



სამეცნიერო ჟურნალი „ხელისუფლება და საზოგადოება“  
(ისტორია, თეორია, პრაქტიკა)“

*Scientific magazine*

**“AUTHORITY AND SOCIETY”**

(History, Theory, Practice)“

**Научный журнал “ВЛАСТЬ И ОБЩЕСТВО**

(История, Теория, Практика)“

№ 4 (36) 2015, ტომი I

ღია დიპლომატიის ასოციაციის  
სამეცნიერო ჟურნალი

Scientific magazine of  
The Open Diplomacy Association

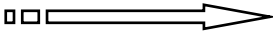
Научный журнал  
АССОЦИАЦИИ ОТКРЫТОЙ ДИПЛОМАТИИ

ISSN 1512-4029

ჟურნალი დაარსებულია 2005 წელს საქართველოს ტექნიკური  
უნივერსიტეტის სახელმწიფო მართვის კათედრის მიერ

UDC 378(479.22)(051.2)

ხ. 402



### სარედაქციო კოლეგია:

**შოთა დოღონაძე**

მთავარი რედაქტორი

**ოთარ ქოჩორაძე**

მთავარი რედაქტორის მოადგილე

**ოთარ ბალათური**

პასუხისმგებელი მდივანი

ნანა ავალიანი, რუდიგერ ანდრესენი, მუშუპე აბრამი (ბარმელია), ევგენი ბარათაშვილი, ბიორბი ბალათური, (ოთარ ბალათური), რასა ბელოკაიტი, ანასტასია ბანიჩი, იური ბორიცკი, ვახტანგ ბურული, შოთა დოღონაძე, ელენე დრაკე, ჰარალდ ვერტცი, ბენადი იაშვილი, სერჟო კამიზი, რიჩარდ მაასი, მიხაილო მედვიდი, როინ მეტრეველი, იოჰიკა მიცუმი, ბაღრი ნაკაშიძე, ლიზავეტა შახანინა, ბუდი ნურანი რუჩანა, რამონ პიეტრო-სუარესი, ბერტ სურმიულიენი, ქეთი ქოქრაშვილი, (ოთარ ქოჩორაძე), რუსუდან ქუთათელაძე, მაია ჩხეიძე, ვიანესლან კიუნდოვიკი, ენდრიუ ლენუჟს ჰარდინგსი.



ჟურნალი ხელმძღვანელობს თავისუფალი პრესის პრინციპებით.

გამოქვეყნებული მასალების სიზუსტეზე პასუხისმგებელია ავტორი. გამოქვეყნებული მასალები გამოხატავს მხოლოდ ავტორთა პოზიციას და შესაძლოა არ ემთხვეოდეს რედაქციის შეხედულებებს.

რედაქციის მისამართი:

საქართველო, თბილისი, 0175, კოსტავას ქ. 77, VI კორპუსი,

I სართული, ტელ. 236-45-14,

77 Kostava st., 0175 Tbilisi, Georgia.

Tel. [+995 32] 2364514

e-mail: [geoandependip@yahoo.com](mailto:geoandependip@yahoo.com)

*გარეკანის გაფორმება: დავით ბალათური*

*ჟურნალი გამოდის ევარტალში ერთხელ, 4 ნომერი წელიწადში*

*ჟურნალის ელექტრონული ვერსია განთავსებულია ვებგვერდზე:*

<http://odageorgia.ge/?page=gamocemebi>

ჟურნალის რეგულირებული მასალა განთავსებულია საერთაშორისო სამეცნიერო

ელექტრონულ ბიბლიოთეკაში: <http://www.eLIBRARY.ru>

**ს ა რ ჩ ე შ ი  
თეორია**

**დავით სადილაშვილი**

საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის იდეოლოგიური პრობლემა----- 5

**Петро Гусак**

АНТРОПОЛОГИЯ СТАТІ, ГЕНДЕРНА ПОЛІТИКА ТА ВІДПОВІДЬ СУСПІЛЬСТВА----- 15

**საჯარო მმართველობის პრაქტიკა**

**შოთა დოღონაძე**

საერთაშორისო ურთიერთობების სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისა და რეალიზაციის ზოგიერთი ასპექტი----- 30

**Михаил Белоконь**

СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ВЕКТОРНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В ГЛОБАЛЬНОМ ОБЩЕСТВЕ----- 42

**გიორგი ბაღათურია, ნინო ქურასხედიანი**

საქართველოს საჯარო მმართველობის სისტემის თანამედროვე პრობლემები და გამოწვევები----- 53

**Дмитрий Белокопытов**

ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ РОЛИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОЦЕССАХ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ПУБЛИЧНО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕР В УКРАИНЕ----- 64

**გიორგი ბაღათურია, ნათია ხუნაშვილი**

მაქს ვებერსეუსი ბიუროკრატიული სისტემა და საქართველოს საჯარო მმართველობის ორგანიზაციათა წინაშე არსებული მმართველობითი პრობლემები----- 76

**Олег Гирман**

ГЕНЕЗИС НАУЧНЫХ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА----- 87

**თამარ ჯაგახიშვილი, გიორგი ზირაქაშვილი**

აღმონიტრაციული რეფორმების მნიშვნელოვანი მიზეზები ევროსაბჭოს ქვეყნებში----- 100

**გაუა მანია**

საჯარო მმართველობის დეცენტრალიზაციის საზღვარგარეთული გამოცდილების შედარებითი ანალიზი----- 106

**ეკონომიკა**

**ზურაბ გარაყანიძე, ნინო მღერაძე**

თავისუფალი ვაჭრობის კერძოპტიკა ჩინეთთან და საქართველოს საინვესტიციო პოტენციალი----- 117

<b>Марина Гончаренко</b> ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В УКРАИНЕ-----	124
<b>გენო მორჩილაძე</b> საბაღასხანადლო საიღუმელომეზის ზომიეროთი ასკმქტი საჯარო მმართველობაში-----	135
<b>Алеся Мытник</b> РАЗВИТИЕ ПАРТНЕРСКИХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА, НАУКИ, ОБРАЗОВАНИЯ И БИЗНЕСА В РЕГИОНАЛЬНЫХ ИННОВАЦИОННЫХ ПРОЕКТАХ-----	144
<b>ზურაბ ლიპარტია, შოთა ქვანაკიძე</b> აუღიტორუული საქმიანობის ხარისხის მონიტორინგი დაჯანსაღებების ინფორმაციული უზრუნველყოფის მქმანიზმში-----	155
<b>სამართალი</b>	
<b>Вячеслав Марков</b> СИСТЕМА СУБЪЕКТОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КИБЕРНЕТИЧЕСКОЙ ПРЕСТУПНОСТИ-----	168
<b>Владимир Пахомов</b> ПРОБЛЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ-----	180
<b>საზოგადოება</b>	
<b>ეკა ნარეშელაშვილი</b> ინკლუზიური განათლების ზოგადი საკითხები-----	190
<b>Екатерина Шевчук</b> СОЦИОКУЛЬТУРНАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ ИСКУССТВА В ЭСТЕТИЧЕСКОЙ КОНЦЕПЦИИ СТАНИСЛАВА ОССОВСКОГО-----	197
<b>სახელმწიფო და რელიგია</b>	
<b>Юрий Линник</b> ОСОБЕННОСТИ ПОЗИЦИИ И НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПЦ МП В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОЙ АГРЕССИИ НА ВОСТОКЕ УКРАИНЫ-----	210
<b>Вита Титаренко</b> РЕЛИГИОЗНЫЕ ИНСТИТУТЫ И СПЕЦИФИКА ИХ АДАПТАЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В ОБЩЕСТВЕ: СОВРЕМЕННЫЙ ХАРИЗМАТИЗМ В УКРАИНЕ-----	216
<b>პრატტიკა</b>	
<b>გარი გუნია, ზიზი სვანიძე</b> საქართველოს მთიანი რაიონების დიდი ჰიდროელექტროკაშხლების რისკებისა და მდგრადი განახლებადი ენერგოუქმაროთა მახასიათებლების შეფასება---	232

# თ ე ო რ ი ა

## დავით ხადილაშვილი საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის იდეოლოგიური პრობლემა

საქართველოს ერთიანობის პრობლემის მოუგვარებლობის ძირითადი მხარე - ეს არის ენის, მამულის და სარწმუნოების გაუაზრებლობა და უყურადღებობა, განსაკუთრებით კი ენის, რადგან ენა - ეს არის ერის, სახელმწიფოს ერთიანობის მთავარი და ძირითადი ატრიბუტი, მის გარეშე საზოგადოებაში შემაჯავალ ჯგუფებს შორის ვერ შედგება სრულყოფილი კომუნიკაცია (დიალოგი) და საზოგადოება დაშლად სიმრავლედ იქცევა, რაც დაანაწევრებს ყოველგვარ ძალას და ძალისხმევას, არა მარტო ტერიტორიების აღდგენას, არამედ სხვა პრობლემებსაც მძაფრს და მოუგვარებელს გახდის.

სახელმწიფომ აუცილებლად უნდა გაიაზროს, შეძლოს და გაათავისებინოს ყველას, რომ თვითმყოფადი ენა, მამული და სარწმუნოება არის ერთი და განუყოფელი და ვინც თვლის საკუთარ თავს ამ სივრცის ნაწილად (ან სჭირდება ეს სივრცე საარსებოდ თუ სხვა), უნდა პატივი სცეს ჩვენს ენას, მამულს და რწმენას, ჩვენს იდეას და სახელმწიფო იდეოლოგიას, რომელიც აუცილებლად უფრო მკაფიოდ და დახვეწილად ჩამოყალიბდება, როგორც საქართველოს სახელმწიფოს ერთიანად არსებობის გარანტი.

**საკვანძო სიტყვები:** გეოპოლიტიკა, იდეოლოგია, საზოგადოება, ურთიერთობა, ტერიტორიული მთლიანობა.

საქართველოს ერთიანობის (ტერიტორიული მთლიანობის) პრობლემა, რა თქმა უნდა, კომპლექსური ხასიათის არის და მისი დაყოფა, ან რომელიმე, მხოლოდ ერთი მიმართულებით (ერთ ჭრილში) ხედვა სწორი ვერ იქნება, მაგრამ ამ პრობლემის კომპლექსურ მიმდევრობაში აუცილებელია მიზეზების კლასიფიკაცია და გააზრება, რათა შემდგომი ქმედებების დროს გააზრებული ვეჭონდეს შედეგის რეალობა. თავად ეს პრობლემა ერთ-ერთი ან "ერთადერთი" მთავარი განმაპირობებელია ჩვენი ქვეყნის რეალური უშედეგობისა და გეოპოლიტიკურ ჩიხში მყოფობისა, რადგან ამ პრობლემის ძირითადი განმსაზღვრელი ფაქტორები, რეალობიდან

გამომდინარე, არ გვაძლევენ საშუალებას, თუნდაც ჩვენს მიკროგეოპოლიტიკურ გარემოში მოვახდინოთ მეტნაკლებად ჰარმონიული მოძრაობა, რომელიც, პირველ რიგში, ქვეყნის სტაბილურობას შეუწყობს ხელს. ჩვენი არსებული მწირი და მცდარი ეკონომიკური თუ პოლიტიკური რესურსებიდან შექმნებისდაგვარად დიდი წილი იხარჯება ტერიტორიული პრობლემების მოსაგვარებლად. შეიძლება ეკონომიკურად (ფინანსურად) თითქოს არც არაფერს ვაკეთებთ, მაგრამ, როდესაც გვყავს ამდენი დევნილი და სახელმწიფოს (ბიუჯეტს) უწევს მათი ყოფის ინტენსიური სუფსიდირება, ან საერთოდ, მთლიანი უზრუნველყოფა, ეს დიახაც, პირდაპირ ნიშნავს ეკონომიკური საშუალებების (რესურსების) უშედეგო ხარჯვას. ჩვენთვის მონიჭებული საერთაშორისო ტრიბუნები ძირითადად (უმრავლესობა) გამოყენებული არის ამ ფაქტებზე სალაპარაკოდ და საკინკლაოდ, რასაც არანაირი შედეგი არ მოჰყოლია აქამდე და არც ექნება, რადგან საერთაშორისო ორგანიზაციების პოლიტიკა ამგვარ ტრიბუნებზე წარმოთქმული ემოციური სიტყვებით არ ხორციელდება (არ ქმედითდება). მსოფლიოს თავისი კანონზომიერებები გააჩნია და დროა, ჩვენც დავინახოთ და გამოვიყენოთ ეს კანონზომიერებები ამ რეალობაში, მთავარი ერთია, ჩვენ ყველაფერს ვაბრალებთ სხვას, ყველა შველას ვეძებთ სხვაგან, ყოველთვის ვიყურებით გარეთ, ვუყურებთ ყველაფერს, პრობლემების გარდა, არადა, პრობლემა რომ მოაგვარო, პირველ რიგში, უნდა დაინახო მაინც და ამ პრობლემას უნდა იცნობდე კარგად, უნდა გაითავისო, უნდა აღიარო და გაიაზრო, რატომ მოხდა ესე, რადგან პრობლემისადმი რეალური ხედვა მოგვცემს საშუალებას, არა მხოლოდ ამ პრობლემების მოგვარებისა, არამედ სამომავლოდ არსებული საფრთხეების თავიდან აცილებასაც შევძლებთ, არადა საფრთხეები ამ პოლიტიკურ რელობაში რეალურია, რადგან "სიმრავლურ ქაოსში" ერთის, მატერიის, უმოქმედობა (უენერგიობა) ახალისებს და ასტიმულირებს მეორის, მესამის და ბევრის გამძაფრებულ ქმედებას უფუნქციო მატერიის ხარჯზე და მისი მასის გამოყენებას ზოგად მოძრაობაში საკუთარი მოქმედების და ზემოქმედების არეალის მიმართ. ამიტომ გამოსავალი ერთია, ქმედებების დაწვევა აქ და არა სადმე სხვაგან, ძიება მაშველი რგოლის.

ეს სამი სიტყვა: ენა, მამული, სარწმუნოება, რომელსაც ქართველი ხალხი ხშირად იყენებს, როდესაც

სახელმწიფოებრიობის ფასეულობრივ ჩამონათვალს აკეთებს და რომელი სიტყვებიც ილია ჭავჭავაძეს ეკუთნის, სწორედ რომ ძირითად მიდგომებს ხსნის სახელმწიფოებრიობის და მის პოლიტიკურ-იდეოლოგიურ მიდრეკილებებში. ეს სამი სიტყვა, მიუხედავად მათი ბგერობრივი განსხვავებისა, სრულიად ერთიანი და განუყოფელია, როგორც ქართველ მართლმადიდებელ ერს ესმის ღვთის, სამების არსი და მისი განუყოფელობა სწორედ ესეთი აზრის და იდეის მატარებელია ეს სამი სიტყვაც, ეს არის ის სიტყვები, რომელიც ძნელია ვინმეს მიაკუთვნო, რადგან ეს სიტყვები თავისთავად არსებული და მყოფადია ქართველი ერის მსოფლმხედველობაში, ეს სიტყვები გამოთქვა და შეაერთა ქართველმა ხალხმა თავისი მრავალკამბამოვლილი არსებობის იდეად და დედააზრად (იდეოლოგიად), ეს სიტყვები არის დროში ამოძახილი და ისტორიულ უსასრულობაში დახვეწილი ყოფის არსებობის ის სამი ძირითადი საყრდენი, რომელზეც ერი უნდა იდგეს და მითუმეტეს, ქართველი ერი. ეს სიტყვები კონკრეტული ეპოქის და ადამიანის გარეშეც თავისთავადი და არსებადია ქართული ცნობიერების არსებობასთან ერთად და, სწორედ, მათი ერთად, ხმამაღლა განმეორებით ვლინდება ილია ჭავჭავაძის სწორი და პრაქტიკული აზროვნება. მათში კიდევ ერთხელ თვალნათლივ ჩანს, თუ როგორ გააზრებული ჰქონდა ილია ჭავჭავაძეს ქართული სახელმწიფოებრიობის მყარი საფუძველის რაობა და ზოგადი დეოლოგია. სახელმწიფო შეგვიძლია წარმოვიდგინოთ როგორც ადამიანი და ამ სამი სიტყვიდან მივაკუთნოთ შედარებითი არსი, რაც უფრო ნათელს გახდის საჭიროებას. სახელმწიფოსთვის მამული - ეს არის, როგორც ადამიანისთვის - ხორცი, რომელიც არსებითია, მატერიალურია და საჭირო თავისი ფიზიკური რესურსებით, სახელმწიფოსთვის სარწმუნოება - ეს არის, როგორც ადამიანისთვის - სული, უხილავი და არსებადი ხორცის ძალა და სიცოცხლის შემაგრძელებლობა, ხოლო სახელმწიფოსთვის ენა - ეს არის, როგორც ადამიანისთვის სულისა და ხორცის ჰარმონიული ურთიერთკავშირი, ერთისა და მეორის მაკავშირებელი, ადამიანის ფიზიოლოგიური სუფსტანციების (მასრულქმნილებელი) ერთსულოვნებად ქცევის მთავარი კომპონენტი, რომლის გარეშეც ვერც ერთი და ვერც მეორე ურთიერთშეთანხმებულად ვერ იარსებებენ. ენა სწორედ ის ძირითადი ნაწილია, რომელიც (სულს და ხორცს) მამულს და რწმენას კრავს ერთად, ადგამს გვირგვინს და ქმნის გარკვეულ

განსაზღვრულ ცნობიერებას, რომელსაც ძველ ქართულში რჯულს ეძახდნენ. რჯულის კითხვასა და პასუხში თავისთავად იგულისხმებოდა ენაც, მამულიც და სარწმუნოებაც. რომ გადავხედოთ საქართველოს გეოგრაფიულ-ეთნიკურ მდგომარეობას, მისი სიჭრელის მიუხედავად, მიუხედავად იმისა, რომ ენის, მამულის და სარწმუნოების პრობლემები თავთავისებურია, მაინც აშკარად შესამჩნევია, რომ ერთის პრობლემის ადგილზე ასახულია მეორეც და მესამეც. სამივეს პრობლემა თითქმის ერთი და იგივე პრობლემურ სივრცეში აისახება და მათი თანაკვეთა თითქმის 100% ტოლია.

მამული მხოლოდ მიწის გარკვეულ ნაწილს როდი ნიშნავს, ამ სიტყვაში ასევე იგულისხმება ამ მიწაზე მყოფი სახელმწიფო, მთელი თავისი მახასიათებლებითა და სახელმწიფოებრივი ატრიბუტებით. მამული ძალზედ ძირეული და ფართო თვალთახედვის ცნებაა. სწორედ რომ მისი ფორმით, სიდიდით, მდებარეობით და მდგომარეობით განისაზღვრება პრაქტიკული გეოპოლიტიკა (სტარტეგიული გეოპოლიტიკა), კონკრეტული "მამულის" მახასიათებლები განსაზღვრავს არა მხოლოდ საკუთრივ გეოპოლიტიკურ მდგომარეობას ან უშუალო დამოკიდებულებებს რეგიონული მასშტაბით, არამედ მის გარეშე მდებარე სხვა "დამოუკიდებელი" სივრცის და მის დამოკიდებულებებს სივრცეებთან, რომლებსაც შეიძლება, თავის მხრივ, გააჩნდეთ დამოკიდებულებები ნაგულისხმებ სივრცესთან. აქედან გამომდინარე, მარტივი აღსაქმელი და სათქმელია ნებისმიერი "გონება გლობალიზებული" პესიმიზმისთვისაც კი, რომ ნებისმიერი ქვეყანა, სახელმწიფო, როგორი პატარაც უნდა იყოს ის, დიდ გლობალურ გეოპოლიტიკურ "წონასწორობას" თავისი თვითღირებულებრივი მყარი მდგომარეობით აბალანსებს, მაგრამ აქ ყველაზე რთული საკითხია თვითღირებულებრიობა და მისი სიმყარე. მდგომარეობა რაც უფრო შეესაბამება რეალურ დროში რეალურ მოთხოვნილებებს, მისი ზემოქმედების უნარი ლოკალურ თუ გლობალურ ჭრილში, მით უფრო დიდია და ანგარიშგასაწევ ფაქტორს წარმოადგენს. თითოეული ჩვენი ნაბიჯი და მისი მიმართულება კარგად უნდა იყოს გათვლილი და გააზრებული, რადგან სახელმწიფო - ეს არ არის 50-100 წლიანი ბიოლოგიურად ცოცხალი ორგანიზმი, რომლის აქტიური ფაზა 50-100 წელია. სახელმწიფო - ეს არის მუდმივობისკენ (განგრძობისკენ) მიდრეკილი მცირე მსგავსი სივრცეებით შექმნილი საერთო სივრცე, რომლის არსებობის



ხანგრძლივობა საერთო სივრცის მიზნის მორალზე, იდეაზე და სიმართლეზე დამოკიდებული. ამგვარად, მამული - ეს იდეაც არის, რომელსაც გარკვეული ფიზიკური სივრცე თუ გარემო ატარებს და ამ გარემოს, სივრცეს ხელოვნური დანაწევრება (ურთიერთდაპირისპირება) ვერანაირ გრძელვადიან შედეგს ვერ გამოიღებს. ხელოვნურობა ვერასოდეს იქცევა ბუნებრივ ნორმად, სანამ მეხსიერების კუნჭულებში მაინც იარსებებს მყოფადი რეალობის, ბუნებრიობის განცდა (აქქმა).

სარწმუნოება, ანუ სული, მიუხედავად იმისა, რომ ძირითადი მამოძრავებელი და სასიცოცხლო ფუნქციაა და, ერთი შეხედვით, რადიკალურები უნდა ვიყოთ, მაგრამ არა, ეს ყველაზე ფრთხილი და დასაფიქრებელი საკითხია როგორც მთავრობის, ისე ხალხის მხრიდან. უფრო მეტ წილად მთავრობის მხრიდან, რომ არ იყოს პროვოკატორის როლში ან წამქეზებლად სხვადასხვა მრწამსის ადამიანებს შორის ან თავად იგივე პრობლემაში არ გაეხვეს სხვა გარე არაკეთილმოსურნე ძალების მხრიდან. რაც შეეხება ხალხს, აქ ბევრად ნაკლებია სანერვიულო, რადგან საზოგადოება და მისი უმრავლესობა (ქართველი მართლმადიდებელი საზოგადოება) მეტნაკლებად გაცნობიერებულ დონეზე არის ასული, რაშიც თავად მართლმადიდებლობის იდეაც ეხმარება, რომ ის არ არის სხვათა მჩაგვრელი რელიგია. ქართველი კაცი "არა ტოლერანტი", როგორც ბევრს ჰგონია, არამედ "სხვა ერთმოყვარე" და "შემნდობ-შემწყნარებელი" თვითშეგნების ერი არის, რადგან მასში თავისთავად გამოიწოთო შეგნება და ნება, რომ არ აიძულოს სხვა, გახდეს თავისნაირი ან დაჩაგროს თავისზე სუსტი, არ აქვს მიდრეკილება, აიძულოს სხვა, იწამოს თავისნაირად და სხვა... თუმცა, ჩვენდა საუბედუროდ, ეს ყველაფერი ამ ბოლო წლებში უკვე ზღვარს ქვემოთ ქმედებას დაემსგავსა, რადგან საკუთარი თავმოყვარეობის შელახვის და მორალის უარყოფის ხარჯზე ხდება სხვისი პირიქით წახალისება, რაც არა მარტო ჩვენ, არამედ სხვა ჩვენს მიწაზე მცხოვრებ ხალხთა სხვადასხვა კონფესიებსაც ცუდად შემოუბრუნდებათ. აქ ბუნებრივ უმრავლესობაში ჩვენ ვართ, ქართველი ერი (საზოგადოება) და უმცირესობას ყოველთვის ექნება საბაბი ისარგებლოს ამით და თავი შევიწროებულად გამოაცხადოს, ამის ხარჯზე კი თავისი უგუნური ქმედებები განახორციელოს. როდესაც სახელმწიფო არ არეულობს ამ ხელოვნურ არეულობას, გარკვეულწილად ადგილ-ადგილ ხდება და ვლინდება ძალადობის ფაქტებიც, რადგან

უმრავლესობის მცირე ჯგუფი ცდილობს თავისი პრინციპები დაიცვას რადიკალური და უკანასკნელი გზით, ძალით. ამიტომ სახელმწიფომ ყველაფერი უნდა გააკეთოს, რომ ზემო აღნიშნული აღკვეთოს და, დაპირისპირებებმა უფრო მასშტაბური სახე არ მიიღოს. საქართველო "პატარა იმპერიაა" და ამდენი კუთხე, თავის მხრივ, მრავალმხრივ განსხვავებულია ერთმანეთისაგან, რომელიც კი არ უნდა გვასუსტებდეს და გვაბრკოლებდეს, არამედ პირიქით, ეს არის ჩვენი სიძლიერე, ჩვენი გამორჩეულობა, უნიკალურობა, მრავალფეროვნება და ჩვენი ერთიანობის სიმყარე, ათასწლეულებით განმტკიცებული. ეს ყოველივე განუყოფელია, რადგან ყველა სივრცე ერთი საერთო სივრციდან მოდის და ერთ კულტურულ-ცივილიზაციურ "წერტილში" იშვა. ეს ყოველივე უნდა მოისაზრებოდეს და ერთიანდებოდეს ერთი მამულის ქვეშ, ერთი რწმენის ქვეშ და ერთი ენით ამოთქმულ ქართულ იდეოლოგიად არსებულ ქართულ იდეაში.

ენა - ეს არის მამულის და რწმენის შემაკავშირებელი, სახელმწიფოს, მოსახლეობის თვითმყოფადობის გარკვეულწილად გარანტი და კულტურის შემოქმედი. იმ კულტურის, რომელიც, თავის მხრივ, ქმნის გლობალურ კაცობრიობის საერთო კულტურას, რითაც იკვებება საზოგადოების ინერტული უნიციტატივო ნაწილი. ენა - ეს არის შემოქმედი კულტურისა, რაც ადამიანის ადამიანობაში ზრდას უწყობს ხელს. ბუნებაში (რეალობაში) ცოცხალი არსებების უმრავლესობა ხმით (ბგერებით) და მისი ნაირსახეობებით ამყარებს ერთმანეთს შორის ურთიერთობას. ერთსა და იმავე ჯგუფში ეს ხმები გასაგებია, მაგრამ, როცა ორი სხვადასხვა ჯიშის ცხოველი (არსება) საერთო სივრცეში იკვთება, მათ შორის ენა, მხოლოდ ხმის ტემპრის და დეციბელების უბრალო შეჯიბრია, მათ შორის მხოლოდ თვითგადარჩენის ინსტიქტი და ცხოველური მიმიკებია, რომელიც ხშირ შემთხვევაში ძალადობით, ხოლო ეს ძალადობა ფატალურად მთავრდება. რაც შეეხება ადამიანს, ადამიანი შედარებით რთული ბიოლოგიური არსებაა, რომელსაც ასევე შედარებით რთული ხმის (ბგერების) მრავალხინიანური (ჟღერადობის, განსხვავების ფართო არეალი) წარმოთქმის დამხმარე "სამეტყველო" აპარატი აქვს და ასევე, მათი აღქმის, მიღების და გარჩევის საშუალება გააჩნია. ამ ყველაფერს ემატება აზრი, იდეა და ვიღებთ სრულიად უნიკალურ იარაღს - "სასაუბრო ენას", რომლის უპირველესი

და ძირითადი დანიშნულებაა ურთიერთობა (აზრთა გაცვლა-გამოცვლა). აზრების ამტკიცებლებით და გადმოცემის უნარით ბევრად მარტივი ხდება ურთიერთობა და ცხოველურ-ინსტიქტური ურთიერთობა ადის ადამიანურ, გონიერ ურთიერთობამდე. მსოფლიოში სულ თითზე ჩამოსათვლელი "დამოუკიდებელი" სალაპარაკო ენა არსებობს, დანარჩენი მრავალფეროვნება კი დროის, მანძილის და გამოთქმის თავისებურებების შედეგია, რაც გვაძლევს უამრავ სრულყოფილად ჩამოყალიბებულ ენას თუ დიალექტს. მათი საშუალებით ხდება სივრცეთა დაყოფა, რადგან გაბატონებული ენა თუ დიალექტი ბუნებრივად საზღვრავს ურთიერთგაგების მაღალი დონის არეალს და დროთა განმავლობაში ცალკეულ ერთეულად აყალიბებს მას. არც ერთი ნორმალური ქვეყანა არ ამბობს უარს ვინმეს საამებლად საკუთარ ენაზე. თუნდაც ევროპული მაგალითი, როგორც ევროკავშირის საერთო, ისე ქვეყნების ცალკეული პოლიტიკა, ენასთან მიმართებაში მკაცრია და თანმიმდევრული. შიდა სივრცის საურთიერთობოდ (საერთაშორისოდ) მიღებულია გერმანული და ფრანგული, მაგრამ ქვეყნებში ყველას საკუთარი ენა აქვს დომინირებულად ხაზგასმული და აღიარებული როგორც ქვეყნის - სახელმწიფო ენა. რაც შეეხება საქართველოს, აქ ძალზედ მარტივად გვაქვს ყველაფერი, რომ არ ვართულებდეთ. ბოლო დროს საზოგადოების მცირე (მაგრამ უვიცობით ზრდად), გარკვეულ ჯგუფში ჩამოყალიბდა არასრულფასოვნების კომპლექსი, მონური შეგნება და უცხო "გადმერთება". ეს ამ ჯგუფის დაბალ ინტელექტზე მეტყველებს. მათ რატომღაც სისხლხორცეულად სძულთ თავიანთი და აღამაღლებენ სხვისას. არადა ქართულ-იბერიული მსოფლიოს ენათა უსრულყოფილეს ენათა სათავეშია რომ არაფერი ვთქვათ მის პრეისტორიულ საწყისებსა და პირველადობაზე. სახელმწიფოს უნდა ჰქონდეს იდეოლოგია, იდეა და გეგმა, რომელიც არამც და არამც არ უნდა იცვლებოდეს მის ტერიტორიაზე საცხოვრებლად შემოსული (თავშეფარებული) მცირე ჯგუფის კარნახით და გამო. რა თქმა უნდა, სახელმწიფო ვალდებულია, დაიცვას მათი ინტერესები, მოახდინოს მათი ინტეგრაცია მთლიან საზოგადოებაში, მაგრამ ეს უნდა მოხდეს ამ სივრცეში გაბატონებული ენის ფარგლებში და არა - ახალი, მცირე უცხო გამოყოფით თვითმოფადობისკენ მიდრეკილი სივრცეების ჩამოყალიბება.

იაკობ გოგებაშვილი თვლიდა რომ ენა "დედაენა" არის ძირითადი ეროვნული ძალა და უმთავრესი ბურჯი ეროვნებისა, მისი აზრით ერის კონსოლიდაცია მხოლოდ ენის სრულფასოვანი შესწავლის და განვითარებით არის შესაძლებელი. ამის თვალსაჩინო მაგალითია ისტორია, ფარნავაზის ეპოქა როდესაც მან ენის რეფორმით, ერთიანი სამწიგნობრო ენის შემოღებით (დადგენით) კვლავ აღადგინა, ფაქტიურად სხვა სიმაღლეზე აიყვანა ქართული სახელმწიფო და მისი სახელმწიფოებრიობა.

ამგვარად, პრობლემას ერთი ძირითადი სახე და შინაარსი აქვს. ეს არის ენა, მამული და სარწმუნოება, რომელთა ერთიანობა და სიმყარე ქმნის სივრცის ერთიანობას და ურღვეობას. ამიტომ სახელმწიფო ვალდებულია, გაატაროს შესაბამისი პოლიტიკა ენის, მამულის და სარწმუნოების მიმართულებით, რათა დაიცვას თავისი თავი, თავისი მოქალაქეები და მათი მომავალი. ასევე ხალხმა, ყველამ უნდა იცოდეს და ყველას გააზრებული უნდა ჰქონდეს, რომ რომელი სივრცის ნაწილადაც თვლის თავის თავს, ისაუბროს იმ სივრცის ენით, ანუ თავისი ენით, იცხოვროს მის მამულში, ანუ თავის მამულში და სწამდეს მისი სარწმუნოება, ანუ თავისი სარწმუნოება და მრწამსი. ეს ყოველივე ჯერ ქართველმა მოსახლეობამ უნდა შეიგრძნოს, რომ მათშივე ჩამოყალიბდეს იდეებად და დაუწერელ იდეოლოგიად, შინაგან მიდრეკილებად და კულტურად, რომ შემდგომ სახელმწიფოს ქმედებებშიც აისახოს და რეალობა გაუმჯობესდეს ისე, რომ ამ სივრცეში მცხოვრები ყველა ჯგუფი დაცულად გრძნობდეს თავს, იცოდეს უფლებები და ვალდებულებები, პატივს სცემდეს საერთო ღირებულებებს, იზრუნოს საერთო საქმის წინსვლისთვის.

### ლიტერატურა:

#### References:

1. TavziSvili g., iakob gogebaSvili, Tb., 1960.;
2. qarTlis cxovreba., t.1 red. s. yauxCiSvili., Tb., 1955.;
3. abaSize g., ilia WavWavaZe (cxovreba da Rvawli), Tb., 2005.;
4. Антонович И. И., Социодинамика идеологий., Минск., 1995

**Davit Khadilashvili**

## **THE IDEOLOGICAL PROBLEM TERRITORIAL INTEGRITY OF GEORGIA**

### **Summary**

The main side of irresolvable nature for the problem of unity of Georgia – that is the lack of realization and the inattentiveness towards mother-tongue, Motherland and belief, especially – towards the mother-tongue, as the latter is the principal and basic attribute of unity for the nation, for the state, and without it between the groups that are the compounds of society, a fully-fledged communication (dialogue) cannot be arranged, so, the society will be transformed into some deposable set, what will dissociate whatever forces and efforts there may be applied to, making also other problems the grave and insolvable ones, together with such of the territories' reunification.

The State has to realize well and to succeed in apprehension by all individuals of the postulate that the authentic mother-tongue, Motherland and belief, - this is the one indivisible entity, and every person that regards him(her)self the part of this space (or – does need it in order to exist within, or the other), must respect our mother-tongue, our Motherland and our belief, as well as our idea and the state ideology, that however will be formulated in a more clear and affined way, as a guaranty for the existence of State of Georgia in a form of the Unified State.

**Keywords:** Geopolitics, Ideology, Society, Relations, Territorial integrity.

**Reviewer:** Professor Vano Chiaureli, Georgian Technical University

**Давид Хадилашвили**

## **ИДЕОЛОГИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ ГРУЗИИ**

### **Резюме**

Основная сторона неразрешённости проблемы единства Грузии – это неосмысление и невнимательность по отношению к языку, Отчизне и вероисповеданию, в особенности – к языку, так как язык является главным и основным атрибутом единства нации, государства, без него между группами, входящими в состав общества, не состоится полноценная коммуникация (диалог), и общество превратится в

разложимое множество, что будет расчленять всевозможные силы и усилия, делая острыми и неразрешимыми также другие проблемы, а не только - восстановление территорий.

Государство непременно должно осмыслить и суметь обеспечить усвоение всеми того, что самобытные язык, Отчизна и вероисповедание – это одно неразделимое целое, и тот, кто считает самого себя частью этого пространства (или же – нуждается в этом пространстве для своего существования или иного), обязан уважать наш язык, нашу Отчизну и наше вероисповедание, а также нашу идею и государственную идеологию, которая обязательно будет сформулирована более чётко и искусно, как гарант существования государства Грузия единым государством.

**Ключевые слова:** Геополитика, Идеология, Общество, Связи, Территориальной целостности

**Рецензент:** Профессор Вано Чиаурели, Грузинский технический университет

УДК 572.613.885

**Петро Гусак**  
**АНТРОПОЛОГІЯ СТАТІ, ГЕНДЕРНА ПОЛІТИКА**  
**ТА ВІДПОВІДЬ СУСПІЛЬСТВА**

*У статті йдеться про походження поняття «гендер» від теорії та практики доктора М'ані (Mony), його використання на Міжнародній конференції з народонаселення в Каїрі (1994), подальше поширення і вплив на культурне трансформування суспільства. Автор вказує на світоглядні корені цього поняття, на суспільні двигуни, які за його допомогою формують суспільну дійсність, а також на його відношення до антропології статі, зокрема, до даності чоловічості й жіночості як двох рівноцінних й комплементарних проявів людської особовості. Автор статті звертає увагу на наслідки суспільної імплементації поняття «гендер» в сімейній політиці і демографії та пропонує певні кроки реагування на неї.*

**Ключові слова:** *гендер, стать, сексуальна роль, політична стратегія, сімейна політика, демографія, механізм впровадження, дискримінація, реагування.*

Англійське слово *gender* належить до граматичних термінів, і там воно на своєму місці. Воно похідне від латинського *genus*, що означає «граматичний рід». Гендерів у граматиці більшості індоєвропейських мов є три. Наприклад, в англійській мові хоча і є тільки один артикль *the* [чи неозначений *a*], який, на відміну від німецької чи французької, не дає розрізнення граматичного роду, то все ж у ній є особові займенники *he, she*, та *it*, які за своїм змістом дозволяють групувати іменники, котрих вони стосуються, у три граматичних роди: *masculinum, femininum* та *neutrum*. І якщо природних статей (лат. *sexus*) є дві: чоловіча й жіноча, то граматичних родів (= гендерів) — три: тут додається *neutrum*, що дослівно так і перекладається: *ne utrum* — «жоден з двох». Й власне через оце «жоден з двох» даний граматичний термін виявився таким потрібним для тих, хто його зараз активно пропагує: адже під поняття «жоден з двох» можна підвести будь-що, що відхиляється від природної чоловічості й жіночості, від притаманних їм стилів поведінки та їхнього природного — гетеросексуального подружнього життя. Тут, як кажуть росіяни, «раздайся море!»

Прослідкуймо поширення поняття «гендер» від часів сексуальної революції. У 60-х роках у США розгорнув свою діяльність доктор з

досить промовистим прізвиськом *Máni* (*John Money*) [16]. В ті часи йому підвернувся класичний випадок. У сусідній Канаді 1965 року в сім'ї фермерів народилися два хлопці-близнюки — Брюс і Браян. Але народилися вони зі вродженою вадою: їхні крайні плоти були зрощеними (фімоз). Батьки звернулися до сімейного лікаря, який, не довго думаючи, порадив їм обрізання, і виконав його не звичайним хірургічним скальпелем, а електрокаустичною голкою. Відповідно, для одного з близнюків операція пройшла вдало, а іншому голівку пеніса було так пошкоджено, що статевий орган уже не міг бути відновленим. Тому батьки були стурбовані тим, як далі виховувати такого хлопчика. Вони побачили в телепередачі доктора М'ані, який стверджував, що хлопчиком або дівчинкою нас робить оточення, воно й виховує: одних як хлопчиків, інших — як дівчаток. Людина, за його словами, — просто біологічний організм, здатний до будь-якої ролівої поведінки, головне виховати людину відповідним чином. Не вдаючись в тонкощі психології та антропології, батьки вирішили звернутися по допомогу до цього доктора. Це був ідеальний матеріал для М'ані: є два брати, один здоровий і його можна виховувати як чоловіка, і є його близнюк, якого можна виховувати як дівчинку. Тому хворому хлопчикові видалили ще й яєчка і почали виховувати як дівчинку, одягати як дівчинку, й назвали його Бренда. Але таке виховання не оправдало себе, він все одно поведився як хлопчик, вів бійки, захищав свого брата, грався з машинками, замість того, щоб гратися з ляльками. У 14-15 років, у віці статевого дозрівання Браян/Бренда ледь не вчинив самогубство. Вся афера викрилася, і батьки були змушені розповісти правду, хто вона/він є насправді. Тоді він побажав повернути назад свою стать, була проведена зворотна гормональна терапія, видалено набутий попередньою терапією жир з молочних залоз та стегон. Це був шалений стрес для нього. Хірургічним шляхом було відновлено статевий чоловічий орган, наскільки це було можливо. І він навіть одружився, почав жити чоловічим життям. Але для його брата-близнюка, який усе своє свідоме життя був переконаний, що в нього є сестра, це стало такою психологічною травмою, що він вчинив самогубство. Мати перебувала в постійній депресії, а батько став алкоголіком. Через два роки після самогубства брата Браян посварився зі своєю дружиною, не міг налагодити з нею стосунків. Він не зміг впоратися з цими тягарями. Щасливий випадок звів його з професійним сексологом *Даямондом* (*Milton Diamond*), який переконав Девіда (це ім'я Браян обрав після рішення знову бути хлопцем) написати книгу про те, що він пережив у своєму житті. Так ця історія стала публічною [17; 19]. Пізніше журналіст-публіцист *Джон*



*Colapinto (John Colapinto)* опублікував книгу «Так, як природа його створила. Хлопець, якого виховували як дівчину» (*As Nature Made Him: The Boy Who Was Raised as a Girl* [13]). Відповідно, теорія доктора М'ані, який стверджував, що хлопця можна виховувати як дівчину і він насправді нею стане, зазнала краху [16]. Девід Раймер згадував: «Моя мама і батько хотіли, щоб ця терапія зробила мене щасливим. Це те, чого хочуть всі батьки для своїх дітей, але я не міг бути щасливим для моїх батьків, я мусив бути сам собою. Ви не можете бути кимось, ким ви не є. Ви повинні бути собою» [19]. Доктор М'ані вперше вжив поняття «гендер» як роль, в якій суспільство виховує дитину [16]. Цей термін серед психіатрів та сексологів тих часів поширювався, але лише у вузьких колах. З 1994 року, на *Міжнародній конференції з народонаселення* в Каїрі та через рік опісля, на *Міжнародній жіночій конференції* в Пекіні (1995), агресивні феміністки почали впроваджувати цей термін в міжнародний слововжиток, витісняючи ним поняття «sex», тобто «стать». (Моя колега, тоді докторантка Міжнародної академії філософії в Князівстві Ліхтенштейн, а тепер доктор *Катерина Федорика* (США) брала участь у конференції в Каїрі у 1994 році та привезла звідам про це «свіжу» інформацію). Це було потрібно, щоби вони, серед яких було багато активних лесбіянок, могли ствердити, що гомосексуальна поведінка є просто іншою, і з погляду етики та сексології не відрізняється від природного подружнього життя. Це наче роль, яку можна довільно грати. Таким чином, гомосексуалізм та лесбіянство могли бути винесені поза моральний дискурс. Термін «гендер» був прийнятий Організацією Об'єднаних Націй і Європейським союзом, що є провадженням певної політичної стратегії. Наприклад, в Німеччині «гендер» визначено як «наскрізний керівний принцип та ключове завдання» («durchgängiges Leitprinzip und Querschnittaufgabe») для всіх життєвих сфер [6; 14]. Таким чином, відмінності між жіночою і чоловічою статями оголосили соціальною конструкцією, винаходом гетеросексуального суспільства, так, ніби це насильно насаджена гетеросексуальність чинить нас чоловіками і жінками, і треба це подолати. Замість того, аби визнати очевидні психологічні, біологічні, духовні, хромосомні відмінності між чоловічою і жіночою статями, «гендер» пропонують як соціальну роль, яку можна відігравати незалежно від реальної статі, тобто від всього того, що було перелічено. Гендерна ідентичність мусить бути текучою, невизначеною, відкритою до щоденного вільного вибору. В її основі лежить філософія Жана-Поля Сартра. Вона стверджує, що ми маємо бути свободні, а для цього ти щодня мусиш себе змінювати, бо інакше

ти звикаєш, тобі починає подобатися і ти стаєш несвобідним. І ця «текуча ідентичність» доходить до 22 гендерів — «ролей». Як їх презентують? Спочатку як «соціальні ролі», кажуть, що це професії, це рівність чоловіка й жінки, вільний доступ жінок до чоловічих професій, посад, зарплат. А пізніше під цими ролями розуміють різні «моделі» сексуальної поведінки, що по суті означає, що будь-яке сексуальне збочення інтерпретують як окрему й рівноцінну «роль».

На противагу до цього, ми можемо говорити про рівність чоловіка і жінки, про гідність жінки і без поняття «гендер» — так, як це робив Папа Іван-Павло II. (Є його Пастирський лист *Mulieris dignitatem* — Про гідність і покликання жінки, від 15.08.1988 р.Б.) [5]. Нам не потрібне поняття «гендер», щоб визнати гідність жінки. Термін «гендер» пропагують для того, аби він вліз в наш ужиток, щоб він був у всіх на слуху, щоб всі до нього звикли, а далі за ним піде всяка інша «ідентичність», яку народ теж буде сприймати, бо уже сприйняв і звук до «гендеру». Планується ні мало, ні багато — знищення чоловічої і жіночої статей, їх деконструкція [10]. Гендерна теорія йде на кафедри й факультети університетів, щоби змінити спосіб мислення молоді і перспективної частини суспільства, а таким чином — змінити саме суспільство. У деяких університетах Німеччини, крім гендерних студій, є так звані *queer studies*. Англійською *queer* означає «дивний, ексцентричний»; цим поняттям означають всяку іншу сексуальну поведінку, тільки не нормальну, між чоловіком і жінкою у подружжі. Прихильники *queer* прямо ставлять собі за мету «протиставити щось патріархальній гетеросексуальності» [10]. Отже, що робиться? Якщо якась річ ненаукова, то, щоби впровадити її в науку, її треба зробити головним провідним принципом. Наприклад, подібне зробили з теорією еволюції: коли *Дарвін* тільки її презентував провідним науковцям того часу, його спершу звинуватили у відсутності методу й наукового підґрунтя. А вже потім з теорії еволюції зробили керівний принцип. Те саме зараз робиться з «гендером». Бо це псевдонаука, неправомірне перенесення терміна з граматики в соціологію. Зараз з цього теж роблять провідний принцип, щоби всі науки: соціологія, психологія, антропологія та інші відповідали теорії «гендеру», а якщо вони їй не відповідають, вони наче б то не будуть насправді науковими. А науковців, які цьому чинять спротив, просто відкидають на маргінес.

Яким є вплив поняття «гендер» на сімейну політику? Якщо взяти до уваги, що в Європарламенті переважають ліві політичні сили, то можна помітити, що для них програмним є твір *Фрідріха Енгельса* «Походження сім'ї, приватної власності і держави». Згідно з

*Енгельсом*, сім'я як буржуазна інституція повинна зникнути, бо держава покликана перебрати на себе її функції, зокрема функцію виховання дітей. Енгельс дослівно пише, що коли це станеться, дівчина буде в змозі свobodно віддаватися чоловікові, не думаючи про наслідки, бо всі наслідки на себе перебере держава, зокрема виховання непланованих дітей.<sup>1</sup> Таким чином планується зруйнування сім'ї, бо сім'я завжди є джерелом культурної, релігійної і національної традицій і чинить опір планам витворення «нової людини» – чи то «нового советского человека» за відомим планом Брежнєва-Суслова, чи то «нової європейської людини», позбавленої національних і релігійних коренів. (Наприклад, зараз слово «патріот» в Європі вважають майже лайливим. У певних колах його прирівнюють до слова «нацист». Така доля скоро може спіткати і гетеросексуальність). Це потрібно для того, щоб отримати масу, якою можна маніпулювати; масу, яка буде охоча задовольняти тільки свої сексуальні потреби й займатися усіма проблемами, які з того виникають, — психологічними, венеричними і т.п., а більше нічим — ні релігійними питаннями, ні національними, ні сім'єю, ні народом.

Друге джерело, з якого живиться теорія «гендеру», йде від *Сімони де Бовуар*, дружини філософа *Жана-Поля Сартра*, атеїста, екзистенціаліста, яка була доволі ущемленою та психологічно пригнобленою своїм домінуючим чоловіком. І це вилилося в ефект маятника при написанні книги «Друга стаття», в якій *Сімона де Бовуар* стверджує, що жінкою не народжуються, нею стають. Вона розвиває думку, що бути жінкою — це відігравати роль пригнобленої домогосподарки, яка за народженням і вихованням дітей, за пранням і миттям посуду більше нічого не бачить. Тому жінка, на думку *Сімони*

---

<sup>1</sup> Див.: «С переходом средств производства в общественную собственность индивидуальная семья перестанет быть хозяйственной единицей общества. Частное домашнее хозяйство превратится в общественную отрасль труда. Уход за детьми и их воспитание станут общественным делом; общество будет одинаково заботиться обо всех детях, будут ли они брачными или внебрачными. Благодаря этому отпадет беспокойство о "последствиях", которое в настоящее время составляет самый существенный общественный момент, – моральный и экономический, мешающий девушке, не задумываясь, отдаться любимому мужчине. Не будет ли это достаточной причиной для постепенного возникновения более свободных половых отношений, а вместе с тем и более снисходительного подхода общественного мнения к девичьей чести и к женской стыдливости?» [12, с. 40].

*de Бовуар*, повинна звільнитися від такої жіночої ролі, і крок, що його вона повинна передусім зробити, це – заперечити дітонародження й материнство і тим «зрівнятися з чоловіками» (адже чоловіки не вагітніють...).

Ще одне джерело «гендеру» — гомосексуальний рух. Агресивний наступальний гомосексуальний рух почався з подій 60-х років з бару «Stonewall» в Нью Йорку, де збиралися гомосексуалісти. Тоді міська влада, занепокоєна розпустою, яка там чинилася, приставила до них поліцію — а це ще 60-ті! Гомосексуалісти неочікувано вчинили збройний опір і застрелили шістьох поліцейських. Після того ніби все втихло, але гомосексуалісти далі перейшли в атаку. І під таким тиском *Американська асоціація психіатрів* у 1973 році усуває гомосексуалізм з переліку психічних захворювань. Причому це було зроблено не в результаті якихось досліджень, відкриттів, лабораторних аналізів, експериментів, теорій, а під політичним тиском, щоб мати спокій, бо інакше агресивні геї трощили офіси тих психотерапевтів, які лікували гомосексуальну орієнтацію і повертали до гетеросексуальної, чим довели, що це все ж таки розлад, наслідок нездорового сімейного середовища і виховання. І для того, щоб довести, що їхня поведінка є нормальною, гомосексуальні активісти кажуть, що немає сталих, природних статей, а є просто біологічні істоти, і не важливо, що там у них на генітальному рівні, вони просто невизначені істоти і можуть самі обирати, яку роль грати. Тобто, спочатку впроваджують цей термін для встановлення соціальної рівності, а потім він переходить на сексуальні ролі. Коли будь-яка сексуальна роль є та сама за своєю сутністю, тоді будь-яка довільно обрана роль: гетеросексуальна чи гомосексуальна, активна, пасивна, бісексуальна, транссексуальна, садистська, мазохістська — перебувають в рівних правах.

Поняття «гендер» і відповідна до нього стратегія впроваджуються і в Україні. Ми є полігоном для експериментів. Наприклад, Луганська і Кіровоградська області є депресивними, там найменший приріст населення, там катастрофічна демографічна ситуація, погана екологія. А їх обрали пілотними областями для впровадження широкого застосування гормональної контрацепції для жінок! (Її моральна оцінка і медичні наслідки — це тема окремої доповіді). Тепер це саме робиться з «гендером». Який механізм його впровадження? Це невігдно робити голосно, бо приносить додаткові клопоти. Якщо це виносити на парламентський рівень, потрібно спочатку зареєструвати законопроект, подати його в першому читанні, після чого його повертають для поправок і приймають або не приймають у другому, третьому читаннях. Є, зрештою, ложа ЗМІ, які активно слідкують за

цим усім. Тому ефективніше це впроваджувати прихованішим шляхом, наприклад, через підвідомчі директиви міністрів, які видають розпорядження, обов'язкові до виконання по всій вертикалі певного міністерства. Якщо це Міністерство охорони здоров'я, то вказівки доходять аж до останнього лікаря, якщо ж це лінія Міністерства освіти, то — аж до останнього вчителя. Але широкий загал про це не знає, лише спеціалісти, які цим цікавляться, можуть знайти інформацію на відповідних відомчих сайтах. Приміром, в Тернополі є вже два дитячі садки (№ 25 і № 3), де дітей виховують за гендерною теорією [1]. На всьляких молодіжних конференціях це питання знову і знову ставиться.<sup>2</sup> Нещодавно один із службовців Львівської міської ради розповів мені, що їм цю інформацію подають в іншому світлі: «гендер» як соціальна рівність чоловіка і жінки. Така рівність сама по собі є доброю, але до чого тут «гендер»? Після того, як він буде у всіх на слуху, за ним піде зміна сексуальних ролей, сімейних ролей, легалізація гомосексуальних подружжів, тому що вони «грають гендерну роль». Наприклад, один із гомосексуалістів «грає гендерну роль» матері. Чому ж тоді — аргументують вони — їм не дати можливість всиновити дитину?

Зараз у світі помітна й протилежна тенденція: проводять акції на захист сім'ї, проти легалізації гомосексуальних зв'язків і їх права всиновлювати дітей, однак потрібно дивитися, хто організовує ці акції. Кілька років тому, Греко-Католицька Церква відмовилася брати участь у таких акціях, бо вони були організовані сектою Догнала, яка просто «сідлає» гарячу тему, щоб стати провідною і передовою, як захисниця

---

<sup>2</sup> Наприклад, шляхом молодіжних семінарів і конференцій, що їх, серед інших, фінансує Фонд Гайнріха Белля[8]. **«Фонд Гайнріха Белля»** ([нім. Heinrich Böll Stiftung](#)) — німецька неурядова організація імені [Генріха Белля](#), що підтримує проекти у сфері розвитку громадянського суспільства, політичної освіти, соціально-політичної активності і відповідальності, прав людини, міжкультурного діалогу, екології. Заснований в 1987 році в [Кельні](#), 1997 в році відбулося велике злиття з іншими фондами, в результаті чого штаб-квартира перемістилася в [Берлін](#). Діяльність фонду фінансується здебільшого за рахунок Федерального уряду Німеччини. Організаційна структура фонду включає 16 земельних фондів в самій Німеччині та 28 закордонних представництв, які ведуть діяльність в 60 країнах на 4 континентах. Фонд вважається тісно пов'язаним з [партією «зелених» Німеччини»](#) [11].

традиційних моральних цінностей, бо вони мусять щось «осідлати», щоб бути на плаву. З другого боку, це ляпас усім традиційним Церквам, що вони не рухаються, аж потрібна якась абструзна секта, щоб вона їх підштовхнула до дії. Але є добрий приклад квітня 2012 року, коли в Києві націоналісти й православні московські козаки об'єдналися і не допустили проведення гей-параду. Тобто, незважаючи на зовсім різні світоглядні орієнтири, вони змогли об'єднатися. Щодо усиновлення дітей, то в Інтернеті я вже знаходив інформацію про те, що лесбійська пара намагалася хірургічним шляхом змінити стать хлопчику, якого вони всиновили, на жіночу. По-перше, це до кінця не можливо. Жодна хірургія не може повноцінно змінити стать. Це муляж, це симуляція, і ніколи така особа не буде повноцінним чоловіком чи повноцінною жінкою. Змінені органи ніколи не будуть плідними. Я сумніваюся в здоровому вихованні дітей в таких подружжях. Якщо двоє гомосексуалістів всиновили хлопчика, то яка гарантія в тому, що згодом вони не будуть долучати його до своїх сексуальних практик? Дати можливість усиновлювати одностатевим парам дітей означає покалічити їх психологічно і фізично. Бо добро дитини означає поставити його вище за своє власне добро, за бажання гомосексуалістів мати дітей. Зрештою, з поширенням гомосексуалізму погіршується демографічна ситуація, а це загрожує національній безпеці країни. Адже приріст населення є важливим національним ресурсом. Людський ресурс є найважливішим, тому основою держави повинна бути сім'я.<sup>3</sup>

Поширення теорії «гендеру» призводить до дискримінації нормальних сімей, нормальної, здорової гетеросексуальної орієнтації. Через пропаганду гомосексуальності змінюється суспільна свідомість. Причому, за словами одного з ідеологів сексуальної революції

---

<sup>3</sup> «Що ж стосується інших прав, наприклад, *права на шлюб*, то тут українське законодавство, наскільки я бачу, стоїть на позиціях природного права. Принаймні, і Конституція України (ст. 51), і Сімейний Кодекс України (ст. 21) визначають шлюб як сімейний союз *жінки та чоловіка*, а не просто «живих істот» чи «субстанцій». Сімейний Кодекс України обумовлює також, що «усиновлювачами не можуть бути особи однієї статі» (ст. 211 ч. 3). Тому я маю велику надію, що Україна, після того, як вона відмінить проабортне законодавство та очиститься від голокосту власних дітей в лонах матерів, зможе стати прикладом запевнення прав людини та сім'ї також і для країн Західного світу...» [4, с. 25].

*Альфреда Кінсі (Kinsey)*, гомосексуалістів-чоловіків у світі є 1,3 %, а жінок — 0,3 %. А всюди ведеться пропаганда, що їх є 10 % і більше. Багато шуму з нічого, але коли вони займають провідні становища в ЄС то стають політично дуже активними. У 2006 році ЄС видав директиву про покарання за «гомофобію». Ще один приклад: *Рокко Буттільйоне*, італійський міністр, який є практикуючим католиком, був кандидатом на посаду єврокомісара в ЄС. Але на співбесіді напередодні йому поставили запитання, як він ставиться до гомосексуалізму. Він відповів, що згідно з вченням Католицької Церкви це є гріхом. І цього вистачило, щоб його не допустили до посади єврокомісара. При тому всьому, гендерна пропаганда «звалює усе з хворої голови на здорову» й говорить, що це навпаки, традиційний світогляд дискримінує сексуальні меншини. Тому нам необхідно вяснити поняття дискримінації.

Можемо говорити про дискримінацію, коли ми не визнаємо слушних прав, коли ми когось не визнаємо як таких. Наприклад, апартеїд в Південній Африці є дискримінацією чорношкірого населення, тому що ще донедавна їм було заборонено вступати до університетів, займатися політичною діяльністю, обіймати керівні посади... Але ж вони люди, які мають таку саму гідність. Коли ми їм це забороняємо, тоді ми їх дискримінуємо. Дискримінацією є, наприклад, кампанія абортів, тому що дітей на стадії розвитку дискримінують, позбавляючи права на життя, а вони є такими самими людьми, як всі на певному етапі розвитку. Коли ж мова йде про гомосексуальні пари, то не йдеться про жодну дискримінацію, тому що вони не є сім'єю. Бо сім'я, природно, — не тому, що так комусь захотілося, чи тому, що якась Церква так придумала, — а сім'я природно є союзом чоловіка і жінки. Тому що чоловічість і жіночість є очевидними природними способами існування людської особи [2, с. 13-14]. Всі інші гермафродитизми є просто хворобливими станами. І якби не було певних хворобливих розладів, то ці люди були б або чоловіками, або жінками. Третього не дано. Сім'я заснована на союзі чоловіка й жінки, на їхній здатності любити, на їхніх відмінностях – статевих, духовних і тілесних, завдяки яким вони можуть дарувати себе одне одному [2, с. 13-14]. І ця здатність в любові віддавати себе одне одному нерозривно пов'язана з їхньою плідністю. І телеологія стверджує навіть доцільність будови їхніх дітородних систем. Вони є призначеними одне для одного, і вони є плідними, тому ніхто, маючи здоровий глузд, не стане заперечувати зв'язок плідності з будовою чоловічості й жіночості, їхньою здатністю об'єднуватися в шлюб і статевому співжитті [2, с. 18-20]. Натомість, в гомосексуальних

практиках телеологія тіла заперечується. Навіть психологічно вони не можуть доповнювати одне одного. Це хворобливий, конвульсивний пошук тієї любові, щоб заповнити душевну порожнечу, це може бути пошук втраченого брата чи сестри, чи це пошук батька, який через алкоголізм не був присутнім у сім'ї, міг бити маму і гнобити її, чи інше. В усякому разі, завжди в основі неприродних сексуальних практик лежить якась психологічна вада, важка сімейна історія, яка могла початися в ранньому дитинстві, а потім виливається в таку поведінку. Тобто, це набута властивість. Немає гомосексуального гена. Жодні наукові біологічні, генетичні дослідження не підтвердили існування гомосексуального гена. Тому коли ми скажемо гомосексуалістам, що вони є сім'єю, надамо їм такі права, які має сім'я, на соціальний захист, соціальні пільги, на допомогу з боку держави на виховання дітей, ми тоді навпаки – дискримінуємо сім'ю. Бо сім'я народжує нових громадян, і тому держава повинна інвестувати в неї. Гомосексуалісти не є і не можуть бути подружжям, бо подружжям є союз чоловіка і жінки. Згадаймо жарт *Авраама Лінкольна*, який запитав своїх службовців, скільки буде ніг у вівці, якщо до них зарахувати ще й хвіст. Ті відповіли: «П'ять». Але президент заперечив: «Е, ні! Вівця має чотири ноги, а хвіст завжди є хвостом, навіки віків». Треба називати речі своїми іменами. Хіба буде дискримінацією, коли людині скажуть, що вона не може літати, бо вона не птах? Вона ним не є, бо не є. За іншими параметрами її ніхто не дискримінує. У нас немає такого законодавства, яке би не допускало гомосексуалістів до навчання у вищих навчальних закладах, яке би їх не допускало до займання певних посад, якщо вони тільки не порушують трудову дисципліну. Вони мають право на пенсію, на житло та інше. А от надати їм права, які належать виключно сім'ї, означало би дискримінувати сім'ю.

Таким чином, при прийнятті нових законів законодавча влада повинна виходити з того, що статевість є наперед заданою природою людини. Немає людини, яка б не була в тій чи іншій статі, бо це є форми існування, форми вияву людини як чоловіка чи як жінки. Іншого нема. Якщо говоримо в християнському контексті, то ми віримо, що Господь створив людину чоловіком і жінкою. Для християнина тут не може бути якихось «але». Він знає, що така природа чоловіка і жінки є запланована Творцем. Якщо звернемося до природи, то побачимо, що чоловік і жінка саме тому, що є відмінними одне від одного, можуть доповнювати одне одного в любові і створити союз, який є плідним [18, с. 49-50]. Промовистими в цьому контексті є слова колишнього гомосексуаліста: «Якби були якісь ліки, що



звільняли б від гомосексуалізму, їх приймав би кожен» [6]. Тому що це шлях, який веде в нікуди, який веде в депресію, в суїциди, а якщо ні, то до передчасної смерті від безлічі захворювань, які передаються статевим шляхом.

Як ми, християни, маємо реагувати на гендерну політику сучасності? Як ті, хто ще має традиційні Церкви і традиційні цінності, ми в Україні можемо очікувати на здоровий спротив, не дискримінацію, а на відстоювання своїх природних прав. Потрібно бути насторожі і спостерігати за навколишнім. Чітко прослідковувати, де і як ті тенденції виявляються на телебаченні, в пресі, Інтернеті. Моніторити, які нові підзаконні директиви міністерств з'являються на цю тему, і бити на сполох, створювати асоціації батьків, які б хотіли відстояти здорове шкільне і соціальне середовище для своїх дітей. І керівники Церков тут повинні бути на першому місці. Бо лев уже скочив, його пазурі скоро в нас ввіпнуть, а ми можемо й далі спати.

## ЛІТЕРАТУРА

### References:

1. Гендерна рівність, ювенальна юстиція та гомосексуалізм. Добро чи зло? — Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://forum.te.ua/showthread.php?t=138974>.
2. Гільдебранд, Дітріх фон. Подружжя. Таємниця відданої любові. — Львів: Вид. УКУ, 2003. — 40 с. — Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://family-institute.org.ua/nashi-vidannja/articles/podruzzhzha-tajemnicja-viddanoji-ljubovi-76.html>
3. Гусак, Петро. «Гендерна політика» сьогодні: що це? — Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://www.credo-ua.org/2013/04/81054>
4. Гусак, Петро. Права людини та сім'ї в контексті українського законодавства.// Польська та українська сім'я перед викликами сучасності. — Інститут наук про родину Люблінського Католицького Університету/Інститут родини і подружнього життя Українського Католицького Університету: Львів, 2010. — 213 с.
5. Іван Павло II. Про гідність і покликання жінки (Mulieris dignitatem). Апостольський лист Вселенського архиєрея Івана Павла II. — Львів: Місіонер, 2008. — 88 с.
6. Кубі, Габрієла. Гендерна революція: релятивізм в дії. — Львів, 2012. — 89 с. — Електронний ресурс. — Режим доступу: [25](http://family-</a></li></ol></div><div data-bbox=)

[institute.org.ua/nashi-vidannja/articles/ghenderna-revoljucija-reljativizm-v-diji-173.html](http://institute.org.ua/nashi-vidannja/articles/ghenderna-revoljucija-reljativizm-v-diji-173.html)

7. Кубі, Габрієла. На шляху до нової гендерної людини: як німецька держава виховує дітей. — Львів, 2013. — 35 с. — Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://family-institute.org.ua/nashi-vidannja/articles/nashljaxu-donbspnovoji-ghendernoji-ljudini-jaknbspnimecka-derzhava-vixovuje-ditej.html>

8. Літня школа «Гендерна теорія для соціогуманітарних факультетів: професійно, цікаво, доступно». — Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://ua.boell.org/uk/2014/05/14/litnya-shkola-genderna-teoriya-dlya-sociogumanitarnih-fakultetiv-profesivno-cikavo>

9. Оліферчук, Вікторія. Біоетичні погляди на проблеми гендерної політики в Україні. — Електронний ресурс. — Режим доступу: <https://stopgender.wordpress.com/2012/01/28/біоетичні-погляди-на-проблеми-гендер/>

10. Фонгольдт, Крістль Рут. Деконструкція статей. — Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://xic.com.ua/z-zhyttja/21-problema/205-kristl-rut-fongoldt-dekonstrukcija-statej>

11. Фонд Гайнріха Белля. — Електронний ресурс. — Режим доступу: [http://uk.wikipedia.org/wiki/Фонд\\_Гайнріха\\_Белля](http://uk.wikipedia.org/wiki/Фонд_Гайнріха_Белля)

12. Энгельс, Фридрих. Происхождение семьи, частной собственности и государства // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. В 3-х т. Т. 3. — Москва: Политиздат, 1986, — 639 с. — Електронний ресурс. — Режим доступу: [http://webreading.ru/sci /sci\\_history/fridrih-engels-proishoghdenie-semi-chastnoy-sobstvennosti-i-gosudarstva.html](http://webreading.ru/sci /sci_history/fridrih-engels-proishoghdenie-semi-chastnoy-sobstvennosti-i-gosudarstva.html)

13. Colapinto, John. As Nature Made Him: The Boy Who Was Raised as A Girl. — New York: HarperCollins Publishers Inc., 2000. — 292 с.

14. Frauen in der internationalen Forschung. — Bundesministerium für Bildung und Forschung. — Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://www.bmbf.de/de/532.php>

15. Kuby, Gabriele. Die globale sexuelle Revolution. Zerstörung der Freiheit im Namen der Freiheit. — Kißlegg: Fe-Medienverlag GmbH, 2012. — 453 с.

16. Phelan, James E., MSW, Psy. D. The Tragedy Of The Work Of Prominent Psychologist And Sexologist Dr. John Money, Ph.D., Of Johns Hopkins University. — Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://www.narth.com/docs/tragedy.html>

17. The story of David Reimer – a boy in girl’s clothing. — Электронный ресурс. — Режим доступа: <http://altereddinensions.net/2012/david-reimer-boy-in-girls-clothing>

18. Vanier, Jean. Man and Woman He Made Them. — Mahwah, New York: Paulist Press, 1985. — 177 с.

19. Who was David Reimer? — Электронный ресурс. — Режим доступа: <http://www.shb-info.org/reimer3.html>

**Рецензент:** Доцент Вікторія Оліферчук, кандидат біологічних наук, Доцент кафедри екології НЛТУ України

**პეტრო შუსაკი**  
**სქმის ანოტოკოლობია, გენდერული პოლიტიკა და**  
**საზოგადოების პასუხი**

### რეზიუმე

სტატიაში ავტორი საუბრობს ცნება „გენდერის“ წარმომავლობაზე დოქტორ მანის თეორიიდან და პრაქტიკიდან გამომდინარე, მის გამოყენებაზე კაიროს საერთაშორისო კონფერენციაზე (1994 წელს), საზოგადოების კულტურულ ტრანსფორმირებაზე მის ზეგავლენასა და შემდგომ გავრცელებაზე.

ავტორი მიუთითებს ამ ცნების მსოფლმხედველურ ფესვებზე, მის საზოგადოებრივ მამოძრავებლებზე, რომლებიც ამ ცნების დახმარებით აყალიბებენ საზოგადოებრივ რეალობას, ავტორი მიუთითებს ამ ცნების დამოკიდებულებაზე ანტროპოლოგიური სქესისადმი, კერძოდ მამაკაცისა და ქალის მოცემულობაზე, როგორც ადამიანის მრავალფეროვნულ და კომპლამენტარულ გამოვლინებაზე. სტატიის ავტორი ყურადღებას უთმობს ოჯახის პოლიტიკასა და დემოგრაფიაში ცნება „გენდერის“ საზოგადოებრივი იმპლენტაციის შედეგებს და გვთავაზობს მასზე რეაგირების კონკრეტულ ნაბიჯებს.

**საკვანძო სიტყვები:** გენდერი, სქესი, სექსუალური როლი, პოლიტიკური სტრატეგია, ოჯახის პოლიტიკა, დემოგრაფია, დანერგვის მექანიზმები, დისკრიმინაცია, რეაგირება.

**რეკენზენტი:** დოცენტი ვიქტორია ოლიფერჩუკი, ბიოლოგიურ მეცნიერებათა კანდიდატი, უკრაინის სატყეო ტექნოლოგიების ეროვნული უნივერსიტეტის ეკოლოგიის კათედრის დოცენტი.

**Petro Husak**

## **ANTHROPOLOGY OF SEX, GENDER POLICY AND RESPONSE OF SOCIETY**

### **Summary**

The article deals with origins of the notion “gender” from the theory and practice of doctor Money, its usage in the *International Population Conference* in Cairo (1994), its further spread and influence on the cultural transforming of society. The author points out to the world-view roots of this notion, to the social motors, which form by it the social reality, as well as to its relationship with the anthropology of sexes, especially with the givenness of masculinity and femininity as the two complementary manifestations of equal value of human personhood. In particular, the author shows how attempts of deconstruction of sexes and introduction of new changing queer identities originate from the Friedrich Engels’ views on family, and through the notion of freedom of the French philosopher-existentialist Jean-Paul Sartre, through the work of his wife Simone de Beauvoir “The second sex” till the practice of homosexual movement try to re-format the reality of societies with the childbearing families. The article’s author draws attention to the consequences of the social implementation of the notion “gender” in the family policy and demography, and suggests certain steps of reaction on it. The author’s concern is also the non rhetoric question how the Christian Churches and parents should react in a sound way on this challenge, and how the government of a country like Ukraine, which is proud on its Christian heredity, should reflect this sound reaction of Churches and parents in its legislation, protecting thereby families, young generations and the demographic situation, securing in this way the very own survival and future.

**Keywords:** gender, sex, sexual role, political strategy, family policy, demography, mechanism of implementation, discrimination, reacting.

**Reviewer:** Docent Victoria Oliferchuk, Ph.D. in Biology, Docent of chair for ecology of National University of Forest Technologies in Ukraine

**Петро Гусак**

## **АНТРОПОЛОГИЯ ПОЛА, ГЕНДЕРНАЯ ПОЛИТИКА И ОТВЕТ ОБЩЕСТВА**

### **Резюме**

В статье идет речь о происхождении понятия «гендер» от теории и практики доктора Мэни (Money), его использовании на *Международной конференции по народонаселению* в Каире (1994), дальнейшем распространении и влиянии на культурное трансформирование общества. Автор указывает на мировоззренческие корни этого понятия, на общественные движители, которые с его помощью формируют общественную действительность, а также на его отношение к антропологии пола, в частности, к данности мужчины и женщины как двух равноценных и комплементарных проявлений человеческой личности. Автор статьи обращает внимание на последствия общественной имплементации понятия «гендер» в семейной политике и демографии и предлагает определённые шаги реагирования на нее.

**Ключевые слова:** гендер, пол, сексуальная роль, политическая стратегия, семейная политика, демография, механизм внедрения, дискриминация, реагирование.

**Рецензент:** Доцент Виктория Олиферчук, кандидат биологических наук, Доцент кафедры экологии НЛТУ Украины

# საჯარო მმართველობის პრაქტიკა

შოთა დოდონაძე  
სამართალმცოდნეობის უნივერსიტეტის სწავლავი სახელმწიფო  
პოლიტიკის შემუშავებისა და რეალიზაციის ზოგიერთი  
ასპექტი

სტატიაში თანმიმდევრულად არის მოთხრობილი იმ მექანიზმებისა და ფორმების შესახებ, რომელიც გამოიყენება პოლიტიკური გადაწყვეტილების, განსაკუთრებით საგარეო პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების დროს.

განხილულია საქართველოში არსებული პრაქტიკა, შედარებულია ის მსოფლიო და ქრესტომათიულ გამოცდილებასთან.

მოცემულია სახელმწიფო საგარეო პოლიტიკის ფორმირების ეტაპების შინაარსი და შედეგების მატრიცა და ხაზგასმულია იმის შესახებ, რომ მხოლოდ თანმიმდევრული და აქტიურ პოლიტიკით არის შესაძლებელი ქვეყნის წინაშე მდგარი საგარეო პოლიტიკური ამოცანების რეალიზაცია.

აღნიშნულია საგარეო პოლიტიკური გადაწყვეტილებების რეალიზაციისა და საზოგადოების მხრიდან მისი აქტიური მხარდაჭერის აუცილებლობის შესახებ. მოთხრობილია საქართველოს მთავრობის მიერ წარმოებული თანმიმდევრული პოლიტიკის, მისი ღიაობისა და გამჭვირვალობის თაობაზე, ყურადღებაა გამახვილებული არსებულ პრობლემებსა და გამოწვევებზე.

**საკვანძო სიტყვები:** პრეზიდენტი, პარლამენტი მთავრობა, პოლიტიკა, პოლიტიკური დღის წესრიგი, პოლიტიკური გადაწყვეტილებები, საგარეო პოლიტიკა, საგარეო ურთიერთობათა მართვა.

სახელმწიფო პოლიტიკის ზოგადად და კონკრეტულად საგარეო პოლიტიკის შემუშავებას გამამყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება, რამდენადაც იგი დაკავშირებულია ქვეყნის დამოუკიდებლობასთან, სუვერენიტეტის განმტკიცებასა და მოქალაქეთა უსაფრთხოებასა და კეთილდღეობასთან. სახელმწიფო მხოლოდ მაშინ გახდება წარმატებული, თუ სახელმწიფო პოლიტიკა ადეკვატური იქნება იმ გამოწვევებისა

და პრობლემების მიმართ, რომელიც ერთნაირად მნიშვნელოვანია პატარაა თუ დიდი სახელმწიფო.

იმაზე, თუ როგორ პოლიტიკას შეიმუშავენ სახელმწიფო საერთაშორისო თანამეგობრობის ყოველდღიურობაში მონაწილეობისათვის, რა პრიორიტეტებს აირჩევს და რა მიზნებს განისაზღვრავს, დამოკიდებულია მისი საერთაშორისო ავტორიტეტი და ადგილი. ქვეყნის საგარეო პოლიტიკა ინდივიდუალურია და დამოკიდებულია მის მიზნებსა და ინტერესებზე, ასევე შესაძლებლობებსა და საერთაშორისო გარემოზე. ამდენად მეთოდისაც საგარეო პოლიტიკისა და იმპლემენტაციისა ყველას განსხვავებული და მხოლოდ მისთვის დამახასიათებელია. თუმცა, არსებობს ზოგადი მიდგომები, პრინციპები და შინაარსი, რომელიც მეტწილად მისაღებია თანამედროვე ტიპის სახელმწიფოებისთვის.

სახელმწიფო პოლიტიკის შეიმუშავებასა და განხორციელებაში ვლინდება სახელმწიფოს, როგორც პოლიტიკური სისტემის მთავარი ელემენტის მიზნები, ამოცანები და ფუნქციები. იმისთვის, რომ გავიაზროთ სახელმწიფო პოლიტიკის, მათ შორის საგარეო პოლიტიკის ფორმირების პროცესი მიზანშეწონილია გავერკვათ სახელმწიფო პოლიტიკის არსში. ცნობილია, რომ სახელმწიფო პოლიტიკა ეს არის საჯარო ხელისუფლების მიზანმიმართული პროცესი საზოგადოებრივი პრობლემის გადასაჭრელად, საზოგადოების მთლიანობაში და მის ცალკეულ სფეროში განვითარების სოციალურად მნიშვნელოვანი მიზნების მისაღწევად. თანამედროვე სამართლებრივ სივრცეში და სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოიყენება აზრობრივად ახლო მდგომი ცნებები „სახელმწიფო პოლიტიკა“ და „საზოგადოებრივი პოლიტიკა“; თუმცა მათ შორის ტოლობის ნიშნის დასმა არასწორი იქნებოდა.

სახელმწიფო პოლიტიკა უპირატესად სახელმწიფოს მიერ ფორმირდება, საზოგადოებრივი პოლიტიკა კი ითვალისწინებს მის ფორმირებასა და რეალიზაციაში მოქალაქეთა მონაწილეობას სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტების მეშვეობით. თუმცა შევნიშნავთ, რომ, ორივე შემთხვევაში, პოლიტიკა მიმართულია საზოგადოებრივი პრობლემების გადაწყვეტისაკენ.

სახელმწიფო პოლიტიკის განსაკუთრებული ნაწილია ქვეყნის საგარეო პოლიტიკა, რომლის ფორმირება უშუალოდ სახელმწიფოს მიერ ხორციელდება და მასში ძირითადად ის

ინსტიტუტები იღებენ მონაწილეობას, რომელიც ქვეყნის კონსტიტუციითა და მოქმედი კანონმდებლობითაა განსაზღვრული, ამასთან, საზოგადოების ჩართულობა გამორიცხული აქაც არ არის.

ინსტიტუტებად, რომლებიც საგარეო პოლიტიკის ფორმირებაში მონაწილეობენ მოიაზრება საქართველოს სინამდვილეში, პარლამენტი და მთავრობაა. მნიშვნელოვანი როლო ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის ფორმირებასა და რეალიზაციაში საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციით საქართველოს პრეზიდენტსაც განეკუთვნება. თუმცა ეს მონაწილეობა შედარებით მოკრძალებულია, რაც კონკრეტულადაა გაწერილი კონსტიტუციასა და შესაბამის საკანონმდებლო აქტებში. აქ უნდა ითქვას, რომ სხვადასხვა სახელმწიფოში ეს საკითხები სხვადასხვაგვარად რეგულირდება. ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ საგარეო პოლიტიკის ფორმირებაში მონაწილეობა არ ნიშნავს გადაწყვეტილების მიღებას მისი განსაზღვრის თაობაზე. მაგალითისათვის საქართველოს კონსტიტუციის 48-ე მუხლი მიუთითებს, რომ „საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობს და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს.“ მაშინ, როდესაც საქართველოს პრეზიდენტთან დაკავშირებით კონსტიტუცია მიუთითებს, რომ: „საქართველოს პრეზიდენტი წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში“, ხოლო პრემიერ მინისტრთან და მთავრობის წევრებთან მიმართებაში მითითებულია: „პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები საგარეო ურთიერთობებში წარმოადგენენ საქართველოს თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში“. კანონმდებლობაში გაწერილია, ასევე, მთავრობის კომპეტენცია საგარეო პოლიტიკისა და საერთაშორისო ურთიერთობების სფეროში. საქართველოს კანონის „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ მეორე თავის „მთავრობის კომპეტენცია“ მე - 5 მუხლში აღნიშნულია რომ მთავრობა:

„ უ) ახორციელებს ქვეყნის საგარეო პოლიტიკას;



ფ) ითანხმებს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან მოლაპარაკებების წარმოების, აგრეთვე საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დადების საკითხებს და უზრუნველყოფს საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებით აღებულ ვალდებულებათა შესრულებას;

ქ) მიმართავს საქართველოს პარლამენტს საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებისა და შეთანხმების რატიფიცირების, დენონსირებისა და გაუქმების შესახებ;

ღ) საქართველოს პრეზიდენტს მიმართავს წარდგინებით საქართველოს ელჩებისა და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების დანიშვნისა და გათავისუფლების შესახებ;

ყ) ითანხმებს სხვა სახელმწიფოთა და საერთაშორისო ორგანიზაციათა ელჩების მიღებისა და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციის საკითხებს;

2013 წელს საქართველოს ახლადარჩეული პრეზიდენტის ინაუგურაციის დღიდან ძალაშიო შევიდა საქართველოს კონსტიტუციის ის ნორმები, რომელმაც ახლებურად განსაზღვრა პრეზიდენტისა და მთავრობის კომპეტენციები. სამწუხაროს, ამ თვალსაზრისით არაერთ გაუგებრობასა და პოლიტიკურ სპეკულაციასაც კი ვხვდავთ. მაშინ, როდესაც კანონში ზუსტად არის გაწერილი არა მარტო კომპეტენციების საკითხი, არამედ საქართველოს პრეზიდენტსა და მთავრობას შორის ურთიერთობის მექანიზმები. ჩვენ უპირველესად მხედველობაში გვაქვს ის შესწორებები და ცვლილებები, რომლებიც შეტანილ იქნა საქართველოს კანონში „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, საქართველოს 2013 წლის 4 ოქტომბრის კანონით № 1463. კანონის მე-3 თავი „მთავრობის ურთიერთობა საქართველოს პარლამენტთან და პრეზიდენტთან ცალსახა პასუხს იძლევა ამ პრობლემაზე, რაც შეეხება ზუსტ მექანიზმს იგი გაწერილია ამავე თავის მე-7 (3) და მე-7 (4) მუხლებში. სამწუხაროდ, საქართველოში კანონის წაკითხვითა და მითუფრო მისი ზუსტი დაცვით თავს ბევრი არ იტკივებს. ეს თავის მხრივ არაერთ პრობლემასა და გაუგებრობას განაპირობებს ხოლმე.

სახელმწიფო პოლიტიკის, მათ შორის საგარეო პოლიტიკის შემუშავებასა და რეალიზაციას გააჩნია 4 ეტაპი, ხშირად ამ პროცესს ვუწოდებთ - „პოლიტიკურ ციკლს“ და იგი შედგება რამდენიმე თანმიმდევრული ქმედებისგან:

- პოლიტიკის ინიცირება - საერთაშორისო პრობლემების, გამოწვევებისა და პოლიტიკის მიზნების განსაზღვრა;
- საგარეო პოლიტიკის ფორმირება - საგარეო პოლიტიკის შემუშავება და ლეგიტიმაცია;
- საგარეო პოლიტიკის განხორციელება;
- საგარეო პოლიტიკის შეფასება - სახელმწიფოს საგარეო პოლიტიკის რეგულირება და მონიტორინგი. რაც შემდეგი სქემით (მატრიცით) წარიმართება:

**სახელმწიფო საგარეო პოლიტიკის ფორმირების ეტაპების შინაარსი და შედეგები**

ეტაპის შინაარსი	შედეგი
საერთაშორისო პრობლემების, გამოწვევისა და საგარეო პოლიტიკის მიზნების, პრიორიტეტებისა და მიმართულებების განსაზღვრა	საერთაშორისო პრობლემების წამოწვევა, გამოწვევების ანალიზი, საფრთხეების იდენტიფიკაცია, სახელმწიფო ორგანოების მიზნებისა და ამოცანების განსაზღვრა
საგარეო პოლიტიკის შემუშავება და ლეგიტიმაცია	ოფიციალური დოკუმენტი სახელმწიფოს საგარეო პოლიტიკაზე ან პროგრამის შესახებ
საგარეო პოლიტიკის განხორციელება და მონიტორინგი	სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების პრაქტიკული საქმიანობა
საგარეო პოლიტიკის რეგულირება და შეფასება	შედეგების შეფასება და სახელმწიფოს საგარეო პოლიტიკის მომავლის ან პროგრამის შესახებ გადაწყვეტილების შემუშავება, საგარეო პოლიტიკის რეალიზაციის მუდმივი მონიტორინგი

მსოფლიო პრაქტიკაში არსებობს ზოგადად სახელმწიფო პოლიტიკის, მათ შორის საგარეო პოლიტიკის შემუშავების სულ მცირე ოთხი მოდელი:

1. მოდელი „ზევიდან-ქვევით“ გულისხმობს, რომ სახელმწიფო გადაწყვეტილებები მიიღება მმართველობის უმაღლეს დონეზე, ხოლო ქვემდგომი რგოლები (ჩვენ შემთხვევაში საგარეოპოლიტიკური და მასთან დაკავშირებული) პოლიტიკის პასიური შემსრულებლებია.

2. მოდელი „ქვევიდან-ზევით“, გულისხმობს, რომ საგარეო პოლიტიკის ფორმირება იწყება მმართველობის ქვედა სტრუქტურებიდან მოქალაქეთა და საზოგადოებრივი ინსტიტუტების აქტიური მონაწილეობით.

3. „ცენტრალიზებული მოდელი“ გულისხმობს, რომ საგარეო პოლიტიკის ფორმირება და რეალიზაცია ხორციელდება ბიუროკრატიული აპარატის ძალებით სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტების მონაწილეობის გარეშე, საზოგადოებრივი აზრის გაუთვალისწინებლად.

4. „დემოკრატიული მოდელი“ გულისხმობს, რომ ცენტრალიზებული მართვის პირობებში სახელმწიფო ქმნის მოქალაქეთა ქმედების აქტივიზაციის პირობებს, იყენებს სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებაში მოქალაქეებისა და საზოგადოებრივი გაერთიანებების მოზიდვის მექანიზმებს.

სახელმწიფო პოლიტიკის, განსაკუთრებით საგარეო პოლიტიკის შემუშავების არცერთი მოდელი არ გვხვდება „სუფთა სახით“. პრაქტიკაში სხვადასხვა მასშტაბისა და ხასიათის პრობლემის გადასაჭრელად გამოიყენება სახელმწიფო პოლიტიკის ფორმირების სხვადასხვა მოდელი და სტილი.

პერსპექტიული მიდგომა - პოლიტიკის დაგეგმვასა და რეალიზაციას წინ უძღვის ტენდენციების ანალიზი და სიტუაციის განვითარების პროგნოზირება („შემუშავება წინსწრებისთვის“).

რეაგირებითი მიდგომა - კონკრეტული მოქმედებები პოლიტიკის შემუშავებისა და რეალიზაციის დაწყება მას შემდეგ, რაც პრობლემა მიიღებს გარკვეულ მასშტაბს.

რაციონალური მიდგომა დაფუძნებულია ეკონომიკურ-მათემატიკურ მეთოდებზე და რაციონალურ პრინციპებზე.

ანტიკრიზისული მიდგომა - პოლიტიკის სუბიექტების ყველა ძალისხმევა მიმართულია კრიტიკული სიტუაციის დაძლევისაკენ.

მიუხედავად ტიპოლოგიისა და მოდელისა, იმისა თუ რომელი მიდგომა უდევს საფუძვლად სახელმწიფოს საგარეო პოლიტიკა უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ მაჩვენებლებს: ადეკვატურად რეაგირებდეს სახელმწიფოსა და საერთაშორისო საზოგადოებაში მიმდინარე ცვლილებებზე; ჰქონდეს კომპლექსური ხასიათი და ნებისმიერ პრობლემას განიხილავდეს სხვა პრობლემებთან ურთიერთკავშირში; იყოს ფექტიური და შედეგიანი; უნდა სარგებლობდეს მოსახლეობის

ნდობით. უზრუნველყოფდეს ქვეყნის სუვერენიტეტსა და უსაფრთხოების დაცვას.

სახელმწიფოს საგარეო პოლიტიკა იწყება სიტუაციის ანალიზითა და პრობლემათა ჩამონათვალით. სახელმწიფო პოლიტიკაში პრობლემა აღიქმება, როგორც წინააღმდეგობრიობა სახელმწიფოს ინტერესებსა და მათი დაკმაყოფილებისათვის არსებულ შესაძლებლობებს შორის. რაიმე პრობლემის, გამოწვევის არსებობა ან გამოვლენა არ ნიშნავს, რომ იგი აუცილებლად გადაწყდება სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მიერ. საერთაშორისო პრობლემა პოლიტიკის სუბიექტთა ყურადღების ცენტრში ექცევა პოლიტიკური დღის წესრიგის ფორმირების შედეგად, რომელიც მდგომარეობს საზოგადოების კონკრეტული საკითხის ოფიციალურად განხილულად და აღიარებულად ცნობის შედეგად.

მსოფლიო მეცნიერება ხაზს უსვამს პოლიტიკური დღის წესრიგის ფორმირების რამდენიმე მოსაზრებას. თანამედროვე ამერიკელი პოლიტოლოგი ჯ. ანდერსონი თვლის, რომ დღის წესრიგი ყალიბდება იმ მოთხოვნებიდან, რომელსაც პოლიტიკოსები თითონ ირჩევენ, როცა ესმით, რომ დადგა მათზე რეაგირების ან ასეთი რეაქციის მოხვედრის შუამდობის დრო. ამერიკელი პოლიტოლოგმა ე. დაუნემ გამოკვეთა „საკითხისადმი ყურადღების გამახვილების ციკლის“ ხუთი ძირითადი სტადია:

1. წინა საპრობლემო სტადია - პრობლემა გამოისახა, არის საზოგადოებრივი აღქმის პერიფერიაზე, მის მიმართ ინტერესს იჩენენ ექსპერტები და ინტერესთა ჯგუფები;

2. „შეშფოთებისა და ეიფორიული ენთუზიაზმის“ ეტაპი - პრობლემისადმი ინტერესი მკვეთრად იზრდება, ისმის მისი გადაწყვეტისადმი მოწოდებები;

3. „საკითხის ფასის“ გარკვევის ეტაპი - საზოგადოება აცნობიერებს რა დანახარჯებს საჭიროებს პრობლემის გადაწყვეტა; თუ დანახარჯები ძალიან მნიშვნელოვანია პრობლემისადმი ინტერესი ნელდება;

4. პრობლემის შემდგომი სტადია - პრობლემა ირიყება „ბურუსის ზონაში“ სხვა აქტუალური პრობლემების გავლენით;

5. „მხარდამჭერთა ჯგუფის“ სტადია - ამ პრობლემის მხარდამჭერთა ან ინტერესთა ჯგუფი ინიცირებს ახალი ციკლის დაწყებას.

კანადელი პოლიტოლოგი ლ. პალი მივიდა იმ დასკვნამდე, რომ არ არსებობს ერთიანი ფორმულა, რომელიც ახსნის თუ რატომ აღიქმება ეს თუ ის სიტუაცია პრობლემად, ხდება საჯარო და აიყვანება ოფიციალურ რანგში. ამდენად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ პრობლემის გამოკვეთა ღია ხასიათისაა. საზოგადოებრივი სიტუაცია იძენს სახელმწიფო პრობლემის სტატუსს შემდეგი კრიტერიუმების საფუძველზე:

ის უნდა იყოს მხარდაჭერილი საზოგადოებრივი აზრით და მას უნდა ლობირებდეს საკმაოდ გავლენიანი ინტერესთა ჯგუფი;

ინფორმაცია მის შესახებ უნდა იყოს ხელმისაწვდომი, ე.ი. გახმოვანებული მსამედიის საშუალებით;

პრობლემა უნდა აღიარებული იქნეს საჯარო ხელისუფლების მიერ და მიიღოს „ინსტიტუციონალური“ ფორმულირება;

პრობლემა გადაწყვეტადი უნდა იყოს ურთულეს პირობებში ხელისუფლების ორგანოების განკარგულებაში არსებული რესურსების პირობებში.

პოლიტიკური დღის წესრიგის ფორმირება დაკავშირებულია სახელმწიფო პოლიტიკის რაციონალიზაციასა და ოპტიმიზაციასთან, ე.ი. პრიორიტეტული სფეროების, პრობლემებისა და მიზნების გამოკვეთასთან, რომელთაც ესაჭიროებათ სახელმწიფო მხარდაჭერა და მონაწილეობა:

ა) პოლიტიკური მიდგომა - არჩევანი დამოკიდებულია პოლიტიკურ ძალთა განაწილებაზე, პოლიტიკურ პარტიათა და საზოგადოების ურთიერთობებზე;

ბ) სუბიექტიური მიდგომა - არჩევანი დამოკიდებულია განსხვავებებზე სოციალურ მოთხოვნილებათა და მათი დაკმაყოფილებების საშუალებათა შორის (რაც უფრო მეტია განსხვავება, უფრო სავარაუდოა არჩევანი);

დ) ობიექტიური მიდგომა - არჩევანი დამოკიდებულია რაოდენობრივ მაჩვენებლებზე, მაგალითად პრობლემის სერიოზულობის ხარისხი, მისი შედეგები და ა.შ.

პრიორიტეტულობის არჩევანის მექანიზმები და ინსტრუმენტებია:

- ანალოგიების მეთოდი,
- სცენარების შემუშავება,
- უპირატესობათა ანალიზი,
- საექსპერტო დასკვნები.

ამდენად, სახელმწიფო პოლიტიკა ეს არის პოლიტიკური მიზნების სახელმწიფო პროგრამებად და მიზნების განხორციელების პრაქტიკულ ქმედებებად გარდაქმნა. სახელმწიფო პოლიტიკის რეალიზაცია არის დასახული მიზნების მისაღწევად საჯარო ხელისუფლებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტების მიერ მათ ხელთ არსებული რესურსების გამოყენების პროცესი.

პოლიტიკის რეალიზაციის პროცესი - ეს არის ერთმანეთთან დაკავშირებული ზომებისა და ხერხების ერთობლიობა. სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავების ეტაპზე, მისი ეფექტიანად რეალიზაციის მიზნით განისაზღვრება ინსტრუმენტებისა და მეთოდების ის სისტემა, რომლის დახმარებითაც შესრულდება დაგეგმილი ღონისძიებები. ე.ი. ხორციელდება პოლიტიკის რეალიზაციის ოპტიმალური მექანიზმი. ის მოიცავს ორგანიზაციულ-მმართველობით, სამართლებრივ-ნორმატიულ, საფინანსო-ეკონომიკურ კომპონენტებსა და პერსონალის მართვას.

სახელმწიფოს საგარეო პოლიტიკის რეალიზაცია იწყება შესაბამისი ნორმატიული აქტის მიღებით, უკვე პოლიტიკის შემუშავების პროცესში მნიშვნელოვანია გათვალისწინებულ იქნეს სახელმწიფო გადაწყვეტილებების სამართლებრივი უზრუნველყოფა. სახელმწიფო პოლიტიკის სამართლებრივი რეგულირების სისტემის ხარისხი მიჩნეულია მისი ეფექტურობის ფაქტორად. გამოპყოფენ პოლიტიკის სამართლებრივი რეგულირების რამდენიმე დონეს:

1. კონსტიტუცია, სადაც განსაზღვრულია ხელისუფლების აგებისა და სახელმწიფო პოლიტიკის ფორმირების პრინციპები;

2. კონსტიტუციური კანონები, საკანონმდებლო აქტები, სხვა ნორმატიული აქტები, სახელმწიფო ორგანოთა დებულებები, რომლების განსაზღვრავენ პრიორიტეტებს, მიზნებსა და ფუნქციებს განსაზღვრულ სფეროებში;

3. კანონები და სამთავრობო დადგენილებები მიზნობრივ პროგრამებთან დაკავშირებით;

4. კანონქვემდებარე აქტები, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა ნორმატიული დოკუმენტები, რომლებიც განსაზღვრავენ საგარეო პოლიტიკის განხორციელებას გარკვეულ სფეროებში;

5. სახელმწიფო კონტრაქტები, რომლებიც გაფორმებულია სახელმწიფო პროგრამების შემუშავებისა და რეალიზაციის მიზნით და ასახავენ ამ საქმიანობის ხარისხობრივ მხარეს;

6. სახელმწიფო ორგანოთა განკარგულებები (ოპერატიული და ადმინისტრაციული ხასიათის) და სასამართლო გადაწყვეტილებები.

პოლიტიკური ციკლის მნიშვნელოვანი ელემენტებია მონიტორინგი და სახელმწიფო პოლიტიკის რეალიზაციის შეფასება.

მთლიანობაში სახელმწიფო ორგანოები მოტივირებული უნდა იყვნენ გადაწყვიტონ ქვეყნის წინაშე მდგარი პრობლემები. ამ გზაზე მათი უმთავრესი მოპასუხე საზოგადოებაა, რომლის ფორმირება ცალკეულ ჯგუფებად მიმდინარეობს. ამ ჯგუფებს მიზანმიმართული ინტერესები გააჩნიათ, სწორედ ამ ინტერესთა რეალიზაციაში ხორციელდება სახელმწიფოს საგარეო პოლიტიკა.

ხელისუფლებამ განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიაქციოს მოქალაქეებთან თავისი პოლიტიკის ღიად და გულწრფელად კომუნიკაციას, რათა ისინი უფლებამოსილი გახადოს და ამასთანავე მათი ნდობა მოიპოვოს. ამ მხრივ ახალი ტექნოლოგიების და ინოვაციების გამოყენება მეტად გამოსადეგია, აძლევს რა ხალხს ინფორმაციაზე უფრო იოლ წვდომას და უზრუნველყოფს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მათ ჩართულობას.

გლობალური ინიციატივა ღია მმართველობის პარტნიორობა, რომელიც 2011 წლის 20 სექტემბერს დაიწყო, მიზნად ისახავს ზემოხსენებული ამოცანების შესრულებას. ღია მმართველობის პარტნიორობა ეფუძნება ისეთ ძირითად პრინციპებს, როგორცაა გამჭვირვალობა, მოქალაქეთა ჩართულობა, ანგარიშგადღებულება და ტექნოლოგიური ინოვაცია.

საქართველო ერთ-ერთი პირველი იყო იმ ქვეყნების ჯგუფიდან, რომელიც ღია მმართველობის პარტნიორობას შეუერთდა და აიღო ვალდებულება დაეცვა მისი ძირითადი პრინციპები: გამჭვირვალობა, მოქალაქეთა მონაწილეობა, ანგარიშგადღებულება და ტექნოლოგიური ინოვაცია.

დღეისათვის შეიძლება ითქვას, რომ ამ მნიშვნელოვანი ინიციატივის გზაზე სერიოზული ნაბიჯებია გადადგმული. საქართველოს მთავრობას აქვს ქვეყანაში ღია მმართველობის პარტნიორობის პრინციპების დანერგვის პოლიტიკური ნება და უნარი. ამ საქმეში აქტიურად მონაწილეობენ არასამთავრობო ორგანიზაციები რაც პროცესის ღიაობასა და გამჭვირვალებას დიდად შეუწყობს ხელს.

## ლიტერატურა

### References:

1. saqarTvelos konstitucia. Tbilisi, „raizi“, 2014
2. doRonaZe S. saqarTvelo: gza saerTaSoriso aRiarebidan saerTaSoriso TanamSromlobamde. Tbilisi, „mecniereba“, 2002,
3. doRonaZe S. saubrebi Tanamedrove etiketze da diplomatiur protokolze. Tbilisi, „cis nami“, 2012
4. robert arti, robert jervisi. saerTaSoriso politika mudmivi cnenebi da Tanamedrove sakiTxebi. ilias saxelobis universitetis gamomcemloba, Tb. 2011,
5. rondeli a. patara qveyana saerTaSoriso sistemaSi, gamomc. „mecniereba“, Tb., 2003,
6. CitaZe n. geopolitika. gamomcemloba „universal“, T. 2011
7. Henri Kissinger, Diplomasy, Simon & Schuster New York • London • Toronto • Sydney • Tokyo • Singapore, 1997 .

### normatiuli aqtebi:

8. saqarTvelos konstitucia. 1995 wlis 24 agvisto;
9. venis konvencia diplomatiuri urTierTobebis Sesaxeb vena, 1961.
10. venis konvencia sakonsulo urTierTobebis Sesaxeb vena, 1963.
11. saqarTvelos organuli kanoni „diplomatiuri samsaxuris Sesaxeb“, 2007.
12. saqarTvelos kanoni „saqarTvelos mTavrobis struqturis, uflebamosilebebisa da saqmianobis wesis Sesaxeb“, Tb., 2004
13. saqarTvelos kanoni ”saqarTvelos saerTaSoriso xelSekrulebhis Sesaxeb”, Tb. 1997.
14. saqarTvelos kanoni ”sakonsulo saqmianobis Sesaxeb”, Tb. 2012.
15. saqarTvelos parlamentis reglamenti. Tb., 2004.
16. saqarTvelos mTavrobis reglamenti. Tb., 2004.

### Shota Dogonadze

## ELABORATION AND IMPLEMENTATION OF SOME ASPECTS OF PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF INTERNATIONAL RELATIONS

### Summary

In this article is consistently narrated the mechanisms and modalities to be used for political decisions, especially in foreign policy decisions. Is reviewed the practice Georgia has, and it is compared to world experience. It includes discussions about foreign policy formation process stages and matrix of the results, also there are highlighted that only with a consistent and active foreign policy is possible to solve the tasks facing the country.

Discusses about the realization of foreign policy decisions and the importance of active support from the society. Here is narrated about the



transparent, open and consistent politic Georgian government works on, attention is paid to the existent problems and challenges.

**Keywords:** President, Parliament, government, politics, political agendas, political decisions, foreign policy, foreign affairs management.

**Reviewer:** Professor Otar Kochoradze, Georgian Technical University

**Шота Догонадзе**

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

**Резюме**

В статье последовательно рассмотрены формы и механизмы, которые используются в период принятия политических решений, особенно связанных с международной деятельностью государства. Рассмотрена существующая в Грузии практика в сравнении с всемирной практикой и хрестоматийными положениями. В статье приведена матрица содержания и итогов этапов формирования внешней политики. Подчеркнуто, что только последовательная и активная политика способна дать положительные результаты.

Отмечено о необходимости общественной поддержки при осуществлении политических задач. отмечено о последовательной политике осуществляемой Правительством Грузии, его открытости и прозрачности, внимание уделено имеющимся проблемам и вызовам.

**Ключевые слова:** Президент, парламент, правительство, политика, политическая повестка дня, политические решения, внешняя политика, руководство ведением внешних сношений.

**Рецензент:** Профессор Отар Кочорадзе, Грузинский технический университет.

УДК 321.01

Михаил Белоконь

## СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ВЕКТОРНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В ГЛОБАЛЬНОМ ОБЩЕСТВЕ

*В статье проведен анализ трансформационных процессов связанных с взаимным влиянием социально-политических и экономических систем. Так же рассмотрена проблема идеологической идентификации политических и экономических режимов в глобальном обществе.*

**Ключевые слова:** *политический режим, либерализм, тоталитаризм, демократия, государство.*

Все современные общественные системы можно условно ранжировать по двум основным группам качественных характеристик. Это экономические и политические показатели.

Довольно часто как в научно-общественных, социально-политических, так и обычных бытовых дискуссиях поднимается вопрос о «правых» или «левых» идеологических течениях. Однако, в реальности, такое полюсное ранжирование может иметь как политический так и экономический контекст. И в таком случае, смыслы вкладываемые в термины «правый» и «левый» будут существенно различаться.

Рассматривая политические системы "правого" толка, так или иначе, вспоминаются националистические мировоззрения. Это может быть как их крайнее выражение — с проявлениями ксенофобии, идей национального изоляционизма, так и вполне приличное политическое течение национал-демократии.

Как известно, национализм — это политическая идеология, предусматривающая самоидентификацию индивида со своей нацией как политической общностью. Другими словами, национализм предполагает национальную идентичность. В этом заключается отличие от концепции патриотизма, где предполагается социальная обусловленность поведения личности, идентификация себя с решениями и действиями государства. [1]

Исторически обусловленным может быть возникновение национализма на этапе формирования политической общности, осознания народом себя как субъекта управления. В таком случае, логичным было бы предположить, что национализм возникает в момент формирования в государстве демократической формы

правления после периода менее демократической (монархии, диктатуры, или олигархии). Соответственно этому, под левыми политическими идеями можно увидеть стремление к космополитическому устройству мира в его различных проявлениях.

С точки зрения ранжирования экономических систем, под «левыми» экономиками можно понять социализм во всех его проявлениях. От умеренного вмешательства общественно-государственных систем в частное хозяйствование для обеспечения определенных социальных гарантий для всех. До полного отсутствия свободы рыночных отношений, отрицания либеральной экономики, и даже до гипотетической коммунизации экономической системы.

Как известно, коммунизм — это социальная, политическая, и экономическая идеология, целью которой является создание общества структурированного социально-экономического порядка, характерного общей формой собственности на средства производства, отсутствием социальных классов, денег, и национальные системы в современном смысле. [2]

Соответственно такому определению — «левые» экономические идеи основываются на обеспечении гарантий уровня жизни индивида за счет общественной системы. Естественно, что теоретическим результатом их достижения может быть уменьшение в обществе потребности в конкурентной борьбе. Более того, все «левые» экономические конструкции подразумевают определенное ущемление экономических свобод, а следовательно и уровня либерализма в целом.

Таким образом, «правые» экономики — это либеральные капиталистические системы. Распределяются они на спектр общественных систем: от подверженных умеренным либеральным идеям (минимального необходимого участия государства в экономической жизни граждан), до либертарианства, и даже анархо-капитализма — вплоть до «дикого» капитализма.

Экономический либерализм — это идеология которая основывается на организации индивидуалистичной экономической системы. Соответственно этому — максимально возможное количество экономических решений принимается индивидуально, а не коллективно [3]. Естественно, что в таком случае, публичная сфера в меньшей степени проникает в частную, чем гарантируется больший уровень свободы человека в целом.

Большой угрозой для экономического либерализма являются монополии (в любом их проявлении). Будь то государственные — созданные искусственно, будь то естественные — возникшие в

результате вольной борьбы, в контексте принципа "выживает сильнейший". Монополии позволяют диктовать свои условия окружающему миру. Соответственно, даже в право-либеральной экономической системе свободного рынка, естественно созданная монополия в результате конкуренции, способна привести деструктив и нивелировать преимущества капиталистического строя.

Если градуировать каждый параметр на несколько уровней, то можно представить условную систему координат в которой ранжированы все современные социально-политические системы. Уровень тоталитаризма или либерализма можно связать как с интенсивностью вмешательства общества, государства, или власти в частную сферу жизни человека, так и с уровнем само-контроля частной жизни индивида, то есть с социальной, культурной, психологической, или любой другой свободой. А уровень доминирования той или иной формы экономических взаимоотношений, можно связать с устройством финансово-экономической системы. Более того, все эти категории, бесспорно, являются взаимосвязанными и взаимозависимыми друг с другом.

Как известно, либерализм — это философская, политическая и экономическая теория, а также идеология, которая исходит из положения о том, что индивидуальные свободы человека являются правовым базисом общества и экономического строя [4]. Соответственно, тоталитаризм — это политический режим, форма отношения общества и власти, при которой политическая власть берет под тотальный контроль общество, образуя с ним целостное образование, полностью контролируя все аспекты жизни человека [5].

Как бы странно это не звучало, но антагонизм либерализма и тоталитаризма, как формы свободы или несвободы индивида по отношению к государству и обществу, гораздо большей мерой прослеживается в контексте отличий «левых» и «правых» экономических идей, чем политических. Отрицание частной собственности, присутствующее в экстремальных социалистических течениях — это прямое отрицание прав человека по отношению к правам всего общества.

Если в такой ситуации добавить определенный политический элемент национализма (в негативном его проявлении ксенофобии, изоляционизма), то автоматически возникает национал-социалистическая политико-экономическая система. Еще добавить империалистическую идеологию — и готова классическая форма фашизма.

С другой стороны, если экстремально-социалистическую

экономическую систему совместить с космополитизмом (в крайнем его проявлении отрицания национальных систем), то соответственно этому, возникает коммунистическая тоталитарная система.

Как можно увидеть — парадоксальным образом, и в первом и во втором случаях решающую роль в определении тоталитаризма в общественной системе играет именно экстремально «левая» экономическая система, а не политическая. Отрицательные качества политической системы только дополнили эффект, но не определили его.

Более того, либерализм, в экстремальном его проявлении, может оказаться анархизмом (отрицанием государства и других форм централизованного управления обществом) [6, 45].

Таким образом, в соответствии с уровнем вмешательства общественной сферы в частную можно добавить еще одно условное измерение индивидуальной свободы или несвободы человека, показывающее антагонизм тоталитаризма и либерализма. Тоталитаризм может проявляться в формах «диктатуры» (власти сконцентрированной в одном центре влияния), «авторитаризма» (антидемократического политического режима, для которого характерна сильная личная диктатура одного человека, или узкой группы лиц) [6, 17], «Контролируемой демократии» (первоочередности интересов общества и системы над личностью, как основы социально-политического устройства).

Если представить условную систему координат с одной осью определяющей политические характеристики общественной системы и другой осью определяющей экономические характеристики этой же системы, то можно определить расположение пяти характерных социально-политических систем (взятых в качестве примера) по отношению друг к другу. Рассмотрим в динамике на протяжении второй половины XX века: США, КНР, СССР и СНГ, Скандинавские страны, и ближневосточный регион.

США — либеральная страна, являющаяся бесспорным эталоном капиталистического мира. По данным МВФ — экономика США генерирует ВВП на уровне 17 триллионов американских долларов (по состоянию на 2015 год), что составляет 17% мирового ВВП, и делает ее крупнейшей экономикой в мире [7]. Однако, и в США на протяжении последних 100-150 лет, постепенно повышаются социальные гарантии государства, соответственно можно сказать, что трансформационный вектор в динамике является направленным от либеральной экономической системы в сторону социальной. Бесспорно нельзя говорить о каком-то глобальном преобразовании

общественной супер-системы, тем более такой большой и мощной. Однако, можно проследить определенные тенденции и вектор трансформаций.

С другой стороны — Европа. По данным МВФ — экономика ЕС генерирует ВВП на уровне 16 трлн американских долларов (по состоянию на 2014 год), что делает ее второй экономикой в мире [8]. Европейские государства уже давно "зараженными вирусом социализма", однако являются, по сути, либеральными странами. В данном случае корнем преобразований можно определить мировой финансовый кризис прошлого десятилетия который мог побудить к движению от больших социальных гарантий к сокращению государственных расходов. Больше всего это прослеживается в сокращении бюджетной нагрузки, и интенсификации использования международных финансовых инструментов в экономической политике ЕС, и в частности Германии. Таким образом можно проследить определенный вектор развития в сторону большей либерализации экономики.

Ближний Восток — это географический термин, который примерно описывает территорию "Западной Азии". Под "Западной Азией" изначально понималась территория преимущественно Османской империи, однако впоследствии этот термин вышел из употребления и вместо него закрепился "Ближний Восток", к которому иногда относят и "Среднюю Азию". [9]

В Странах Ближнего Востока достаточно высокий уровень авторитаризма — что можно связать с традиционностью общества. С другой стороны, в таких странах скорее доминирует частная собственность. События так называемой «Арабской весны» показали ситуационные тенденции к политической либерализации общества, или некоего ожидания либерализации этого общества, что тоже не мало хоть и недостаточно. Создание так называемого "Исламского государства" скорее показывает обратные процессы, однако несет, вместе с тем, потенциал формирования политически-единой сунитской общности (который, однако, вряд ли будет реализован). Таким образом вектор развития Ближнего Востока можно определить как движение от диктатуры отдельных групп к диктатуре большинства (нелиберальной демократии). Наличие перманентного военного конфликта, почти полное отсутствие гражданского общества, и разнородность региона — мешают реализации любых положительных тенденций, однако вектор трансформации очевиден, на что указывают последовательные падения местных диктатур, и авторитарных режимов.

Наиболее характерными представителями общественно-государственных систем азиатского региона можно назвать Японию, КНР и Индию.

Во второй половине XIX — в первой половине XX века, в Японии происходили процессы формирования политической нации. Японскую социально-политическую систему того времени можно смело назвать чрезмерно-правой, тем более что завершились все эти процессы весьма печально — военной агрессией и поражением во второй мировой войне. Учитывая частичный консерватизм исторически сложившийся в обществе и изоляционистское прошлое — современную социально-политическую систему Японии скорее можно назвать умеренно правой. В определенной степени благодаря положительному влиянию США в после-военные годы финансово-экономическая система Японии — это либеральная экономика.

Китай, в XX веке, пережил территориальную агрессию Японии, приход к власти коммунистов, драматическую эпоху «культурной революции», но все же не потерял исторически сложившуюся политическую нацию. Поэтому, несмотря на коммунистическую партию правящую в стране, космополитизм не стал доминирующей идеологией, а социально-политическая система скорее остается умеренно-правой. С другой стороны финансово-экономическая система скорее левая, поскольку явно присутствует контроль государства над экономикой. И это не нивелирует ни слабая система государственного социального обеспечения граждан, ни отдельные элементы либеральной капиталистической системы.

В Индии исторически сложилась сложная структура множества замкнутых социально-политических и культурных групп, поэтому процесс формирования политической нации растянут во времени и вряд ли полностью завершен. Соответственно этому, социально-политическая система будет скорее правой. Возможно из-за статуса Британской колонии в прошлом, финансово-экономическая система Индии все время оставалась капиталистической.

Таким образом, если говорить о регионе в целом, то социально-политические системы (впрочем как и финансово-экономические) имеют явно выраженный правый вектор развития.

Начало девяностых годов прошлого века, революционно изменили такое социально-политическое образование как СССР. Раздробление советского государства ускорило процессы начавшиеся во время "перестройки". Проявления политического и экономического тоталитаризма были отвергнуты глубокими либеральными преобразованиями во всех сферах жизни людей.

Народ получил власть, и начался естественный процесс формирования политических общностей. Однако в большинстве государств получивших независимость в начале 1990-х, на месте политической и экономической диктатуры коммунистического режима возникли диктатуры олигархических режимов. С другой стороны, как показывает практика национальных анти-олигархических революций и в Грузии, и в Украине — процесс формирования демократической формы правления непреодолим. Тем более это верно в глобализованном мире.

Падение СССР и его плановой тоталитарной экономической системы побудило и другую часть социалистического лагеря — КНР отказаться от нежизнеспособных чрезмерно-«левых» идей и начать постепенное движение по вектору своей либерализации.

Как видно даже из достаточно поверхностного анализа — трансформации социально-политических и финансово-экономических систем в более мощных геополитических образованиях проходят медленно, и практически незаметно. Однако небольшие государства или государства проигрывающие геополитическую конкуренцию проявляют значительно большую склонность к деформациям и трансформациям своей структуры.

В своем геополитическом исследовании "Великая шахматная доска" американский политолог и социолог Збигнев Бжезинский обозначил такие понятия как "геополитические центры" и "геостратегические действующие лица". Согласно Бжезинскому — государственные образования, имеющие достаточный финансово-экономический и социально-политический ресурс (а также консолидированное национальное желание) для оказания влияния за пределами своих суверенных территорий, называются геостратегическими действующими лицами. Далеко не все значимые и мощные государства автоматически является геостратегическими действующими лицами, но все геостратегические действующие лица — это значимые и мощные государственные образования. Государства, значимость которых определяется скорее важным географическим положением и способностью к сопротивлению воздействию со стороны геостратегических действующих лиц, называются — геополитическими центрами. [10]

Иными словами, речь идет о геополитических субъектах и объектах взаимодействия. Естественно, что субъект воздействует на объект трансформируя его. Однако и с точки зрения сложных общественных процессов, и с точки зрения процессов управления — такие связи имеют и обратную реакцию, через которую



осуществляется влияние на субъект взаимодействия, что подтверждает взаимность трансформационных процессов.

При взаимодействии открытых систем возникает ресурсный обмен (информационный, экономический, любого другого толка). Соответственно, происходит взаимные трансформационные процессы. В таком случае, интеграционные процессы возникают при любом «не-деструктивном» взаимодействии открытых систем.

Когда интеграция любого качества (финансово-экономическая, социально-политическая, культурная) становится явлением общемирового масштаба, тогда и возникает глобализационный процесс. Иными словами общемировой интеграционный процесс.

Антагонистическим явлением национальному строительству может быть не только не-демократические формы правления, когда народ не является источником власти, но и формирование глобальной политической общности. Глобализация объединяет и сближает народы в целом, и их социально-политические системы в частности.

Глобальный интеграционный процесс, можно характеризовать проявлением не только взаимных трансформаций конкретных взаимодействующих систем, но и созданием общей трансформационной конъюнктуры. Это явление способно склонять к изменениям и другие системы, однако при условии их пребывания в глобальном процессе.

Анализируя таким образом векторные изменения в развитии различных социально-политических систем можно проследить что все они тяготеют к некой единой точки — центру координат, но происходит это с разной силой и в разной динамике.

Такое положение вещей характеризуется и объясняется двумя позициями:

1. глобализацией — естественным сближением социально-политических систем;
2. Разницей политико-экономического, военного, и социально-психологического ресурсного потенциала различных государств.

Из этого можно сделать вывод, что каждая социально-политическая система, как «центр влияния», притягивает к себе и меняет окружающую среду, включая и другие «центры влияния». Но с разным темпом, который зависит от мощности (ресурсного потенциала) социально-политической системы. Соответственно все государственные образования притягивают к себе и изменяют другие, но чем мощнее государство — тем более оно трансформирует окружающую среду, и тем меньше трансформируется само.

Если проанализировать такой процесс в динамике — постепенная

взаимная трансформация социально-политических систем логично смещает условное начало координат, и соответственно общемировую ментальность. Иными словами социально-политическое устройство мира которое было еще 100 лет назад, неприемлемо для современного общества в современных условиях, а современное устройство будет неприемлемым в будущем. Соответственно зная, что трансформации социально-политических систем будут происходить, зная какими будут векторы трансформаций, и с какой интенсивностью (в зависимости от мощности отдельных государств) будут происходить такие трансформации, мы можем прогнозировать изменения структуры социально-политического устройства в динамике. Что дает дополнительный информационный ресурс государству для корреляции соответствующей государственной политики в стратегической перспективе.

## Литература

### References:

1. Rothi D. National Attachment and Patriotism in a European Nation: A British Study / D. Rothi, E. Lyons, X. Chrysoschoou. // International Society of Political Psychology. – 2005. – №26. – С. 135–155.
2. Dagger R. Communism [Электронный ресурс] / Richard Dagger // Encyclopedia Britannica. – 2014. – <http://www.britannica.com/topic/communism>.
3. Adams I. Political Ideology Today / Ian Adams. – Manchester: Manchester University Press, 2001. – 328 с.
4. Шляхтун П. П. Політологія (теорія та історія політичної науки) / П. П. Шляхтун. – Київ: Либідь, 2002. – 541 с.
5. Сняжков Л. К. Политология: Конспект лекций. Характеристика основных типов политического режима. [Электронный ресурс] / Л. К. Сняжков, В. П. Никитин, В. И. Кравченко // Учебники онлайн. – <http://uchebnik-online.com/133/557.html>.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с., стр. 45.
7. Report for Selected Countries and Subjects: Gross domestic product of United States [Электронный ресурс] // International Monetary Fund. – 2015. – <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=33&pr.y=7&sy=2014&ey=2015&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=&>

br=1&c=111&s=NGDPD%2CNGDPDPC%2CPPPGDP%2CPPPC&grp=0&a=.

8. Report for Selected Countries and Subjects: Gross domestic product of European Union [Электронный ресурс] // International Monetary Fund. – 2014. –

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=46&pr.y=16&sy=2014&ey=2014&sort=country&ds=.&br=1&c=998&s=NGDPD%2CPPPGDP&grp=1&a=1>.

9. Middle East, Near East [Электронный ресурс] // The National Geographic Style Manual. – <http://stylemanual.ngs.org/home/M/middle-east-west-asia>.

10. Бжезінський З. Велика шахівниця [Электронный ресурс] / Збігнев Бжезінський // Верховна Рада України. Бібліотечно-бібліографічні ресурси. – <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/Shahivniz.html>.

**Рецензент:** Профессор Виталий Соловых, доктор наук по государственному управлению, кафедра политологии и философии Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.

**მიხაილ ბელოკონი**

**სოციალურ-პოლიტიკური**

**ვებტორული**

**ბარდაქმნები**

**გლობალურ საზოგადოებაში**

## რეზიუმე

სტატიაში გაანალიზებულია ის ტრანსფორმაციული პროცესები, რომლებიც დაკავშირებულია სოციალურ-პოლიტიკური და ეკონომიკური სისტემების ურთიერთზეგავლენასთან. ასევე განხილულია გლობალურ საზოგადოებაში პოლიტიკური და ეკონომიკური რეჟიმების იდეოლოგიური იდენტიფიკაციის პრობლემა.

**საკვანძო სიტყვები:** პოლიტიკური რეჟიმი, ლიბერალიზმი, ცოტალიტარიზმი, დემოკრატია, სახელმწიფო.

**რეცენზენტი:** პროფესორი ვიტალი სლოვისი. უკრაინის პრეზიდენტთან არსებული ეროვნული აკადემიის სახელმწიფო მართვის ხარკოვის რეგიონალური ინსტიტუტის

პოლიტოლოგიისა და ფილოსოფიის კათედრია, სახელმწიფო მართვის მეცნიერების დოქტორი.

**Mykhailo Bilokon**

## **THE SOCIO-POLITICAL VECTORAL CHANGES IN A GLOBAL SOCIETY**

### **Summary**

The article analyzes the transformational processes associated with mutual influence of socio-political and economical systems. Also, it was considered the problem of ideological identification of the political and economical regimes in a global society and their influence on the development of civilization.

**Keywords:** political regime, liberalism, totalitarianism, democracy, the state.

**Reviewer:** Professor Vitaly Solovih, doctor of sciences, Political Science and Philosophy Chair of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine.

**გიორგი ბაღათურია, ნინო ქურასხელიანი  
საქართველოს საჯარო მმართველობის სისტემის  
თანამშრომელი პრობლემები და გამოწვევები**

საჯარო მმართველობა ზოგადად წარმოადგენს სტრატეგიული მართვის ხანგრძლივ და უწყვეტ პროცესს, რომელიც შეიცავს სტრატეგიულ დაგეგმვას, პოლიტიკურ-ეკონომიკურ ანალიზს, შესაძლო მოვლენების პროგნოზირებას, გადაწყვეტილებათა სათანადო იმპლემენტაციას, მოვლენების მონიტორინგს და უკუკავშირს.

ნაშრომი ეხება საქართველოში საჯარო მმართველობის სისტემის წინაშე არსებულ გამოწვევებს, შედარებით ანალიზის მეთოდით ჩატარებულია კვლევა სახელმწიფო სამართლის სპეციალისტთა და საკონსტიტუციო კომისიის წევრებს შორის საქართველოში არსებულ მმართველობითი სისტემის შესახებ. ნაშრომში განხილულია ასევე „შეთანხმება საქართველო-ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ“, რის საფუძველზეც ქვეყანამ იკისრა საჯარო მმართველობის სისტემის რეფორმის გატარების ვალდებულება 2020 წლამდე.

**საკვანძო სიტყვები:** ასოცირების შეთანხმება; ევროკავშირი; კარგი მმართველობა; კონსტიტუცია; პრეზიდენტის უფლებამოსილება; საპარლამენტო მოდელი; საპრეზიდენტო მმართველობა; საჯარო მმართველობა; საჯარო მმართველობის რეფორმა; შედარებითი ანალიზი.

**სახელმწიფო მართვა: მოძღვრების ევოლუცია**

საჯარო მმართველობის (ინგლისურად Public Administration) დანიშნულების გასაგებად თავდაპირველად ზუსტად უნდა გაირკვეს ამ ცნების შემადგენელი ტერმინები. ტერმინი „საჯარო“ (Public) წარმოდგება ლათინური სიტყვისგან პოპულუს და ზოგადად ხალხს, საზოგადოებას, გარკვეულ ტერიტორიაზე ან სახელმწიფოში ადამიანთა ერთობას ნიშნავს. პოლიტიკური მეცნიერება საჯარო-ს განსაზღვრავს, როგორც ადამიანთა ერთობლიობას, რომლებსაც საერთო სახელმწიფოებრივი ინტერესები და მიზნები აქვთ. [1, გვ. 140]

ტერმინი „მმართველობა“ (ამ შემთხვევაში – Administration) ასევე ლათინური წარმოშობის არის (administrare) და სიტყვასიტყვით „მართვას“ „ხალხზე ზრუნვას“, „საქმის მოგვარებას“ ნიშნავს. კონკრეტულ სახელმწიფოში მცხოვრები

ადამიანების ინტერესებს მთავრობა წარმოადგენს. ამიტომ, მისი მხრიდან ნებისმიერი სახის მოქმედებას და გადაწყვეტილებას სახელმწიფო მართვა ანუ საჯარო ადმინისტრირება, საჯარო მმართველობა ეწოდება. [2, გვ. 11]

აკადემიურ ლიტერატურაში საჯარო მართვისა და სახელმწიფო მართვის მრავალი დეფინიცია გვხვდება. მაგ., სახელმწიფო მართვა განმარტებულია, როგორც „დასახული პოლიტიკური მიზნების განხორციელება“ [3, გვ. 2], საჯარო მართვა – როგორც სხვადასხვა ჯგუფების კოოპერაცია სასურველი მიზნის მისაღწევად [2, გვ. 3]. ვუდრო უილსონის დეფინიციით საჯარო ადმინისტრირება არის საჯარო სამართლის დეტალური და სისტემატური განხორციელება. ზოგადად სამართლის ყოველი კონკრეტული ნორმის გამოყენება შეიძლება განიხილოს ადმინისტრირების ფორმად. ლეონარდ დ. ვაითის მიხედვით „საჯარო მმართველობის სისტემა არის კანონების, კოდექსების, რეგულაციების, ადათ-წესების და ჩვეულებების ერთობლიობა, რომელიც გავრცელებულია მოცემულ დროს მოცემულ იურისდიქციაში საჯარო პოლიტიკის გასატარებლად“. მეორე მხრივ შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო მმართველობის ძირითადი ამოცანა არის პოლიტიკური ფასეულობების იმპლემენტაციისთვის საჭირო ბერკეტების მოძიება. ასეთუ დეფინიციით საჯარო ადმინისტრირება არის „საჯარო პოლიტიკის გასატარებლად ინდივიდუალური და ჯგუფური ძალისხმევის კოორდინაცია. ის ძირითადად მოიცავს მთავრობის ყოველდღიურ საქმიანობას“ [4, გვ. 3].

სხვა ავტორები თვლიან, რომ რომ საჯარო ადმინისტრირების განმარტება და მისი არსის გადმოცემა შეუძლებელია ზოგადი და მოკლე დეფინიციით. ამის ნაცვლად, შეიძლება ჩამოყალიბდეს პუნქტები, რომელთა ერთობლიობაც შეიძლება განვიხილოთ საჯარო მმართველობის დეფინიციად. ამრიგად შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო მმართველობა არის:

- საზოგადოებრივ გარემოში ერთობლივი გუნდური ძალისხმევა;
- აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და მართლმსაჯულების ორგანოები და მათი ურთიერთკავშირი.
- პოლიტიკური პროცესების შემაღენელი ნაწილია, ვინაიდან საჯარო მმართველობა მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საჯარო პოლიტიკის ფორმულირებაში.

აკადემიურ ლიტერატურაში არსებული დეფინიციების სიმრავლე მიანიშნებს იმ ფაქტზე, რომ მეცნიერებს შორის არ არსებობს კონსენსუსი ერთ უნივერსალურ დეფინიციაზე. მაინც, შესაძლებელი დავასკვნათ, რომ საჯარო მართვა ეს არის ინსტრუმენტი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების პრაქტიკული რეალიზაციისთვის, მოქმედების პროცესი და საშუალება, რომლითაც მთავრობის მიერ დასახული მიზნები და გეგმები სისრულეში მოდის.

მინოზბრუქის მესამე კონფერენციაზე 2008 წელს მეცნიერები შეთანხმდნენ, რომ საჯარო ადმინისტრაცია ანუ საჯარო მართვა არის „საზოგადოებაში არსებული კოლექტიური ურთიერთობების, დიალოგის და მოქმედების პროცესი, რომელიც მიზნად ადამიანის კეთილდღეობას ისახავს“. [3, გვ. 4]

### **საჯარო მმართველობა საქართველოში**

1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის „საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტის“ თანახმად: „დამოუკიდებელი საქართველოს პოლიტიკური ფორმაა დემოკრატიული რესპუბლიკა“. უფრო კონკრეტულია 1921 წლის კონსტიტუციის პირველი მუხლი, რომლის მიხედვით პოლიტიკური წყობილების „მუდმივი და უცვლელი ფორმა“ არის დემოკრატიული რესპუბლიკა. ორი საკონსტრუქციო კომისიის თითქმის სამწლიანი მოღვაწეობა დასრულდა 1921 წლის 21 თებერვალს კონსტიტუციის მიღებით, რომელშიც მმართველობის ფორმა ხელისუფლების დანაწილების პრაქტიკულად უცნობ მოდელს ეყრდნობოდა. რესპუბლიკური მმართველობის ამ სისტემაში არ არის გათვალისწინებული სახელმწიფო მეთაურის თანამდებობა და მისი ტრდიციული ფუნქციები გადანაწილებულია სამწლიანი ვადით არჩეულ პარლამენტზე და მთავრობაზე, რომლის ხელმძღვანელს სულ რაღაც ერთი წლის ვადით ირჩევენ პარლამენტი. [5] ამ სისტემას რეალურად არ უმოქმედია, რადგან ძალაში შესვლიდან ძალიან ცოტა ხანი იარსება.

ბოლშევიკური რუსეთის მიერ საქართველოს ფაქტობრივი ანექსიის შემდეგ მიღებულ იქნა საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის 1922, 1927, 1937 და 1978 წლის კონსტიტუციები. აღნიშნულ კონსტიტუციებში ნორმები მხოლოდ ფორმალურად იყო დეკლარირებული, რომელიც რეალურად ვერ ხორციელდებოდა, ვინაიდან ქვეყანაში გამეფებული კომუნისტური პარტიის ავტორიტარული

მმართველობა. ხანმოკლე აღმოჩნდა 1990 წლის 28 ოქტომბერს არჩეული ხელისუფლების მიერ დადგენილი მმართველობის ფორმაც. სახელმწიფო ფუნქციონირებდა საპარლამენტო და ბოლოს შერეული მმართველობის რესპუბლიკის სახით.

1992 წლის დასაწყისში სამხედრო გადატრიალების გზით ხელისუფლებას დაეუფლა სამხედრო საბჭო. ცხადია, რომ საექვო ლეგიტიმურობით სარგებლობდა ამ ამხედრო საბჭოს შემდეგ ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ მიჩნეული სახელმწიფო საბჭო. ხელისუფლების ლეგიტიმაციის მცდელობად უნდა ჩაითვალოს მმართველობის მოდელი, რომელიც დამყარდა „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“ 1992 წლის 6 ნოემბრის კანონის საფუძველზე. აქაც ისევ როგორც 1921 წლის კონსტიტუციის შემთხვევაში, საყოველთაო არჩევნების გზით ცალკე აირჩა რესპუბლიკის პარლამენტი, ცალკე ამ პარლამენტის თავმჯდომარე და ამგვარად არჩეულმა პარლამენტმა თავისი თავმჯდომარე აირჩია საქართველოს სახელმწიფო მეთაურად. ამ სისტემით უგულებელყოფილი იქნა ხელისუფლების დანაწილების ტრადიციული პრინციპები, ვინაიდან ერთი პირი ერთდროულად იყო როგორც საკანონმდებლო ხელისუფლების ისე აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური.

საქართველოში დღეს მოქმედი კონსტიტუცია მიღებულია 1995 წლის 24 აგვისტოს. კონსტიტუციის მიღებით გარკვეულწილად დაძლეულ იქნა წინამორბედი პერიოდისთვის დამახასიათებელი არალეგიტიმური სახელმწიფო მმართველობის ფორმა.

1995 წელს მიღებული კონსტიტუციის ძირითადი ღირსება მის დამფუძნებელ ხასიათშია. მის საფუძველზე შეიქმნა თავისი ისტორიული ბუნებით დემოკრატიული ინსტიტუტები - ძირითადი უფლებებით განსაზღვრული სახელმწიფო, მნიშვნელოვანი კომპეტენციით აღჭურვილი საკონსტიტუციო სასამართლო, ხალხის მიერ არჩეული სახელმწიფოს მეთაური და პარლამენტი. [6]

1995-2004 წლებში საქართველოში სახელმწიფო მმართველობა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის ფორმით არსებობდა, ხოლო 2004 წლის 6 თებერვლიდან, სახეზე გვექონდა მმართველობის შერეული ფორმა - ნახევრად-საპრეზიდენტო.

საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 8 ივნისის №388 განკარგულებით, დაფუძნდა საკონსტიტუციო კომისია,



რომელიც მიზნად ისახავდა კონსტიტუციური კანონის პროექტის მომზადებას. გადაისინჯა კონსტიტუციის ტექსტის დაახლოებით ორმოცი პროცენტი, ცვლილება განიცადა კონსტიტუციურ ნორმათა მნიშვნელოვანმა ნაწილმა. განსხვავებულად განაწილდა უფლებამოსილებები და ვალდებულებები ხელისუფლების შტოებს შორის. რაც შეეხება თვითონ მმართველობის ფორმას, შეიცვალა მმართველობის მოდელიც, საქართველო გადავიდა საპარლამენტო მმართველობაზე, შესაბამისად პრეზიდენტს შეეზღუდა, ხოლო მთავრობას გაეზარდა უფლებათა არეალი.

საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელების შემდეგ, ქვეყანაში ჩამოყალიბდა განსხვავებული აზრი სახელმწიფო მმართველობის ფორმის შესახებ. აკადემიურ წრეებში არსებობს აზრთა სხვადასხვაობა თუ რა მოწყობის სახელმწიფოში ვცხოვრობთ დღეს. ერთნი აცხადებენ რომ ქვეყანაში ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობაა, მეორენი კი არგუმენტირებულად ამტკიცებენ, რომ ჩვენს ქვეყანაში საპარლამენტო მმართველობაა.

სპეციალისტთა ნაწილმა დღეს არსებულ მმართველობას ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკა უწოდა. საქართველოში პრეზიდენტს მთელი რიგი უფლებამოსილებები აქვს მინიჭებული. კონსტიტუციური სტატუსიდან გამომდინარე, პრეზიდენტი სახელმწიფოს მეთაურია, უმაღლესი მთავარსარდალია და როგორც უმაღლეს მთავარსარდალს, კონსტიტუციით გაწერილი მთელი რიგი უფლებამოსილებები გააჩნია. შესაბამისად მისი სიმბოლურობა უკან იხევს. პრეზიდენტი აირჩევა პირდაპირი გზით, რის გამოც მაღალია მისი ლეგიტიმურობის ხარისხი; საკანონმდებლო უფლებებიდან პრეზიდენტი ინარჩუნებს კანონპროექტზე ვეტოს დადების უფლებას. განსაკუთრებით იზრდება პრეზიდენტის როლი საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს, როდესაც პრეზიდენტის აქტები არ საჭიროებენ პრემიერ მინისტრის კონტრასიგნაციას.

საკითხის აქტუალობიდან გამომდინარე, ჩატარდა გამოკითხვა კონსტიტუციონალისტებთან, სამართლის ექსპერტებთან და სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრებთან, საქართველოს სახელმწიფო ფორმასთან დაკავშირებით. მოაზროვნეთა შორის აზრი ორად გაიყო. ძირითად განსახილველ ნორმებს კი ის საკონსტიტუციო

ნორმები წარმოადგენდნენ, სადაც პრეზიდენტის უფლებამოსილებებია გადანაწილებული.

სამართლის ექსპერტებმა და კონსტიტუციონალისტებმა, ასევე სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის წევრებმა სხვადასხვაგვარად განმარტეს კონსტიტუციის ის ნორმები, რომლებიც უშუალოდ პრეზიდენტის არჩევის წესს და მის უფლებამოსილებებს ეხება.

საქართველოს კონსტიტუციის 70-ე მუხლის მიხედვით, „საქართველოს პრეზიდენტი აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და აპირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით 5 წლის ვადით.“ [6] კონსტიტუციონალისტთა იმ ნაწილმა, რომელთაც ქვეყნის მმართველობის ფორმას საპარლამენტო უწიდა, აღნიშნული ჩანაწერი ნორმაში, განმარტა რომ პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევითობა არ წარმოადგენს პრეზიდენტის ინსტიტუტისათვის ლეგიტიმურობის უფრო მაღალ ხარისხს.

ამასთანავე საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლის მიხედვით, „საქართველოს პრეზიდენტი არის საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური“. [6] პრეზიდენტი არ არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ლიდერი და არც აღმასრულებელი ხელისუფლების სუბიექტი. კონსტიტუციით მას აღმასრულებელი უფლებამოსილებები მინიჭებული არ აქვს. პრეზიდენტი წარმოადგენს დამოუკიდებელ ინსტიტუტს, რომელსაც გააჩნია გარკვეული უფლებამოსილებები.

საქართველოს კონსტიტუციის 73, 73(1) მუხლებში ჩაოთველილი პრეზიდენტის უფლებამოსილებები სიმბოლური ხასიათისაა, შესაბამისად კიდევ ერთი სარწმუნო არგუმენტი იმისა, რომ საქართველოში საპარლამენტო მმართველობის ნიშნები ჭარბობს.

არსებობს განსხვავებული შეხედულება საქართველოს მმართველობის ფორმასთან დაკავშირებით. კონსტიტუციონალისტები, რომლებიც ეწინააღმდეგებიან იმ აზრს, რომ საქართველოში საპარლამენტო მმართველობაა, პარალელს აგლებენ ისეთ კლასიკურ საპარლამენტო მოდელის მოწყობის ქვეყნებთან, როგორცაა გერმანია და ინგლისი, ერთი მონარქია, მეორე რესპუბლიკა. ამ ქვეყნებში მონარქს და პრეზიდენტს მხოლოდ და მხოლოდ სიმბოლური დატვირთვა აქვთ.

აღსანიშნავია, რომ ვენეციის კომისია, ზემოთხსენებული რეფორმის განხილვისას, თავის დასკვნაში არ აკონკრეტებს,

რომ საქართველო საპარლამენტო მმართველობის მოდელზეა გადასული, მაშინ როდესაც 2010 წლის 15 ოქტომბრის ცვლილებებზე ვენეციის კომისიის დასკვნაში არაერთხელ არის ნახსენები, რომ საქართველო სუპერსაპრეზიდენტო რესპუბლიკის მოდელიდან გადავიდა შერეული, ნახევრად საპრეზიდენტო ტიპის მმართველობის მოდელზე, ანუ შეიძლება ითქვას ნახევრადსაპარლამენტო მოდელზე.

მმართველობის არცერთი ფორმა ავტომატურად არ განაპირობებს სახელმწიფო პოლიტიკური რეჟიმის დემოკრატიულობას. შეგვიძლია, მოვიყვანოთ უამრავი არგუმენტი, როგორც საპრეზიდენტო, ასევე საპარლამენტო სისტემის სასარგებლოდ. მაგალითად საპრეზიდენტო მმართველობისას ერთი კონკრეტული პირის ხელში კონცენტრირებული ძალაუფლება, იძლევა შესაძლებლობას უფრო სწრაფი და მოქნილი იყოს გადაწყვეტილებები რეფორმების განხორციელების დროს. საპარლამენტო მმართველობის გამართულად ფუნქციონირების აუცილებელი წინაპირობაა შესაბამისი საარჩევნო სიტემის არსებობა, რომელიც პარტიების პროპორციულ წარმომადგენლობას უზრუნველყოფს საკანონმდებლო ორგანოში.

### **საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგია საქართველოში**

2014 წლის ივლისში, საქართველოს პარლამენტმა რატიფიკაცია მოახდინა „საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა“, რომელიც მიზნად ისახავს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის პოლიტიკური და ეკონომიკური ურთიერთობების გაღრმავებას. აღნიშნული შეთანხმება ადგენს, რომ მთავრობამ უნდა განახორციელოს სიღრმისეული რეფორმა საჯარო მმართველობისა და საჯარო სამსახურის სფეროში, რაშიც მოიაზრება პირველ რიგში კარგი მმართველობა (გოლდ გოვერნანცე), რამაც უნდა უზრუნველყოს: თავისუფლება და უსაფრთხოება ქვეყანაში, ეფექტური და სამართლიანი მართლმსაჯულება, ეკონომიკური აღმავლობა, ინსტიტუციური განვითარება, სიღარიბისა და კორუფციის შემცირება. [7]

ნაკისრი ვალდებულებებიდან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციას დაევადა „საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევის“ შემუშავება, რომელიც მიზნად ისახავს ეფექტური მმართველობითი მექანიზმების შექმნას 2020 წლამდე. [8]

ეფექტური მმართველობის მექანიზმი უნდა იყოს გამჭვირვალე, ლეგიტიმური, ეფექტური, პროგნოზირებადი, აკმაყოფილებდეს ხალხის მოთხოვნებს და ესადაგებოდეს საყოველთაოდ აღიარებულ ევროპულ სტანდარტებს.

„საჯარო მმართველობის რეფორმაში“ მოიაზრება:

- სახელმწიფო პოლიტიკის შექმნა დაკოორდინაცია;
- ადამიანური რესურსების მართვა;
- ანგარიშვალდებულება;
- სახელმწიფო სერვისების მიწოდება;
- საჯარო ფინანსების მართვა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების

ხელშეწყობა;

საქართველოს მთავრობას 2005 წლის 14 მარტის, №46 დადგენილებით დაევალა შექმნა რეფორმის მმართველობის რეფორმის სტრატეგია, თუმცა საერთო დოკუმენტი, რომელიც ქვეყანაში მმართველობის რეფორმას შეეხებოდა არ გვაქვს.

„საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგია“, დოკუმენტი, რომელიც მოქმედმა ხელისუფლებამ არასამთავრობო სექტორს გადასცა განსახლველად, სახელმწიფოს განვითარებისა და საჯარო მმართველობის მოდერნიზება / რეფორმირების გრძელვადიან პროცესზე ამახვილებს ყურადღებას. რეფორმის ძირითადი იდეა „პროფესიული საჯარო მოხელის“ ინსტიტუტის შექმნა უნდა იყოს. აღნიშნულმა რეფორმამ ტრადიციული ბიუროკრატიული მოდელის გვერდით, „მართვის ახალი მოდელის“ ძირითადი ასპექტების გათვალისწინებით უნდა დაამკვიდროს პოლიტიკური ზეგავლენისგან დამოუკიდებელი მართვის განხორციელების მექანიზმები. იმ შემთხვევაში თუ ქვეყანაში დაიწყება სტრუქტურული ან ადმინისტრაციული ცვლილებები, ხოლო არ მოხდება მოხელეთა გადამზადება, რეალურად ეს მოხელეები ვერ შეძლებენ ეფექტური საჯარო მმართველობის განხორციელებას და გაწეული რესურსი ფუჭი გამოდგება.

მმართველობის ფორმის ცვლილებაც შესაძლოა მივიჩნიოთ საჯარო მმართველობის რეფორმის ნაწილად, თუმცა აღნიშნულზე არაფერია ნათქვამი ზემოთხსენებულ დოკუმენტში.

### დასკვნა

ქვეყანაში უნდა იყოს ნათლად ჩამოყალიბებული საერთო მიდგომა, მკაფიოდ განსაზღვრული გეზი დემოკრატიულობისკენ. სახელმწიფო უწყებები უნდა

ახორციელებდნენ კოორდინირებულ საქმიანობას შიდა დისციპლინის გათვალისწინებით. სახელმწიფო დაწესებულებები უნდა ახდენდნენ საზოგადოებრივი აზრის მობილიზებას და რეფორმატორული პოლიტიკის გატარებისას მათ გათვალისწინებას. ქვეყანაში მოქმედი პოლიტიკური პარტიები, რომლებიც აქტიური მონაწილეები არიან სახელმწიფო მმართველობის პროცესისა, უნდა ახდენდნენ ერთმანეთთან შეთანხმებულ მუშაობას და მათი მთავარი მიზანი მოქალაქეთა პოლიტიკური ნების განხორციელების ხელშეწყობა უნდა იყოს. საჯარო მმართველობის რეფორმამ, რომელიც 2020 წლამდე უნდა განხორციელდეს, უნდა დაამკვიდროს პოლიტიკური ზეგავლენისგან დამოუკიდებელი მართვის განხორციელების მექანიზმები, შექმნას დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლო, პროფესიონალი მოხელეებისგან შემდგარი საჯარო სამსახურები.

საჯარო მმართველობის რეფორმა, საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულების ნაწილია. რეფორმის იდეა საჯარო მმართველობის სტრუქტურის სიღრმისეულ ცვლილებებს გულისხმობს.

### ლიტერატურა:

#### References:

1. Wollmann, H. (2013) Administrative reforms and New Public Management modernization of (local level) public administration in Germany, Handbook Em Administração Pública.
2. Vasquez, G. M. ; Taylor, M. (2001). „Research perspectives on „the Public,,,,, In Heath, Robert Lawrence; Vasquez, Gabriel M. Handbook of public relations. USA: SAGE.
3. Hartung D. , (1950) Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe.
4. Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2011) Public Management Reform - A comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State, Oxford University Press.
5. saqarTvelos konstitucia (miRebuli 1921 wlis 21 Tebervals).
6. saqarTvelos konstitucia, (miRebuli 1995 wlis 24 agvistos).
7. asocirebis Sesaxeb SeTanxmeba erTis mxriv, evrokavSirs da evropis atomuri energiis gaerTianebas da maT wevr saxelmwifoeba da meores mxriv, saqarTvelos Soris (qarTuli Targmani).
8. saqarTvelos sajaro mmarTvelobis reformis gzamkvlevi 2020.

**Giorgi Bagaturia, Nino Kurasbediani**  
**THE MODERN PROBLEMS AND CHALLENGES OF PUBLIC**  
**ADMINISTRATION SYSTEM OF GEORGIA**

**Summary**

Public administration should be introduced in general as a long term and permanent process of strategic management, which includes strategic planning, political-economic analysis, forecasting of possible events, relevant implementation of the decisions, monitoring of performance and feedback.

The work is related to the challenges of Public administration system of Georgia, by method of comparative analysis the research has been conducted between the specialists of State Law and the members of Constitution Commission about the existed Governance System in Georgia. There are also reviewed “EU-Georgia Association Agreement” in the work, according to the Agreement Georgia has taken the obligation to conduct Public Administration system’s reform till 2020.

**Keywords:** Association Agreement; European Union; Good governance; Constitution; President's rights; Parliament system; Presidential system; Public administration; Public administration reform; Comparative analysis.

**Reviewer:** Professor Shota Dogonadze, Georgian Technical University

**Георгий Багатурия, Нино Курасбедиани**  
**СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ СИСТЕМЫ**  
**ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРУЗИИ**

**Резюме**

Процесс Государственного управления в общем случае представляет собой долгий и непрерывный процесс стратегического управления, который в свою очередь включает стратегическое планирование, политико-экономический анализ, прогнозирование возможных событий, реализацию соответствующих решений, мониторинг результатов и обратную связь.

Данная работа касается вызовов системы государственного управления Грузии, по методу сравнительного анализа проведена исследование между специалистами государственной Правы и членами Конституционной Комиссии о существующей

Государственной системе. В тезисе также рассмотрено «Соглашение об ассоциации Грузии – Евросоюза», на основе которой страна взяла на себя обязательство проведения реформы системы Государственного Управления до 2002 года.

**Ключевые слова:** Соглашение об ассоциации; Европейский союз; Хорошее управление; Конституция; Президентская власть; Парламентская система; Президентская система; Государственное управление; Реформа государственного управления; Сравнительный анализ.

**Рецензент:** Профессор Шота Догондзе, Грузинский технический университет

УДК 352/354-1

Дмитрий Белокопытов

**ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ РОЛИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОЦЕССАХ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ПУБЛИЧНО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕР В УКРАИНЕ**

*Сделан теоретический анализ понятия «гражданское общество», рассмотрены тенденции развития гражданского общества в Украине и его влияние на процессы демократизации сферы публичного управления и экономики. На основе теоретического анализа сформулированы основные направления развития гражданского общества в Украине, основой для которых автор называет процессы разгосударствления, кооперации и обеспечение соблюдения баланса интересов.*

**Ключевые слова:** *публичное управление, гражданское общество, власть, местное самоуправление, демократия, демократизация, экономика*

*Постановка проблемы.* В последние несколько лет, в связи с провозглашенным курсом на европейскую интеграцию, проблемы развития гражданского общества относятся к числу наиболее обсуждаемых в Украине. Этот интерес является вполне естественным, поскольку формирование гражданского общества неразрывно связано с развитием и становлением правового государства, демократии и рыночной экономики – основополагающими ценностями Европейского союза. При этом до сих пор не прекращаются дискуссии о самой сущности этого явления. Большинство исследователей соглашаются, что гражданское общество нельзя представлять промежуточным звеном между сферой производства товаров и услуг и сферой публичного управления – оно органично проникает как в сферу политики, так и экономики. Более того, гражданское общество и правовое государство в свою очередь предполагают определенный тип экономики. А рыночная экономика, если выделить ее основные технико-экономические аспекты (развитая предпринимательская инициатива, защищены имущественные права и т.д.), в широком смысле является частью гражданского общества. Таким образом, через неразрывную связь все подсистемы детерминируют друг друга. При этом развитое гражданское общество, в свою очередь, способствует демократизации всех сфер общественной жизни, и в частности, экономики. Исходя, из вышесказанного, вопросы повышения роли гражданского общества в демократизации политических и социально-экономических отношений в Украине приобретают особую



актуальность.

*Последние исследования и публикации.* Необходимо отметить, что методологические и прикладные вопросы многоаспектной проблемы развития гражданского общества в Украине исследовались многими учеными. Среди них стоит выделить, в частности таких, как А.Амоша, Н.Борецкая, Ю. Галустян, В.Гошовская, В. Дзюндзюк, М.Долишний, Т.Заяц, С. Кадомцева, Н.Калинкина, В.Корженко, Ю.Краснов, О.Кузьмин, В.Куценко, В. Никитин, А. Палий, Т.Пантелеева, Ю.Шаров и др. Большинство имеющихся исследований рассматривали феномен гражданского общества исключительно в контексте создания условий для его развития. Между тем, по завершении этапа его становления, насущным является вопрос повышении его роли в процессах социально-экономического и политического развития Украины.

Исходя из этого, *целью данной статьи* является определение основных направлений развития гражданского общества в Украине, в частности относительно обеспечения участия его институтов в процессах демократизации сферы публичного управления и экономики.

*Изложение основного материала.* Основные концептуальные положения о гражданском обществе были сформулированы такими выдающимися мыслителями, как Н.Макьявелли, Дж. Локк, Ш. Монтескье, И. Кант, Г.Гегель, А. де Токвиль и др. Благодаря работам этих и многих других мыслителей, под гражданским обществом сегодня принято понимать:

– во-первых, ассоциации людей, в которых каждый человек имеет неотчуждаемые права (одним из важнейших среди которых есть право собственности), является равноправным с другими членами общества, самостоятелен в выборе гражданского состояния;

– во-вторых, негосударственные общественные союзы людей, объединившихся по социальной, этнической, религиозной и другой принадлежности, политическим, экономическим, профессиональным и другим интересам;

– в-третьих, формирование общественных отношений, которые развиваются и функционируют на самоуправляющихся началах, а также путем проявления интересов и воли отдельных индивидов и их ассоциаций, действующих в свободном от государственно-правового воздействия социальном пространстве» [3].

Таким образом, сфера распространения влияния гражданского общества является очень широкой, затрагивая, и политику, и экономику, и местное самоуправление. В связи с этим важно

рассмотреть несколько аспектов его развития, а именно, его влияние на публичное управление и экономические отношения.

*1) Демократизация публичного управления*

Отметим, что в современной государственноуправленческой литературе гражданское общество стало ключевым концептом в изучении процесса демократизации общественных отношений. Если под демократией в основном понимается форма коллективного принятия решений, основанная на принципах общественного контроля и политического равенства [2, с.18], то демократизация – это процесс, ведущий к демократии, который имеет как формальное институциональное, так и неформальное, но более качественное общественное измерение. Как утверждает Д.Битам, наибольшим проявлением демократии является «то, когда все члены сообщества пользуются эффективными равными правами и принимают непосредственное участие в принятии решений» [7, с.55]. Таким образом, основными результатами процесса демократизации должен стать эффективный общественный контроль и равенство прав в сфере управления публичными делами (независимо от сферы, политической, экономической, экологической и т.д.).

При этом с тех пор в Украине всеми (учеными, политиками, обществоведами) признается факт незавершенности демократических преобразований и продолжают дискуссии о влиянии государства на общественные процессы и о балансе сил государственной власти и гражданского общества [4]. Положительным трендом, который вселяет надежду на успешные перспективы демократизации стали процессы самоорганизации граждан Украины. Ее проявлениями стали революционные события 2004-2005 гг., а также 2013-2014 гг. Основными движущими силами смены власти в стране в те годы выступали именно формальные и неформальные общественные объединения, которые защищали свои права на свободу выбора, выступлений, участия в управлении и т.д.

С другой стороны, данные многих исследований, проведенных в последние годы, и рейтинги влиятельных международных организаций указывают на незрелость гражданского общества в Украине [1]. Так, значительная часть граждан, в основном, полагается на государство в решении своих жизненных проблем и не желает участвовать в деятельности органов самоорганизации населения, органов самоуправления, заниматься решением актуальных проблем.

При этом необходимо отметить, что наиболее важной для гражданского общества является публичная политика именно на местном уровне. Как отмечает Л.Даймонд, демократизация

общественного управления на местном уровне идет «рука об руку с развитием гражданского общества» [8].

Анализируя взаимосвязь и взаимозависимость гражданского общества и процессов демократизации, следует отметить, что гражданское общество увеличивает коллективное доверие и толерантность среди граждан, тем самым, усиливая демократию. Гражданское общество поддерживает демократию, формируя пространство для демократического участия и создавая каналы этого участия. Однако существует различие между участием и влиянием. Широко распространенная форма участия общественных объединений в деятельности консультативных и совещательных органов при органах власти не является гарантией реального влияния на политический процесс и принятие решений как в политике вообще, так и в решении местных проблем, в частности. Существование большого количества общественных организаций также автоматически не означает, что все их члены имеют возможность влиять на систему публичного управления. В связи с этим Х.Линц и А.Степан дают ряд очень важных пояснений.

Во-первых, полный переход к демократии и особенно демократическая консолидация должны включать и публично-управленческие процессы.

Во-вторых, большое отличие между государством и гражданским обществом является неправильным. Демократизация должна включать трансформацию, как государства, так и гражданского общества, которые на самом деле очень тесно взаимосвязаны и являются неразрывным целым [9, с. 8]. Это целое и является сферой публичного управления.

Именно поэтому, по мнению Дж.Коена и Е.Арато, основная задача гражданского общества в процессе становления демократии заключается не в терминах достижения определенных содержательных целей, а скорее в терминах демократизации ценностей, норм и институтов, которые, в конечном счете, внедряются в культуру публичного управления [5, с.707]. А целью и ожидаемым результатом процесса демократизации системы публичного управления является консолидация демократии. К основным критериям консолидации демократии Х.Линц и А.Степан относят:

- 1) свободное и жизнеспособное гражданское общество;
- 2) автономную политическую сферу;
- 3) наличие правового государства (соблюдение законов и приоритет прав человека);
- 4) лояльная по отношению к гражданскому обществу публичная

სამსახური;

5) ინსტიტუციონალიზირებული და დამოუკიდებელი ბიზნეს-სამსახური [9, ს.17].

Х.Линц и А.Степан считают, что процесс демократизации можно считать завершенным, когда деятельность всех органов публичного управления имеет высокий уровень свободы от влияния со стороны «одного человека», военных, религиозных структур и других авторитарных сил. Ни один режим, по их мнению, не может быть назван демократическим до тех пор, пока его правители не будут править демократически, то есть органы государственной власти не будут посягать на конституцию и законы, подавлять права человека и меньшинств, вмешиваться в дела местного самоуправления.

Между тем, многие исследователи сферы публичного управления, в т.ч. Дж.Коэн и Э.Арато, высказывают мнение, что демократия никогда не может быть полностью институционализированной, а и процесс демократизации завершенным. «Нет такого момента, когда можно было бы расслабиться и сказать: вот теперь нами достигнута совершенная процедурная институционализация принципов демократической легитимности... Демократия должна рассматриваться как истина, которая требует доказательств» [5, с.73].

Таким образом, гражданское общество является необходимым, но недостаточным условием демократизации системы публичного управления. При этом можно выделить несколько функций гражданского общества в процессе демократизации системы публичного управления на местном уровне:

- 1) формирование альтернативной точки зрения на содержание, методы и процессы публичного управления;
- 2) формирование политических лидеров для органов публичного управления;
- 3) выявление и пресечение злоупотреблений государственных служащих, работников сферы публичного управления;
- 4) агрегирование, артикуляция и представительство интересов различных социальных групп;
- 5) помощь органам публичного управления в разработке и реализации политики в различных сферах;
- 6) рост политического участия.

Итак, гражданское общество может укрепить демократию, производя политических актеров для новых демократий, выступать противовесом злоупотреблением власти, помогая органам власти в создании и внедрении публичных политик, увеличивая политическое участие и укрепляя атмосферу коллективного доверия и толерантности.

## *II) Демократизация экономики*

В современной либеральной экономической теории существует тенденция к размыванию границы между гражданским обществом и экономикой [6]. Так, например, Л.Даймонд включая экономические образования в структуру гражданского общества, называет экономические институты, производственные и коммерческие ассоциации и их союза одной из форм организаций гражданского общества, тем самым, подчеркивая его рыночно-ориентированную природу [8].

В свою очередь шведский исследователь гражданского общества А.Улин считает полезным различать гражданское общество и экономику, хотя эти сферы, по его мнению, тесно взаимосвязаны. В отличие от экономических актеров актеры гражданского общества не озабочены в первую очередь получением прибыли, но, в то же время, они часто зависят от финансовой поддержки бизнеса. Поэтому экономические актеры часто осуществляют сильное влияние на гражданское общество. Он уверен, что доминирующие экономические субъекты могут быть в такой же степени опасными для гражданского общества, как и тоталитарное государство [10].

Дж.Козн и Э.Арато считают, что основная задача современного публичного управления заключается в том, чтобы сделать гражданское общество более активным в выработке стратегий управления экономическими процессами и привести в экономику элементы демократического способа принятия решений [5, с.634]. Если гражданское общество имеет возможность влиять на политическую систему и публичное управление с помощью соответствующих организационных (комиссии, советы, общественные палаты и т.д.), то, по их мнению, необходимы такого же рода «рецепторы» и в экономике. Таким образом, по их мнению, если можно говорить о возможности внедрения демократических процедур в сферу публичного управления, то почему нельзя говорить о внедрении демократических процедур в экономические институты?! Этот процесс, по их мнению, предусматривает обеспечение увеличения различных форм участия в процессах управления, как на уровне рабочего места, так и на уровне фирм, предприятий, организаций различных форм собственности. Сам факт существования в Украине определенных форм рабочего самоуправления, комиссий по решению хозяйственных споров и соблюдения коллективных договоров, различных объединений работодателей, указывает на то, что в экономической сфере сформирована общественность, которая отстаивает ценности гражданского общества. Однако важно отметить,

что демократизация экономики должна основываться на соблюдении ряда принципов, которые подтвердили свою действенность в развитых странах.

*1) Принцип соучастия*

Любая развитая экономика, независимо от типа ее устройства, основана на сотрудничестве главных хозяйствующих субъектов: производителей, потребителей товаров и услуг, а также государства. В современных условиях данное сотрудничество все чаще приобретает форму кооперации. Кооперация может существовать в двух вариантах. Согласно первому, вопреки собственной сути, она может превращать взаимную зависимость партнеров в одностороннюю, когда один из них диктует остальным условия партнерства; согласно другому варианту, партнеры совместно определяют условия взаимодействия, на основе взаимного согласия. В первом случае речь идет о сотрудничестве, основанном на отношениях конфронтации, во втором – о кооперации, основанной на соучастии. Именно такая форма кооперации наиболее способствует демократическим стандартам. Решающей предпосылкой для такой кооперации есть ограничение экономической власти собственников, установление контроля над ней со стороны институтов гражданского общества. Ведь любое сосредоточение в одних руках экономической власти с тенденцией к монополии (частного владельца, акционерного общества, концерна или крупной международной компании, профсоюзов или рабочих советов), приводит к конфронтации и мешает, а то и делает невозможным формы сотрудничества, основанные на соучастии. В свою очередь, внедрение принципов соучастия на отдельных предприятиях приводит к демократизации не только данного предприятия, но и определенной экономической системы, а также, возможно, и всего общества.

*2) Обеспечение баланса интересов*

Если рыночный принцип максимизации прибыли ведет к чрезмерной, неоправданной требованию выживания предприятий концентрации капитала с присущими ей экспансионистскими тенденциями, то в компаниях, работающих на принципах соучастия, уже благодаря существующей в них структуры собственности, интересы прибыли, и интересы заработной платы связаны отношением взаимной соотнесенности. Тем самым они сдерживают друг друга, препятствуя максимизации как прибыли, так и заработной платы, укрепляя механизм баланса интересов. Однако в случаях дисбаланса взаимной соотнесенности, одна из сторон может прибегнуть к различным формам воздействия, в том числе и забастовке, которая относится к процедурам гражданского неповиновения и является

формой прямого влияния гражданского общества на экономические процессы. Задача институтов гражданского общества – быть независимым арбитром в таких спорах и ограничить любые формы давления на партнеров (как со стороны руководства предприятий, акционеров, так и со стороны простых работников).

### 3) Учет влияния глобализации

Вызовы глобализации создали новейший феномен: растущая угроза бегства капиталов заставляет национальные государства все более конкурировать, бороться за привлечение инвестиций, пытаться создать выгодные условия для бизнеса, приспособливая свою политику с его потребностями. В этих условиях, на первый взгляд, принцип соучастия в определенной степени (и чаще всего) выпадает из списка важнейших факторов конкурентных преимуществ (поскольку государство может обеспечить инвесторов и более выгодными предложениями). Конечно, в условиях глобализации границы внедрения механизмов экономической демократии сужаются, однако, основания для общественного контроля и возможностей проявления гражданским обществом своего влияния на мировые экономические процессы все же существуют. Это объясняется тем, что основным поставщиком «блоков для строительства» новой системы глобального управления выступают негосударственные структуры, в частности – международные неправительственные организации, а также транснациональные структуры и движения. При этом основным объектом воздействия гражданских движений и организаций являются транснациональные компании (ТНК). Кроме непосредственного соучастия в экономической деятельности ТНК гражданское общество должно сосредоточить свои силы:

- на участии в развитии институциональной и правовой демократической инфраструктуры глобального уровня;
- на формировании новых идеологических и ценностных установок для участников глобального взаимодействия, основанных на развитии кооперации, соучастия, и соблюдения глобального баланса интересов;
- на обеспечении консенсуса в процессе распределения средств, пользования природными ресурсами, недрами и т. п.

При этом следует понимать, что без давления структур глобального гражданского общества мировая политическая и экономическая элиты не станут достаточно восприимчивыми к требованиям сбалансированного мирового развития. Поэтому основной целью глобального гражданского общества является формирование таких институтов, которые бы обеспечили большую прозрачность принятия политических и экономических решений на глобальном уровне, а

также позволили бы внедрять принципы соучастия в деятельности транснациональных корпораций, что будет способствовать предотвращению глобальных социальных конфликтов.

При этом, важно понимать, что для обеспечения качественного выполнения вышеприведенных функций государство должно сегодня поддерживать развитие гражданского общества, оказав ему максимальную поддержку. Гражданское общество является крайне важным для демократизации всех сфер жизни, ибо в случае его отсутствия, не может существовать и свободный обмен мнениями между гражданами, способными публично выбирать свои идентичности, уважать свои обязанности и чужие права. Чем более развитым является гражданское общество, тем легче гражданам защищать свои интересы, тем больше у них есть возможности самореализации в различных сферах общественной жизни и тем меньше опасность узурпации политической власти теми или иными ее органами или лицами. Отстаивая материальную и духовную независимость человека от государства, добиваясь правовой гарантии такой независимости, защиты частных и общественных интересов людей, гражданское общество активно способствует процессам политической демократизации, приобретению государством признаков государства правового. Равновесие между гражданским обществом и государством является важным фактором стабильного демократического развития, а его нарушение ведет к гипертрофии публично-управленческих структур, социального отчуждения и роста социальной напряженности. В связи с этим, основными «направлениями» оказания поддержки развитию гражданского общества со стороны государства в Украине являются:

- децентрализация власти, наделение более широким спектром полномочий органов местного самоуправления;
- создание широких возможностей для участия граждан в управлении публичной сферой и решении местных проблем, в том числе благодаря законодательному расширению прав органов самоорганизации населения;
- совершенствование институтов общественного контроля, то есть развитие механизмов обратной связи органов публичного управления, бизнеса и институтов гражданского общества;
- реформа судебной системы, обеспечение максимального расширения сферы судебной защиты прав и свобод человека;
- обеспечение свободы слова и распространения информации;
- обеспечение открытости общества на основе обеспечения широчайших связей с развитыми странами;



– повышение уровня общественного сознания, преодоление социальной пассивности и нигилизма, поскольку важным является не только обеспечение высокого уровня информирования населения, но и его умения жить в условиях демократии, пользоваться ее благами, стремиться к постоянному усовершенствованию общественно-политической и экономической системы в соответствии с изменением исторических условий, а также внешней среды.

Другими словами, важным является обеспечение максимального разгосударствления всех сфер общественной жизни. Однако этот процесс не означает полного отказа от государственного влияния на социальные, экономические и политические процессы. Государству важно лишь обеспечить равные правила игры и возможности участия каждого заинтересованного субъекта в решении значимых для него хозяйственных, коммунальных, экономических, социальных или политических проблем.

**Выводы и перспективы дальнейших исследований.** Итак, в системе отношений «гражданское общество – государство – экономика», каждый элемент является крайне важным для успешного функционирования другого. Как показывает опыт развитых стран, наиболее эффективным функционирование данной системы является в условиях доминирования демократических принципов и стандартов взаимодействия. В этой связи особая роль в постсоветских странах, в частности, Украине, отводится институтам гражданского общества. Именно они может укрепить демократию, производя новых политических и общественных лидеров, выступая противовесом и контролером власти, одновременно помогая ей в создании и внедрении публичных политик, увеличивая политическое участие и укрепляя атмосферу коллективного доверия и толерантности. При этом процесс демократизации системы публичного управления никогда нельзя считать завершенным.

Говоря о влиянии гражданского общества на экономические процессы, стоит обратить внимание на необходимость внедрения принципа соучастия и развития кооперации, как на отдельных предприятиях, так и между различными субъектами экономического развития; обеспечение баланса интересов между работодателями и работниками, уменьшение негативных воздействий глобализации на экономические процессы.

Особенности и основные направления усовершенствования правовой базы для развития роли влияния гражданского общества на социально-политические и социально-экономические процессы станет предметом дальнейших исследований.

## Литература

### References:

1. Баровська А. Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи : аналіт. доп. – К. : НІСД, 2014. – 40 с.
2. Даль Р. Демократия и её критики / Р. Даль ; пер. с англ. ; под ред. М. В. Ильина. – М. : Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2003. – 576 с.
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ , 2011. / Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія :Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.
4. Кашкин В. Б. Введение в теорию коммуникации : учеб. пособие / В. Б. Кашкин. – Воронеж : Изд-во ВГТУ, 2000. – 175 с.
5. Коэн Д. Гражданское общество и политическая теория / Д. Коэн, Э. Арато – М. : Весь Мир, 2003. – 784 с.
6. Пеннингтон М. Классический либерализм и будущее социально-экономической политики / М. Пеннингтон ; пер. с англ. Ю. Кузнецова. – М. : Мысль, 2014. – 452 с.
7. Beetham D. Liberal democracy and the limits of democratization / D. Beetham // in D. Held (ed.) Prospects for Democracy: North, South, East, West, Cambridge: Polity Press. 1993. – 314 p.
8. Diamond L. Toward democratic consolidation / L. Diamond // Journal of Democracy. – 1994. – № 5.– P. 2–11.
9. Linz J. Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe / J. Linz, A. Stepan. – Baltimore : Johns Hopkins Univ. Press, 1996. – 479 p.
10. Uhlin A. Post-Soviet Civil Society. Democratization in Russia and the Baltic States / A. Uhlin // Routledge. Taylor&Francis Group. L. and N.Y., 2006. – 281 p.

**Рецензент:** профессор Вячеслав Дзюндзюк, заведующий кафедрой политологии и философии Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, доктор наук по государственному управлению.

დებიტრი ბელოუსკის მიერ  
სამოქალაქო საზოგადოების როლის ამაღლების გზებზე  
შებანაში საჯარო-მმართველობითი და ეკონომიკური  
სფეროს დემოკრატიზაციის პროცესებში

## რეზიუმე

მოცემულია „სამოქალაქო საზოგადოების“ ცნების თეორიული ანალიზი, განხილულია უკრაინაში სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ტენდენციები და მისი გავლენა საჯარო მართვისა და ეკონომიკის სფეროების დემოკრატიზაციის პროცესებზე. თეორიული ანალიზის საფუძველზე ჩამოყალიბებულია უკრაინაში სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ძირითადი მიმართულებები, რისთვისაც, ავტორის შეხედულებით, ძირითადია დენაციონალიზაციისა და კოოპერაციის პროცესები და ინტერესთა ბალანსის დაცვის უზრუნველყოფა.

**საკვანძო სიტყვები:** საჯარო მმართველობა, სამოქალაქო საზოგადოება, ხელისუფლება, ადგილობრივი თვითმმართველობა, დემოკრატია, დემოკრატიზაცია, ეკონომიკა.

**რეკენზენტი:** პროფესორი ვიანესლავ ძიუნძიუკი, სახელმწიფო მართვის მეცნიერებათა დოქტორი, უკრაინის პრეზიდენტთან არსებული სახელმწიფო მართვის ეროვნული აკადემიის ხარკოვის რეგიონალური ინსტიტუტის პოლიტოლოგიისა და ფილოსოფიის კათედრის გამგე.

**Dmitry Belokopytov**

## **WAYS TO IMPROVE ROLE OF CIVIL SOCIETY IN THE DEMOCRATIZATION PROCESS OF PUBLIC MANAGEMENT AND ECONOMIC SPHERE IN UKRAINE**

### **Summary**

It is a theoretical analysis of the concept of "civil society", the tendencies of development of civil society in Ukraine and its impact on the processes of democratization of public administration and economics. Based on the theoretical analysis of the basic directions of development of civil society in Ukraine, the basis of which the author describes the process of decentralization, cooperation and enforcement of the balance of interests.

**Keywords:** public administration, civil society, the government, local government, democracy, democratization, economy.

**Reviewer:** Professor Viacheslav Dziundziuk, doctor of sciences, Head of Political Science and Philosophy Chair of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine

**გიორგი ბალათურია, ნათია ხუნაშვილი  
მაქს ვებერისეული ბიუროკრატიული სისტემა და  
სამართლებლო საჯარო მმართველობის ორგანიზაციითა  
წინაშე არსებული მმართველობითი პრობლემები**

სტატია ეხება საქართველოს საჯარო მმართველობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებს, ბიუროკრატიული სისტემის ფორმირებასა და მართვას. ამ მიზნით სტატიაში განხილულია მაქს ვებერის ბიუროკრატიული სისტემა, როგორც პირველადი მიახლოება, ანუ ერთ-ერთი საწყისი შესაძლებლობა საქართველოს საჯარო მმართველობის ორგანიზაციებისათვის არსებული პრობლემების გადაჭრის მიზნით. მასში გაანალიზებულია ვებერისეული ძალაუფლების სამი სახე, რომლებიც მმართველობის ლეგიტიმურობას განაპირობებენ. ნაწვენებია, რომ მმართველობის იდეალური ტიპი ვებერის აზრით წარმოადგენს მართვის მანქანას, რომელსაც აქვს მხოლოდ საქმის ინტერესები, რისი რეალიზებაც ფაქტობრივად ბიუროკრატიით უნდა მოხდეს. ბიუროკრატიით და ბიუროკრატიისათვის დამახასიათებელი მოდელებით მიიღწევა ორგანიზაციის საუკეთესო ფორმა.

**საკვანძო სიტყვები:** მაქს ვებერი, ბიუროკრატია, საჯარო მმართველობა, ძალაუფლება, ლეგიტიმურობა, ორგანიზაცია, ქარიზმა, მართვის მანქანა

**მაქს ვებერისეული ბიუროკრატია**

ტერმინი ბიუროკრატია აღნიშნავს გარკვეული ტიპის ორგანიზაციულ სტრუქტურას, რომელიც პირველად გამოიყენა გერმანელმა სოციოლოგმა მაქს ვებერმა. ბიუროკრატიული ორგანიზაციების მოდელი ყველაზე ნაცნობი ორგანიზაციების მოდელია კერძო და სახელმწიფო სექტორის ორგანიზაციისათვის მთელს მსოფლიოში. საუკუნეების წინ ამ სიტყვას დადებითი მნიშვნელობა ჰქონდა და აღნიშნავდა ორგანიზაციის ეფექტურ, რაციონალურ მეთოდს, რომელიც თავის დროზე ჩაენაცვლა ავტორიტარული რეჟიმების მიერ ხელისუფლების ძალადობრივი განხორციელების პრინციპს. თუმცა დღეს მას მეტად უარყოფითი განმარტება აქვს: ეს არის ნელი არაეფექტური სისტემა, რომელიც ძალაუფლების ძალზე ბევრ შრეს შეიცავს, უამრავ ხშირად უსარგებლო კანონებსა და აკრძალვებს ეფუძნება. დღეს ბიუროკრაციას დაკარგული აქვს რაციონალურობის ის ხარისხი, რომელიც მას ვებერმა

მიანიჭა. ვებერმა ბიუროკრატის პირველი სისტემური კვლევა XX საუკუნის ადრეულ წლებში ჩაატარა. მან განსაკუთრებული მნიშვნელობა მიანიჭა თანამედროვე საზოგადოების სწრაფვას რაციონალიზაციისაკენ.

მაქსიმელიან კარლ ემილ ვებერი ( ახ ჭებერ) დაიბადა 1864 წლის 21 აპრილს პრუსიის ქ. ერფრუტში. მისი წარმომავლობა მიეკუთვნებოდა გერმანული ზედა საშუალო კლასის მაღალ კულტურულ ნაწილს. მამამისი ცნობილი პიროვნება იყო ეროვნულ-ლიბერალური პარტიის პოლიტიკაში ბისმარკის ეპოქაში და მრავალი წლის მანძილზე იყო რაიხსტაგის წევრი. რაც შეეხება მის დედას, ელენს, ის იყო ღრმად მორწმუნე პროტესტანტი, რომელმაც დიდი გავლენა იქონია მაქსის სულიერ და ინტელექტუალურ განვითარებაზე.

მაქსი გაიზარდა ბერლინში და დაიწყო სამართლის შესწავლა, შემდეგ დაინიშნა „რივატე ოხენტ“-ად ბერლინის უნივერსიტეტში.

მიუხედავად იმისა, რომ ვებერის ფორმალური კარიერა ძირითადად ეხებოდა აკადემიურ სფეროს, იგი არასოდეს არ იყო მისთვის საინტერესო. ადრეული ასაკიდან მან გზნებარე ინტერესი გამოხატა პოლიტიკურ საკითხებთან მიმართებაში. უამრავი წლის მანძილზე იგი უახლოვდებოდა პოლიტიკურად მნიშვნელოვან პირებს და აძლევდა მათ საყურადღებო რჩევებს. მისი ცხოვრების ყველაზე ნაყოფიერი წლების განმავლობაში, იგი ცხოვრობდა, როგორც კერძო მეცნიერი ნახევრად უმოქმედობის პერიოდში ჰაიდელბერგში. მის სახელს უკავშირდება არაერთი ნაშრომი: „პროტესტანტული ეთიკა და კაპიტალიზმის სული“, „მსოფლიო რელიგიათა სოციალური ფსიქოლოგია“ და კიდევ მრავალი.

პირველი მსოფლიო ომის უკანასკნელი პერიოდის განმავლობაში მან თანხმობა გასცა ვენის უნივერსიტეტში ლექციების წაკითხვის თაობაზე და საბოლოოდ 1919 წელს იგი მუდმივად დაინიშნა ეკონომიკის კათედრაზე მიუნხენში. იგი მოულოდნელად გარდაიცვალა 1920 წლის 14 ივნისს პნევმონიით, მისი ინტელექტუალური ძალების ზეობის პერიოდში [1].

### **ბიუროკრატიული იდეალური სისტემის მახასიათებლები**

ვებერის თეორიის თანახმად, საჭიროა ორგანიზაციის, როგორც ერთიანი მთლიანის სისტემატური ანალიზი. იგი გვთავაზობს ბიუროკრატის ფორმალური სტრუქტურის უმთავრესი ელემენტების დეტალურ ჩამონათვალს. მისი

კონცეფციის თანახმად, ბიუროკრატის სამი უმნიშვნელოვანესი ნიშანია: შრომის დანაწილება, იერარქიულობა და უპიროვნო წესები, რომლიც არის ნებისმიერი ქმედითი ბიუროკრატის აუცილებელი ატრიბუტები. მან ასევე აღწერა ბიუროკრატის იდეალური, რაციონალური ტიპის დამახასიათებელი ნიშნები:

- მოსამსახურე პერსონალის წევრები თავისუფალნი არიან და ემორჩილებიან მხოლოდ ხელისუფლებას თავიანთი უპიროვნო ოფიციალური მოვალეობების თვალსაზრისით;

- მკაფიოდ დადგენილი თანამდებობების იერარქია;

- ნათლადაა განსაზღვრული თანამდებობრივი ფუნქციები;

- თანამდებობაზე ინიშნებიან ხელშეკრულების

საფუძველზე;

- მათი შერჩევა ხდება პროფესიული კვალიფიკაციის თანახმად, რაც იდეალში დასტურდება გამოცდილების საფუძველზე გაცემული დიპლომით;

- ისინი ანაზღაურებას ღებულობენ ფულადი ფორმით და, ჩვეულებრივ, პენსიის მიღების უფლება აქვთ. ხელფასი გაიცემა იერარქიაში ადგილის თანახმად. მოხელეს შეუძლია თანამდებობის დატოვება;

- თანამდებობრივი მოვალეობის შესრულება მოხელის ერთადერთი და მთავარი საქმიანობაა;

- არსებობს კარიერა, ე.ი. „წინსვლის“ სისტემა უფროსობის ან დამსახურების მიხედვით და დამოკიდებულია ზემდგომთა გადაწყვეტილებებზე;

- მოსამსახურე არაა იმ დაწესებულების მფლობელი, რომელშიც მუშაობს. თანამდებობის პირს არ შეუძლია მიითვისოს არც თანამდებობა, არც მასთან დაკავშირებული შემოსავალი;

- თავისი თანამდებობრივი მოვალეობის შესრულების დროს ის მკაცრ დისციპლინას და კონტროლს ემორჩილება;

- მოხელის თანამდებობიდან გადაყენება ხორციელდება ზემდგომი ორგანოს მიერ.

უადრესად საგულისხმოა პოლიტიკის სფეროში ფასეულობათა პრობლემის ვებერისეული ანალიზი, ხელისუფლებისა და მის ლეგიტიმაციას შორის არსებული დამოკიდებულების ჩვენება.

პოლიტიკურ ურთიერთობათა ანალიზისას, ვებერისათვის მთავარი ცნებაა „ბატონობა“, რომელსაც იგი უწოდებდა გარკვეული შინაარსის ბრძანებებისადმი მოცემული ჯგუფის მორჩილების უზრუნველყოფის შესაძლებლობას, რომლის

დროსაც ძააუფლება უნდა გადაცემულიყო ზევიდან ქვევით. ბატონობის ძირითად ნიშნად თვლიდა მმართველობის აპარატის მიერ მოცემულ ტერიტორიაზე წესრიგის უზრუნველყოფის უნარს ფსიქიკური ან ფიზიკური ძალადობის მუქარით ან გამოყენების გზით, თუმცა არა მარტო ძალადობას გულისხმობს ვებერი. უნდა არსებობდეს გარკვეული ფასეულობანი, რომელსაც უნდა ემყარებოდეს მართულთა მორჩილება [2].

### **ძალაუფლება ვებერის მიხედვით**

ვებერის აზრით, არსებობს ძალაუფლების სამი სახე, რომლებიც მმართველობის ლეგიტიმურობას განაპირობებენ. პირველ რიგში, ეს არის „მუდმივი წარსულის“, ანუ ტრადიციების, ჩვეულებებისა და ადათ-წესების ავტორიტეტი. საეკლესიო იერარქიისა თუ დიდგვაროვანთა მმართველობის მსგავსი ფორმა პატრიარქალურ საზოგადოებებს ახასიათებდა. ლეგიტიმურობის მეორე სახეა „ქარიზმის მადლი“, რაც გულისხმობს პოლიტიკური ლიდერის თანდაყოლილ განსაკუთრებულ თვისებებს - ზებუნებრივ გამჭრიახობას, გენიალურობას, გამირულ სულისკვეთებას. „ქარიზმატული მმართველობა“ მიესადაგება განსაკუთრებული ნიჭით გამორჩეული პიროვნებების - მხედართმთავრების, ხალხის მიერ არჩეული მჭევრმეტყველი ტრიბუნის, პოლიტიკური პარტიების ლიდერების აღზევებას. ასეთ ლიდერებს, როგორც წესი, ზებუნებრივი, წინასწარმეტყველური აურა ახლავთ. და ბოლოს, არსებობს ლეგიტიმური ბატონობის მესამე ფორმა, რომელიც ეყრდნობა „პრაქტიკულ კომპეტენტურობას“ ანუ კანონებისა და „ლეგალური სტატუსების“ რაციონალურ მექანიზმს. მმართველობის ეს ფორმა, რომელიც „რაციონალურ-ლეგალურ“ ლეგიტიმურობად მოიხსენიება, ეყრდნობა „სახელმწიფო მსახურთა“ პროფესიონალიზმს, პასუხისმგებლობის გრძნობასა და დისციპლინას. ბუნებრივია, თანამედროვე სახელმწიფოსთვის, რომლის ფუნქციონირება განპირობებულია შრომის დანაწილებითა და ვიწრო სპეციალიზაციით, სწორედ მმართველობის მესამე, „რაციონალურ-ლეგალური“ ლეგიტიმურობის სახეობაა დამახასიათებელი. დასავლური ტიპის საზოგადოებებში სახელმწიფო მოხელეთა ანუ ბიუროკრატთა კასტის ჩამოყალიბება, ვებერის ანალიზით, დასაბამს შუა საუკუნეებში იღებს, ვინაიდან მმართველებსა და მოქალაქეებს შორის

ურთიერთობათა სპეციფიკა არსებული საქმიანობების პროფესიონალიზაციას მოითხოვდა.

შესაბამისად, ფინანსურ ურთიერთობათა მოცულობის ზრდამ ანგარიშმწარმოებლის სპეციალიზაცია გამოიწვია, სამხედრო საქმის განვითარებამ ექსპერტ-ოფიცერთა კორპუსის ჩამოყალიბებას, ხოლო სამართლის სფეროს მზარდმა დახვეწამ, პროფესიონალ იურისტთა გაჩენას დაუდო დასაბამი. ჩამოთვლილი პროფესიების პარალელურად ყალიბდებოდა პროფესიონალ სახელმწიფო მოხელეთა კასტა, რომლის ბირთვს თავდაპირველად კლერიკალური წრეების წარმომადგენლები შეადგენდნენ. ვებერის თქმით, მმართველთა მხრივ ეს ბუნებრივი არჩევანი იყო, ვინაიდან პირველ ყოვლისა ეს იყო ზედმიწევნით განათლებული ხალხი, და მეორეც, სამღვდლოება თავისი არსიდან გამომდინარე დაცული იყო ძალაუფლებისთვის ბრძოლის ცდუნებისგან. დროთა განმავლობაში „სახელმწიფო აპარატის“ შევსება თავადაზნაურობის და განსაკუთრებით, პროფესიონალ იურისტთა ხარჯზე ხდებოდა [3].

ბიუროკრატია, ამბობს ვებერი, ტექნიკურად წარმოადგენს ლეგალური ბატონობის ყველაზე წმინდა ტიპს. მისი აზრით იურიდიული განათლების გარდა ჩინოვნიკი უნდა ფლობდეს სპეციალურ განათლებას, რადგანაც მისგან მოითხოვება კომპეტენტურობა.

ფორმალურ-რაციონალური მმართველობის იდეალურ ტიპში ვებერი მოიაზრებს მართვის მანქანას, რომელსაც არ შეიძლება ჰქონდეს სხვა ინტერესები გარდა „საქმის ინტერესებისა“ და არ უნდა ექვემდებარებოდეს კორუფციას. ვებერი თვლის, რომ ასეთი ადამიანური „მანქანა“ უფრო ზუსტი და იაფია, ვიდრე მექანიკური აგრეგატი. „სამყაროს ვერავითარი მაშინერია (მანქანა) ვერ შეიძლება იმუშაოს ისეთი სიზუსტით, როგორც ამ ადამიანურმა მანქანამ და ამავე დროს იყოს ასე იაფიც“. მაგრამ მართვის მანქანა, ყოველი მანქანის მსგავსად, საჭიროებს პროგრამას. პროგრამა კი შეიძლება მას მისცეს მხოლოდ პოლიტიკურმა ლიდერმა (ან ლიდერებმა), რომლებიც გარკვეულ მიზნებს ისახავენ. ე.ი. სხვა სიტყვებით, რომლებიც მმართველობის ფორმალურ მექანიზმს აყენებენ გარკვეული პოლიტიკური ღირებულებების სამსახურში [4].

### **ვებერი და საქართველოს საჯარო მმართველობის სისტემა**

თუ შევადარებთ ვებერისეულ მოდერებებს საქართველოს საჯარო მმართველობის ფორმებს და ჩავუღრმავდებით



არსებულ პრობლემებს, მიეხვედებით, რომ ინტენსიური ევოლუციური განვითარება, გარდაქმნა და რეფორმების პროცესების რაციონალური, მიზანმიმართული წამართვა ნამდვილად საჭირო და მიზანშეწონილია. ამ მეტად რთული ამოცანების გადაჭრისთვის კი აუცილებელია უდიდესი ძალისხმევა და ორგანიზაციათა წინაშე არსებული მმართველობითი პრობლემების მოგვარება. ამიტომაც „იდეალური ტიპის ბიუროკრატიული მოდელი“ საკმაოდ კარგი ფუნდამენტია დღევანდელი კომპლექსური ორგანიზაციების მართვისთვის.

პრობლემები, რომლებიც დღესდღეობით ახასიათებს საქართველოს საჯარო მმართველობის ორგანიზაციებს, არ არის ახალი. სისტემა, რომელიც უწინ იყო, დღესაც უმტკივნეულოდ აგრძელებს მუშაობას. ამ პრობლემების მოგვარება კი პოლიტიკური დღის წესრიგის უმნიშვნელოვანეს საკითხს წარმოადგენს. აღსანიშნავია, რომ საჯარო სექტორში არსებობს მრავალი პრობლემა, რომელთა იდენტიფიცირება, გაანალიზება და გადაჭრა აუცილებელია რეფორმების პროცესის წარმატებით წარმართვისა და ეფექტური სახელმწიფო ინსტიტუტების ჩამოყალიბებისთვის.

ორგანიზაციების სტრატეგიული მართვა ერთ-ერთ მთავარ ამოცანას წარმოადგენს. ორგანიზაციის სტრუქტურის ჩამოყალიბება სირთულს წარმოადგენს, რომელიც შესაძლოა საჭიროებდეს სტრატეგიულ ცვლილებებს, მაგალითად სამუშაოსა და თანამშრომლების დაყოფას სხვადასხვა ფორმებით. იგი მაღალი დონის კოორდინაციას მოითხოვს.

ნეპოტიზმი არის ერთ-ერთი იმ პრობლემათაგანი, სხვა კიდევ მრავალ ორგანიზაციულ პრობლემებს შორის, რომელიც უხეშად არღვევს სამართლიანობის პრინციპს. ხაზი უნდა გაესვას პროფესიონალიზმისა და კვალიფიკაციის საკითხებსაც, რაც გულისხმობს შესაბამისი ცოდნისა და უნარების ნაკლებობას, უმაღლესი და პროფესიული განათლების პრობლემას.

თავად სიტყვა „ორგანიზება“ ნიშნავს მიზანმიმართულ, ეფექტურ ურთიერთობას ხალხს შორის და მათ მოქმედებას მიზნების მისაღწევად. აქედან იღებს სათავეს ორგანიზაცია. ვებერის თვითოეული ორგანიზაციის მმართველობითი მოდელი ნამდვილად კარგი საფუძველია იმ თვალსაზრისით, რომ საქართველოს საჯარო მმართველობის ორგანიზაციების მიერ გათვალისწინებულ იქნას მხოლოდ ის დადებითი ნიშნები,

რომლებიც ნამდვილად ეფექტური და რაციონალური იქნება მათი წარმატებული მუშაობისთვის.

ჯერ კიდევ უცნობია საქართველოს სოცალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური ორგანიზაციის ის კონკრეტული ფორმები, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ ქვეყნის განვითარება საკუთარი ცხოვრების წესის შესაბამისად. იმისათვის რომ ეფექტურად იმუშაონ ორგანიზაციებმა, უპირველეს ყოვლისა მათ უნდა ჰყავდეთ ძლიერი სახელმწიფო მმართველი, რომელიც გააკონტროლებს და წარმართავს სახელმწიფო იერარქიულ სტრუქტურას ამა თუ იმ ორგანიზაციებისა და ინსტიტუტების დახმარებით ზუსტად ისე, როგორც კარგმა მენეჯერმა შეიძლება აკონტროლოს და წარმართოს ამა თუ იმ კომპანიისა თუ წარმოების სტრატეგიული და ფინანსური ვითარება.

როგორც ვებერი განსაზღვრავს მმართველი უნდა იყოს ქარიზმატული, კომპეტენტური, განათლებული. იგივე უნდა მოეთხოვებოდეს მასზე დაქვემდებარებულ მოხელეებსაც.

თვით ტერმინი ქარიზმატულობა სხვადასხვა ნიშნით ხასიათდება. თეოლოგიური თვალსაზრისით იგი არის განსაკუთრებული სულიერი თვისება, რომელიც ღვთიურია, ღვთისგან ბოძებულია. მეორე მხრივ, იგი ასოცირდება ინტელექტუალურ ან სხვა რაიმე ნიჭით დაჯილდოვებულ თვისებებთან. უნდა განვასხვაოთ ქარიზმატულობის მნიშვნელობა ორგანიზაციის მართვის ამოცანებში და სახელმწიფოს მართვის თვალსაზრისით. ჩვენი აზრით, ორგანიზაციის მართვისთვის, მიუხედავად იმისა კომერციული ორგანიზაციაა თუ საჯარო მმართველობასთან დაკავშირებული, ლიდერის (ტოპ-მენეჯერის) ქარიზმატულობას შესაძლოა გადამწყვეტი მნიშვნელობაც ჰქონდეს (სხვა, ლიდერისთვის საჭირო თვისებებთან ერთად). რაც შეეხება სახელმწიფო მართვას, საზოგადოდ დიდ პოლიტიკას, აქ მმართველის – პრეზიდენტის, პრემიერ მინისტრის, მონარქის – ქარიზმატულობა არ არის არამცთუ მთავარი ელემენტი, იგი შეიძლება ხელისშემშლელიც აღმოჩნდეს სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის თვალსაზრისით. სახელმწიფოს მმართველისთვის სულ სხვა თვისებებია საჭირო. მსოფლიოს ისტორია აღნიშნულის დამადასტურებელ უამრავ მაგალითს იძლევა. განსაკუთრებით თვალსაჩინოდ ქარიზმატულობის უსარგებლობა და არასაჭიროება გამოჩნდა თანამედროვე საქართველოს დამოუკიდებლობის წლებში. ვერც პირველი

რესპუბლიკის დროს (1918-1921 წწ.) იმ დროის ქარიზმატულმა ლიდერებმა (ნოე ჟორდანია, ნოე რამიშვილი, ნიკოლოზ ჩხეიძე და სხვ.) ვერ უზრუნველყვეს ქვეყნის ეფექტური მართვა და, ვერც შემდეგ, ზვიად გამსახურდიამ, ედუარდ შევარდნაძემ და მიხეილ სააკაშვილმა. მიუხედავად, ერთი მხრივ, მათი უდიდესი პოპულარობისა მოსახლეობაში (ჟორდანია, გამსახურდია, სააკაშვილი საწყის პერიოდში) და ვერც დიდი სახელმწიფოებრივი გამოცდილებით მიღებულმა ქარიზმატულობამ (შევარდნაძე) ვერ გამოიღო ქვეყნისათვის სასურველი შედეგი სახელმწიფოს რაციონალური მართვის თვალსაზრისით. ცხადია, რომ ამ შემთხვევაში, ისეთ პატარა და სუსტ სახელმწიფოს, როგორც საქართველოა, ვერ უშველის ქარიზმატული ლიდერი. აქ სცენაზე გამოდის სულ სხვა პირობები და მოთხოვნები. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ვებერი არც გულისხმობს ქარიზმატულობის აუცილებლობას სახელმწიფოს ლიდერისთვის და ორგანიზაციების მართვაზე ფოკუსირებულს.

ვებერის კონცეფციიდან ასევე საინტერესოა ე.წ. „მართვის მანქანა“ საჯარო მმართველობის ორგანიზაციების ეფექტურობის, რაციონალურობისა და წარმატებული მუშაობის თვალსაზრისით. აქ მმართველის პიროვნული ღირებულებები უკანა პლანზე გადაწეული.

ვებერი არც კორუფციას ტოვებს ყურადღების მიღმა. საზოგადოდ, კორუფცია ერთ-ერთი ყველაზე დიდი პრობლემაა მმართველობის სისტემებში. გასაგებია, რომ ქვეყანა მაშინ იქნება ძლიერი, როგორც პოლიტიკურად, ისე ეკონომიკურად, როდესაც კორუფციის დონე მინიმუმდე იქნება დაყვანილი. კორუფციის სრულად აღმოფხვრა ალბათ შეუძლებელია და ეს მხოლოდ საქართველოს არ ეხება, თუმცა კორუფციის პრობლემა უფრო მწვავედ დგას სწორედ პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში (შედარებით ნაკლებად ბალტიის სახელმწიფოებში: ლიტვაში, ლატვიასა და ესტონეთში. თუმცა ამ ქვეყნებში, რომლებსაც ადრე ბალტიისპირეთის საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკები ეწოდებოდა, საბჭოთა კავშირის დროსაც ძალიან დაბალი იყო კორუფციის დონე). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში უკანასკნელი ათწლეულის განმავლობაში „ნაციონალური მოძრაობის“ მმართველობის დროს მმართველობის დაბალ დონეზე თითქმის სრულიად აღმოიფხვრა კორუფცია, თუმცა „სამაგიეროდ“, ჩამოყალიბდა მსხვილი ე.წ. „ელიტური“ კორუფცია მმართველობის უმაღლეს

დონეზე [5, 6]. მაინც, კორუფციასთან ბრძოლის ეფექტიანობის ამალღების მიზნით გასაზიარებელია ისეთი პრაქტიკა, როდესაც პირველივე ნიშნები იქნება გასაჯაროებულნი, რაც კორუფციის პრევენციისთვის საკმაოდ კარგ შედეგებს იძლევა.

ეს მართვის მოდელები, ერთგვარი წინაპირობაა პრობლემების შემდგომი ანალიზისა და გადაჭრისთვის, ასევე რაციონალური, ეფექტური, ცოდნაზე ორიენტირებული მმართველობის ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბებისთვის დღევანდელ საქართველოში.

### დასკვნა

და მაინც, რატომ ბიუროკრატია? მიუხედავად იმისა, რომ ამ ტერმინს ნეგატიური მნიშვნელობით მოიხსენიებენ, როგორც დადინახეთ, მას ბევრი დადებითი ნიშნებიც ახასიათებს. იგი ნიშნავს ბატონობას ცოდნაზე დაყრდნობით, ზედმიწევნით სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულებას და საქმისადმი ერთგულებას, კორუფციის აღმოფხვრას და ა.შ - სწორედ ამაში მდგომარეობს ბიუროკრატის რაციონალური საფუძველი.

ბიუროკრატია არის ორგანიზაციის საუკეთესო ფორმა, რაც შეიძლება წარმატებით განხორციელდეს გარკვეული წესების საფუძველზე ან, როგორც ვებერი ამბობს „ადამიანის ფაქტორის გათვალისწინების გარეშე“, სადაც მხოლოდ სახელწიფო ინტერესები იქნება მხედველობაში მიღებული. ყველა სფეროში (სახელმწიფო, ეკლესია, ჯარი, პარტია) კავშირების „თანამედროვე“ ფორმების განვითარება უბრალოდ ნიშნავს ბიუროკრატული მართვის მუდმივ განვითარებასა და მუდმივ გაძლიერებას. სწორედ ბიუროკრატული მართვის სტილის გაჩენა, ვებერის აზრით, არის თანამედროვე სახელმწიფოს დაბადების საწინდარი.

### ლიტერატურა:

#### References:

1. maqs veberis sociologia. maqs veberi - akademiuri biografia (frenk parkinis mixedviT), gv. 1 aRebulia veb gverdidan: <http://socium.ge/downloads/klasikurisoctheoriebi/maqs%20veberis%20sociologia.pdf>
2. malxaz macaberiZe. maqs veberis politikuri Teoria. Tbilisi 2014 w. gv. 12, aRebulia veb gverdidan: <http://www.politscience.info/pictures/Veberi-2014.pdf> ukanasknelad nanaxia 2015 wlis 1 noembers

3. gogi TuSmaliSvili. legitimuri Zalauflebis nairsaxeoba. aRebulia veb gverdidan: <http://www.24saati.ge/weekend/story/15293-legitimuri-dzalauflebis-nairsakheoba> , ukanasknelad nanaxia 2015 wlis 1 noembers
4. maqs veberis sociologia, gv.38. aRebulia veb gverdidan: <https://socpoli.files.wordpress.com/2011/06/e1839be18390e183a5e183a1-e18395e18394e18391e18394e183a0e18398e183a1-e183a1e1839de183aae18398e1839de1839ae1839de18392e18398e18390.pdf>, ukanasknelad nanaxia 2015 wlis 1 noembers
5. koba liklikaZe. saidumlo fondebi da elituri korufcia saqarTveloSi. aRebulia veb gverdidan: <http://www.radiotavisupleba.ge/content/article/3537285.html> ukanasknelad nanaxia 2015 wlis 1 noembers.
6. zaal andronikaSvili. niangi da elituri korufcia. aRebulia veb gverdidan: [http://www.radiotavisupleba.ge/content/zaal\\_andronikashvili\\_blog\\_corraption/24545304.html](http://www.radiotavisupleba.ge/content/zaal_andronikashvili_blog_corraption/24545304.html) ukanasknelad nanaxia 2015 wlis 1 noembers.

**Giorgi Bagaturia, Natia Khunashvili**

## **THE MAX WEBER'S BUREAUCRATIC SYSTEM AND GOVERNANCE PROBLEMS OF GEORGIAN PUBLIC ADMINISTRATION ORGANIZATIONS**

### **Summary**

The article deals with the most important issues of the Public Administration of Georgia, bureaucratic system formation and administration. For this aim the article reviews Max Weber's bureaucratic system as an initial approach or one of the initial ability in order to solve the problems existed in Public Organizations of Georgia. Weber's three types of power are analyzed in it which specifies management legitimacy. It's shown that ideal type of governance according to Weber's view represents Governing Machine, which has only business interests and must be actualized with bureaucracy. The best form of organization is achieved by bureaucracy and the models characteristic to the bureaucracy.

**Keywords:** Max Weber, Bureaucracy, Public Administration, Power, Legitimacy, Organization, Charisma, Governing Machine.

**Reviewer:** Professor Otar Kochoradze, Georgian Technical University

**Геоργий Багатурия, Натия Хунашвили  
БЮРОКРАТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА МАКСА ВЕБЕРА И  
УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИЙ  
ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРУЗИИ**

**Резюме**

В статье рассматриваются наиболее важные вопросы государственной администрации Грузии, формирование бюрократической системы и администрации. Для этой цели рассмотрена бюрократическая система Макса Вебера в качестве первоначального подхода или один из стартовых возможностей для решения существующих проблем организаций публичного управления Грузии. Проанализированы три типа власти по Веберу, которые определяют легитимность управления. Показано, что идеальный тип управления по Веберу представляется в виде административной машины, которая имеет только деловые интересы и должны быть воплощенной бюрократией. Лучшая форма организации достигается бюрократией и моделями, характерными для бюрократии.

**Ключевые слова:** Макс Вебер, бюрократия, публичное управление, власть, легитимность, организация, харизма, административный машина.

**Рецензент:** Профессор Отар Кочорадзе, Грузинский технический университет

УДК 351/354

Олег Гирман

## ГЕНЕЗИС НАУЧНЫХ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

*Рассмотрена эволюция научных представлений о гражданском обществе, его отношения с государством и роль в развитии местного самоуправления. Доказано, что гражданское общество имеет свои собственные интересы и функции, которые существенно отличаются от государственных и местное самоуправление является одним из важнейших институтов гражданского общества.*

**Ключевые слова:** государство, гражданин, право, государственное управление, общество, гражданское общество, местное самоуправление.

**Постановка проблемы.** Очевидно, что большую роль в развитии современного украинского общества играет эффективная система публичного управления, которое включает деятельность как государственных учреждений, так и органов местного самоуправления, органов самоорганизации населения, общественных объединений. При этом стоит отметить, что в условиях глобализации акценты публичного управления постепенно смещаются со сферы государственного строительства в сферу регионального управления и местного самоуправления. Ведь именно на этих уровнях происходят основные социально-политические и коммуникативные процессы, формируются социальные группы и идентичности, проявляется экономическая и гражданская активность. В то же время перед учеными и практиками в Украине возникает проблема определения сущности и приоритетов государственной политики, в частности по развитию местного самоуправления, характера и объема поддержки гражданских инициатив, содействия деятельности органов самоорганизации населения и тому подобное. Успешное решение поставленных проблем обуславливает необходимость осуществления тщательного научного анализа становления и развития отношений между государством и институтами гражданского общества, определение места и роли общественных объединений в процессах публичного управления, в частности, на местном уровне.

**Последние исследования и публикации.** Проблема становления институтов гражданского общества в Украине является одной из центральных в украинском государственно-управленческом дискурсе.

Так, эволюцию гражданского общества в Украине изучали Н. Бенюх, В. Никитин, А. Пухкал, С. Телешун; взаимоотношения органов публичного управления и институтов гражданского общества были объектом исследований Т. Бельской, И. Матвеевко, А. Михненко, С. Степаненко, Ю. Сурмина и др. Между тем, теоретико-исторический анализ научных представлений о месте гражданского общества в системе публичного управления не находился в поле внимания отечественных ученых. Исходя из этого, *целью статьи* является исследование и обобщение научных представлений о сущности гражданского общества и его места в системе публичного управления, в частности на местном уровне.

*Изложение основного материала.* Дискуссии о содержании понятий «публичное управление», «гражданское общество», «местное самоуправление» являются одними из центральных в науке «государственное управление». При этом одним из наиболее острых является обсуждение сущности, отношений и взаимозависимости «гражданского общества» и «местного самоуправления». Так, некоторыми учеными понятие «местное самоуправление» употребляется как обобщенное, под которым часто понимается то, что не подпадает под понятие «государственное управление», но относится к публичного управления [13; 17]. При этом право гражданина на участие в местном самоуправлении, автономность последнего по отношению к государственным органам считается определяющими чертами демократического общества. К слову, в таком качестве они признаны всеми государствами - членами Совета Европы, которая 15 октября 1985 приняла «Европейскую хартию местного самоуправления». В этом документе зафиксировано, что местное самоуправление – это, прежде всего, право граждан определенной территории на самостоятельное ведение местных дел, а также форма, способ осуществления и организации населением власти на местах. Европейская хартия местного самоуправления определяет это понятие как «право и возможность управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью публичных дел» [9].

При этом местное самоуправление имеет правовые основания организации и представления особого элемента системы публичного управления – территориальной общины, которое тоже имеет свои особенности. В современной литературе территориальная община определяется как общность людей, проживающих в пределах определенного населенного пункта, юридически оформивших общность своих интересов и взаимодействие по вопросам



жизнеобеспечения [2]. Социальная и правовая сущность территориальной общины выражается в том, что именно в ней начинают формироваться основы социальной природы межличностных отношений, закладываются признаки публичного управления, имеющие принципиальное значение для объяснения сущности феномена государства и местного самоуправления.

При этом в украинской научной литературе распространено понимание местного самоуправления как исторически обусловленной и институционализированной формы самоорганизации территориальных общин [15]. По своей сути, эта форма представляется определенным посредником в отношениях между мегасубъектом публичного управления – государством и базовым субъектом – гражданами в публично-управленческом пространстве. Между тем, по нашему мнению, местное самоуправление в роли посредника является частью более сложной системы – гражданского общества, выступая одним из его институтов. И основанием для этого служит, с одной стороны, теоретический анализ социально-правового статуса местного самоуправления, а с другой – рассмотрение истории научных представлений о гражданском обществе.

Итак, большое значение в современных теоретических концепциях местного самоуправления занимает его трактовка как процесса институционализации деятельности местных сообществ в разных сферах [3]. Институционализация понимается как процесс формирования системы норм и правил деятельности, которые закрепляют особенности каждого конкретного вида местных сообществ, позволяют выявить критерии их разграничения, особенности формирования и развития, а также содержание их функциональных особенностей в определенной социальной системе.

Отметим, что любым социальным системам свойственны регулируемые отношения взаимозависимости между индивидами и группами. Система представляет собой упорядоченную совокупность элементов, образующих определенную целостность. Характер этой упорядоченности имеет свою специфику в разных социальных явлениях, процессах, институтах, в том числе и в публичном управлении. Природу любой системы определяют ее элементы и характер взаимосвязи между ними. В результате интеграции элементов система обретает новое качество, что придает ей целостность [21].

Социальная система – это единство, структурными элементами которой являются отдельные индивиды, группы, сообщества, институты, организации, которые объединяются на основе экономических, политических, правовых, социальных культурных и

других связей, а также определенных согласованных целей [19]. Внутри общества как социальной системы функционируют подсистемы: экономическая, политическая, правовая, культурная и тому подобное. Для любой социальной системы характерны следующие основные свойства: наличие целей – внешних и внутренних, стратегических и оперативных, реалистичных или утопических; наличие границы, протяженности, определенной степени «прозрачности» или закрытости; адаптивность к внешней среде, что обеспечивает ее устойчивость и динамизм; управления и самоуправления на основе определенного соотношения единоначалия и коллективизма. Таким образом, общество представляет собой универсальный (самодостаточный, саморегулирующийся) и самовоспроизводящийся способ организации социального взаимодействия и социальных связей. В свою очередь, сложно организованное, внутренне структурированное общество, каждый из структурных элементов которого имеет групповую самосознание, закрепленное в комплексе общезначимых традиций, общепризнанных норм и т.д., а индивиды как базовые элементы этой структуры имеют относительно зрелую личностную, политическую, правовую самосознание, общие цели и понимание средств их достижения принято определять как гражданское общество [4; 10, 14; 18].

Понятие гражданского общества вошло в научный оборот благодаря научным трудам Аристотеля (384 – 322 гг. до н.э.). Исследованию природы государства, согласно мнению древнегреческого философа, должен предшествовать анализ понятия гражданина, поэтому государство есть не что иное, как совокупность граждан или гражданское общество [1]. Отношения между гражданами в обществе, как отмечал Аристотель, должно регулировать право. Не случайно в политике, лучшей, по мнению мыслителя, формы правления, царит закон. И именно Аристотель, рассматривая правления законов, а не людей, впервые выдвинул идею разделения властей, чтобы предотвратить появление тирании.

Продолжение научного обсуждения отношений между гражданином и государством произошло в эпоху Нового времени, когда впервые стала проводиться понятийная разница между дефинициями государства и гражданского общества. Одним из первых это различие заметил Т. Гоббс (1588 – 1679). Он опровергал распространенную в то время мысль о «естественном состоянии» человеческого общества как о периоде благополучия, «золотом веке». Наоборот, непрерывная война «всех против всех», по его мнению, делала жизнь людей чрезвычайно тяжелой, опасной и вызвала

потребность в защите. Установление мира, по его мнению, стало возможным только с появлением государства, которое граждане сформировали с помощью общественного договора. Т. Гоббс утверждал, что «вне государства – господство страстей, война, страх, бедность, одиночество, варварство, невежество, дикость; в государстве – господство разума, мир, безопасность, богатство, взаимопомощь, доброжелательность» [6, с. 278]. Возникновение государства, а вместе с ним и гражданского общества, по Т. Гоббсу, сделало человека человеком.

Гражданское общество, по мнению английского философа, возникает при переходе от естественного (природного) состояния первозданных, необузданных страстей, всеобщей вражды и страха к упорядоченному культурному сосуществованию, поддерживаемому властью государства. Государство устанавливает мир, порядок и меняет саму человека, превращая ее в гражданина. Гражданин, как отмечал Т. Гоббс, – это свободная, активная личность, но его свобода не должна наносить ущерб свободе других. Границы этой свободы устанавливает государство, которому люди добровольно подчиняются. Таким образом, государство ограничивает действие «естественных законов» [7].

Т. Гоббс, при этом, выделяет различия между государством и гражданским обществом. Гражданское общество, по его мнению, – это не только государство. Граждане для ведения общих дел могут образовывать различные добровольные объединения. Исходя из этого, гражданское общество состоит, по Т. Гоббсу, из множества групп или объединений граждан. Группу он определяет как определенное количество людей, объединенных общим интересом или общим делом.

В структуре гражданского общества Т. Гоббс выделил три уровня. Первый – уровень политического государства, которое объединило граждан единой властью. Второй – уровень объединений граждан. Третий – уровень отдельных граждан, являющихся подданными государя и представителями частных групп. Таким образом, согласно Т. Гоббсу, государство является самым высоким уровнем гражданского общества.

В общем, идеи Т. Гоббса о гражданском обществе определили его новое качество – оно представлялось не просто совокупностью граждан, или воли и стремлений отдельных индивидов, а образовывало новую реальность – государство.

Важное значение для понимания роли гражданского общества в публичных делах имела научная теория Дж. Локка (1632 – 1704), который разработал теорию ограниченного государства. В ней

личность, общество и государство выступали как относительно самостоятельные партнеры. Развивая теорию естественного права и договорной природы государства Т. Гоббса, Дж. Локк утверждал, что человек не совсем отчуждает все свои права государству, как считал Т. Гоббс. Государству через структуры гражданского общества личность передает только часть своих прав: «... когда определенное количество людей так объединено в одно общество, что каждый из них отказывается от своей исполнительной власти, присущей ему по закону природы, и передает ее обществу, то тогда, и только тогда, существует политическое или гражданское общество. И это происходит, когда определенное количество людей, находящихся в естественном состоянии, вступает в общество, чтобы обеспечить один народ, одно политическое тело властью одного верховного правительства, или когда кто-нибудь присоединяется к ним и вступает в определенное существующее государство» [15, с. 214].

Согласно этой логике, часть прав остается неотъемлемым достоянием личности, а остальные отчуждаются государству, но только опосредованно – через структуры гражданского общества. Поэтому именно гражданское общество является пространством генезиса права и правовых отношений. И только государство, признающее гражданское общество, по мнению Дж. Локка, может быть правовым. Следовательно, правовой характер социальных отношений, включая отношения гражданина, общины, общества и государства, является важным признаком гражданского общества. Таким образом, как отмечал Дж. Локк, только соотносительность с правом позволяет говорить об определенных социальных сообществах как об институтах гражданского общества.

Между тем, такое понимание гражданского общества в те времена разделяли далеко не все. Так, А. Фергюсон (1723 – 1816) определял «гражданское общество» как состояние цивилизованности («civility») и как следствие процесса цивилизации. При этом он также использовал «гражданское общество» как политический термин, противопоставляя западный тип публичного управления, основанный на ценностях свободы и гражданского общества восточному деспотизму, в основе которого лежит господство государства над личностью и ограничение свобод [22]. При этом термин «гражданское общество» у А. Фергюсона имел также экономическую подоплеку, поскольку «цивилизация» у него противопоставлялась варварским государствам, у которых не было частной собственности. Именно поэтому в XVIII - XIX вв. в Европе к институтам гражданского общества стали относить различные хозяйственно-экономические

образования (цеха, гильдии, коммуны и т.д.). Причем гражданское общество рассматривалось основой формирования государства, а не наоборот. В то же время гражданское общество и государство четко разделялись.

Так, В. Гумбольдт (1767 – 1835) в своей работе «Опыт установления границ деятельности государства» рассматривал три основных сферы разграничений между гражданским обществом и государством [8]. Первой, по его мнению, является система общественных организаций, которые формируются самими гражданами; второй – «естественное и общее право», характерное для гражданского общества и «позитивное право», которое формируется государством; третьей – различия между «человеком» и «гражданином». Проводя границы, разделяющие гражданское общество и государство, В. Гумбольдт не считал их равнозначными величинами. С его точки зрения, гражданское общество принципиально более значимо по сравнению с государством, а человек – по сравнению с гражданином. По той же причине «естественное и общее право», по его мнению, должно быть единым основанием для права положительного, для разработки и принятия государственных законов.

Цель существования государства, как отмечал В. Гумбольдт, – служение гражданскому обществу. Отсюда тезис: «Государственный строй не есть самоцель, он лишь средство для развития человека» [8, с. 32]. Государство, по его мнению, которое правильно реализует отведенную ему роль, в своей деятельности не должно преследовать ничего другого, кроме обеспечения внутренней и внешней безопасности граждан. Особенно серьезной опасностью для людей государство, по его мнению, становится тогда, когда начинает брать на себя патерналистскую миссию, по-отечески опекать людей. В. Гумбольдт был уверен, что воспитание в гражданах расчета на заботу о них государя (правительства, чиновников) расслабляет их волю и энергию, отучает самостоятельно решать жизненные проблемы, преодолевать трудности. Постоянное ожидание помощи со стороны государства, отмечал В. Гумбольдт, в итоге превращается в бездействие человека, приводит к бедности. Страдает также нравственность индивида: им часто и интенсивно руководят, то легко доходит до того, что он жертвует остатком своей самостоятельности и впадает в апатию. Ощутимый вред наносится и духа гражданственности. «Если каждый надеется на помощь государства по отношению к самому себе, то он, конечно, еще охотнее предоставляет ему право опеки о судьбе своих сограждан. Это обстоятельство

подрывает сострадание к ближним и делает людей менее готовыми к оказанию взаимной помощи. По крайней мере, общественная помощь наиболее эффективной будет там, где у человека есть сильное понимания, что все зависит от него» [8, с. 39].

По мнению В. Гумбольдта, чем значительнее и шире диапазон действия государственной власти, тем меньше свободы имеют индивиды и их объединения. Даже для обеспечения безопасности людей (первой гарантии их свободы) не могут быть приняты меры, нарушающие свободу, а с ней – и саму безопасность, потому что последняя при сворачивании свободы делается очевидным нонсенсом. Таким образом, В. Гумбольдт как и Дж. Локк, пришел к выводу, что государственный строй должен быть не самоцелью, а средством для удовлетворения интересов и потребностей человека.

И. Кант (1724 – 1804), поддерживая в своих научных трудах эту логику, исследовал предпосылки развития гражданского общества, которое им рассматривается в единстве с основами правового государства. По И. Канту, государственная власть всегда ограничена определенными целями, теми, для которых она создана, и образ правления должен соответствовать идее первоначального общественного договора, чтобы это правление согласовывалось с идеалами правового государства [11]. Общество, по мнению И. Канта, объединяется на основе принципов государственности только в соответствии с правовыми понятиями свободы и равенства [12].

При этом под благом и целью государства он понимал состояние согласованности институтов гражданского общества с принципами права, к чему общество и личность обязывает стремиться разум с помощью категорического императива.

Г. Гегель (1770 – 1831), также четко разделяя государство и гражданское общество, соотносил понятие гражданского общества с понятиями свободы и нравственности. Гражданское общество для него – это сфера реализации особенных, частных целей и интересов отдельной личности. Его цель – защита материальных и моральных интересов индивида.

Согласно взглядам Гегеля, государство отличается от гражданского общества тем, что оно преследует не одно только благо индивидов, а стремится к осуществлению идеи, согласно которой оно в случае необходимости готово принести в жертву личные интересы. Государство с его возвышенными и идеальными устремлениями, большими и плодотворными целями, является верховенством идеи над эгоизмом, торжеством общего объективного разума над личным субъективным. Она, по мнению Гегеля, является той целью, для

которой семья и гражданское общество выступают средствами достижения. Частные интересы человека и определенного сообщества должны в нем уступить большим интересам Родины. Государство по сути своей относится к сфере идеи и Абсолюта; следовательно, она не может, допускать эгоистических оппозиций [5].

Таким образом, гражданское общество он рассматривает как промежуточный институт в развитии человеческого общежития от семьи к государству. Социальная жизнь гражданского общества отличается от семейных отношений и жизни государства. Частные лица, группы, институты, которые руководствуются в своей деятельности гражданским правом, составляют структуру гражданского общества, где взаимодействуют частные интересы. При этом, по мнению Гегеля, общество не может стать гражданским, пока оно не станет развиваться под контролем государства. Только конституционное государство, как утверждал ученый, может оптимально сочетать личные интересы. Она выступает и как внешняя необходимость, и как имманентная цель в отношении этих интересов, интересов семьи и гражданского общества. Государство, как отмечал Г. Гегель, представляет общество в его единстве. Государство таким образом есть общий разум, которым должны проникнуться индивиды, составляющие гражданское общество, высшее могущество, которому они должны, подчиняться.

В дальнейшем, в конце XIX и XX вв. указанные научные теории выступили основой многих научных школ и подходов, в том числе стали основой формирования общинной и государственной теории местного самоуправления [17]. На основании указанных идей в гуманитарных науках, в том числе и государственном управлении, также получил распространение подход к гражданскому обществу как к комплексу общественных отношений и институтов, независимых от государства, но таких, которые активно взаимодействуют с ним и включают:

- добровольно сформированные первичные самоуправляющиеся сообщества людей (кооперативы, ассоциации, союзы, общественные организации, профессиональные, творческие, спортивные, этнические, конфессиональные и другие объединения);
- совокупность негосударственных (экономических, социальных, духовных, нравственных и других) социальных отношений;
- приватную жизнь людей, их традиции, обычаи, нравы;
- сферу местного самоуправления, законодательно защищенную от прямого вмешательства со стороны государства.

При этом признается, что в гражданском обществе социальные

процессы структурируются и воспроизводятся в виде социальных институтов, действующих, с одной стороны, в соответствии с нормами права, а с другой – удовлетворяя потребности и интересы граждан. При этом, говоря о роли в функции гражданского общества в системе публичного управления, большинство ученых сходятся на том, что оно является основой существования любого демократического государства и предпосылкой эффективного местного самоуправления. Ведь без гражданского общества ни о первом, ни о втором говорить просто нельзя.

**Выводы и перспективы дальнейших исследований.** Гражданское общество является одним из видов сложных социальных систем, которое сформировалось во время развития человеческой цивилизации, удовлетворяя насущные потребности людей в различных сферах, и в том числе по решению социально-бытовых и экономических, а также политических проблем. Выделяя ключевые признаки гражданского общества, опираясь на исторические традиции, можно выделить следующие:

- легальность (деятельность в рамках правовых норм);
- плюрализм (учета мнений и интересов его членов);
- публичность (открытое пространство коммуникаций, участия общественности);
- автономность (независимость от государства);
- артикуляцию политической воли и социальных норм;
- деятельность ради удовлетворения интересов своих членов.

Институционализация гражданского общества повлекла возникновение особого вида публичного управления – местного самоуправления. Местное самоуправление является одним из важнейших институтов гражданского общества наряду с такими институтами, как общественные организации, общественные движения, объединения и т.п. Исходя из указанного, создание эффективного местного самоуправления сегодня невозможно без активного развития институтов гражданского общества. Важная задача украинского государства на современном этапе развития, соответственно, видится в том, чтобы создать необходимые правовые и организационные условия, благоприятную политическую атмосферу для развития общественных инициатив и объединений.

Организационно-правовые механизмы развития гражданского общества в Украине станут предметом дальнейших научных исследований.



## Литература References:

1. Аристотель. Сочинения. В 4 т. / Аристотель ; пер. с древнегр. ; общ. ред. А. И. Доватура. – М. : Мысль, 1983. – Т. 4. – 830 с.
2. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні / О. В. Батанов ; заг. ред. В. Ф. Погорілко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; НАН України. – К. : [б.в.], 2001. – 260 с.
3. Волкова Н. В. Інституціоналізація місцевого самоврядування як суб'єкта управління освітою: кластерний підхід : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.04 / Н. В. Волкова. – Дніпропетр., 2013. – 20 с.
4. Воронов І. О. Виклик «Левіафану»: еволюція і перспективи громадянського суспільства : монографія / І. О. Воронов. – К. : Генеза, 2007. – 400 с.
5. Гегель Г. Ф. В. Философия права / Г. Ф. В. Гегель. – М. : Мысль, 1990. – 524 с. Гоббс Т. Сочинения в 2 т. / Т. Гоббс. – М. : Мысль, 1989. – Т.1. – 622 с.
6. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Т. Гоббс. – М. : Мысль, 2001. – 240 с.
7. Гумбольдт В. К. Опыт установления пределов государственной деятельности / В. К. Гумбольдт. – СПб. : Типо-Литография "Евг. Тиле преemn.", 1908. – 172 с.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
9. Івченко О. Г. Людина в структурі громадянського суспільства: філософія ідентичності О. Г. / Івченко ; Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. – 2-ге вид. – К. : Знання України, 2013. – 379 с.
10. Кант И. Идея всеобщей истории во всемирно гражданском плане / И. Кант // Сочинения: в 6 т. – М. : Политиздат, 1966. – Т.6. – С. 5–24.
11. Кант И. Предполагаемое начало человеческой истории / И. Кант // Трактаты и письма. – М. : Политиздат, 1980. – С. 43–59.
12. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – 2. вид., переробл. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 504 с.
13. Кравчук В. М. Громадські організації і держава: взаємовідносини в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти) : монографія / В. М. Кравчук ; Терноп. нац. екон. ун-т. –Т. : Терно-граф, 2011. – 260 с.
14. Лазор О. Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.04 / О. Д. Лазор. – Л., 2009. –

594 ს.

15. Локк Дж. Два трактата о правлении / Дж. Локк. – М. : Канон +,
16. Реабилитация. – 2009. – 400 с.
17. Овчаренко В. А. Місцеве самоврядування в Україні: історичні витоки, становлення та перспективи : монографія / В. А. Овчаренко.- К.: Логос, 2014. -911 с.
18. Проблеми формування громадянського суспільства та правової держави: історія та сучасність : зб. ст. / [З. О. Возна та ін.] ; ред. кол. : З. В. Священко, В. В. Сокирська ; Уман. держ. пед. ун-т ім. П. Тичини ; Ін-т філології та суспільствознав. ; іст. ф-т ; каф. всесвіт. історії та правознав. – Умань : [Жовтий], 2010. – 193 с.
19. Скуратівський В. А. Соціальні системи та соціологічні методи дослідження : навч. посіб. / В. А. Скуратівський, М. Ф. Шевченко ; УАДУ при Президентові України. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 188 с.
20. Соціальні системи у дискурсі синергетичної парадигми / Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова ; [за ред. В. П. Беха]. – К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2011. – 486 с.
21. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ / Ю. П. Сурмин. -К. : Межрегиональная академия управления персоналом, 2003. -363 с.
22. Фергюсон А. Опыт истории гражданского общества / А. Фергюсон ; пер. с англ. И. И. Мюрберг ; под ред. М. А. Абрамова. – М. : РОССПЭН, 2000. – 391 с.

**Рецензент:** профессор Вячеслав Дзюндзюк, заведующий кафедрой политологии и философии Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, доктор наук по государственному управлению.

**ოლეგ გირმანი**

**მეცნიერული წარმოდგენების გენეზისი სამოქალაქო საზოგადოებისა და სახელმწიფოს შრიტობით**

### რეზიუმე

განხილულია მეცნიერული წარმოდგენების ევოლუცია სამოქალაქო საზოგადოების შესახებ, მისი დამოკიდებულება სახელმწიფოსადმი და როლი ადგილობრივი თვითმართვლობის განვითარებაში. დამტკიცებულია, რომ სამოქალაქო საზოგადოებას საკუთარი ინტერესები და ფუნქციები გააჩნია, რომელიც არსებითად განსხვავდება

სახელმწიფოებრივისაგან, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობა სამოქალაქო საზოგადოების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუტია.

**საკვანძო სიტყვები:** სახელმწიფო, მოქალაქე, უფლება, სახელმწიფო მართვა, საზოგადოება, სამოქალაქო საზოგადოება, ადგილობრივი თვითმმართველობა.

**რეკვენზენტი:** პროფესორი ვიაჩესლავ ძიუნდიუკი, სახელმწიფო მართვის მეცნიერებათა დოქტორი, უკრაინის პრეზიდენტთან არსებული სახელმწიფო მართვის ეროვნული აკადემიის ხარკოვის რეგონალური ინსტიტუტის პოლიტოლოგიისა და ფილოსოფიის კათედრის გამგე.

**Oleg Girman**

## **THE GENESIS OF SCIENTIFIC IDEAS ABOUT THE INTERACTION OF CIVIL SOCIETY AND THE STATE**

### **Summary**

The evolution of scientific understanding of civil society and its relationship with the state and the role of local government. It is proved that civil society has its own interests and functions that differ significantly from state and local government is one of the most important institutions of civil society.

**Keywords:** state, citizen, law, public administration, community, civil society, local government

**Reviewer:** Professor Viacheslav Dziundziuk, doctor of sciences, Head of Political Science and Philosophy Chair of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine

**თამარ ჯავახიშვილი, ბიორბი ზირაქაშვილი**  
**ადმინისტრაციული რეფორმების მნიშვნელოვანი მიზეზები**  
**ვეროსაბჭოს შემდგომ**

ადმინისტრაციული რეფორმები თანამედროვე ევროპის სახელმწიფო მმართველობის განუყოფელი ნაწილია. რეფორმები ტარდება ევროსაბჭოს ყველა ქვეყანაში და პრაქტიკულად, შესაძლებელია ყველა სახელმწიფოში მოიძებნოს რეფორმირების მსგავსი კომპონენტები, რაც საშუალებას გვაძლევს ვისაუბროთ სახელმწიფოებრივი რეფორმირების ტრანსნაციონალური ზაციაზე.

დასაგლეთ ევროპელი მეგლეგარები ხაზს უსვამენ ოთხ ძირითად სფეროს, რომელშიც ძირითადად ადმინისტრაციული რეფორმები ტარდება: სახელმწიფო ხარჯების მართვაში; საკადრო პოლიტიკის და სამოქალაქო სამსახურის მმართველობაში; აღმასრულებელი ორგანოს ორგანიზაციული სტრუქტურის სისტემაში; პოლიტიკის განვითარებასა და რეალიზაციაში. ევროსაბჭოს ქვეყნების ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი რეფორმების მეტნაკლებად საერთო მიზეზების ანალიზმა გვაჩვენა, რომ ისინი ძირითადად უნდა დაჯგუფდნენ ორ მსხვილ ბლოკში. პირველი ბლოკი – შიდასახელმწიფოებრივი მიზეზები; მეორე ბლოკი – საერთაშორისო ანუ საგარეო მიზეზები. პირველ ბლოკს მიეკუთვნება: პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური, მმართველობითი და სამეცნიერო მიზეზები, ხოლო მეორე ბლოკი მოიცავს ბევრ საგარეო ფაქტორს, რომელთაგანაც უმთავრესად გვევლინება ევროპული ინტეგრაცია და გლობალიზაცია. ეს მიზეზები კომპლექსურად გამოხატავს ევროპის რეფორმირების მთავარ პარამეტრებს და მიმართულებებს, განსაზღვრავენ რეფორმების მიზნებს, დანიშნულებას და შინაარსს.

**საკვანძო სიტყვები:** ადმინისტრაციული რეფორმა, ევროპული გამოცდილება, ევროსაბჭოს ქვეყნები, გამოძევები მიზეზები, ფინეთი, გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, საფრანგეთი, ევროინტეგრაცია, გლობალიზაცია.

ადმინისტრაციული რეფორმები თანამედროვე ევროპის სახელმწიფო მმართველობის განუყოფელი ნაწილია. რეფორმები ტარდება ევროსაბჭოს ყველა ქვეყანაში და პრაქტიკულად, შესაძლებელია ყველა სახელმწიფოში

მოიძებნოს რეფორმირების მსგავსი კომპონენტები, რაც საშუალებას გვაძლევს ვისაუბროთ სახელმწიფოებრივი რეფორმირების ტრანსნაციონალიზაციაზე.

დასავლეთ ევროპელი მეკლევარები ხაზს უსვამენ ოთხ ძირითად სფეროს, რომელშიც ძირითადად ადმინისტრაციული რეფორმები ტარდება: სახელმწიფო ხარჯების მართვაში; საკადრო პოლიტიკის და სამოქალაქო სამსახურის მმართველობაში; აღმასრულებელი ორგანოს ორგანიზაციული სტრუქტურის სისტემაში; პოლიტიკის განვითარებასა და რეალიზაციაში. ნებისმიერი პროცესის ან გარდაქმნის შესწავლისას, ამომავალ წერტილად ყოველთვის მიიჩნევა იმ მიზეზების ანალიზი, რომელთა გამოც მოხდა ეს პროცესები. რეფორმების მიზეზები დისკუსიას იწვევს თანამედროვე პოლიტოლოგებში.

ადმინისტრაციული რეფორმები- ეს არის დაგეგმილი ევოლუციური პროცესი სტრუქტურულ-ფუნქციონალური ცვლილებებისა სახელმწიფო აპარატის მუშაობის პროცესში, რომლებიც მიმართულია ეფექტურობის გაზრდისა და აპარატის მუშაობის ხარისხის ამაღლებისაკენ. ევროსაბჭოს ქვეყნების ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი რეფორმების მეტნაკლებად საერთო მიზეზების ანალიზმა გვაჩვენა, რომ ისინი ძირითადად უნდა დაჯგუფდნენ ორ მსხვილ ბლოკში. პირველი ბლოკი - შიდასახელმწიფოებრივი მიზეზები; მეორე ბლოკი - საერთაშორისო ანუ საგარეო მიზეზები. პირველ ბლოკს მიეკუთვნება: პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური, მმართველობითი და სამეცნიერო მიზეზები, ხოლო მეორე ბლოკი მოიცავს ბევრ საგარეო ფაქტორს, რომელთაგანაც უმთავრესად გვევლინება ევროპული ინტეგრაცია და გლობალიზაცია. ეს მიზეზები კომპლექსურად გამოხატავს ევროპის რეფორმირების მთავარ პარამეტრებს და მიმართულებებს,

განსაზღვრავენ რეფორმების მიზნებს, დანიშნულებას და შინაარსს.

პირველი ბლოკის მიზეზებს თუ განვიხილავთ, პოლიტიკურ მიზეზებში ძირითადად მოიაზრება პოლიტიკური ელიტის უკმაყოფილება სახელმწიფო აპარატის მუშაობით, პოლიტიკური ელიტის სწრაფვა მოქალაქეთა ნდობის დაბრუნებისაკენ. ეკონომიკურ მიზეზებს მიაკუთვნებენ ბიუროკრატიული აპარატის შესანახად გაწეული დიდი ხარჯებით გამოწვეულ ფინანსურ პრობლემებს, წამგებიან

საწარმოებს, მართვის პროცესში დაგეგმვის ძველი მეთოდების და კონტროლის მექანიზმის გამოყენებით გაზრდილი საბიუჯეტო ხარჯებს. სოციალური მიზეზები ძირითადად მოქალაქეთა უკმაოფილებაა სახელმწიფოს მუშაობით, მოქალაქეთა მომსახურების წარმოდგენილი ხარისხით, ეკონომიკური და სოციალური განვითარების არამდგრადობით, მოსახლეობის სახელმწიფოსადმი ნდობის მკვეთრი დაცემით. რეფორმატორები ისწრაფვოდნენ, მართვის პროცესებში გამოეყენებინათ ახალი საინფორმაციო და მმართველობითი ტექნოლოგიები სახელმწიფო აპარატის სრულყოფისათვის, რათა უფრო ეფექტური და ნაკლებად ხარჯიანი გაესადათ იგი. ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი იყო ორგანიზაციულ-მმართველობითი პრობლემები. გაზრდილი ბიუროკრატიული აპარატი მძიმე ტვირთად აწვა სახელმწიფოს, ამუხრუჭებდა სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტების განვითარებას. პოლიტიკური თანამდებობის პირები საკუთარ პასუხისმგებლობას კარიერულ მუშაკებს და კერძო სექტორს გადააწერდნენ და პარალელურად ამკაცრებდნენ კონტროლს მათზე. ვითრდებოდა მართვის მეცნიერება და უფრო და უფრო მეტი პრატიკოსის ყურადღებას იქცევდა ეს დარგი. საჭირო ხდებოდა მეცნიერული პოტენციალის ჩართვა რეფორმატორულ პორცესში.

მეორე ბლოკის მიზეზებიდან ერთ ერთი წამყვანი მიზეზია ევროპული ინტეგრაცია. სწორედ ევროსაბჭოში მიმდინარე გარდაქმნებს დაემთხვა ევროპის წამყვან ქვეყნებში მიმდინარე ადმინისტრაციული რეფორმები. ამ პერიოდში მოხდა ინტეგრაციის გაღრმავება, ევროსაბჭოს გაფართოება. დიდი ბრიტანეთის, საფრანგეთის, ფინეთის და გერმანიის რეფორმებზე დიდი გავლენა იქონია ერთიანი საერთო შიდა ბაზრის ფრომირების დასრულებამ, ეკონომიკური და სავალუტო კავშირის შექმნამ, 2003 წლიდან დღემდე ევროსაბჭოს პოლიტიკური ინსტიტუტების სრულყოფამ. გლობალური ცვლილებები, რომლებიც ბიპოლარული სისტემის კრახთან იყო დაკავშირებული, ხელებს უხსნიდა ევროპას საგარეო პოლიტიკაში, ხოლო რბილმა და ხავერდოვანმა რევილუციებმა ევროპა იძულებული გახადა დაფიქრებულიყო კოორდინირებულ მოქმედებაზე საშინაო პოლიტიკაში.

ზემოთხსენებული ქვეყნები საინტერესოა იმიტაც, რომ ევროპული რეფორმების კონცეპტუალური და იდეოლოგიური საფუძვლები სწორედ აქ შემუშავდა. ასევე მნიშვნელოვანია,

რომ ისინი სახელმწიფოთა სხვადასხვა ჯგუფების წარმომადგენლები არიან და მათ სახელმწიფოს ფუნქციონირებისა და საჯარო მმართველობის ფორმები აერთიანებთ. დიდი ბრიტანეთი მიეკუთნება ანგლოსაქსურ ქვეყნებს, საფრანგეთი-ნაპოლეონის ქვეყნებს, გერმანია-გერმანულ ქვეყნებს და ჩრდილოეთის ქვეყნებს - ფინეთი.

ჩვენს მიერ ზემოთჩამოთვლილი ადმინისტრაციული რეფორმების მიზეზები კომპლექსურად გამოხატავს ევროპის რეფორმირების მთავარ პარამეტრებს და მიმართულებებს, განსაზღვრავენ რეფორმების მიზნებს, დანიშნულებას და შინაარსს.

### ლიტერატურა:

#### References:

1. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления международный опит. Москва, 2003.
2. Василенко И.А. Сравнительный анализ административных реформ в ведущих странах мира Государственное и муниципальное управление. Москва, 2007.
3. Дубровин Ю. Административно-государственное реформирование в странах Европейского Союза. Москва, 2009 .
4. Сморгунов Л.В. Административные реформы в западных странах. Москва, 2007.

**Tamar Javakhishvili, Giorgi Zirakashvili**

## **KEY REASONS OF ADMINISTRATIVE REFORMS IN EU COUNTRIES**

### **Summary**

Administrative reforms in state governance is an integral part of modern European state. Reforms are conducted in all countries of the Council of Europe. Practically, it is possible to find all the components similar to reform, that allow us to talk about transnationalization of state reforms.

Western European researchers emphasize the importance of four key areas, in which there are mostly administrative reforms in Public expenditure management; Human politics and Civil Service governance, the

executive body of the organizational structure of the system, development and realization of politics.

While studying any process or transformation, the analyzes is always key feature Due to which these processes occurred. The discussion leads to the cause of reform in modern political scientists.

Administrative-state reforms are evolutionary process of Structural and functional changes. That is aimed at increasing the effectiveness and improving the quality of the device. Based on analysis of administrative reforms of European countries, it can be notified that they should group into two major blocks. First Block-Reasons of internal state; second block-International or external causes.

In the first block are: Political, economic, social, managerial and scientific reasons, and The second block includes many external factors, where European integration and globalization are key factors. These causes express key parameters and directions; shape the goals, purpose and content of reforms.

**Keywords:** State and administrative reform, European experience, the Council of Europe countries, Causes, Finland, Germany, Great Britain, France, European integration, globalization.

**Reviewer:** Professor Otar Kochoradze, Georgian Technical University

**Тамара Джавахишвили, Георгий Зиракашвили**  
**ВАЖНЕЙШИЕ ПРИЧИНЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ В СТРАНАХ ЕВРОСОЮЗА**

**Резюме**

Административное реформирование сегодня стало неотъемлемой чертой государственного управления в современной Европе. Реформы проводятся во всех странах Евросоюза и, практически, во всех государствах можно выявить схожие компоненты реформ, что позволяет говорить о транснационализации административного реформирования. Во многом это объясняется тем, что схожие проблемы породили некоторые общие направления их решения.

Анализ наиболее общих причин административных реформ показал, что их можно сгруппировать в крупные блоки. Первый блок - внутренние причины (внутригосударственные); второй блок - внешние причины (международные).



К первому блоку можно отнести внутригосударственные причины: политические, экономические, социальные, управленческие и причины научного характера.

Ко второму блоку причин, повлиявших на ход административных реформ в странах Евросоюза, относятся внешние (международные) причины, важнейшими из которых являются европейская интеграция и глобализация. Все эти причины комплексно отражают важнейшие параметры и направления европейского реформирования, определяют его цели, назначение и содержание.

**Ключевые слова:** Административная реформа, страны Евросоюза, общие причины, Великобритания, Франция, Германия, Финляндия, европейская интеграция, глобализация.

**Рецензент:** Профессор Отар Кочорадзе, Грузинский технический университет

**ვაჟა მანია**  
**საჯარო მმართველობის დეცენტრალიზაციის**  
**საზღვარბარემული გამოცდილების შეფარებითი ანალიზი**

*სტატიაში გაანალიზებულია ევექტიანი საჯარო მმართველობის ერთ-ერთი უნივერსალური პრინციპი – დეცენტრალიზაცია.*

*დასაბუთებულია, რომ სახელმწიფოსა და საზოგადოების დინამიური განვითარება არსებითად დამოკიდებულია საჯარო მმართველობის ევექტიანობაზე და მის გონიერ და დაბალანსებულ შეხამებაზე მართვის სხვა ფორმებთან.*

**საკვანძო სიტყვები:** საჯარო მმართველობა, ადგილობრივი თვითმმართველობა, დეცენტრალიზაცია.

სახელმწიფო მოწყობის, რეგიონალური მართვის საქმეში თვითმმართველობა არის კონსტიტუციური პრინციპი. იგი მოითხოვს მმართველობის სისტემის პოლიტიკურ-ადმინისტრაციულ დეცენტრალიზაციას... ევროპის ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების ზოგად პრინციპებს განამტკიცებს „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია“. საქართველოს პარლამენტმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ რატიფიცირება მოახდინა 2004 წლის 26 ოქტომბერს, რითაც გადაიღვა კიდევ პირველი გაბედული ნაბიჯი საქართველოში დეცენტრალიზებული მმართველობის სისტემის ჩამოყალიბებისკენ. [1, გვ.196-198]

ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის რეკომენდაციის (№1811 03.10.2007 „რეგიონალიზაცია ევროპაში“) 4-ე პუნქტის თანახმად „ევროსაბჭო მხარს უჭერს რეგიონალიზაციის პროცესს მისი პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ფინანსური ევექტიანობის გამო, ვინაიდან ხელისუფლების ეს დონე უფრო ახლოსაა რეალობასთან და მოქალაქეებთან, ვიდრე სახელმწიფო“. [2]

ახალი მმართველობითი სიტუაცია და მართვის პარადიგმა განაპირობებს სტრუქტურირების ახალი ორგანიზაციული პრინციპების სიღრმისეული კონცეპტუალური დამუშავების აუცილებლობას: ერთიანი მმართველობითი ცენტრის ორგანიზაციის პრინციპების შევსებას დეცენტრალიზაციის პრინციპებით, ფუნქციონალური სტრუქტურების

ავტონომიზაციასა და ამ სტრუქტურებზე დამოუკიდებელი ქმედებებისათვის სოციალური და იურიდიული პასუხისმგებლობის დაკისრებას. [3, გვ. 330]

დეცენტრალიზაციის კონცეფციის პრაქტიკაში ეფექტიანი გამოყენებისათვის აუცილებელია დეცენტრალიზაციის ტერმინისა და კონცეფციის გაგება, იმის გაცნობიერება, თუ რას ნიშნავს ეს ტერმინი, როგორ უნდა განხორციელდეს პრაქტიკაში საჯარო ხელისუფლებისა და საჯარო მმართველობის დეცენტრალიზაცია, როგორია დეცენტრალიზაციის თავისებურებები, ღირსებები და ნაკლოვანებები, სად გადის დეცენტრალიზაციის ზღვარი.

ტერმინი „დეცენტრალიზაცია“ თავისი სტრუქტურითა და შინაარსით, წარმოადგენს ცნებას, რომელიც მოიცავს ცნებათა ფართო არეალს, რომლებიც ეხება საჯარო ადმინისტრაციისა და მთელი საჯარო ხელისუფლების სისტემის რაციონალურ სტრუქტურულ-ფუნქციონალურ ორგანიზაციასა და რეორგანიზაციას, ასევე საჯარო პოლიტიკის ფორმირების ლოგიკასა და მექანიზმებს.

არ არსებობს დეცენტრალიზაციის საყოველთაოდ აღიარებული და უნიფიცირებული გაგება. ამის ნათელ დსტურს წარმოადგენს უცხოენოვან სამეცნიერო ლიტერატურაში წარმოდგენილი მოცემული ცნების რამოდენიმე ათეული განმარტება.

უან-ბენუა ალბერტინი თანახმად, „დეცენტრალიზაცია – ესაა პოლიტიკა, მიმართული ცენტრალურ სამსახურებსა და ტერიტორიულ ქვედანაყოფებს შორის ისეთი ურთიერთობების მისაღწევად, რომელთაც ახასიათებთ ადგილებზე საკმაოდ მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებების გადაცემა“. [4, გვ. 62-63]

ნ. დობრინინის მიხედვით „დეცენტრალიზაცია – უფლებამოსელების გადაცემა ზემოდან ქვემოთ, რომელიც გულისხმობს დასახული ამოცანების დამოუკიდებლად გადაწყვეტას, დამოუკიდებლად გადაწყვეტილების მიღებას ან დამოუკიდებელ განკარგვას გადაწყვეტილებების აღსრულებისას, ინფორმაციის დამოუკიდებელ გავრცელებას“. [5, გვ. 329]

დ. ჟოვტუნოვი წერს, რომ დეცენტრალიზაცია არის “ხელისუფლების გადანაწილების პროცესი სახელმწიფო მმართველობის ცენტრალურ და ადგილობრივ, ასევე თვითმმართველობის, ორგანოებს შორის საზოგადოების ეკონომიკური და სოციალური ცხოვრების სხვადასხვა

სფეროების მართვის ეფექტიანობის ამაღლების მიზნით“. [6, გვ. 295-296)

დეცენტრალიზაცია არ წარმოადგენს ცენტრალიზაციის სრულ ოპოზიციასა და განსაკუთრებულ ალტერნატივას. ეს ორივე პრინციპი აუცილებელია საჯარო ხელისუფლების სისტემის რაციონალური ორგანიზაციისათვის, ხოლო ერთმანეთის შემავსებელი ეროვნული და სუბეროვნული როლები უნდა განისაზღვროს, კონკრეტული პირობებიდან გამომდინარე, საჯარო მმართველობის მიზნების მისაღწევად ყველაზე ეფექტიანი გზებისა და საშუალებების ანალიზის სფეროებზე.

პენსილვანიის უნივერსიტეტის პოლიტიკურ მეცნიერებათა დეპარტამენტის პროფესორი ტულია ფალეტი დეცენტრალიზაციას განსაზღვრავს როგორც პოლიტიკური სტრატეგიების პროცესსა და ერთობლიობას, საარჩევნო სისტემის რეფორმის ან კონსტიტუციური რეფორმირების ჩარჩოებში, რომლის დროსაც ხდება ხელისუფლების იერარქიულად უფრო მაღალი დონიდან იერარქიულად უფრო დაბალ დონეზე პასუხისმგებლობის, რესურსებისა და ძალაუფლებრივი უფლებამოსილებების გადაცემა. ამგვარად განსაზღვრული დეცენტრალიზაციის მისაღწევად გამიზნული პოლიტიკა არ მოიცავს ძალაუფლებრივი უფლებამოსილებების გადაცემას არასახელმწიფო სუბიექტებისათვის, და არ გულისხმობს პრივატიზაციას. [7, გვ. 34)

რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტთან არსებული სახალხო მეურნეობისა და სახელმწიფო სამსახურის აკადემიის სახელმწიფო სამსახურისა და მართვის ინსტიტუტის სახელმწიფო და მუნიციპალური სამსახურის იურიდიული უზრუნველყოფის კათედრის პროფესორის ი. პონკინის აზრით დეცენტრალიზაციის ცნება შეიძლება გულისხმობდეს უფლებამოსილებების, პასუხისმგებლობისა და რესურსების გადანაწილებას როგორც ექსკლუზიურად საჯარო ხელისუფლების ორგანოების სისტემის შიგნით (აქ იგულისხმება ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის დონე) კერძო სექტორის ორგანიზაციების რამენაირი ჩართვის გარეშე, ასევე, საჯარო ხელისუფლების ორგანოებსა და კერძო სექტორის ავტონომიურ ორგანიზაციებს შორის. მსგავსი გადანაწილება შეიძლება განხორციელდეს, როგორც მისი უზრუნველყოფი ფინანსური რესურსებისა და შესაძლებლობების გადაცემით, ასევე მის გარეშე.

ი. პონკინის კონცეფციის თანახმად, დეცენტრალიზაცია განხილული უნდა იყოს სამ ასპექტში: როგორც საჯარო მმართველობის ორგანიზაციისა და ფუნქციონირების *პრინციპი*, როგორც საჯარო მმართველობის *მეთოდი* და როგორც *პროცესი*.

საჯარო მმართველობის დეცენტრალიზაცია, როგორც საჯარო მმართველობის ორგანიზაციისა და ფუნქციონირების *პრინციპი* იურიდიულ სივცეში წარმოადგენს იმპერატივს ან შესაძლებლობას.

საჯარო მმართველობის დეცენტრალიზაცია, როგორც *მეთოდი* წარმოადგენს საჯარო-ხელისუფლებრივი კომპეტენციებისა და მასთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობის განაწილებისა და გამოჯვნის მარშრუტიზირებასა და ალგორითმიზირებას, რომელთა მეშვეობითაც ხორციელდება საჯარო მმართველობა და საჯარო პოლიტიკა, ასევე მსგავსი მმართველობისა და პოლიტიკის ფარგლებში მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღების საშუალებათა, ალგორითმთა და პროცედურათა ერთობლიობას.

საჯარო ხელისუფლებისა და საჯარო მმართველობის დეცენტრალიზაცია, როგორც *პროცესი* წარმოადგენს დროში მიმდინარე, დროის გარკვეული პერიოდისადმი მიბმულ გადაანაწილებას, დეკონცენტრაციას, რესტრუქტურისაციას ან საჯარო-სახელისუფლებო უფლებამოსილების სისტემის სხვა სახის რეორგანიზაციას და მასთან დაკავშირებულ პასუხისმგებლობას მსგავსი უფლებამოსილებისა და პასუხისმგებლობის გადასაცემად საჯარო ხელისუფლების იერარქიულად უფრო მაღალი დონიდან იერარქიულად უფრო დაბალ დონეებზე ან საჯარო ხელისუფლებისა და საჯარო მმართველობის ერთნაირი დონის ორგანოების უერთიერთქმედების სისტემის ფარგლებში. [8, გვ. 64-66]

ამგვარად სამეცნიერო ლიტერატურაში დეცენტრალიზაცია განიხილება როგორც დადებითი მოვლენა. ავტორთა უმრავლესობა იზიარებს აზრს იმის შესახებ, რომ დეცენტრალიზაციის პრინციპის რეალიზაცია უზრუნველყოფს საჯარო მმართველობის ხარისხისა და ეფექტიანობის ზრდას, ხოლო თავად ეს პრინციპი უშუალოდაა დაკავშირებული საჯარო მმართველობის ინოვაციურ მოდელებთან, რომლებიც გულისხმობს მოქალაქეთა მონაწილეობის შესაძლებლობების გაზრდას ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური

გადაწყვეტილებების შემუშავებაში, მიღებასა და რეალიზაციაში.

სწორედ დეცენტრალიზაციის წყალობით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები იღებენ შესაძლებლობას აიღონ თავის თავზე ახალი და სულ უფრო ფართო უფლებამოსილებანი, მათ შორის იმისათვის, რომ უზრუნველყონ საჯარო მომსახურების უფრო ფართო სპექტრის მიწოდება, უფრო აქტიურად, ეფექტიანად და დამოუკიდებლად გადაწყვიტონ რეგიონალური და ადგილობრივი საკითხები.

ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია აუქმობესებს საჯარო მომსახურების მიწოდების ხარისხს:

- დეცენტრალიზაცია საშუალებას იძლევა უზრუნველყვით მიწოდებული საჯარო მომსახურების უფრო მრავალფეროვანი სპექტრი, ასევე მათი მიწოდების ხერხების მრავალფეროვნება იმდამკვეთად, რომ მსგავსმა მომსახურებამ შეძლოს უფრო ზუსტად ასახოს სახელმწიფოს სხვადასხვა რეგიონების განსხვავებული პრიორიტეტები;

- გეოგრაფიული და ბიუროკრატიული ბარიერების (მომსახურების უშუალო მიწოდებელსა და მმართველ რგოლს შორის) შემცირების ხარჯზე დეცენტრალიზაციას შეუძლია ხელი შეუწყოს მომსახურების მიწოდებაზე კონტროლის უზრუნველყოფის ხარჯების შემცირებას, ასევე ხელს შეუწყობს საჯარო მომსახურების მიმღებთა (მომხმარებელთა) მოთხოვნილებებზე მმართველობითი რგოლის რეაგირების ოპერატიულობისა და ეფექტიანობის ამაღლებას;

- დეცენტრალიზაცია იძლევა გარანტიას, რომ საჯარო მომსახურების გაწვევისათვის გამიზნული სახსრები განაწილებული იქნება ყველა რეგიონს შორის უფრო მეტი შესაბამისობითა და დასაბუთებით.

კრებულში „საჯარო მმართველობის პრაქტიკა საფრანგეთში“ აღნიშნულია დეცენტრალიზაციის შემდეგი ამოცანები:

- დაუახლოვოთ საჯარო ადმინისტრაცია მოქალაქეებს, მათ პრობლემებსა და საჭიროებებს, ამ დროს საჯარო ადმინისტრაციის ორგანოები იღებენ შესაძლებლობას უფრო საგნობრივად და ეფექტიანად შეასრულონ თავიანთი ფუნქციები;

- დავაახლოვოთ თვითონ საჯარო (სახელმწიფო და მუნიციპალური) მოხელეები იმ ხელმძღვანელთან, რომელიც უშუალოდ არის დაკავებული საჯარო მმართველობის

საკითხებით საქმიანობის მოცემულ სფეროში, რაც იძლევა სამასხურეობრივ-იერარქიული ურთიერთობების კუმანიზაციის საშუალებას;

- საშუალება მიეცეს საჯარო მოსამსახურეებს უფრო სრულად გამოავლინონ თავიანთი შესაძლებლობები და ინიციატივა, ვინაიდან ისინი იღებენ უფრო ფართო უფლებამოსილებებს და მანევრირების მეტ თავისუფლებას;

- დამყარდეს უფრო პირდაპირი ურთიერთობები სახელმწიფოსა და თვითმმართველობის ადგილობრივ ორგანოებს შორის. [9, გვ. 70-71]

ნ. დობრინინის მიხედვით დეცენტრალიზაციის ძირითად უპირატესობებს მიეკუთვნება:

- სახელმწიფოს ფარგლებში არსებული ერთობების თავისებურებები და მათთვის ყველაზე მისაღები საჯარო-ხელისუფლებრივი მექანიზმების ფორმირება;

- ცენტრალური ხელისუფლების განთვისუფლება ჭარბი რაოდენობის ფუნქციების უღლისაგან (და შესაბამისად, დარჩენილების აღსრულების ეფექტიანობის ამაღლება);

- ადგილობრივი სეპარატიზმის გადაყვანის შესაძლებლობა კონსტრუქციული ურთიერთობის კალაპოტში (აგრეთვე შესაძლოა ცენტრიდანული ტენდენციებისა და პერიფერიული ნაციონალიზმის ზეგავლენისაგან სახელმწიფოს დაშლის თავიდან აცილება);

- საჯარო მმართველობის დაახლოება ობიექტთან და საჯარო ხელისუფლების ძირითად წყაროსთან - ხალხთან. [10, გვ. 210]

ტულია ფალეტის მიხედვით ადმინისტრაციულმა დეცენტრალიზაციამ შეიძლება მოახდინოს როგორც დადებითი, ასევე ნეგატიური ზემოქმედება სახელმწიფო ხელისუფლების რეგიონალური (სუბნაციონალური) ორგანოების ავტონომიასა (ბიუროკრატიული ავტონომია) და საქმიანობის ეფექტიანობაზე, და რომ ეს დამოკიდებულია მოცემულ სფეროში განხორციელებული სახელმწიფო პოლიტიკის თავისებურებებზე. თუკი დეცენტრალიზაცია ხელს უწყობს ადგილობრივ და რეგიონალურ სახელმწიფო ბიუროკრაციას, ეხმარება აღმასრულებელი ხელისუფლების ადგილობრივი და რეგიონალური ორგანოების თანამდებობის პირთა პროფესიონალიზმისა და კვალიფიკაციის ამაღლებას, მაშინ ეს ზრდის საჯარო ხელისუფლების ადგილობრივი და რეგიონალური ორგანოების ორგანიზაციულ პოტენციალს, და

შესაბამისად იწვევს დადებით შედეგებს. მაგრამ, თუკი ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია მიმდინარეობს, მაგალითად, ხშირ შემთხვევაში შესაბამისი ფინანსური სახსრების გადაცემის გარეშე, ამას შეიძლება მოჰყვეს აღმასრულებელი ხელისუფლების ადგილობრივი და რეგიონალური ორგანოების დამოუკიდებლობის დონის დაქვეითება.

დეცენტრალიზაციის გამოყენების პირობებში მსოფლიოს ბევრ სახელმწიფოში გაიზარდა შემოსავლებისა და ხარჯების სუბნაციონალური განაწილება, ხშირ შემთხვევაში მნიშვნელოვანი მაკროეკონომიკური შედეგებით.

კერძოდ, ი. ბარცის აზრით „სოციალური გარანტიების მიწოდების დეცენტრალიზაცია საშუალებას იძლევა დაძლეული იქნას სოციალური დახმარების სახელმწიფო სისტემის მოუხეშავობა და ანონიმურობა“. [11, გვ. 426-427]

დეცენტრალიზაციისათვის ასევე დამახასიათებელია გარკვეული სახის ხარვეზები.

ლ. კარინო წერს, რომ თუ, მაგალითად, ძალაუფლება გადაეცემა იმ თანამდებობის პირებს, რომლებიც საკუთარი ინტერესების დაკმაყოფილებაზე უფრო ზრუნავენ, ვიდრე საყოველთაო კეთილდღეობის უზრუნველყოფაზე, დეცენტრალიზაციამ შეიძლება ხელიშეუწყოს სახელმწიფოში კორუფციული მდგომარეობის განვითარებას და ტანამდებობის პირების მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების ბოროტად გამოყენებას. ამგვარად, დეცენტრალიზაციას აუცილებლად თან უნდა ახლდეს ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის მექანიზმების შექმნა.

დეცენტრალიზაციამ, შესაძლოა, ერთდაგვარად ძირი გამოუთხაროს ეროვნულ ერთობას, აიძულოს რეგიონების მოსახლეობა თავისი თავი უფრო მეტად რეგიონებთან გააიგივონ, ვიდრე მთლიანობაში მთელ ერთან, ასევე მას შეუძლია გამოიწვიოს საჯარო მმართველობის არაუფექტიანობა, ხარჯების ზრდა და ცალკეული სტრუქტურების ჭარბი მოღვაწეობა. იმის გამო, რომ დეცენტრალიზაცია აიძულებს ცენტრალურ (საერთოეროვნულ) ორგანოებს თანაბრად მოექცნენ ყველა რეგიონს, მას ასევე შეუძლია დააქვეითოს საჯარო ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების შესაძლებლობები – დასაბუთებულად გადაანაწილონ სახსრები მდიდარ და ღარიბ რეგიონებს შორის. გარდა ამისა დეცენტრალიზაციამ შეიძლება გამოიწვიოს



საჯარო მომსახურების მიწოდების ხარისხის დაქვეითება, კერძოდ, იმ სფეროებში, სადაც აუცილებელია სპეციალური კომპეტენციები იმის გამო, რომ ასეთი შესაძლებლობები შეიძლება შეზღუდული იქნეს საჯარო მმართველობის უფრო დაბალ დონეებზე. დეცენტრალიზაციის კიდევ ერთ ხარვეზს წარმოადგენს ის, რომ მან შეიძლება საშუალება მისცეს ადგილობრივ ელიტებს უზომო ზეგავლენა მოახდინონ რესურსების განაწილებაზე. [12, გვ. 72-73]

რუსი მეკლევარის იტროფიძოვას აზრით, ახალი საჯარო მენეჯმენტის კონცეფცია ითვალისწინებს მართვის დეცენტრალიზაციას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობის გაფართოების ხარჯზე, ხოლო მთავრობის ძირითადი ამოცანაა შეუქმნას ადგილობრივ თანამეგობრობებს შესაძლებლობა დამოუკიდებლად გადაწყვიტონ საკუთარი პრობლემები და გააკონტროლონ მისაწოდებელი საჯარო სერვისების ხარისხი. მოცემული მიდგომა შეესაბამება ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითად ფასეულობებს – ავტონომიას (დეცენტრალიზებულ მმართველობას), დემოკრატიას (მოქალაქეთა მონაწილეობას) და ეფექტიანობას (ხელისუფლების ხალხთან სიახლოვეს). სახელმწიფო გადასცემს საჯარო სერვისების მიწოდების ფუნქციებს არასახელმწიფოებრივ (კომერციულ და საზოგადოებრივ) ორგანიზაციებს, თავისთვის იტოვებს რა საერთო სტრატეგიის შემუშავებისა და კონტროლის ფუნქციებს. მსგავსი დეცენტრალიზაცია საშუალებას იძლევა უზრუნველყოს მართვის მაღალი ხარისხის მოქნილობა და ეფექტიანობა, ასევე სტიმულირებას უწევს სერვისების მიწოდებელთა შორის კონკურენციას, სამოქალაქო და სოციალური პასუხისმგებლობის ამაღლებას. ახალი საჯარო მენეჯმენტის ხარვეზს წარმოადგენს საჯარო სექტორის კომერციალიზაციაზე აქცენტის გაკეთება და სოციალურ-პოლიტიკური მონაწილეობისა და ურთიერთქმედების როლის არასათანადო გათვალისწინება. [13, გვ. 80-91]

### დასკვნა

საქართველოში საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ამაღლებისთვის აუცილებელია სოციალური სისტემების თვითორგანიზაციისა და თვითმმართველობის პროცესების აქტუალიზაცია და სახელმწიფო მმართველობის სოციალური ეფექტიანობის გაზრდა. საჯარო მენეჯმენტისა და

მმართველობის თანამედროვე კონცეფციები ეურადღებას ამახვილებენ სახელმწიფო მმართველობის მაღალ შედეგიანობასა და პოლიტიკურ პლურალიზმზე, უფლებამოსილებათა დელეგირებაზე მმართველობითი იერარქიის დაბალ დონეებზე და ხელისუფლების უფრო დაბალანსებულ განაწილებაზე, პასუხისმგებლობასა და ანგარიშვალდებულებაზე, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის განვითარებასა და გაფართოებაზე. ამ კონცეფციათა ერთ-ერთ საკვანძო მომენტს წარმოადგენს დეცენტრალიზაცია.

ჩვენ მიგვაჩნია, რომ დეცენტრალიზაცია საქართველოში განპირობებული უნდა იყოს ცენტრისა და ლოკალური თანამეგობრობების ურთიერთობების სპეციფიკით და ადგილობრივი თვითმმართველობის პოტენციალით (აქ ჩვენ ვგულისხმობთ ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკურ წონას, ადამიანურ და ფინანსური რესურსების), ვინაიდან ნებისმიერი ტიპის დეცენტრალიზაცია შეუძლებელი იქნება, თუ ადგილობრივი ხელისუფლება ისევ დარჩება ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკის უბრალო აღმსრულებლად. ამავდროულად უნდა ავლნიშნოთ, რომ მართვის დეცენტრალიზაცია არ არსებობს სახელმწიფო ინსტიტუტის გარეშე, ის ხორციელდება ცენტრალური ხელისუფლების ინიციატივით და მისი კონტროლით.

## ლიტერატურა:

### References:

1. doRonaZe S., iaSvili g. sajaro samsaxuri saqarTveloSi: reformebi, gamowvevebi – “eleqtronuli mTavroba”. Tbilisi, 2013. – 429 gv.
2. Рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1811 (2007) от 03.10.2007 «Регионализация в Европе» [http://www.coe.int/T/r/Parliamentary\\_Assembly/%5bRussian\\_documents%5d/%5b2007%5d/%5bOct2007%5d/Rec1811\\_rus.asp](http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5bRussian_documents%5d/%5b2007%5d/%5bOct2007%5d/Rec1811_rus.asp)
3. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс: В 2 т. Т. 1. – М.: Изд-во РАГС, 2011.- 464 с.
4. Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Избранные лекции / Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. – М., 2013.

5. Добрынин Н.М. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: Уч. Т. 1 / Науч. ред. А.Н. Митин. – Новосибирск: Наука, 2010. –407 с.
6. Энциклопедия государственного управления в России: В 4 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. Отв. ред. И.Н. Барциц / Том I. А-Е. Отв. ред. И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2004. - 344 с. - С.
7. Decentralization and Subnational Politics in Latin America, 2010, Cambridge University Press. New York: – 285 p. – P. 34.
8. Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Избранные лекции / Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. - М., 2013.
9. Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Избранные лекции / Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. - М., 2013.
10. Добрынин Н.М. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: Уч. Т. 1 / Науч. ред. А.Н. Митин. – Новосибирск: Наука, 2010. –407 с.
11. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс:В 2 т. Т. 1.М.: Изд-во РАГС, 2011.-464 с.
12. Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Избранные лекции / Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. - М., 2013.
13. Трофимова И.Н. ТРАНСФОРМАЦИЯ ОТНОШЕНИЙ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В ПРОЦЕССЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ// VI. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ. Журнал «ARS ADMINISTRANDI» («Искусство управления») № 2 / 2011.

**Vaja Mania**

**COMPARATIVE EXPERIENCES WITH DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION ABROAD**

**Summary**

The article analyzes one of the universal principles of the effective public administration - decentralization.

It is proved that the dynamic development of the state and society depends essentially on the efficiency of the government and its reasonable and balanced combination with other forms of governance..

**Keywords:** public administration, local government, decentralization.

**Reviewer:** Professor Shota Dogonadze, Georgian Technical University

**Важа Маниа**

**СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ОПЫТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗА РУБЕЖОМ**

**Резюме**

В статье анализируется один из универсальных принципов эффективного публичного управления – децентрализация.

Обосновывается, что динамичное развитие государства и общества существенно зависит от эффективности государственного управления и его разумного и сбалансированного сочетания с другими формами управления.

**Ключевые слова:** государственное управление, местное самоуправление, децентрализация.

**Рецензент:** Профессор Шота Догонадзе, Грузинский технический университет

# ე კ ო ნ ო მ ი კ ა

## ზურაბ გარაყანიძე, ნინო მაღრაძე თავისუფალი ვაჭრობის პერსპექტივა ჩინეთთან და საქართველოს საინვესტიციო პოტენციალი

საერთაშორისო სავაჭრო გაერთიანებების წევრობა და თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებები მყარ საფუძველს ქმნის ნებისმიერი ქვეყნის სავაჭრო პოლიტიკის ლიბერალიზაციისათვის. თავის მხრივ სავაჭრო პოლიტიკის ლიბერალიზაცია ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისათვის. გამონაკლისს არც საქართველო წარმოადგენს, რომელსაც თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულებები უკვე აქვს გაფორმებული რიგ ქვეყნებთან. ამ ეტაპზე საქართველოს მთავრობა ჩინეთთან შესაძლო თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულების გაფორმებაზე მუშაობს. რა დადებითი და უარყოფითი ეფექტები ექნება აღნიშნულ ხელშეკრულებას, რა ცვლილებებს გამოიწვევს საქართველოს სავაჭრო ბალანსში და როგორ იმოქმედებს ქვეყანაში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვაზე - ამ საკითხებს განიხილავს წინამდებარე სტატია.

**საკვანძო სიტყვები:** თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულება, საქართველო, ჩინეთი, ინვესტიციები, ვაჭრობა, მშპ

### შესავალი

საქართველომ თავისუფალი ეკონომიკის პრინციპებით სვლა საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდგომ, 90-იანი წლების მიწურულს დაიწყო. მისი ეკონომიკური განვითარების მნიშვნელოვან საფუძველს წარმოადგენს სტაბილური მაკროეკონომიკური გარემო, რაც განპირობებულია მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის წევრობით (WTO), საერთაშორისო სავაჭრო ხელშეკრულებებითა და სავაჭრო რეჟიმებით, უმუშევრობის დაბალი დონით, მონეტარული პოლიტიკის დამოუკიდებლობით, ფინანსური სექტორის სტაბილურობით. საქართველოს საშუალო ეკონომიკური ზრდა 2010-2014 წლებში 5.6 %-ს შეადგენდა, რაც ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია რეგიონის ქვეყნებში. 2014 წელს საქართველოს მშპ 16.5 მლრდ. აშშ დოლარი იყო. 2014 წელს უმუშევრობის პროცენტული მაჩვენებელი კი საქართველოს ისტორიულ

მინიმუმს 12.4 %-ს გაუტოლდა. დაზუსტებული მონაცემებით, 2014 წელს საქართველოში განხორციელებული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოცულობამ 1758 მლნ. აშშ დოლარი შეადგინა (87 %-ით აღემატება 2013 წლის მაჩვენებელს). რეგიონში არსებული სირთულეების ფონზე, ეკონომიკური პროცესები საქართველოში მიმდინარე წელსაც (2015) აქტიურად გრძელდება (2.6 % ეკონომიკური ზრდა). საქართველოს სახელმწიფო პოლიტიკის ერთ-ერთი ძირითადი მიზანია ხელი შეუწყოს მიმზიდველი სამეწარმეო და საინვესტიციო გარემოს ჩამოყალიბებას. აღსანიშნავია საერთაშორისო თვალსაზრისით მომხდარი ცვლილებები, 2014 წლის ივნისში საქართველომ ხელი მოაწერა ევროკავშირთან ღრმა და ყოველმხომცველ თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულებას. საქართველოს მთავრობა, ქვეყნის ეკონომიკური სტრატეგიიდან გამომდინარე, მუშაობს ახალი თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულებების გაფორმების შესაძლებლობებზე. საქართველოს ერთ-ერთ პოტენციურ სავაჭრო პარტნიორ ქვეყანას წარმოადგენს ჩინეთი, რომელთანაც თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულებაზე მუშაობა ორივე ქვეყნის წარმომადგენლების მიერ უკვე დაწყებულია.

### **საქართველო - ჩინეთის ორმხრივი ვაჭრობა და ეკონომიკური მახასიათებლები**

ჩინეთი 1.3 მილიარდიანი მოსახლეობით, უკანასკნელ წლებში მსოფლიოს ეკონომიკური ტენდენციების ერთ-ერთი მთავარი განმსაზღვრელი ქვეყანაა. მისი ეკონომიკური აღმავლობა 1980-იან წლებში დაიწყო, როდესაც საბაზრო მოთხოვნებს მორგებული მოდელი ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების გარანტი გახდა. მიუხედავად რეფორმების და ეკონომიკური ზრდის სწრაფი ტემპებისა, ჩინეთი მაინც რჩება განვითარებად ქვეყნად, დაახლოებით 100 მილიონი ადამიანი კვლავ ცხოვრობს სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ. ჩინეთის საშუალო ეკონომიკური ზრდა 2010-2014 წლებში 8.6 % იყო. მისი მიმდინარე მშპ 7 594 ტრილიონი აშშ დოლარია. უმუშევრობის დონე კი მთლიანი მოსახლეობის 4.6 % არ აღემატება.

საქართველო და ჩინეთი ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის წევრი სახელმწიფოებია, შესაბამისად “უპირატესი ხელშეწყობის” რეჟიმით მოქმედი საშუალო სავაჭრო ტარიფი ჩინეთისათვის არის - 9.9% (სოფლის

მეურნეობის პროდუქციაზე - 15.6%, არა-სასოფლო სამეურნეო პროდუქციაზე - 9%). საქართველოსათვის კი - 1.5% (სოფლის მეურნეობის პროდუქციაზე - 5.9%, არა-სასოფლო სამეურნეო პროდუქციაზე - 0.7%). ჩინეთი სატარიფო ქვებზე იყენებს 8 სასაქონლო ჯგუფის მიმართ (მათ შორის: ხორბალი, ბრინჯი, შაქარი, ბამბის ქსოვილები), ჩინეთისგან განსხვავებით საქართველო არ იყენებს არა-სატარიფო მექანიზმებს. საქართველო - ჩინეთის მთლიანი სავაჭრო ბრუნვა ამ ეტაპზე შეადგენს 823 მლნ. აშშ დოლარს. 39.4 % -იანი სავაჭრო ბრუნვის ზრდა შეინიშნებოდა 2010-2014 წლებში. ჩინეთიდან საქართველოში მიმდინარე იმპორტი არის 732.9 მლნ. აშშ დოლარი და ძირითადი საიმპორტო პროდუქტებია - შავი ლითონის და ფოლადის პროდუქტები, პორტატული ციფრული გამოძივლელი მანქანები, ფეხსაცმელი, სატელეფონო აპარატები, სხვ. საქართველოდან ჩინეთში ექსპორტი კი შეადგენს 90.39 მლნ. აშშ დოლარს. ძირითადი საექსპორტო პროდუქციას კი წარმოადგენს სპილენძის მადნები და კონცენტრატები, ჯართი, ღვინო, სხვა ალკოჰოლური და უაღკოპოლო სასმელები. საქართველოს სავაჭრო ბრუნვა 11.5 მლრდ აშშ დოლარია. ჩინეთის სავაჭრო ვაჭრობის ბრუნვა კი 4.3 ტრილიონი აშშ დოლარი. საქართველოდან 2014 წელს 2.86 მლრდ აშშ დოლარის პროდუქციის ექპორტი განხორციელდა, ჩინეთიდან კი 2.34 ტრილიონი აშშ დოლარის. რაც შეეხება იმპორტს, 2014 წელს საქართველოში 8.59 მლრდ აშშ დოლარის იმპორტი განხორციელდა, ხოლო ჩინეთში 1.96 ტრილიონი აშშ დოლარის. იმპორტის საშუალო ზრდა საქართველოსთვის 2010-2014 წლებში 14.3 % იყო, ხოლო ჩინეთისთვის 15.1 %. საქართველოს ძირითადი სავაჭრო პარტნიორები არიან თურქეთი, აზერბაიჯანი, რუსეთი, ჩინეთი და უკრაინა. ჩინეთის კი ევროკავშირი, აშშ, იაპონია, სამხრეთ კორეა, ტაივანი და სხვ. საქართველოდან ძირითადად ხორციელდება ავტომობილების, ფერო შენადნობების, სპილენძის, თხილის და ღვინის ექსპორტი. ჩინეთისათვის კი მთავარი საექსპორტო პროდუქტებია: მანქანების მოწყობილობები, ქსოვილები და ნაწარმოები მზა პროდუქცია, მეტალი და მეტალის პროდუქტები. ძირითადი საიმპორტო პროდუქტის საქართველოსთვის წარმოადგენს ნავთობ პროდუქტები და ბუნებრივი აირი, ავტომობილები, სატელეფონო აპარატები. ჩინეთისთვის კი ძირითადი საიმპორტო პროდუქციაა მანქანები და ელექტრო

მოწობილობები, ბუნებრივი აირი, ნავთობი და მადნები. რაც შეეხება მომსახურების ექსპორტ-იმპორტს, 2014 წელს საქართველოსთვის მთლიანი ბრუნვა წარმოადგენდა 4.8 მლრდ. აშშ დოლარს, ხოლო ჩინეთისთვის 604 მლრდ. აშშ დოლარს. ექსპორტი საქართველოსთვის იყო 3.1 მლრდ აშშ დოლარი, ხოლო ჩინეთისთვის 222 მლრდ აშშ დოლარი. იმპორტი საქართველოსთვის იყო 1.7 მლრდ აშშ დოლარი, ხოლო ჩინეთისთვის 382 მლრდ აშშ დოლარი. საქართველოსთვის ძირითადი საექსპორტო მომსახურების კატეგორიებია - ტურიზმი და ტრანსპორტი, ხოლო ჩინეთისთვის ტურიზმი, ტრანსპორტი და ინტელექტუალური საკუთრება.

### **თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულება და საინვესტიციო პოტენციალი**

საქართველო-ჩინეთის შესაძლო სავაჭრო ხელშეკრულების შესახებ კვლევა საქართველოს მხრიდან PMCG-იმ და ჩინეთის მხრიდან University of International Business and Economics (UIBE)-იმ ჩატარა. კვლევის შედეგად, საქართველოსა და ჩინეთს შორის ვაჭრობის სრული ლიბერალიზაციის შემთხვევაში გამოიკვეთა შემდეგი საკითხები: საქართველოს ექსპორტი ჩინეთში გაიზრდება 9%-ით (2.1 მლნ. აშშ დოლარით). დღეისათვის საქართველოდან ჩინეთში ერთ-ერთი ყველაზე მეტად იმპორტირებადი პროდუქტია ღვინო, თავისუფალი ვაჭრობის დანერგვის შემთხვევაში კი ქართული ღვინის ექსპორტი ჩინეთში 28.5%-ით (1.3 მლნ. აშშ დოლარი) გაიზრდება. ასევე მნიშვნელოვნად გაიზრდება ღვინისა (28.5%) და უალკოჰოლო სასმელების (36.7%) ექსპორტი. მოსალოდნელია სპილენძის და ალუმინის ჯართის ექსპორტის (3.3%) მცირედი ზრდა. კვლევის თანახმად საქართველოს მთლიანი იმპორტი გაიზრდება 0.2%-ით, იმპორტი ჩინეთიდან კი გაიზრდება 1.69% - 2.22%-ით (15.2-15.5 მლნ. აშშ დოლარი). ჩინეთიდან გაზრდილი იმპორტი ძირითადად ჩანაცვლებს იმპორტს თურქეთიდან. იმპორტის გადასახადიდან შემოსავლები შემცირდება 11.7% - 11.9%-ით, (8.2 - 8.4 მლნ. აშშ დოლარი), მთლიანი სავადასახადო შემოსავლები იმპორტიდან (დღგ, აქციზი, საიმპორტო ტარიფი) შემცირდება 0.5%-ით (6.6 მლნ. აშშ დოლარი). დანაკარგები თავისთავად პირდაპირ აისახება საქართველოს ბიუჯეტზე, მაგრამ საქართველო-ჩინეთის სავაჭრო ხელშეკრულება მეორეს მხრივ ხელს შეუწყობს სხვადასხვა დარგების განვითარებას და ინვესტიციების მოზიდვას საქართველოში. შესაბამისად



ბიუჯეტის დანაკარგები იმპორტის გადასახადიდან ანაზღაურდება სხვადასხვა ტიპის გაზრდილი შემოსავლებით.

სხვადასხვა კვლევების თანახმად თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებები ზრდიან პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ნაკადს. მაშინ როდესაც საქართველოს უკვე აქვს თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმება რუსეთთან, თურქეთთან, დსთ-ის სივრცის ქვეყნებთან და ასევე ღრმა და ყოვლისმომცველი სავაჭრო ხელშეკრულება ევროკავშირის ქვეყნებთან წინასწარი პროგნოზების თანახმად ჩინეთთან თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულებამ ხელი უნდა შეუწყოს პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების შემოდინებას და გაზარდოს ქვეყანაში წარმოება, უძრავი ქონების ბაზრის წილი, ტურიზმი და ჰიდრო ელექტრო სადგურების პროექტების რაოდენობა. კვლევების თანახმად, ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმება და ჩინეთთან შესაძლო თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმის ამოქმედება გლობალურად გაზრდის საქართველოს საინვესტიციო მიმზიდველობას. ასევე არსანიშნავია, რომ „აბრეშუმის გზის“ პროექტის გააქტიურების შედეგად საქართველოში გაიზრდება ჩინური ინვესტიციები შემდეგ სექტორებში: ფინანსური სექტორი, ჰიდროენერჯია, კომუნიკაცია და ინტერნეტი, სამედიცინო ინდუსტრია, სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურა, ღვინის ინდუსტრია, ჩაის წარმოება, ლოჯისტიკური ცენტრები და სხვა. შესაბამისი სექტორების დამატებითი აქტივობების შედეგად კი ქვეყანაში უნდა გაიზარდოს ეკონომიკა და შედეგად მთლიანი შიდა პროდუქტის წილი. აღსანიშნავია რომ ორ ქვეყანას შორის თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებების გაფორმების შედეგად, ყველაზე ხშირად წარმოების სექტორი იზრდება, რითაც უმეტეს შემთხვევებში მესამე მხარის ქვეყნებიც სარგებლობენ.

### **რეკომენდაციები**

სტატიაში გამოყენებულ მასალებზე დაყრდნობით, საქართველო-ჩინეთის მომავალ შესაძლო თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულებაზე მუშაობა უნდა დაიწყოს სწრაფად, ამასთანავე ორივე მხარემ უნდა გააცნობიეროს ორ ქვეყანას შორის არსებული ეკონომიკური და სტრუქტურული განსხვავებები, ტარიფები და საბოლოო დოკუმენტი შეადგინოს ორივე ქვეყნის ინტერესების გათვალისწინებით. კვლევების თანახმად საქართველო - ჩინეთის შესაძლო თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულება ორივე ქვეყნის ინტერესებს გამოხატავს.

## ლიტერატურა:

### References:

1. garayaniZe z., maRraZe n. saqarTvelos teqnikuri universitetis da akaki wereTlis saxelmwifo universitetis yovelkvartluri referirebadi da recenzirebadi samecniero Jurnalni (3, 2015)
2. saqarTvelos ekonomikisa da mdgradi ganviTarebis saminstro - saqarTvelos ekonomikuri mimoxilva 2015.
3. saqarTvelos ekonomikisa da mdgradi ganviTarebis saminstro - saqarTvelos sagareo vaWroba 2014.
4. statistikis erovnuli samsaxuri (saqstati) - pirdapiri ucxouri investiciebi 2014 weli (dazustebuli).
5. PMC Research Center and University of International Business and Economics (UIBE), Joint Feasibility Study on China-Georgia Possible Free Trade Agreement (Final Draft Report, 2015)
6. Susanne A. Wengle, Post-Soviet Developmentalism and the Political Economy of Russia's Electricity Sector Liberalization (2011)
7. World Bank. World Development Report - Risk and Opportunity Managing Risk for development (2014)
8. World Bank Report. China - Country partnership strategy for the period FY13-FY16 (2012)
9. Thangavelu, S. M. and C. Findlay (2011), 'The Impact of Free Trade Agreements on Foreign Direct Investment in the Asia-Pacific Region', in Findlay, C. (ed.), ASEAN+1 FTAs and Global Value Chains in East Asia. ERIA Research Project Report 2010-29, Jakarta: ERIA. pp.112-131.
10. <http://www.adb.org/countries/georgia/economy>

### **Zurab Garakanidze, Nino Maghradze**

### **PERSPECTIVES OF FREE TRADE REGIME WITH CHINA AND INVESTMENT POTENTIAL OF GEORGIA**

#### **Summary**

Membership of International trade unions and free trade agreements create a fixed base for any countries trade policy liberalization. In turn, trade policy liberalization is one of the main factors for any country's economic development. Georgia is not an exception, and it already has several FTAs with numerous countries. Nowadays, Georgian government is working on a potential free trade agreement with China. What could be positive and negative outcomes of the mentioned agreement, what changes

could appear in Georgia's trade balance and how it will affect FDI in Georgia – the following issues are discussed in the succeeding article.

**Keywords:** Free trade agreement, Georgia, China, Investments, trade, GDP

**Reviewer:** Professor Gela Baghdavadze, Georgian Technical University

**Зураბ Гარაკანიძე, ნინო მაგრადზე**

## **ПЕРСПЕКТИВА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ С КИТАЕМ И ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ГРУЗИИ**

### **Резюме**

Членство в международных торговых союзах и соглашения о свободной торговле создают крепкую основу для либерализации торговой политики любой страны. В свою очередь либерализация торговли является одним из важных факторов развития экономики страны. Исключением не является и Грузия, которая уже подписала соглашения о свободной торговле со многими странами. На данный момент правительство Грузии работает с Китайской стороной над проектом о свободной торговле. Каковыми будут последствия договора, как изменится торговый баланс страны и как всё это повлияет на привлечение иностранных инвестиций- эти темы будут обсуждаться в статье.

**Ключевые слова:** Соглашение о свободной торговле, Грузия, Китай, инвестиции, торговля, ВВП.

**Рецензент:** Профессор Гела Багдавадзе, Грузинский технический университет

**Марина Гончаренко**  
**ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**  
**БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В УКРАИНЕ**

*В статье систематизированы сущность и задачи бюджетного процесса, факторы влияния на его качество и характерные особенности эффективного бюджетного процесса. Осуществлен анализ основных проблем бюджетного процесса в Украине, среди которых чрезмерная политизация бюджетного процесса, несоблюдение временных рамок прохождения проекта государственного бюджета в парламенте, необъективное бюджетное планирование, формирование бюджета «от расходов», низкие темпы внедрения новейших методик бюджетного планирования, неэффективность финансового контроля на каждой стадии бюджетного процесса, низкий уровень прозрачности бюджетного процесса. Предложены направления совершенствования бюджетного процесса в Украине.*

**Ключевые слова:** *бюджетный процесс, бюджетное планирование, финансовый контроль, прозрачность бюджетного процесса.*

Успешное функционирование экономики любой страны тесно связано с оптимальным обеспечением формирования и исполнения бюджета. От успешного осуществления бюджетного процесса зависит действенность бюджетной политики, которая должна положительно влиять на экономическую и финансовую стабильность государства, социальный уровень жизни населения.

Основы организации бюджетного процесса в Украине были законодательно закреплены в Бюджетном кодексе Украины, принятом в 2001 г. Этот законодательный акт четко определил полномочия участников бюджетного процесса, детально описал процедуру подготовки и исполнения бюджета с указанием конкретных сроков по каждому этапу. В 2010 г. с учетом положений Концепции применения программно-целевого метода в бюджетном процессе в Украине в Бюджетный кодекс Украины были внесены дополнения, касающиеся внедрения программно-целевого метода. Данная реформа была призвана обеспечить стимулирование экономического роста за счет тесной увязки между бюджетными расходами и приоритетами государственной политики.

С начала реформирования бюджетного процесса в Украине многое удалось сделать, но говорить об эффективности организации бюджетного процесса сегодня, к сожалению, не приходится. На современном этапе развития Украины совершенствование бюджетного процесса остается весьма актуальной задачей, решение которой позволит достигнуть стратегических целей экономического и социального развития государства.

Изучению бюджета, который является основой финансового обеспечения функций государства и инструментом ее влияния на социально-экономическое развитие, уделяли внимание в своих трудах Ш. Бланкарт, Дж. М. Кейнс, И. Озеров, В. Федосов, Т. Жибер, И. Януль, и др. Отдавая должное наработкам отечественных и зарубежных специалистов, следует отметить, что теоретические основы и практические механизмы организации бюджетного процесса в Украине требуют дальнейшего исследования. На сегодняшний день следует констатировать, что бюджетный процесс в Украине имеет ряд недостатков:

1) доходная база бюджетов всех уровней не позволяет осуществлять полное финансирование и удовлетворять потребность в бюджетных средствах;

2) вынужденные меры по планированию и исполнению бюджета сокращают возможность развития бюджетных отраслей и отдельных учреждений;

3) существующий бюджетный процесс не обеспечивает полного контроля над использованием бюджетных средств.

Организация бюджетного процесса подразумевает выбор рациональных схем взаимодействия его участников, совершенствование методов составления и исполнения бюджета и осуществления бюджетного контроля. В связи с этим, целью статьи является определение самых острых проблем бюджетного процесса в Украине и разработка предложений по их решению.

В соответствии с нормами Бюджетного кодекса Украины, бюджетный процесс – это регламентированная нормами права деятельность, связанная с составлением, рассмотрением, утверждением бюджетов, их выполнением и контролем над их выполнением, заслушивание отчетов об исполнении бюджетов, входящих в бюджетную систему Украины. Также, на каждом из перечисленных этапов бюджетного процесса осуществляется финансовый контроль и аудит эффективности бюджетных средств [1].

Следует отметить, что бюджетный процесс не ограничивается только подготовкой закона об ассигнованиях средств по группам

статей расходов бюджетов. Это постоянный процесс определения приоритетов государства, его задач и функций на определенном этапе, разработка соответствующих целевых программ, определение управленческих стратегий, оценки эффективности использования бюджетных средств, контроля над соблюдением бюджетного законодательства и выполнением бюджетных полномочий.

Основной задачей бюджетного процесса является обеспечение своевременного и полного поступления в казну финансовых ресурсов в объемах, достаточных для реализации целевых государственных программ, связанных с развитием экономики, проведением ее структурной перестройки и решением социальных проблем, с одной стороны, а также рационального и целевого использования мобилизованных бюджетных средств, с другой.

Также задачами бюджетного процесса являются:

- обеспечение сбалансированности бюджета;
- гармонизация бюджетной и экономической политики;
- достижение реальных объемов доходов и расходов;
- выявление материальных и финансовых резервов;
- перераспределение ресурсов между уровнями бюджетной системы;
- контроль эффективности на всех стадиях бюджетного процесса [3].

Эффективный бюджетный процесс отражает способность законодательной и исполнительной власти всех уровней удовлетворить все потребности населения страны в соответствии с бюджетными запросами.

Когда речь идет об эффективном бюджетном процессе, имеется в виду качество всех его этапов. На качество бюджетного процесса влияет много факторов, причем они отличаются в зависимости от стадии бюджетного процесса.

Итак, факторами влияния на качество бюджетного процесса являются:

- 1) на стадии подготовки и составления проекта бюджета:
  - политические интересы структур власти;
  - зависимость от принятия других решений, например, налогового пакета;
  - надежность информационной базы и научных методик для расчетов показателей бюджета;
  - профессиональный уровень разработчиков проекта бюджета;
  - интересы международных финансово-кредитных организаций и их требования;

2) на стадии рассмотрения и утверждения Закона о бюджете:

- направленность интересов определенных властных структур, групп, лиц (так называемое лоббирование интересов);
- уровень осознания ответственности и компетентности народных депутатов по вопросам экономики и бюджета;

3) на стадии исполнения бюджета:

- соблюдение норм Закона «О Государственном бюджете Украины» и требований других нормативно-правовых актов, регламентирующих выполнение бюджета;
- наличие эффективной системы оперативного бюджетного контроля.

Бюджетный процесс должен быть направлен не только на сбалансирование доходов и расходов одного года, но и быть стратегическим по содержанию. Он должен охватывать стратегический и оперативный финансовые планы по распределению ресурсов в соответствии с установленными целями и приоритетами. Хорошо организованный бюджетный процесс выходит за пределы традиционной концепции постатейного контроля расходов, стимулируя деятельность участников бюджетного процесса по повышению эффективности и производительности программ.

Анализ элементов бюджетного процесса и их общего содержания с учетом зарубежного опыта позволяет выделить и сгруппировать такие характерные особенности эффективного бюджетного процесса [4]:

- Разработка, наряду с составлением плана на следующий бюджетный год, многолетнего бюджетного прогноза;
- Обязательное отражение в бюджете, кроме доходов и расходов, источников финансирования дефицита или направлений использования профицита в случае их появления;
- Разработка и использование методов финансовой безопасности по показателям бюджета: установление предельного размера государственных заимствований, государственного долга, обеспечения всех запланированных расходов доходами и т.д.;
- Использование современных технологий, таких как программный формат бюджета, составление бюджета "с нуля", кассовый метод исполнения бюджета и т.п.;
- Создание государственного органа (или органов), на который возложена организация составления, исполнения и составления отчета об исполнении бюджета;

- Разработка процедур и механизмов согласования между законодательной и исполнительной властью проблемных вопросов (создание согласовательных комитетов и комиссий);
- Обмен контрольными расчетами и запросами между органами центральной власти и местными органами власти по распределению бюджетных доходов и расходов;
- Разработка методов управления бюджетными назначениями, влияющих на их размер (секвестр и процедура распределения дополнительных поступлений) или изменение их направления (взаимные расчеты);
- Публикация отчета об исполнении бюджета и принятия парламентом решения по его выполнению.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что бюджетный процесс – достаточно сложное явление, которое должно рассматриваться в соответствии с его элементами, к которым относятся стадии, участники и методы, инструменты и модели. Кроме того, целесообразно учитывать внутренние и внешние факторы влияния на принятие бюджетных решений.

Главными проблемами современного бюджетного процесса в Украине, на наш взгляд, являются такие:

1. *Чрезмерная политизация бюджетного процесса.* Практика бюджетного процесса предыдущих лет свидетельствует о завышенной роли политических детерминант. Это вносит в сферу государственных финансов элемент чрезмерного противостояния, приводит к конфликтности принятия и сложности реализации решений. Особенно это имеет место при утверждении бюджетов в годы, когда должны проходить выборы народных депутатов в парламент или Президента Украины, поскольку в эти периоды обостряется политическая борьба. Например, предвыборный популизм и непоследовательность политиков имели место в период утверждения Закона о Государственном бюджете на 2004 г. (выборы Президента Украины). Принятие несбалансированных бюджетов приводит к тому, что в процессе их выполнения показатели сильно корректируются и в них вносятся поправки. Так, например, изменения в Государственный бюджет на 2004 год вносились 4 марта, 4 июня, 12 июня [2].

Течение бюджетного процесса прошлых лет свидетельствует также о недостатках взаимодействия ветвей власти, а также между фракциями и даже между отдельными депутатами и правительством на его ранних стадиях. То, что проект, будучи внесенным на рассмотрение в парламент, вызывает волну критики и замечаний, нередко отправляется на доработку, свидетельствует о недостаточном



сотрудничестве, информировании и согласовании интересов всех участников бюджетного выбора при его составлении. Этим, в значительной степени, объясняется сложность и длительность сессионного обсуждения, которое создает условия для политического и популистского влияния. Мировая же практика свидетельствует о противоположной тенденции – процедура принятия бюджета в сессионном зале является в большинстве случаев непродолжительной и формальной.

2. *Несоблюдение временных рамок прохождения проекта государственного бюджета в парламенте.* Начиная с 2001 г. ежегодно не соблюдались сроки принятия бюджета в разрезе проведения парламентских чтений. Ни одного раза закон о государственном бюджете не был принят вовремя, то есть до 1 декабря года, предшествующего плановому. Более того, имели место случаи принятия закона уже в бюджетном году, что имело негативные последствия для финансирования бюджетной сферы. Также, это приводит к тому, что местные органы власти сталкиваются с ситуацией, когда внутри бюджетного года изменяется порядок финансового выравнивания. Изменения вводились не в оставшуюся часть года, а на весь год [5]. Эта проблема усугубляется отсутствием действенного механизма контроля над соблюдением депутатами сроков принятия бюджета.

3. *Необъективное бюджетное планирование.* За основу формирования бюджета берется расчет годового объема валового внутреннего продукта. В зависимости от того, как он будет определяться на следующий год, зависит и размер бюджетного фонда Украины. Если ВВП будет заниженным, то это отразится на доходной части бюджета. В случае, когда размер ВВП будет завышенным, возрастет денежно-кредитная эмиссия, которая приведет к росту денежной массы, а отсюда к инфляции и резкому росту цен. Поэтому большое значение для бюджетного планирования имеет максимально точное определение объема валового внутреннего продукта [7].

4. *Формирование бюджета «от расходов».* Сейчас практикуется система, при которой доходная часть бюджета подгоняется к расходной, т.е. сначала в соответствии с требованиями министерств и ведомств формируется расходная часть. После этого пересматриваются возможности доходной части и, если они малы, предлагается принять законы о новых налогах или изменить налоговые ставки. Таким образом, выполнение бюджета «привязывается» к будущим изменениям. Более того, иногда суммы плановых доходов

просто завышаются, что приводит к возникновению скрытого бюджетного дефицита.

5. *Низкие темпы внедрения новейших методик бюджетного планирования.* Согласно Бюджетному кодексу, в Украине внедряется программно-целевой метод формирования бюджетов, который требует совершенствования методики бюджетного планирования. Однако, методика составления бюджета на основе программ не до конца проработана, более того, для местных бюджетов она имеет рекомендательный характер.

Применение этого метода требует внедрения соответствующих правил и процедур в бюджетный процесс, в частности:

- совершенствование стратегического государственного планирования;
- усиление ответственности распорядителей по прогнозированию и исполнению бюджета.

6. *Неэффективность финансового контроля на каждой стадии бюджетного процесса.* Большое значение имеет сочетание функций внутреннего и внешнего контроля над соблюдением действующего законодательства по составлению, рассмотрению, выполнения бюджетов всех уровней, осуществлением деятельности распорядителей бюджетных средств.

Распорядители бюджетных средств несут ответственность за организацию и состояние внутреннего контроля и аудита как в своих учреждениях, так и в подведомственных учреждениях.

Внешний контроль и аудит финансовой и хозяйственной деятельности бюджетных учреждений осуществляется Счетной палатой – в части контроля над использованием средств Государственного бюджета Украины, Государственной финансовой инспекцией Украины – в сфере контроля целевой направленности и эффективности использования бюджетных средств. Кроме того, функции финансового контроля осуществляет Государственное казначейство – через региональные подразделения учитывает все доходы и расходы бюджетов и осуществляет мониторинг выполнения бюджета с целью обеспечения соответствия платежей обязательствам и бюджетным назначениям. Министерство финансов Украины контролирует соблюдение бюджетного законодательства на каждой стадии бюджетного процесса как относительно государственного бюджета, так и местных бюджетов.

Достаточно сложная система государственного финансового контроля в Украине приводит к возникновению проблемы дублирования функций контролирующих органов на определенных

стадиях бюджетного процесса. В этой связи, одной из задач совершенствования финансового контроля является четкое определение задач и сферы ответственности каждого подразделения.

7. *Низкий уровень прозрачности бюджетного процесса.* Прозрачность формирования и использования бюджетных средств обусловлены как качеством подготовки, рассмотрения, принятия бюджетов, внесения в них изменений, так и формой обнародования этих действий.

Обеспечению повышения уровня прозрачности формирования и использования бюджетных средств будет способствовать:

- внедрение гласности процедуры разработки, обсуждения, принятия и публикации бюджетов, отчетов об их выполнении;
- координация действий различных контролирующих органов.

Согласно Закону Украины "О местном самоуправлении", территориальная община имеет право проводить общественные слушания по проекту бюджета, встречаться с депутатами соответствующего совета и должностными лицами местного самоуправления и вносить предложения по вопросам местного значения.

В Украине накоплен определенный опыт открытости и прозрачности бюджетного процесса – когда бюджетная информация публикуется и бюджетный процесс становится достаточно открытым, вследствие чего граждане лучше понимают и активно поддерживают инициативы местных органов власти. Один из аспектов такой прозрачности – распространение информации через Интернет и публикации проекта бюджета в местной прессе. Однако, такой опыт не имеет широкого распространения, поскольку требует от властей дополнительных усилий и материальных средств.

Учитывая обозначенные проблемы организации бюджетного процесса в Украине, определены критерии оптимизации бюджетного процесса: максимальная однозначность и прозрачность бюджетных показателей; достаточный объем информации, которой обмениваются органы Министерства финансов Украины и распорядители средств, минимизация временного разрыва между составлением проекта бюджета и началом бюджетного года, ограничения количества чтений при рассмотрении бюджета с учетом интересов законодательной власти, срок утверждения центрального бюджета, максимально приближенный к началу бюджетного года, но с учетом времени на утверждение местных бюджетов, минимизация кассовых разрывов при исполнении бюджета, отсутствие дублирования бюджетных

полномочий учасників бюджетного процесу; повнота, достовірність і своєчасність звітності [6].

Підводячи висновок, слід сформулювати наступні завдання удосконалення бюджетного процесу в Україні:

- Складання бюджету, який забезпечує реалізацію соціально-економічної і фінансової політики держави;
- Обмеження впливу на бюджет негативних факторів, впливу яких можна уникнути: необґрунтованих бюджетних рішень, використання надійних методів планування бюджетних показників;
- Забезпечення відкритої і прозорої організації бюджетного процесу через: використання найновіших методів бюджетування, спрямованих на підвищення ефективності використання бюджетних коштів; розробку єдиної методики планування доходів і витрат бюджету, що забезпечить більш продуктивний обмін інформацією між учасниками бюджетного процесу;
- Уникнення дублювання бюджетних повноважень учасників бюджетного процесу;
- Забезпечення відповідності виконання бюджету запланованим показникам і ефективності не тільки поточного і наступного, а й попереднього бюджетного контролю.

Рішення цих завдань з удосконаленням бюджетного процесу в Україні дозволить перетворити бюджет в реальний інструмент демократії, який буде сприяти досягненню соціально-економічних цілей розвитку держави.

## Література

### References:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. Голос України від 04.08.2010. № 143.
2. Денисова А.В. Удосконалення бюджетного процесу в Україні. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2011. №1. С.250-256.
3. Дегтяр А.О., Гончаренко М.В., Лесная О.С. Публічні фінанси: [навч. посібник]. Харків: С.А.М., 2011. 512 с.
4. Кучер Г. Бюджетний процес у країнах ЄС. Вісник КНТЕУ. 2008. №3. С.24-31.
5. Потеряло І. Правові основи бюджетного процесу. Вісник КНТЕУ. 2007. №2. С.67-75.

6. Сивульський М.І. Основні пріоритети бюджетного процесу. Фінанси України. 2006. № 10. С.13-18.

7. Януль І.Є. Бюджетний процес в Україні та напрями його удосконалення. Фінанси України. 2005. №9. С.25-29.

**Рецензент:** профессор Андрей Дегтярь, доктор наук государственного управления, заведующий кафедрой менеджмента и администрирования Харьковской государственной академии культуры

**მარინა გონჩარენკო**  
**შპრანაში საბიუჯეტო პროცესის პრობლემები და სრულყოფის გზები შპრანის საბიუჯეტო პროცესის პრობლემები და სრულყოფის გზები**

### რეზიუმე

სტატიაში სისტემატიზირებულია საბიუჯეტო პროცესის არსი და ამოცანები, მის ხარისხზე მომქმედო ფაქტორები და ეფექტური საბიუჯეტო პროცესის დამახასიათებელი თავისებურებები, გაანალიზებულია უკრაინის საბიუჯეტო პროცესის ძირითადი პრობლემები, რომელთა შორის არის საბიუჯეტო პროცესის ზღვარგადასული პოლიტიზაცია, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის პარლამენტში გატანის რეგლამენტის დარღვევა, არაობიექტური საბიუჯეტო დაგეგმვა, ბიუჯეტის ფორმირება „ხარჯების მიხედვით“, საბიუჯეტო დაგეგმვის უახლესი მეთოდის დანერგვის დაბალი ტემპები, ფინანსური კონტროლის არაეფექტურობა საბიუჯეტო პროცესის თითოეულ სტადიაზე, საბიუჯეტო პროცესის გამჭვირვალობის დაბალი დონე. შეთავაზებულია საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფის მიმართულებები.

**საკვანძო სიტყვები:** საბიუჯეტო პროცესი, საბიუჯეტო დაგეგმვა, ფინანსური კონტროლი, საბიუჯეტო პროცესის კონტროლის გამჭვირვალობა.

**რეცენზენტი:** პროფესორი ანდრეი დეგტიარი, სახელმწიფო მართვის მეცნიერებათა დოქტორი, ხარკოვის კულტურის სახელმწიფო აკადემიის მენეჯმენტისა და ადმინისტრირების კათედრის გამგე.

**Marina Goncharenko**

**PROBLEMS AND WAYS TO IMPROVE THE BUDGET PROCESS  
IN UKRAINE**

**Summary**

In the article the essence and objectives of the budget process, the factors of influence on the quality and characteristics of an effective budgeting process are systematized. The article analyzes the main problems of the budget process in Ukraine, including excessive politicization of the budget process, failure to comply with time limits the passage of the state budget in parliament, biased budget planning, budgeting "by spending", the slow pace of introduction of new methods of budget planning, inefficient financial control at each stage of the budget process, the low level of transparency of the budget process. Directions of improving budgetary process in Ukraine are proposed.

**Keywords:** budgetary process, budget planning, financial control, transparency of the budget process.

**Reviewer:** Professor Andrei Degtyar, Head of the Department of Management and Administration of the Kharkiv State Academy of Culture, Doctor of Public Administration

**გენო მორჩილაძე**  
**საბადასახადო საიდუმლოების ზოგიერთი ასპექტი**  
**საჯარო მმართველობაში**

თანამედროვე ქართულ საგადასახადო სამართალში საგადასახადო საიდუმლოება აქტუალური განსჯის საგანადაა ქცეული. ზოგადად, საგადასახადო საიდუმლოება ახალი ინსტიტუტია ქართულ კანონმდებლობაში, სწორედ ეს არის ის ძირითადი ფაქტორი, რამაც მიიპყრო კანონმდებლის ყურადღება, ეს ინსტიტუტი მოითხოვს დამუშავებას და მიღებული კანონების სწორად გამოყენებას.

ეკონომიკის თანამედროვე განვითარების პირობებში, აქტუალობას იძენენ კითხვები, რომლებიც დაკავშირებულია სახელმწიფოს ფინანსური უსაფრთხოების უზრუნველყოფასთან და მის საგადასახადო სფეროს უსაფრთხოებასთან. ქვეყნის საგადასახადო საიდუმლოებების დაცვას აქვს განსაკუთრებული მნიშვნელობა, ქვეყნის სოციალურ ეკონომიკური მექანიზმისათვის. პრაქტიკულად ყველა ქმედით უნარიანი მოქალაქე არის გადასახადის გადამხდელი. ამიტომაც სახელმწიფოს ერთ-ერთი პრიორიტეტული ამოცანაა ამ სფეროში უზრუნველყოს სუბიექტის სამართლებრივი უსაფრთხოება, რომლებიც მონაწილეობას ღებულობენ საფინანსო ურთიერთობებში. ხოლო საკითხები კონფიდენციალური ინფორმაციის დაცვის შესახებ მჭიდროდ არის დაკავშირებული საგადასახადო საიდუმლოების ინსტიტუტთან.

საგადასახადო საიდუმლოება თავისი არსით არის ინფორმაცია შეზღუდული წვდომის, სხვა სიტყვებით, რომ ვთქვათ ამ სახის ინფორმაციის წვდომაზე ვრცელდება კანონი.

ხშირად ესმება ხაზი, იმ გარემოებას, რომელიც შეიცავს საგადასახადო საიდუმლოებას, შეიძლება ჩამოყალიბებულ იქნას სხვადასხვა სამართლებრივი ურთიერთობებით. ინფორმაციის მოძიების, მიღების, შენახვის, გავრცელების, დაცვის და აგრეთვე პასუხისმგებლობის, ინფორმაციის განთქმისა და მისი არაკანონიერი გამოყენების შესახებ. რაც შეეხება საგადასახადო საიდუმლოების ინსტიტუტს, მას განსაზღვრავენ როგორც კომპლექსურს, რომელიც თავის თავში შეიცავს არამარტო საგადასახადო ნორმებს არამედ საინფორმაციო ადმინისტრაციულ, სისხლის სამართლებრივ და სხვა სამართლებრივ დარგებს.

**საკვანძო სიტყვები:** საგადასახადო საიდუმლოება, გადასახადის გადამხდელი, სახელმწიფო შესყიდვა, საგადასახადო ომბუცმენის ინსტიტუტი.

„საიდუმლოების“ ცნების კანონმდებლობით განსაზღვრა, თუნდაც საკონსტიტუციო დონეზე კონცეპტუალურად მნიშვნელოვანი პრობლემაა.

საკანონმდებლო თვალსაზრისით „საიდუმლოება“ სოციალურ სამართლებრივი რეალობაა, რაც ინფორმაციის შენახვისადმი წვდომასა და გარკვეული კონფიდენციალური ინფორმაციის გამოყენებას გულისხმობს. საიდუმლოების შესახებ კანონის დარღვევის შემთხვევაში ბუნებრივია, გათვალისწინებული უნდა იყოს სათანადო სამართლებრივი პასუხისმგებლობა. [1]

საგადასახადო ინფორმაცია - ეს არის გამორჩეული სახის ინფორმაცია, რომელიც განსაზღვრულია უშუალოდ საგადასახადო მიზნების განხორციელებისათვის, ამიტომ ინფორმაცია, რომელსაც განკარგავენ საგადასახადო ორგანოები, შეიცავს არა მხოლოდ ეკონომიურ ინფორმაციას არამედ გადასახადის გადამხდელის პერსონალურ მონაცემებს, ინფორმაციას საგადასახადო აგენტებზე და იმ პირებზე, რომელსაც შეხება ქონდა გადასახადის გადახდასთან და ხვდებიან საგადასახადო კანონის პერსონალური დაცვის ქვეშ.

თანამედროვე ქართულ საგადასახადო სამართალში საგადასახადო საიდუმლოება აქტუალური განსჯის საგანადაა ქცეული. ბოლო დროს საქართველოს მთავრობა ხშირად ახდენს პარლამენტში ახალი კანონპროექტების ინიცირებას ამ კუთხით, რაც უფრო მეტად აქტუალურს ხდის საგადასახადო საიდუმლოებასთან დაკავშირებული პრობლემების გადაჭრის საკითხებს. აღნიშნული პრობლემის აქტუალურობა მხოლოდ ამ გარემოებებით არ განისაზღვრება. ზოგადად, საგადასახადო საიდუმლოება ახალი ინსტიტუტია ქართულ კანონმდებლობაში, სწორედ ეს არის ის ძირითადი ფაქტორი, რამაც მიიპყრო კანონმდებლის ყურადღება, ეს ინსტიტუტი მოითხოვს დამუშავებას და მიღებული კანონების სწორად გამოყენებას.

ხშირად იხმის კითხვა იმის თაობაზე, უნდა ქონდეს თუ არა ყველა სამინისტროს წვდომა საგადასახადო საიდუმლოების შემცველ ინფორმაციაზე. მოქმედი კანონმდებლობით, ინფორმაცია მეწარმის შესახებ საჯაროდ



ხელმისაწვდომია მხოლოდ მისი სამართლებრივი ფორმის, მისამართის, დამფუძნებლების და სხვა მონაცემები, რომელიც ასახულია საჯარო რეესტრის ბაზაში. სხვა ნებისმიერი ტიპის ინფორმაცია, რომელიც დაკავშირებულია საწარმოს სასაქონლო-ფინანსურ ოპერაციებთან, წარმოების პროცესთან, ურთიერთობებთან სხვა საწარმოებთან, საგადასახადო ორგანოებთან, დაკისრებულ სანქციებთან არის საიდუმლო და მათი მოპოვება შესაძლებელია მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში და სპეციალური პროცედურების დაცვით. ცხადია, ამ ნორმის ამოცანაა დაიცვას მეწარმეობის დამოუკიდებლობა გარეშე ჩარევებისაგან და უზრუნველყოს ჯანსაღი კონკურენცია.

მთავრობის განცხადებით, როდესაც ზემოთ აღნიშნული საკითხის საკანონმდებლო ცვლილებაზე იყო საუბარი, კანონპროექტი, რომლის მიღებასაც აპირებდნენ მიზნად ისახავდა დაბალშემოსავლიანი სოციალური ჯგუფის: დევნილებისა და იძულებით გადაადგილებული პირების იდენტიფიკაციას მათთვის სოციალური დახმარების გასაწევად. (2014 წლის 9 იანვრის აღნიშნული კანონპროექტი დევნილთა და განსახლების სამინისტრომ წარუდგინა პარლამენტს განსახილველად)

მიგვაჩნია, რომ ეს პოზიცია არ შეესაბამება თვით კანონპროექტის შინაარსს, რომლის თანახმადაც ყველა საჯარო დაწესებულებას ექნება წვდომა მეწარმის საქმიანობასთან დაკავშირებულ ყველა მონაცემზე, კერძოდ, თუკი დასახვეწია დევნილთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა სოციალური დახმარების სისტემა, მაშინ ცვლილება უნდა განხორციელებულიყო იმ სამართლებრივ აქტებში, რომელიც უშუალოდ არეგულირებს ამ დახმარების გაცემას. მაგალითად, ამ შემთხვევაში, ბუნდოვანია გარემოს დაცვის, სასჯელაღსრულების თუ სხვა სამინისტროების ფუნქცია.

გარდა იმისა, რომ ზოგადად კანონპროექტის მიღება ეწინააღმდეგება მეწარმეობის თავისუფლებისა და ჯანსაღი ბიზნესგარემოს იდეებს, შეიძლება პროგნოზირება სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებულ პრობლემებზე, კერძოდ: მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, სახელმწიფო შესყიდვის დროს შემსყიდველი ორგანიზაცია მიმწოდებელ საწარმოსა თუ პირს შეარჩევს ჯერ შეთავაზებული ფასის, შემდეგ ტექნიკური დოკუმენტაციის (ინფორმაცია საქონლის ან მომსახურების შესახებ) და ბოლოს საკვალიფიკაციო მოთხოვნების

შესაბამისად. როგორც ვხედავთ, შესყიდვის განხორციელების დროს მომწოდებლის შერჩევა უმთავრესად დამოკიდებულია ფასსა და შესყიდვის ობიექტზე, რაც შეეხება საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს, მასში იგულისხმება ზოგადი ინფორმაცია საწარმოს შესახებ - დამფუძნებლები, სამართლებრივი ფორმა, სარეგისტრაციო მონაცემები, დავალიანება და სხვა ისეთი ინფორმაცია, რომელიც საჯაროა. [2]

ჩვენი დაკვირვებით, შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობა ამომწურავად არ აკონკრეტებს, თუ რა საკვალიფიკაციო დოკუმენტაცია უნდა წარმოადგინოს საწარმომ, რომ ტენდერში გამარჯვებულად ჩაითვალოს, მაგრამ ადგენს, რომ შემსყიდველმა ორგანიზაციამ ასეთი დოკუმენტების რაც შეიძლება მინიმალური რაოდენობა უნდა მოითხოვოს.

პრაქტიკის შესაბამისად, იმ საწარმოებს, რომლებმაც წარმატებით გაიარეს ფასებისა და ტექნიკური პირობების შერჩევის ეტაპი, როგორც წესი თხოვენ წამოადგინონ ცნობა, რომლის თანახმადაც მათ მიმართ არ მიმდინარეობს ისეთი პროცედურები, რომელიც შეუძლებელს გახდიდა სატენდერო პირობებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებას. დანარჩენი დოკუმენტაცია ისედაც საჯაროა და მათი მოპოვება შესაძლებელია ინტერნეტით. იმ შემთხვევაში თუ შემსყიდველ ორგანიზაციას წვდომა ექნება ტენდერში მონაწილე საწარმოს ისეთ ინფორმაციასთან, რომელიც დაკავშირებულია მის ურთიერთობებთან სხვა საწარმოებთან, საგადასახადო ორგანოებთან, წარსულში საგადასახადო სანქციებთან და ა.შ., სატენდერო კომისიებს გაუჭირდებათ და დროში გაიწელება საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება, რაც საზიანოა როგორც შემსყიდველი ორგანიზაციის ნორმალური ფუნქციონირებისათვის, ასევე საწარმოთა საქმიანობისთვის. ამასთან, საგადასახადო საიდუმლოებაზე შეუზღუდავი წვდომა წარმოშობს შემსყიდველი ორგანიზაციის მხრიდან ამ ცნობების ბოროტად გამოყენების რისკს, მოახდინონ არასასურველი საწარმოების დისკვალიფიკაცია ტენდერიდან, რაც კორუფციასთან იქნება დაკავშირებული.

მოკლედ, რომ ვთქვათ, საიდუმლო ინფორმაციის პოტენციურ მიმღებთა სია ისედაც საკმაოდ გრძელია, რაც უფრო მეტს აქვს წვდომა ამ სახის ინფორმაციაზე მით უფრო მეტია ინფორმაციის გაუონვის რისკები.

ეკონომიკის თანამედროვე განვითარების პირობებში, აქტუალობას იძენს კითხვები, რომლებიც დაკავშირებულია

სახელმწიფოს ფინანსური უსაფრთხოების უზრუნველყოფასთან და მის საგადასახადო სფეროს უსაფრთხოებასთან. ქვეყნის საგადასახადო საიდუმლოებების დაცვას აქვს განსაკუთრებული მნიშვნელობა, ქვეყნის სოციალურ ეკონომიკური მექანიზმისათვის. პრაქტიკულად ყველა ქმედით უნარიანი მოქალაქე არის გადასახადის გადამხდელი. ამიტომაც სახელმწიფოს ერთ-ერთი პრიორიტეტული ამოცანაა ამ სფეროში უზრუნველყოს სუბიექტის სამართლებრივი უსაფრთხოება, რომლებიც მონაწილეობას ღებულობენ საფინანსო ურთიერთობებში. ხოლო საკითხები კონფიდენციალური ინფორმაციის დაცვის შესახებ მჭიდროდ არის დაკავშირებული საგადასახადო საიდუმლოების ინსტიტუტთან. ამ დასკვნის გაკეთების საფუძველს გვაძლევს მოქმედი საგადასახადო კოდექსის 39-ე მუხლი. [3]

აქედან გამომდინარე გარკვეულ პირობებში ერთიანი გეგმით ეკონომიკური ინფორმაცია ერთ დროულად ხვდება რამდენიმე სხვადასხვა სამართლებრივი რეჟიმის იურისდიქციის ქვეშ.

ხშირად ესმება ხაზი, იმ გარემოებას, რომელიც შეიცავს საგადასახადო საიდუმლოებას, შეიძლება ჩამოყალიბებულ იქნეს სხვადასხვა სამართლებრივი ურთიერთობებით. ინფორმაციის მოძიების, მიღების, შენახვის, გავრცელების, დაცვის და აგრეთვე პასუხისმგებლობის, ინფორმაციის გათქმისა და მისი არაკანონიერი გამოყენების შესახებ. რაც შეეხება საგადასახადო საიდუმლოების ინსტიტუტს, მას განსაზღვრავენ როგორც კომპლექსურს ის შეიცავს არა მარტო საგადასახადო ნორმებს არამედ საინფორმაციო ადმინისტრაციულ, სისხლის სამართლებრივ და სხვა სამართლებრივ დარგებს.

ნდობის ხარისხი მოქალაქეებსა და სახელმწიფოს შორის, რომელიც ხელს უწყობს გადასახადების სწორ გამოთვლას, არსებითად არის დამოკიდებული იმაზე, თუ შემდგომში, როგორ განკარგავს სახელმწიფო ინფორმაციას, რომელიც მან მიიღო საგადასახადო დაბეგერის განხორციელების პროცესში. ინფორმაციის მოცულობა, რომელიც განეკუთვნება საგადასახადო საიდუმლოებას, კანონმდებლის მიერ განსაზღვრულია გამორიცხვის მეთოდით.

ასე, რომ საგადასახადო საიდუმლოება წარმოადგენს, კომპლექსურ სამართლებრივ ინსტიტუტს, ესე იგი რეგულირდება, სხვადასხვა სამართლებრივი ნორმებით და აღნიშნული გარემოება, ნახულობს თავის ანარეკლს, კერძოდ

მაშინ, როდესაც საგადასახადო საიდუმლოება ამავდროულად არის სამსახურებრივი საიდუმლოება.

იქედან გამომდინარე, რომ საგადასახადო საიდუმლოება არის ინფორმაცია სხვადასხვა ხასიათის, შეიძლება შევადაროთ ისეთ სახის კონფიდენციალურ ინფორმაციას, როგორც არის პერსონალური ინფორმაცია და კომერციული საიდუმლოება.

საგადასახადო საიდუმლოების სამართლებრივი მნიშვნელობა მდგომარეობს იმაში, რომ ის უზრუნველყოფს გადასახადის გადამხდელთა უფლებების დაცვას, რომელიც განსაზღვრულია კანონმდებლობით, როგორც „კანონი საგადასახადო საიდუმლოების შესახებ“, რომელიც ხასგასმით აღნიშნავს მის განსაკუთრებულ სტატუსს კონფიდენცებთან მიმართებაში.

აქედან გამომდინარე, საგადასახადო საიდუმლოება არის იმაზე მეტად მნიშვნელოვანი ინსტიტუტია, ვიდრე წარმოგვედინა. მსოფლიოს სხვადასხვა სახელმწიფოებში ახორციელებენ ეკონომიკურ პოლიტიკას, (რუსეთი, ყაზახეთი და ა.შ.) [5] [6] რომელიც მიმართულია არა მარტო ეკონომიკური ზრდისკენ არამედ ბიუჯეტის შევსებისკენაც. ამისათვის საჭიროება მოითხოვდა მეწარმეების სტიმულირებას და ქვეყნის შიგნით გამართული საგადასახადო კოდექსის არსებობას. ერთ-ერთი იმ ძირითად ინსტიტუტთაგანი, რომელიც ძალიან დიდ როლს თამაშობს არა მარტო მეწარმეების სტიმულირებაზე არამედ უფრო მეტად განამტკიცებს ქვეყნის შიგნით არსებულ დემოკრატიულობას, ადამიანის უფლებებისა და ვალდებულებების დაცვას, მათ შესახებ არსებული ინფორმაციის დაცულობას და გაუმჟღავნებლობას, მათ ფინანსურ ურთიერთობებს და სხვა ძალიან ბევრ უფლებებსა და მოვალეობებს არის ახლად დანერგილი ინსტიტუტი საქართველოს საგადასახადო სისტემაში, კერძოდ „საგადასახადო საიდუმლოება“. მიუხედავად იმისა, რომ საგადასახადო საიდუმლოება, როგორც ინსტიტუტი არის ახალ ჩამოყალიბებული საქართველოს საგადასახადო სამართლის სისტემაში, ძალიან დიდ როლს თამაშობს თითოეული მოქალაქის ცხოვრებაში, რომლებსაც აქვთ ურთიერთობა საგადასახადო ორგანოებთან. მოცემული ნორმატიული აქტებიდან გამომდინარე შეიძლება ვივარაუდოდ, რომ ფიზიკური ან იურიდიული პირები, რომლებსაც ურთიერთობა აქვთ საგადასახადო ორგანოებთან დარწმუნებულები უნდა

იყენენ იმაში, რომ ინფორმაციას, რომელსაც ისინი გადაცემენ საგადასახადო ორგანოებს არ გამჟღავნდება და მათ კონკურენტუნარიანობას საფრთხე არ შეექმნება ბაზარზე.

გარდა ზემოთქმულისა, ჩვენი ყურადღება გვინდა მივაპყროთ ერთ მნიშვნელოვან ასპექტზე. ესაა, სახელმწიფოსა და გადამხდელს შორის შემქმნილი საგადასახადო დავების შემთხვევაში ომბუდსმენის ინსტიტუტის როლის განსაზღვრა.

მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო ბაზა შემდგომ დახვეწას მოითხოვს, საგადასახადო საიდუმლოების დაცვის აქტუალობა საქართველოს სინამდვილეში სახეზეა. მოქმედი კანონმდებლობით ამ მიმართულებით დარღვევების განხილვა და კანონიერების დაცვა ევალება სასამართლოს, რომელსაც შეუძლია მიმართოს დაზარალებულმა მხარემ სამართლიანობის აღდგენისა და მეწარმეთა უფლებების დასაცავად. ასევე ხელეწიფება მიმართოს ბიზნეს ომბუცმენს.

მიუხედავად იმისა, რომ ომბუდსმენს მხოლოდ რეკომენდაციებს გაცემს კონკრეტულ საქმესთან დაკავშირებით, მას თავისი ავტორიტეტით შეუძლია გარკვეული გავლენის მოხდენა მცირე მეწარმეებისა და ფედერალური სააგენტოების ურთიერთობებზე.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის თანახმად საგადასახადო ომბუდსმენი ზედამხედველობას უწევს საქართველოს ტერიტორიაზე გადასახადის გადამხდელთა უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვას, ავლენს მათი დარღვევის ფაქტებს და ხელს უწყობს დარღვეული უფლებების აღდგენას. [4]

ჩვენ გვინდა იმედი გამოვთქვათ, რომ ქვეყანაში მიმდინარე კანონიერების განმტკიცებისა და დემოკრატიზაციის ყოველდღიურობის მიღმა არ დარჩება ჩვენს მიერ განხილული საკითხიც.

## ლიტერატურა:

### References:

1. saqarTvelos kanoni saxelmwifo saidumloebis Sesaxeb, 2015 weli, [www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge) (2015 wlis 23 noembris monacemebiT)
2. saqarTvelos kanoni „saxelmwifo Sesyidvebis Sesaxeb“, 2005 weli [www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge) (2015 wlis 24 noembris monacemebiT)
3. saqarTvelos sagadasaxado kodeqsi, 1997-weli [www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge) (2015 wlis 22 noembris monacemebiT)

4. i. gabisonia, sagadasaxado samarTali gadasaxadis gadamxdelis uflebebis dacvis meqanizmebi, „iuristebis samyaro“, 131 gverdi, Tbilisi, 2013 weli,
5. <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=128743> (2015 wlis 20 noembris monacemebiT)
6. [http://mitkova.su/nalogovaya\\_tajna\\_o\\_partnerax\\_po\\_biznesu/](http://mitkova.su/nalogovaya_tajna_o_partnerax_po_biznesu/) (2015 wlis 25 noembris monacemebiT)

**Geno Morchiladze**

## **SOME ASPECTS OF TAX SECRECY IN PUBLIC ADMINISTRATION**

### **Summary**

In modern Georgian Tax Law Tax secrecy is turned as actual judgment subject. In general, the tax secrecy is a new institution in Georgian legislation; this is a major factor that drew the attention of the legislature, this institute requires development and use applied laws properly.

In condition of modern development of economy, acute questions relating to the financial safety and security of its tax system. Tax secrecy has special meaning to the country's socio-economic mechanism. Virtually all citizens are capable of effective taxpayer. That is why the state is one of the priorities in this field to ensure the legal security of the subjects participating in financial relations. The questions about confidential information are closely related to the tax secrecy institute.

Tax secrecy is inherently limited with information access, in other words, this kind of access to the information covered by the law.

Often attributed the fact that present tax secrecy, which can be formulated as a variety of legal relations. Information retrieval, receipt, storage, distribution, and protection as well as responsibility, and the illicit use of the information betray. As for the tax secrecy institution, define it as a complex, which in itself contains not only tax standards but also information in the administrative, criminal and other legal fields.

**Keywords:** Tax secrecy, Taxpayers, State Purchase, Institute of Tax Ombudsman.

**Reviewer:** Professor Shota Dogonadze, Georgian Technical University

**Гено Морчиладзе**

## **НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ НАЛОГОВОЙ ТАЙНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

### **Резюме**

Налоговая тайна - предмет актуального обсуждения. Налоговая тайна - это новый институт в грузинском законодательстве, именно это и является основным фактором, что и привлекло внимание законодателя, этот институт требует обработку и правильное применение законов. При современных условиях развития экономики, актуальность приобретают вопросы, которые связаны с финансовой безопасностью государства, как сферы налоговой, так и сферы защиты налоговой тайны, которые имеет огромное значение для социально-экономического механизма страны. Практически все дееспособные граждане являются налогоплательщиками. Поэтому одним из приоритетов является защита в этой сфере правовой безопасности субъекта, которые принимает участие в финансовых взаимоотношениях, а с теми связанная защита конфиденциальности информации вплотную взаимосвязана с институтом налоговой безопасности.

Налоговая информация по своей сути является информацией, ограниченного доступа, другими словами, на доступ к информации такого рода распространяется закон.

Часто подчеркивается, те события, которые категорически содержат налоговую тайну, могут формироваться разные правовые отношения по взысканию информации, получению, сохранению, распространению, защите, так же ответственности, разглашение информации и его незаконное использование. А что касается института налоговой тайны, его определяют комплексно, которое внутри себя содержит не только налоговые нормы, а также информационное, административное, уголовное и другие правовые отрасли.

**Ключевые слова:** Налоговая секретность, Налогоплательщики, Государственные закупки, институт Налогового омбудсмана.

**Рецензент:** Профессор Шота Догондзе, Грузинский технический университет

УДК 351.712

Алеся Мытник

## РАЗВИТИЕ ПАРТНЕРСКИХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА, НАУКИ, ОБРАЗОВАНИЯ И БИЗНЕСА В РЕГИОНАЛЬНЫХ ИННОВАЦИОННЫХ ПРОЕКТАХ

*В статье рассмотрены приоритетные направления партнерских взаимоотношений государства, науки, образования и бизнеса в инновационной сфере. Предложены пути совершенствования организационного обеспечения государственного управления инновационными проектами в формате государственно-частного партнерства на региональном уровне.*

**Ключевые слова:** инновационное развитие, региональный уровень, государство, бизнес, наука, образование, государственно-частное партнерство, общественно-государственный орган управления инновационными проектами.

Практическая реализация государственной региональной политики напрямую зависит от интенсивности процессов поиска и привлечения внутренних ресурсов развития региона. Среди апробированных в мире механизмов активизации экономического роста на региональном и местном уровнях, способных сформировать мультипликативный эффект, ведущее значение для Украины приобретает государственно-частное партнерство (далее – ГЧП), которое представляет собой равноправное и взаимовыгодное сотрудничество между государством, территориальными общинами (в лице соответствующих органов государственной власти или местного самоуправления) и частными инвесторами в рамках реализации проектов, направленных на решение важных для территории социально-экономических проблем [1].

Механизм ГЧП формирует основу для совместной ответственности государства, общества и бизнеса за развитие секторов, имеющих приоритетное значение для региональной экономики. В частности, речь идет о реализации инфраструктурных проектов (прежде всего дорожно-транспортной инфраструктуры), модернизацию сферы ЖКХ (водоснабжение, водоотведение, утилизация мусора и т.п.), жилищное строительство. Однако, недооцененными являются преимущества взаимодействия государства, науки, образования и бизнеса в осуществлении региональных инновационных проектов. Например, мощный





направлены на создание и усиление эффективности функционирования промышленных и технологических кластеров, основанных на региональном потенциале [4].

Развитие институциональной основы региональной инновационной политики может служить примером стратегических проектов ГЧП. Как отмечают Вальтер Шеррер и Рональд Маквейд, концепция региональных инновационных государственно-частных партнерств может играть важную роль в политике НИОКР и развития кластеров. В частности, в инновационной политике, когда линейная модель инноваций пришла в упадок, рост системного подхода в инновационных исследованиях и политике вызвал потребность в новом инструментарии. Системные инструменты инновационной политики должны выполнять несколько функций, по крайней мере две из них: развитие и организация инновационных систем и управления взаимодействием. ГЧП в данном случае рассматривается как соответствующий механизм формирования таких инструментов. Такое сотрудничество может решать, в частности, вопросы создания и усиления отношений «наука-производство», особенно, если связи между научной сферой, которая в большинстве стран представлена университетами и исследовательскими центрами, с одной стороны, и компаниями, ориентированными на исследования и разработки, являются слабыми; ГЧП может быть инструментом усиления такой близости или ее установки [5].

Приоритетными направлениями использования инновационно ориентированных механизмов ГЧП на региональном уровне являются проекты в научно-технологической и образовательной сферах, а также на стыке науки, образования и бизнеса. Рассмотрим особенности взаимодействия партнеров в каждом из них, а также проблемные моменты, которые тормозят их внедрение в Украине.

#### 1. ГЧП в научно-технологической сфере.

Сотрудничество академической науки и бизнеса представляет современную форму ГЧП в сфере инновационного развития, которая сводится к трансферу новых знаний бизнеса для внедрения в наукоемкое производство.

Сегодня в мире существует тенденция к сокращению доли средств, выделяемых для науки со стороны бюджета, и росту доли частного сектора в финансировании. Инвестиции в интеллектуальный капитал признаются наиболее эффективным способом размещения ресурсов. Опыт Китая, Израиля, Финляндии и др. стран свидетельствует о том, что интегративное партнерство научных учреждений и бизнеса через генерацию идей, развитие техники,

совершенствование производственных технологий, улучшение социальной структуры организации и т.п. дает существенный мультипликативный эффект [3].

Главным недостатком отечественного государственного сектора исследований и разработок является организационно-финансовая зависимость от государства и полная невосприимчивость к частным инвестициям, что негативно сказывается на инновационном процессе, ведет к деградации научно-технической базы и потери научными учреждениями самостоятельности в создании новшеств, потери преимуществ в производстве принципиально новой продукции. В отличие от развитых в инновационном отношении стран, партнерство государственной науки с бизнесом все еще находится в неразвитом состоянии, никак не согласуется с задачами модернизации экономики.

Важнейшим условием успешной реализации структурных преобразований и привлечения частных инвестиций в сферу науки и техники является проведение государством эффективной инновационной и научно-технической политики в части разработки нормативно-правовой базы, поддержки фундаментальных и прикладных исследований, освоение и распространение техники и технологий, концентрации средств бюджета и других источников финансирования приоритетных направлений фундаментальных и прикладных научных исследований с учетом стратегических, экономических и социальных интересов страны, постепенного увеличения доли расходов бюджета, направляемых на финансирование науки.

В современных условиях актуальным становится поиск принципиально новых моделей интеграции государства, науки и бизнеса, для которых наиболее значимым становится диверсификация источников финансирования научно-исследовательских работ, производственных технологий (гранты, договоры с хозяйствующими субъектами, реализация научных разработок, научное консультирование, экспертиза, информационные услуги, проектные, организационные услуги, реализация патентов, лицензий и т.п.). Очевидно, что диверсификация финансирования процессов интеграции науки и бизнеса способствует устойчивому спросу на производственно-технологические инновации. Одним из направлений поддержки предпринимательства и интенсивности инновационного процесса является развитие территориальных научно-производственных систем - научных парков, инновационных технологических центров, инкубаторов нововведений и т.д.

2. Инновационные ГЧП-проекты в образовательной деятельности

Развитие современного профессионального образования и обучения невозможно без эффективного партнерства государства, бизнеса и общественных организаций. Результатами такого сотрудничества могут стать единые стандарты обучения и дополнительная финансовая поддержка, знания, максимально приближенные к запросам бизнеса и направленные на решение актуальных социально-экономических проблем. Государственно-частное партнерство в сфере образования представляет собой взаимовыгодное взаимодействие государственных образовательных учреждений и бизнес-структур с целью совершенствования содержания образовательных программ, стандартов, разработки и реализации программ повышения квалификации для профессорско-преподавательского состава и производственного персонала промышленных предприятий на основе законодательных актов и специальных соглашений.

Целесообразным является переход от преимущественно государственного управления образовательными учреждениями к государственно-общественному управлению, основанному на принципах многосторонних социальных партнерств и передаче части функций государственного управления общественным организациям для повышения эффективности системы образования.

Процессы интеграции образования и бизнеса развиваются в различных институционально-организационных формах, способных решать образовательные и производственные задачи по удовлетворению потребностей работодателей в высококвалифицированных специалистах.

ГЧП в профессиональном образовании представляет собой систему долгосрочных отношений между государством и субъектами частного сектора экономики по реализации инвестиционных проектов в сфере профессионального образования на основе объединения ресурсов и распределения доходов или неимущественных выгод, затрат и рисков. Ключевой задачей в образовательной сфере является развитие системы непрерывного образования, создание эффективной системы стимулов и инфраструктурных условий для постоянной переподготовки и повышения квалификации всего экономически активного населения страны.

Внедрение принципов ГЧП в инновационном образовании может предоставить:

- Государству и местному самоуправлению: возможности получения развитого конкурентного рынка образовательных услуг, апробации применения новых для образовательных структур

организационно-правовых форм альянса с бизнесом, выработка предложений по дальнейшему совершенствованию нормативно-правовой базы реформирования профессиональной школы, тиражирование передового опыта, широкого внедрения механизмов взаимодействия вуза и работодателей, совершенствование системы управления в сфере инновационной деятельности;

- Бизнесу: возможности оказания влияния на качество подготовки специалистов, соответствующих требованиям производства, путем участия в учебно-научной и управленческой деятельности учебного заведения в соответствии с передовым международным опытом с позиций конечного потребителя и инвестора, создание и совершенствование профессиональных образовательных стандартов, учебных планов и программ, подготовки высококвалифицированных кадров с учетом потребностей рынка труда, создания и развития на базе учебных заведений образовательно-производственно-технологической инфраструктуры для обеспечения инновационной деятельности производственных компаний, привлечение студентов и профессорско-преподавательского состава к выполнению в процессе обучения научно-исследовательских работ и к подготовке проектов под решение проблем конкретного бизнеса;

- Образовательным учреждениям: возможности получения дополнительного многоканального финансирования процесса развития материально-технической базы, повышение финансовой обеспеченности научных исследований преподавателей и студентов (дополнительное финансирование научных разработок и доведения их до коммерческого уровня с патентованием и закреплением авторских прав), формирование новой модели интегрированного образовательного комплекса (качественный менеджмент, новая инфраструктура, технологии и направления подготовки преподавателей и студентов, инновационные образовательные программы), апробации современных моделей учебно-научной, производственной и институциональной интеграции, развития конкурентоспособного рынка образовательных услуг.

Необходимым условием является повышение вклада вузов в модернизацию реального сектора экономики региона через развитие научно-исследовательской и инновационной деятельности. Курс на кардинальную модернизацию предусматривает решение задач по развитию сети инновационных исследовательских организаций, преимущественно междисциплинарного профиля, способных на новом качественном уровне заменить ослабленную на многих направлениях систему научно-исследовательских институтов; переходу на новое

качество подготовки специалистов, при котором студенты с первого курса будут привлекаться к исследовательской работе, которая формирует системный подход к овладению новыми знаниями.

3. Инновационные ГЧП-проекты на стыке образования, науки и бизнеса.

Особенно актуальной проблемой является производство образовательных и научно-технических достижений на стыке образования, науки и бизнеса. Перспективные инновационные формы ГЧП в сфере образования, науки и бизнеса представляют различные виды интеграционных комплексов - малые инновационные компании при вузах, технопарки, научно-образовательные центры и т.д., целью создания которых является интеграция возможностей высших учебных заведений, государственных научных организаций и инновационного предпринимательства для осуществления совместной деятельности, которая представляет интерес для бизнеса.

На сегодняшний день отечественные образование, наука и бизнес находятся на стадии поиска жизнеспособных форм трехсторонней интеграции, основанных на сетевом принципе взаимодействия в рамках совместных центров, лабораторий, учебно-научно-производственных комплексов, позволяющих не только сравнивать участников, различных по институциональной и организационной специфике, но и извлекать существенный синергетический эффект от использования возможностей промышленного оборудования в учебном процессе и целевых НИОКР, широкого обмена знаниями между учеными, преподавателями и производителями.

Интересы государства по созданию учебно-научно-производственных комплексов вызваны необходимостью обеспечения подготовки и переподготовки квалифицированных научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации, привлечении молодых ученых и студентов к научно-технической и инновационной деятельности; интересы бизнеса - возможностью извлечения новых знаний для организации инновационного производства с целью вывода на рынок конкурентоспособной наукоемкой продукции и услуг.

Для того, чтобы максимально использовать потенциал ГЧП для развертывания инновационной деятельности в регионе, необходимо откорректировать существующие механизмы государственного управления проектами в формате ГЧП в инновационной сфере на региональном уровне.

Опыт реализации инвестиционных проектов с использованием механизмов ГЧП в Украине свидетельствует о необходимости преодоления разного рода множественных административно-

ведомственных барьеров, в наибольшей степени тормозят запуск ГЧП-механизмов в регионах. Так, при согласовании инвестиционных ГЧП-проектов возникают многочисленные препятствия, вызванные отсутствием детально проработанных процедурных норм, регламентирующих взаимоотношения, возникающие как между органами властных структур, так и между органами государственной власти и частными инвесторами. Кроме того, процедуры отбора частных инвесторов для реализации ГЧП-проектов нередко отличаются высоким уровнем коррупционности.

Указанные обстоятельства обуславливают необходимость принятия комплекса мер, минимизирующих, прежде всего, общее количество этапов согласования. Кроме того, необходимо обеспечить предсказуемость и прозрачность экономической политики в области ГЧП-проектирования, исключить неоднозначность требований, предъявляемых к различным потенциальным частным инвесторам, усилить ответственность должностных лиц за решения по ГЧП-проектам. Таким образом, особую актуальность приобретает учреждение региональных систем общественно-государственного управления для координации и диспетчеризации ГЧП-проектов с большим сроком окупаемости за счет частных инвестиций, реализуемых на региональном и муниципальном уровнях, которые наиболее остро почувствовали на себе сокращение финансирования действующих и потенциальных ГЧП-проектов в кризисной ситуации.

Основной целью деятельности общественно-государственного органа управления инновационными ГЧП-проектами на региональном уровне является содействие развитию механизмов государственно-частного партнерства, формирование и поддержка инициатив в регионе при реализации инвестиционных проектов в инновационной отрасли.

Успешная реализация инновационного ГЧП-проекта в регионе может быть обеспечена участием общественно-государственного органа управления инновационными ГЧП-проектами региона на всех этапах подготовки проекта - от определения потребности в осуществлении проекта, оценке вариантов решения выдвинутой задачи, разработки технико-экономического обоснования проекта до проведения конкурсного отбора и подписания пакета документов.

Непосредственная работа по внедрению инновационного ГЧП-проекта может осуществляться в рамках деятельности регионального исполнительного органа по инновационным ГЧП-проектам, координирующего региональное сообщество экспертов, региональное сообщество предпринимателей и специализированную





регионе при реализации инвестиционных проектов в инновационной отрасли.

## Литература

### References:

1. Баталов О.А. Особливості застосування державно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики / О.А. Баталов, І.В. Валюшко <http://www.niss.gov.ua/articles/1239/>

2. Кіктенко О.В. Механізми державного регулювання інноваційного розвитку регіону: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 – механізми державного управління / О.В. Кіктенко. – Запоріжжя, 2008. – 20 с.

3. Федченко М.А. Державно-приватне партнерство в інноваційній сфері: український та зарубіжний досвід / М.А. Федченко, І.А. Косач // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vistnic.stu.cn.ua/index.pl?task=arcl&j=19&id=53>

4. Шилепницький П.І. Особливості використання державно-приватного партнерства в регіональному розвитку / П.І. Шилепницький // Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка". – 2014. – №4.

5. Scherrer W. The role of public private partnerships at the regional level of government and regional innovation policy in particular / W. Scherrer, R. W. McQuaid [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://hum.ttu.ee/failid/HKAC%202011/HKAC\\_Scherrer.pdf](http://hum.ttu.ee/failid/HKAC%202011/HKAC_Scherrer.pdf)

**Рецензент:** профессор Андрей Дегтярь, доктор наук государственного управления, заведующий кафедрой менеджмента и администрирования Харьковской государственной академии культуры.

აღესია შიტნიკო

რეპორტაჟი ინოვაციური პროექტებში სახელმწიფოს, მცენიერების, განათლებისა და ბიზნესის პარტნიორული ურთიერთქმედების განვითარება

## რეზიუმე

სტატიაში განხილულია ინოვაციურ სფეროში სახელმწიფოს, მეცნიერების, განათლებისა და ბიზნესის

პარტნიორული ურთიერთქმედების პრიორიტეტული მიმართულებები. შეთავაზებულია რეგიონალურ დონეზე სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ფორმატში ინოვაციური პროექტების სახელმწიფოებრივი მართვის ორგანიზაციული უზრუნველყოფის სრულყოფის გზები.

**საკვანძო სიტყვები:** ინოვაციური განვითარება, რეგიონალური დონე, სახელმწიფო, ბიზნესი, მეცნიერება, განათლება, სახელმწიფოებრივ-კერძო პარტნიორობა, ინოვაციური პროექტების მართვის საზოგადოებრივ-სახელმწიფო ორგანო.

**რეკენზენტი:** პროფესორი ანდრეი დეგტიარი. სახელმწიფო მართვის მეცნიერებათა დოქტორი, ხარკოვის კულტურის სახელმწიფო აკადემიის მენეჯმენტისა და ადმინისტრირების კათედრის გამგე.

**Alesya Mytnyk**

## **DEVELOPMENT OF PARTNERSHIPS BETWEEN GOVERNMENT, SCIENCE, EDUCATION AND BUSINESS IN REGIONAL INNOVATION PROJECTS**

### **Summary**

The article describes the priority areas of partnership of government, science, education and business innovation. Ways of improving the organizational support of the state management of innovative projects in the format of public-private partnerships at the regional level are proposed.

**Keywords:** innovative development, the regional level, government, business, science, education, public-private partnerships, public-public agency of innovative projects management.

**Reviewer:** Professor Andrei Degtyar, Head of the Department of Management and Administration of the Kharkiv State Academy of Culture, Doctor of Public Administration

**ზურაბ ლიპარტია, შოთა ქვაჩაიძე**  
**აუდიტორული საქმიანობის ხარისხის მონიტორინგი**  
**დაწესებულებების ინფორმაციული უზრუნველყოფის**  
**მიმანიუმში**

წინამდებარე ნაშრომში ჩატარებული კვლევების საფუძველზე გაკეთებულია დასკვნა, საქართველოში ფინანსური კონტროლის სისტემის - აუდიტის და მასთან დაკავშირებული მარწმუნებელი მომსახურების ხარისხის კონტროლის მონიტორინგის სრულყოფის აუცილებლობისა და ქვეყნის სამეწარმეო პრაქტიკაში მისი დანერგვის გადაუდებელი ღონისძიებებისა შემუშავების შესახებ. შემოთავაზებულია სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის პროცესების მართვის სრულყოფის ხარისხის მონიტორინგის მიდგომები და არასახელმწიფოებრივი (კერძო) აუდიტური სფეროების საქმიანობის კანონიერების, მიზნობრიობისა და ეფექტიანობის კონტროლის ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით გასატარებელი რეკომენდაციები კონტროლის სისტემის რეფორმირებისათვის, ფინანსური კონტროლის საერთაშორისო სტანდარტებთან და პრაქტიკასთან შეთანაწყობით, ევროკავრთიანების კანონმდებლობასთან პარამონიზაციის შესაბამისობაში, რაც განპირობებულია მსოფლიო ეკონომიკის გლობალიზაციის გაღრმავებით, უცხოური ინვესტიციების გამოყენების ეფექტურობის ამაღლებით, ქვეყნის ფინანსური რესურსების მართვის მოთხოვნების მონიტორინგის უზრუნველსაყოფად.

**საკვანძო სიტყვები:** შიდა კონტროლი, ბუღალტრული აღრიცხვა, ფინანსური ანგარიშგების ხარისხი, ეფექტიანობის კონტროლის ხარისხი, ფინანსური კონტროლის სფეროები, აუდიტის შეფასება, აუდიტორული საქმიანობის ხარისხის მონიტორინგი, დაწესებულებების ინფორმაციული უზრუნველყოფის მექანიზმი.

ცხადია, რომ სუვენერული, სამართლებრივი და დემოკრატიული ქართული სახელმწიფოს მშენებლობა შეუძლებელია სრული ფინანსური წესრიგის დამყარების გარეშე, რისთვისაც აუცილებელია სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის ფორმებისა და მეთოდების ისეთნაირი ტრანსფორმაცია, რომ იგი დაეფუძნოს დასავლეთის განვითარებულ ქვეყნებში აპრობირებულ გამოცდილებას და საზოგადოების, სახელმწიფოსა და საბაზრო ეკონომიკის

ტრანსფორმაციის პროცესების მოთხოვნებს, რამეთუ იგი ქვეყანაში ფინანსური მართვისა და კონტროლის ეფექტიანობის დაცვას განაპირობებს.

თანამედროვე ეტაპზე, საქართველოში გაცხადებული პოლიტიკური და ეკონომიკური კურსის პირობებში, ქვეყანაში ფინანსური ინსტიტუციების ფუნქციონირება წარმოდგენილია საერთაშორისო დონეზე რეგულირებადი აუდიტისა და მარწმუნებელი მომსახურების ერთიანი საერთაშორისო სტანდარტების დამკვიდრება-გამოყენების გარეშე. საერთაშორისო გამოცდილებიდან გამომდინარეობს, რომ დღესდღეობით მთელს მსოფლიოში აუდიტორული საქმიანობის რეგულირების კუთხით ძირითადი აქცენტი აუდიტორთა საქმიანობის ხარისხის კონტროლზე არის გადატანილი, რამეთუ კორპორაციის (კომპანიის) მაღალი ხარისხის სანდოობის მქონე ფინანსური ინფორმაციის დროული გასაჯაროება ამცირებს ინვესტორთა წაგების რისკს, რაც უზრუნველყოფს კაპიტალის ბაზრებზე მეტი ფინანსური სახსრების მოზიდვას ან/და ზრდის მათზე წვდომის შესაძლებლობებს. ობიექტური, სარწმუნო ფინანსური ინფორმაცია უზრუნველყოფს აქციონერთა მონიტორინგს და მათი უფლებების ეფექტიან განხორციელებას.

დასავლეთის განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის ყველაზე უფრო ეფექტიან ფორმას წარმოადგენს ზოგადად აუდიტი და მისი სფეროები, თუმცა დროის ცალკეულ ეტაპზე და ქვეყნებში კონტროლის სხვა ტრადიციული ფორმებიც არ კარგავენ თავიანთ მნიშვნელობას. ფაქტობრივად დღეისათვის ფინანსური კონტროლის განსახორციელებლად გამოიყენება პრაქტიკაში აპრობირებული მეთოდები, როგორცაა: რევიზია, აუდიტი, თემატური შემოწმება, ეკონომიკური ანალიზი, გამოძიება (გამოკვლევა), სამეურნეო დავა და ა.შ.

მსოფლიოს ეკონომიკური გლობალიზაციის, საგარეო-ეკონომიკური კავშირების გაღრმავება და პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში საბაზრო ურთიერთობებზე ტრანსფორმაცია დღის წესრიგში აყენებს საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის კონტროლის ფორმებისა და მეთოდების უნიფიცირების აუცილებლობას, ფინანსური წესრიგის დამყარების მიზნით საერთაშორისო დონეზე აპრობირებული კონტროლის უახლესი, დემოკრატიული ფორმებისა და მეთოდების დანერგვის აუცილებლობას.

საბაზრო ეკონომიკის პირობებში სახელმწიფოებრივი (საჯარო) კონტროლის სისტემასთან ერთად მოქმედებს არასახელმწიფოებრივი (კერძო) კონტროლი, რომლის აღიარებულ ფორმას წარმოადგენს აუდიტორული საქმიანობა, რომელიც უმთავრესად გამოიყენება საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობის შემოწმებისა და სათანადო ფინანსური დასკვნების გასაკეთებლად. აუდიტი ფინანსური კონტროლის ერთ-ერთი ფორმაა, რომელიც საზოგადოების ეკონომიკურ ურთიერთობათა ნორმალური ფუნქციონირების რეგულირების ერთ-ერთ პირობას წარმოადგენს და მთლიანობაში ერთობლივი ეროვნული პროდუქტის შექმნისა და განაწილების პროცესში იგი უზრუნველყოფს დავალიანებებისა და ვალდებულებათა შესრულების შემოწმებას, საკუთრების ყველა ფორმის დაცულობას, კანონიერებას და რესურსების გამოყენების ეფექტიანობის გამოვლენას.

საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებში, როგორც წესი, გამოიყენება საფინანსო კონტროლის ორგანოების შემდეგი სქემა:

1. სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის უმაღლესი ორგანო (კონტროლის პალატა), რომელიც ექვემდებარება ქვეყნის პარლამენტს და რომელსაც ევალება კონტროლის განხორციელება სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების ხარჯვაზე და მათ მიზნობრივ გამოყენებაზე;

2. საგადასახადო უწყებები, საგადასახადო და საბაჟო სამსახურების სახით, რომლებიც ექვემდებარება ფინანსთა სამინისტროს და ევალება კონტროლი და პასუხისმგებლობა სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების გეგმების შესრულების უზრუნველყოფაზე;

3. სამინისტროებსა და უწყებებში ფუნქციონირებადი საკონტროლო-სარევიზიო ქვედანაყოფები, რომლებიც ფინანსდებიან ბიუჯეტიდან, ექვემდებარებიან მინისტრს (უწყების ხელმძღვანელობას) და მათ ევალებათ სისტემური კონტროლის განხორციელება საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის სისწორეზე;

4. დამოუკიდებელი აუდიტორული ფინანსური კონტროლი, რომელიც სახელმწიფოებრივ საწყისებზე ამოწმებს საბალანსო მონაცემებს, მის უტყუარობას, შესრულებული ოპერაციების კანონიერებას და ახორციელებს სათანადო საკონსულტაციო მომსახურებას ეკონომიკის არასახელმწიფო (კერძო) სექტორის საწარმოებისა და ორგანიზაციების აღრიცხვისა და ფინანსების

სფეროში, ფართო პროფილის მაღალკვალიფიციური აუდიტორების მიერ.

საქართველოს კანონში „სახელმწიფოს შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“<sup>[4]</sup> მოცემულია ფინანსური მართვისა და კონტროლის მიზანი, კომპონენტები, კონტროლის გარემო, რისკის მართვა და კონტროლის ღონისძიებები. შესაბამისად, საქართველოში ფინანსური მართვა და კონტროლი ხორციელდება დაწესებულების ხელმძღვანელების მიერ დაწესებულების ყველა სტრუქტურულ ქვედანაყოფში (ერთეულში) და დაწესებულებისადმი დაქვემდებარებულ ყველა ერთეულში, რომელიც მოიცავს დაწესებულების საქმიანობასთან დაკავშირებულ როგორც ფინანსურ, ისე არაფინანსურ პროცესებს, ოპერაციებსა და ქმედებებს, და ეფუძნება შიდა კონტროლის საერთაშორისო სტანდარტებს და ხორციელდება შემდეგი ურთიერთდაკავშირებული კომპონენტების საშუალებით, როგორცაა: ა) კონტროლის გარემო; ბ) რისკის მართვა; გ) კონტროლის ღონისძიებები; დ) ინფორმაცია და კომუნიკაცია; ე) მონიტორინგი და შეფასება.

ჩვენს მიერ ჩატარებული კვლევის შედეგებიდან გამომდინარეობს, რომ საქართველოში სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის რეფორმა - სრულყოფა ობიექტური მოთხოვნაა და მისი პრაქტიკული რეალიზაცია გარდაუვალია. შესაბამისად, ამ ეტაპზე მთავარია ობიექტურად გაანალიზდეს დღეისათვის მოქმედი ფინანსური კონტროლის სისტემის დადებითი და უარყოფითი მხარეები, სწორად შეფასდეს ის პოზიტიური მხარეები, რომელთა შენარჩუნება მიზანშეწონილია მომავალი პერიოდისათვის და მოხდეს მისი შეთანაწყობა ფინანსური კონტროლის საერთაშორისო სტანდარტებთან და წესებთან. ამასთან გასათვალისწინებელია ის მდგომარეობა რომ, უცხოეთის გამოცდილების მექანიკური გადმოტანა საქართველოს პირობებში, როგორი წარმატებულიც არ უნდა იყოს იგი, არ მოგვცემს სასურველ შედეგს, თუ არ იქნება გათვალისწინებული ჩვენი ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური თავისებურებები, შინაგანი მენტალიტეტი, ტრადიციები და სპეციფიკა.

წინამდებარე ნაშრომში ანალიზის საფუძველზე გამოვლენილია საქართველოს ფინანსური კონტროლის სამართლებრივი და ორგანიზაციული საფუძვლების სრულყოფის მიმართულებით გასატარებელი ღონისძიებების საბიუჯეტო სახსრებისა და სახელმწიფო ქონების გამოყენების

კანონიერების, მიზნობრიობისა და ეფექტიანობის კონტროლის ხარისხის გაუმჯობესების გზები, კერძოდ:

1. საქართველოს აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ ძირითადი მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების, საგადასახადო ბალანსის, მოსახლეობის ცხოვრების დონის, სამომხმარებლო ფასების ცვლილებების, ანაზრების მოცულობა-დინამიკის ანალიზის საფუძველზე შეიმუშაოს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ძირითადი მიმართულებების და სახელმწიფო ბიუჯეტის გრძელვადიანი პროექტები;

2. ექსპორტ-იმპორტის უარყოფითი სადღოს ზრდის პირობებში უზრუნველყოს საგარეო ვაჭრობის დეფიციტის გადიდების გამომწვევი ფაქტორებისა და პირობების შესწავლის და ექსპორტზე ორიენტირებული დარგების და წარმოებების განვითარების ხელშეწყობის ეკონომიკური მექანიზმების შექმნა და პრაქტიკაში დანერგვა;

3. არსებითად უნდა დაჩქარდეს საფინანსო-ეკონომიკურ სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის სრულყოფის და ევროგაერთიანების კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის პროცესი;

4. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს საბიუჯეტო-საგადასახადო მაჩვენებლების პროგნოზების ხარისხის ამაღლებას. საგადასახადო შემოსავლების პროგნოზი უნდა ეფუძნებოდეს მთლიანი შიდა პროდუქციის ზრდის მაჩვენებლებს და დასაბეგრი ბაზის ცვლილებებს. უფრო მეტ სიზუსტეს და არგუმენტაციას საჭიროებს არასაგადასახადო შემოსავლების, კაპიტალის ოპერაციებიდან შემოსავლების და გრანტების პროგნოზი.

5. მნიშვნელოვანია სატარიფო სისტემის ოპტიმიზაციის და სტაბილურობის უზრუნველყოფა, რაც განპირობებულია საქართველოს, როგორც ტრანზიტული ქვეყნის როლით ევრაზიის სივრცეში.

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზით იკვეთება, რომ სახელმწიფო კონტროლის სისტემაში შიდა ფინანსური კონტროლის აუდიტის მეთოდოლოგიური სრულყოფა-დამკვიდრებით შესაძლებელი იქნება საჯარო დაწესებულებაში უზრუნველყოფილ იქნეს საფინანსო-სამეურნეო სისტემის ფუნქციონირების სტაბილურობა, საგადასახადო და საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირება, აუდიტორული საქმიანობის სრულყოფის სტრატეგიის

შემუშავება აუდიტის საერთაშორისო და ეროვნული სტანდარტების შესაბამისად.

სახელმწიფო კონტროლისაგან აუდიტის არსებით განმასხვავებელ ნიშანს უფრო მაღალი სპეციალიზაციის პროფესიული მოთხოვნის დონე წარმოადგენს, რომელიც უზრუნველყოფილი უნდა იყოს აუდიტორების პერიოდული ატესტაციებით და აუდიტორული საქმიანობის პერიოდული ლიცენზირებით. აუდიტორების დაინტერესება დამკვეთი კომპანიების (კლიენტების) მყარი ფინანსური მდგომარეობით და მასთან გრძელვადიანი თანამშრომლობით ხელს უწყობს კლიენტების ფინანსურ საქმიანობაზე წინასწარი და მიმდინარე კონტროლის განვითარებას, რაც გამოიხატება ბუღალტრული აღრიცხვის, ეკონომიკური ანალიზის, საგადასახადო, საფინანსო, საბანკო კანონმდებლობების საკითხებზე მუდმივი და ეფექტური კონტროლის გაწევაში.

საქართველოს ეკონომიკის საბაზრო ურთიერთობაზე გადასვლასთან დაკავშირებით, იზრდება მოთხოვნა აუდიტორულ კონტროლზე. მოთხოვნილებების ზრდა გამოწვეულია ისეთი ობიექტური მიზეზებით, როგორცაა: მეწარმეობისა და კაპიტალის ბაზრის განვითარება, ორგანიზაციების მისწრაფება თვითრეგულირებისაკენ, ფინანსური ფონდების შექმნის აუცილებლობა, რომლებიც მოახდენენ ეკონომიკური მდგრადობის, მესაკუთრეებისა (კრედიტორების) მატრიალურ-ფულადი დაბანდების გარანტირებასა და საქმიან პარტნიორებს შორის ურთიერთნდობის განმტკიცებას. [1].

ეკონომიკურ თეორიასა და მსოფლიო აუდიტის პრაქტიკაში შემოთავაზებულია ცალკეული კრიტერიუმების მიხედვით აუდიტის შემდეგი კლასიფიკაცია, კერძოდ:

1) ფინანსური აუდიტი, რომელიც გულისხმობს იმის დადგენას, შეესაბამება თუ არა ფინანსური ანგარიშგება ბუღალტრული აღრიცხვის საყოველთაოდ დადგენილ პრინციპებს;

2) შესაბამისობის აუდიტი, რომელიც მეტწილად ლოკალურ ხასიათს ატარებს გულისხმობს შემოწმებას იმისა, რამდენადაა დაცული ის სპეციფიკური პროცედურები და წესები, რომელიც წაყენება კომპანიას(საწარმოს);

3) ოპერაციული აუდიტი, რომელიც გულისხმობს კომპანიის ფუნქციონირებისა და მართვის პროცედურების



შემოწმებას მწარმოებლურობისა და ეფექტიანობის შეფასების მიზნით და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავებას [3; 6].

აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტში (ასს-220), რომელსაც ადგენს აუდიტისა და მარწმუნებელი მომსახურების საერთაშორისო სტანდარტების საბჭო (IAASB), აუდიტის ხარისხის კონტროლი მოიცავს ძირითადად: ა) კონკრეტული აუდიტორული შემოწმების კონტროლსა და ბ) ამა თუ იმ კომპანიის (ფირმის) ხარისხის საერთო კონტროლის მონიტორინგს, რომლის მიზანია იმისი დასაბუთებული გარანტიის უზრუნველყოფა, რომ აუდიტორული კომპანიის (ფირმის) მიერ ჩატარებული აუდიტი შესრულდა ფინანსური ანგარიშგების აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტის მიზნისა და ზოგადი პრინციპების შესაბამისად. ასს-220-ის სავალდებულო მოთხოვნაა, რომ აუდიტის ხარისხის კონტროლის პოლიტიკა და მისი შესაბამისი პროცედურები უნდა დაეფუძნოს შემდეგ პოსტულატებს: პროფესიულ მოთხოვნებს; კვალიფიკაციას და კომპეტენციას; სამუშაოთა პროცედურების დელეგირებას; მათ კონსულტაციებს; მონიტორინგის პროცედურებს; აუდიტს დასაქმებული ასისტენტებისა და თანამშრომლების მიერ შესრულებულ სამუშაოზე სათანადო ხელმძღვანებლობას და კონტროლს. [7]

შესაბამისად, აუდიტისა და მასთან დაკავშირებული მომსახურების ხარისხის ამაღლების მიზნით განისაზღვრება ორი ძირითადი მიმართულება:

1. შემუშავებული უნდა იქნეს აუდიტის სრულყოფის მარეგულირებელი მექანიზმი, ტექნიკური და ეთიკის სტანდარტები, პრაქტიკული და თეორიული რეკომენდაციები, რომელთა პრაქტიკაში დანერგვა და განხორციელება უზრუნველყოფს აუდიტის აუცილებელ ხარისხს.

2. შემუშავებული უნდა იქნეს შემოწმების ისეთი პროგრამა, როგორც შიდა საფირმო, ისე ამ ფუნქციების განმახორციელებელი უფლებამოსილი უწყებისათვის, რომლებიც უზრუნველყოფს აუდიტის ხარისხს გასაუმჯობესებლად დასახული ღონისძიებების პოლიტიკისა და პროცედურების ობიექტურ შემოწმებას, ნაკლოვანებების გამოვლენას და ხელს შეუწყობენ მათ გამოსწორებას.

აუდიტორული ორგანიზაციისა და ინდივიდუალური აუდიტორების საქმიანობის ეფექტური წარმართვისათვის აუდიტორული მომსახურების ხარისხის კონტროლის განხორციელება ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გზაა, რამეთუ

აუდიტის ხარისხის კონტროლის გასაუმჯობესებლად გასატარებელ ღონისძიებებში შედის აუდიტორების მიერ გაწეული საქმიანობის ხარისხის ამაღლება.

საქართველოს კანონმდებლობით აუდიტისა და მასთან დაკავშირებული მომსახურების ხარისხის კონტროლის განმახორციელებელ სტრუქტურად საქართველოს პარლამენტთან არსებული აუდიტორული საქმიანობის საბჭო იყო აღიარებული, რომელიც აუდიტორული საქმიანობის ხარისხის კონტროლს საბჭოსთან შექმნილი „აუდიტორული საქმიანობის საბჭოსთან არსებული ეთიკის კოდექსის დაცვისა და აუდიტის ხარისხის შემოწმებელი კომისიის 1999 წ. 30 სექტემბერის დებულებით ახორციელებდა“.

ასს-ის მიხედვით აუდიტორული საქმიანობის ხარისხის კონტროლი ხორციელდება სამ საფეხურად:

1) აუდიტურ ფორმაში განხორციელებული ხარისხის კონტროლს უზრუნველყოფენ თვით აუდიტური ფორმის წამყვანი აუდიტორები;

2) აუდიტური ფორმის წამყვანი აუდიტორების მიერ აუდიტის პროცესში ასისტენტების მუშაობაზე კონტროლის განხორციელებით;

3) აუდიტორებზე და აუდიტურ ფორმებზე აუდიტორული მომსახურების კონტროლის განხორციელება კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილი უწყების წარმომადგენლის მიერ [7].

ამრიგად, აუდიტორული საქმიანობის ხარისხის კონტროლის დროს მოწმდება აუდიტორის საქმიანობა და განიხილება მონიტორინგის შემდეგი საკითხები:

1) სამუშაო შესრულებულია აუდიტის პროგრამისა და გეგმის შესაბამისად;

2) სამუშაოს შესრულების დროს გამოყენებულია ასს და ფორმაში შემუშავებული მეთოდური ინსტრუქციები;

3) შესრულებული სამუშაო და მიღებული შედეგები ადეკვატურადაა გაფორმებული;

4) აუდიტორული შემოწმების ყველა მნიშვნელოვანი საკითხი გადაწყვეტილია და ასახულია აუდიტორულ დასკვნაში;

5) აუდიტორული პროცედურების მიზნები მიღწეულია;

6) გამოტანილი დასკვნები გამომდინარეობს შესრულებული სამუშაოს შედეგებთან და ასაბუთებს აუდიტორულ დასკვნას.

საქართველოს პარლამენტთან არსებული აუდიტორული საქმიანობის საბჭოს გაუქმების შემდეგ (2012 წლის 1 იანვარი), ROSC –A&A - აღრიცხვისა და აუდიტის ანგარიშში [8] აღნიშნულია, რომ ქართული ბუღალტრული აღრიცხვის სტანდარტების შესაბამისად მომზადებული ფინანსური ანგარიშგების ხარისხი დაბალია საერთაშორისო სტანდარტებთან შედარებით, რომელიც არ იძლევა აქციონერებისათვის, ინვესტორებისა და კრედიტორებისათვის სასარგებლო ინფორმაციას ეფექტური მმართველობითი გადაწყვეტილებების მისაღებად. კერძოდ, საქართველოში - „არსებითი რეფორმების გატარებაა საჭირო მთელ რიგ სფეროებში საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობაში მოსაყვანად ევროკავშირების კანონების და ნორმატიული აქტების კრებულთან (Euarquis communautaire) კორპორაციული ფინანსური ანგარიშგების და აუდიტის სფეროში. კერძოდ: ა) მონიტორინგის და აღსრულების მექანიზმების მნიშვნელოვანი გაძლიერება სტანდარტებთან და მოთხოვნებთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად და ბ) აუდიტის საზოგადოებრივი ზედამხედველობისა და ხარისხის კონტროლის მექანიზმის შემოღება სავალდებულო აუდიტის ფუნქციის მიმართ საზოგადოებრივი ნდობის მხარდასაჭერად (8, გვ 12-13)“. შესაბამისად, ანგარიშში შემოთავაზებულია შემდეგი რეკომენდაციები არსებული მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად, კერძოდ:

1) საქართველოში არსებული მარეგულირებელი ორგანოს (ორგანოების) აღჭურვა ბუღალტრული აღრიცხვის სტანდარტების შესრულების უზრუნველყოფის მექანიზმებითა და იძულებითი უზრუნველყოფის შესაბამისი უფლებამოსილებით;

2) სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებული საწარმოების ფინანსური ანგარიშგების ცენტრალიზაცია უფლებამოსილების მქონე ერთ არსებულ ორგანოში;

3) ახალი ორგანოს შექმნა (ან არსებული ორგანოს განსაზღვრა), რომელიც იქნება სავალდებულო აუდიტის განმახორციელებელი აუდიტორების (აუდიტორული ფირმების) რეგულირებაზე ან/და ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი კომპეტენტური ორგანო აუდიტის დირექტივის მოთხოვნის შესაბამისად;

4) მარეგულირებლების ინსტიტუციური შესაძლებლობების უწყვეტი ზრდა ფინანსური ანგარიშგების მოთხოვნებთან შესაბამისობის მონიტორინგის და უზრუნველყოფის მიზნით;

5) თანამშრობლობის გაძლიერება მთავრობასა და ბუღალტრული აღრიცხვის (აუდიტის) პროფესიულ ასოციაციებს შორის ფასს-თან შესაბამისობის ასამაღლებლად, აუდიტზე ხარისხის კონტროლის დასაწესებლად, სტანდარტების დროული თარგმნის უზრუნველსაყოფად და უწყვეტი პროფესიული განათლების ხარისხის გასაუმჯობესებლად;

6) შესაბამისობის მარეგულირებელ ორგანოებში მექანიზმების მნიშვნელოვანი გაძლიერება სტანდარტებთან შესაბამისობაზე მონიტორინგის განსახორციელებლად და შეუსაბამობისათვის შესაბამისი სანქციების დასაწესებლად, კერძოდ:

ა) ბუღალტრული აღრიცხვისათვის - საქართველოს ეროვნული ბანკი, საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური, სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო და ა.შ.

ბ) აუდიტისათვის - საქართველოს პროფესიონალ ბუღალტერთა და აუდიტორთა ფედერაცია (საქართველოს ბაფი).

შესაბამისად, ზემოთ აღნიშნულის გათვალისწინებით მონიტორინგის პრაქტიკა გააუმჯობესებს გამჭვირვალობას და ანგარიშვალდებულებას დაინტერესებული მხარეების წინაშე. აამაღლებს აუდიტორული პროფესიის ხარისხს საქართველოში მთლიანად და უზრუნველყოფს საზოგადოების ნდობის ამაღლების ფინანსურ ანგარიშგებაში წარმოდგენელი ინფორმაციის მიმართ.

ფინანსური ანგარიშგების საერთაშორისო სტანდარტების საბჭოს (ფასს) მიერ დაწესებული ფინანსური ანგარიშგების საერთაშორისო სტანდარტები - ფასს, რომლებიც 2004 წლიდან ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტები (ბასს) ჩაანაცვლა, დაახლოებით 120 სახელმწიფო და ანგარიშგების ორგანო კომპანიებს უფლებას აძლევს ან ავალდებულებს აღნიშნული სტანდარტების დაცვას. აქედან დაახლოებით 90 სახელმწიფო სრულად იცავს ფასს-ს, სხვა ქვეყნები კი იყენებენ ეროვნულ სტანდარტებს, რომლებიც მეტწილად ფასს-ს ეფუძნება. [9]

**დასკვნა.** ფინანსური ანგარიშგების აუდიტის და მისი მარწმუნებელი მომსახურების ხარისხის კონტროლის საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად მომზადებული ინფორმაცია მენეჯერებსა და ინვესტორებს ეხმარება საინვესტიციო შესაძლებლობების განსაზღვრასა და შეფასებაში, რომელიც საიმედოობითა და ანგარიშვალდებულებებით ხასიათდება, რაც ქმედუნარიანი საინვესტიციო ბაზრის ჩამოყალიბების წინაპირობად გვევლინება. ხოლო კარგად ინფორმირებული ბაზარი ქვეყანაში ბიზნეს საქმიანობის საუკეთესო რეგულატორად განიხილება, რომელიც მთლიანობაში ქვეყნის ერთობლივი ეროვნული პროდუქტის შექმნისა და განაწილების პროცესში საკუთრების ყველა ფორმის დაცულობას უზრუნველყოფს.

### ლიტერატურა:

#### References:

1. basilaia k. lipartia z. finansuri kontroli, saxelmZRvanelo. soxumis saxelmwifo universiteti. gamomcemloba "universali", Tbilisi. 2012 w. 356 gv.
2. lipartia z. „saqarTvelos saxelmwifo finansuri kontrolis srulyofis meTodologiur-praqtikuli aspeqtebi“. stu, Sromebis krebuli, tomi 3. sagamomcemlo saxli–„teqniki universiteti“, Tbilisi, 2015w.
3. mesxia i. saxelmwifo finansuri kontroli. Tb. 2011.
4. saqarTvelos kanoni „saxelmwifo Sida finansuri kontrolis Sesaxeb“. Tbilisi. 2010 w. 26 marti.
5. saqarTvelos kanoni „buRaltruli aRricxvisa da auditis Sesaxeb“. Tbilisi. 2012w. 29 ivnisi.
6. quTaTelaZe r., kobiaSvili a. auditis safuZvlebi, stu. sagamomcemlo saxli - „teqniki universiteti“. Tb., 2009 w. -130 gv.
7. ACCA- wigni F8A-„auditi da marwmunebeli momsaxureba“. Targmnil inglisuridan saqarTvelos bafis mier, Tbilisi, 2010. -418.gv
8. THE WORLD BANK, GROUP, CFRR-ROSC(A&A) ) -„angariSi standartebis da kodeqsebis Sesrulebis Sesaxeb buRaltruli aRricxvis da auditis sferoSi“. saqarTvelo, Tbilisi, 2014 w. -76 gv.
9. [www.ifrs.org](http://www.ifrs.org) ukanasknelad gadamowmebul iqna 15,12,2014.

**Zurab Lipartia, Shota Kvachakidze**

## **THE QUALITY MONITORING OF AUDIT ACTIVITIES IN THE MECHANISM OF INFORMATION SUPPORT OF INSTITUTIONS**

### **Summary**

In this work, we present the inference on the basis of conducted research, which is connected to the urgency of improving of the financial control system – audit in Georgia and monitoring of quality control of related assurance services. Here is also presented the urgent events of its implementation in the entrepreneurial practice of country. Here is proposed the approaches of the quality of monitoring for improving the management of financial control of state. We discuss the recommendations for the reform of control system in order to improve the effectiveness of the quality control, the legality of auditing of non-governmental (private) sector. These recommendations will be in the coordination of international standards and practices of financial control, in the harmonization with European Community legislation, which is caused by the deepening of the world economic globalization and by the raising of efficiency usage of foreign investment for the ensuring of monitoring requirements of management of financial resources.

**Keywords:** Internal control, accounting, quality of financial reporting, quality control of effectiveness, fields of financial control, estimation of audit, quality monitoring of audit activity, the mechanism of information support of institutions.

**Reviewer:** Professor Genadi Iashvili, Georgian Technical University

**Зураб Липартия, Шота Квачакидзе**

## **МОНИТОРИНГ КАЧЕСТВА АУДИТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОДДЕРЖКИ УЧРЕЖДЕНИИ**

### **Резюме**

В данной работе на основе проведённых исследований сделан вывод о необходимости совершенствования мониторинга контроля системы финансового контроля – в частности контроля качества аудита и связанных с ним аудиторского обслуживания и о разработке

неотложных мероприятий их внедрения в предпринимательской практике страны

Предложены подходы совершенствования управления процессами финансового контроля мониторинга качества, а также представлены необходимые рекомендации реформирования системы контроля с целью усовершенствования качества контроля законности, целенаправленности, эффективности деятельности неправительственных (частных) аудиторских сфер, для координации финансового контроля с международным стандартам и практикой, для гармонизации с законодательством евро объединения и это обусловлено углублением глобализации мировой экономики, повышением эффективности заграничных инвестиций, для обеспечения мониторинга требований управления финансовыми ресурсами страны.

**Ключевые слова:** внутренний контроль, бухгалтерский учет, качества финансовой отчетности, контроль качества эффективности, области финансового контроля, оценка аудита, мониторинга качества аудиторской деятельности, механизм предоставления информационного обеспечения в организациях, конец беседы.

**Рецензент:** Профессор Геннадий Яшвили, Грузинский технический университет

# ს ა მ ა რ ო ა ლ ო

УДК 351.74: [343.3/7:004] (477)

## Вячеслав Марков СИСТЕМА СУБЪЕКТОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КИБЕРНЕТИЧЕСКОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

*В статье дан анализ системы субъектов противодействия кибернетической преступности с учетом выполняемых ими функций. С целью более глубокого исследования специфики правосубъектности конкретных видов субъектов противодействия осуществлена их фасетная классификация по различным критериям. Осуществлена характеристика отдельных органов государственной власти Украины как относительно самостоятельных элементов системы субъектов противодействия киберпреступности.*

**Ключевые слова:** субъекты противодействия киберпреступности, система, подсистема, Президент Украины, Верховная Рада Украины, органы исполнительной власти, Министерство внутренних дел Украины, Управление по борьбе с киберпреступностью МВД Украины, Центр антивирусной защиты информации.

**Постановка проблемы.** Как и любая деятельность, деятельность по противодействию киберпреступности имеет свои компоненты, основными из которых являются ее объект и субъект. Из-за специфики деятельности по противодействию киберпреступности ее субъекты тоже особые. Этими субъектами могут выступать не любые субъекты общественных и правовых отношений, а только специфические, те, которые выполняют соответствующие функции, принимают решения, организуют их реализацию, т. е. осуществляют само противодействие. Исходя из диалектического принципа взаимосвязи явлений, согласно которому отношения каждой вещи (явления etc.) не только различные, но и общие, универсальные, и каждая вещь (явление, процесс etc.) связана с каждой [6, с. 203], объединение субъектов противодействия киберпреступности в единую систему позволяет выделить различные их группы: государство как центральный субъект противодействия киберпреступности, органы государственной власти и местного самоуправления, которые организуют и реализуют государственную политику, общественные институты и отдельных граждан, которые своими действиями противодействуют правонарушениям в виртуальной среде.



Все эти субъекты тесно взаимодействуют между собой, но каждый из них специализируется на решении конкретных задач. В результате такого взаимодействия указанные субъекты дополняют друг друга, вследствие чего образуют стройную организационно-функциональную систему, которая выступает ядром обеспечения реализации национальных интересов Украины в виртуальной среде.

**Целью** данной статьи является раскрытие механизма предоставления правосубъектности каждому субъекту противодействия киберпреступности, определение соотношения объективных социальных факторов и субъективной воли законодателя, более глубокое исследование специфики правосубъектности конкретных видов субъектов, установление реальных оснований их классификации, что, в свою очередь, предоставит законодателю дополнительные рычаги влияния на процессы по противодействию кибернетической преступности.

**Методы исследования.** Для исследования субъектов противодействия киберпреступности использовался системный подход, который ориентирует, прежде всего, на раскрытие целостности объекта, механизмов, ее обеспечивающих, выявление его внутренних и внешних связей, динамики функционирования [8, с. 19]. Применение системного подхода при анализе субъектов противодействия киберпреступности позволило повысить объективность научного знания и таким образом определить наиболее эффективные пути противодействия киберпреступности, избежать возможных ошибок. Суть системного подхода в исследовании субъектов противодействия киберпреступности состоит в том, что деятельность уполномоченных субъектов по противодействию киберпреступности рассматривается как открытая динамическая система в совокупности ее важнейших внутренних и внешних взаимосвязей. Такие субъекты, объединяясь в процессе решения задач по противодействию киберпреступности, воплощают в жизнь модель стратегического и тактического взаимодействия и направляют свои усилия на получение желаемого результата их эффективного взаимодействия.

Для наиболее полного выяснения круга субъектов противодействия киберпреступности рассмотрим систему этих субъектов как сложное фасетное единство, которая образуется из двух подсистем: общей и специальной. При этом общую подсистему субъектов противодействия киберпреступности составляют все субъекты, которые определяют и обеспечивают реализацию политики государства по противодействию киберпреступности в целом. В свою очередь, субъекты, деятельность которых напрямую связана с обеспечением кибернетической безопасности государства, для которых противодействие киберпреступности является единственной либо профилирующей, основной (одной из основных) функций, составляют специальную подсистему субъектов противодействия киберпреступности.

Кроме этого, при выделении круга субъектов противодействия киберпреступности в каждой подсистеме и установление связей между ними, наиболее верным представляется использовать такой вид логической систематизации, как классификацию [3, с. 40; 5, с. 59].

**Изложение основного материала.** При исследовании общей подсистемы субъектов противодействия киберпреступности их можно классифицировать по нескольким критериям: социальному, национальному, властному и функционально-ролевому.

По своей социальной природе субъектами противодействия киберпреступности являются:

- государство;
- коллективные субъекты противодействия – органы государственной власти, государственные и общественные институты, объединения граждан и тому подобное;
- отдельные лица, которые своей деятельностью противостоят киберпреступности – граждане, должностные лица государственных органов и др.

Безусловно, государство непосредственно не является участником отношений по противодействию киберпреступности. Однако, выступая центральным субъектом такого противодействия, в лице высших органов государственной власти, оно определяет основные направления, приоритеты, цели и задачи; обеспечивает планирование, контроль и координацию мер по реализации политики противодействия киберпреступности в общегосударственном масштабе; формирует кибернетическую политику и обеспечивает единое информационное пространство, а также решает проблемы, возникающие при противодействии киберпреступности, в том числе и международной.

Среди коллективных субъектов противодействия киберпреступности важное место занимают органы государственной власти, которые образуют самостоятельную сложную систему: отдельные министерства как центральные органы исполнительной власти, областные и районные государственные администрации, территориальные органы центральных органов исполнительной власти (местные органы), которые обеспечивают решение вопросов в сфере кибернетической безопасности, отнесенных законодательством к их компетенции. Объединяющими факторами этой системы является содержание деятельности, методы и организационные обязанности ее структурных единиц. В идеале, при всей их автономности и институциональности, все ветви власти действуют в рамках единого организационного механизма и обеспечивают проведение единой политики по противодействию преступности в виртуальной среде. В то же время разнообразие векторов противодействия обеспечивается функциональной спецификой органов государства, связанной с их принадлежностью к той или иной ветви государственной власти.

Третью группу субъектов противодействия киберпреступности в этой классификации составляют индивидуальные субъекты – граждане и должностные лица, которые в пределах своей компетенции противодействуют киберпреступности: обычные люди, которые информируют уполномоченных лиц о совершенных кибернарушениях, следователи органов МВД и СБУ, которые расследуют преступления в виртуальной среде, прокуроры, поддерживающие государственное обвинение в судах, работники правоохранительных и других государственных органов, задействованные в обеспечении информационной безопасности Украины, обеспечении работы информационных систем, администрировании сетей и связи и т.д.

Также субъектов противодействия киберпреступности можно классифицировать по национальному критерию, поскольку в условиях современных мировых глобализационных процессов, когда и национальная, и тем более информационная безопасность государства рассматриваются как явление наднационального (надгосударственного) характера, модель эффективного исключительно национального обеспечения собственной информационной безопасности отдельным государством выглядит несовершенной. Поэтому по национальному критерию субъектов противодействия киберпреступности можно разделить на государственных, общественных (негосударственных) и международных.

Конечно, государство в лице органов государственной власти, которые непосредственно осуществляют государственное обеспечение противодействия киберпреступности, занимает особое место среди этих субъектов, поскольку только оно, выступая полномочным представителем народа, в тесном взаимодействии с международными организациями и институтами гражданского общества способно сформировать целостную национальную политику противодействия киберпреступности.

Негосударственное обеспечение информационной безопасности может осуществляться многочисленными общественными институтами, в частности, средствами массовой информации, провайдерами телекоммуникационных услуг; коммерческими предприятиями, которые предоставляют услуги по технической защите информации; различными объединениями граждан, которые осуществляют общественный контроль за государственным обеспечением информационной безопасности и содействие ему и т. п.

Среди международных организаций, решения которых играют важную роль в формировании системы обеспечения информационной безопасности как регионального и мирового масштаба, так и отдельных государств, целесообразно выделить сотрудничество Украины с такими организациями, как Европейское агентство по сетевой и информационной безопасности (ENISA) [9]. Важным является и сотрудничество правоохранительных органов Украины с Интерполом и Европейским центром по борьбе с киберпреступностью (EC3), который является частью Европола – полицейской службы

Евросоюза и задачей которого является противодействие организованным преступным сетям. Значительную роль в противодействии киберпреступности играет тесное сотрудничество Украины с Североатлантическим Альянсом (НАТО), с которым по инициативе Службы безопасности Украины была создана Рабочая подгруппа по вопросам киберзащиты [4] и др.

Кроме этого, исходя из теории национальной безопасности [7, с. 79], субъектов противодействия киберпреступности можно разделить на две группы: те, которые наделены государственно-властными полномочиями, и те, которые ими не наделены (хотя в отдельных случаях могут иметь определенный объем делегированных государственно-властных полномочий). При этом к первой группе следует отнести органы государственной власти, а ко второй – негосударственные институты, включая средства массовой информации; провайдеры телекоммуникационных услуг; корпоративные структуры (прежде всего антивирусные компании), коммерческие предприятия, которые предоставляют услуги по технической защите информации; различные объединения граждан, которые осуществляют общественный контроль за государственным обеспечением информационной безопасности и содействует ему и т. п.

Однако, следует иметь в виду, что с точки зрения системы важно не столько то, каков субстрат элемента, «властный» или «невластный», индивидуальный или коллективный, национальный или международный, сколько то, что делает, чему служит элемент в рамках целого. Наибольший интерес представляет такое основание для выделения основных типов субъектов общей подсистемы противодействия киберпреступности как их функции.

Функционально-ролевая классификация субъектов общей подсистемы противодействия киберпреступности основывается на предположении, что каждой значимой социально-правовой функции должен корреспондировать свой субъект права. В этом смысле не субъект права формирует, определяет правовые роли и их выполняет, а роль формирует субъекта права, делает его таковым.

В этом смысле субъектами обеспечения кибернетической безопасности Украины являются: Президент Украины; Верховная Рада Украины; Совет национальной безопасности и обороны Украины (далее – СНБО); Кабинет Министров Украины; органы государственной власти, Вооруженные Силы Украины; Национальный банк Украины, другие министерства и центральные органы исполнительной власти; местные государственные администрации и органы местного самоуправления; суды общей и специальной юрисдикции; субъекты предпринимательской деятельности различных форм собственности в сфере производства информационных продуктов и предоставления информационных услуг; предприятия, учреждения, организации, которые осуществляют хозяйственную

დეятельность в киберпространстве, в т.ч. связанную с защитой информационных ресурсов.

Так, Верховная Рада Украины в пределах полномочий, определенных Конституцией Украины, определяет основы внутренней и внешней национальной политики в сфере кибернетической безопасности, формирует законодательную базу в этой сфере и т.д. Кабинет Министров Украины как высший орган в системе органов исполнительной власти обеспечивает государственный суверенитет и экономическую самостоятельность Украины в киберпространстве, разрабатывает стратегии и программы кибернетической безопасности Украины и тому подобное. СИБО, который, является специфическим государственным органом, который в той или иной мере осуществляет права и обязанности в сфере противодействия киберпреступности не только через свой аппарат, но и непосредственно, то есть как собственно орган. Это вызвано тем, что этот орган наделен правом принимать решения, обязательные для выполнения конкретными органами исполнительной власти, местного самоуправления, должностными лицами, гражданами, и является носителем определенных обязанностей в сфере государственного управления [1, с. 230]. В частности, СИБО координирует и контролирует деятельность органов исполнительной власти в сфере кибернетической безопасности, разрабатывает предложения относительно определения, корректировки принципов государственной политики в сфере обеспечения кибернетической безопасности Украины, с учетом изменений в геополитической обстановке вносит Президенту Украины предложения по уточнению Стратегии кибернетической безопасности Украины и др.

Особое место в структуре высших органов государственной власти занимает Президент Украины. Его конституционно-правовой статус в сфере противодействия киберпреступности обусловлен тем, что как глава государства, гарант государственного суверенитета, территориальной целостности Украины, соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина, он осуществляет общее руководство в сфере кибернетической безопасности Украины.

В систему субъектов противодействия киберпреступности входят и другие органы государственной власти. Например, Национальный банк Украины, который определяет и проводит денежно-кредитную политику в интересах кибернетической безопасности Украины; регулирует отношения в сфере электронных платежных систем. С этой целью, продолжая работу по реализации принятой в 2013 г. концепции «Противодействие киберпреступности» Национальный банк в сотрудничестве с Управлением по борьбе с киберпреступностью Министерства внутренних дел и Национальной Академией внутренних дел Украины создал Межведомственную рабочую группу по вопросам противодействия киберпреступности в банковской сфере Украины. Одной из задач этой группы является создание единой информационной базы банков с целью обмена антимашинической информацией.

Министерство обороны Украины в пределах своих полномочий также принимает участие в формировании и реализации государственной политики кибернетической безопасности в сфере обороны, а именно: планирует и осуществляет мероприятия по противодействию и нейтрализации кибернетических угроз национальным интересам Украины в военной сфере; участвует в подготовке объектов национальной критической инфраструктуры к функционированию в особый период и в условиях военного положения и т.д. Специальными подразделениями Министерства обороны Украины, которые отвечают за обеспечение кибербезопасности государства, являются войска радиоэлектронной борьбы, которые осуществляют защиту систем управления войсками и оружием от преднамеренных радиоэлектронных помех противника и т. п. и разведывательные органы Украины, которые в пределах своих полномочий принимают специальные меры воздействия, направленные на поддержку национальных интересов и государственной политики Украины в киберпространстве, обеспечивают получение, аналитическую обработку и предоставление в установленном порядке информации о киберугрозах, связанных с деятельностью иностранных и международных преступных организаций за пределами Украины.

Служба внешней разведки Украины обеспечивает выполнение предусмотренных Конституцией и законами Украины, актами Президента Украины, Кабинета Министров Украины задач по противодействию киберпреступности.

Одними из основных субъектов обеспечения кибернетической безопасности Украины является Министерство внутренних дел и Служба Безопасности Украины. В компетенцию Министерства внутренних дел входит: организация и проведение необходимых мероприятий относительно предупреждения, своевременного выявления, преследования и раскрытия преступлений; профилактика кибернетических правонарушений; взаимодействие с компетентными органами других стран в рамках оказания международно-правовой помощи по противодействию киберпреступлениям. Кроме этого, согласно Закона Украины «О ратификации Конвенции о киберпреступности» от 07.09.2005, на Министерство внутренних дел возложены полномочия по созданию и функционированию круглосуточной контактной сети для предоставления неотложной помощи при расследовании преступлений, связанных с компьютерными системами и данными, преследованием лиц, которые обвиняются в совершении таких преступлений, а также сбором доказательств в электронной форме.

Полномочиями Службы безопасности Украины в сфере обеспечения кибернетической безопасности являются: обеспечение контрразведывательной защиты информационных ресурсов государства в киберпространстве; принятие мер по противодействию кибернетическому терроризму, предупреждение, выявление и пресечение кибернетических преступлений, посягающих на основы национальной безопасности или другие жизненно важные интересы

государства; осуществление организационных, административных, технических (соответствующими программными и техническими средствами) мероприятий по оценке состояния защищенности объектов национальной критической инфраструктуры от кибернетических угроз.

Министерство иностранных дел Украины разрабатывает порядок анализа информационных материалов иностранных средств массовой информации; принимает меры к активизации международного сотрудничества по вопросам противодействия негативным информационно-психологическим воздействиям и кибернетической преступности.

Государственная служба специальной связи и защиты информации Украины (далее – ГСССЗИ) реализует государственную политику в сфере защиты государственных информационных ресурсов в информационно-телекоммуникационных системах, криптографической и технического защиты информации.

Суды общей и специальной юрисдикции рассматривают дела о правонарушениях в кибернетической сфере и осуществляют судебный контроль за деятельностью вышеуказанных органов при рассмотрении уголовных дел о преступлениях, связанных с кибернетической безопасностью Украины, наложение ареста на корреспонденцию или снятие информации с каналов связи в делах о кибернетических преступлениях и т.п.

Итак, исходя из вышеизложенного, можно утверждать, что субъектами общей подсистемы противодействия киберпреступности выступают государство, все государственные органы, организации и граждане, целенаправленно осуществляющие на различных уровнях и в различных масштабах противодействия киберпреступности.

Однако эта общая подсистема субъектов противодействия киберпреступности является чрезвычайно объемной, ведь понятие множественности субъектов вовсе не означает необходимость привлечения к противодействию всех. Система субъектов противодействия киберпреступности должна быть не столько системой всех структур, сколько создавать качественно новый уровень взаимодействия и координации уполномоченных органов между собой, с другими государственными органами, которые в своей деятельности сталкиваются с киберпреступлениями, а также с соответствующими международными правоохранительными структурами.

Для этого, с учетом сложности исследуемой проблемы, целесообразно рассмотреть специальную подсистему указанных субъектов, которые имеют специфические юридические признаки. Так, во-первых, все эти субъекты должны иметь общую цель – противодействие киберпреступности. Во-вторых, каждый из них должен быть связан с другими элементами системы «по горизонтали» (координация и взаимодействие) и «по вертикали» (субординация). В-

третьих, эти субъекты должны осуществлять свою деятельность в соответствии с командами «управляющего механизма» системы. И, наконец, в-четвертых, каждый из них должен иметь возможность выбора линии поведения, обусловленной конкретными состояниями объекта воздействия и пределами, определенными системой.

Соответственно, органы, организации и лица, не обладающие хотя бы одним из перечисленных признаков, не должны рассматриваться в качестве субъектов непосредственного противодействия киберпреступности [2, с. 34]. То есть, не входят в специальную подсистему субъектов противодействия киберпреступности те органы и организации, чья деятельность напрямую не преследует целей противодействия нарушениям в виртуальной среде, даже если такое противодействие выступает в качестве латентной функции: Министерство по чрезвычайным ситуациям Украины, которое должно обеспечивать ликвидацию возможных последствий кибернетических атак на объекты национальной критической инфраструктуры, Министерство юстиции, которое отвечает за отправку или получение запросов об экстрадиции или временном аресте лиц, виновных в совершении киберпреступлений, другие министерства и центральные органы исполнительной власти Украины, которые в пределах своих полномочий осуществляют реализацию программ в сфере кибернетической безопасности, поддерживают в состоянии готовности к применению силы и средства обеспечения кибернетической безопасности и т.п. Равным образом, не признаются субъектами противодействия киберпреступности граждане Украины и другие лица, которые добровольно или в порядке выполнения конституционных обязанностей осуществляют мероприятия, определенные законодательством Украины относительно обеспечения кибернетической безопасности, поскольку такие граждане организационно не связаны с системой. Также в этом смысле исключаются из числа субъектов противодействия киберпреступности органы, организации и лица, вклад которых в осуществление противодействия исчерпывается только определенными действиями, иначе говоря, органы, организации и лица, не обладающие возможностью выбора одной из нескольких линий поведения. Все эти ограничения соответствуют принятому в общей теории систем взгляду на элемент системы как на минимальную составляющую, способную к относительно самостоятельному осуществлению функции.

Поэтому специальную подсистему субъектов противодействия киберпреступности составляют: Управление по борьбе с киберпреступностью МВД Украины, которое функционирует в составе криминальной милиции Министерства внутренних дел Украины, Департамент контрразведывательной защиты интересов государства в сфере информационной безопасности в составе центрального управления Службы безопасности Украины и специальные подразделения ГСССЗИ: Центр антивирусной защиты информации и подразделение реагирования на киберинциденты CERT-UA (сокращенное название от Computer Emergency Response Team of Ukraine) и другие.



Кроме этого, с целью повышения эффективности координации деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, воинских формирований, образованных согласно законам Украины, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности по вопросам, связанным с предупреждением совершения нарушений безопасности информации в информационно-телекоммуникационных системах, приказом Администрации ГСССЗИ образована оперативная группа (координационный центр) по вопросам реагирования на компьютерные инциденты (далее – оперативная группа). Задачами этой группы является: скорейшая отработка компьютерных инцидентов, информация о которых поступила к команде реагирования на компьютерные чрезвычайные ситуации CERT-UA.

Элементами специальной подсистемы субъектов противодействия киберпреступности также являются общественные организации, основной целью деятельности которых является противодействие преступлениям в кибернетической сфере – уже упомянутая Межведомственная рабочая группа по вопросам противодействия киберпреступности в банковской сфере Украины, рабочая группа по вопросам взаимодействия общественным организациям и государственным структурам по противодействию киберпреступности при интернет-ассоциации Украины и др.

**Выводы.** Таким образом, суммируя вышесказанное, можно утверждать, что кибернетическая безопасность Украины обеспечивается уполномоченными субъектами и обуславливается их компетенцией и возможностью своевременного принятия мер, адекватных характеру и масштабам реальных и потенциальных киберугроз жизненно важным интересам личности, общества и государства. Все субъекты противодействия киберпреступности в Украине составляют многоаспектную фасетную систему, все элементы которой отличаются друг от друга, но они, как отмечалось, функционируют не изолированно, а во взаимосвязи друг с другом. Они системно связаны; их объединяют: общая цель и совокупность подцелей, взаимосвязь нормативно закреплённых функций, правовая и информационно-аналитическая база, целенаправленное руководство и координация.

## Литература

### References:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: в 2 т. Т. 1: Загальна частина. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.
2. Блувштейн Ю. Д. Предупреждение преступлений в обществе развитого социализма : учеб. пособие / Ю.Д. Блувштейн. – Минск : НИИРЮ Минск. ВШ МВД СССР, 1980. – 104 с.

3. Головин А.Ю. Теоретические основы криминалистической классификации / А.Ю. Головин. – Тула: издательство ТГУ, 1999. -335 с.
4. Кандауров С.М. Взаємодія України і НАТО у сфері кібернетичної безпеки – [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.uan.ua/en/content/питання-кібернетичної-безпеки>
5. Кириллов В.И., Старченко А.А. Логика / В.И. Кириллов, А.А. Старченко. – М., 2001. – 240 с.
6. Ленин В.И. Философские тетради / В.И. Ленин. – М.: Политиздат, 1969. – 752 с.
7. Правове забезпечення інформаційної діяльності в Україні / [заг. ред. Ю.С.Шемшученко, І.С.Чиж]. – К. : ТОВ "Вид-во "Юридична думка", 2006. – 384 с.
8. Скаун О.Ф. Теория государства и права: учебник / О.Ф. Скаун. – Харьков: Консум; ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
9. Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво ратифікована Законом N 2576-VI від 05.10.2010 // Офіційний вісник України. – 2010 – № 96 – ст. 2934.

**Рецензент:** Доцент Алексей Зайцев, начальник кафедры охраны интеллектуальной собственности, гражданско-правовых дисциплин ХНУВС, к.ю.н.

**ვიანესლავე მარკოვი**  
**კიბერდანაშაულის წინააღმდეგ მებრძოლი სუბიექტების**  
**სისტემა**

### რეზიუმე

სტატიაში გაანალიზებულია კიბერდანაშაულის წინააღმდეგ მომქმედი სუბიექტების სისტემა მათ მიერ შესასრულებელი ფუნქციების გათვალისწინებით. დანაშაულის წინააღმდეგ მებრძოლ კონკრეტული სახეობის სუბიექტების სამართლებრივი სპეციფიკის სიდრმისეული კვლევის მიზნით განხორციელდა მათი ფასეტური კლასიფიკაცია სხვადასხვა კრიტერიუმების მიხედვით. უკრაინის სახელმწიფო ხელისუფლების ზოგიერთი ორგანო დახასიათებულია როგორც კიბერდანაშაულის წინააღმდეგ მებრძოლი სუბიექტების სისტემის შედარებით დამოუკიდებელი ელემენტები.

**საკვანძო სიტყვები:** კიბერდანაშაულის წინააღმდეგ მებრძოლი სუბიექტები, სისტემა, ქვესისტემა, უკრაინის პრეზიდენტი, უკრაინის უმაღლესი რადა, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები, უკრაინის შინაგან საქმეთა სამინისტრო, უკრაინის

შსს კიბერდანაშაულთან ბრძოლის განყოფილება, ინფორმაციის ანტივირუსული დაცვის ცენტრი.

**რეცენზენტი:** დოცენტი ალექსეი ზაიცევი, ხარკოვის შინაგან საქმეთა უნივერსიტეტის ინტელექტუალური საკუთრების დაცვის, სამოქალაქო-სამართლებრივი დისციპლინის კათედრის უფროსი.

**Viacheslav Markov**

## **THE SYSTEM OF SUBJECTS OF COUNTERACTING CYBERCRIME**

### **Summary**

The author of the article provides analysis of the subjects of counteracting cybercrime taking into account the functions they perform. Aiming at deeper research of the specifics of legal personality of concrete types of the subjects of counteraction the author has carried out their facet classification according to various criteria. Characteristics of individual state authorities of Ukraine as relatively independent elements of the system of subjects of counteraction cybercrime are realized.

**Keywords:** subjects of counteraction cybercrimes, system, subsystem, the President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, executive authorities, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Department of Fighting against Cybercrime of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Centre for antivirus protection of information.

**Reviewer:** Assistant Professor Oleksii Zaitsev, head of intellectual property protection and civil and legal disciplines chair, candidate of law sciences.

УДК 340.1

**Владимир Пахомов**  
**ПРОБЛЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

*Раскрыты содержание и особенности контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений. Дан анализ современных научных подходов к классификации контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений. Определены основные критерии классификации и выделены соответствующие виды контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений.*

**Ключевые слова:** *контрольно-надзорная деятельность, классификация контрольно-надзорной деятельности, критерии классификации, виды контрольно-надзорной деятельности, земельные отношения.*

В рамках административно-правового регулирования земельных отношений особое место принадлежит контрольно-надзорной деятельности, выступающей необходимым условием существования правового государства и важнейшим фактором обеспечения законности и правопорядка в государстве. Как отмечают современные исследователи, административно-правовое регулирование земельных отношений, неотъемлемым элементом которого является контрольно-надзорная деятельность, на современном этапе государственного строительства следует рассматривать как один из решающих факторов развития национальной экономики [1, с. 68].

Контрольная деятельность была предметом исследования таких ученых в области административной, земельной, экологической и др. отраслей права, как В. Аверьянов, В. Андрейцев, И. Багрий, Ю. Битяк, С. Боголюбов, Н. Гавриш, Е. Галиновская, Ю. Жариков, И. Каракаш, И. Крассов, В. Курило, Г. Ларионов, В. Петров, В. Семчик, С. Хомяченко, Н. Шульга и др. Однако контрольно-надзорная деятельность в сфере земельных отношений сегодня достаточно разнообразна, что обуславливает необходимость определения её отдельных видов на основании чётко установленных критериев классификации, т.к. «классификация является не только теоретическим отображением разнообразия и разноплановости контроля, но и практическим результатом выделения важнейших сфер общественной жизни, находящихся под контролем государства» [2,

ს.351].

Целью статьи является исследование проблемы классификации контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений, что предусматривает определение понятия и содержания контрольно-надзорной деятельности в данной сфере, анализ современных научных подходов к классификации и определению основных критериев, применяемых для характеристики её сущности и особенностей.

В научной литературе под контролем в сфере земельных отношений понимают: проверку, а также наблюдение с целью проверки компетентными государственными органами состояния соблюдения землепользователями и землевладельцами установленных государством условий и правил использования земель, а также контроль соответствия требованиям законодательства деятельности соответствующих органов по распределению и перераспределению земли между отдельными землепользователями [3, с.120]; проявление правоохранительной деятельности государства в сфере землепользования [4, с.7]; особую форму правоохранительной деятельности уполномоченных государственных органов, направленную на обеспечение соблюдения министерствами, государственными комитетами и ведомствами, органами местного самоуправления, государственными, кооперативными, общественными предприятиями, организациями и учреждениями, а также гражданами земельного законодательства, права собственности на землю, порядка распределения и пользования землей, правильности учёта земель и планирования использования земель [5, с.169]; урегулированную нормами права властно организующую деятельность специально уполномоченных государственных органов, направленную на обеспечение соблюдения норм земельного законодательства всеми субъектами соответствующих общественных отношений (государственными и общественными органами, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами), предупреждение и выявление правонарушений, применение мер воздействия к нарушителям [6, с.230]; совокупность осуществляемых органами государственной власти организационно-правовых мер, направленных на побуждение субъектов земельного права, участников земельных правоотношений к выполнению правил и соблюдению норм земельного законодательства, предупреждение земельных правонарушений, с целью обеспечения научно обоснованного, рационального и эффективного использования и охраны земель [7, с.29-30].

Анализ существующих подходов к определению сущности и содержания контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений даёт возможность определить её объект (которым

являются все земли в пределах территории государства), предмет (различные виды земельных отношений), цель (обеспечение соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами норм земельного законодательства) и задачи (среди которых — обеспечение реализации государственной политики в сфере охраны и рационального использования земель; получение объективной и достоверной информации о состоянии соблюдения законности в сфере земельных отношений; обеспечение рационального и эффективного использования земельных ресурсов; предотвращение нарушений законодательства в данной сфере, своевременное выявление нарушений и привлечение виновных к ответственности; выявление факторов, оказывающих негативное воздействие на развитие земельных отношений, разработка мер по их устранению и др.), круг субъектов (государственных, самоуправленческих и общественных). Указанные признаки, отражающие специфику контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений, дают возможность определить её как деятельность, осуществляемую государственными, самоуправленческими и общественными субъектами, наделёнными различным объёмом контрольно-надзорных полномочий, с целью обеспечения соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами земельного законодательства.

Следует отметить, что в современной научной литературе отсутствует единство относительно способов и критериев классификации видов контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений. Так, О. Андрийко классифицирует государственный контроль по таким критериям (признакам), как: характер и объём контрольных полномочий (общий и специальный контроль); характер организационных связей субъекта контроля с подконтрольным объектом (внешний и внутренний); субъекты осуществления контроля (внутренний административный контроль; президентский контроль; парламентский контроль; контроль со стороны органов судебной власти; прокурорский надзор) [2, с.351-354]. В целом соглашаясь с таким подходом к классификации государственного контроля, отметим, что, классифицируя его по такому критерию, как субъекты осуществления контроля, автор не выделяет такой его вид, как контроль со стороны органов исполнительной власти (правительства, центральных и местных органов исполнительной власти), отождествляя его с внутренним

административным контролем, характерным не только для органов исполнительной власти.

По В. Малиновскому, основу для классификации контрольной деятельности составляют два критерия: объект контрольной деятельности (по которому подразделяет его на внешний и внутренний) и его субъект (конституционный, парламентский, судебный, финансовый, общественный контроль, а также прокурорский надзор) [8, с.216]. Соглашаясь с важностью предложенных критериев для классификации, считаем, что разделение контроля на внешний и внутренний может быть более корректным на основании такого критерия, как характер организационных связей субъекта контроля с подконтрольным объектом. Что же касается такого критерия, как объект контроля, то отметим, что контроль может быть финансовым, бюджетным, налоговым, таможенным, экологическим, санитарным и т.д., а также касаться отдельных физических или юридических лиц (частных предпринимателей, государственных предприятий и пр.). Неполной представляется и предложенная автором классификация контроля по такому критерию, как субъект его осуществления, поскольку автор упускает из вида такие виды контроля, как: президентский, управительственный, самоуправленческий и т.п. Вместе с тем, автор выделяет такие виды контроля, как конституционный (являющийся разновидностью судебного контроля) и финансовый (выступающий разновидностью контроля со стороны органов исполнительной власти).

Предложенная Г. Ларионовым система видов земельного контроля состоит из двух элементов: контроля, осуществляемого государством в лице его органов, и контроля, осуществляемого негосударственными органами. При этом, первая группа включает государственный земельный контроль и контроль государства-собственника за использованием своей земельной собственности, а вторая, помимо известных видов контроля (самоконтроля и общественного контроля), — контрагентский контроль и земельный аудит [9, с. 16].

С. Стеценко также выделяет два основных вида контроля: 1) государственный, под которым понимается «одна из функций государственного управления, проявляющаяся в оценивании правомерности деятельности объекта контроля и реализуемая соответствующими государственными органами (должностными лицами)» [10, с.198], его подвидами выступают президентский контроль, парламентский контроль, контроль со стороны органов исполнительной власти и судебный контроль; 2) общественный, который определяется как «разновидность контроля, осуществляемый

общественными организациями или отдельными гражданами» [10, с.209], к его субъектам относятся органы местного самоуправления, объединения граждан, профсоюзы, средства массовой информации. Соглашаясь в целом с таким подходом к выделению видов контроля, за основу которого взят субъект его осуществления, считаем ошибочным рассмотрение контроля органов местного самоуправления как подвида общественного контроля, поскольку, по нашему мнению, он представляет собой самостоятельный вид контроля. В то же время, в отличие от других авторов, С. Стеценко предлагает классификацию административного надзора, для которой избирает два критерия: субъект его осуществления и объект влияния, выделяя: государственный санитарно-эпидемический надзор; государственный противопожарный надзор; государственный надзор за обеспечением безопасности авиации; государственный надзор за безопасностью дорожного движения; государственный геодезический надзор; административный надзор за лицами, освободившимися из мест лишения свободы [10, с.213].

С. Хомяченко, отмечая, что «система государственного контроля за использованием и охраной земель представляет собой сложное образование и включает множество органов», в зависимости от того, какое место контроль занимает в деятельности этих органов, различает следующие виды контроля за использованием и охраной земель: 1) общий контроль; 2) контроль, осуществляемый специально уполномоченными органами исполнительной власти; 3) контроль за использованием и охраной земель со стороны органов самоуправления; 4) общественный контроль за использованием и охраной земель [7, с.82].

Наиболее полный перечень видов контроля в государственном управлении предлагает В. Гарашук, классифицируя его: 1) по органам, его осуществляющим (контроль со стороны органов законодательной, исполнительной, судебной власти, органов местного самоуправления, со стороны общественных формирований, граждан); 2) по подконтрольным объектам (госструктуры, органы местного самоуправления, общественные объединения, отдельные лица); 3) по общей сфере деятельности, подлежащей контролю (ведомственный, межведомственный и надведомственный (или вневедомственный) контроль); 4) по предметной сфере деятельности, подлежащей контролю (образование, здравоохранение, использование природных ресурсов, финансов, основных и оборотных средств и др.); 5) по формам проведения (ревизия, инвентаризация, рейд и др.); 6) по направлениям вмешательства в оперативную деятельность



подконтрольной структуры (вмешательство в хозяйственную деятельность, кадровую политику или в сферу управления подконтрольной структуры); 7) по степени (глубине) вмешательства в оперативную деятельность подконтрольного органа (прямое (непосредственное) или косвенное (опосредованное)); 8) по времени проведения (предварительный, текущий, окончательный); 9) по объёму (количеству) видов деятельности подконтрольной структуры (выборочный или полный); 10) в зависимости от использования технических устройств (контроль с использованием технических средств и специальных приборов (фото-, кино- и прочее документирование, проведение экспертиз с помощью химических реактивов, специальных средств и приборов) и контроль без использования спецсредств (визуальный, обычная работа с документами)) [11, с.195-196].

Необходимо также отметить, что отсутствие единого подхода к определению видов контроля и (или) надзора (контрольно-надзорной деятельности) характерно и для действующего законодательства Украины, регулирующего земельное отношения. Так, Земельный кодекс Украины регламентирует такие виды контроля за использованием и охраной земель, как: государственный, самоуправленческий и общественный [12]. Данные виды контроля за использованием и охраной земель закрепляет и Закон Украины «Об охране земель» [13]. В Законе Украины «О государственном контроле за использованием и охраной земель» государственный контроль в зависимости от компетенции специально уполномоченных органов исполнительной власти и сферы их властного влияния подразделяется на: контроль за использованием и охраной земель всех категорий и форм собственности, который осуществляется центральным органом исполнительной власти, обеспечивающим реализацию государственной политики в сфере надзора (контроля) в агропромышленном комплексе; контроль за соблюдением требований законодательства Украины об охране земель, который осуществляется центральным органом исполнительной власти, обеспечивающим реализацию государственной политики по осуществлению государственного надзора (контроля) в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов [14, ч.1,2 ст.5]. В Законе Украины «О землеустройстве» регламентируются такие виды земельного контроля, как: государственный и самоуправленческий [15, ст.60,61]. Отдельная статья данного закона посвящена регулированию «авторского надзора за выполнением проектов землеустройства» (ст.64), который осуществляется разработчиками документации по землеустройству и

предусматривает проверку полноты и качества выполнения отдельных решений и действий, предусмотренных документацией, а также требований нормативно-правовых актов по вопросам осуществления землеустройства [15], и который, несмотря на его название, следует рассматривать как общественный контроль. В Законе Украины «О мелиорации земель» указывается, что «государственный контроль за соблюдением правил эксплуатации мелиоративных систем и использованием мелиорированных земель осуществляют в пределах своих полномочий центральные органы исполнительной власти и их органы на местах, местные государственные администрации и исполнительные органы сельских, поселковых, городских советов» [16, ст.27], что даёт возможность сделать вывод об отождествлении законодателем государственного и самоуправленческого контроля в сфере земельных отношений.

Таким образом, рассмотрение существующих научных подходов к классификации контроля и (или) надзора, даёт возможность сделать следующие выводы: во-первых, в современной административно-правовой науке не существует исчерпывающего перечня видов контроля и (или) надзора в сфере земельных отношений; во-вторых, соответственно, нет единого перечня общепринятых критериев для их классификации; в-третьих, в научных исследованиях по данной тематике довольно часто наблюдается отождествление таких категорий, как «вид контроля» и «форма контроля» (или не проводится их четкое разграничение). Представляется, что все рассмотренные критерии для классификации контроля и (или) надзора имеют право на существование, поскольку позволяют более широко охарактеризовать его сущность и особенности, однако наибольшую теоретическую и практическую ценность, по нашему мнению, имеет классификация контрольно-надзорной деятельности по такому критерию, как субъект её осуществления, согласно которому целесообразно выделять три основных вида: 1) государственную контрольно-надзорную деятельность в сфере земельных отношений; 2) самоуправленческую контрольно-надзорную деятельность в сфере земельных отношений; 3) общественную контрольно-надзорную деятельность в сфере земельных отношений. Очевидно, что данные виды контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений, осуществляемые государственными, самоуправленческими и общественными субъектами, предусматривают использование ими и других её видов, а именно: парламентской, президентской, со стороны органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, судебных органов, общественных организаций; внешней или

внутриведомственной контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений; постоянной или временной; предварительной, текущей или окончательной; гласной или негласной; единоличной или коллективной; общей или специальной; ведомственной, межведомственной или надведомственной и др.

## Литература References:

1. Клімишин М. Д. Контроль у сфері державного управління земельними ресурсами / М. Д. Клімишин // Держава і право. — 2008. — № 17. — С. 67-78.
2. Андрійко О. Ф. Класифікація видів державного контролю / О. Ф. Андрійко / Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : У двох томах / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. — К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. — Том 1. — 2004. — С.351-355.
3. Балезин В. П. Государственный контроль за использованием земель / В. П. Балезин / Земельное право / Под ред. Н. Д. Казанцева. — М. : Юрид.лит., 1971. — 464 с.
4. Жариков Ю. Г. Охрана права землепользования / Ю. Г. Жариков. — М. : Юрид. лит. — 1974. — 136 с.
5. Адиханов Ф. Х. Теоретические проблемы правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения / Ф. Х. Адиханов ; Под ред. С.Б. Байсалова. — Томск: Изд-во Томского ун-та, 1989. — 272 с.
6. Малишева Н. Р. Державне управління земельним фондом України / Н. Р. Малишева / Земельне право. Академічний курс. За ред. В. І. Семчика, П. Ф. Кулинич. — К. : Видавничий дім Ін Юре, 2001.- 423 с.
7. Хом'яченко С. І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Хом'яченко Світлана Іванівна. — Київ, 2004. — 207с.
8. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник / В. Я. Малиновський. — Луцьк: «Вежа», 2000. — 558 с.
9. Ларионов Г. А. Правовое регулирование земельного контроля в Российской Федерации : : автореф. дис. на соискание уч. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Природоресурсное право; аграрное право, экологическое право» / Г. А. Ларионов ; МГУ им. М. В. Ломоносова. — М., 1997. — 29 с.
10. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2008. — 624 с.
11. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Гаращук

Володимир Миколайович. — X., 2003. - 412 с.

12. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. - 2002. - № 3-4. - Ст.27.

13. Про охорону земель: Закон України : від 19.06.2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст.349.

14. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України : від 19.06.2003 р., № 963-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст.350.

15. Про землеустрій: Закон України : від 22.05.2003 р., № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст.282.

16. Про меліорацію земель: Закон України : від 14.01.2000 р., № 1389-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 11. — Ст.90.

**Рецензент:** Профессор Александр Музычук, начальник факультета подготовки специалистов для следственных подразделений, доктор юридических наук

**ვლადიმირ პახომოვი**  
**კონტროლისა და საზედამხებველო საქმიანობის**  
**კლასიფიკაციის პრობლემები მიწათსარგებლოების სფეროში**

### რეზიუმე

გამოაშკარავებულია კონტროლისა და საზედამხებველო საქმიანობის კლასიფიკაციის პრობლემები მიწათსარგებლობის სფეროში. გაანალიზდა მიწათსარგებლობის სფეროში კონტროლისა და საზედამხებველო საქმიანობის კლასიფიკაციისადმი თანამედროვე მეცნიერული მიდგომები. განისაზღვრა კლასიფიკაციის ძირითადი კრიტერიუმები და გამოიყო მიწათსარგებლობის სფეროში კონტროლისა და საზედამხებველო საქმიანობის შესაბამისი სახეები.

**საკვანძო სიტყვები:** კონტროლი და საზედამხებველო საქმიანობა, კონტროლი და საზედამხებველო საქმიანობის კლასიფიკაცია, კლასიფიკაციის კრიტერიუმები, კონტროლისა და საზედამხებველო საქმიანობის სახეები, მიწათსარგებლობის ურთიერთობები.

**რეცენზენტი:** პროფესორი ალექსანდრ მუზიჩუკი, საგამომცემლო სპეციალისტების მომზადების ფაკულტეტის უფროსი, იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი.

**Vladimir Pakhomov**

**PROBLEMS OF CLASSIFICATION OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITY IN THE SPHERE OF LAND RELATIONS**

**Summary**

The content and specific features of the control and supervisory activity in the land relations sphere are reveal. The analysis of contemporary scientific approaches concerning classification of control and supervisory activity in the land relations sphere is performed. The basic criteria of classification of control and supervisory activity are determined. The main types of control and supervisory activity in the land relations sphere are considered.

**Keywords:** control and supervisory activity, supervision, classification of control and supervisory activity, criteria of classification, types of control and supervisory activity, land relations.

**Reviewer:** Professor Aleksandr Muzychuk, head of the Faculty for Training Investigators of Kharkiv National University of Internal Affairs, doctor of juridical sciences.

# ს ა ზ ო ბ ა დ ო ე ბ ა

## ეკა ნარეშელაშვილი ინკლუზიური განათლების ზოგადი საკითხები

ამ სტატიაში ლაპარაკია ინკლუზიური განათლების მნიშვნელობაზე, რომელსაც განსაკუთრებული ადგილი ეთმობა თანამედროვე განათლების სისტემაში. აუცილებელია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების მხარდაჭერა, მათი ინტეგრაცია, განათლების ხელშეწყობა, შესაძლებლობების გამოვლენა და განვითარება. დღევანდელ მსოფლიოში ინკლუზიური განათლება განსაკუთრებით მნიშვნელოვან როლს ასრულებს.

**საკვანძო სიტყვები:** ინკლუზია, ინკლუზიური განათლება, პროფესიული განათლება, შეზღუდული შესაძლებლობები, განათლებისა და მეცნიერებათა სამინისტრო

სიტყვა „ინკლუზია“ (ფრ.inclusif – მოიცავს, ლათ. – ჩართვა) ჩართვას ნიშნავს, როგორც ცნება ის გაჩნდა მე-20 საუკუნის მეორე ნახევარში, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბავშვთა უფლებების დაცვის კონტექსტში. ჩართულობაში იგულისხმება ბავშვებისთვის არა მხოლოდ ქართულის, მათემატიკისა და სხვა საგნების სწავლება, არამედ ზოგადად, ცხოვრების წესის, თანატოლებთან და უფროსებთან ურთიერთობის შესწავლა, ჩართულობა ყოველდღიურ ცხოვრებაში. ინკლუზიური განათლება – გულისხმობს ყველა ტიპის სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე მოსწავლეების ჩართვას ზოგად საგანმანათლებლო სასწავლო პროცესში თანატოლებთან ერთად. ის ასევე გულისხმობს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე მოსწავლეების ინდივიდუალური და/ან მოდიფიცირებული სასწავლო გეგმით სწავლებას.

ინკლუზიურ განათლებას განსაკუთრებული ადგილი ეთმობა, ვინაიდან მისი მიზანი სწორედ ასეთი ადამიანების განათლების ხელშეწყობა, მათი ინტეგრაცია, მხარდაჭერა, შესაძლებლობების გამოვლენა და განვითარებაა. უშუალო პირების განათლება ითვალისწინებს სწავლას ჩვეულებრივ სტუდენტებთან ერთად.

საჭიროა ინკლუზიური განათლების რვა პრინციპის გათვალისწინება:

- ადამიანის ღირებულება არ არის დამოკიდებული მის შესაძლებლობებზე და მიღწევებზე;
- ყველას შეუძლია გრძნობდეს და ფიქრობდეს;
- ყველას აქვს უფლება ურთიერთობის და ურთიერთგაგების;
- ადამიანებს უსაჭიროება ურთიერთობა;
- ჭეშმარიტი განათლება შესაძლოა განხორციელდეს მხოლოდ რეალურ ურთიერთობებში;
- ყველა ადამიანს უსაჭიროება ურთიერთობა მის თანატოლებთან;
- ყველა სტუდენტისთვის პროგრესი შესაძლებელია იყოს ის, - რის გაკეთებაც მას შეუძლია და არა ის რაც არ შეუძლია;
- მრავალფეროვნება აძლიერებს ადამიანის ცხოვრებას.

დღევანდელ მსოფლიოში ინკლუზიური განათლება განსაკუთრებით მნიშვნელოვან როლს ასრულებს. აღსანიშნავია, რომ სიტუაცია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ადამიანების საზოგადოებაში ფართოდ არის განსაზღვრული თავისი ხასიათით და დონით, არსებობს უამრავი ტრეინინგი უსაფრთხოების სფეროში.

უნგრეთი ერთ-ერთი ქვეყანაა, ვინც პირველმა დაიწყო სპეციალური საგანმანათლებლო დაწესებულებების გახსნა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ადამიანებისთვის. 1802 წელს გაიხსნა საგანმანათლებლო სახლი ყრუ და ბრმა ადამიანებისთვის, ხოლო 1875 წელს – სკოლები ზომიერი და მძიმე ფსიქიკური შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ადამიანებისთვის. განათლებას, რომელიც ეფუძნება თანასწორობის იდეას, სარგებლობა მოაქვს არა მხოლოდ ინკლუზიურებისთვის, არამედ ჩვეულებრივი ადამიანებისთვისაც. ინკლუზიური განათლება დიდ ხანს იყო იგნორირებული იტალიაში, მხოლოდ 1928 წელს გავრცელდა ბრმებზე და მუნჯებზე (იმ პირობით, რომ მათ არ აქვთ ხმა ხარვეზები).

აშშ-სა და ევროპის დღევანდელ საგანმანათლებლო პოლიტიკაში შემუშავებულია რამდენიმე მიდგომა, მათ შორის, გაზრდილი განათლების ხელმისაწვდომობა (ფართოვდება მონაწილეობით), მეინსტრიმინგი, ინტეგრაცია, ანუ ჩართვა.

საქართველოში ინკლუზიური განათლების პროგრამა 2006 წლიდან დაიწყო. ნორვეგიის განათლების სამინისტროსთან თანამშრომლობითა და მხარდაჭერითი დახვეწა და ამჟამად ათვისების პროცესშია.

თუმცა, საქართველოში 2006 წლამდეც არსებობდნენ ადამიანები, ვისაც ინკლუზიური განათლება ესაჭიროებოდათ, მაგრამ პროგრამის არ არსებობის გამო მრავალი შეზღუდული შესაძლებლობებისა და განსაკუთრებული საჭიროების მქონე ადამიანი დარჩა განათლებისა და 9 კლასის ატესტატის გარეშე. პროფესიულ სასწავლებელში კი ამ ატესტატის არ მქონე პირების მოხვედრა შეუძლებელია. ადამიანს, რომელსაც არ უვლია სკოლაში, მაგრამ სხვადასხვა არაფორმალური საშუალებებით მიიღო ცოდნა, ეძლევა საშუალება გამოავლინოს ეს ცოდნა და ამის დასადასტურებელი ატესტატიც მიიღოს. როცა სპეციალური საჭიროების მქონე პირთა გამოცდაზე ვსაუბრობთ, ამ შემთხვევაში, ხდება ამ ადამიანის საჭიროების შესწავლა, საგამოცდო დროის ხანგრძლივობის განსაზღვრა, სხვადასხვა ადაპტირებული საშუალებების გამოყენება, გარკვეული ცვლილებების შეტანა-მაგალითად, ზეპირი გამოცდის ჩატარება, თუ მას წერა არ შეუძლია. პროფესიული სასწავლებლებში სპეციალური საჭიროების მქონე პირთა მიღება ხდება შეფასება-დადასტურების საფუძველზე. ის ადამიანი, ვისაც რეალურად აქვს სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროებები, არ აბარებს გამოცდას იმავე წესით, როგორც სხვა, არამედ ეძლევა საშუალება პროფესიულ სასწავლებელში რამდენიმე დღის განმავლობაში ჩართული იყოს საგანმანათლებლო პროცესში. მას შეუძლია წინასწარ შეარჩიოს სამი პროფესია, რომლის შესწავლაც სურს.

ინკლუზიური პროფესიული განათლება სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროებისა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებს საშუალებას აძლევს შეიძინონ პროფესია შემდგომი დასაქმებისათვის.

პროფესიული განათლების შეთავაზება წარმოადგენს მნიშვნელოვან ინვესტიციას სახელმწიფოს მხრიდან, რათა განსხვავებული შესაძლებლობის მქონე პირები გახდნენ კონკურენტუნარიანები შრომის ბაზარზე. ინკლუზიური განათლების პროცესის დანერგვა საქართველოს პროფესიული განათლების სისტემაში 2013 წლის იანვარში დაიწყო და წარმატებით მიმდინარეობს.



ამჟამად განათლების სამინისტრო აქტიურად არის ჩართული ინკლუზიური პროფესიული სწავლების პროექტში და ბევრ სიახლეს გეგმავს. ამ პროექტში ჩართულია საქართველოს სხვადასხვა ქალაქების პროფესიული სასწავლებლები. ასევე, განათლების სამინისტროს მიერ შექმნილია საკონსულტაციო ჯგუფი, რომელშიც შედის არასამთავრობო ორგანიზაციები, სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენლები და თავად, სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე პირები.

განათლების და მეცნიერების სამინისტროს მიერ დაწყებულია ფიზიკური სივრცის ადაპტირების პროცესი. ძირითადად, არსებული პროფესიული საგანმანათლებლო შენობები და მიმდინარე ტერიტორია არ პასუხობს სხვადასხვა შეზღუდული მქონე პირთა საჭიროებებს. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ სასწავლებელში შექმნილია ინკლუზიური გარემო, სასწავლებლამდე მისვლა კვლავ მნიშვნელოვან ბარიერს წარმოადგენს, რადგან საზოგადოებრივი ტრანსპორტი არ ითვალისწინებს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე/საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე პირთა საჭიროებებს.

საჭიროებს ახალი რეგულაციების შემუშავებასა და გამოყენებას როგორც პოლიტიკის, ასევე პრაქტიკის დონეზე. საჭიროა მოხდეს ექსპერტებისა და მშობლების მოსაზრებების გათვალისწინება. ერთ-ერთ ბარიერს წარმოადგენს აღნიშნულ სფეროში კვლევათა სიმცირე.

2009-2011 წლების განმავლობაში ჩატარებული კვლევის – „გზა ინკლუზიისკენ“ შედეგად ჩამოყალიბდა ინკლუზიური პროფესიული განათლების შეფასების გუნდი, რომელიც განსაზღვრავს ქვეყანაში ინკლუზიური განათლების განხორციელების პროცესს. დაიწყო პროფესიული სასწავლებლების პედაგოგთა ტრენინგი ინკლუზიური პროფესიული განათლების საკითხებზე. განხორციელდა პროფესიული სასწავლებლების კარიერის დაგეგმვის, სპეციალისტების, რესურს-ცენტრის თანამშრომლების და სხვათა ერთობლივი ტრენინგი.

დასაქმების პოლიტიკის განსაზღვრის პროცესში სპეციალური საგანმანათლებლო და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საკითხების გათვალისწინებით მიზნით აქტიური თანამშრომლობა მიმდინარეობს შრომის,

ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროსთან და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან.

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ზოგადი და პროფესიული განათლების განვითარების დეპარტამენტთან და სახალხო დამცველის აპარატთან აქტიური თანამშრომლობით მომზადდა ცვლილებები საქართველოს კანონში ზოგადი განათლების შესახებ ინკლუზიური განათლების საკითხებთან დაკავშირებით.

2014 წელს განსაკუთრებული აქცენტი გაკეთდა დამსაქმებელთა დაინტერესებაზე და მათი როლის გაზრდაზე სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე პირთა პროფესიული განათლებისა და დასაქმების მიმართულებით კერძოდ, განხორციელდა საერთაშორისო მოდულების ანალიზი შეზღუდული შესაძლებლობების და/ან სპეციალური საჭიროების მქონე პირთა დასაქმების საკითხებზე; მაქსიმალური ყურადღება გამახვილდება შეზღუდული შესაძლებლობების და/ან სპეციალური საჭიროების მქონე პირთა დასაქმების შესაძლებლობის და მისაწვდომობის გაზრდაზე, აღნიშნულ პროცესში მათი პრაქტიკული უნარებისა საქმიანობის შესაბამისი კომპეტენციების განვითარებაზე. შეიქმნა სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროებისა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა პროფესიულ განათლებაში ჩარიცხვის მექანიზმი.

პრიორიტეტებს შორის განსაკუთრებული მნიშვნელობა - ენიჭება პროფესიულ განათლებაზე ხელმისაწვდომობის გაზრდას, კონკრეტულად:

- სხვადასხვა ჯგუფებისათვის პროფესიული განათლების მიღების მხარდაჭერა პროფესიული უნარების განვითარებისა და კარიერული წინსვლისათვის;

- პროფესიულ განათლებაზე ხელმისაწვდომობისა და ინკლუზიურობის უზრუნველყოფა;

- პროფესიული განათლების სისტემის მოქნილობის უზრუნველყოფა განათლების სხვადასხვა საფეხურებს შორის მობილობის გაადვილება/მხარდაჭერა.

მიმდინარე 2015 წელს პირველად განხორციელდა სტუ-ში პროფესიულ საგანმანათლებლო პროგრამებზე ინკლუზიური სტუდენტების ჩარიცხვა. პროფესიულ განათლების სისტემაში ინკლუზიური განათლების დანერგვაა ხალი ინიციატივაა, რომელიც სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე პირებს უფლებასა და საშუალება აძლევს მიიღონ პროფესია

შემდგომში დასაქმებისთვის და საზოგადოებაში ადაპტირებისთვის.

### ლიტერატურა:

#### References:

1. kanonproeqti “profesiuli ganaTlebis Sesaxeb” Tbilisi (2006) l. baqraZe, l. Rlonti. [www.mes.gov.ge](http://www.mes.gov.ge).
2. profesiuli ganaTlebis koncepcia (2005)[www.mes.gov.ge](http://www.mes.gov.ge).
3. ganaTlebis xarixsis ganviTarebis erovnuli centri 2014 wlisSejameba.
4. profesiuli ganaTleba-dasaqmebisATvis: winasityvaoba[www.mes.gov.ge](http://www.mes.gov.ge).
5. Алехина С.В., Семаго Н.Я., Фадина А.К. Инклюзивное образование. Выпуск 1. – М.: Центр «Школьнаякнига», 2010.
6. Ванян А. Обзор инклюзивного образования за рубежом. // Режим доступа: <http://turrion.net/default.asp?src=library&id=001>.
7. Выготский Л.С. Педагогическая психология. – М.: Психолог, 2001.
8. Грозная Н.С. Инклюзивное образование за рубежом от мечты к реальности // Обзор материалов специального выпуска журнала «InternationalJournalofInclusiveEducation» 2011, № 1, vol.15. / Режим доступа: <http://www.docme.ru/doc/35169/inklyuzivnoe-obrazovanie-za-rubezhom>.
9. Инклюзивное образование: проблемы совершенствования образовательной политики и системы: Материалы международной конференции. 19–20 июня 2008 года. — СПб.: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2008
10. <http://www.inclusion.ge/res/docs/2015071614133366745.pdf>

**Eka Nareshelashvili**

## GENERAL ISSUES INCLUSIVE EDUCATION

### Summary

In this article we are talking about the importance of inclusive education, which has special place in modern education system. It is necessary to support persons with disabilities, also support their integration, education, identification of opportunities and development. Inclusive education has important role in today’s world.

**Keywords:** inclusion, inclusive education, vocational education, disabilities, Ministry of Education and Science.

**Reviewer:** Associate Professor Tamar Revazishvili, Georgian Technical University

**Ека Нарешелашвили**

## **ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ИНКЛЮЗИВНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

### **Резюме**

В этой статье мы говорим о важности инклюзивного образования, которое имеет особое место в современной системе образования. Это необходимо для поддержки людей с ограниченными возможностями, а также для поддержки их интеграции, образования, выявления возможностей и развития. Инклюзивное образование играет важную роль в современном мире.

**ключевые слова:** инклюзия, инклюзивное образования, профессиональное образование, ограниченные возможности, министерство образования.

**Рецензент:** Ассоциированный профессор Тамара Ревазишвили, Грузинский технический университет

Екатерина Шевчук  
**СОЦИОКУЛЬТУРНАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ  
ИСКУССТВА В ЭСТЕТИЧЕСКОЙ КОНЦЕПЦИИ  
СТАНИСЛАВА ОССОВСКОГО**

*В статье анализируются метаэстетические взгляды известного польского социолога и эстетика Станислава Оссовского: его понимание предмета эстетики и методологической направленности эстетических исследований. Отличительной чертой эстетической концепции ученого является обоснование социальной (социокультурной) обусловленности искусства, а также наших реакций и оценок художественных произведений.*

*Оссовский был одним из первых эстетиков, которые обратили внимание на значение неэстетических ценностей для искусства и подчеркивали необходимость признания существования эстетических явлений вне сферы художественного творчества*

*Большинство наблюдений С. Оссовского в сфере эстетических явлений так же, как его понимание процессов, происходящих в современном художественном творчестве, не утратили своего мериторического значения и до сих пор являются актуальными.*

**Ключевые слова:** *эстетика, философия, С. Оссовский, эстетическая ценность, художественное творчество, социология искусства*

Станислав Оссовский (1897 – 1963) – известный польский социолог, эстетик, методолог. Написал около 140 научных трудов по эстетике, теории и социологии культуры, теории социальных групп и методологии социальных наук. Наиболее ценными являются следующие работы С. Оссовского: „У основ эстетики” („U podstaw estetyki”, 1933), „Социальная связь и наследие крови” („Więź społeczna i dziedzictwo krwi”, 1935), „К новым формам социальной жизни” („Ku nowym formom życia społecznego”, 1943) и „Об особенностях социальных наук” („O osobliwościach nauk społecznych”, 1962).

Хотя С. Оссовский написал только одну книжку по эстетике („У основ эстетики”), но в тридцатых годах, как утверждает исследователь его творчества, Б. Дземидок, эта работа являлась самым полным, основательным и наиболее систематическим исследованием эстетической проблематики.

С. Оссовский является критиком метафизической и спекулятивной эстетики и сторонником эмпирических методов исследования,

свидетельством чего является эволюция его эстетики в направлении социологии искусства.

Будучи сторонником широкого понимания предмета эстетики, Оссовский протестует против ее (эстетики) сведения к философии искусства, доминирующей в современной науке, особенно во второй половине XX в. Эстетика, по его мнению, имеет две разные, хотя и равноправные сферы заинтересованности: прекрасное и искусство [3, С. 98].

Близкой его позиции является пропозиция Макса Дессуара и Эмиля Утитца, чтобы различить две дисциплины: эстетику и общую науку об искусстве, которые частично покрываются, поскольку для искусства важными являются также внеэстетические ценности, а эстетические явления существуют также вне искусства.

„Вместо того, чтобы гадать, какое направление в эстетике должно победить, кажется правильнее признать на ее месте две отдельные дисциплины: положение прекрасного со стороны реципиентов, а значит, положение эстетической контемплиации и с понятиями „склонности“ или „нерасположенности“ вбирает психология ощущений, а „объективную“ эстетику заступает наука о определенных типах человеческих действий и произведений, наука об искусстве как ответвление наук о культуре“ [3, С. 100]. Такое решение позволит, по мнению С. Оссовского, победить „проблемы“, вызванные понятием „внеэстетических“ факторов при оценке произведения искусства“ [7, С. 103].

Признание философии искусства частью науки о культуре по убеждению эстетика позволит если не победить, то хотя бы сгладить один из ее существенных недостатков, а именно – европоцентризм: „Наша общая философская теория искусства обременена звучанием европейской философской традиции европейских художественных категорий“ [8, С. 358].

Размышления, посвященные прекрасному природы и эстетическим переживаниям, вызванным внеартистическими явлениями играют важную роль в исследованиях С. Оссовского. Особое внимание он уделяет также проблематике эстетического творчества.

Согласно Оссовскому, результаты общения с искусством зависят от эпохи, культуры, среды и личности реципиента. В разных социальных сферах, как утверждает ученый, существуют разные системы и иерархии художественных ценностей. В различных типах культур правят разные системы знаков, отличные коды и художественные интенции. Конвенции, к которым мы привыкли,

перестают нами осознаваться как конвенции. Эстетик обращал внимание на то, что одни и те же произведения могут вызывать разные реакции и формировать разные позиции.

Оссовский считал, что общество набрасывает личности эстетические критерии, так же как навязывает ей моральные критерии. Он утверждает, что социум навязывает нам шкалу ценностей, имеющую для нас объективный характер [5, S. 372-373].

От общественной среды, по его мнению, зависит как способ понимания символов, содержания произведения, так и способ его восприятия. Он считал, что общественное мнение может способствовать восприятию произведения искусства. Например, если относительно некоторого произведения существует общественное мнение, что мы имеем дело с известным произведением искусства, то это, согласно эстетике, облегчает избрание эстетической позиции и способствует интенсивности переживаний.

Общественное мнение, согласно Оссовскому, может также влиять на формирование определенного отношения к определенным темам. Религиозное искусство соответствующим образом действует на тех, кто эту религию исповедует, и совсем иначе на посторонних [5, С. 375-376]. Например, индейцы Центральной Америки верят, что в каждом неразбитом кувшине живет душа, которая откликается, когда постучать по кувшину. Самые лучшие произведения искусства древнего Перу – это кувшины в форме человеческих и животных голов. То, что эти реалистические, экспрессивные портреты одновременно являются кувшинами, современному европейцу скорее портит эстетическое впечатление. То же самое происходит с влиянием искусства, связанным с какой-либо идеологией. Последователи и противники данной идеологии реагируют по-разному.

Оссовский считает, что среда формирует чувствительное отношение личностей к определенным темам и некоторым формам, независимо от того, как оценивают произведения искусства с такими темами и формами, а это чувствительное отношение отражается в эмоциональных реакциях личностей на именно такие произведения искусства. В среде романтизма специальную атмосферу создавало, например, Средневековье.

В целом, как утверждает эстетик, общественное мнение имеет большое значение в сфере эстетических переживаний. Однако, внушение общества, по его мнению, не всегда дает позитивные результаты. Например, у индивидуумов, склонных противостоять общественному мнению, обращает внимание С. Оссовский, влияние общепринятых оценок на эстетическое переживание может быть

негативным: какое-то произведение не нравится только потому, что все знают, что оно должно нравиться. В таком случае реакция даже на выдающееся произведение может быть негативной [5, С. 373].

От социальной среды, по мнению С. Оссовского, зависит также интерпретация произведения [5, С. 375]. Социальные оценки, сформированные в данной среде, чувствительность к определенным темам и формам, наброшенные обществом способы интерпретирования произведения искусства – это факторы, которые могут определить наши эстетические реакции на некоторые произведения. Однако, подчеркивает С. Оссовский, кроме этих положений, более важным является обращение внимания на то, какие социальные условия влияют на способность эстетического реагирования как такового. При этом следует учитывать не только индивидуальные психические диспозиции, но также техническую возможность общения с произведениями искусства, выбор произведений, доступных индивидуумам, принадлежащих к отдельным социальным группам, внешние условия, в которых осуществляется контакт с искусством и т. д.

Оссовский считает, что без учета объективных: предметных, культурных, классовых обусловленностей эстетических переживаний, все попытки создания удовлетворительной теории терпят поражение [5, С. 381].

Наиболее соответствующим концепции эстетического переживания С. Оссовского является социокультурный реляционизм. Оссовский обращает внимание на то, что функциональная школа социальной антропологии (выдающимся представителем которой является Бронислав Малиновский) основывается на положении, что каждая культура является органической целостностью и что ни одна сфера культуры или какая-либо институция не может быть воспринята должным образом, если не будет исследоваться в связи с целостностью этой культуры.

Оссовский утверждает, что искусство определенной эпохи зависит от экономического строя, политической ситуации, религии и актуального знания, но все же остается под влиянием прошлых эпох, от прежних этапов того сложного процесса, которым является история искусства в рамках истории культуры [5, С. 382].

Социологические исследования искусства в его взаимодействии с иными сферами культуры, по мнению Оссовского, охватывают, с одной стороны, размышления над общими функциями искусства как составляющей всех известных нам культур, а с другой стороны, размышления о взаимосвязи отдельных характеристик



художественного творчества и культурной средой, в которой эти ценности рождаются [5, С. 384].

По мнению С. Оссовского, интересным положением является социологическое основание современного искусства, искусства, которое Гаусентсайн и Кюн рассматривают как знаменование нового социального строя, а также глубоких культурных изменений, а некоторые рассматривают как искусство периода загнивающего капитализма [5, С. 388].

В общем, как утверждает С. Оссовский, социология искусства не ограничивается исследованием искусства и реакциями реципиентов, она также должна заниматься формированием теоретической надстройки в зависимости от социальных условий. Социология искусства охватывает, таким образом, кроме положения генезиса искусства, положение генезиса *понятия* искусства; занимается историческим исследованием сферы, приписываемой этому понятию, учитывает генезис понятия эстетической ценности, занимается социальной обусловленностью отдельных эстетических теорий. Таким образом, в рамках социологии искусства пребывает также „социология эстетики“ [5, С. 392].

Положение генезиса творчества в размышлениях Оссовского тесно связано с проблематикой функций, которые исполняют отдельные произведения искусства в жизни своих реципиентов и роли искусства как сферы культуры в социальном контексте [2, С. 342].

Сфера произведений, охватываемая названием „искусство“, как обращает внимание Оссовский, исполняла в истории культуры очень разные функции. Для современного европейца, обращает внимание он, само собой понятно, что такие разные типы предметов и явлений человеческого мира, как архитектура, живопись, скульптура, музыка, театр и поэзия может охватывать общая категория. Но те категории, которые мы привыкли сегодня использовать (искусство, художник, творчество) являются, подчеркивает эстетик, очень свежим творением нашей культуры. Речь идет о понятийных категориях, а не о десигнатах.

Первобытное искусство было органичной частью социальной жизни, использовало разные функции, которые Оссовский называет гетеротелическими. Это были религиозные, магические, идеологические, эротические, рекреационные, воспитательные, познавательные, интеграционные и даже производственные функции. С. Оссовский пишет: „Искусство – это явление с разными и важными социальными функциями. Принадлежит к самым древним преданиям культурного наследия человечества. Служит магическим практикам и

религиозным культам. Бывает фактором, который облегчает коллективный труд, координацию действий. Является орудием борьбы. Является опорой традиции, орудием защиты правящего строя и господствующей власти. Является орудием революции, покровителем новых идей. Исполняет различные воспитательные функции, является фактором сексуальной жизни, бывает источником отдыха и внутренней регенерации” [4, С. 8].

Эстетик подчеркивает, что в больших дифференцированных обществах древнего Египта, Греции, средневековой Европы, Китая художественная продукция также не являлась отдельной сферой культуры [7, С. 103]. Цели, которым должны были служить отдельные формы творчества были разными даже в рамках каждого отдельного вида искусства. Африканские, цейлонские, полинезийские художественные маски возникали как произведения магического назначения. Мастерские мимические танцы принадлежали к религиозному или магическому ритуалу. Средневековые мистерии происходили под стенами святынь. Хроника Галла переплетается стихами, что не забывало его роли хрониста. Прекрасная южно-американская керамика, сделанная без использования гончарного круга, создавалась людьми, которые специализировались как гончары, а не художники. Скульптуры романских храмов так же, как скульптуры индийских и китайских святынь, созданы людьми, которые считались такими же ремесленниками как швеи или шорники.

Со временем, утверждает Оссовский, появилось осознание какого-то родства между различными формами художественного творчества и социальным значением художников. Эстетик при этом подчеркивает, что подбор этих родственных сфер в рамках общих категорий бывает разным и так же разным было обоснование их юродства [7, С. 104-105]. Греческая концепция девяти муз, без сомнения, основывалась на некотором понятии изысканного искусства, но оно не охватывало живопись и скульптуру, но при этом появилась муза истории и муза астрономии. В Китае сфера изысканного искусства определялась очень просто: возможные виды искусства объединяло общее орудие – кисть. Таким образом, понятие искусство охватывало поэзию, живопись и каллиграфию. Музыка, высоко оцениваемая в Китае, принадлежала к другой сфере.

В общем, утверждает Оссовский, искусство можна охарактеризовать как полифункциональный феномен, поскольку с древних времен оно исполняло также утилитарные, дидактические, информационные и другие функции.

Понятие искусство, неотждественное с какой-то отдельной формой художественного творчества, появилось, по мнению С. Оссовского, тогда, когда в определенной среде возникло осознание своеобразных ценностей, каким служит художественное творчество, независимо от своих религиозных, дидактических или утилитарных заданий. В то же время начало формироваться понятие художник как человека социально значимого.

Оссовский обращает внимание на личность Мастера Екхардта с Надрени, провозгласившего мистический культ искусства для искусства. Такой тип творчества, где творчество существует само для себя, С. Оссовский называет автотеличным в отличии от гетеротелеского [7, с. 106].

Автотелеское искусство, считает эстетик, не служит религии, науке, политике или медицине, но имеет характерную себе цель. Эта цель имеет гедонистический характер (в широком значении): автотелическое искусство удовлетворяет творческие потребности художника и несет эстетическое возбуждение зрителям и слушателям. Автотелическое искусство может быть как хорошим развлечением, так и источником серьезных переживаний, возвышенных или трагических.

С. Оссовский говорит о возможной „эмансипации” искусства, которую связывает с гетеротелическим искусством, роль которого обосновывают освященные цели. Такое искусство претендует к всеобщему признанию, которое получает, прежде всего, благодаря сакральным функциям [7, с. 106].

Однако, рядом с произведениями гетеротелического ритуального искусства, например, в Египте, доколумбовой Мексике, появляются произведения, которые являются, как утверждает эстетик, выражением свободы в творчестве, что впечатляет резким контрастом между живыми, индивидуальными произведениями и торжественным ритуальным искусством.

Там, где религиозная традиция была менее нерушима, например, в Древней Греции со времен персидских войн или в западной Европе позднего Средневековья, свободное творчество нашло себе выход в преобразовании образцов религиозного искусства. Так, со стен и колонн готического собора выросло множество нерелигиозных скульптур, которые служили выражением средневекового юмора, фантазии, ощущений реципиента. Именно так появились иллюминации средневековых книг, фривольные интермеццо религиозных мистерий. Таким образом „несерьозное” искусство могло получить себе даже высшую позицию. Течение несерьозного

искусства, утверждает Оссовский, связано с поэзией, декоративным искусством, танцевальной музыкой вне сферы ритуальных танцов; оно также было выражением того, что англичане называют хобби.

Согласно Оссовскому, эмансипация искусства заключается в том, что гетеротелическое серьёзное искусство принимает автотелический характер „несерьёзного” искусства, поскольку оно больше не должно служить каким-либо серьёзным (религиозным, моральным, политическим) целям [7, С. 108]. Оссовский подчёркивает, что в Европе только со времен Возрождения автотелическое искусство не нуждается искать претексты в религиозной тематике, чтобы получить признание. Однако то, что искусство приобрело автотелический характер не значит, что оно перестает исполнять гетеротелические функции (магические, религиозные, политические или сексуальные). Эстетик не отбрасывает также того, что гетеротелическое искусство совсем не исполняет автотелические функции. „Искусство, сознательно созданное „для искусства”, может быть пропагандистским искусством” [5, С. 385].

С. Оссовский обращает внимание на то, что все сказанное, касается, прежде всего, европейской культуры, ибо, например, в индийской культуре дуализм религиозного и автотелического искусства проявляется иначе в связи с серьёзным отношением к гедонистическим видам искусства, подчиненным любовным делам. Благодаря этому типу синтеза, художественное творчество признается отдельной и важной сферой культуры, а художник получает общественное значение, что со временем открывает ему дорогу к самым высоким позициям в социальной иерархии [7, с. 108].

В работе „О воспитательных потенциалах творчества” Оссовский показал, что автотелическое искусство благодаря способности вызывать сложные эстетические переживания, может исполнять различные внеэстетические, жизненно- и социально важные функции: во-первых, это катарсические, очищающие действия эстетических переживаний; во-вторых, это функция, которую можно определить как социально-интегрирующая. Речь не только о связи между реципиентами искусства, а также между ними и автором произведения, и фиктивными персонажами. Оссовский имеет ввиду также межкультурную связь и единение людей разных культур и эпох, подчёркивает, что искусство способствует лучшему пониманию между людьми [2, С. 142].

Третий важный результат для коллективного и индивидуального общения с искусством заключается, согласно эстетике, в „углублении пластичности разума и чувственной восприимчивости” реципиентов

искусства [2, С. 145]. В-четвертых, Оссовский считает, что искусство может формировать творческое отношение к миру и речь не только о авторах произведений, но также о соавторах, коими являются активные реципиенты искусства. В-пятых, искусство, согласно эстетике, иногда может мотивировать как самих творцов, так и некоторых реципиентов к активному преобразованию социальной действительности.

Художественное творчество в современной культуре, как утверждает С. Оссовский, считается самой свободной формой творчества, но своей позицией и сегодня искусство обязано социальным функциям, выходящим за сферу эстетических переживаний и связывающим его с разными сферами коллективной жизни. Среди произведений, пребывающих на вершине наших эстетических иерархий, подчеркивает ученый, найдем много таких, создатели которых стремились к целям, не охватываемых сферой художественных ценностей. Известно, обращает внимание он, что экспансия великих создателей редко ограничивается деятельностью, которая стремится создавать прекрасные произведения и вызывать эстетическое возбуждение у реципиентов. Если кто-то, отмечает С. Оссовский, создает „для самого искусства” – это не означает, что создает только для искусства [7, с. 110].

Таким образом, в исследованиях искусства как сферы человеческой культуры, в проблематике социологии искусства, как утверждает Оссовский, гетеротелические функции искусства могут быть так же важны, как и присущее ему, автотелическое задание. „Внеэстетические” цели творца так же важны, как его эстетические цели.

Б. Дземидок утверждает, что метаэстетические взгляды Оссовского и социологически ориентированная эстетика, которой он придерживался, очень хорошо прошли испытание временем, а под некоторым углом даже приобрели значительную актуальность. Некоторые из его взглядов являются адекватными даже для второй половины XX в. [1, С. XII]. В частности, Дземидок называет четыре мотива эстетики С. Оссовского, которые получили еще большее развитие в современной эстетике.

1. Убеждение в социальной обусловленности художественного творчества и социокультурной обусловленности функционирования искусства и его восприятия (переживания и оценивания произведений искусства) только сейчас стало общепризнанным в современной философской эстетике. Это убеждение, однако, не было так

распространено в период господства феноменологической и аналитичкой эстетики (в 50 – 70-х гг. XX в.).

2. Убеждение С. Оссовского, что философская эстетика не должна сводиться (как это происходило в к. XX в.) к философской рефлексии над высоким искусством, она должна учитывать эстетику окружающей среды (природной и урбанистической), а также популярное искусство и внехудожественную (иногда псевдохудожественную) продукцию популярной культуры и эстетические аспекты производства, маркетинга, потребления и быта человека, что только в последнее время получает все больше сторонников. Свидетельством этого является интенсивное развитие в последнее время экологической эстетики и эстетики окружающей среды. Заметным также есть растущая заинтересованность со стороны академической эстетики популярным искусством и внехудожественной продукцией массовой культуры. Достаточно назвать серьезные исследования в этой сфере американских эстетиков (Н. Керолла и Р. Шустермана).

3. Сегодня все больше эстетиков осознает односторонность западной философии искусства, а именно ее выразительный европоцентризм. Пишут об этом не только представители культуры Дальнего Востока, как, например, Кен-их Сасаки, но также западные эстетики (Денис Даттон, Стивен Дэвис и другие). Эту односторонность западной философии искусства С. Оссовский наблюдал и критиковал еще в 30-х гг.

4. Предложенное С. Оссовским различие художественных и эстетических ценностей, оказалось очень кстати и до сих пор является актуальным. Свидетельством этого прежде всего является мериторическая применимость этого различия в решении многих сложных проблем современной эстетики, таких как: 1. художественный статус многих неоавангардных предложений, полностью лишенных эстетических достоинств, но признанных художественно значимыми, 2. парадокс эстетической привлекательности совершенных фальсификаций или копий, при минимальной художественной ценности этих работ. В 80-х гг. XX в. о необходимости различать художественные и эстетические ценности заговорили эстетики разных стран, напр., Ричард Руднер, Каролин Корсмаер и Питер Киви (США), Дэвид Бест (Британия), Гьоран Гермерен (Швеция), Томас Кулька (Израиль), Илька Орамо (Финляндия), Здислав Найдер и Богдан Дземидок (Польша). При этом, кроме двух последних, они не знают, что их предшественником (на пятьдесят лет раньше) был именно С. Оссовский.

В целом, эстетическая концепция С. Оссовского, являющаяся прежде всего аналитическим исследованием, позволяет более основательно раскрыть сущность таких положений эстетики, как: искусство, творчество, эстетическая ценность, художественная ценность, эстетическое восприятие и др. Весьма ценными и актуальными являются метаэстетические взгляды ученого. Социологически ориентированная эстетика С. Оссовского, рассматривающая произведение искусства как средоточие социальных отношений, помогает понять влияние социума на процесс творчества, эстетического переживания и интерпретации произведений искусства, а также на процесс формирования эстетической оценки художественных произведений. Особенно интересными в научном плане являются наблюдения ученого касающиеся авторитетного и гетеротелического искусства, процесса „эмансипации” искусства, корреляции между художественным творчеством и социальным строем, а также воспитательных потенциалов искусства.

## Литература

### References:

1. Dziemidok B. Estetyka Stanisława Ossowskiego // Ossowski S. Wybór pism estetycznych. – Kraków, 2004. – S. VI-XL.
2. Ossowski S. O wychowawczych potencjach twórczości artystycznej // Ossowski S. Wybór pism estetycznych. – Kraków, 2004. – S. 139-147.
3. Ossowski S. Piękno i twórczość // Ossowski S. Wybór pism estetycznych. – Kraków, 2004. – S. 89-102.
4. Ossowski S. Przedmowa do III wydania U podstaw estetyki // Ossowski S. Dzieła. – Warszawa. – T. 1., 1966. – S. 8-9.
5. Ossowski S. Socjologia sztuki // Ossowski S. Dzieła. – Warszawa. – T. 1., 1966. – S. 367-392.
6. Ossowski S. Sztuka a życie społeczne // Ossowski S. Wybór pism estetycznych.-Kraków, 2004.- S.114-139.
7. Ossowski S. Sztuka i kultura // Ossowski S. Wybór pism estetycznych. – Kraków, 2004. – S. 103-114.
8. Ossowski S. Sztuka tout court i sztuka folkloru // Ossowski S. Dzieła. – Warszawa.-T. 1., 1966. -S. 351-366.
9. Ossowski S. U podstaw estetyki // Ossowski S. Dzieła. – Warszawa. – T. 1., 1966. – 426 s.
10. Ossowski S. Wybór pism estetycznych. – Kraków, 2004. – 150 s.

**Рецензент:** Профессор Николай Зайцев доктор философских наук, заведующий кафедры культурологии и философии Национального университета «Острожская академия».

**ეკატერინა შევჩუკო**  
**ხელოვნების სოციოკულტურული განაწილებული**  
**სტანისლავ ოსოვსკის მსთეტიკურ კონცეფციაში**

### რეზიუმე

სტატიაში განხილულია ცნობილი პოლონელი სოციოლოგისა და ესთეტიკოსის სტანისლავ ოსოვსკის მეტაესთეტიკური შეხედულებები: მისი შეხედულება ესთეტიკურ კვლევებში ესთეტიკისა და მეთოდოლოგიური მიმართულებების საგანზე. მეცნიერის ესთეტიკური კონცეფციის განმასხვავებელ ნიშანს წარმოადგენს ხელოვნების სოციალური (სოციოკულტურული) განპირობებულობის დასაბუთება, და ასევე ჩვენი რეაქციები და შეფასებები მხატვრულ ნაწარმოებზე.

ოსოვსკი ერთ-ერთი პირველი ესთეტიკოსთაგანია მათ შორის, რომლებმაც ყურადღება მიაქციეს ხელოვნებისათვის არაესთეტიკური ღირებულებების მნიშვნელობას და ხაზგასმით აღნიშნეს ესთეტიკური მოვლენების არსებობის აღიარების აუცილებლობა არამხატვრული შემოქმედების სფეროში.

ესთეტიკური მოვლენების სფეროში ოსოვსკის დაკვირვებათა უმრავლესობამ, ასევე თანამედროვე მხატვრულ შემოქმედებაში მიმდინარე პროცესების მისმა აღქმამ არ დაკარგა თავისი მერიტორიკული მნიშვნელობა და დღემდე აქტუალურია.

**საკვანძო სიტყვები:** ესთეტიკა, ფილოსოფია, ს. ოსოვსკი, ესთეტიკური ღირებულება, მხატვრული შემოქმედება, ხელოვნების სოციოლოგია.

**რეცენზენტი:** პროფესორი ნიკოლაი ზაიცევი, ფილოსოფიურ მეცნიერებათა დოქტორი, ნაციონალური უნივერსიტეტის „ოსტროვსკის აკადემიის“ ფილოსოფიისა და კულტუროლოგიის კათედრის გამგე.



**Kateryna Shevchuk**

**THE SOCIO-CULTURAL CONTEXT OF ART IN AESTHETICAL CONCEPTION OF STANISLAW OSSOWSKI**

**Summary**

The article is dedicated to the meta-aesthetical ideas of famous Polish sociologist and philosopher Stanislaw Ossowski: his comprehension of object of aesthetics and methodological specific of aesthetical investigations. The distinctive feature of Ossowski's aesthetical conception is justification of social (socio-cultural) context of art, our response and assessment of pieces of art.

Ossowski was one of the first philosophers, who drew attention to the importance of unaesthetic values for art and emphasized the need to recognize the existence of aesthetic phenomena outside the realm of art.

Most Ossowski's observations the aesthetic phenomena as well as his understanding of the processes taking place in contemporary artistic creation, have not lost their value and are still relevant.

**Keywords:** aesthetics, philosophy, S. Ossowski, aesthetical value, artistic creativity, sociology of art.

**Reviewer:** Professor Mykola Zaycev, Dr Hab., Head of Department of Culture Science and Philosophy at the National University of Ostroh Academy

# სახელმწიფო და რელიგია

УДК 261.8

Юрий Линник

## ОСОБЕННОСТИ ПОЗИЦИИ И НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПЦ МП В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОЙ АГРЕССИИ НА ВОСТОКЕ УКРАИНЫ

*В статье рассматривается позиция и направления деятельности УПЦ МП в условиях российской агрессии на востоке Украины. Автор пытается исследовать уровень доверия к церкви и УПЦ МП в целом после начала не объявленной войны. В статье выделены основные направления деятельности церкви в период сложной социально - политической деятельности и принятия участия в ней. Автор определяет состояние современных государственно - церковных отношений после Революции Достоинства и прогнозирует будущее церкви в модернизированной Украины.*

**Ключевые слова:** УПЦ МП, российская агрессия, война, государственно - церковные отношения, Революция Достоинства.

На протяжении уже 25 лет государство пыталось вмешиваться в дела церкви, в её внутренние процессы и все это случалось на формальном отделении этих двоих институтов. И сейчас, в период экономического кризиса, социально - политического дисбаланса, не объявленной войны на востоке, государство привлекается её поддержкой и конечно церковь не остаётся в стороне этих процессов. Церковь показала свою мощь и роль в творении обновленного государства на Майдане, базисными ценностями которого стало: уважения прав человека, гуманизм, демократия и свобода (особенно свобода выбора). Там на Майдане, мы не увидели раскола между православными институтами: католики и протестанты тоже были вместе, там творили украинскую историю.

Так и сейчас, в очень сложной обстановке, государство нуждается в поддержке церкви независимо от конфессиональной принадлежности. В принципе церковь, как и тогда на Майдане, так и сейчас призывает к миру. Безупречно, без мира не может быть ни развития, ни стабильности, ни единственной страны.

Но не только молитва есть тем инструментом действия во время агрессии, а и волонтерское движение, которое — украинским

феноменом. Ни в одной стране мира, ми не сможем найти настолько мощного движения, направленного на помощь всем, кто пострадал от военных действий (жители оккупированных районов, беженцы). Конечно, Революция Достоинства была репетицией этой важной миссии церкви и именно там на Майдане была продемонстрировано единство церкви, и казалось, украинское православие никогда не было расколото.

Однако, одно дело революция или протестное движение как его еще называют, а другое дело война (не объявленная), которую не признают в РФ (Российской Федерации). Подобная ситуация, которая сложилась в Украине нуждается в консолидации всех и каждого.

Речь в нашем исследовании будет идти об украинском православии, которое представлено сегодня тремя церквями: УПЦ МП (Украинская православная церковь Московского патриархата), УПЦ КП (Украинская православная церковь Киевского патриархата) и УАПЦ (Украинская автокефальная православная церковь).

Так сложилось, что первую из нашего перечня церквей - УПЦ МП - идентифицируют с РФ как «агента Кремля» [1], юрисдикционно принадлежность к РПЦ - Русской православной церкви. Стоит принять во внимание, что еще в 1990 году патриарх Алексий II подарил церкви «самоуправленческий статус с широкими полномочиями» [1], единственный в своем роде и уникальный. С этого времени церковь сама без согласия РПЦ сможет назначать епископов, выбирать митрополита как главу церкви, решать внутренние проблемы, кадровые и финансовые вопросы остаются в ее ведении; даже глава церкви является постоянным членом Синода РПЦ, также важно, сможет отстаивать интересы церкви в нем.

За годы существования церкви она развивалась (открывались новые и новые духовные семинарии, академии, приходы, увеличилось количество священства и прихожан), окрепла и постепенно начала отрываться от своего духовного центра [1].

Пожалуй единственный аспект, когда УПЦ МП не может выступить самостоятельно, это в отношениях с другими православными церквями и Вселенской Церковью, а лишь как часть Московского патриархата.

В течении разных исторических вех независимости Украины, УПЦ МП всегда проводила украинскую линию и никто не смог ей упрекнуть об русификации. Все, что могло при определенных условиях, сломать церковь это сложные отношения с первым Президентом Украины Л. Кравчуком, «информационная блокада», враждебность УПЦ КП (потепление отношений произошло аж в 2008

году на праздновании 1020 - летия Крещения Руси), но этого не произошло.

Как ни прискорбно нам говорить, ситуация в которой РФ выступает агрессором, к сожалению, не в пользу церкви. И если при Владимире (Сабодане) мы могли сказать, что в главе церкви настоящий украинец и патриот, то уже при Онуфрии (Березовском) это сделать нельзя. Стоит только вспомнить, заявление которое подписали все церкви на Майдане, что подтверждается единство церквей. А сейчас произошло признания двух епархий Крыму, принадлежащих РПЦ, юридически это действие означает признание АРК (Автономная Республика Крым) частью РФ, не высказывание позиции относительно войны на востоке Украины [2].

Проанализировав СМИ (Средства массовой информации) и статьи научного характера с проблематикой исследования, мы пришли к выводу, что УПЦ МП не выразило ни одной позиции относительно событий на Донбассе; но это не касается местных епархий, которые, в определенной степени, является более проукраинскими, чем их руководители, особенно на западе страны.

Сейчас УПЦ МП периоде стагнации, вызванной отсутствием развития церкви и взаимодействием с государством. Если во время представительства Владимир (Сабодан) УПЦ МП дистанцировалась от РПЦ, попыталась скорректировать свою деятельность, чтобы избежать конфликтов как с РПЦ так и украинской властью, то сейчас при Онуфрии (Березовском) --- от украинских властей, хотя, по нашему мнению последний выполняет приказы своих покровителей. Сам же Онуфрий (Березовский) идентифицирует себя только с РПЦ и он был один из трех священнослужителей в начале 90 - х гг. XX в., кто отозвал свою подпись на Архиерейском Соборе, где бы, возможно, было заложено начало автокефалии. Последняя же нужна Украине как воздух, но мы понимаем, что процедура ее получения достаточно сложная. Для провозглашения автокефалии может пройти пять или десять лет, но мы верим, что украинская церковь появится в диптихе православных церквей [2].

Направлениям деятельности УПЦ МП в условиях российской агрессии является молитвенное единение. Волонтерская миссия «Милосердие без границ», возглавляемое Захарием (Керстюком), имеет косвенное отношение к УПЦ МП. Её глава является киевским протоиереем УПЦ МП. Поэтому скорее всего, что добровольное объединение создано с целью помочь, всем кто в этом нуждается: пострадавшим на зоне столкновения, прифронтовых и АТО (Антитеррористическая операция) зонах.

Несмотря на очень узкое направление деятельности УПЦ МП в условиях российской агрессии, уровень популярности церковь остается высоким. Это вызвано некоторыми факторами. Первый, который мы выделили, это традиционность. То есть «я всегда сюда ходил и буду ходить». Второй, это не связанность УПЦ МП с российской агрессией и политикой вообще. Церковь это место молитвы и покаяния, а не выяснение политических споров и баталий. Из этого следует, что они либо определяют отсутствие влияния государство на церковь или наоборот.

Как бы то ни было, большая численность верующих, не только во время больших праздников, но и воскресной литургии посещает службу, которое вызвано идентификации людей с этой Церковью, чтения Евангелия и пение хора на украинском языке, теплая и светлая обстановка, милосердие и взаимопомощь.

**Выводы из данного исследования и перспективы дальнейших исследований в данном направлении.** В статье мы исследовали отсутствие позиции в УПЦ МП среди ее руководства относительно российской агрессии и волонтерского движения. Если так будет продолжаться, что УПЦ МП угрожает оказаться на обочине социально - политической жизни украинского общества, усиление стагнации и деградации, поведет за собой уменьшение роли УПЦ МП в жизни Украины и верующих. Пока получения автокефального статуса считается призрачным, необходимо консолидироваться УПЦ МП с обществом ради единой страны и мирного неба над головой.

## **Литература References:**

1. Глава УПЦ МП передал материальную помощь детям погибших участников АТО [Электронный ресурс] // УНИАН. - 2015. - Режим доступа к ресурсу: <http://www.unian.ua/society/1084212-glava-upts-mp-pereдав-materialnu-dopomogu-dityam-zagiblih-uchasnikiv-ato.html>.
2. Избрания главы УПЦ МП Онуфрия епископат пытается "заморозить" ситуацию в церкви [Электронный ресурс] // iPress.ua. - 2015. - Режим доступа к ресурсу: [http://ipress.ua/news/obrannyam\\_glavoyu\\_upts\\_mp\\_onu\\_friya\\_iepyskopat\\_namagaietsya\\_zamorozyty\\_sytuatsiyu\\_u\\_tserkvi\\_religieznavets\\_79689.html](http://ipress.ua/news/obrannyam_glavoyu_upts_mp_onu_friya_iepyskopat_namagaietsya_zamorozyty_sytuatsiyu_u_tserkvi_religieznavets_79689.html).

**Рецензент:** Профессор Людмила Шугаева.Ровенский государственный гуманитарный университет, доктор философских наук.

იური ლინიკი

მოსკოვის საპატრიარქოს უკრაინის მართლმადიდებელი ეკლესიის პოზიციისა და მოღვაწეობის თავისებურებები უკრაინის აღმოსავლეთ ნაწილში რუსეთის აბრეშის პირობებში

### რეზიუმე

სტატიაში განიხილულია მოსკოვის საპატრიარქოს უკრაინის მართლმადიდებელი ეკლესიის პოზიცია და მოღვაწეობის მიმართულებები რუსეთის აგრესიის პერიოდში უკრაინის აღმოსავლეთ ნაწილში. ავტორი ცდილობს მოსკოვის საპატრიარქოს უკრაინის მართლმადიდებელი ეკლესიისადმი ნდობის საკითხის გამოკვლევას. სტატიაში წარმოდგენილია ამ რთულ სოციალურ-პოლიტიკურ პერიოდში ეკლესიის მოღვაწეობის ძირითადი მიმართულებები და მისი მონაწილეობის წილი; განსაზღვრულია სახელმწიფოსა და ეკლესიის ურთიერთობების თანამედროვე მდგომარეობა ღირსების რევოლუციის შემდეგ და პროგნოზირებულია ეკლესიის მომავალი მოდერნიზირებულ უკრაინაში.

**საკვანძო სიტყვები:** მოსკოვის საპატრიარქოს უკრაინის მართლმადიდებელი ეკლესია, რუსეთის აგრესია, ომი, სახელმწიფო - ეკლესიის ურთიერთობები, ღირსების რევოლუცია.

**რეკენზენტები:** პროფესორი ლუდმილა შუგაევა. როვნოს სახელმწიფო უნივერსიტეტი, ფილოსოფიის მეცნიერებათა დოქტორი.

**Yuri Linnik**

### **FEATURES OF POSITIONS AND ACTIVITIES IN THE UOC-MP OF THE RUSSIAN AGGRESSION IN EASTERN UKRAINE**

#### Summary

The article deals the position and direction of the UOC-MP under the Russian aggression in the east of Ukraine. The author tries to explore the level of trust in the church and the UOC-MP as a whole after the start of an undeclared war. The article highlights the main activities of the Church during the difficult socio - political activities and take part in it. The author

defines the Condition of the modern state - church relations after the Revolution of Dignity and will predict the future of the church in Ukraine upgraded.

**Keywords:** the UOC MP, Russian aggression, war, state - church relations Revolution of Dignity.

**Reviewer:** Professor Ludmila Shugaeva. Rivne State Humanitarian University. Doctor of Philosophy.

УДК 215:001.8

23/28

Вита Титаренко

## РЕЛИГИОЗНЫЕ ИНСТИТУТЫ И СПЕЦИФИКА ИХ АДАПТАЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В ОБЩЕСТВЕ: СОВРЕМЕННЫЙ ХАРИЗМАТИЗМ В УКРАИНЕ

*В статье проанализированы условия функционирования религиозных институтов, специфика механизмов их изменений. Рассмотрены основные аспекты самообучения религиозных институтов. На основе фактического материала выделены существенные качественные изменения харизматических общностей на пути их институционального становления, среди которых отмечено развитие горизонтальной связи – «человек-человек», «человек – общество». Уточнено ряд операциональных понятий и терминов.*

**Ключевые слова:** религиозный институт, религиозная организация, институализация, харизматизм, харизматические деноминации.

Фундаментом любого общества, на котором возвышается его дом, являются социальные институты. Они представляют собой те принципы, благодаря которым общество выживает и на которых оно зиждется, функционирует и эволюционирует. Религия в этом контексте является мощным общественно-историческим образованием и одним из самых важных социальных институтов.

Небольшой экскурс этимологии термина «институт» показывает, что он происходит от латинского слова *institution* — «установление, обычай, учреждение». Д.Норт, известный американский экономист, лауреат Нобелевской премии определяет институты – «как правила и механизмы, обеспечивающие их выполнение, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми» [8, 73]. В основном институты создают структуру побудительных мотивов социального взаимодействия в разных сферах общественной жизни

В контексте исследования институционального становления религий, следует напомнить, что термин «институт», со временем приобрел следующие значения:

- узко-утилитарное, техническое (название научно-исследовательских и высших учебных заведений);
- широко-социальное, означающее совокупность норм права, требований и т.п. в сфере общественного отношения (институт семьи и брака, институт собственности, институт государства, религиозный



институт и т.п.).

Конкретизируя понимание религиозного института, подчеркнем, что он выступает совокупностью норм, которые регулируют религиозную сферу общественного отношения.

В религии понятия институт используется также – и в узком понимании, (например, для определения института верховного руководства мусульманской религиозной общиной (имамат) или в индуизме, где отсутствует единая церковная организация, а функционирование этой религии обеспечивается через институт жречества и т.п.)

Религиеведческий словарь [10, 131-132] и Украинская религиеведческая энциклопедия [12] делают упор на том, что религиозная институализация представляет собой: «Процесс формирования постоянного комплекса формальных и неформальных правил, принципов, норм, вероучительных предписаний и организационной структуры, который происходит по мере развития общности, объединенной конфессиональным статусом».

Можно согласиться с мнением украинского религиеведа В.Еленского о том, что главным разногласием, которое включает в себе религиозная институализация – это перманентно существующий диссонанс, с одной стороны – между необходимостью обеспечивать стабильные формы существования религии и трансляцией последней следующим поколением, а с другой – теми индивидуальными религиозными нуждами верующего, которые заключаются в необходимости собственных религиозных переживаний и собственного мистического опыта [10, 131-132].

Сравнивая определение религиозного института с определением религиозной организации, заметим, что они – отличительны. Выше мы приводили пример определения религиозного института, а религиозные организации, в свою очередь, представляют такие социальные формы, в которых закрепляются и реализуются те или иные институты. Организации, которые являются продуктом деятельности институтов, отделяются от них, поскольку последние определяют правила их «поведения», как и всех других социальных субъектов. Важной целью религиозных организаций является нормативное влияние на их членов, формирование у них определенных целей, ценностей, идеалов. Осуществление этих целей достигается с помощью выполнения ряда функций, в частности: 1) формирование систематизированного вероучения; 2) аргументация его оправдания и защиты; 3) руководство (индивидуальное или коллегиальное) и осуществление культовой деятельности; 4)

контролирование выполнения религиозных норм и применение разных санкций; 5) поддержка связей со светскими организациями, другими религиозными организациями и государственным аппаратом.

Появление религиозных организации объективно обусловлено развитием процесса институализации, одно из следствий которого – усиление системных качеств религии, появление собственной предметной формы религиозной деятельности и отношений. Например, если человек никогда не посещал церковь, он все-равно понимает, для чего созданы эти институты и как люди действуют при включенности в их работу. Институты формируют соответствующие преимущества: они позволяют прогнозировать деятельность, гарантируют регулярность и стабильность, обеспечивают интеграцию, дисциплину и кооперацию. При отсутствии институтов сами же верующие, представители той или иной религии – неспособны сделать стратегический выбор, поскольку не будут иметь информации о возможных действиях других верующих.

Неизбежно испытывая те или другие изменения в процессе исторического развития общества, религиозные **институты поддерживают стабильность религиозных и социальных отношений, поэтому важно еще раз подчеркнуть, что институт — стабильное социальное явление.** Для того чтобы понять причины стабильности институтов, мы и сравниваем институт с организацией. Если религиозную организацию можно рассматривать как совокупность индивидов, объединенных общей целью, то именно религиозные институты, как совокупность правил, определяют, что и как эти индивиды, объединенные в организации, должны делать – как им необходимо строить отношения с внешним миром, каким образом будет формироваться система вознаграждения, поощрения или порицания членов религиозной организации. Преследуя свою цель в рамках религиозного института, организации одновременно поддерживают институт и содействуют его стойкости. К тому же, чем **дольше по времени существует религиозный институт, тем сильнее его сращивание с религиозной организацией.** Речь идет о том, что чем дольше верующие действуют в определенных институциональных рамках, тем больше знаний и опыта, необходимых именно для религиозной деятельности, они приобретают. Можно констатировать большее сращивание религиозных организаций и институтов именно в традиционных конфессиях. Адаптируясь таким образом в религиозный институт, верующие становятся все более

заинтересованными в его сохранении. Этим объясняется и консервативность самих религиозных институтов.

**Эффект сращивания религиозных институтов с религиозными организациями и усиление последних благодаря формированию «сопутствующей» институциональной среды иллюстрирует особенность религиозных институтов как гаранта стабильности религиозно-общественных интересов.**

В развитой форме религиозные организации представляют собой сложный социальный институт. Внутренняя структура такого института – это организационно оформленное взаимодействие разных систем. В частности, на уровне церкви уже четко разделяются управляющая и управляемая подсистемы. Первая подсистема содержит в себе группу людей, которые занимаются выработкой и переработкой религиозной информации, координацией собственно религиозной деятельности и отношений, контролем за поведением верующих и т.п. Вторая, управляемая подсистема содержит в себе тех верующих, на которых направлена управленческая деятельность первой подсистемы. Между этими подсистемами существует система нормативно оформленных, иерархически выдержанных отношений, которые позволяют осуществлять управление религиозной деятельностью.

Регулирование этих отношений осуществляется с помощью так называемых организационно-институциональных норм. Эти нормы содержатся в разного типа Уставах (церковных, монашеских и т.п.) и положениях о конфессиональных организациях. Они определяют структуру этих организаций, характер отношений между верующими, священнослужителями и руководящими органами религиозных объединений, между священнослужителями разных рангов, между руководящими органами организаций и структурных подразделов, регламентируют их деятельность, права и обязанности.

В религиоведении, среди религиозных организаций выделяют церковь, деноминацию, секту и харизматический культ. Не будем прибегать к детальному описанию каждого из этих типов организаций, поскольку они достаточно полно описаны в религиоведческой литературе. Мы остановимся на вопросе применения этих типов к реалиям современной религиозной жизни.

Современное динамическое развитие средств массовой коммуникации (социальных сетей, в первую очередь), а также процессы глобализации, информатизации, технологизации делают возможным быстрое интегрирование в жизнь общества новейших религиозных практик, идей и доктрин. Как отмечает П.Бергер –

церкви, как и другие религиозные организации, которые действуют в условиях «религиозного» рынка, вынуждены конкурировать между собой [2]. Религиозные смыслы становятся элементом «моды», вплетаясь в механизм рыночных отношений в виде психологических тренингов, курсов личностного роста, воспитания лидерских качеств и прочее. Таким образом понятия, которыми мы привыкли оперировать, и которые применимы к традиционным конфессиям, в характеристике новейших явлений подвергнуты определенным трансформациям.

Попытки дать определения новым религиозным движениям (НРД) и организациям, а также стремление отделить их от других религиозных форм, порождают целый ряд дискуссионных вопросов. Сначала, при концептуализации НРД большинством исследователей использовался классический подход с использованием веберовских идеальных типов «церкви» и «секты», а также разработанных позднее промежуточных типов - «деноминация» и «культ». Соответственно, в данном контексте НРД рассматривались как «культы» или «секты». Несмотря на существующие отличия между этими двумя типами, социологи часто отождествляют эти организационные формы [7, 12].

Оставим вне контекста существующую дискуссию в определении понятий «культ» и «секта», лишь заметив при этом, что неорелигиозные общности часто выступают в качестве организаций «смешанного типа», объединяя в себе атрибуты и характеристики нескольких организационных форм. На концептуальном уровне, все больше исследователей отбрасывают саму идею того, что НРД вписываются в рамки традиционных подходов и классификаций. Хотя некоторые элементы аналитической модели «церковь-секта» все еще используются, иные же ее составляющие были либо кардинально пересмотрены, либо вовсе отброшены. Так Р.Бромлей подчеркивает, что современные неорелигиозные движения в полной мере не могут быть проинтерпретированы в рамках традиционной парадигмы «церковь-деноминация-секта/культ». (деноминация определяется, как неустойчивая форма организации, которая может тяготеть как к элементам, характерным для церкви, так и к элементам, характерным для секты).

Следует отметить, что существующие в современном исследовательском дискурсе описания сущностных характеристик религий в их организационном определении, представленные двумя основными стратегиями:

1. Основное внимание отводится внутренним качествам НРД, которые отличают их от других религиозных феноменов. Такие

качества рассматриваются как производные и включают в себе первое поколение верующих, харизматическое лидерство, высокий уровень привлечения, склонность к быстрым организационным изменениям и т.п [1].

2. Исследование внешних или реляционных качеств и характеристик НРД. Особое внимание здесь отводится процессу «вхождение» НРД в общество, а также особенностям их отношений с устойчивыми религиозными традициями и обществом – в лице СМИ, разных общественных групп, представителей органов власти.

В условиях модернизации и глобализации религиозные институты не всегда могут вкладываться в рамки идеально-определенных типов, выписанных, в частности в социологии религии – возникают новые, такие, которые не могут полностью вписываться в рамки типов, выписанных на материале других религиозных примеров. Если взять в качестве примера харизматические общности, то это может быть связано с фигурой и харизмой самого лидера этой харизматической общности, поскольку религиозные лидеры имеют разную конституирующую власть. Это касается, прежде всего, объединений Посольства Божьего, Собора независимых евангельских церквей Украины, объединения церквей «Новое поколение», Духовного Центра «Возрождение». В харизматическом религиозном пространстве, где лицо лидера играет, чуть ли, не основную роль, его способность влиять на институциональную трансформацию – довольно высокая. Лидер большой церкви, вполне может быть авторитарной личностью и ради функционирования церковной машины использовать разнообразные методы: «Как и в любой фирме, у пастора – абсолютная власть. Он меняет сотрудников, предлагает новые строительные проекты и распоряжается бюджетом» (См. подробнее: Фолькера и Мартина Кесслеров «Сети власти») [5]. Следует заметить, что в данном случае мы имеем ввиду тот факт, что определение «церковь», по отношению к харизматическим общностям, является самоназванием самих верующих. В религиоведении, такие объединения, чаще именуют деноминациями. Основатели таких харизматичных деноминаций в Украине – С.Аделаджа, Г.Мадава, В.Мунтян и другие – закономерно стали узнаваемыми «лицами» своих общностей, кроме того харизматические объединения чаще ассоциируются с конкретным лидером (пастором), чем с самой деноминацией. В этом кроются определенные опасности и риски, поскольку завязанность процесса институционального становления лишь на одном человеке – способна стать причиной несогласованности дальнейших институциональных изменений,

непоследовательности и бессистемности формирования каких-то новых нормирований, правил и т.п.

Как показывают исследования, харизматическим деноминациям более присущие изменения в неформальных нормах, поскольку жестко фиксированной теологической системы, оформленной в догматические нормы, они не имеют. Кроме того, нередко, в отдельных лидеров формируются альтернативные модели поведения, связанные с собственным восприятием целей и ресурсов своей религиозной деятельности. Ярким примером может служить религиозная деятельность таких представителей харизматического направления как С.Аделаджа<sup>4</sup> или В.Мунтян<sup>5</sup>. Формальные же, религиозные правила в харизматических церквях можно изменить (или установить) – быстро и радикально, например, заимствованием из-за рубежа. Харизматическое движение в Украине, хотя и возникло на базе отдельных автономных пятидесятнических и молодежного крыла баптистских общин, но своими истоками касается, так называемой третьей волны харизматизма, известной под названием «пауэр-евангелизм» (то есть «сила Евангелизма»), которая поднялась в начале 80-х в связи с движением за рост общин, направленная, прежде всего на охват христианских общин, которые еще не стали харизматическими. А также создание новых общин, которые бы изначально имели харизматическое направление. Интересно, что эта волна ведет свое начало (как и обе предыдущие) в Калифорнии (США) [11].

Резюмируя наличие формальных религиозных правил в харизматических деноминациях, путем экспорта религии и ее

---

<sup>4</sup> 2009 г. Милиция предъявила обвинение пастору церкви Посольство Божье Сандею Аделадже в причастности к организации завладения Кингз-Кэпитал денежными средствами граждан мошенническим путем; с 2012 г. Сандей Аделаджа находится под подпиской о невыезде; 2013 г. Генеральной прокуратурой Украины утверждено обвинительное заключение, которое направлено в суд.

<sup>5</sup> Владимир Мунтян - основатель и старший пастор Духовного Центра «Возрождение» в г. Днепропетровске с 2002 года. В декабре 2012 – январе 2013 года adeptы «Возрождения» активизировались. Основная деятельность – целительство, снятие родовых проклятий, ведущих к преждевременной смерти, онкологические болезни, разводи, одиночество, нищета и несчастные случаи. Его деятельность неоднозначно оценивается пасторами других харизматических церквей.

адаптации на украинской почве, заметим, что неформальные правила больше завязаны на обычаи и традиции, а поэтому являются довольно консервативными. При создании новых институтов приживаются лишь те новые нормы, которые, как бы «стыкуются» со старыми. Но новые институты и не возникают на пустом месте. Даже когда они «спроектированы», как видно из приведенного выше примера с харизматами, с использованием зарубежных образцов, новые формальные институты вступают в сложные и противоречивые отношения с неформальными институтами, унаследованными с прошлого. Поэтому довольно объяснимы, с точки зрения теории, стремления руководителей харизматических деноминаций наполнить «национальным содержанием» свою религиозную деятельность. Но, такой подход носит, в основном декларативный характер и фокусируется, в большей степени на внешнем использовании национальной символики. Однако следует заметить, что тенденция в отдельных харизматических деноминациях меняется и проявляется потенция в отстаивании национальных интересов и участия в формировании гражданского общества в Украине.

Самым важным «институтом трансформации» в современном глобализованном обществе, по нашему мнению, должно стать стимулирование процесса самообучения религиозных институтов. Интересно, что учиться может не только человек, а и, собственно, институты (в т.ч. и религиозные). Например, социальные сети учатся, по крайней мере, в когнитивном понимании. Религиозные институты «учатся», когда системы инициатив побуждают их членов создавать, приобретать и распространять знания и ценности для блага своего религиозного института. В этом контексте можно привести пример дифференциальных форм служения харизматов, которые направлены на наибольшую включенность человека в развитие данного религиозного института, с учетом возраста, пола, личных вкусов и т.п. То есть, таким образом создаются модели социального поведения, которые сами по себе влияют на членов харизматической общности и развивают окружение и институциональную харизматическую культуру. Исследования подтверждали стремление последователей харизматических деноминаций создать свое субобщество, то есть - «общество в обществе».

Второй аспект самообучения религиозных институтов осуществляется и через активное взаимодействие с государством. Например, неоправданная критика, нападки, обвинения, как отдельных лидеров харизматических деноминация, так и деноминации, в целом, побуждают искать действенные механизмы защиты. В противостоянии

со СМИ – оттачивается их аргументация, создаются новые подразделения в религиозной структуре, которые отвечают за связи с общественностью, создаются юридические объединения, способные подать иск, ответить на обвинение и т.п.

Главным содержанием религиозно-институционального процесса в Украине, начиная со второй половины 90-х годов стала институализация религиозной и религиозно-социальной деятельности харизматических деноминаций. На сегодняшний день, она несколько утратила свою интенсивность – наблюдается экстенсивное движение, когда стремление к увеличению числа последователей сменилось усилиями, направленными на укрепление социальной ниши: некоторые харизматические общности, основанные иностранными миссионерами, не успели своевременно «пустить корни в украинский грунт». Это привело к некоторому их упадку, а иногда и к полному исчезновению, прекращению существования или интеграции в другую, более сильную общность. Другие – наоборот, пережили бурное развитие, образовали свои филиалы в разных районах Киева, других городах, селах и даже за пределами Украины.

К сожалению, для аналитики относительно региональной специфики институализационного становления харизматов недостаточно данных, представленных Государственным департаментом в делах национальностей и религий в отчете о сети церквей и религиозных организаций в Украине по состоянию на 01.01.2014. Это объясняется тем, что значительная часть последователей харизматических деноминаций сосредоточивалась в Донецкой области, в Крыму. На территориях Востока Украины, подконтрольных ныне боевикам, фиксируется рост религиозной нетерпимости относительно всех христианских Церквей, за исключением общин УПЦ (Московского Патриархата) и некоторых других. Особой мишенью боевиков, как раз и стали церковные общины евангельских христиан (пятидесятников, баптистов, адвентистов, харизматов), которые, согласно официальной статистике, составляют около 33% от всех религиозных общин в частности только Донецкой области [3]. Десятки церквей ныне там закрыты, поэтому для целостной картины – нет объективных статистических данных.

Относительно качественного анализа процесса институализации, отметим, что, на протяжении всего существования харизматического движения на территории Украины и постепенной его институализации произошли определенные изменения в самой организации деятельности харизматических церквей. В 90-х годах, когда происходило становление харизматических общностей в Украине, они



имели схожие структурные элементы – прославление с песнями и танцами, громкую молитву иными языками (глоссолалия) – как свою визитную карточку, молитвы за исцеление и изгнание бесов, динамические проповеди и проповедников, которые свободно двигались по сцене, а также активный сбор пожертвований. В настоящее время харизматические деноминации «становятся похожими на баптистские и пятидесятнические, поскольку что харизматическое служение требует не только духовных качеств, но и физического здоровья и энергии» [4]. Среди составляющих элементов, которые (за небольшим различием), присущи, практически всем харизматическим деноминациям, следует выделить, так называемые «внутреннюю и внешнюю миссии церкви» [4], где внутренняя направлена на помощь в решении проблем последователей, а внешняя – объединяет в себе евангелизацию и социальное служение. Работу персонала нынешнего религиозного института харизматов можно разделить на такие основные направления:

- духовная и административная работа осуществляется пасторским, бухгалтерским и административным отделами офиса церкви (напомним, что «церковь», в первую очередь – самоназвание);

- социальная работа осуществляется посредством детского служения, служения милосердия, Центрами ресоциализации для наркозависимых и реабилитационными центрами для бывших заключенных;

- творчески-просветительская работа (отдел прославления, танцевальный отдел, библейская школа, библейский колледж и т.п.);

- информационная работа осуществляется телевизионными и информационными отделами (подготовка печатной продукции, размещение информации в Интернете (форум, веб-сайты и т.п.).

Существенные трансформации на пути институализации произошли в кадровой политике харизматических деноминаций. Если на заре зарождения харизматического движения пасторами становились те, кто ощущал к этому призвание, то ныне пастырское служение основывается на солидной подготовительной основе. С этой целью создается сеть учебных заведений разного уровня.

Относительно харизматической теологии, то распространенной в харизматизме является теологическая доктрина «Полного Евангелия». Она требует, чтобы каждый верующий в своей жизни в определенной мере повторил жизнь Сына Божого. Согласно этим учениям, все то, что пережил Христос, должно повториться в жизни каждого истинно верующего христианина. Выше мы подчеркивали отсутствие четко выписанных теологических концепций харизматов. Однако любая



социальным практикам [6].

Интересным учитывая вышеопределенное является результат интерактивного опроса на тему: «Прогнозирование религиозных процессов в современной Украине», осуществленное Отделением религиоведения Института философии имени Г. С. Сковороды НАН Украины при содействии официального сайта объединения церквей «Новое поколение» в Украине ([www.newgeneration.in.ua](http://www.newgeneration.in.ua)). Опрашивания осуществлялось с 07.07.2014 до 13.10.2014 [9]. Поскольку сайт принадлежит Международному харизматическому центру «Новое поколение», то респондентов мы идентифицируем, как принадлежащих к харизматическому направлению.

Общее количество респондентов, которые приняли участие в опросе – около 400. Из них, в возрасте от 16-20 лет - 5%; от 21-35 лет - 36%; от 36-50 лет - 49%; в возрасте свыше 50 лет - 10%. Среди тех, кто принял участие в опросе, традиционно доминируют женщины – они составили 58% опрашиваемых, мужчины - 42% соответственно. По уровню образования соотношения распределилось следующим образом: среднее образование имели 8%, неполное высшее - 13%, среднее специальное - 24%, высшее - 55%.

Ответы на вопросы анкеты распределились следующим образом:

1. Считаете ли Вы, что Ваша церковь должна больше сосредоточиться на социальном служении, чем на политической деятельности?

- Нет (11%)
- Скорее нет (13%)
- Да (36%)
- **Скорее да (41%)**

2. Считаете ли Вы, что Ваша церковь должна принимать более активное участие в политической жизни общества?

- Нет (21%)
- Да (25%)
- Скорее нет (25%)
- **Скорее да (29%)**

3. Как вы относитесь к участию ваших религиозных лидеров в политических проектах/партиях и власти:

- Не поддерживаю (15%)
- Поддерживаю (23%)
- Скорее не поддерживаю (25%)
- **Скорее поддерживаю (37%)**

4. Что больше влияет на Ваш политический выбор и убеждение:

- Позиция религиозной общины (10%)
- Позиция пастора (11%)
- Социальные сети и СМИ (13%)
- *Другое (66%)*

На основе вышеизложенных данных, можно сделать предварительный вывод о том, что основную группу респондентов (85%) составила социально- активная прослойка общества – верующие от 21 до 50 лет. Юное поколение, в возрасте от 16 до 25 лет, составившее 5% от общего количества респондентов, не удостоверили высокой активности в ответах и изложении своей позиции. Еще один штрих к социальному портрету среднего респондента – образование. 68% имеют высшее, или неполное высшее образование. Исходя из приведенной статистики, можно заметить, что такие люди, осуществив свой политический выбор, пользуясь источниками, где позиция религиозной общины, собственная позиция пастора и социальные сети не занимают доминирующей позиции (33%). В то же время, готовы высказать поддержку участию своего религиозного лидера в политических проектах/партиях и власти – 85%. Но на вопрос более активного участия своего религиозного института в политической жизни общества утвердительный ответ высказали 54%. Можно предположить следующее – такая социально-активная прослойка верующих эффективнее будет действовать на местном уровне, учитывая то, что харизматы на религиозной карте Украины расположенные дисперсно.

По нашему мнению, в таком векторе действия будет реализовываться возможность для гражданского общества в Украине развивать демократию – создавать давление на выборных должностных лиц на местном уровне, осуществлять «перезагрузку власти» на тех уровнях, от которых зависит наша повседневная жизнь (чистые подъезды, теплое жилье, чистые улицы, нормально функционирующие школы, детские сады, больницы).

Собственно, через свой общественный авторитет, который укрепился в ходе последних событий в Украине, церковь как религиозный институт может качественно по-другому влиять на процессы самоорганизации граждан и стать действенным элементом гражданского общества, развиваясь и самообучаясь. На сколько будет использован этот потенциал и будет ли – это вопрос времени и отдельного исследования.

Исходя из того, что рядом с процессами организации, самоорганизации и самообучения – в религиозной сфере происходят и процессы разрушения и дезорганизации. Поэтому, мало

констатировать имеющиеся положительные действия религиозных институтов в общественных процессах. Нужно, чтобы темп этих положительных действий и процессов, был не только больше нуля, а и заметно превышал темп существующих трицательных процессов.

Рассматривая тенденции развития современных украинских харизматических деноминаций, наблюдается их общественная экстравертность, по сравнению с деятельностью традиционных церквей, усилие которых направлены, в большинстве своем, на преодоление внутрицерковных проблем. Если раньше можно было наблюдать стремление харизматических деноминаций к созданию некоего своего субобщества – определенного идеального христианского микросоциума, который бы определялся общностью пережитого харизматического религиозного опыта, то сейчас усилия харизматов направлены, в основном, во вне и заключают в себя почти все сферы общественного бытия человека. Объективно выглядит констатация тенденции расширения «харизматического пространства», которому присуще смещение общественных структур церковными. Очевидным становится стремление харизматических лидеров сделать общество церковью, где религиозное и секулярное - совпадает. Таким образом общепротестантский лозунг: «Церковь в обществе», приобретает «харизматическое»: «Общество в церкви».

Таким образом, мы рассмотрели особенности функционирования религиозных институтов и специфику механизмов их изменений, уточнив при этом ряд понятий и терминов, таких как институт, институализация, религиозный институт и религиозная организация и др.

Отметив среди условий успешного функционирования религиозных институтов их публичность, открытость и соответствие тем социальным практикам, которые сложились на данный момент в государстве – мы выделили, на основе фактического материала, важные качественные изменения на пути институализационного становления харизматов. Среди них центральным, по нашему мнению, является развитие горизонтальной связи – «человек-человек», «человек – общество». Такая позиция, в целом, согласуется с веручебными наставлениями харизматов, которые можно определить, как «теология процветания» и ориентирующими человека на земное пребывание. Все более поддается маркированию стремление харизматических деноминаций способствовать слиянию религиозного и секулярного в обществе.

## Литература

### References:

1. Баркер А. Новые религиозные движения: Пер. с англ. [Текст] - СПб.: Изд-во РХГИ, 1997 - 282 с.
2. Бергер П. Церковь как предприниматель. Общество в эпоху плюрализма требует новой стратегии [Электронный ресурс]. - Электрон. дан. (1 файл) — Режим доступа: [http://religion.ng.ru/people/2003-08-06/7\\_strategy.html](http://religion.ng.ru/people/2003-08-06/7_strategy.html) - Название с экрана.
3. Васин М. Донбасс и Крым: новые вызовы для религиозной свободы. Итоги года. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://risu.org.ua/ru/index/expert\\_thought/analytic/58577/](http://risu.org.ua/ru/index/expert_thought/analytic/58577/) - Название с экрана.
4. Из интервью со старшим епископом церкви «Новое поколение» Андреем Тищенко (июнь, 2014 г.)
5. Кесслер Ф. и Кесслер М. "Сети власти" [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://knigionline.com/category/88035-Folker i Marti Kessler/](http://knigionline.com/category/88035-Folker_i_Marti_Kessler/) - Название с экрана.
6. Майдан і Церква. Хроніка подій та експертна оцінка/Українська асоціація релігієзнавців/За заг.ред. д.філос.н. Филипович Л.Л. і к.філос.н. Горкуші О.В. – К.: Самміт-Книга, 2014. – 656 с.
7. Миронович Д. Социология новых религиозных движений и организаций: особенности теоретико-методологических подходов/ Д. Миронович//Релігія та соціум у контексті глобальних трансформацій: матеріали Міжнар.наук.-практ.Інтернет-конф., 29–30 трав. 2012 р., Чернівці / Редкол.: Балух В.О. (відп. ред.) та ін. –Чернівці: Чернів. нац. ун-т, 2012. – С.10–15.
8. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение//I PESIS, 1993. - Т. 1, вып. 2. - С. 69-91.
9. Официальный сайт Объединения христианских церквей Новое Поколение в Украине.. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://newgeneration.in.ua> - Название с экрана.
10. Релігієзнавчий словник/За ред. професорів А.Колодного і Б.Лобовика. – К.: Четверта хвиля, 1996. – С.131-132.
11. Титаренко В. Харизматизм як релігійний феномен американізаційних впливів. Релігійна свобода. Функціонування релігії в умовах свободи її буття. – Наук. щорічник. – К., 2004. – С.128-132.
12. Українська Релігієзнавча Енциклопедія. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ure-online.info/encyclopedia/instytualizatsiya-religijna/> - Название с экрана.

**Рецензент:** доцент Олег Шепетяк, доктор философских наук, кафедра философии Киевского университета имени Бориса Гринченка.

**ვიტა ტიტარენკო**  
**რელიგიური ინსტიტუტები და საზოგადოებაში მათი**  
**ადaptაციური ცვლილებების სპეციფიკა: თანამედროვე**  
**ქარიზმატიზმი უკრაინაში**

### რეზიუმე

სტატიაში განალიზებულია რელიგიური ინსტიტუტების ფუნქციონირების პირობები, მათი ცვლილებების მექანიზმების სპეციფიკა. განხილულია რელიგიური ინსტიტუტების თვითგანათლების ძირითადი ასპექტები. ფაქტობრივ მასალაზე დაყრდნობით გამოყოფილია ქარიზმატული ერთიანობის არსებითი ხარისხობრივი ცვლილებები მათი ინსტიტუტალიზაციური ჩამოყალიბების გზაზე, რომელთა შორის აღნიშნულია ჰორიზონტალური კავშირის განვითარება - „ადამიანი-ადამიანი“, „ადამიანი-საზოგადოება“. დაზუსტებულია რიგი ოპერაციულ - ანალიზური ცნება და ტერმინი.

**საკვანძო სიტყვები:** რელიგიური ინსტიტუტი, რელიგიური ორგანიზაცია, ინსტიტუტალიზაცია, ქარიზმატიზმი, ქარიზმატული დემინაციები.

**რეცენზენტი:** დოცენტი ოლეგ შეპეტიაკი, ფილოსოფიურ მეცნიერებათა დოქტორი, ბორის გრინჩენკას სახელობის კიევის უნივერსიტეტის ფილოსოფიის კათედრა.

### Vita Titarenko

### RELIGIOUS INSTITUTIONS AND SPECIFICITY OF THEIR ADAPTIVE CHANGES IN SOCIETY: THE MODERN HARISMATISM IN UKRAINE

#### Summary

The article analyzes the conditions for the functioning of religious institutions, the specific mechanisms of change. The basic aspects of self-religious institutions. On the basis of factual data highlighted significant qualitative changes charismatic communities on their way to becoming institutionalized among which marked the development of horizontal communication - the "man-man", "man - society ". The author clarified using a number of concepts and terms.

**Keywords:** religious institution, a religious organization, institutionalization, harismatism, charismatic denomination.

**Reviewer:** Associate Professor Oleg Shepetyak, Doctor of philosophical Sciences, Department of Philosophy Borys Grinchenko Kyiv Univer

# პ რ ა ქ ტ ი კ ა

## გარი გუნია, ზიზი სვანიძე საქართველოს მთიანი რაიონების დიდი ჰიდროელექტროგამშენების რისკებისა და მდგრადი ბანახლეაფი ენერგოოფცხართა მახასიათებლების შეფასება

როგორც ჰიდრომექტოროლოგიის ინსტიტუტში შესრულებულმა კვლევებმა აჩვენა, საქართველოს ენერგეტიკის განვითარებისათვის დიდი პოტენციალი გააჩნია. ქვეყანას აქვს როგორც ჰიდროენერგეტიკული, ასევე მზისა და ქარის ენერჯის განვითარების რესურსები.

ჰიდროსადგურების მშენებლობა ძვირი ჯდება და საექსპლუატაციო ხარჯებს ითხოვენ. მაგრამ ის გარემოება, რომ ისინი უფასო „საწვავზე“ მუშაობენ, რომელსაც არავითარი ინფლაცია არ ემუქრება, ძალზედ მიმზიდველს ხდის მათ მშენებლობას. მაგრამ მათი შექმნის და ექსპლუატაციის ეკოლოგიური შედეგები დაკავშირებულია ისეთ ნეგატიურ მოვლენებთან, როგორიცაა: - წყალსაცავების არახელსაყრელი ზემოქმედება მიმდებარე ტერიტორიის მიკროკლიმატზე; - ჰიდროლოგიური რეჟიმის გაუარესება; - დიდი ტერიტორიების გარიყვა და ნოყიერი მიწებისა და ტყის მასივების დატბორვა, ფლორისა და ფაუნის გაუარესებით, რაც მშობლიური მხარედან ადგილობრივი-აბორიგენ მოსახლეთა გადასახლებას იწვევს.

ვაკე რაიონებში სანაპირო მიწის ნაკვეთებს შეუძლიათ ბარის ბიოტოპების დანაკლისის ნაწილობრივი კომპენსირება მოახდინონ. მთიან რეგიონებში კი, ასეთი დანაკლისი, ძირითადად, აუნაზღაურებელი რჩება. ამის შედეგად მთის წყალსაცავების დესტრუქციული გავლენა ეკოსისტემაზე მეტად საშიშ ზომებს დებულობს, რომელსაც ხშირად კატასტროფული ხასიათი გააჩნია.

ჰიდროენერგეტიკის აღნიშნული ნაკლოვანებები, საქართველოს, როგორც მთიანი ქვეყნის, პირობებში პესის და სხვა ალტერნატიული წყაროების მშენებლობის ვარიანტების ყოველმხრივი ეკოლოგიური შეპირისპირების აუცილობლობაზე მიუთითებენ.

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად ჰიდრორესურსების დახმარებით მიღებული ენერჯის შედარებით სიიაფისა, მათი წილი მსოფლიოს ენერგეტიკულ



ბალანსში თანდათანობით მცირდება. ეს დაკავშირებულია როგორც შედარებით იაფი რესურსების ამოწურვასთან, ისე წყალსაცავების დიდი ტერიტორიული მოცულობასთან. თვლიან, რომ პერსპექტივაში ჰეს-ებზე ენერჯის გამოშუშავება მსოფლიოში არ გადააჭარბებს მისი მთელი წილის 5%-ს.

კაშხლების მსოფლიო კომისიის (The World Commission on Dams) 2000წლის ნოემბრის ანგარიშში გამოქვეყნებული მასალის თანახმად, დიდი ჰიდროელექტროსადგურების კაშხლების უარყოფითი ზემოქმედება ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე იმდენად ძლიერია, რომ ისინი განახლებადი ენერგოწყაროს ნაწილად უკვე აღარ განიხილებიან.

ასევე, ჩვენმა კვლევებმაც ენერჯის მაგალითზე დაადასტურა, რომ დიდი ჰიდროკაშხლები არ შეიძლება განხილული იყოს, როგორც მდგრადი, განახლებადი ენერგოწყაროები. მათი მშენებლობა არ შეესაბამება მდგრადი განვითარების პრინციპებს, ვინაიდან შეუძლიათ მოახდინონ მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა გარემოზე და დრამატულად შეცვალონ სოციალური, კულტურული და დემოგრაფიული მდგომარეობა.

**საკვანძო სიტყვები:** დიდი ჰიდროელექტროკაშხლები; განახლებადი ენერგოწყარო; ეკოლოგიური რისკები.

### შესავალი

სამეცნიერო - ტექნიკური პროგრესის თანამედროვე ეტაპზე, ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობისა და საინვესტიციო გარემოს უსაფრთხოების გაუმჯობესების მიზნით, საჭიროა ქმედითი კონცეფციის შემუშავება, რომელიც განაპირობებდა მის სამეცნიერო-ტექნიკურ გრძელვადიან პოლიტიკას, ეკოლოგიური საკითხების გათვალისწინებით. როგორც პრაქტიკამ გვიჩვენა, ასეთი საკითხების დასამუშავებლად აუცილებლად უნდა ვიქონიოთ მრავალფეროვანი ინფორმაცია გარემოს ეკოლოგიურ მდგომარეობაზე, როგორც მათი დამუშავების გარკვეული ეტაპისათვის, ისე პროგნოსტიკული ცნობები ეკოსისტემის მდგომარეობის მოსალოდნელ ცვლილებებზე.

აღნიშნული ინფორმაციის მიღება, სათანადო დამუშავება და მისი გათვალისწინება საშუალებას მოგვცემდა ქვეყნის ეკონომიკის ისეთნაირად გარდაქმნისა, რომ არ დარღვეულიყო ბუნების გარემოს ეკოლოგიური წონასწორობა. ამისათვის

აუცილებელია “რეაგირებისა და გამოსწორების” პოლიტიკიდან “წინასწარმეტყველებისა და აცილების” პოლიტიკაზე გადასვლა.

აღნიშნულის შეუფასებლობა ხშირად ისტორიულად ჩამოყალიბებული ეკოლოგიური წონასწორობის შენარჩუნებისათვის საფრთხის შექმნის მიზეზი ხდება.

### **1. ჯვრის წყალსაცავში დაგროვილი მყარი ნატანის შესწავლის შედეგები**

საქართველოს ტერიტორიაზე 44 წყალსაცავია განლაგებული, რომელთა საერთო ფართობი 163კმ<sup>2</sup> შეადგენს, ხოლო მოცულობა, დაახლოებით, 3,3 106მ<sup>3</sup> უდრის [1].

წყალსაცავების წყალი, ძირითადად, გამოყენებულია პიდროელექტროსადგურების ასამუშავებლად და საირიგაციოდ. საქართველოს წყალსაცავები წარმოდგენილია კასკადების, მაგალითად, გალი - ჯვრის, შაორი-ტყიბულის, სამგორის, ან წყალსატევების, მაგალითად, წალკის, ჟინვალის სახით. დასავლეთ საქართველოს კაშხლიანი წყალსაცავები მხოლოდ ენერგეტიკაში, პიდროელექტროსადგურებისთვის წყლის რესურსების დასაგროვებლადაა შექმნილი.

საქართველოში წყალსაცავების დიდი ნაწილი მდინარეთა ხეობებშია განლაგებული მათ შორის, სამხრეთ კავკასიაში უდიდესი - ჯვრის წყალსაცავი სპეციალურად ენგურჰესისთვის აშენდა, რომელიც მდინარე ენგურის ხეობაში მდებარეობს. იგი მიეკუთვნება გალი-ჯვრის წყალსაცავების კასკადს, რომელიც შეიქმნა მდინარე ენგურის ჩამონადენის რეგულირებისა და ენერგეტიკული მიზნებისათვის. მისი ზედაპირის ფართობია 13,5კმ<sup>2</sup>, წყლის მოცულობა, დაახლოებით, 1100 მლნ.მ<sup>3</sup> და წარმოადგენს საქართველოში ყველაზე დრმა წყალსაცავს (226მ). ჯვრის წყალსაცავის მყარი ნატანის გრანულომეტრული ფრაქციების მონაცემების დახმარებით (ცხრ.1) გამოთვლილია წყალსაცავის მყარი ნატანის მოცულობა და იგი 100 მლნ.მ<sup>3</sup> შეადგენს [2].

ცხრილი 1.

ჯერის წყალსაცავის მყარი ნატანის გრანულომეტრული ფრაქციების განაწილება ზომების მიხედვით

ზომები, მმ	1.0–0.5	0.5–0.2	0.2–0.1	0.1–0.05	0.05–0.01	0.01–0.005	0.005–0.001	<0.001
რაოდენობა, %	5	7	17	8	34	11	9	9

მაგრამ, მყარი ნატანის მარაგის ეს მნიშვნელობა მხოლოდ მიახლოებითად თუ ჩაითვლება. თუნდაც იმიტომ, რომ არ არსებობს მონაცემები 1მმ–ზე უფრო მსხვილი ფრაქციის დაღეჭვის შესახებ - ნატანის იმ კომპონენტების შესახებ, რომლებიც მდინარეს გადააქვს ფსკერზე თრევით. გარდა ამისა, კარგადაა ცნობილი, რომ მდინარეთა წყალსაცავებში დაგროვილი მყარი ჩამონატანი წარმოდგენილია სხვადასხვა ზომის მასალით: ქვიშებით, ლამით, რომლებიც სხვადასხვა რაოდენობით მძიმე ფრაქციის მინარევებს შეიცავენ. ამასთან, ის სამრეწველო, სოფლის, კომუნალური და ა.შ. საწარმოთა და მეურნეობათა მიერ ჩაშვებული მავნე და ტოქსიკური ნივთიერებათა სათავსად იქცევა. ბიოგენური ნივთიერების გარდა აქ მძიმე მეტალების, რადიოაქტიური ელემენტებისა და მრავალი, დიდი სიცოცხლის პერიოდის მქონე, შხამქიმიკატების აკუმულაცია ხდება [3].

აკუმულაციის პროდუქტები პრობლემურს ხდიან შესაძლებლობას წყალსაცავების მიერ დაკავებული ტერიტორიების გამოყენებას მათი ლიკვიდაციის შემდეგ. დადგენილია, რომ ვაკე რაიონების წყალსაცავები, მათი აშენებიდან 50–100 წლის შემდეგ, შლამით ამოვსების შედეგად, როგორც ენერგეტიკული ობიექტები კარგავენ თავიანთ ღირებულებას [4].

მაღალი სიზუსტით შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ მთიან რეგიონებში ეს პროცესი მნიშვნელოვნად არის აჩქარებული.

როგორც ვიცით, წყალსაცავების უმეტესობას ჯებირებით აქვს გადააკტილი მთის მდინარეები, რომელთათვის მყარი ჩამონატანის სიუხვეა დამახასიათებელი. ამის შედეგად წყალსაცავებში წლების განმავლობაში მყარი ნატანის დიდი რაოდენობა გროვდება და წყალსაცავის სასარგებლო

მოცულობას იკავებენ. ეს კი, წყალსაცავის ეფექტურობის დაკარგვას იწვევს. ამის „კარგი“ მაგალითია გუმათი-ვარციხის წყალსაცავების მდგომარეობა.

გუმათი-ვარციხის წყალსაცავებში ნატანის განაწილების კვლევებმა აჩვენა [5], რომ წყალსაცავების მოქმედების ყველაზე აქტიურ პერიოდში (1956-1986 წწ), ნატანის დაღეჭვის არემ მთელი წყალსატევი და მდინარის კალაპოტის მიმდებარე ნაწილი მოიცვა. მოსილვის არეში დაღეჭილი ნატანის მოცულობა გუმათის წყალსაცავის საპროექტო მოცულობას თითქმის 1,5-ჯერ აღემატება. ვარციხის წყალსაცავის მოსილვის არეს ზრდა კი, ისე სწრაფად მიმდინარეობდა, რომ მან 1986 წლისათვის საპროექტო მოცულობის (15მლნ.მ<sup>3</sup>) 98% დაკარგა.

რაც შეეხება ჯვრის წყალსაცავს, უნდა ავლნიშნოთ, რომ 2013–2014წწ –ში ჯვრის წყალსაცავის კაშხალზე, კვლევის მიზნით, ჩვენი ვიზიტის პროცესში დავადგინეთ, რომ ნატანმა აქ ქვედა წყალგადასაშვების დონეს მიაღწია და, უფრო მეტიც, მის ზედაპირზე მცირე ზომის კუნძულებიც კი, გვხვდებოდა. ეს კი, ენგურის წყალსაცავის შეგუბებული ნაწილის ფსკერზე 1978წ–დან, კაშხლის ექსპლუატაციის 36 წლის განმავლობაში, ნატანის ასეთი მოცულობის დაგროვებაზე მიუთითებს. ჩვენს მიერ შენიშნული მოვლენა, უთუოდ, გამოწვეულია მდინარე ენგურში მყარი მინარევების სედიმენტაციის მაღალი დონით, ვიდრე ეს ზემომოტანილ (ცხრ.1) არის მოცემული.

## 2. ექსპერიმენტული მონაცემების ანალიზის შედეგები

ზემოაღნიშნული კვლევითი სამუშაოს პროცესში, ტექნოგენური დატვირთვის ქვეშ მყოფი, საკვლევი რეგიონების ბუნებრივი გარემოს ობიექტების თანამედროვე ეკოლოგიური მდგომარეობის შეფასების პირველი მცდელობა იქნა შესრულებული.

საკვლევი რეგიონის ბუნებრივი გარემოს ტექნოგენური დატვირთვის შეფასებისა და მისი ტენდენციის გამოსავლენად საჭირო დაკვირვებათა მასალის არ არსებობის გამო იყო გამოყენებული, გ.გუნიას მიერ შემუშავებული, კომპლექსური კვლევის მეთოდი [6]. იგი ეკოლოგიური დატვირთვის ქვეშ მყოფი არეალებისა და, მათგან განსხვავებით, ბუნებრივ პირობებში მყოფ გარემოს ობიექტების ეკოლოგიური მდგომარეობების შეპირისპირებისა და შეფასებების საშუალებას იძლევა.

სინჯების ანალიზი საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის პიდრომეტეოროლოგიის ინსტიტუტში,

საქართველოს ტექნიკურ უნივერსიტეტში და შპს „მულტიტესტი“-ს ტესტირების ლაბორატორიაში იქნა შესრულებული. ამასთან, ანალიზი ითვალისწინებდა ქიმიური, ფიზიკო-ქიმიური და სტატისტიკური მეთოდების გამოყენებას. მათ შორის, ატომურ-აბსორბციული მეთოდისა, მეტალური მიკრომინარეგების განსაზღვრის მიზნით, ხარისხის კონტროლისა და ეკოლოგიური უსაფრთხოების საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით.

ჯვრის წყალსაცავის ფსკერული ნალექების, მიმდებარე არეალის ნიადაგის ნიმუშების და სხვადასხვა პუნქტის წყლის სინჯების ქიმიური ანალიზის შედეგებმა მინერალურ ნივთიერებათა შემცველობაზე გვაჩვენეს, რომ ისინი სუსტადაა მინერალიზებული და საკვლევი მანვენებლები ნიმუშებში ნორმის ფარგლებშია.

ქვემოთ, ცხრ.2 და 3-ში ამ სინჯებში, ატომურ-აბსორბციული სპექტრომეტრის, ფოტოელექტრული კოლორიმეტრისა და მულტიპლაზმური-ემისიური სპექტროფოტომეტრის დახმარებით შესრულებული ქიმიური და ფიზიკო-ქიმიური ანალიზის შედეგებია მოტანილი.

ცხრილი 2.

ფსკერული ნალექებისა და სანაპირო ზოლის ნიადაგის სინჯების ფიზიკო-ქიმიური ანალიზის შედეგები

ნიმუშის სახეობა	პუმუსი %	მიკროელემენტების საერთო ფორმები, მგ/კგ					
		Zn	Mo	Pb	Co	Li	Cd
ფსკერული ნალექები	5,30	78,8	არ აღმ.	11,3	20,3	112,9	10
პერიოდულად წყლით დაფარული ზოლი	4,50	86,1	არ აღმ.	არ აღმ.	17,1	68,2	8
აუზის ზედა სანაპირო ზოლი	1,10	81,3	არ აღმ.	არ აღმ.	6,7	10,6	130

ნიადაგის სინჯებში, მეტალური მიკროელემენტების საერთო ფორმებთან ერთად, აგრეთვე, პუმუსი, საკვები ელემენტების შესათვისებელი ფორმებია განსაზღვრული.

მიუხედავად იმისა, რომ ნიადაგისთვის არ არის დადგენილი ნივთიერებათა მინარეგების ზღვრული კონცენტრაციების მნიშვნელობები, მიღებული მონაცემები რიგი

დასკვნების გაკეთების საშუალებას იძლევიან. მაგალითად, ჩვენ შევიძლია ვილაპარაკოთ საკვლევი არეალის ფსკერულ ნალექებში რიგი მიკრომინარევის (Pb, Co, Li) დაგროვებაზე, რომელთა სიჭარბე ბუნებრივ გარემოში ცოცხალი ორგანიზმებისათვის ეკოლოგიურად საფრთხეს წარმოადგენს.

გარდა ამისა, მოცემული სინჯების ანალიზის შედეგების ურთიერთ შეპირისპირება გვიჩვენებს, რომ ფსკერულ ნალექებში საკვლევი ნივთიერებათა დაგროვების პროცესი მიმდინარეობს,

განსაკუთრებით: ჰუმუსების, აზოტის, ფოსფორისა და კალიუმის შესათვისებელი ფორმების სიჭარბე აღინიშნება.

ცხრ.3-ში წყალსაცავის წყლის, მდ.ენგურისა და მისი შენაკადის მდ.ნესკრას სინჯებში ტოქსიკური მეტალური მინარევების შემცველობის კვლევის შედეგებია მოცემული.

ცხრილი 3.

ენგურჰესის წყალსაცავის სხვადასხვა წერტილში და ენგურის

შენაკადის მდ.ნესკრას წყალში მეტალური მიკრომინარევების შემცველობა

№ №	სინჯის სახეობა	ლემენტები, მგ/ლ		
		Cd	Zn	Pb
1	ჯვრის წყალსაცავის წყალი	0,0034	0,099	0,0088
2	წყალსაცავიდან გამდინარე მდ.ენგურის წყალი	0,0028	0,0044	0,0078
3	წყალსაცავში ჩამდინარე ენგურის წყალი	0,0034	0,010	0,0088
4	ენგურის შენაკადი მდ.ნესკრა (ჭვიბრულა)	0,0042	0,011	0,0020
5	სასმელი წყლის ზღკ	0,003	1,0	0,01

როგორც ცხრ.3-დან ჩანს, კადმიუმის (Cd) შემცველობა ყველა საანალიზო სინჯში საკმაოდ მაღალია. მაგრამ მკვლევართა ინტერესს უნდა იწვევდეს ის გარემოება, რომ წყალსაცავიდან გამდინარე წყალში (სინჯი 2) ყველა საკვლევი ელემენტის შემცველობა, სხვა დანარჩენ სინჯებთან

შედარებით, შესამჩნევად დაბალია. ეს კი, პირველ რიგში, წყალსაცავიდან მინარევი ნივთიერებებისაგან შესამჩნევად გაფილტრული წყლის გადინებაზე მეტყველებს, რაც მიანიშნებს იმაზე, რომ წყალსაცავის ფსკერული ნალექები მინარევი ნივთიერებათა აკუმულაციის წყაროდ გვევლინება.

შესრულებული კვლევები გვჩვენებენ, რომ მდინარე ენგურზე აშენებული წყალსაცავის წყალში საანალიზო მინარევების შემცველობა უმნიშვნელოა, რაც საკვლევი რეგიონში მდინარის წყლის დამაბინძურებელი წყაროს უქონლობით არის განპირობებული. წყალსაცავის წყლის მიერ ბუნებრივი მინარევების გაფილტვრის შედეგად, წყალსაცავის ფსკერზე მათი დალექვა და საშიშ დონემდე აკუმულირება აღინიშნება, რაც წყალსაცავის ფსკერული ნალექის მაღალი დაბინძურების მიზეზი ხდება.

ბიოგენური ნივთიერებისა და ტოქსიკური მძიმე მეტალების გარდა აქ დიდი ალბათობითაა მოსალოდნელი რადიოაქტიური ელემენტები, მაგალითად: ჩერნობილისა და ფუკუსიმას ატომურ ელექტროსადგურებზე მომხდარი ავარიების შედეგად, ბუნებრივ გარემოში მოხვედრილი რადიოაქტიური და სხვა მრავალი დიდი სიცოცხლის პერიოდის მქონე მავნე მინარევები. ეს ვითარება კი, პრობლემურს ხდის წყალსაცავის მიერ დაკავებული ტერიტორიის გამოყენებას მისი ლიკვიდაციის შემდეგაც, რაც მთიან რეგიონებში მნიშვნელოვნად არის აჩქარებული.

როგორც ვხედავთ, ბოლომდე გაუაზრებელმა სამეურნეო პოლიტიკამ პიდროენერგეტიკაში, შეიძლება წარმოქმნას ნეგატიური პრობლემები ქვეყნის ეკონომიკაში.

ვაკე რაიონებში სანაპირო მიწის ნაკვეთებს შეუძლიათ ბარის ბიოტოპების დანაკლისის ნაწილობრივი კომპენსირება მოახდინონ. მთიან რეგიონებში კი, ასეთი დანაკლისი, ძირითადად, აუნაზღაურებელი რჩება. ამის შედეგად მთის წყალსაცავების დესტრუქციული გავლენა ეკოსისტემაზე მეტად საშიშ ზომებს ღებულობს, რომელსაც სშირად კატასტროფული ხასიათი გააჩნია.

### დასკვნა

პიდროენერგეტიკის აღნიშნული ნაკლოვანებები, საქართველოს, როგორც მთიანი ქვეყნის პირობებში, ჰესის და სხვა ალტერნატიული წყაროების მშენებლობის ვარიანტების ყოველმხრივი ეკოლოგიური შეპირისპირების აუცილობლობაზე მიუთითებენ. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად

ჰიდრორესურსების დახმარებით მიღებული ენერჯის შედარებით სიიაფისა, მათი წილი მსოფლიოს ენერჯეტიკულ ბალანსში თანდათანობით მცირდება. ეს დაკავშირებულია როგორც შედარებით იაფი რესურსების ამოწურვასთან, ისე წყალსაცავების დიდი ტერიტორიული მოცულობასთან.

თვლიან, რომ პერსპექტივაში ჰეს-ებზე ენერჯის გამომუშავება მსოფლიოში არ გადააჭარბებს მისი მთელი წილის 5%-ს.

კაშხლების მსოფლიო კომისიის (The World Commission on Dams) 2000 წლის ნოემბრის ანგარიშში გამოქვეყნებული მასალის თანახმად, დიდი ჰიდროელექტროსადგურების კაშხლების უარყოფითი ზემოქმედება ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე იმდენად ძლიერია, რომ ისინი განახლებადი ენერჯოწყაროს ნაწილად უკვე აღარ განიხილებიან [7].

მათი მშენებლობა არ შეესაბამება მდგრადი განვითარების პრინციპებს, ვინაიდან შეუძლიათ მოახდინონ მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზემოქმედება გარემოზე და დრამატულად შეცვალონ სოციალური, კულტურული და დემოგრაფიული მდგომარეობა.

### ლიტერატურა:

#### References:

1. afxazava i. qarTuli sabWoTa enciklopedia. Tb.,1987,t.11, gv. 289.
2. adamia S. kerZo mewarmeobis da mcire biznesis ganviTareba saqarTvelos xelovnur wyalsacavebSi dagrovili mineraluri resursebis aTvisebis bazaze – samecniero–kvleviTi proeqtis daskvniTi angariSi (mxardamWeri organizacia USAID).
3. Водохранилища и их воздействие на окружающую среду /Отв.ред. Г.В. Воропаев, А.Б. Авакян. - М.:«Наука», 1986 - 367с.
- 4.Энергетика и окружающая среда.  
- [www.referat.ru/referat/energetika-i-okrujayushchaya-sreda-13001](http://www.referat.ru/referat/energetika-i-okrujayushchaya-sreda-13001)
- 5.metreveli g. wyalsacavi da zRvispiris problemebi. – [http://conference.ens-2013.tsu.ge/uploads/50fbc16c6d76fGiorgi-Metreveli\\_GEO.pdf](http://conference.ens-2013.tsu.ge/uploads/50fbc16c6d76fGiorgi-Metreveli_GEO.pdf)
6. Гуния Г.С., Шавлиашвили Л.У. К вопросам комплексных экспериментальных исследований загрязнения природных сред. - Сообщения АН Грузии, 1987, т.128, N3, сс.525-528.
7. The Report of the The World Commission on Dams - Earthscan Publications Ltd, London and Sterling, VA , November 2000, 404p.



**Garry Gunia, Zizi Svanidze**

**ESTIMATES OF RISKS AND CHARACTERISTICS OF SUSTAINABLE RENEWABLE POWER SOURCES OF LARGE HYDROELECTRIC DAMS IN MOUNTAINOUS REGIONS OF GEORGIA**

**Summary**

As showed the researches executed at Institute of Hydrometeorology of Georgia, Georgia possesses high potential for development of power. The country has hydropower, solar and wind energy resources.

Construction of hydrostations costs much and demand operational expenses. But they work at free "fuel" to which no inflations threaten.

However ecological consequences of their creation and operation are connected with such phenomena, as:

- adverse effect of reservoirs on a microclimate of adjacent territories; - deterioration of the hydrological regime; - exclusion of large territories and flooding valuable land and woodlands, with deterioration of the species composition their flora and fauna and the gradual transformation of the reservoirs in the storage of hazardous and toxic substances, that causes the migration of the local Aboriginal population from their native historical areas.

On plains coastal sites of reservoirs can partially compensate loss of valley biotopes. In mountainous areas such loss is often irreplaceable and destructive influences of mountain reservoirs on an ecosystem accept the dangerous sizes which often have catastrophic character.

In the conditions of Georgia as highland, the specified shortcomings of hydropower cause the necessity of comprehensive ecological comparison of options of construction of hydroelectric power stations and other alternative energy sources.

It is connected, both with exhaustion of rather cheap resources, and with large territorial volumes of reservoirs. Consider that in the long term development of energy of hydroelectric power station won't exceed 5% of their world values.

According to the material published in November, 2000 in the report of the World commission on dams (The World Commission on Dams), negative impact of big dams of hydroelectric power stations on the natural and social environment is so great that they can't be considered as part of renewable energy resources.

Our researches on the example of Inguri hydroelectric power station also confirmed that big hydroelectrodams can't be considered as steady, renewables.

Our research on the example of the Inguri hydroelectric power station also confirmed that large hydroelectrodams not be regarded as sustainable, renewable energy.

Their construction is not consistent with the principles of sustainable development, so as they can have a significant negative impact on the environment and dramatically change the social, cultural and demographic situation.

**Keywords:** large hydroelectric dam; renewable energy; environmental risks.

**Reviewer:** Tengiz Tsintsadze. A Dr.Sci.Tech., The director of Hydrometeorological institute of the Georgian technical university.

**Гарри Гуния, Зизи Сванидзе Сванидзе**  
**ОЦЕНКИ РИСКОВ И ХАРАКТЕРИСТИК УСТОЙЧИВЫХ**  
**ВОЗОБНОВЛЯЕМЫХ ЭНЕРГОИСТОЧНИКОВ КРУПНЫХ**  
**ГИДРОЭЛЕКТРОПЛОТИН ГОРНЫХ РЕГИОНОВ ГРУЗИИ**

**Резюме**

Как показали исследования, выполненные в Институте Гидрометеорологии Грузии, Грузия обладает большим потенциалом для развития энергетики. Страна располагает как гидроэнергетическими, так и солнечным и ветряным энергетическими ресурсами.

Строительство гидростанций обходится дорого и требуют эксплуатационных затрат. Но работают они на бесплатном «топливе», которому никакие инфляции не грозят.

Однако экологические последствия их создания и эксплуатации связаны с такими явлениями, как:

- неблагоприятное воздействие водохранилищ на микроклимат прилегающих территорий;
- ухудшение гидрологического режима;
- отчуждение больших территорий и затопление ценных земель и лесных массивов, с ухудшением видового состава их флоры и фауны;

- постепенное превращение водохранилищ в накопители вредных и токсичных веществ. Вышеуказанное вызывает переселение местного аборигенного населения с родных мест.

На равнинах прибрежные участки водохранилищ могут частично компенсировать утрату долинных биотопов. В горных районах такая утрата зачастую невосполнима и деструктивные влияния горных водохранилищ на экосистему принимают опасные размеры, часто имеющие катастрофический характер.

В условиях Грузии, как горной страны, указанные недостатки гидроэнергетики вызывают необходимость всестороннего экологического сопоставления вариантов строительства ГЭС-ов и других альтернативных источников энергии.

Это связано, как с истощением относительно дешевых ресурсов, так и с большими территориальными объемами водохранилищ. Считают, что в перспективе выработка энергии ГЭС-ами не превысит 5% их мировых значений.

Согласно материала, опубликованного в ноябре 2000 года в отчете Всемирной комиссии по плотинам (The World Commission on Dams), отрицательное воздействие больших плотин гидроэлектростанций на природную и социальную среду настолько велико, что они не могут быть рассмотрены как часть возобновляемых энергоресурсов.

Наши исследования на примере Ингури ГЭС также подтвердили, что большие гидроэлектроплотины не могут рассматриваться как устойчивые, возобновляемые источники энергии.

Их строительство не соответствует принципам устойчивого развития, так-как могут оказать существенное отрицательное воздействие на природную среду и драматически изменить социальное, культурное и демографическое положение.

**Ключевые слова:** крупные гидроэлектроплотины; возобновляемые энергоисточники; экологические риски.

**Рецензент:** доктор технических наук Тенгиз Цинцадзе, директор Гидрометеорологического института Грузинского технического университета.

**CONTENTS  
THEORY**

<b>Davit Khadilashvili</b> THE IDEOLOGICAL PROBLEM TERRITORIAL INTEGRITY OF GEORGIA-----	5
<b>Petro Husak</b> ANTHROPOLOGY OF SEX, GENDER POLICY AND RESPONSE OF SOCIETY-----	15
<b>PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION</b>	
<b>Shota Dogonadze</b> ELABORATION AND IMPLEMENTATION OF SOME ASPECTS OF PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF INTERNATIONAL RELATIONS---	30
<b>Mykhailo Bilokon</b> THE SOCIOPOLITICAL VECTORAL CHANGES IN A GLOBAL SOCIETY-----	42
<b>Giorgi Bagaturia, Nino Kurasbediani</b> THE MODERN PROBLEMS AND CHALLENGES OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM OF GEORGIA-----	53
<b>Dmitry Belokopytov</b> WAYS TO IMPROVE ROLE OF CIVIL SOCIETY IN THE DEMOCRATIZATION PROCESS OF PUBLIC MANAGEMENT AND ECONOMIC SPHERE IN UKRAINE-----	64
<b>Giorgi Bagaturia, Natia Khunashvili</b> THE MAX WEBER'S BUREAUCRATIC SYSTEM AND GOVERNANCE PROBLEMS OF GEORGIAN PUBLIC ADMINISTRATION ORGANIZATIONS-----	76
<b>Oleg Girman</b> THE GENESIS OF SCIENTIFIC IDEAS ABOUT THE INTERACTION OF CIVIL SOCIETY AND THE STATE-----	87
<b>Tamar Javakhishvili, Giorgi Zirakashvili</b> KEY REASONS OF ADMINISTRATIVE REFORMS IN EU COUNTRIES-----	100
<b>Vaja Mania</b> COMPARATIVE EXPERIENCES WITH DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION ABROAD-----	106

**ECONOMIC**

<b>Zurab Garakanidze, Nino Maghradze</b> PERSPECTIVES OF FREE TRADE REGIME WITH CHINA AND INVESTMENT POTENTIAL OF GEORGIA-----	117
<b>Marina Goncharenko</b> PROBLEMS AND WAYS TO IMPROVE THE BUDGET PROCESS IN UKRAINE-----	124
<b>Geno Morchiladze</b> SOME ASPECTS OF TAX SECRECY IN PUBLIC ADMINISTRATION--	135
<b>Alesya Mytnyk</b> DEVELOPMENT OF PARTNERSHIPS BETWEEN GOVERNMENT, SCIENCE, EDUCATION AND BUSINESS IN REGIONAL INNOVATION PROJECTS-----	144
<b>Zurab Lipartia, Shota Kvachakidze</b> THE QUALITY MONITORING OF AUDIT ACTIVITIES IN THE MECHANISM OF INFORMATION SUPPORT OF INSTITUTIONS-----	155

**LAW**

<b>Viacheslav Markov</b> THE SYSTEM OF SUBJECTS OF COUNTERACTING CYBERCRIME-----	168
<b>Vladimir Pakhomov</b> PROBLEMS OF CLASSIFICATION OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITY IN THE SPHERE OF LAND RELATIONS---	180

**SOCIETY**

<b>Eka Nareshelashvili</b> GENERAL ISSUES INCLUSIVE EDUCATION-----	190
<b>Kateryna Shevchuk</b> THE SOCIO-CULTURAL CONTEXT OF ART IN AESTHETICAL CONCEPTION OF STANISLAW OSSOWSKI-----	197

**STATE AND RELIGION**

<b>Yuri Linnik</b> FEATURES OF POSITIONS AND ACTIVITIES IN THE UOC-MP OF THE RUSSIAN AGGRESSION IN EASTERN UKRAINE-----	210
---	-----

**Vita Titarenko**  
RELIGIOUS INSTITUTIONS AND SPECIFICITY OF THEIR  
ADAPTIVE CHANGES IN SOCIETY: THE MODERN HARISMATISM  
IN UKRAINE----- 216

**PRACTICE**

**Garry Gunia, Zizi Svanidze**  
ESTIMATES OF RISKS AND CHARACTERISTICS OF SUSTAINABLE  
RENEWABLE POWER SOURCES OF LARGE HYDROELECTRIC  
DAMS IN MOUNTAINOUS REGIONS OF GEORGIA----- 232

**СОДЕРЖАНИЕ  
ТЕОРИЯ**

<b>Давид Хадилашвили</b> ИДЕОЛОГИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ ГРУЗИИ-----	5
<b>Петро Гусак</b> АНТРОПОЛОГИЯ ПОЛА, ГЕНДЕРНАЯ ПОЛИТИКА И ОТВЕТ ОБЩЕСТВА-----	15
<b>ПРАКТИКА ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ</b>	
<b>Шота Догонадзе</b> НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ-----	30
<b>Михаил Белоконь</b> СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ВЕКТОРНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В ГЛОБАЛЬНОМ ОБЩЕСТВЕ-----	42
<b>Георгий Багатурия, Нино Курасбедиани</b> СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРУЗИИ-----	53
<b>Дмитрий Белокопытов</b> ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ РОЛИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОЦЕССАХ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ПУБЛИЧНО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕР В УКРАИНЕ -----	64
<b>Георгий Баогатурия, Натия Хунашвили</b> БЮРОКРАТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА МАКСА ВЕБЕРА И УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИЙ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГРУЗИИ-----	76
<b>Олег Гирман</b> ГЕНЕЗИС НАУЧНЫХ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА-----	87
<b>Тамара Джавахишвили, Георгий Зиракашвили</b> ВАЖНЕЙШИЕ ПРИЧИНЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ В СТРАНАХ ЕВРОСОЮЗА-----	100
<b>Важа Маниа</b> СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ОПЫТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗА РУБЕЖОМ-----	106

## ЭКОНОМИКА

<b>Зураб Гараканидзе, Нино Маградзе</b> ПЕРСПЕКТИВА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ С КИТАЕМ И ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ГРУЗИИ-----	117
<b>Марина Гончаренко</b> ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В УКРАИНЕ-----	124
<b>Гено Морчиладзе</b> НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ НАЛОГОВОЙ ТАЙНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ-----	135
<b>Алеся Мытник</b> РАЗВИТИЕ ПАРТНЕРСКИХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА, НАУКИ, ОБРАЗОВАНИЯ И БИЗНЕСА В РЕГИОНАЛЬНЫХ ИННОВАЦИОННЫХ ПРОЕКТАХ-----	144
<b>Зураб Липартия, Шота Квачакидзе</b> МОНИТОРИНГ КАЧЕСТВА АУДИТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОДДЕРЖКИ УЧРЕЖДЕНИИ -----	155

## ПРАВО

<b>Вячеслав Марков</b> СИСТЕМА СУБЪЕКТОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КИБЕРНЕТИЧЕСКОЙ ПРЕСТУПНОСТИ-----	168
<b>Владимир Пахомов</b> ПРОБЛЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ-----	180

## ОБЩЕСТВО

<b>Ека Нарешелашвили</b> ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ИНКЛЮЗИВНОГО ОБРАЗОВАНИЯ-----	190
<b>Екатерина Шевчук</b> СОЦИОКУЛЬТУРНАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ ИСКУССТВА В ЭСТЕТИЧЕСКОЙ КОНЦЕПЦИИ СТАНИСЛАВА ОССОВСКОГО-----	197



**ГОСУДАРСТВО И РЕЛИГИЯ**

**Юрий Линник**  
ОСОБЕННОСТИ ПОЗИЦИИ И НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
УПЦ МП В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОЙ АГРЕССИИ НА ВОСТОКЕ  
УКРАИНЫ----- **210**

**Вита Титаренко**  
РЕЛИГИОЗНЫЕ ИНСТИТУТЫ И СПЕЦИФИКА ИХ  
АДАПТАЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В ОБЩЕСТВЕ:  
СОВРЕМЕННЫЙ ХАРИЗМАТИЗМ В УКРАИНЕ----- **216**

**ПРАКТИКА**

**Гарри Гунია, Зизи Сванидзе Сванидзе**  
ОЦЕНКИ РИСКОВ И ХАРАКТЕРИСТИК УСТОЙЧИВЫХ  
ВОЗОБНОВЛЯЕМЫХ ЭНЕРГОИСТОЧНИКОВ КРУПНЫХ  
ГИДРОЭЛЕКТРОПЛОТИН ГОРНЫХ РЕГИОНОВ ГРУЗИИ----- **232**

**ავტორები**

გიორგი ბაღათურიძე	საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის პროფესორი
მიხეილ ბელოკონი	უკრაინის პრეზიდენტთან არსებული სახელმწიფო მართვის ეროვნული აკადემიის ხარკოვის სახელმწიფო მართვის რეგიონალური ინსტიტუტის პოლიტოლოგიისა და ფილოსოფიის კათედრის ასპირანტი. (უკრაინა)
დიმიტრი ბელოკოპიტოვი	უკრაინის პრეზიდენტთან არსებული სახელმწიფო მართვის ეროვნული აკადემიის ხარკოვის სახელმწიფო მართვის რეგიონალური ინსტიტუტის პოლიტოლოგიისა და ფილოსოფიის კათედრის ასპირანტი. (უკრაინა)
ზურაბ გარაყანიძე	საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის პროფესორი
ოლეგ გირმანი	უკრაინის პრეზიდენტთან არსებული სახელმწიფო მართვის ეროვნული აკადემიის ხარკოვის სახელმწიფო მართვის რეგიონალური ინსტიტუტის პოლიტოლოგიისა და ფილოსოფიის კათედრის ასპირანტი. (უკრაინა)
მარინა გონჩარენკო	სახელმწიფო მართვის მეცნიერებათა კანდიდატი, უკრაინის პრეზიდენტთან არსებული ნაციონალური აკადემიის სახელმწიფო მართვის ხარკოვის რეგიონალური ინსტიტუტის ეკონომიკური თეორიისა და ფინანსების კათედრის დოცენტი (უკრაინა)
გარი გუნია	საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის ჰიდრომეტეოროლოგიის ინსტიტუტის ბუნებრივი გარემოს დაბინძურების მონიტორინგისა და პროგნოზების განყოფილებების მთავარი მეცნიერი თანამშრომელი, გეოგრაფიის მეცნიერებათა დოქტორი
შოთა დოღონაძე	საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის პროფესორი
გიორგი ზირაქაშვილი	სუხიშვილის სასწავლო უნივერსიტეტის პროფესორი, სოციალურ მეცნიერებათა დოქტორი
იური ლინიკი	როვნოს სახელმწიფო ჰუმანიტარული უნივერსიტეტის ასპირანტი. (უკრაინა)

ზურაბ ლიპარტია	საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის პროფესორი
ვაჟა ამნია	საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის დოქტორანტი
ვიანესლავ მარკოვი	იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატი, ხარკოვის შინაგან საქმეთა ეროვნული უნივერსიტეტის კიბერდანაშაულთან და ადამიანებით ვაჭრობის წინააღმდეგ მებრძოლი სპეციალისტების მომზადების ფაკულტეტის უფროსი. (უკრაინა)
ნინო მაღრაძე	საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის დოქტორანტი
ალესია მიტნიკი	უკრაინის პრეზიდენტთან არსებული სახელმწიფო მართვის ეროვნული აკადემიის ხარკოვის სახელმწიფო მართვის რეგიონალური ინსტიტუტის სამართლისა და ევროინტეგრაციის კათედრის ასპირანტი. (უკრაინა)
გენო მორჩილაძე	საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის დოქტორანტი
ეკა ნარეშელაშვილი	საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის დოქტორანტი
ვლადიმერ პახომოვი	სუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამართალწარმოებისა და საერთაშორისო სამართლის კათედრის გამგე, იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი. (უკრაინა)
ზიზი სვანიძე	საქართველოს ეკოლოგიის მეცნიერებათა აკადემიის აკადემიკოსი, ტექნიკურ მეცნიერებათა დოქტორი, საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის ქიმიური ტექნოლოგიისა და მეტალურგიის ფაკულტეტის პროფესორი
ვიტა ტიტარენკო	ფილოსოფიურ მეცნიერებათა კანდიდატი, დოცენტი, უკრაინის გ. ს. სკოვროდას სახელობის ეროვნული მეცნიერებათა აკადემიის ფილოსოფიის ინსტიტუტის უფროსი მეცნიერ თანამშრომელი.
შოთა ქვანაკიძე	საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის დოქტორანტი
ნინო ქურასბედიანი	საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის დოქტორანტი
ეკატერინე შვეშუკი	ფილოსოფიის მეცნიერებათა კანდიდატი, რონოს სახელმწიფო ჰუმანიტარული უნივერსიტეტის დოცენტი. (უკრაინა)

თამარ ჯაფახიშვილი	საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის დოქტორანტი
პეტრე ჰუსაკი	ფილოსოფიის მეცნიერებათა კანდიდატი, უკრაინის კათოლიკური უნივერსიტეტის ფილოსოფიის კათედრა. (უკრაინა)
დავით სადილაშვილი	საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის დოქტორანტი
ნათია ხუნაშვილი	საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის დოქტორანტი

**Authors**

Giorgi Bagaturia	Professor of Georgian Technical University
Dmitry Belokopytov	Post-graduate student of Political Science and Philosophy Chair of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine
Mykhailo Bilokon	Post-graduate student of Political Sciences and Philosophy Chair of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine. (Ukraine)
Shota Dogonadze	Professor of Georgian Technical University
Zurab Garakanidze	Professor of Georgian Technical University
Marina Goncharenko	Associate Professor at the Chair of Economic Theory and Finance at the Kharkiv Regional Institute of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD in Public Administration, the city of Kharkiv. (Ukraine)
Oleg Girman	Post-graduate student of Political Science and Philosophy Chair of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine. (Ukraine)
Garry Gunia	The Chief Scientific Collaborator of Department of the Forecast and Monitoring of Pollution of an Environment of Institute of hydrometeorology of the Georgian technical university, the Doctor of Geographical Sciences
Petro Husak	Candidate of Philosophic Sciences, Department of Philosophy Ukrainian Catholic University. (Ukraine)
Tamar Javakhishvili	Doctoral Candidate, Georgian Technical University
Nino Kurasbediani	Doctoral Candidate, Georgian Technical University
Davit KhadilaSvili	Doctoral Candidate, Georgian Technical University
Natia Khunashvili	Doctoral Candidate, Georgian Technical University
Shota Kvachakidze	Doctoral Candidate, Georgian Technical University
Yuri Linnik	Aspirant of the Rivne State Humanitarian University. (Ukraine)
Zurab Lipartia	Professor of Georgian Technical University
Nino Maghradze	Professor of Georgian Technical University

Vaja Mania	Doctoral Candidate, Georgian Technical University
Viacheslav Markov	Head of the Faculty for Training Specialists for Combating Cybercrime and Human Trafficking of Kharkiv National University of Internal Affairs, Candidate of Juridical Sciences.
Geno Morchiladze	Doctoral Candidate, Georgian Technical University
Alesya Mytnyk	Postgraduate Student of Law and European Integration Department at the Kharkiv Regional Institute of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, the city of Kharkiv. (Ukraine).
Eka Nareshelashvili	Doctoral Candidate, Georgian Technical University
Vladimir Pakhomov	Head of the chair of judiciary and international law of Sumy State University Candidate of juridical sciences, assistant professor. (Ukraine).
Kateryna Shevchuk	Ph.D. in Philosophy, Associate Professor of Department of Philosophy at Rivne State University of Humanities. (Ukraine).
Zizi Svanidze	The academician of Academy of Ecological sciences of Georgia, Dr.Sci.Tech., the professor, the full professor of faculty of chemical technologies and metallurgy of the Georgian technical university.
Vita Titarenko	Ph.D., associate professor, senior researcher at the Academy of Sciences of Ukraine, The Institute of Philosophy of G. Skovoroda (the Department of Religious Studies). (Ukraine).
Giorgi Zirakashvili	Professor of Sukhishvili University, Doctor of Social Sciences

## Авторы

Георгий Багатурия	Профессор Грузинского технического университета
Михаил Белоконь	Аспирант кафедры политологии и философии Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины. (Украина)
Дмитрий Белокопытов	Аспирант кафедры политологии и философии Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины. (Украина)
Олег Гирман	Аспирант кафедры политологии и философии Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины. (Украина)
Марина Гончаренко	Кандидат наук государственного управления, доцент, доцент кафедры экономической теории и финансов Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины. (Украина)
Зураб Гараканидзе	Профессор Грузинского технического университета
Петро Гусак	Кандидат философских наук, Кафедра философии Украинского Католического Университета. (Украина)
Гарри Гуния	Доктор географических наук, кандидат физико-математических наук, главный научный сотрудник отдела мониторинга и прогнозов загрязнения природной среды Института гидрометеорологии Грузинского технического университета.
Шота Догонадзе	Профессор Грузинского технического университета
Тамара Джавахишвили	Докторант Грузинского технического университета
Георгий Зиракашвили	Профессор университета Сухишвили, доктор социальных наук.
Шота Квачакидзе	Докторант Грузинского технического университета
Нино Курасбедиани	Докторант Грузинского технического университета

Юрий Линник	Аспирант Ровенского государственного гуманитарного университета. (Украина).
Зураб Липартия	Профессор Грузинского технического университета
Нино Маградзе	Докторант Грузинского технического университета
Важа Маниа	Докторант Грузинского технического университета
Вячеслав Марков	Кандидат юридических наук, начальник факультета подготовки специалистов для подразделений борьбы с киберпреступностью и торговлей людьми Харьковского национального университета внутренних дел. (Украина)
Алеся Мытник	Аспирант кафедры права и европейской интеграции Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, г. Харьков. (Украина)
Гено Морчиладзе	Докторант Грузинского технического университета
Ека Нарешелашвили	Докторант Грузинского технического университета
Владимир Пахомов	Заведующий кафедрой судопроизводства и международного прав Сумского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.(Украина).
Зизи Сванидзе	Акад. Академии Экол.наук Грузии, д-р технич.наук, проф. фак-та химич.технологий и металлургии грузинского технического университета
Вита Титаренко	Кандидат философских наук, доцент, старший научный сотрудник Института философии имени Г.С.Сковороды Национальной академии наук Украины. (Украина).
Давид Хадилашвили	Докторант Грузинского технического университета
Натия Хунашвили	Докторант Грузинского технического университета
Екатерина Шевчук	Кандидат философских наук, доцент, доцент кафедры философии Ровенского государственного гуманитарного университета. (Украина).



## ქურნალის რეკოლეგია

ნანა ავალიანი	ისტორიის მეცნიერებათა დოქტორი, საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს მრჩეველი (საქართველო)
რუიზიმერ ანდრესენი	ბერლინის უნივერსიტეტის პროფესორი ეკონომიკის დარგში, საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის საპატიო დოქტორი (გერმანია)
მეუფე აბრამი (ბარმელია)	დასავლეთ ევროპის მიტროპოლიტი (საქართველო)
მეზენი ბარათაშვილი	საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის პროფესორი, ეკონომიკისა და ბიზნესის მართვის დეპარტამენტის ხელმძღვანელი (საქართველო)
ბიორგი ბაღათური	საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის პროფესორი (საქართველო)
ოთარ ბაღათური	პასუხისმგებელი მდივანი, საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი (საქართველო)
რასა ბელიკატიშვილი	ვიტაუტას ლიდის უნივერსიტეტის პროფესორი (ლიტვა)
ანასტასია ბანიჩი	რუსეთის მეცნიერებათა აკადემიის ცენტრალური აზიის, კავკასიისა და ურალ-ვოლგისპირეთის შემსწავლელი ცენტრის მეცნიერ-მუშაკი, დოცენტი (რუსეთი)
იური ბორიცი	მოსკოვის ენერგეტიკული ინსტიტუტის პროფესორი (რუსეთი)
ვახტანგ ბურული	ივანე ჯავახიშვილის სახ. თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი (საქართველო)
შოთა დოლონაძე	მთავარი რედაქტორი, საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის პროფესორი, (საქართველო)
ელენ ღრაკი	ევროპის საბჭოს ექსპერტი (საფრანგეთი)
კარალ ვერტი	სორბონას უნივერსიტეტის „პარი-8“-ის პროფესორი ინფორმატიკის დარგში (საფრანგეთი)
ბენადი იაშვილი	საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის პროფესორი, საჯარო მმართველობისა და ელექტრონული ბიზნესის დეპარტამენტის ხელმძღვანელი (საქართველო)
სერჟო კაშივი	“ლა საპინმა“-ს უნივერსიტეტის პროფესორი (იტალია)

რიჩარდ მანსი	ნოტრდამის უნივერსიტეტის პროფესორი (ნიდერლანდების სამეფო)
მიხაილო მემვიდი	უკრაინის ეროვნული გვარდიის ეროვნული აკადემიის უფროსი მეცნიერ თანამშრომელი (უკრაინა)
როინ მმტრეველი	აკადემიკოსი. საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის ვიცე-პრეზიდენტი (საქართველო)
იოჰიკა მიცუი	იოკოჰამას ეროვნული უნივერსიტეტის პროფესორი (იაპონია)
ბაღრი ნაკაშიძე	მ. ლომონოსოვის სახელობის მოსკოვის უნივერსიტეტის სახელმწიფო მართვის ფაკულტეტის პროფესორი (რუსეთი)
ლიზავეტა ჭახანინა	კანზასის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი (ამერიკის შეერთებული შტატები)
ბუღი ნურანი რეჰმანი	პაჯაჯარანის უნივერსიტეტის პროფესორი. (ინდონეზია)
რამონ პიეტრო-სუარესი	ევროპის საბჭოს ექსპერტი (ესპანეთი)
ბერტ სურმიულენი	დოქტორი, ლოჯისტიკური კომპანიის პრეზიდენტი (გერმანია)
ქეთი ქოქრაშვილი	საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის პროფესორი, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი (საქართველო)
ოთარ ქოჩორაძე	მთავარი რედაქტორის მოადგილე, საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის პროფესორი (საქართველო)
რუსულან ქუთათელაძე	საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის პროფესორი, ბიზნეს-ინჟინერინგის ფაკულტეტის დეკანი (საქართველო)
მაია ჩხეიძე	საქართველოს უნივერსიტეტის პროფესორი (საქართველო)
ვიანესლავ ძიუნძიუკი	უკრაინის პრეზიდენტთან არსებული სახელმწიფო მართვის ეროვნული აკადემიის ხარკოვის რეგიონალური ინსტიტუტის პროფესორი, პოლიტოლოგიისა და ფილოსოფიის კათედრის გამგე. (უკრაინა)
ენდრიუ ლენუქს ჰარდინგსი	კინგსკოლეჯის პროფესორი (დიდი ბრიტანეთი)

**EDITORIAL BOARD**

NANA AVALIANI	PhD of History, adviser Ministry of Foreign affairs of Georgia (Georgia)
RUDIGER ANDRESEN	Professor of Economics of Berlin University, Doctor of Honour of Georgian Technical University (Germany)
His Eminence ABRAHAM (GARMELIA)	Metropolitan of Western Europe (Georgia)
EVGENI BARATASHVILI	Professor of Georgian Technical University, Head of Department of Economics and Business Management (Georgia)
GIORGI BAGATURIA	Professor of Georgian Technical University (Georgia)
OTAR BAGATURIA	Responsible Editor, Associate Professor of Georgian Technical University (Georgia)
RASA BELOKAITE	Professor of the University of Vitautas the Great (Litva)
MAIA CHKHEIDZE	Professor of University of Georgia (Georgia)
ELUN DRUCKE	Expert of European Council (France)
SHOTA DOGONADZE	Chief Editor, Professor of Georgian Technical University, (Georgia)
VIACHESLAV DZIUNDZIUK	Professor of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine. Head of Political Science and Philosophy Chair. (Ukraine)
ANASTASIA GANICH	Docent, Scientific worker of Central Asia, Caucasus and Ural-Volga researcher center of the Avcademy of Sciences of Russia (RF)
YURI GORITSKIY	Professor of Moscow Power Engineering Institute (RF)
VAKHTANG GURULI	Professor of Ivane Javakhishvili Tbilisi State University (Georgia)
ANDRU LENUKS HARDINGS	Professor of King's college (UK)
GENADI IASHVILI	Professor of Georgian Technical University, Head of the Public Administration and Electronic Business Department (Georgia)
SERGIO CAMIZ	Professor of the University of Roma „La Sapienza“ (Italia)
KETI KOKRASHVILI	Professor of Georgian Technical University, Head of the Administration (Georgia)
OTAR KOCHORADZE	Deputy Editor-in-Chief, Professor of Georgian Technical University (Georgia)

RUSUDAN KUTATELADZE	Professor of Georgian Technical University, Dean of Business-Engineering faculty (Georgia)
RICHARD MAAS	Professor of the University of Notrdam (The Netherlands)
MYKHAILO MEDVID	Senior Researcher of National Academy of National Guard of Ukraine. (Ukraine)
ROIN METREVELI	Academician. Vice President of Georgian Academy of Sciences (Georgia)
IOSHIKA MITSUI	Professor of National University of Yokohama (Japan)
BADRI NAKASHIDZE	Professor of M.Lomonosov Moscow State University (RF)
RAMON PIETRO-SUARES	Expert of European Council (Spain)
BUDI NURANI RUCHJANA	Professor of the University of Padjadjaran (Indonesia)
GERT SURMIULEN	Doctor, preident of Logistic company (Germany)
LIZAVETA DJAKHANINA	Professor of Kansas State University (USA)
HARALD WERTZ	Professor of Informatics of Sorbona University "Pari-8" (France)

**РЕДКОЛЛЕГИЯ**

НАНА АВАЛИАНИ	Советник МИД Грузии, доктор исторических наук (Грузия)
Владько АВРААМ (ГАРМЕЛИЯ)	Митрополит Западной Европы (Грузия)
РУДИГЕР АНДРЕСЕН	Профессор экономики Берлинского университета, почетный доктор Грузинского технического университета (Германия)
ГЕОРГИЙ БАГАТУРИЯ	Профессор Грузинского технического университета (Грузия)
ОТАР БАГАТУРИЯ	Ответственный секретарь, Ассоциированный профессор Грузинского технического университета (Грузия)
ЕВГЕНИЙ БАРАТАШВИЛИ	Профессор Грузинского технического университета, руководитель департаментга экономики и управления бизнесом (Грузия)
РАСА БЕЛОКАЙТЕ	Профессор университета Витаутаса Великого (Литва)
ХАРАЛЬД ВЕРТЦ	Профессор информатики Сорбонского университетета «Пари-8» (Франция)
АНАСТАСИЯ ГАНИЧ	Доцент, научный сотрудник исследовательского центра Центральной Азии, Кавказа и Урал-привольжия АН РФ (РФ)
ЮРИЙ ГОРИЦКИЙ	Профессор Московского энергетического института (РФ)
ВАХТАНГ ГУРУЛИ	Профессор Тбилисского государственного университета им. Ив.Джавахишвили (Грузия)
ЕЛУН ДРАКЕ	Эксперт Совета Европы (Франция)
ШОТА ДОГОНАДЗЕ	Главный редактор, профессор Грузинского технического университета, (Грузия)
ВЯЧЕСЛАВ ДЗЮНДЗЮК	Профессор Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, заведующий кафедрой политологии и философии. (Украина)
СЕРДЖИО КАМИЗ	Профессор Римского Университета «Ла Сапиенза» (Италия)

КЕТЕВАН КОКРАШВИЛИ	Профессор Грузинского технического университета, глава администрации университета (Грузия)
ОТАР КОЧОРАДЗЕ	Заместитель главного редактора, профессор Грузинского технического университета (Грузия)
РУСУДАН КУТАТЕЛАДЗЕ	Профессор Грузинского технического университета, декан факультета Бизнес-инжинеринга (Грузия)
РИЧАРД МААС	Профессор университета Нотрдам (Нидерланды)
МИХАЙЛО МЕДВИДЬ	Старший научный сотрудник Национальной академии Национальной гвардии Украины (Украина)
РОИН МЕТРЕВЕЛИ	Академик. Вице-президент АН Грузии (Грузия)
ИОШИКА МИЦУИ	Профессор национального университета Йокогамы (Япония)
БАДРИ НАКАШИДЗЕ	Профессор МГУ им. М.Ломоносова (РФ)
РАМОН ПЬЕТРО-СУАРЕС	Эксперт Совета Европы (Испания)
БУДИ НУРАНИ РУЧДЖАНА	Профессор университета Паджанджаран (Индонезия)
ГЕРТ СУРМЮЛЕН	Доктор, президент логистической компании (Германия)
МАЙА ЧХЕИДЗЕ	Профессор Университета Грузии (Грузия)
ЛИЗАВЕТА ЖАХАНИНА	Профессор государственного университета Канзас (США)
ЭНДРЮ ЛЕНУКС ХАРДИНГС	Профессор кингсколледжа (Великобритания)
ГЕННАДИЙ ЯШВИЛИ	Профессор Грузинского технического университета, руководитель департамента публичного управления и электронного бизнеса (Грузия)