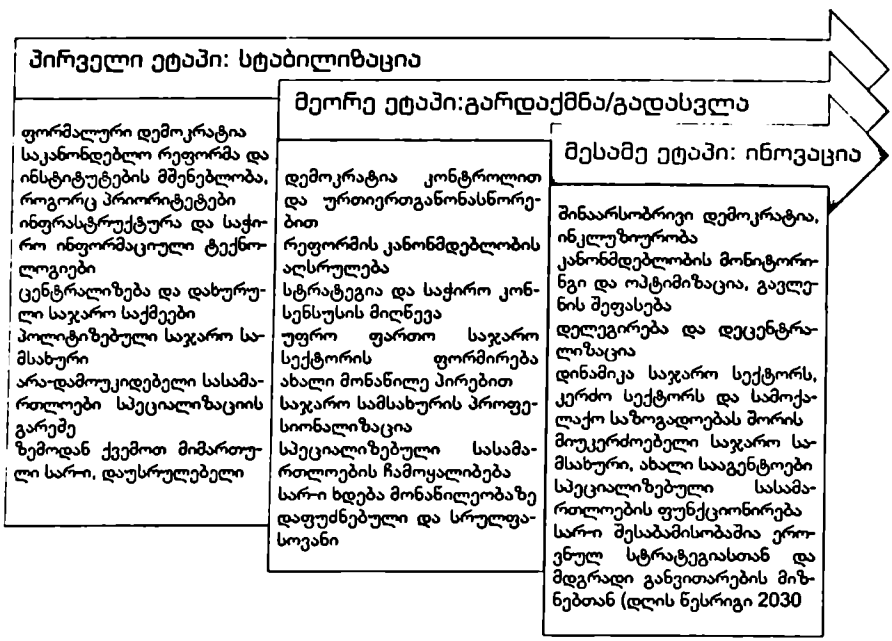
მე, პირადად, ასევე ვისურვებდი საჯარო მმართველობის, როგორც აკადემიური საგნის, სწავლებას უნივერსიტეტში. სარ-ს უნდა ახლდეს კურიკულუმები და სილაბუსები საჯარო მმართველობის განათლებისთვის. ცენტრალური და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ბევრ ქვეყანაში ეს არ იქცა პრიორიტეტად სარ-ის დაწყებიდან წლების გასვლის შემდეგაც. „NISPAcee"-ს და „ReSPA"-ს რეგიონული ქსელები ძალიან ღირებულია, მაგრამ ისინი ვერ ცვლიან ეროვნულ დონეზე საჯარო მმართველობის სკოლის და თეორიის განვითარებას.

„SIGMA"-ს „საჯარო მმართველობის პრინციპები"-ს შესავალი განმარტავს, რომ ბევრი პრინციპი მართლაც გამოიყენება ანალოგიით" რეგიონული და ადგილობრივი დონეების მიმართაც. რაც მთავარია, პრინციპები აგრეთვე ეხება დამოუკიდებელ კონსტიტუციურ ორგანოებსაც, პარლამეტს და სასამართლო ხელისუფლებას. ამისდა მიუხედავად, ისინი არ წარმოადგენენ სარ-ის ამომწურავ ჩარჩოს, არამედ ქმნიან მხოლოდ პირ-

901 შდრ. მაგ. the overview of „Public Administration Reform in Serbia" written by Jasmina Dzinic, in: Croatian and Comparative Public Administration (HKJU-CCPA), 1075-1104 (2011).

ველად ჩონჩხს. საბოლოო ჯამში, ყველაფერი დამოკიდებულია სრულფასოვან იმპლემენტაციაზე.

როგორც სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში სარ-ის მეთოდოლოგიის მკვლევარები აღნიშნავენ, პირველად სტრატეგიული ჩარჩოს გააჩნდა რამდენიმე ხარვეზი. სტრატეგიული დაგეგმვის დროს გამოსაყენებელი ფორმალური მეთოდოლოგიის გარდა, რომელიც ეფუძნებოდა მონაცემთა შეგროვებას, ანალიზს, და საჯარო კონსულტაციებს, თავად შინაარსი არ იყო დამაკმაყოფილებელი.[902] შინაარსი იყო ხოლმე ნაწილობრივ დაუსრულებელი და აკლდა სარ-ისთვის მნიშვნელოვანი ნაწილები. ამასთანავე, ხშირად რეფორმის გატარება არ იწყებოდა რეფორმის მთავარი მიზნების ურთიერთშეთანხმებული გაგებით. არსებობდა „ორიენტაციის პრობლემები", რაც იწვევდა სარ-ის შესახებ საერთო ხედვის არარსებობას.[903] სინამდვილეში ბევრი ეროვნული სტრატეგია ეფუძნებოდა



902 ReSPA, Regional Comparative Study on Methodologies Used for Preparation of Public Administration Reform Strategies in Western Balkans (2013), 72-75.

903 For the case of Croatia, Koprić states that there was some time of „conceptual confusion", as the New Public Management and European theories of good governance start from different points of view, and are likewise influential. იხ. Koprić, Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves", 2011, 9, 32, in: Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol.2 No.1 Prosinac 2011, 1 – 40 http://hrcak.srce.hr/79893 (download 1.3.17).

ფორმალისტურ მიდგომას. ისინი პირველ რიგში აკეთებდნენ აქცენტს საკანონმდებლო ცვლილებებზე და ინსტიტუციონალურ რეფორმაზე ისე, რომ არ აქცევდნენ საკმარის ყურადღებას პოლიტიკურ მხარდაჭერას, მთავარ ავტორებს შორის პასუხისმგებლობის გაზიარებას და დაფინანსებას. ბოლოს სტრატეგიას და სამოქმედო გეგმებს ხშირად აკლდა ზუსტი ინდიკატორები და მონიტორინგის მექანიზმები.[904] შესაბამისად, რეფორმის ბევრი ნაბიჯი მხოლოდ ქაღალდზე დარჩა.

5.3. „კოპენჰაგენ-პლუს კრიტერიუმები"

ზემოხსენებული პოლიტიკის გარდა, რომელსაც ეწოდება „ძირითადი საკითხები პირველ რიგში", აღსანიშნავია, რომ ევროპულმა კომისიამ აგრეთვე შეიმუშავა ეგრეთწოდებული „კოპენჰაგენ-პლუს კრიტერიუმები". ისინი შემუშავებული იქნა იმისთვის, რომ გამკლავებოდნენ მშვიდობისა და უსაფრთხოების პრობლემებს სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის კონფლიქტ-გამოვლილ საზოგადოებებში.[905] ამ კრიტერიუმების ილუსტრაცია მოგვცა სერბეთის ევროპული ინტეგრაციის პრემიერ მინისტრის მოადგილემ.[906] მან ჩამოთვალა ათი დამატებითი ამოცანა, რომლებიც, სხვა საკითხებთან ერთად, ეხებოდა სამშვიდობო ხელშეკრულებების დაცვას, ლტოლვილებისა და დევნილი პირების მოპყრობას, უმცირესობების დაცვას, დისკრიმინაციის აკრძალვას და კარგი სამეზობლო ურთიერთობების შენარჩუნებას რეგიონში.

ამ ამოცანების ჩამონათვალიდან ნათელი ხდება, რომ საჯარო მმართველობა შესაძლოა ასევე ემსახურებოდეს სახელმწიფოს ან მშვიდობის განმტკიცებას. კონფლიქტ-გამოვლილი საზოგადოების პირობებში შეიძლება აუცილებელი იყოს პირველ რიგში სტაბილიზაციის ზომების მიღება და ფორმალურ და შინაარსობრივ დემოკრატიას შორის ჩატეხილი ხიდის აღდგენა. შესაბამისად, სწორი იქნება თუ ვიტყვით, რომ ხელისუფლების პირველადი მიზნებისა და გადაუდებელი ამოცანების მიხედვით, სარ-ი შეი-

904 შდრ. the description of Kandza/Mance/Gidec, A Review of the Croatian Public Administration Reform, pages 105–118 (106/107), in: South-Eastern European Administrative Studies 2010, download 1.3.17: https://bib.irb.hr/datoteka/449582.A_Review_of_the_Croatian_Public_Administration_Reform.pdf.

905 Richter, Zielkonflikte der EU-Erweiterungspolitik? Kroatien und Makedonien zwischen Stabilität und Demokratie, SWP-Study July 2009, 7: „Zielvorstellungen und Instrumentarium: Die Kopenhagen-Plus-Kriterien". These „Copenhagen-Plus-Criteria" turned the EU accession criteria into a combination of integration policy and conflict regulation or prevention. Thus, the aspect of regional security received much attention, as opposed to the more technical aspects of legal approximation and the reliable implementation of a reformed legislation.

906 Suzana Grubezic, How EU enlargement has shaped and continues to shape Europe, in: „20 years that changed Europe: The Copenhagen Criteria and the Enlargement of the European Union", Copenhagen 14 May 2013, Conference Report, 17/18 („new Ten Commandments").

ძლება საკმაოდ განსხვავდებოდეს სხვადასხვა ქვეყანაში. სარ-ი ვითარდება წლების განმავლობაში პოლიტიკური ტრანსფორმაციის ადრეული ან გვიანდელი ეტაპების პირობებში. იმის ნაცვლად რომ ერთბაშად იქნეს დაწყებული რთული და ყოვლისმომცველი სარ-ი, უფრო გონივრულია რეფორმის შერჩეული სფეროებით დაწყება და იმ სირთულეების გათვითცნობიერება, რაც ამ გზაზე იქნება.

5.4. განვითარების სამი ეტაპი

სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების მაგალითი აჩვენებს, რომ მათი „ევროპეიზაცია" რამდენიმე ფაზის განმავლობაში იქნა განხორციელებული. სარ-ი თან სდევს სამართლებრივი სახელმწიფოს და დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარებას, სექტორის ფარგლებში კოორდინაციისა და მოქალაქეთა ჩართულობის ზრდას ეროვნულ დონეზე. სახელმწიფო შედის საზოგადოებასთან მუდმივ დიალოგში. ატილა აგის თანახმად არსებობს სამი ეტაპი.[907] დასაწყისში უნდა შეიქმნას „თანამედროვე პოლიტიკური ერთეული, ფორმალურ-სამართლებრივ ჩარჩოში მოქცეული ინსტიტუციონალური სისტემით". „მეორე ეტაპი აფართოებს მას უფრო დეტალურად განერილ და კარგად სტრუქტურირებულ პოლიტიკურ პროცესად მრავალი მონაწილე პირებითა და პროცესებით საჯარო სექტორში." ბოლოს, ადგილი ექნება „ხანგრძლივ გადასვლას პოლიტიკის ეტაპზე, დეტალური და დახვეწილი საჯარო პოლიტიკის სტრუქტურებით, რომლებიც გამსჭვალავენ მთელ საზოგადოებას"(742).

სხვა სიტყვებით, სტაბილიზაციის პერიოდის შემდეგ ინსტიტუტების მშენებლობა გადადის ახალ ეტაპზე. სახელმწიფო და არასახელმწიფო ინსტიტუტები უფრო აქტიურად ერთვებიან საჯარო საჭიროებების დაკმაყოფილებაში. ამოცანაა არა მხოლოდ სახელმწიფოსა და მისი ავტორიტეტის დაცვა, არამედ სახელმწიფოს და საჯარო ინსტიტუტების ერთობლიობის მხარდაჭერა, რათა ისინი ერთიან წამოწყებად იქცნენ. უფრო მეტი ეფექტიანობა, მეტი მოქნილობა, ძალაუფლების განაწილება და საჯარო, კერძო, და დამოუკიდებელი ორგანოების მეტი ჩართულობა – ეს ყველაფერი საშუალებას აძლევს სახელმწიფოს გასწიოს მომსახურებების უფრო ფართო სპექტრი. საჯარო ინსტიტუტების ღიაობის, გამჭირვალობის და ანგარიშვალდებულების პირობებში მეტი ინოვაცია და მდგრადი გადაწყვეტები ხდება შესაძლებელი. ეს თავის მხრივ, უფრო გამძლეს ხდის სახელმწიფოს და საზოგადოებას ეკონომიკური და სხვა კრიზისების წინაშე.

ამ ეტაპების ინდიკატორებისთვის სახელის დარქმევა და შემოწმება შესაძ-

907 Ágh, Europeanization of Public Administration in Eastern and Central Europe: The challenge of Democracy and Good Governance, in: Croatian and Comparative Public Administration (HKJU-CCPA), 2013, 739-762.

ლებელია საჯარო ცხოვრების შესახებ მონაცემების შეგროვების გზით (მაგალითად, მსოფლიო მმართველობის ინდიკატორების ან „Doing Business" ანგარიშების მიგნებების მეშვეობით). პროგრესი, რომელიც თვალსაჩინოა სხვადასხვა საჯარო სექტორში, როგორიცაა განათლება, ჯანმრთელობა ან ეკონომიკური საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირება ნათელს ფენს რეალობას. საჯარო მომსახურებების არეალი და შინაარსი, ადგილობრივი თვითმართველობის ჩათვლით, იქნება გადამწყვეტი სარ-ის საბოლოო წარმატებისთვის.

რა თქმა უნდა ეს ყველაფერი წმინდა თეორიაა. როგორც წესი, ეტაპები რამდენადმე გადაფარავენ ერთმანეთს. მომდევნო ეტაპის ნიშნები შეიძლება უფრო ადრე გამოჩდნეს, რაც შეიძლება გამოწვეული იყოს პოლიტიკური გარდაქმნის ისტორიული შეფერხებით სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში. ზოგიერთი ნიშანი საერთოდ არანაირ როლს არ ასრულებს ზოგიერთ ქვეყანაში მისი კულტურის და ტრადიციის გამო. სხვა ნიშნები, როგორც ჩანს, უნივერსალური ტენდენციის ნაწილს წარმოადგენს.[908] ამისდა მიუხედავად, სარ-ის ამგვარი აღქმა საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ განვითარებასთან კავშირში გვეხმარება განვსაზღვროთ რეფორმის ნაბიჯების აუცილებელი ნიშნები. თავისთავად სარ-ი განიცდის გარკვეულ ტრასფორმაციას – პირველადი, დაუსრულებელი, ზემოდან ქვემოთ მიმართული მიდგომიდან მონაწილეობაზე დაფუძნებულ დიალოგამდე და შემდგომ დაწინაურებულ დელეგირებამდე და დეცენტრალიზაციამდე. დაგეგმისა და საჯარო დიალოგის უფრო კოორდინირებული წესი საშუალებას იძლევა მასში ჩაერთოს ყველა ის ორგანო და ინსტიტუტი, რომლებმაც წვლილი უნდა შეიტანონ უკეთეს საჯარო მმართველობაში. ადგილობრივი მმართველობის უფრო მოქნილი სისტემა საშუალებას იძლევა პრობლემები ადგილზე გადაიჭრას. საბოლოო მიზნად შეგვიძლია მივიღოთ ყველა მონაწილე პირის წვლილის მაქსიმიზაცია, რათა მიღწეულ იქნეს სასურველი საჯარო სიკეთეები.

ამდენად შეცდომა არ იქნება სტრატეგიული ჩარჩოს შევსება უფრო ფართო, შედეგებზე ორიენტირებული მიდგომით. სარ-ი შეიძლება წარიმართოს საჯარო სიკეთეების გათვალისწინებით. ღირებულებიდან და პრინციპებიდან დაწყებასთან ერთად თანაბრად მნიშვნელოვანია დასაწყისშივე არსებობდეს ხედვა და ჩანდეს მიზნები. მოკლე და საშუალო ვადიანი ორიენტაცია შეიძლება მოგვცეს გარდამტეხი მომენტების განსაზღვრამ, მაგრამ მხედველობის არიდან არ უნდა გამოგვრჩეს გრძელვადიანი მიზნები. როგორც კანონმდებლობის მომზადებისას გამოიყენება რეგულირების გავლენის შეფასება, სარ-ის დაგეგმვაც უნდა გასცდეს ტექნიკურ მიდგო-

908 შდრ. Kuhlmann/Wollmann, Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa (2013), 253-257. For example, decentralization, privatization and commercialization seem to be so-called „mega-trends" of European and even international development.

მას. წინასწარ უნდა იქნეს შეფასებული დაგეგმილი ცვლილებების სასურველი და შესაძლო შედეგები. რაც უფრო ნათელია შესაძლო სიკეთეები და გზა, რომელიც მიგვიყვანს მათთან, მით უფრო მოტივირებულები არიან რეფორმის გამტარებელი პირები და მით უფრო მონდომებულები არიან დაინტერესებული პირები მიიღონ მასში მონაწილეობა.

6. რეგიონული ექსპერტების და „SIGMA"-ს მიერ ხორვატიის შეფასების მიმოხილვა

6.1. ხორვატიის სარ-ის ფაზები

თუ უფრო ახლოდან შევხედავათ სარ-ს და მის გამოწვევებს ევროპის გაფართოვების კონტექსტში, ხორვატია წარმომადგენლობით მაგალითს გვთავაზობს. ივან კოპრიჩმა, პროფესორმა ზაგრებიდან, დაწერა ფართო და მრავალმხრივი მიმოხილვა იმ ოცი წლის შესახებ, როდესაც სარ-ი ტარდებოდა ხორვატიაში. ხორვატიის დამოუკიდებლობიდან დაწყებული ის მოიცავს ოთხ ფაზას:[909]

(1990-1993): „დაარსება" რაც ხასიათდებოდა „ხშირი ცვლილებებით და ცუდად დაგეგმილი და განხორციელებული რეორგანიზაციებით." ადგილი ქონდა ფარულ ლუსტრაციას და საჯარო მმართველობა გახდა პოლიტიზებული.

(1999-2001): „კონსოლიდაცია" რომელსაც ასევე უწოდებდნენ „გასახელმწიფოებრიობას, ცენტრალიზებას და ავტორიტარული ტიპის პოლიტიზებას" „თვითნებური ad hoc პოლიტიკური ინტერვენციებით." კოპრიჩის შეჯამების მიხედვით: „სახელმწიფო ორგანიზაციის ძველი ფრანგული ცენტრისტული მოდელი ძლიერი ცენტრალური აღმასრულებელი ხელისუფლებით პირდაპირი მნიშვნელობით გადმონერგილი იქნა ხორვატიაში თავისი ძირითადი მახასიათებლებით".

(2001-2008): „ევროპეიზაცია" ხორვატიამ ხელი მოაწერა სტაბილიზაციისა და ასოცირების შეთანხმებას 2001 წელს და გახდა ევროკავშირში გაწევრიანების კანდიდატი სახელმწიფო 2004 წელს. ახალმა კონსტიტუციამ ნახევრად საპრეზიდენტო სისტემა ჩაანაცვლა საპარლამენტო სისტემით. დაიწყო კანონმდებლობის ჰარმონიზება ადგილობრივი თვითმართველობის ევროპულ ქარტიასთან, თუმცაღა არ არსებობდა დეცენტრალიზაციის რაიმე სტრატეგია.

(2008-2011): „მოდერნიზაცია" (ან ისევ ევროპეიზაცია) რაც მოყვა სახელმწიფო ადმინისტრაციის რეფორმის პირველი სტრატეგიის მიღებას, „როდესაც ჯერ კიდევ ცდილობდნენ acquis communautaire-ს ელემენტების იმპლემენტაციასთან გამკლავებას, განამტკიცებდნენ ადმინისტრაციულ შესაძლებლობებს და ხდებოდნენ ევროპული ადმინისტრაციული სივრცის ნაწილი."

909 იხ. Koprić, Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves", 2011, 11-14.

როგორც იქნა, 2013 წელს ხორვატია გახდა ევროკავშირის წევრი ქვეყანა.

ამ კლასიფიკაციის მიხედვით ხორვატიის სარ-ი დიდწილად იყო საერთო პოლიტიკური განვითარების ნაწილი. ის წარიმართა უფრო მეტად პოლიტიკოსების, ვიდრე საჯარო მმართველობის ექსპერტების მიერ. დასაწყისში ქვეყანამ გაიარა კონფლიქტის შემდგომი სტაბილიზაციის პერიოდი. რამდენიმე წლის შემდეგ სახელმწიფო უფრო წინ წავიდა და შეიქმნა საზოგადოების ჩართულობის და საზოგადოებასთან დიალოგის უფრო მეტი შესაძლებლობა. თუ სამი ეტაპის სხვა მოდელს შევხედავთ (ატილა აგი) ევროპეიზაციის ფაზა ატარებს მეორე ეტაპის ნიშნებს. ამ დროს სცადა საჯარო სექტორმა საჯარო მმართველობის ახალი რეჟიმები მოესინჯა და უფრო ღია გახდა ფართო დიალოგისა და დისკუსიისთვის.

6.2. სტრატეგიის ძიებაში

სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნებთან შედარებისას აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ საკმაოდ დიდი ხნის განმავლობაში ხორვატიის სარ-ი არ ხელმძღვანელობდა სრულფასოვანი სტრატეგიით. 2011 წელსაც კი კოპრიჩი წერდა რომ „ხორვატიას აკლია სათანადო სტრატეგიული გეგმები. მისი თქმით „ საჯარო მმართველობის აქვს სუსტი უნარი დასახოს და გაატაროს ხარისხიანი და გრძელვადიანი საჯარო პოლიტიკა. მან ამ სიტუაციას უწოდა „ორიენტაციის პრობლემა“. მან აგრეთვე გამოყო ორი სხვა პრობლემაც, რომელიც თან სდევდა ორიენტაციის პრობლემას: საჯარო მოსამსახურეების არაადეკვატური მოტივაცია და უფრო ფართო ფენომენი, რომელსაც შეიძლება ვუწოდოთ კანონის უპატივცემულობა.[910] ან კანონმორჩილი ქცევის საწინააღმდეგო სიტუაცია (15-20).

მისი მიმოხილვის ათვლის წერტილი არის ღირებულებათა სისტემა, რომელიც მნიშვნელოვანია ხალხისთვის. ის გამოყოფს ღირებულებების ხუთ ჯგუფს: პოლიტიკური, სამართლებრივი, სოციალური, ეკონომიკური და ეკოლოგიური ღირებულებები. საჯარო მმართველობის ამოცანაა ხელი შეუწყოს ამ ღირებულებების რეალიზებას. შეიძლება ითქვას, რომ სჯარო ადმინისტრაცია ფუნქციონირებს თუ და მაშინ, როდესაც ის აკმაყოფილებს მოქალაქეებისა და მთელი საზოგადოების მოლოდინებს. ეს არის საბოლოო მიზანი. თუმცაღა, განვითარებაზე გავლენას ახდენს სხვადასხვა ადმინისტრაციული დოქტრინები. კოპრიჩი განასხვავებს ახალი საჯარო მართვის მენეჯერულ მიდგომას და ევროკავშირის კარგი მართველობის მიდგომას, რომელიც, როგორც თვითონ წერს მოგვიანებით, სარგებლობდა აგრეთვე საერთაშორისო

910 მსგავსი ზოგადი კრიტიკა იყო მოცემული აგრეთვე „SIGMA“-ს მიერ გამოქვეყნებულ ხორვატიის შეფასებაში, მაისი 2011, 4 და განსაკუთრებული საყვედური იყო გამოთქმული საჯარო მოსამსახურეების მიმართ მე-9 გვერდზე: „poor service orientation, inadequate managerial skills, insufficient capacity of many civil servants, heavy and formalistic bureaucracy, corruption and lack of transparency...“. შდრ. the Global Competitiveness Report 2010-2011 as regards doing business in Croatia.

სავალუტო ფონდის და მსოფლიო ბანკის მხარდაჭერით. ზოგადად შეიძლება ითქვას, რომ ორივე მიდგომა იყო და არის გავლენიანი.[911]

კოპრიჩი ახალ საჯარო მართვას უწოდებს „რედუქციონისტულ გაგებას", რადგანაც ის „ცდილობს დაგვიყვანოს ჩვენ მოქალაქეები მომხმარებლებამდე" (8). ის აკრიტიკებს „ცუდი ტიპის მენეჯერიალიზმს" ადმინისტრაციული პერსონალის ზედა რგოლში და ეჭვქვეშ აყენებს იმას, რომ საჯარო სექტორი შესაძლებელია „ზუსტად ისევე იმართებოდეს, როგორც კერძო სექტორი" (20). ის აგრეთვე ადამიანური რესურსების წინდაუკან მოძრაობას საჯარო და კერძო სექტორებს შორის, რასაც შეუძლია გამოიწვიოს „ძალიან საშიში ინტერესთა კონფლიქტი, რაც კერძო ინტერესების ქსელის ხელში აგდებს სახელმწიფოს." რეალურად, მისი აზრით „ფართო მენეჯერული ავტონომია შეიძლება ქმნიდეს მეტ თავისუფლებას საჯარო მმართველობის პოლიტიზებისთვის და არა მაინცდამაინც უკეთესი მმართველობისთვის" (26).

სხვათაშორის ბევრი სხვა ექსპერტიც ეჭვქვეშ აყენებს ახალი საჯარო მართვის კონცეფციას. საერთაშორისო განვითარების კონტექსტში მარკ ევანსმა გამოთქვა აზრი, რომ ახალი საჯარო მართვის მეთოდები „არ არის საკმარისი გარდამავალი ქვეყნების ადმინისტრაციული განვითარების გამოწვევებთან გასამკლავებლად. ეს გამოწვეულია იმით, რომ ახალი საჯარო მართვა მიდრეკილია საჯარო მოსამსახურეების როლის პრივილეგირებისკენ და აცხადებს მათ საჯარო სიკეთეების არბიტრებად მაშინ, როდესაც განვითარების პრობლემებთან დაკავშირებით უფრო ფართო ჩართულობაა საჭირო". რაც უფრო მნიშვნელოვანია, ახალი საჯარო მართვა კარს უღებს კერძო გავლენას საჯარო მმართველობაზე და იმავდროულად მას აკლია საჯარო ანგარიშვალდებულება. „რეალურად ის ზრდის და არ ამცირებს ცუდად ადმინისტრირებისა და კორუფციის ფარგლებს.[912]

სარ-ის სხვა მიმოხილვის თანახმად, ყურადღებას ამახვილებენ რა ადმინისტრაციულ სააგენტოებზე, კოპრიჩი და მისი თანაავტორები სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში გატარებულ რეფორმებს მიიჩნევენ ორი დოქტრინის – ახალი საჯარო მართვის და კარგი მმართველობის ნაზავად: „რეფორმები დაიწერა ნეო-ლიბერალისტულად და გატარდა საკმაოდ ლეგალისტურად, თუმცა აგრეთვე, განხორციელდა ზოგიერთი კარგი მმართველობის პრინციპი (მაგალითად, კლიენტებზე ორიენტაცია)."[913]

911 შდრ. the statement of Evans, Defining the Challenge, Making the Change – A Study of PAR in Arab Transitions, UNDP 2014, 27: „Developing countries have been regular plunderers of the NPM and Governance toolkit".

912 Evans, Defining the Challenge, Making the Change – A Study of PAR in Arab Transitions, UNDP 2014, 27/29.

913 Koprić/Kovač/Polonca/Musa, Agencies in Three South Eastern European Countries: Politics, Expertise and Law, in: NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Vol. V, No.2, Winter 2012/13, 22.

როგორც ჩანს, კოპრიჩი, თავად, უპირატესობას ანიჭებს „კარგი მმართველობის დოქტრინას", რომელიც აღიქვამს მოქალაქეებს „პარტნიორებად, რომლებსაც მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვთ საჯარო მმართველობის საქმიანობის საბოლოო შედეგებში." ისევე როგორც უნგრელი პროფესორი ატილა აგი[914], ისიც ეთანხმება ამოცანას – „თანამედროვე ქვეყნების დემოკრატიული პოლიტიკური ლეგიტიმაციის განახლებას." ეს მიდგომა მიუთითებს საჯარო ჩართულობაზე, გამჭვირვალობაზე და საჯარო მმართველობის სრულ ანგარიშვალდებულებაზე. თუმცაღა, ჯერ-ჯერობით (2011 წლამდე, როცა მისი ანგარიში მომზადდა) ხორვატიამ ვერ განავითარა შესაძლებლობები იმისთვის, რომ შეექმნა უკეთესი რეგულაცია, მათ შორის მიეღწია კანონმდებლობის პროცესში საზოგადოების ჩართულობისთვის და რეგულირების გავლენის შეფასების უფრო ხშირი გამოყენებისთვის. საჯარო მმართველობა რეფორმირებული იქნა ხორვატიის ლიდერების მიერ, რომელთაც არ მოახდინეს რეაგირება მთელ რიგ პრობლემებზე. ამგვარ პრობლემებს შორის კოპრიჩი ჩამოთვლის თვითნებობას, ბიუროკრატიულ წინააღმდეგობას, კორუმპირებულ პრაქტიკას, სამართლებრივი განსაზღვრულობის ნაკლებობას და „ეთიკური და პროფესიული სტანდარტების დაბალ განვითარებას."

6.3. ფორმალისტური მიდგომა ან იმპლემენტაციის ნაკლებობა

მოგვიანებით ტექსტში უფრო დეტალურად არის განმარტებული ამ პრობლემების საფუძვლები: კოპრიჩი ადგენს, რომ რეფორმისკენ მიმართული ძალისხმევა იყო ზედაპირული და ზერელე, რამდენადაც პირველი სარ-ის სტრატეგია (2008-2011) არ იქნა სათანადოდ იმპლემენტირებული. სხვა სიტყვებით, ის „ძირითადად დეკლარაციული მიზნით მიიღეს". სხვა ანგარიშში, რომელსაც ეწოდება „ხორვატიის საჯარო მმართველობის მიმოხილვა (2010)[915], სხვა სამი ხორვატიელი ავტორი ამტკიცებდა, რომ სულ მცირე შემცირებისკენ მიმართულ ზოგიერთი ღონისძიება მაინც განხორციელდა: „არასაჭირო ფუნქციების გაუქმება და აუცილებელი ფუნქციების თანდათანობითი გადაცემა არასამთავრობო პირებისთვის". ამასთან, „იმ თანამდებობების რიცხვი, სადაც პოლიტიკური წესით ინიშნებოდნენ იმდენად შემცირდა, რომ დაახლოებით 200 თანამდებობის პირი ქალაქში იქცა მენეჯერულ თანამდებობაზე მყოფ საჯარო მოსამსახურედ."

ამისდა მიუხედავად, „SIGMA"-ს 2011 წლის ხორვატიის შეფასებაში „ ნეგატიურად იყო შეჯამებული ის, რომ „ადმინისტრაციის ორგანიზება არის კვლავ რთული და დანაწევრებული. პროცედურები არის ჩახლართული და

914 Agh, Europeanization of Public Administration in Eastern and Central Europe, 747-751.

915 Kandzia/Mance/Godec/Tropina, A Review of the Croatian Public Administration Reform, 108/109.

ფორმალისტური და გადაწყვეტილების მიღების პროცესი მაინც ძალიან ცენტრალიზებული და პოლიტიზებულია."[916]

კოპრიჩის თანახმად, ხორვატიის მთავრობის ფორმალისტურმა მიდგომამ შედეგად მოიტანა იმპლემენტაციის ნაკლებობა. მას მოყავს ომბუდსმენის ყოველწლიური ანგარიში: „როგორც ჩანს, არსებობს მოლოდინი, რომ ახალი კანონმდებლობა თავისით დაამარცხებს სისტემის ყველა იმ ნაკლს, რომელიც იწვევს პრობლემებს" (21). რაც შეეხება დეცენტრალიზაციის ამოცანას, კოპრიჩი აცხადებს, რომ „ ხორვატიის ხელისუფლების პრაქტიკაში ის ხშირად გამოიყენება, როგორც ცარიელი ფრაზა". ის განმარტავს, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტები არ არის საკმარისი იმისთვის, რომ საჯარო მმართველობის არსებითი დეცენტრალიზება მოხდეს.[917]

სარ-ის უკეთ გასაგრძელებლად კოპრიჩის რჩევაა, რომ გახდნენ უფრო მდგრადები, აქცენტი გააკეთონ განათლებაზე, ტრენინგზე, სტრატეგიულ დაგეგმვასა და გრძელვადიანი საჯარო პოლიტიკის ფორმულირებაზე.[918] გარდა ამისა, ის აქცენტს აკეთებს მნიშვნელოვან პოლიტიკურ და ფისკალურ დეცენტრალიზაციაზე, საკანონმდებლო პროცესის, განსაკუთრებით კანონშემოქმედებითი ტექნოლოგიის, მოდერნიზებაზე. დამატებით, ის გვთავაზობს საჯარო მოსამსახურეთა მოტივირების თანამედროვე სისტემას (სამსახურის ანალიზი, მიღწევების ინდიკატორები, მიღწევებთან დაკავშირებული ანაზღაურების სისტემა, ადამიანური რესურსების თანამედროვე მართვა და საჯარო სექტორში ადამიანური პოტენციალის განვითარება). კოპრიჩის სხვა წინადადებები უკავშირდება ადმინისტრაციული საპროცესო წესების გაუმჯობესებას, ადმინისტრაციული სამართლის მოსამართლეების კვალიფიკაციის ამაღლებას, საჯარო სააგენტოებისა და დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების შესაძლებლობების განვითარებას, აღმასრულებელი ორგანოების ანგარიშვალდებულებას და კონტროლს.

6.4. ადმინისტრაციული საპროცესო წესების განზომილებები

სხვა ქვეყნებთან შედარებით ხორვატიის ახალი ზოგადი კანონი ადმინისტრაციული პროცესის შესახებ საკმაოდ გვიან შევიდა ძალაში (2010 წლის 1 იანვარს). მეორე მხრივ, გარკვეული თვალსაზრისით, ის უფრო წინ წავიდა, ვიდრე სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ან აღმოსავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნების შესაბამისი კანონები. მაგალითად, ის უკრძალავს ადმინისტრაციულ სააგენტოებს საკუთარი სურვილისამებრ წესების მიღებას ადგენს, რომ ის ვრცელდება ადმინისტრაციულ საკითხებთან დაკავშირე-

916 SIGMA Assessment Croatia, May 2011, 5.

917 ეს დაადასტურა SIGMA"-მაც. შდრ. SIGMA Assessment Croatia, May 2011, 8: „Decentralization has not developed, in spite of high expectations and some initiatives and document".

918 Koprić, Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves, 2011, 31.

ბულ ყველა პროცესზე.[919] მესამე მუხლის პირველი პუნქტი მკაცრად ზღუდავს სპეციალური წესების მიღებას და გადახვევას ზოგადი წესიდან. ამ მხრივ ის ემსახურება ერთგვაროვანი, გამჭვირვალე და განჭვრეტადი ადმინისტრაციული პროცესის წარმართვას, რაც კარგია მოქალაქეებისთვის, როგორც კლიენტებისთვის. აღსრულების ფართო მასშტაბი და ადმინისტრაციული საკითხების ნათელი განმარტება უზრუნველყოფს იმას, რომ კანონი არ იქცევა მეორეხარისხოვან ჩარჩოდ და არ იქნება ჩანაცვლებული სახელმწიფო ორგანოების სპეციალური რეგულაციებით. ახალი რეგულაციები მოიცავს, სხვათა შორის:

- ერთი სარკმლის პრინციპს,[920]
- ელექტრონული კომუნიკაციის გამოყენებას,
- ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებებთან დაკავშირებული წესებს,
- მეგობრული მორიგების მიღწევას ადმინისტრაციულ დავებში და სამართლებრივი დაცვის საშუალებების უფრო მძლავრ სისტემას, რომელიც აგრეთვე ვრცელდება საჯარო მომსახურებების მიმწოდებლებზეც. ადმინისტრაციული საჩივარი შეიძლება გამოყენებულ იქნეს, როდესაც არ არსებობს ადმინისტრაციული აქტი და მაშინაც როდესაც საჯარო მომსახურების მიმწოდებელი არღვევს მეორე მხარის უფლებებს.

ადმინისტრაციული პროცესის შემდგომი მოდერნიზაციისა და გაუმჯობესებისთვის ReSPA-ს 2016 წლის ანგარიშში, რომელსაც ეწოდება „დასავლეთ ბალკანეთში სამართლებრივი დაცვის საშუალებები ადმინისტრაციულ პროცესში“ და რომელიც მიმოიხილავს მთელ რეგიონს, გაკეთებულია საერთო დასკვნები და რეკომენდაციები.[921] იქ ნათქვამია, რომ საერთო ადმინისტრაციული პროცესის მოდერნიზება „რეგიონში გავრცელებული საქმიანობაა. ის აგრეთვე დაუსრულებელი საქმიანობაა“.[922] შეჯამება იწყება უკეთესი პროცესის სამმაგი მიზნით:

1) ადამიანის უფლების დასაცავად სამართლებრივი გარანტიების გაძლიერება,

---

919 ReSPA, შედარებითი კვლევა: Legal remedies in administrative procedures in Western Balkans, 2016, 64.

920 იხ. Koprić, Administrative Technology and General Administrative Procedure: Challenges and Changes in South-Eastern Europe, in: HKJU, god 11 (2011), br. 1, 435-454 (445): Administrative contracts, one-stop-shops and e-communication as „NPM-inspired elements“. He also stated that „Legality, predictability and reasonable expectations (trust) are in line with NPM ideals of facilitating business and fostering development“ (446).

921 იხ. ReSPA, Comparative Study: Legal remedies in administrative procedures in Western Balkans, 2016, 157-162.

922 იქვე, 158.

2) გამჭირვალობის ხარისხის ამაღლება და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მხარდაჭერა, დაბოლოს,

3) საჯარო მმართველობის ეფექტურობის გაზრდა სწრაფი საჯარო მომსახურებების შეთავაზებით.

ამ ბოლო ასპექტს თამამად შეიძლება ეწოდოს გამარტივება ან დებიუროკრატიზაცია. ბიუროკრატიულ შეზღუდვებზე უარია ნათქვამი. ეფექტური პროცედურები აუცილებლად მიიჩნევა ევროკავშირის acquis-ის ეფექტური იმპლემენტაციისთვის ისევე, როგორც ეროვნული კანონმდებლობისთვის. იმავდროულად, პროცესები ჰარმონიზებული უნდა იყოს სასამართლოების ადმინისტრაციულ პრაქტიკასთან, რადგან მათი გადაწყვეტილებები ქმნის ადმინისტრაციული სამართლის ერთიან გაგებას. მიუხედავად იმისა, რომ იმპლემენტაციას დაჭირდა რამდენიმე წელი, ამ დროისთვის ნასწავლი ერთერთი გაკვეთილი მდგომარეობს შემდეგში: „მარტივი არ არის კანონის შეცვლა, თუმცაღა მთავარი გამოწვევაა შეცვალო ადმინისტრაციული მენტალობა, ინერცია და ბიუროკრატიული წინააღმდეგობა იმპლემენტაციის ეტაპზე."[923] ამიტომაც არის განათლება და ტრენინგი ესოდენ მნიშვნელოვანი.

6.5. მდგრადი გავლენის მქონე სამართალშემოქმედება

დასკვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ კოპრიჩის მიგნებები დიდწილად შესაბამისობაშია „SIGMA"-ს მიერ 2011 წლის ხორვატიის შეფასებასთან, თუმცაღა „SIGMA"-ს ანგარიშში მოცემულია მეტი რეკომენდაცია, განსაკუთრებით უმწიკვლოების ხელშეწყობისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისათვის (14). საჯარო ხარჯვის, მართვისა და კონტროლის გათვალისწინებით, „SIGMA" ურჩევს ფინანასთა სამინისტროს უფრო აქტიურად ჩართოს პასუხისმგებელი სამინისტროები სტრატეგიულ დაგეგმვასა და ფინანსურ მენეჯმენტში (19).

ვინკო კანჯიას, დავორ მანცეს და ზეიკა ტროპინას მიერ უფრო ადრე დაწერილი „ხორვატიის საჯარო მმართველობის რეფორმის მიმოხილვა" (2010) ნაკლებ კრიტიკულია მოვლენების განვითარების მიმართ. ამისდა მიუხედავად, უნდა აღინიშნოს რომ, ის არც წინააღმდეგობაში მოდის პროფესორი კოპრიჩის შეფასებებთან. სამივე ავტორი რეკომენდაციას უწევს ელექტრონული ადმინისტრაციის ახალ ციფრულ ერას და გვთავაზობს უფრო დეტალურ იდეებს ადამიანური რესურსების მენეჯმენტის რეფორმირებასთან დაკავშირებით. იმავდროულად, მათი მიმოხილვა ასახავს ხორვატიის მთავრობის ფორმალურ-ნორმატიულ მიდგომას, რამდენადაც ის ჩამოთვლის მთელ რიგ კანონებსა და კანონქვემდებარე აქტებს, მათი იმპლემენტაციის ხარისხის რაიმე მნიშვნელოვანი განხილვის გარეშე.

923 იქვე. 161.

ამ მხრივ, „SIGMA"-ს 2011 წლის ხორვატიის შეფასება საკმაოდ ცალსახაა. იმ თავის დასაწყისში, რომელსაც ეწოდება „დემოკრატია და სამართლებრივი სახელმწიფო", ის ამბობს:

„სამართლებრივი ჩარჩო ჯერ კიდევ ხარვეზიანია და დაჟინებით ფორმალისტურ და დეტალურ მიდგომას შეიცავს. ეს ამცირებს მართვის ეფექტურობას, ზრდის ხარჯებს ადმინისტრაციისა და მოქალაქეებისთვის და ავლენს სამართლებრივ ხარვეზებს, რაც მუდმივად ქმნის საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების საჭიროებას. ეს თავის მხრივ ასუსტებს საზოგადოების მხრიდან სამართლის პატივისცემას."[924]

ამდენად რეკომენდირებულია, გაიზარდოს სამინისტროებისა და ადმინისტრაციული ორგანოების სამართალშემოქმედებითი შესაძლებლობები, განმტკიცდეს პარლამენტის სამართლებრივი კომიტეტები, მოსამზადებელ ნორმატიულ აქტებთან დაკავშირებით დაინტერესებულ ჯგუფებთან გავლილი იქნეს კონსულტაციები, რეალისტურად შედგეს საკანონმდებლო დღის წესრიგი და მეტი ყურადღება მიექცეს იმპლემენტაციის საკითხებს ახალი კანონის მომზადების პროცესში. ზოგადად „SIGMA" მიუთითებს, რომ „კანონპროექტების პოტენციური გავლენის (ფისკალური, ეკონომიკური, სოციალური და ეკოლოგიური) და ხელისუფლებისთვის წარდგენილი რეგულირების დროული და ადეკვატური შეფასება არ არის დამაკმაყოფილებელი." (5).

7. საჯარო სააგენტოების ახალი ფორმები

სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში სარ-ისთვის დამახასიათებელი ერთი ნიშანი არის ახალი საჯარო სააგენტოების გამოჩენა. თავდაპირველი განზრახვა მდგომარეობდა იმაში, რომ საჯარო მმართველობის ზოგიერთი აღმასრულებელი ფუნქცია სამინისტროებიდან გადაცემოდა განცალკევებულ ორგანოებს, რომლებიც ამ ამოცანებზე იმუშავებდნენ სახელშეკრულებო ჩარჩოს ფარგლებში. ამ ორგანოების მართვასთან დაკავშირებით ახალი მიდგომების განვითარებისას, ახალი საჯარო მართვა გვთავაზობდა გაგვეთავისუფლებინა საჯარო მმართველობა წარსულის ბიუროკრატიული ბორკილებისგან: „შეჯამებისთვის, ხორვატიაში „გასააგენტოების" პროცესის უკან მდგომი ნორმატიული იდეა 2000-იან წლებში აღებული იყო ახალი საჯარო მართვის იდეიდან სპეციალიზაციისა და ექსპერტიზის მეშვეობით ეფექტურობისა და ეფექტიანობის შესახებ.[925]

924 SIGMA Assessment Croatia, May 2011, 3.

925 Koprić /Musa, What kind of agencification in Croatia? Trends and future directions, in: Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue 2011, 33-53 (51).

უდავოა ის, რომ ახალი სააგენტოების შექმნას მოყვა ინოვაცია. ახალი ტექნოლოგიების შემოტანა და ექსპერტების დაქირავების ახალი გზები ერთმანეთთან დაკავშირებული აღმოჩნდა. თუმცაღა სამხრეთ-აღმოსავლეთ ქვეყნების კონტექსტში, დღესდღეობით, საკმაოდ განსხვავდება ტრადიციული ორგანოები სამინისტროების შიგნით და ახლად შექმნილი, უფრო ავტონომიური საჯარო სააგენტოები, რომლებიც დამოუკიდებელ იურიდიულ პირებს წარმოადგენენ. ერთი კვლევა მიმოიხილავს ამ ახალ სიტუაციას სლოვენიაში, ხორვატიასა და მონტენეგროში. ავტორები ამტკიცებენ, რომ სააგენტოს მოდელი „ჯერ კიდევ არ არის სტაბილიზებული." სააგენტოების შექმნის პროცესი „ხასიათდება მაღალი ინტენსივობით, არათანმიმდევრულობით, და ერთიანი სამართლებრივი ბაზის არ არსებობით სააგენტოების შექმნისა და ფუნქციონირებისთვის.[926]

მართლაც საჯარო მომსახურებების პროფესიონალიზაციის იდეამ მიგვიყვანა ახალ ფორმამდე და ფუნქციამდე – კვლევის ავტორები მას უწოდებენ „მეორე ტიპის სააგენტოს", განსხვავებით ადმინისტრაციული ხელისუფლების ორგანოებისაგან, რომელთაც ტრადიციული, ბიუროკრატიული სტრუქტურა აქვთ („პირველი ტიპის სააგენტო"). მაგალითად, საჯარო სააგენტოების შესახებ სლოვენიის კანონში მოცემული განმარტების თანახმად, „საჯარო სააგენტო არის დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, რომელიც დაფუძნებულია სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმართველობის მიერ ადმინისტრაციული ამოცანების უფრო ეფექტურად აღსრულების მიზნით ან იმ შემთხვევაში, როდესაც ამოცანის იმპლემენტაციაზე მუდმივი პოლიტიკური ზედამხედველობა არ არის საჭირო ან გამართლებული." სხვა სიტყვებით, უფრო დამოუკიდებელი ტიპის სააგენტო შეიქმნა იმისთვის, რომ ერთმანეთისგან გამიჯნულიყო სამინისტროების მიერ სტრატეგიული პოლიტიკის დასახვა მისი იმპლემენტაციისგან (პროფესიონალური, ნეიტრალური) საჯარო სააგენტოების მიერ. თავდაპირველად სარ-ის ამგვარი მიდგომა გამოიყენა გაერთიანებულმა სამეფომ.

თუმცაღა, კითხვა მდგომარეობს შემდეგში: დამოუკიდებლობა მართლაც განაპირობებს თუ არა პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტს პროფესიონალური იმპლემენტაციისთვის? ორი ტიპის სააგენტოს შორის განსხვავების შედეგი, როგორც ჩანს ისაა, რომ პირველი ტიპის სააგენტო შეესაბამება სახელმწიფო საჯარო სამსახურის წესებს და განეკუთვნება სახელმწიფო ადმინისტრაციის ხისტ სფეროს მაშინ, როდესაც მეორე ტიპის დამოუკიდებელი ორგანოები სარგებლობენ მენეჯერული ავტონომიით. ისინი არინ დამოუკიდებელი იურიდიული პირები საკუთარი კომპეტენციებით. სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში ეს საჯარო სააგენტოები ხშირად ქმნიან საკუთარ წესებს დანარჩენი საჯარო მმართველობისგან დამოუკიდებლად.

926 Koprić/Kovač/Musa, Agencies in Three South Eastern European Countries, 2012/13, 17-44 (27).

მათი ავტონომია ეხება საჯარო მმართველობის სასიცოცხლო ინტერესების ბევრ ასპექტს, მაგალითად, ორგანიზაციულ, სამართლებრივ, ფუნქციონალურ, პროცედურულ და ფინანსურ საკითხებს, კადრების საკითხების ჩათვლით (ხელფასები უფრო მაღალია, მაგრამ განთავისუფლების შეთხვევაში სამართლებრივი დაცვის საშუალებები ნაკლებია). ამ მხრივ, ზემო ხსენებული კვლევის ავტორთა გუნდის ორი მიგნებაა საინტერესო:

1) ფაქტებისა და ციფრების თანახმად, ადგილი ქონდა რეგიონში დამოუკიდებელი სააგენტოების გამრავლებას. შედეგად მივიღეთ დამოუკიდებელი საჯარო სააგენტოების მაღალი პროცენტი აღმასრულებელი სააგენტოების რიცხვთან მიმართებით (24). მას აგრეთვე ეწოდა „სააგენტოების ჯუნგლი, რომლის გაკონტროლებაც შეუძლებელია“ (28).[927] ზოგიერთი სააგენტო 40-დან 100 პროცენტამდე არასაბიუჯეტო (საკუთარი) სახსრებით ფინანსდება. ეს პრობლემატურია, თუ შემოსავლის მიღება დამოკიდებულია ნებართვაზე. იმავდროულად, ადგილი აქვს „ხედვის სახელმძღვანელო პრინციპების ან საჯარო პოლიტიკის ნაკლებობას იმ საკითხზე, რომელი საჯარო კომპეტენციები შეიძლება გადაეცეს დამოუკიდებელ სააგენტოებს (25). ანგარიშში მოცემულია შეჯამება: „„ევროპეიზაციის“ ეფექტი თვალსაჩინოა მხოლოდ კანონმდებლობაში მაშინ, როდესაც კარგი მმართველობა და სააგენტოების მართვა ევროპული ტენდენციების გავლენის მიღმა რჩება.“

2) გარდა ამისა ანგარიში აღნიშნავს, რომ გამოკითხულ პირთა აღქმის თანახმად, სააგენტოების დამოუკიდებლობის გარანტიები საკმაოდ ფორმალური აღმოჩნდა. საერთოდ არ არის ნათელი, რა შემთხვევაში შეიძლება პოლიტიკური ლიდერების პოლიტიკურმა მოსაზრებებმა მოახდინონ გავლენა სააგენტოების საქმიანობაზე და რამდენად ლეგიტიმურია ეს. გარდა ამისა, სააგენტოს დირექტორების დანიშვნა ისევ მთავრობის ხელშია. რაც შეეხება დამოუკიდებელი სააგენტოების ანგარიშვალდებულებას, მათი ანგარიშები, როგორც წესი, არ განიხილება საჯაროდ ან მაგალითად საპარლამენტო კომიტეტების მიერ. ხორვატიის შემთხვევაში ანგარიშში წუხილით აღნიშნულია, რომ „სააგენტოებზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობა თითქმის არ ხორციელდება (31).

დასკვნით შეჯამებაში ანგარიშის ავტორები გამოდიან წინადადებით, რომ საჯარო სააგენტოები შეიქმნას, როგორც პროფესიონალური ტექნოკრატიული მმართველობის სტრუქტურები და მათი ავტონომია ფრთხილად დაბალანსდეს მართვისა და გადაწყვეტილებების მიღების ნაწილში ნათლად გაწერილი მაკონტროლებელი მექანიზმებით. იმავდროულად, ისინი

927 Still others speak of a „labyrinth" of public sector activity: Vašiček/Kaštelan Mrak, Croatian Public Sector – the "Labyrinth" of Public Sector Activity, 2011, 37-50. This report provides an overview of various forms of Croatian administrative agencies and public bodie.

საუბრობენ სამინისტროების იმ შესაძლებლობების გაძლიერების სასარგებლოდ, რომ მათ აღიარონ და განავითარონ ურთიერთობები სააგენტოებთან. საბოლოოდ, როგორც ჩანს ავტორებს მტკიცედ სწამთ, „სააგენტოებმა უნდა მოიპოვონ ავტონომია". ეს მოითხოვს პროფესიონალურ ავტორიტეტს პოლიტიკური დამოკიდებულების ნაცვლად. ავტორების თქმით პოლიტიკოსებს არ უნდა შეეძლოთ „სააგენტოებით, როგორც ინსტიტუტებით თავისუფლად მანიპულირება იმისდა მიხედვით, აძლევთ თუ არა ეს მათ ხელს."

8. დასკვნითი შენიშვნები

ხორვატიის შემთხვევაში ადგილობრივი ექსპერტების მოსაზრებებსა და „SIGMA"-ს შეფასებაზე დაყრდნობით ერთი დასკვნა, რაც შეიძლება გაკეთდეს ისაა, რომ აქამდე სარ-ის მიდგომა იყო სახელმწიფოზე ორიენტირებული, ლეგალისტური და ფორმალისტური. თავისთავად, მიიღეს უფრო ნაკლები შედეგები, ვიდრე ელოდნენ. მას არ მოუტანია საკმარისი პროგრესი ხალხისთვის. იმავდროულად, ეს არის ევროკავშირის პოლიტიკის ამერიკელი კრიტიკოსების ერთ-ერთი თეზა.[928]

მეორე მხრივ, ადგილობრივი და საერთაშორისო ექსპერტები ხშირად აღნიშნავენ, რომ რეფორმის ავტორები შეეჭიდნენ მნიშვნელოვანი სიდიდის პრობლემებს. უპირველეს ყოვლისა, ყოფილი იუგოსლავიის ქვეყნების უმრავლესობამ გამოიარა კონფლიქტი. რეფორმის შუაში კი მათ 2008 წლის ეკონომიკური კრიზისი დაატყდათ თავს. იმავდროულად, მცირე საჯარო მმართველობის და ხარჯების შემცირების მოთხოვნა ყოველთვის არ უწყობდა ხელს ინვესტიციების მოპოვებას შესაძლებლობების განვითარებისთვის და უკეთეს ადამიანურ რესურსებში ჩასადებად. საჯარო მოხელეების და მოსამსახურეების ხელფასები ისევ ძალიან არამიმზიდველი იყო. შესაბამისად, ხშირად არ არსებობდა საკმარისად კარგი მოტივაცია. ტრენინგები არ პასუხობდა საჯარო მოხელეების ყველა საჭიროებებს. გარდა ამისა, სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების კონფლიქტ-გამოვლილი საზოგადოებების ერთი საერთო ტენდენცია იყო უპირველეს ყოვლისა სტაბილიზაციის საჭიროებაზე ზრუნვა. ავტორიტარული მართველობა და საჯარო სექტორის პოლიტიზება, ისევე როგორც განხილვები დახურულ კარს მიღმა პლურალისტული საზოგადოების მიმართ ღიაობის ნაცვლად – ამ ყველაფერმა ხელი შეუწყო რეფორმის დროებით სტაგნაციას.

იმავდროულად, მართალია ისიც, რომ ევროკავშირთან მხოლოდ ფორმალური სამართლებრივი დაახლოება არ არის საკმარისი. არანაკლებ მნიშ-

928 Nicolaidis/Kleinfeld, „Rethinking Europe´s `Rule of Law´ and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma", SIGMA Paper No. 49 (2012), 13: „pitfalls of the anatomical approach".

ვნელოვანია დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს გარემო, სამართლებრივი კულტურის და სამოქალაქო საზოგადოების ჩათვლით, როგორც რეფორმის წინაპირობები. რამდენადაც სარ-ის მიზანია საჯარო მოხელეების ქცევის შეცვლა და საზოგადოებაში ახალი დამოკიდებულების შექმნა, ის ვერ იქნება აღქმული სხვა მოვლენებისგან მოწყვეტილად. მას სჭირდება საზოგადოებაში სხვა ძალების მხარდაჭერა. ქვეყანაში მხოლოდ აქტორების უფრო ფართო წრეს, სამოქალაქო საზოგადოების, თავისუფალი მასმედიის, მეცნიერებისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ჩათვლით, შეუძლიათ დაამკვიდრონ ღია კულტურა, რაც აუცილებელია მდგრადი სამართლებრივი სახელმწიფოს კლიმატისთვის.

აგრეთვე სწორი იქნება იმის თქმა, რომ საჯარო მოხელეების არჩევისა და ტრენინგის ახალი მეთოდები, ცალკე აღებული, ვერ შექმნის ახალ ადმინისტრაციულ კულტურას. საჭიროა აგრეთვე საჯარო კონტროლის და პასუხის მოთხოვნის დამატება. სარ-ი განსაკუთრებით მოითხოვს აუდიტისა და სასამართლო სისტემის კონტროლის გაძლიერებას.

ადგილობრივი ექსპერტების მიგნებებისა და „SIGMA“-ს შეფასებების შედარება გვიჩვენებს, რომ არ არსებობს „სწორი გზის გუშაგები“, რომლებიც განსაზღვრავენ მოდელს და ადგენენ წესებს. აგრეთვე არ არსებობს ერთი მიდგომა, რომელიც ყველაფერს მოერგება. არც ახალი საჯარო მართვა და არც დეცენტრალიზაცია არ უნდა იქნეს აღქმული პანაცეად განვითარების ბევრი პრობლემისთვის, რომელიც დგას გარდამავალი ქვეყნების წინაშე. როგორც ადგილობრივი, ისე საერთაშორისო ექსპერტები ცდილობდნენ აეხსნათ სისუსტეები და მარცხები და ჩაწვდომოდნენ პრობლემის საფუძველს. ამის ნაცვლად, არსებობს კონსესუსი, რომ სახელმწიფოებმა, საჯარო მმართველობის და საზოგადოების ჩათვლით, უნდა გააგრძელონ რეფორმის გატარება ნაბიჯ-ნაბიჯ და იმ გზით, რომელიც მიგვიყვანს ძირითადი უფლებების და დემოკრატიული ღირებულებების რეალიზაციამდე. ამ პროცესში გადამწყვეტია იმ შემზღუდველი წესების განსაზღვრა, რომლებიც ბოჭავენ და აღკვეთენ ცალმხრივ და უკონტროლო ძალაუფლებას ხალხზე. ამდენად ადმინისტრაციული საპროცესო წესები კიდევ უნდა დაიხვეწოს, რადგან ის ქმნის სივრცეს, სადაც სახელმწიფო და საზოგადოება, საჯარო მოხელეები და მოქალაქეები ურთიერთობენ.

„საჯარო მმართველობის პრინციპები“ წარმოადგენს სარ-ის მთავარ დოკუმენტს. რა თქმა უნდა, იმავდროულად ის არ შეიცავს წარმატების ერთადერთ რეცეპტს. პრინციპები გამოდგება სახელმძღვანელოდ და ორიენტაციისთვის სახელმწიფოს მიერ გატარებული და საზოგადოების მიერ მხარდაჭერილი ცვლილების პროექტებისთვის. ისინი შეიძლება აღვიქვათ ათვლის წერტილად და კარგ საფუძვლად სარ-ის სტრატეგიების და სამოქმედო გეგმებისთვის. იმავდროულად სარ-ი მოითხოვს კონსენსუსის მშენებლობის საჯარო პროცესს.

კიდევ რა არის საჭირო კარგი სარ-ისთვის? როგორც შესავალში აღინიშნა, მსოფლიო ბანკის და სხვა ორგანიზაციების ექსპერტები რეკომენდაციას უწევენ მონაცემთა შეგროვებას და პოლიტიკურ-ეკონომიკურ ანალიზს, რათა იდენტიფიცირებული იქნეს პოტენციური (აშკარა ან ფარული) ვეტოს მქონე პირები და კონსტრუქციულად წარიმართოს მათთან ურთიერთობა. გარდა ამისა, საჭიროა როგორც სტრატეგიის თანმიმდევრულად მიყოლა რეფორმის იმპლემენტაციისას, ასევე მისი გადახედვა ახალი გარემოებების გამოვლენისას. სტრატეგია ცოცხალი დოკუმენტია. ის უკავშირდება ერთ ან მეტ სამოქმედო გეგმას. ცხადი და გაზომვადი ინდიკატორების მიხედვით შედეგების მონიტორინგი უნდა იწვევდეს აქტიურ საჯარო განხილვას. ეს აგრეთვე უკავშირდება ანგარიშებს, რომლებიც ეფუძნება რეგულირების გავლენის შეფასებას.

შეჯამებისთვის უნდა აღინიშნოს, რომ, უპირველეს ყოვლისა, სარ-ს დაბრკოლებებს უქმნიდა სამართლებრივი და ადმინისტრაციული კულტურის ტრადიციები, ფინანსური და ადამიანური რესურსების ნაკლებობა და შესაბამისად, არაადეკვატური მოტივაცია. გარდა ამისა, თუ არსებობს სარ-ისთვის საჭირო პოლიტიკური ნება, ადამიანური რესურსების უკეთესმა მართვამ შეიძლება შექმნას ახალი საჯარო სამსახური. ეს მოიცავს ტრეინინგს, მიღწევების გაზომვას და საჯარო მოსამსახურეების დაწინაურების სამართლიან და გამჭვირვალე სისტემას. ტრეინინგმა აქცენტი უნდა გააკეთოს ადამიანის უფლებებზე, ინტერდისციპლინარულ აზროვნებაზე და არატექნიკურ უნარებზე, როგორიცაა კომუნიკაცია, მართვა და ხელმძღვანელობა. გარდა ამისა, ტრენინგის სპეციალური საჭიროებები არსებობს ადმინისტრაციული პროცესის ზოგადი კანონების ახალ თაობასთან დაკავშირებით, რათა მოხდეს ამ კანონების პოტენციალის სრულად რეალიზება სარ-ის სასარგებლოდ.

იმავდროულად, რეფორმის ავტორებმა უნდა აწარმოონ აქტიური დიალოგი საზოგადოებასთან და საჯარო მმართველობასთან. მათ შეუძლიათ ამის გაკეთება, მაგალითად, ადმინისტრაციული დაგეგმვის ღია პროცესების მეშვეობით. მათ უნდა ჩაატარონ ადმინისტრაციული ორგანოების კლიენტების, ასევე სასამართლოს მომხმარებლების და სახელმწიფო მომსახურებებით მოსარგებლე მოქალაქეების გამოკითხვები. მათ უნდა გაანალიზონ საჩივრების მიზეზები. უდავოა ის, რომ წლები შეიძლება დაჭირდეს მოქალაქეების რწმენის აღდგენას სახელმწიფოსა და სახელმწიფო ბიუროკრატიის მიმართ. იმისთვის, რომ არ დაიკარგოს „ევროპეიზაციის“ პროცესის რწმენა, აუცილებელია მაქსიმალურად ნათლად გაიწეროს სარ-ის მიზნები. იმ კითხვასთან ერთად, თუ რა არის ყველაზე მნიშვნელოვანი საჯარო სექტორის ფუნქციონირების გასაუმჯობესებლად, თანაბრად მნიშვნელოვანია დავსვათ კითხვა „რა ტიპის სარ-ი არის საჭირო ხილხის კეთილდღეობისა და საჯარო ღირებულებების რეალიზებისთვის