

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

თეგურ თოღუა

სახელმწიფო გართვა

ისტორია

თეორია

პრაქტიკა



გამომცემლობა „უნივერსალი“
თბილისი 2008

ნაშრომში განხილულია სახელმწიფო მართვის ისტორიის, თეორიისა და პრაქტიკის საკითხები. სახელმძღვანელო შედგენილია სახელმწიფო მართვის საუნივერსიტეტო სილაბუსის შესაბამისად. გაშუქებულია სახელმწიფო მართვის ფუნქციები, ფორმები, ელემენტები, მოდელები და სხვ. ნაჩვენებია საქართველოსა და საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო მართვის სისტემების, სტრუქტურების ფორმირებისა და მათი განვითარების პროცესები.

“სახელმწიფო მართვა: ისტორია, თეორია, პრაქტიკა,” განკუთვნილია სტუდენტების, მაგისტრანტებისა და დოქტორანტებისათვის. ის დაეხმარება ასევე სახელმწიფო მართვის მეცნიერებით დაინტერესებულ მკითხველებს.

რედაქტორი: სრული პროფესორი *შოთა დოლონაძე*

რეცენზენტები: სრული პროფესორი *ანზორ აბრალავა*
სრული პროფესორი *ვაჟა შუბითიძე*
ასოცირებული პროფესორი *დიმიტრი შველიძე*

© თ. თოდუა, 2008

გამომცემლობა „**უნივერსალი**“, 2008

თბილისი, 0179, ი. ჯანაშიას ბაზ. 19, ☎: 22 36 09, 8(99) 17 22 30
E-mail: universal@internet.ge

ISBN 978-9941-12-363-4

შინაარსი

შესავალი.....	5
I. სახელმწიფო, როგორც მართვის სისტემა	9
1. სახელმწიფო მართვის თეორია და მეთოდოლოგია.....	11
2. სახელმწიფო მართვის პრინციპები, ელემენტები, მეთოდები და ფორმები.....	15
3. სუბიექტი და ობიექტი. პირდაპირი კავშირი და უკუკავშირი	21
4. სახელმწიფო მართვის მარეგულირებელი ნორმები, შესაძლებლობები და ზღვარი	24
5. სახელმწიფოს ფუნქციები და სახელმწიფო მართვა	30
II. სახელმწიფო მართვის აზროვნების ისტორიიდან	36
III. ძველი ქვეყნების სახელმწიფო მართვის ისტორიიდან	68
1. ძველი აღმოსავლეთის ქვეყნები.....	68
2. ანტიკური ქვეყნები	71
3. ძველი საქართველოს სახელმწიფო მართვის ისტორიიდან	90
IV. საქართველოს თანამედროვე საჯარო სამსახურის სისტემა.....	100
V. სახელმწიფო მართვის სისტემა დასავლეთის ქვეყნებში (საფრანგეთი, დიდი ბრიტანეთი, ამერიკის შეერთებული შტატები, გერმანია)	108
1. სახელმწიფო სამსახური	108
2. სახელმწიფო მართვის სტრუქტურები და ფუნქციები.....	127
3. პერსონალის მართვა.....	140
4. გადაწყვეტილების მიღება და მოლაპარაკების პროცესი.....	149

VI. სახელმწიფო მართვა და სახელისუფლებო ორგანოები.....	158
VII. სახელმწიფო მართვა: ადამიანი, კოლექტივი, საზოგადოება	168
1. სახელმწიფო მართვა და საზოგადოებრივი წესრიგი ...	182
2. პოლიტიკური ლიდერის როლი სახელმწიფო მართვის სისტემაში	188
VIII. სახელმწიფო სამსახურის სისტემა.....	197
IX. ადმინისტრირება და მენეჯმენტი სახელმწიფო მართვის სისტემაში	210
დასკვნა	223
განმარტებითი ლექსიკონი.....	230
ძირითადი ლიტერატურა	245
საძიებლები.....	248

შესავალი

მართვა გარემომცველი სამყაროს უნივერსალური და არსებითი ელემენტია. ფართო გაგებით, ესაა სუბიექტის ობიექტზე ზემოქმედების პროცესი, რითაც მისი მდგომარეობა, თვისება იცვლება. მართვა გულისხმობს საზოგადოების მიზანმიმართულ ზემოქმედებას იმ ობიექტებზე, რომლებიც მართვას ექვემდებარებიან. ყველა ობიექტი, მოვლენა, ვითარება არ შეიძლება იყოს საზოგადოების მართვის საგანი. მართვის მექანიზმების გამოყენება არასათანადო ობიექტზე უნაყოფოა. მართვისას ყველა მიზნის მიღწევა შეუძლებელია. ამიტომ მართვის წინაშე რეალური მიზნები უნდა იქნას დასახული; პრინციპში მართვა შედეგიანი უნდა იყოს.

მართვის დროს ურთიერთქმედება სწორხაზოვანია: სუბიექტი და ობიექტი, რაშიც ჩვეულებრივ პირდაპირი კავშირები იგულისხმება, მაგრამ არის უკუკავშირებიც ე.ი. ობიექტის ზემოქმედება მართვის სუბიექტზე. ეს კონტაქტები განსაკუთრებით გათვალისწინებული უნდა იყოს საჯარო მართვაში: საზოგადოების რეაქცია სახელმწიფო მართვის ორგანოების მიერ მიღებულ დადგენილებებზე ხშირად ცვლის მართვის გადაწყვეტილებებს. ასეთ დროს სუბიექტისა და ობიექტის ადგილმონაცვლეობა ხდება.

თითოეულ საზოგადოებას საერთო ინტერესები და მიზნები გააჩნია, რაც "საერთო საქმის" წარმოქმნას იწვევს. აუცილებელია ამ "საერთო საქმის" გადანყვეტა, მოვლენების მართვა. საზოგადოება სტრუქტურული და ასიმეტრიულია. ის სხვადასხვა ჯგუფებისაგან, ნაციონალური ერთობისაგან, მრავალრიცხოვანი გაერთიანებებისაგან შედგება. საზოგადოებაში ეკონომიკური და სოციალური ხასიათის ინსტიტუტებიც ფუნქციონირებენ. განსაკუთრებულ როლს გამოჩენილი პიროვნებები ასრულებენ. თითოეულ ასეთ ერთობას, ინსტიტუტებს, ორგანიზაციებსა და პიროვნებებს განსაზღვრული მიზნები და ინტერესები ამოძრავებთ. საზოგადოებაში ხშირია წინააღმდეგობები და კონფლიქტები, რომლე-

ბიც უნდა დარეგულირდეს. სხვაგვარად საზოგადოება ვერ იფუნქციონირებს.

საზოგადოების მართვა პოლიტიკური სისტემების გზითაც ხორციელდება. ესაა პოლიტიკური ინსტიტუტები და მარეგულირებელი ნორმები. პოლიტიკური სისტემა კონცენტრირებული სახით ასახავს სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების ინტერესებს და პოლიტიკის დონემდე აჰყავს. პოლიტიკური სისტემა უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი ურთიერთობების რეგულირებას პოლიტიკური მექანიზმებით, მაგრამ ის ვერ უზრუნველყოფს მიზნობრივ რეგულირებას. საზოგადოებრივი პროცესების მიზნობრივი რეგულირება ე.ი. ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური პროცესების პრობლემები საჯარო ხელისუფლების გზით წყდება. საჯარო ხელისუფლების ორგანოები გარკვეული ინსტიტუტების ხელშია თავმოყრილი. უნინარეს ყოვლისა, ეს ინსტიტუტი, ორგანიზაცია სახელმწიფოა, როგორც საზოგადოების წარმომადგენელი. სწორედ სახელმწიფო ახორციელებს საზოგადოების მართვას. ამისათვის ის თავის ორგანოებს – პარლამენტს, მთავრობას, სასამართლოს და ა.შ. ქმნის. სახელმწიფო მართვა სახელმწიფოს, მისი ორგანოების, თანამდებობის პირთა აღმასრულებელ-განმკარგულებელი, ორგანიზაციული საქმიანობაა. სახელმწიფო მართვა, უნინარეს ყოვლისა, ადამიანების მართვაა.

სახელმწიფო მართვამ, როგორც ზოგადდისციპლინურმა მეცნიერებამ განვითარების ფრიად საინტერესო და რთული გზა განვლო. ის დამოუკიდებელ მეცნიერებად XIXს-ის დასაწყისში, პოლიტოლოგიისა და მენეჯმენტის გადაკვეთაზე ჩამოყალიბდა. დასავლეთის პოლიტოლოგიაში სახელმწიფო მართვა „Public Administration“-ის სახელწოდებით აღინიშნება. ამ ტერმინმა პირველად 1986წ. აშშ-ის რესპუბლიკური პარტიის პროგრამაში გაიჟღერა. აღნიშნულ პროგრამაში გაკიცხული იყო დემოკრატიული მთავრობის არაკომპეტენტურობა, რომელიც მართვის მეცნიერულ მეთოდებს არ ფლობდა.

ტერმინ "PA"-ში ვინრო მნიშვნელობით სახელმწიფო მოხელეთა პროფესიონალური მოღვაწეობა იგულისხმება. ზოგადი მნიშვნელობით, ესაა ადმინისტრაციული ინსტიტუტების მთელი სისტემა საკმაოდ მკაცრად იერარქიული ხელისუფლებით, რომლის მეშვეობითაც სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებების შესრულების პასუხისმგებლობა ზემოდან ქვემოთკენ წარიმართება. დღეისათვის მკვლევართა უმრავლესობის აზრით, "PA" ხელისუფლების სამივე შტოსთან-საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებასთანაა დაკავშირებული. მართვის პროცესს სახელმწიფო მოხელეები ხელმძღვანელობენ და ახორციელებენ. სახელმწიფო მოხელე არის პირი, რომელიც სახელმწიფო ორგანოში აღჭურვილია ხელისუფლებრივი უფლებამოსილებით და სახელმწიფოს სახელით მოქმედებს.

დასავლეთის დემოკრატიულ ქვეყნებში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება სახელმწიფო მართვის სწავლებას. ჯერ კიდევ 1916წ. ვაშინგტონში რობერტ ბრუკინგსმა სამთავრობო კვლევის ინსტიტუტი დააარსა. 1967წ. კი ნიუ-იორკში დაარსდა სახელმწიფო მართვის ეროვნული აკადემია. აშშ-ისა და დასავლეთ ევროპის წამყვან უნივერსიტეტებში სახელმწიფო მართვის სწავლება, სასწავლო პროგრამების შემადგენელი ნაწილი ხდება. ამ მიმართულებით, საქართველოშიც უკანასკნელ ხანებში კონკრეტული ნაბიჯები გადაიდგა. ქვეყანაში 1994 წლიდან ფუნქციონირებს სახელმწიფო მართვის ინსტიტუტი, საქართველოს ტექნიკურ უნივერსიტეტში სახელმწიფო მართვის სპეციალობა. ქართველმა მკვლევარებმა სახელმწიფო მართვის თეორიის საკითხებს არაერთი სამეცნიერო ნაშრომი და მონოგრაფია მიუძღვნეს. მიუხედავად ამისა, ჩვენში სახელმწიფო მართვის თეორიისა და პრაქტიკის პრობლემები ჯერ კიდევ არ არის სათანადოდ შესწავლილი. გარდა ამისა, არსებითად არ გაგვაჩნია ისეთი სახელმძღვანელოები, სადაც სახელმწიფო მართვის თეორიისა და პრაქტიკის კურსი თანმიმდევრულად და სასწავლო პროგრამის შესაბამისად იყოს გადმოცემული. წინამდებარე

ნიგნი სწორედ ამ მიზანს ემსახურება და ის სახელმწიფო მართვის თეორიულ-პრაქტიკული მნიშვნელობის საკითხების კომპლექსურად განხილვის პირველი ცდაა.

ნიგნში სისტემურ-კომპლექსური ანალიზის მეთოდის საფუძველზე, საუნივერსიტეტო სილაბუსის შესაბამისად, გაშუქებულია სახელმწიფო მართვის თეორია, მეთოდოლოგია, პრინციპები, ელემენტები, ფუნქციები, ფორმები და მოდელები. ნაჩვენებია საქართველოსა და საზღვარგარეთის ქვეყნებში სახელმწიფო მართვის სისტემების განვითარების ეტაპები, სახელმწიფო მართვისა და სახელისუფლებო ორგანოების ურთიერთმიმართების საკითხები; განხილულია, ასევე საქართველოსა და დასავლეთის ქვეყნების (აშშ, დიდი ბრიტანეთი, გერმანია, საფრანგეთი) საჯარო სამსახურის სისტემურ-სტრუქტურული ფორმირებისა და განვითარების პროცესები.

ნაშრომი ფაქტობრივად საბაზო სახელმძღვანელოს წარმოადგენს და ის სტუდენტებს გაუადვილებს სახელმწიფო მართვის მეცნიერების არსის, მნიშვნელობის და საერთოდ, სახელმწიფო მართვის რთული სისტემების შემეცნებას.

1. სახელმწიფო, როგორც მართვის სისტემა

სახელმწიფო უნივერსალური პოლიტიკური ორგანიზაციაა, რომელიც საზოგადოებრივი განვითარების გარკვეულ საფეხურზე წარმოიშვა. სამეცნიერო ლიტერატურაში სახელმწიფოს წარმოშობის არაერთი თეორია არსებობს: ღვთაებრივი, ინდივიდუალურ-კოლექტიური, მარქსისტული, ოლიგარქიული. თანამედროვე დასავლურ სამეცნიერო ლიტერატურაში პოპულარობით სარგებლობს სახელმწიფოს წარმოშობის ოლიგარქიული თეორია. ამ თეორიის თანახმად, ნებისმიერ საზოგადოებაში (ტომი, კოლექტივი) ყალიბდება ადამიანთა გარკვეული იერარქია, რომელიც ადამიანთა ეკონომიკურ-პოლიტიკური უთანასწორობის, მათი არაერთგვაროვანი ფიზიკური ძალისა თუ შესაძლებლობების გზით იქმნება, რის შედეგადაც ჩნდება ელიტა, რომელიც საზოგადოების მეთაური ხდება. შრომის დანაწილების პროცესებთან ერთად, რომელიც თავისთავად ეფექტურ მართვას მოითხოვდა, ელიტა ხელში იგდებს ძალაუფლებას, ოლიგარქი ხდება, რაც სახელმწიფოს წარმოშობით მთავრდება.

სახელმწიფოს არსის შესახებ თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში ძირითადად ხუთი განმარტება არსებობს: თეოლოგიური, კლასიკური ანუ არითმეტიკული, იურიდიული, სოციოლოგიური და ტექნიკურ-კიბერნეტიკული. მათგან თანამედროვე სახელმწიფომცოდნეობაში პოპულარულია სოციოლოგიური. ამ თეორიის მიხედვით, სახელმწიფო, ნაციის იურიდიული პერსონიფიკაციაა. ის ამა თუ იმ კლასის დიქტატურის ორგანო კი არ არის, არამედ საზოგადოების ოფიციალური წარმომადგენელია, რომელიც სხვადასხვა სოციალურ ფენებს, პარტიებს, საზოგადოებრივ გაერთიანებებსა და პიროვნებებს შორის არბიტრის ფუნქციას ასრულებს.

სახელმწიფოები ერთმანეთისაგან განსხვავდებიან პოლიტიკური ორგანიზაციისა და მმართველობის ფორმების მიხედვით. განასხვავებენ უნიტარულ, ფედერაციულ და კონფედერაციულ სახელმწიფოებს. სახელმწიფო უნიტარუ-

ლია, თუ ის არ უშვებს ტერიტორიულ-ადმინისტრაციულ ავტონომიას, ან შეიძლება დაუშვას მხოლოდ კულტურული ავტონომია კომპაქტურად დასახლებული ეთნიკური ჯგუფებისათვის. ის არის ერთიანი და არა ავტონომიურ წარმონაქმთა გაერთიანება; ფედერაციული სახელმწიფო ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული ავტონომიებისაგან შედგება. ისინი შეზღუდული უფლებებით აღჭურვილ სახელმწიფოებრივ წარმონაქმნებს წარმოადგენენ; კონფედერაცია არის სუვერენულ, დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა გაერთიანება, დროებითი კავშირი, რომელიც გაფორმებულია შესაბამისი ხელშეკრულების საფუძველზე.

სახელმწიფოს მმართველობის ფორმების მხრივ განასხვავებენ მონარქიას და რესპუბლიკას. მონარქია სახელმწიფო მმართველობის გავრცელებული ფორმაა. მას მეფე ან იმპერატორი მართავს. მონარქი განასახიერებს ქვეყნის სუვერენიტეტს და ერთიანობას, ხელისუფლებას ლეგიტიმურობას ანიჭებს, არცერთი პარტიის ინტერესებს არ იცავს. ხელისუფლების გადაცემა ძირითადად ხდება მემკვიდრეობით. რესპუბლიკა არის ისეთი სახელმწიფო, სადაც მმართველობას ახორციელებენ ხალხის მიერ არჩეული ორგანოები და პირები. განასხვავებენ საპრეზიდენტო და საპარლამენტო მმართველობას. საპრეზიდენტო რესპუბლიკა გულისხმობს მმართველობის ისეთ ფორმას, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის პრეზიდენტს და მას ხალხი პირდაპირი არჩევნების გზით ირჩევს. ის არის სახელმწიფოსა და მთავრობის მეთაური. ამგვარი რესპუბლიკებია აშშ და საფრანგეთი; საპარლამენტო რესპუბლიკა არის მმართველობის ისეთი ფორმა, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის მთავრობას პრემიერ-მინისტრის მეთაურობით. მას ირჩევს პარლამენტი. ის ასევე ირჩევს პრეზიდენტს, რომელიც მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურად ითვლება, მაგრამ მას არ ეკუთვნის აღმასრულებელი ხელისუფლება. ამგვარი რესპუბლიკებია გერმანია და იტალია.

1. სახელმწიფო მართვის თეორია და მეთოდოლოგია

სახელმწიფო მართვას, როგორც დამოუკიდებელ მეცნიერებას კვლევის საკუთარი თეორია და მეთოდები გააჩნია. სახელმწიფო მართვის თანამედროვე თეორია ეს არის მეცნიერებათა სინთეზი, რომელიც მის თითქმის ყველა სფეროს მოიცავს. ის ზოგადდისციპლინური მეცნიერებაა. შემდგომში მრავლად იქნა გამოყენებული ისეთი სოციალური მეცნიერების მიღწევები, როგორიცაა ფსიქოლოგია, ფილოსოფია და სოციოლოგია. ამავთუ თვალსაზრისით, სახელმწიფო მართვის თეორია შეიძლება მედიცინასაც შევადაროთ. თვალშისაცემია ამ ორი ერთმანეთისგან შორს მდგომი მეცნიერების კონცეპტუალური მსგავსება. ასე მაგალითად, მედიცინა მასთან ისეთი "მოსაზღვრე" დისციპლინებისაგან იყენებს მიღწევებს, როგორიცაა ანატომია, ქიმია თუ ფიზიკა. მაგრამ ამ მეცნიერებათა ცოდნა თვით მედიცინის საგნის ცოდნას როდი ნიშნავს. ასეთივე მდგომარეობაა სახელმწიფო მართვის თეორიაშიც. პოლიტოლოგიის, სოციოლოგიის, კონფლიქტოლოგიის, ფსიქოლოგიის, ეკონომიკის მეცნიერებათა ინფორმაციები სახელმწიფო მართვის თეორიისათვის სავალდებულოა, თუმცა ეს მეცნიერებანი სახელმწიფო მართვის თეორიის საგანს არ წარმოადგენენ. ის დამოუკიდებელი სამეცნიერო დისციპლინაა.

სახელმწიფო მართვის მეცნიერება შედარებით უფრო ახლოს ადმინისტრაციულ სამართალთან დგას, რადგანაც ორივე მათგანი სახელმწიფო ადმინისტრირების პრობლემებს სწავლობს. მაგრამ სახელმწიფო მართვის თეორიის ამოცანაა ადმინისტრაციულ სფეროში ობიექტურად არსებული კანონზომიერების გამოვლენა და ამით ოპტიმალური რეკომენდაციების შემუშავება. ადმინისტრაციული სამართლის საგანს კი რეკომენდაციების იურიდიულ ნორმატივებში გარდაქმნა წარმოადგენს. სახელმწიფო მართვის თეორია მჭიდროდაა დაკავშირებული, ასევე პრაქსეოლოგიასთან და

ორგანიზაციის თეორიასთან. ცოდნის ეს სფერო ერგოლოგიკურ მეცნიერებას განეკუთვნება ე.ი. ადამიანთა მოღვაწეობის ორგანიზაციის მეცნიერებას. მათ შორის სხვაობა აბსტრაქციის არაერთგვაროვანი დონით განისაზღვრება. ერგოლოგიკურ მეცნიერებათა სისტემაში შედარებით უფრო აბსტრაქტულია პრაქსეოლოგია, რომელიც განზოგადების მაღალ საფეხურს წარმოადგენს. ამ მეცნიერების საგანია ადამიანთა ნებისმიერი საქმიანობის კვლევა-ძიება. პრაქსეოლოგიის პრინციპები და პრაქტიკული ინფორმაციები თითქმის ყველა სფეროში გამოიყენება. თუმცა ისინი მცირერიცხოვანია, ვინაიდან სამხედრო საქმის, კერძო ფირმებისა თუ კოოპერატივების ორგანიზებისას თანაბარი ღირებულებების რეკომენდაციებს ვერ იძლევიან.

ორგანიზაციის თეორია განზოგადების ნაკლები დოზით გამოირჩევა. ის სოციალური სისტემების მართვისა და მათი ეფექტური ფუნქციონირების საკითხებითაა დაინტერესებული. ორგანიზაციის თეორიის საგანს სახელმწიფო მართვის ორგანოების პერსონალის მოღვაწეობა წარმოადგენს. სახელმწიფო მართვის თეორია განზოგადების მხრივ ერთი საფეხურით დაბლა დგას, ვინაიდან ის მხოლოდ სახელმწიფო ადმინისტრირების კვლევითაა დაკავებული.

აღნიშნული დისციპლინების ურთიერთკავშირი ასე შეიძლება წარმოვიდგინოთ: პრაქსეოლოგიის ყველა საინტერესო საკითხი მნიშვნელოვანია ორგანიზაციის თეორიისათვის, ხოლო ის საკითხები, რომლებიც ორგანიზაციის თეორიის ინტერესს შეადგენს მთავარი საკითხია სახელმწიფო მართვის თეორიისთვის. მაგრამ არა პირიქით: ყველა საკითხი, რაც სახელმწიფო მართვის თეორიის სფეროს შეადგენს ორგანიზაციის თეორიის კვლევის ობიექტს არ წარმოადგენს და არა ყველა ის საკითხი, რასაც ორგანიზაციის თეორია სწავლობს პრაქსეოლოგიის კვლევის სფეროში არ შედის.

დღეისათვის შეიძლება გამოიყოს რამდენიმე პრობლემა, რომლებიც სახელმწიფო მართვის თეორიის კვლევა-ძიების ძირითად სფეროს შეადგენს. პირველი ესაა სახელმწიფო მართვის ორგანიზაციის პრობლემა, რომელიც ძირითადად

ნაციონალური, რეგიონული და ადგილობრივი მართვის სისტემებს მოიცავს. მასვე ეკუთვნის სახელმწიფო ორგანიზაციის ზოგადი თეორიის შემუშავება, სახელმწიფო აპარატის ფუნქციები და კოორდინაცია.

მეორე პრობლემაა მართვის კადრების მომზადება და რეკრუტირება. ამ სფეროში შეისწავლება სახელმწიფო აპარატის მოხელეთა საშტატო შემადგენლობის ოპტიმალური სტრუქტურის, პერსონალის მართვისა და სახელმწიფო მოხელეთა პროფესიონალიზმის საკითხები.

მესამე პრობლემა სახელმწიფო ადმინისტრირების ტექნიკასთანაა დაკავშირებული. ეს პრობლემებია: სახელმწიფო გადანყვეტილებების შემუშავების პროცედურა, პოლიტიკური პროგნოზირება, სახელმწიფო მართვის მეთოდების შემუშავება კრიზისულ და კონფლიქტურ სიტუაციებში, სახელმწიფო ადმინისტრაციისა და მასობრივი ინფორმაციების საშუალებების ურთიერთობის ტექნოლოგიური პროცესები.

სახელმწიფო მართვის თეორიის კვლევა-ძიების მექანიზმები შეიცავენ სამეცნიერო კვლევის ყველა იმ ძირითად პრინციპებს, როგორცაა ანალიზი და სინთეზი, ინდუქცია და დედუქცია, შედარება, შეჯამება. მართვის მეთოდოლოგიაში წამყვანი ადგილი სისტემურ და სიტუაციურ ანალიზს უკავია.

სისტემური ანალიზის სპეციფიკა მდგომარეობს იმაში, რომ კვლევის ორიენტირება ხდება ობიექტის მთლიანობაში შესწავლასა და მისი მექანიზმების უზრუნველყოფაზე. სისტემური ანალიზი სახელმწიფო მართვის რთული პრობლემების და გადანყვეტილების მიღების არგუმენტირებისთვის გამოიყენება. პრობლემის გადანყვეტის პროცესი მიზნების მკაფიო ფორმულირებით იწყება. ამასთანავე, პრობლემები მთლიანობაში განიხილება; მიზნის მიღწევის ყველა ალტერნატიული გზა ანალიზდება. სისტემური ანალიზის ცენტრალური პროცედურა განმაზოგადებელი მოდელების შექმნაა, რომელიც ფაქტორთა რეალურ სიტუაციას ასახავს. სისტემური ანალიზის საფუძველი გამომთვლელი მანქანები და საინფორმაციო სისტემებია.

სისტემური კვლევის პრინციპს წარმოადგენს, ასევე სტრუქტურულ-ფუნქციური ანალიზი. ესაა სოციალური ურთიერთზემოქმედების იმ ელემენტთა გამოყოფა, რომელიც კვლევა-ძიებას ექვემდებარება. სტრუქტურულ-ფუნქციური ანალიზის ლოგიკური გაგრძელებაა სიტუაციური ანალიზი, რომელიც ორგანიზაციული პრობლემების გადაწყვეტის საუკეთესო მექანიზმია. სიტუაციური ანალიზის ჩარჩოებში სახელმწიფო ორგანოების ხელმძღვანელობა პერმანენტულად არკვევს მოცემული სიტუაციისათვის მართვის სტრუქტურისა და ხერხების ოპტიმალურ ვარიანტებს.

სიტუაციური ანალიზის თვალსაზრისით, სახელმწიფო ამოცანების გადაწყვეტილებების მეთოდოლოგია ოთხსაფეხურიანი პროცესით წარმოგვიდგება:

1. დასახული მიზნების მისაღწევად მმართველი ირჩევს ერთ ან რამდენიმე მეცნიერულ მეთოდს: სტრუქტურულ-ფუნქციურ ანალიზს, მოტივაციურ მოდელს, გადაწყვეტილებების მიღების რაოდენობრივ მეთოდებს და ა.შ.

2. კონკრეტულ სიტუაციაში მიღებულ ნებისმიერ მართვის მეთოდებს სუსტი და ძლიერი მხარეები აქვთ. მმართველს უნდა შეეძლოს წინასწარ განჭვრიტოს თუ რა შედეგები მოჰყვება მის მიერ არჩეულ მეთოდებს.

3. მმართველს უნდა ხელენიფებოდეს სიტუაციის სწორი ინტერპრეტირება, ანდა განსაზღვროს თუ რომელი ფაქტორი არის უფრო ეფექტური მოცემულ სიტუაციაში და რა შედეგი შეიძლება მოჰყვეს ერთი ან რამდენიმე ფაქტორის შეცვლას.

4. მმართველს უნდა შეეძლოს კონკრეტული მექანიზმების გამოყენება კონკრეტული სიტუაციის პირობებშიც კი, უარყოფითი ეფექტების აღმოფხვრისათვის.

აღსანიშნავია, რომ სიტუაციური ანალიზის მეთოდოლოგიამ მნიშვნელოვნად გაზარდა თეორიული სისტემის გამოყენების ბაზა. ვფიქრობთ, სწორედ სიტუაციური აზროვნების განვითარებასთან მნიშვნელოვანწილადაა დაკავშირებული სახელმწიფო მართვის მეთოდოლოგიის წინსვლა. სახელმწიფო მართვის კვლევისას ფართოდ გამოიყენება ის-

ტორიული მეთოდი, რომელიც ისტორიული ცნობებით სახელმწიფო მართვის ტენდენციების გამოვლენა ხდება. მეტნაკლებად გამოიყენება, ასევე კონკრეტულ-სოციოლოგიური მეთოდები, სოციალურ-რაოდენობრივი, სამართლებრივი და იმიტაციის მეთოდები.

ამრიგად, სახელმწიფო მართვის მეცნიერება მზარდი მეცნიერებაა, რომლის თეორიები და მეთოდოლოგიაც შესაბამისად იხვეწება და ვითარდება.

2. სახელმწიფო მართვის პრინციპები, ელემენტები, მეთოდები და ფორმები

სახელმწიფო მართვის პრინციპებია: 1. ხელმძღვანელობის ერთიანობა და მართვის საქმიანობის განაწილება. ერთიანი ხელმძღვანელობის გარეშე ქაოსი წარმოიქმნება, ხოლო შრომის განაწილება მართვის ხარისხს აუმჯობესებს; 2. გარკვეული საკითხების განაწილების ერთიანობა და შემსრულებელთა კონკრეტულობა. მრავალრიცხოვანი განმკარგულებლის არსებობის პირობებში, როდესაც ერთი და იგივე საკითხზე სხვადასხვა პირი განკარგულებებს იძლევა, უწესრიგობა წარმოიშობა, შემსრულებლის კონკრეტულად დასახელების გარეშე კი განკარგულებები არ განხორციელდება; 3. პირადულ ინტერესებზე მაღლა სახელმწიფო ინტერესების დაყენება. მართალია, თანამდებობის პირებს სხვა, პირადული ინტერესები ამოძრავებთ, მაგრამ სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისას პრიორიტეტი მართვის ინტერესებს უნდა მიანიჭონ; 4. მართვის ცენტრალიზაციისა და იერარქიის მაღალი ხარისხი. ისინი უზრუნველყოფენ მართვის მექანიზმების სტაბილურობასა და ერთიანობას; 5. მართვის პერსონალის სტაბილური, მუდმივი შემადგენლობა. ხელმძღვანელთა და მოხელეთა ხშირი ცვლა მართვისთვის საზიანოა; 6. მართვის ობიექტის თანამშრომლებზე ხელმძღვანელის სამართლიანი დამოკიდებულება: ნახალისება და სასჯელი უნდა იყოს ქმედებებთან შესაბამისობაში მოყვანილი და კო-

ლექტივის მიერ სამართლიანად შეფასებული; 7. მართვის უკუუკავშირის პრინციპების დაცვა: მმართველმა უნდა გაითვალისწინოს თავისი ქმედებების შედეგები და მასში გარკვეული კორექტივები უნდა შეიტანოს, თუ ამას უკუუკავშირი მოითხოვს.

მართვის სისტემაში უმთავრესი ადგილი მართვის მიზნებს უკავია. განასხვავებენ მართვის კონკრეტულ (მაგ. გზების რემონტი) და გლობალურ (თავისუფლება, დემოკრატია, სოციალური სამართლიანობა და სხვ.) მიზნებს. მიზანი უნდა იყოს რეალური და შესრულებადი. უნაყოფოა ისეთი მართვის განხორციელება, თუ მიზანი შეუსრულებადია. მაგალითად, სწრაფად აეშენებინათ კომუნიზმი ჩინეთში "დიდი ნახტომის" გზით XXს-ის 70-80-იან წლებში.

მართვის მიზნები განსაზღვრავენ მართვის გადაწყვეტილების არსს: მოქმედების შერჩევა, რომლის მეშვეობითაც მიზნები უნდა იყოს მიღწეული. განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება არგუმენტირებულ გადაწყვეტილებებს; წარმატების მიღწევისათვის დიდი მნიშვნელობა ენიჭება მართვის სტაბილურობას. მხოლოდ თანმიმდევრულ მუშაობას მოაქვს წარმატებები. ამ თვალსაზრისით, აუცილებელია დროულად მოხდეს მართვის ეფექტურობის გათვლა: საუკეთესო შედეგების მიღწევა მოკლე დროში მატერიალური რესურსებისა და მართვის ენერჯის მცირეოდენი დანაკარგებით. მართვის მთავარ მატერიალურ ბაზას წარმოადგენს მართვის რესურსები (შესაბამისი ორგანოების რაოდენობა, კადრები, ფინანსური შესაძლებლობანი, მართვის ტექნიკა და ა.შ.); მართვის ამა თუ იმ ამოცანის შესრულებისათვის მიზანშეწონილია არსებული რესურსების წინასწარი შეფასება. მნიშვნელოვანია ასევე ვადები. მართვის ამოცანა განსაზღვრულ ვადაში უნდა იყოს გადაწყვეტილი, წინააღმდეგ შემთხვევაში, მიღებული გადაწყვეტილება დაგვიანებული იქნება და ის უსარგებლო გახდება.

სახელმწიფო მართვაში შეიძლება გამოყენებულ იქნას არასაჯარო ხასიათის ინსტიტუტები. მუსლიმურ ფუნდამენტალიზმის ქვეყნების (საუდის არაბეთი, ომანი და სხვ.) მარ-

თვაში მნიშვნელოვან როლს რელიგიური ნორმები ასრულებენ; ზოგიერთ ქვეყანაში მართვისათვის გამოიყენება საზოგადოებრივი გაერთიანებები (რუსეთი, საფრანგეთი და სხვ.).

სახელმწიფო მართვის მეთოდებია – ეკონომიკური, ადმინისტრაციული და იდეოლოგიური. ეკონომიკურ მეთოდებს შეადგენს სახელმწიფოს მიერ შექმნილი ისეთი პირობები, როდესაც ობიექტმა უნდა იმოქმედოს იმგვარად, როგორც ამას მართვის სუბიექტი-სახელმწიფო განსაზღვრავს. მაგალითად, სახელმწიფო გადასახადებს უმცირებს საბავშო საქონლის მწარმოებლებს, რათა პროდუქციის ხარისხი გაუმჯობესდეს ან ფრიადოსან სტუდენტებს სტიპენდიებს უზრდის, რომ კადრების მომზადების ხარისხი ამაღლდეს. ადმინისტრაციული მეთოდებია – სახელმწიფო ბრძანებები (მოთხოვნები, აკრძალვები და ა.შ.), რომლებიც ობიექტს ავალდებულებს განსაზღვრული სახით იმოქმედოს. ის სახელმწიფოსათვის შეიძლება იყოს სასარგებლო და აუცილებელი. მაგალითად, ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის ამაღლებისათვის ძვირადღირებული საბრძოლო ტექნიკის წარმოების შეკვეთა. იდეოლოგიური მეთოდებია – სახელმწიფოს ზემოქმედება ხალხის შეგნებაზე, აგიტაცია და პროპაგანდა. მართვის მეთოდები შეიძლება იყოს ლეგალური (კანონიერი) და ლეგიტიმური (სამართლებრივი), ლეგალური, მაგრამ არალეგიტიმური, ლეგიტიმური, მაგრამ არალეგალური, სამართლებრივი და არასამართლებრივი. განასხვავებენ სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა სამართლებრივ და არასამართლებრივ ფორმებსა თუ მეთოდებს. სამართლებრივ ფორმებს განეკუთვნება ისინი, რომლებიც კონსტიტუციის, კანონებისა და სამართლებრივი აქტების საფუძველზე ხორციელდება. ძირითად სამართლებრივ ფორმებს წარმოადგენენ კანონმდებლობითი, მმართველობითი, მართლმსაჯულება და კონტროლი.

კანონმდებლობითი ესაა საზოგადოებრივი ცხოვრების უმთავრესი საკითხების შესახებ საერთო ხასიათის წესები, რომლებიც ფიზიკური და იურიდიული პირების, ორგანიზაციებისა და დაწესებულებების საქმიანობას განსაზღვრავენ

მითითებული წესები უნდა შეესაბამებოდეს კანონქვემდებარე სამართლებრივ აქტებს (პრეზიდენტის ბრძანებები, მთავრობის დადგენილებები და სხვ.). კანონებს ჩვეულებრივ პარლამენტები იღებენ, მაგრამ ისინი შეიძლება რეფერენდუმის გზითაც მიიღონ.

მმართველობითი კი სახელმწიფო მართვაა. როგორც აღინიშნა, სახელმწიფო მართვა სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა აღმასრულებელ-განმკარგულებელი, ორგანიზაციული საქმიანობაა. მისი განხორციელებისათვის გამოიცემა სამართლებრივი აქტები, მაგრამ ამ სფეროში ფართოდ გამოიყენება ორგანიზაციულ-ტექნიკური მეთოდები, ხერხები და საშუალებები.

მართლმსაჯულებას სასამართლო ახორციელებს. სასამართლოს ფუნქციაა პროცესუალური ფორმით გადაჭრას კონფლიქტები ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, მოქალაქეებსა და სახელმწიფო ორგანოებს შორის. სასამართლოს გადაწყვეტილებები სახელმწიფო ორგანოებმა, მოქალაქეებმა თუ გაერთიანებებმა უნდა შეასრულონ.

სახელმწიფო კონტროლი, სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირებზე ინსპექტირების ფორმით ხორციელდება. მთელ რიგ ქვეყნებში, კონტროლს ახორციელებენ პროკურატურა, საკონსტიტუციო სასამართლოები და საბჭოები, სპეციალური ორგანოები, გენერალური კონტროლიორები, გენერალური რევიზორები და ომბუდსმენები. კონტროლის ორგანოები, როგორც წესი, მითითებებს არ იძლევიან. ისინი ფაქტებს აფიქსირებენ, ხშირად ადგენენ აქტებს დარღვევების შესახებ და ობიექტის შემომწმების ანგარიშებს პარლამენტს, მთავრობას წარუდგენენ. დარღვევის გამო შეიძლება საქმე სასამართლოში აღიძრას.

არასამართლებრივი ფორმები და მეთოდებია პერმანენტული ორგანიზაციულ-ტექნიკური და ოპერატიული საქმიანობა. მათი პროცედურები სამართლებრივად არ რეგულირდება. მართვის არასამართლებრივი ფორმებია ძალდატანება, მუქარა, ქვეშევრდომთა დამცირება და სხვ. მართვის არასამართლებრივი მეთოდებია სამართლებრივად მოუწესრი-

გებელი ზემოქმედების ხერხები, როგორცაა რეკლამირება, გამოფენის მოწყობა და სხვ., სამართლებრივია სტიმულირების, აკრძალვის, რეპრესიის, პასუხისმგებლობის, დაცვის, ნებართვის მეთოდები.

სტიმულირების მეთოდი გამოიყენება მოქალაქეების, იურიდიული პირების, სახელმწიფო ორგანოების, თანამდებობის პირთა საქმიანობის ორიენტაციისათვის. ეს სახელმწიფო მართვის ერთ-ერთი "რბილი" ფორმაა. მაგალითად, სესხების გაცემის გზით სტიმულირდება ფერმერთა თუ კოოპერატორთა გაერთიანებები, შრომის ნაყოფიერების ზრდის, მოსახლეობის პროდუქციით უზრუნველყოფისათვის. სტიმულირების ფორმებია სახელმწიფო ჯილდოები, პრემიები, საპატიო ნოდებათა მინიჭება.

სახელმწიფო მართვაში ხშირად გამოიყენება, ასევე ნებართვის მეთოდი, რომელიც გულისხმობს სახელმწიფო ხელისუფლების ნეიტრალურ პოზიციას ამა თუ იმ მოვლენის, პროცესების მიმართ. სახელმწიფო რაიმე საქმიანობის სფეროს არ ნახალისებს, მაგრამ არც კრძალავს. მოქალაქეები, იურიდიული პირები ნახალისების საკითხებს თვითონ წყვეტენ. ნებართვის მეთოდი ფართოდ გამოიყენება პიროვნების უფლებების რეგულირებისას.

დაცვის მეთოდი გამოიყენება საზოგადოებრივი ურთიერთობების სტაბილურობის უზრუნველყოფისათვის. სახელმწიფოს უსაფრთხოების ფუნქციას ახორციელებს სპეციალური აპარატი-პოლიცია, სასამართლო, პროკურატურა და სხვ., გარეშე აგრესიისაგან სახელმწიფოს თავდაცვისათვის იქმნება არმია, შიდა უსაფრთხოების უზრუნველყოფისათვის კი შინაგანი ჯარი.

აკრძალვის მეთოდი ქმედითი ფორმაა სახელმწიფოს უარყოფითი დამოკიდებულებისა ამა თუ იმ მოვლენის, პროცესების შესახებ. აკრძალვის ფორმით, სახელმწიფო გამორიცხავს საზოგადოებისათვის მავნე, არასასურველ ქმედებებს; მაგალითად, კონსტიტუციურ სამართალში აკრძალულია რელიგიური პროპაგანდა, ხოლო ადმინისტრაციულ სამართალში – არასანქცირებული დემონსტრაცია, რომელიც

ხელს უშლის მგზავრთა გადაადგილებასა და ტრანსპორტის მოძრაობას, სისხლის სამართალში – ადამიანის სიცოცხლის ხელყოფა, სამოქალაქო სამართალში – ნარკოტიკებით ვაჭრობა.

პასუხისმგებლობის მეთოდი ესაა სახელმწიფოს გაფრთხილება მავნე შედეგების შესახებ, რომელიც უარყოფითად მოქმედებს საზოგადოებაზე, ორგანიზაციაზე. იურიდიული პასუხისმგებლობა მრავალ სამართლებრივ აქტებს ითვალისწინებს: მართლწესრიგის დამრღვევის თავისუფლების შეზღუდვას, საზოგადოებრივი გაერთიანებების აკრძალვას და სხვ; პასუხისმგებლობის ყველაზე უფრო მწვავე ფორმაა რეპრესიები.

მართვის საქმიანობის მეთოდებთან და ფორმებთან მჭიდროდაა დაკავშირებული მართვის პროცედურები. მათ შორის უმთავრესია გადანყვეტილების მომზადება, მიღება და მისი განხორციელება. გადანყვეტილების მიღება და მისი შესრულება სახელმწიფო მართვის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მომენტიცაა. ის შეიძლება იყოს კოლეგიალური ან ერთპიროვნული. მართვის გადანყვეტილება სკრუპულოზურად უნდა იყოს მომზადებული. კონკრეტიზირებული უნდა იყოს მისი შესრულების შესაძლებლობა, შედეგების გათვლა. მართვის პროცედურები მჭიდროდაა დაკავშირებული, ასევე მართვის კოორდინაციასთან. კოორდინაცია უზრუნველყოფს რესურსებისა და სახსრების ეკონომიას. ხელს უწყობს შესაბამისი ამოცანების ეფექტურად განხორციელებას. ამიტომაც გადანყვეტილებების მიღებისას გათვალისწინებული უნდა იყოს ქვემდებარე და არაქვემდებარე ორგანოებისა თუ თანამდებობის პირთა კოორდინაციის შესაძლებლობები.

მართვის საქმიანობა დაკავშირებულია ორგანიზაციულ და საუნყებო-საალრიცხვო ფორმებთან. სახელმწიფო ორგანოები ატარებენ საორგანიზაციო ღონისძიებებს საკანონმდებლო ორგანოების არჩევნების ჩატარების უზრუნველყოფისათვის; ისინი, აგრეთვე რეგისტრაციაში ატარებენ პოლიტიკურ პარტიებს; კრძალავენ ან ნებას რთავენ ქუჩის მასობ-

რივ დემონსტრაციებს, უზრუნველყოფენ მიტინგების ჩატარებას.

სახელმწიფო ორგანოები, დაწესებულებანი და სახელმწიფო მოხელეები საკონსულტაციო და ინფორმაციული საქმიანობით არიან დაკავებულნი. ის ქვედა საფეხურზე მდგომი ორგანოების, მოქალაქეებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართ ხორციელდება; სახელმწიფო მოხელე ვალდებულია მოქალაქეებს განუმარტოს კანონების არსი, აუხსნას მათ თუ რატომ მიიღო კონკრეტულმა სახელმწიფო ორგანომ ან თანამდებობის პირმა ესა თუ ის გადაწყვეტილება. სახელმწიფო ორგანოებმა ინფორმაცია უნდა მიანოდონ ზემდგომ ორგანოებს ასევე მასმედიას. ქვეყანაში არსებული ვითარების შესახებ ინფორმაცია რეგულარულად უნდა მიენოდოს საგარეო უწყებას. სახელმწიფო მართვის ფუნქციებია ანალიტიკური, პროგრამული, აღრიცხვის, კონტროლის, პროგნოზირების ფორმები. ანალიტიკური საქმიანობით დაკავებულია სახელმწიფო მართვის ყველა ორგანო; პროგნოზირება და პროგრამული ემსახურება ამა თუ იმ ორგანოს საქმიანობის ორიენტაციას, პერსპექტივების დასახვას, მართვის დადებითი და უარყოფითი შედეგების წინასწარ გარკვევას. დაბოლოს, ყველა სახელმწიფო ორგანო და სახელმწიფო მოხელე გარკვეული დოზით და ფორმებით იყენებს კონტროლის პროცედურებს. კონტროლის გარეშე მართვა ვერავითარ წარმატებას ვერ აღწევს. კონტროლი გულისხმობს იმის გარკვევას თუ როგორ ხდება მიღებული გადაწყვეტილებების სწორად შესრულება.

3. სუბიექტი და ობიექტი, პირდაპირი კავშირი და უკუკავშირი

სახელმწიფო მართვის სისტემა. ურთიერთდაკავშირებულ ორგანოებს მოიცავს. ორგანოთა მთელი ჯგუფი ერთიან სისტემას ქმნის, რომელიც ცენტრალიზებული წესითაა აგებული. მართვის სისტემა წარმოდგენილია სამინისტროს,

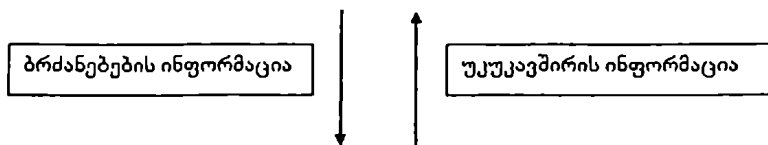
სამმართველოს, განყოფილებისა და ორგანიზაციის ადმინისტრაციის სახით. მართვის სისტემების მეშვეობით ხელისუფლება ახორციელებს აღმასრულებელ-განმკარგულებელ ფუნქციებს.

სუბიექტი და ობიექტი. სახელმწიფო მართვის სუბიექტია სახელმწიფოს შესაბამისი ორგანოები და თანამდებობის პირები. სახელმწიფო მართვის ობიექტია მოქალაქეები, იურიდიული პირები, საზოგადოებრივი გაერთიანებები, ორგანიზაციები.

მართვის სუბიექტები თავიანთ განკარგულებაში არსებულ საშუალებებს იყენებენ. ეს საშუალებებია—ეკონომიკური, პოლიტიკური და იდეოლოგიური. გარკვეული ობიექტის ცალკეული დარგის განვითარების მიზნით, მისთვის პრეფერენცია წესდება. სახელმწიფოს, სასამართლოს გადაწყვეტილებით შეუძლია ანტიკონსტიტუციური ქმედებების გამოპოლიტიკური პარტია გააუქმოს. გამოიყენება ასევე ნახალისების, დანინაურების, მოთხოვნის, აკრძალვების სხვადასხვა მექანიზმები. მართვის ამოცანის შეუსრულებლობისათვის პასუხისმგებლობის საკითხიც შეიძლება დადგეს. ასე რომ, მართვის ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს შეუძლიათ კანონით გათვალისწინებული სახელმწიფო მართვის საშუალებები გამოიყენონ.

პირდაპირი კავშირი და უკუკავშირი. სახელმწიფო მართვა რეალიზდება სუბიექტისა და ობიექტის მართვის ურთიერთკავშირით. სუბიექტისაგან მოდის ბრძანებების ინფორმაცია, ობიექტისაგან კი უკუკავშირის ინფორმაცია. სქემატურად ის ასე გამოიყურება:

მართვის სუბიექტი



მართვის ობიექტი

სუბიექტის ზემოქმედება ობიექტზე შეიძლება იყოს მუდმივი, ეპიზოდური ან დროებითი. ის შეიძლება იყოს ასევე აქტიური და რბილი, ანდა გარეგნულად შეუმჩნეველი. მართვის ეფექტურობისათვის ოპტიმალურია სუბიექტის ობიექტზე გარეგნულად შეუმჩნეველი ზემოქმედება. სწორედ, გარეგნულად შეუმჩნეველი მართვა მუდამ საუკეთესო ეფექტს იძლევა. მართალია, ექსტრემალურ სიტუაციებში აუცილებელიც კია საგანგებო ღონისძიებების მიღება, როდესაც მართვის პირდაპირი კავშირის ფორმები მკვეთრად იცვლება, მაგრამ საგანგებო გადაწყვეტილების მიღება სიფრთხილით უნდა განხორციელდეს, ვინაიდან მან შეიძლება მართვის მექანიზმი მოშალოს.

სუბიექტის ზემოქმედება ობიექტზე უკუკავშირის პროცესებს იწვევს. მართვის სუბიექტთან თავს იყრის ინფორმაცია ობიექტის მდგომარეობისა და მართვის "ბრძანებების" შესრულებისა თუ არშესრულების შესახებ. ის მართვის სისტემების რეცეპტორებთან გროვდება. ასეთი რეცეპტორებია სახელმწიფო ორგანოები, თანამდებობის პირები და ანალიტიკური ცენტრები. რეცეპტორებთან ხდება ინფორმაციის გადარჩევა, არსებითი და არარსებითი ხასიათის მასალის გამოყოფა, მისი გააზრება. თუ მართვის ზემოქმედება უმნიშვნელოა და ობიექტმა მდგომარეობა არ შეიცვალა ან მართვის სუბიექტს წინააღმდეგობას უწევს, მაშინ ეს უკანასკნელი მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე ახალ გადაწყვეტილებას იღებს. ეს გადაწყვეტილება შეიძლება სხვადასხვაგვარი იყოს, მაგრამ ნებისმიერ შემთხვევაში ეს გადაწყვეტილება მოდიფიცირებას ახდენს, სახეს უცვლის პირდაპირკავშირსა და უკუკავშირს. ახალი ინფორმაცია მართვის ობიექტის მდგომარეობის, ქმედებების შესახებ ისევ მართვის სისტემებით ფასდება, იწყება ახალი ციკლი. ასე რომ, პირდაპირი კავშირები და უკუკავშირები მუდმივი ციკლური ხასიათისაა.

უკუკავშირები შეიძლება იყოს აქტიური და პასიური. ისინი სხვადასხვა ხასიათისაა. მაგალითად, საპროტესტო დე-

მონსტრაცია, გუბერნატორის მიერ წარმოდგენილი კანდიდატურის უარყოფა, მთავრობის კრიტიკა და ა.შ. დასავლურ ლიტერატურაში უკუკავშირის აქტიურ და ეფექტურ საშუალებად მიჩნეულია სამთავრობო პროექტებში მოსახლეობის ნებაყოფლობითი მონაწილეობა. უკუკავშირი განსაკუთრებით ღირებულია მართვის ხარისხის განსაზღვრისათვის. სწორედ, ობიექტისაგან მომდინარეობს ინფორმაცია სუბიექტის "ბრძანებების" შესრულების შესახებ, რომელიც მართვის სისტემაში არსებულ ხარვეზებსა თუ ნაკლოვანებებს წარმოაჩენს. პირდაპირი კავშირისა და უკუკავშირის პროცესი დამოკიდებულია სუბიექტისა და ობიექტის მართვის ხასიათზე. მაგალითად, არმიის მართვაში უმთავრესია ბრძანებების არხი, ხოლო უკუკავშირის პროცესი საერთოდ არ არსებობს. საბაზრო ეკონომიკის რეგულირებისას კი პირიქით, უკუკავშირი აუცილებელი და მნიშვნელოვანია.

4. სახელმწიფო მართვის მარაგშეზღუდვები და ზღვარი

სახელმწიფო მართვა, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, აღმასრულებელ-განმკარგულებელი, ორგანიზაციული საქმიანობაა. ამ საქმიანობის რეგულირებისათვის გამოიყენება სხვადასხვა სახის წესი და ნორმა. საზოგადოებაში არსებობს მრავალი წესი და ნორმა, რომლებსაც სახელმწიფო მართვის სფეროში იყენებენ. მათგან მნიშვნელოვანია მორალის ნორმები, განსაკუთრებით იმ დონეზე, სადაც მართვის საქმიანობა საჯარო პოლიტიკას (მაგალითად მორალური ნორმების დარღვევა ან სახელმწიფო მეთაურის, მთავრობის, დეპუტატების ფუჭი დაპირებები, მაღალი თანამდებობის პირების არაეთიკური ქცევა) ემიჯნება.

სახელმწიფო მართვაში გამოიყენება, ასევე ადათ-წესები და ტრადიციები. სახელმწიფო აპარატის დაკომპლექტებისას ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად, ლიბანში სახელმწიფო აპარატის მაღალი თანამდებობები მუსლიმებსა და ქრისტიან-

ნებს შორის ნაწილდება. აღმოსავლეთ ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში, მათ შორის პოსტსოციალისტურ რესპუბლიკებში, მოქალაქეები თანამდებობებზე დაბადების ადგილის, სოციალური წარმომავლობის მიხედვით ინიშნებიან. სახელმწიფო მართვაში განსაკუთრებულ როლს ასრულებს სახელმწიფოს მიერ დადგენილი სტანდარტები, ტექნიკური წესები, რომლებიც წარმოებისა და ვაჭრობის განვითარებისთვისაა აუცილებელი და მნიშვნელოვანი.

სახელმწიფო მართვის ძირითად რეგულატორს სამართალი წარმოადგენს. სამართალი ესაა სახელმწიფოებრივი ან სანქცირებული ნორმები, რომლებიც გამოიხატება ერთი მხრივ, არსებული პოლიტიკური საზოგადოების საერთო ინტერესებით, ხოლო მეორე მხრივ, სახელმწიფოში დომინირებული სოციალური ფენის ნებით; სამართლის პირველი ელემენტია სამართლებრივი ნორმა. სამართლებრივი ნორმები ასახულია სამართლებრივ აქტებსა და დოკუმენტებში. უმთავრესი სამართლებრივი აქტია სახელმწიფოს კონსტიტუცია. იერარქიულად შემდეგი აქტია პარლამენტის კანონები, სახელმწიფოს მეთაურის ბრძანებები, მთავრობის დადგენილებები. განსაკუთრებული ადგილი უკავია საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოების დადგენილებებს, საჯარო-სამართლებრივ ხელშეკრულებებს. ზოგიერთ ქვეყანაში, ძირითადად ანგლოსაქსურ სამართლის ქვეყნებში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება სასამართლოს გადაწყვეტილებებს. მუსლიმურ ქვეყნებში კი რელიგიურ ნორმებსა და დოგმებს.

სამართლის ნორმა სამი ნაწილისაგან შედგება: ჰიპოთეზა, დისპოზიცია და სანქცია. ჰიპოთეზა ადგენს ნორმების მიღების პირობებს, დისპოზიცია განსაზღვრავს ქმედებების ხასიათს, ხოლო სანქცია პასუხისმგებლობას ნორმების დარღვევისათვის. სამართლის მეორე ელემენტია მისი სისტემური ხასიათი. სამართალი უნდა შეიცავდეს ნორმების, ინსტიტუტების, დარგების ჰარმონიულ ერთიანობას ე.ი. ისეთ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს, რომლებიც სამართლებრივი ნორმებით რეგულირდებიან. წინააღმდეგობრივ ნორმებს საზოგადოება ქაოსამდე მიჰყავს. მესამე ელემენტია სამარ-

თლის ნებელობის ხასიათი. სამართალი უნდა აწესრიგებდეს ხალხის, სხვადასხვა სოციალური ფენებისა თუ პირების ქცევას, უნდა არეგულირებდეს სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობას.

სამართალი დღესაც და პრეისტორიულ ეპოქაშიც "ქვემოდან", საზოგადოების მოთხოვნილებიდან აღმოცენდა, როგორც საზოგადოებრივი ურთიერთობების რეგულატორი. ზოგიერთი არასამართლებრივი ადათ-წესები თუ მორალური ნორმები, შეიძლება სამართლებრივში გადაიზარდოს, თუმცა ეს მხოლოდ სახელმწიფოს ნებით ხდება. სამართლებრივი ნორმები იურიდიულად სახელმწიფოს მიერ ფორმირდება. სწორედ სახელმწიფო ადგენს ან სანქციონირებს ნორმებს, რომლებიც საზოგადოების რეგულირებაზეა ორიენტირებული.

სამართალი სხვა სოციალური ნორმებისაგან (მორალი, ტრადიცია, წეს-ჩვეულება) განსხვავდება იმით, რომ სახელმწიფოს მიერ იძულებითი წესით ხორციელდება, თუმცა იძულებითი მეთოდი ყოველთვის არ არის აუცილებელი. პირიქით, მრავალ სამართლებრივ ნორმას საზოგადოება შეგნებულად და ნებაყოფლობით ახორციელებს: პატიოსანი მოქალაქეები გადასახადებს იხდიან, იცავენ საგზაო მოძრაობის წესებს, არ ქურდობენ, მოხუც მშობლებს მატერიალურად ეხმარებიან და ა.შ. სამართლებრივი ნორმების დარღვევისას იურიდიული პასუხისმგებლობა წესდება, რომელიც სახელმწიფო სანქციებით შემოიფარგლება. სანქციები შეიძლება იყოს სისხლის სამართლის, სამოქალაქო სამართლის, ადმინისტრაციული სამართლის, დისციპლინარული სამართლის, საერთაშორისო სამართლის სანქციები. აღნიშნული სანქციები სამართლის ქმედით ელემენტებს წარმოადგენენ.

სამართლის ნორმები თავმოყრილია სამართლებრივ აქტებში, რომლებსაც სახელმწიფო ორგანოები გამოსცემენ. ის აქტები, რომლებიც გარკვეულ პირებზე და ხანგრძლივი ქმედებებისათვისაა განკუთვნილი ნორმატიული სამართლებრივი აქტები ეწოდება, ხოლო ის აქტები, რომლებიც გათვალისწინებულია კონკრეტულ პირებსა თუ მოვლენებისათვის

არანორმატიული აქტებია. მნიშვნელოვან ნორმატიულ აქტს წარმოადგენს კონსტიტუცია, რომელიც სახელმწიფოს ძირითადი კანონია. კონსტიტუციის გარდა, ფუნქციონირებენ ასევე სხვა სახის კანონებიც. მათ რიცხვს განეკუთვნებიან კონსტიტუციური, ორგანული, ჩვეულებრივი და საგანგებო კანონები, მაგრამ მათი ქმედებების პერიოდი ხანმოკლეა. სამართლებრივ აქტებს წარმოადგენენ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების აქტები – დეკრეტები, ბრძანებები, ორდონანსები, დადგენილებები. ისინი, როგორც წესი, უშუალოდ მართვის საქმიანობას უკავშირდებიან. უკანასკნელ ხანებში, სახელმწიფო მართვაში ფართოდ გამოიყენება შიდასახელმწიფოებრივი საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულება.

სახელმწიფო მართვის ორგანოები, რომლებიც ახორციელებენ მართვის პროცესებს, უძღურია “საერთო საქმის” ყველა საკითხი გადაჭრას. სახელმწიფო მართვის შესაძლებლობები შეზღუდულია. საჯარო ხელისუფლების გზით შესაძლებელია “საერთო საქმის” ზოგიერთი საკითხი მთლიანად და ნაწილობრივ გადაწყდეს, ან საერთოდ ვერ გადაიჭრას. მართვის პროცესების ზემოქმედებით შეუძლებელია საზოგადოებაში არსებული სოციალური და პოლიტიკური კონფლიქტების აღმოფხვრა. მათ მხოლოდ კონფლიქტების შერბილება, შემცირება შეუძლიათ. მიუხედავად ამისა, საზოგადოებრივი, სოციალური, ეკონომიკური და პოლიტიკური პროცესების რეგულირებისათვის სახელმწიფო მართვის შესაძლებლობები საკმაოდ დიდია. სახელმწიფო ორგანოებს კანონით დადგენილი წესით შეუძლიათ მესაკუთრეებს ქონება ჩამოართვან “საზოგადოებრივი სარგებლობისათვის”, გაატარონ აგრარული რეფორმები ან ერთგვაროვანი ობიექტების ნაციონალიზაცია მოახდინონ. კანონით ან სასამართლო გადაწყვეტილებით სახელმწიფო ორგანოებს უფლება ეძლევათ აკრძალონ პოლიტიკური პარტიების, მოქალაქეთა გაერთიანებების საქმიანობა თუ ისინი კონსტიტუციას და კანონებს არღვევენ.

სახელმწიფო მართვის შესაძლებლობები ოთხ ფაქტორ-
თანაა დაკავშირებული. ეს ფაქტორებია: ნება, ხელისუფლე-
ბა, ძალა და მატერიალური რესურსები. ნებას დიდი მნიშვე-
ნელობა ენიჭება. დუნე, სტრატეგიული ხაზის არმქონე სა-
ხელმწიფოს არ შეუძლია საზოგადოებაში თავისი ამოცანები
განახორციელოს. მართვის ნება გამოიხატება მიღებულ გა-
დანყვეტილებებში, რომლებიც საზოგადოების სასიცოცხლო
ინტერესებს ეხება. ზოგჯერ გადანყვეტილებები მოსახლეო-
ბის უმრავლესობის ნებით მიიღება.

სახელმწიფო ორგანოების აღმასრულებელ-განმკარ-
გულებელი საქმიანობის შესაძლებლობები ხელისუფლებაა
უკავშირდება. სახელმწიფო სუვერენული ხელისუფლებაა.
გამონაკლისს წარმოადგენენ მმართველი პარტიები ტოტა-
ლიტარულ სახელმწიფოებში, თუმცა ამ შემთხვევაში სახელ-
მწიფოს სუვერენიტეტი ანულირებული არ არის. სახელმწი-
ფო ხელისუფლება შეიძლება სხადასხვა მიზეზით დასუს-
ტდეს. ფედერაციულ სახელმწიფოებში სახელმწიფო იძულე-
ბულია სუბიექტების ზენოლას ანგარიში გაუწიოს. უნიტა-
რულ სახელმწიფოებში სახელმწიფო ხელისუფლებაში მუნი-
ციპალური თვითმმართველობა გარკვეულ პოზიციებს
ფლობს. სახელმწიფო ხელისუფლება შესუსტებულია ნაციო-
ნალური და პოლიტიკური ელიტის ზენოლით. სახელმწიფო
მართვის შესაძლებლობები მნიშვნელოვანწილადაა დამოკი-
დებული ასევე მათ ძალებზე. მხოლოდ სახელმწიფო ფლობს
უნიკალურ საჯარო ხელისუფლების ბერკეტებს, მხოლოდ
მას აქვს უფლება მიიღოს საზოგადოებისათვის სახელმწი-
ფოებრივი გადანყვეტილებები, კანონები, აქტები. სახელმწი-
ფო უზრუნველყოფს კიდევ მათ აღსრულებას სახელმწიფო-
ებრივი იძულების წესით. სახელმწიფოს ძლიერება ემყარება
მატერიალურ, პოლიტიკურ და იდეოლოგიურ რესურსებს. ეს
შეიძლება იყოს მოსახლეობის მხარდაჭერა და პირიქით, გან-
ვითარებული ან სუსტი, დეგრადირებული ეკონომიკა, ქვეყა-
ნაში მყარი პოლიტიკური ზეგავლენა ან პირიქით, ზედაპი-
რული გავლენა. აღნიშნული ფაქტორები შეიძლება გამოყე-

ნებულ იქნას სხვადასხვა ფორმით, როგორც დემოკრატიული, ასევე ანტიდემოკრატიული მიზნებისათვის.

საზოგადოებრივი ურთიერთობების სახელმწიფოებრივ რეგულირებას თავისი ზღვარი გააჩნია. საზოგადოებრივ საქმიანობაში სახელმწიფო მართვის საერთო ზღვარი სამოქალაქო საზოგადოებასა და ადამიანის უფლებებზე გადის. როგორც მიჩნეულია, სახელმწიფო ორგანოები სამოქალაქო საზოგადოებისა და ადამიანის უფლებების სფეროში არ უნდა ჩაერიონ. ადამიანის უფლებების სფეროში სახელმწიფოს ჩაურევლობა, ნიშნავს სიცოცხლის, თავისუფლების, საკუთრების, პიროვნების თავისუფლებას. მაგრამ ადამიანის უფლებები დიდი ხანია, რაც კონსტიტუციაში ფიგურირებს და პოზიტიური უფლებები გახდა. მოქალაქეების უფლებებს სახელმწიფო იცავს.

პრაქტიკაში სახელმწიფო მართვა შეზღუდულია შემდეგი ობიექტური გარემოებებით: პირველი, ობიექტის ხასიათით. როგორც აღინიშნა, მრავალი მოვლენა სახელმწიფო მართვას არ ექვემდებარება. მაგალითად, ადამიანის აზრი. მეორე, საზოგადოების თვითრეგულირებით. საზოგადოება რთული სისტემაა, რომლის ქმედებაც სინერგეტიკის წესით მიმდინარეობს. საზოგადოების თვითრეგულირებაში ჩარევა, სოციალური ექსპერიმენტები, რომლებიც ადამიანთა არსებობის საფუძვლების შეცვლას შეეცდება, მას კრახამდე მიიყვანს. ამიტომაც, სახელმწიფო მართვის მარეგულირებელი ნორმები ისეთი უნდა იყოს, რომ საზოგადოების თვითრეგულირების პროცესი არ დაარღვიოს და ამავე დროს საზოგადოების სტიქიურად განვითარებაც შეაჩეროს; მესამე, საზოგადოების რეალური შესაძლებლობებით. მართალია, თეორიულად ნებისმიერი ქვეყნის მმართველი დაინტერესებულია, რომ ხალხი მატერიალურად უზრუნველყოფილი იყოს, მაგრამ ყველა მოქალაქის შეძლებულად ცხოვრების უზრუნველყოფა შეუძლებელია, თუნდაც იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ ყველა ერთნაირი უნარისა და შესაძლებლობების მქონე პირი არ არის. დაბოლოს, სახელმწიფო მართვის ზღვარი სუბიექტური ფაქტორითაცაა განპირობებული, რაც "მმარ-

თველთა" მართვის ხელოვნებაში მდგომარეობს. წარმატებისათვის აუცილებელია სრულყოფილად გამართული სახელმწიფო მართვის ორგანოების სისტემა, რომელიც უნისონში იფუნქციონირებს; საჭიროა სწორად იქნას გამოყენებული სახელმწიფო მართვის მეთოდები და მექანიზმები; სახელმწიფო მართვის მოხელეები მაღალი პოლიტიკური კულტურით, მორალური ზნეობითა და პროფესიონალიზმით უნდა გამოირჩეოდნენ.

5. სახელმწიფოს ფუნქციები და სახელმწიფო მართვა

სამეცნიერო ლიტერატურაში სახელმწიფოს ფუნქციის მრავალი კლასიფიკაცია არსებობს. განასხვავებენ სახელმწიფოს ძირითად და არაძირითად ფუნქციებს. პირველი დაკავშირებულია მის ძირითად ამოცანებთან, მაგალითად, ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის ფუნქცია, რისთვისაც იქმნება სახელმწიფოს შეიარაღებული ძალები, მეორე—არაძირითადი ამოცანები (მაგალითად, სტიქიური უბედურების შედეგების დაძლევა), თუმცა არსებითი ხასიათისა. არის ასევე შიდა ფუნქციები, რომლებსაც სახელმწიფო ქვეყნის შიგნით ახორციელებს (მაგალითად ეკოლოგიური ფუნქცია) და საგარეო (მსოფლიო წესრიგის მხარდაჭერა).

განასხვავებენ აგრეთვე მუდმივ და დროებით ფუნქციებს. მუდმივ ფუნქციას სახელმწიფო ახორციელებს მისი განვითარების ყველა ეტაპზე (მაგალითად სამართლებრივი ფუნქციები); დროებითია გარდამავალი ფუნქცია (მაგალითად სარაკეტო-ბირთვული მრეწველობის შექმნა).

სამეცნიერო ლიტერატურაში ჩვეულებრივ გამოიყოფა სახელმწიფოს ოთხი ძირითადი საშინაო ფუნქცია — ეკონომიკური, სოციალური, პოლიტიკური და იდეოლოგიური. ეკონომიკური ფუნქცია სახელმწიფოს მიერ ეკონომიკის რეგულირებას ნიშნავს. ის სხვადასხვა მექანიზმით ხორციელდება. ტოტალიტარულ სახელმწიფოში ეკონომიკა გასახელმწი-

ფოებრულია. დემოკრატიულ ქვეყნებში საბაზრო ეკონომიკა დომინირებს. თანამედროვე პირობებში ამ ფუნქციის აზრი იმაში მდგომარეობს, რომ გამოასწოროს საბაზრო სტიქიის ხარვეზები. სახელმწიფო მიმართავს ღონისძიებებს არაკანონიერი მონოპოლიის წინააღმდეგ; დაკავებულია ეკონომიკური განვითარების პროგნოზირებით და ა.შ.

ეკონომიკის სფეროში სახელმწიფოს მართვა ესაა მრეწველობის, სოფლის მეურნეობის, მშენებლობის, ტრანსპორტის და სხვათა მართვა. ეკონომიკურ სფეროში სახელმწიფო მართვის უმთავრესი ამოცანაა მატერიალური წარმოების, პროდუქციის ზრდის უზრუნველყოფა. ეკონომიკური მართვის პროცესი ეკონომიკური (მაგალითად სახელმწიფო შეღავათიანი სესხებით) და ადმინისტრაციული (ლიცენზიის გაცემა-არგაცემით) მეთოდებით რეგულირდება.

სოციალურ ფუნქციას თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოში არა კლასობრივი, არამედ საერთოსოციალური მიზნები აქვს. პირველი, ესაა მოსახლეობის სხვადასხვა სოციალური, ეთნიკური, ასაკობრივი ურთიერთობების რეგულირება; მეორე, ესაა მოსახლეობის სოციალური მომსახურება. თანამედროვე პირობებში სოციალური ურთიერთობის სფეროში სახელმწიფოს მართვის მთავარი ამოცანაა სოციალური სოლიდარობისა და სოციალური სამართლიანობის დაცვა. ის უნდა მიმდინარეობდეს სამართლებრივი ჩარჩოს ფარგლებში, რათა მიღწეულ იქნეს შეთანხმება, კომპრომისი.

სახელმწიფოს პოლიტიკური ფუნქცია დაკავშირებულია საზოგადოების პოლიტიკური ურთიერთობების რეგულირებასთან, "პოლიტიკური თამაშების" გარკვეული წესების დადგენასთან. სახელმწიფო მართვა პოლიტიკურ სფეროში, საშინაო პოლიტიკაზე, საგანგებო სიტუაციაზე და კანონიერების დაცვაზე ვრცელდება.

სახელმწიფოს იდეოლოგიური ფუნქციაც, ასევე არაერთგვაროვანია. ტოტალიტარულ სახელმწიფოებში მხოლოდ ერთი სახელმწიფო იდეოლოგიაა დაშვებული. თანამედროვე დემოკრატიულ ქვეყნებში უზრუნველყოფილია იდეოლოგიური პლურალიზმი. მაგრამ ეს იმას როდი ნიშნავს, რომ სა-

ხელმწიფო ყველა იდეოლოგიის მიმართ შემწყნარებლობას იჩენს. ის მხარს უჭერს მონინავე იდეოლოგიურ მიმდინარეობას, რომელიც ზოგადსაკაცობრიო ფასეულობებს აღიარებს.

საშინაო ფუნქციების გარდა სახელმწიფო საგარეო ფუნქციებსაც ახორციელებს. სახელმწიფოს საგარეო ფუნქციებია: თავდაცვა, მსოფლიო თანამეგობრობაში ინტეგრაცია, მშვიდობისადმი მხარდაჭერა, საერთაშორისო თანამშრომლობა თანამედროვეობის გლობალური პრობლემების გადაწყვეტაში.

ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის ფუნქცია შეიძლება განხორციელდეს ინდივიდუალურად (ყველა სახელმწიფოს აქვს უფლება დაიცვას თავისი ტერიტორია გარეშე აგრესიისაგან) და კოლექტიურად (მაგალითად სხვადასხვა სახელმწიფოთა მოლაპარაკების საფუძველზე ერთობლივი დაცვის მიზნით გაეროს გადანყვეტილების შესაბამისად).

მსოფლიო თანამეგობრობაში ინტეგრაციის ფუნქცია ხორციელდება ეკონომიკური, პოლიტიკური და სხვა მეთოდების საფუძველზე, მაგალითად, სავაჭრო-ეკონომიკური, სამოკავშირეო ხელშეკრულებების, საერთაშორისო ორგანიზაციებში განევრიანების გზით. მსოფლიოში მშვიდობის შენარჩუნებისათვის მხარდაჭერის ფუნქცია ძირითადად პოლიტიკური ხასიათისაა. ეს ფუნქცია ხორციელდება სახელმწიფოების მიერ კოლექტიურად და ინდივიდუალურად. თითოეული სახელმწიფო ვალდებულია დაიცვას მშვიდობა და აგრესიის წინააღმდეგ გაილაშქროს.

საერთაშორისო თანამშრომლობის ფუნქცია კაცობრიობის გლობალური პრობლემების გადაჭრაში დაკავშირებულია მსოფლიო ეკონისტიემისა და ადამიანის უფლებების დაცვასთან, კოსმოსის ათვისებასთან. რამდენადაც სახელმწიფო ფუნქციები, თავისი ხასიათით მრავალგვარია, შესაბამისი მართვის ორგანოები ფორმირდება და მართვის სხვადასხვა საშუალებები გამოიყენება.

ეკონომიკის სფეროში სახელმწიფო მართვა, როგორც აღინიშნა, ესაა მრეწველობის, სოფლის მეურნეობის, ტრანსპორტის, ფინანსებისა და ეკონომიკის სხვა დარგების მარ-

თვა. ეკონომიკის სფეროში სახელმწიფო მართვის მთავარ ამოცანას შეადგენს მატერიალური წარმოების, პროდუქციის ხარისხის გაუმჯობესების უზრუნველყოფა. საბოლოო ჯამში, ყოველივე ეს საზოგადოების მოთხოვნილების დაკმაყოფილებისათვისაა გათვალისწინებული. ეკონომიკის მართვის პროცესი მრავალ საკითხთა გადაწყვეტას ითვალისწინებს, რომელიც სხვადასხვა მეთოდით მიიღწევა. მათგან უმთავრესია ეკონომიკური და ადმინისტრირების მეთოდები. ეკონომიკურ მეთოდებს განეკუთვნება, მაგალითად, სახელმწიფოს მიერ წარმოებისათვის კრედიტების გაცემა, დოტაციები, ინვესტიციები, ხოლო ადმინისტრირების მეთოდად ზოგჯერ გამოიყენება მენარმისათვის ლიცენზიის გაცემა ან არგაცემა, პროდუქციის სერტიფიკაცია და ა.შ.

თანამედროვე ეპოქაში სოციალურ ურთიერთობათა სფეროში სახელმწიფო მართვის მთავარი ამოცანაა სოციალური სოლიდარობისა და სოციალური სამართლიანობის მიღწევა, ვინაიდან სოციალურ ფენებს შორის დაპირისპირება საკუთარი ინტერესების დაკმაყოფილებისათვის მწვავედ მიმდინარეობს. არადა ის სამართლებრივი ნორმების დაცვით, კომპრომისების ძიების გზით უნდა ხორციელდებოდეს. ამ ამოცანების გადაჭრისათვის საკანონმდებლო ორგანოები შესაბამის კანონებს იღებენ სამენარმეო საქმიანობის, კომისიების შექმნის, გადასახადების შესახებ. ისევე როგორც ეკონომიკაში, ასევე სოციალურ ურთიერთობათა სფეროში სახელმწიფოს მეთაური და მთავრობა კანონების აღსრულებას უწევენ კონტროლს, სამართლებრივი აქტებით მათ მდგომარეობას აუმჯობესებენ.

სახელმწიფო მართვა ადმინისტრაციულ-პოლიტიკურ სფეროში ვრცელდება თავდაცვის, სახელმწიფო უშიშროების, საგარეო საქმეთა, შინაგან საქმეთა ორგანოებზე; თავდაცვის სფეროს მართვას თავდაცვის სამინისტრო ახორციელებს, მაგრამ მთელ რიგ ქვეყნებში ფართო უფლებამოსილებით აღჭურვილია პრეზიდენტი, რომელიც უმადლეს მთავარსარდლად ითვლება. ის განსაზღვრავს სამხედრო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებას, ამტკიცებს შეიარაღებული

ძალების მშენებლობის გეგმებს, შეიარაღებული კონფლიქტის შემთხვევაში აცხადებს საერთო ან ნაწილობრივ მობილიზაციას და ა.შ.

უშიშროების სფეროს საერთო ხელმძღვანელობითელ რიგ ქვეყნებში პრეზიდენტს ეკისრება. ის ქმნის, რეორგანიზებს შესაბამის ორგანოებს. პრეზიდენტთან ფუნქციონირებს უშიშროების საბჭო, რომელიც განსაზღვრავს მნიშვნელოვან სასიცოცხლო ინტერესებს, ააშკარავებს საშინაო და საგარეო საფრთხეს, ადგენს ოპერატიულ გადამწყვეტილებებსა და პროექტებს. უშიშროების სამსახურის ორგანოები ახორციელებენ დაზვერვით და კონტრდაზვერვით საქმიანობას, იბრძვიან სახელმწიფო ბოროტმოქმედების წინააღმდეგ, ისინი უზრუნველყოფენ სახელმწიფო საიდუმლოს დაცვას.

სახელმწიფო მართვის სფეროში განსაკუთრებულ როლს შინაგან საქმეთა სამინისტრო ასრულებს. ის ხელმძღვანელობს პოლიციას, შინაგან ჯარს, საგზაო-სატრანსპორტი უსაფრთხოების ინსპექციას; მჭიდროდ თანამშრომლობს სხვა ძალოვან სამინისტროებთან – თავდაცვის სამინისტროსთან, სასაზღვრო სამსახურთან, უშიშროების კომიტეტთან. შინაგან საქმეთა სამინისტრო მთელ რიგ ქვეყნებში პრეზიდენტს ექვემდებარება; მთავრობა კი მათ საქმიანობას კოორდინაციას უწევს. შინაგან საქმეთა სამინისტრო შინაგან საქმეთა სფეროში სახელმწიფო მართვას ცენტრალიზებული ხელმძღვანელობის ფორმით ახორციელებს.

სპეციფიურობით ხასიათდება საგარეო საქმეთა მართვა. დასავლეთის ქვეყნებში, სახელმწიფოს საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებას პრეზიდენტი განსაზღვრავს ის აწარმოებს მოლაპარაკებებს და ხელს აწერს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, მასთან აკრედიტაციას გადიან უცხოეთის დიპლომატიური კორპუსის წარმომადგენლები. პრეზიდენტი ნიშნავს საგარეო საქმეთა მინისტრს, რომელიც უშუალოდ მას ექვემდებარება; საგარეო პოლიტიკის ღონისძიებებს მთავრობა ახორციელებს. ის საზღვარგარეთი ქვეყნებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებში წარმომად-

გენლობის ორგანიზებას ახდენს, ხელს აწერს სამთავრობო-თაშორისო ხელშეკრულებებს, ასრულებს საერთაშორისო შეთანხმებებს, ხელმძღვანელობს საგარეო ვაჭრობას.

საერთაშორისო ურთიერთობის სფეროში სახელმწიფო მართვას საგარეო საქმეთა სამინისტრო ახორციელებს. მას მინისტრი ხელმძღვანელობს. ის პრეზიდენტისა და მთავრობის სახელით წარმართავს მოლაპარაკებებს საზღვარგარეთის ქვეყნებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ოფიციალურ წარმომადგენლებთან; უფლებამოსილების ფარგლებში, ის ხელს აწერს საერთაშორისო დოკუმენტებს. საგარეო საქმეთა სამინისტრო ადგენს საგარეო პოლიტიკის სტრატეგიას და მას პრეზიდენტს წარუდგენს. ის ახორციელებს სახელმწიფოს საგარეო პოლიტიკური კურსის რეალიზებას.

სახელმწიფო მართვა ვრცელდება ასევე საზოგადოებრივი ცხოვრების ისეთ დელიკატურ სფეროზე როგორცაა კულტურა. კულტურა არა მარტო სულიერ-ინტელექტუალური, არამედ მატერიალურობის (მუზეუმები, ბიბლიოთეკები, არქივები და სხვ.) გამომსახველიცაა. რამდენადაც კულტურას მატერიალური ელემენტი გააჩნია, ის უკეთესად ექვემდებარება სახელმწიფოებრივ რეგულირებას, ვიდრე კულტურის სულიერი სფერო. მაგრამ როგორც პირველ და ასევე მეორე შემთხვევაშიც აღნიშნული სფეროების სახელმწიფოებრივი რეგულირება შეზღუდულია და სპეციფიურობით ხასიათდება. ეს ძირითადად ეხება სულიერ-ინტელექტუალურ სფეროზე ზრუნვას, სახელმწიფოსაგან შესაბამისი პირობების შექმნას, პროგრესული მიმართულებების მხარდაჭერას, მაგრამ სახელმწიფო ორგანოები შემოქმედებით პროცესებში არ ერევიან.

II. სახელმწიფო მართვის აზროვნების ისტორიიდან

ტრადიციები და ნოვატივები

სახელმწიფო მართვის აზროვნება თანამედროვე პოლიტიკური მეცნიერების მნიშვნელოვანი და ამავე დროს პერსპექტიული მიმართულებაა. მან განვითარების ფრიად რთული და საინტერესო გზა განვლო.

მართალია, არავინ უწყის თუ როდის დაიწყო ადამიანმა ფიქრი მართვაზე, მაგრამ ერთი რამ უდავოა: სახელმწიფო მართვის საკითხების განზოგადებას პირველად ეგვიპტელების, ბაბილონელების, შუმერების, ინდოელების, ჩინელებისა თუ ბერძენ-რომაელების მოძღვრებებში ვხვდებით. ჩვენ არ შევუდგებით სახელმწიფო მართვის პრობლემებზე ზემოთ ჩამოთვლილ ხალხთა იდეებისა თუ შეხედულებების სკრუპულოზურ შესწავლას. ამჯერად, ყურადღებას გავამახვილებთ იმ არსებით და ნიშანდობლივ მოძღვრებებზე, რომლებმაც განსაკუთრებული როლი შეასრულეს შემდგომი ხანის სახელმწიფო მართვის თეორიების ჩამოყალიბებაში. ამ მხრივ უწინარეს ყოვლისა, ინტერესს იწვევს ძველი ეგვიპტის V სამეფო დინასტიის (ძვ.წ. III ათასწლეული) მალაჩჩინოსნის (ვეზირის) პტახოტეპის „სწავლება“. ნაწარმოებში დიდი ადგილი აქვს დათმობილი სახელმწიფო მართვის საკითხებს. იგი ახასიათებს სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების იმ მეთოდებს, მექანიზმებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ საზოგადოებაში იდეალური წყობილების ჩამოყალიბებას. პტახოტეპის მიხედვით იდეალურ საზოგადოებაში სახელმწიფოს მხოლოდ კეთილშობილნი უნდა მართავდნენ. მმართველი პატივს უნდა სცემდეს წინაპართა მიერ დადგენილ კანონებს. გამოირჩეოდეს სამართლიანობითა და სიუხვით, დახმარებას უწევდეს ქვეშევრდომებს.

ქვეყნის მმართველის გარდა, პტახოტეპის „სწავლება“ ეხება სახელმწიფოს სხვა უმაღლეს მოხელეებსაც. კერძოდ,

მმართველის მრჩეველებსაც. მისი მტკიცებით, მმართველის მრჩეველი უნდა იყოს კეთილშობილი, დინჯი და წინასწარმეტყველი. პტახოტეპის მიხედვით, წინაპართა მიერ შემუშავებული წესების განხორციელებაზე ზედამხედველობას უნდა ახორციელებდეს სახელმწიფო თავისი მოხელეების მეშვეობით. პტახოტეპის „სწავლებაში“ გვხვდება მითითება სხვადასხვა თანამდებობის პირებზე: ბატონი, უფროსი, მმართველი, მსახური, კლიენტი და სხვა, რომლებსაც უნდა უზრუნველყოთ სახელმწიფოში წესრიგი და დაეცვათ კანონები.

სახელმწიფო მართვის თეორიის ზოგიერთი საკითხი განხილულია ბაბილონის ძღვევამოსილი მეფის ჰამურაბის (ძვ.წ 1792-1750წწ.) კანონებში. კანონები სამი ნაწილისაგან შედგება. ჩვენთვის საინტერესო საკითხები მოცემულია კანონების მეორე ნაწილში. ჰამურაბის კანონების თანახმად, სახელმწიფოებისა და ადამიანების ბედს ღმერთები განაგებენ. ყველაზე ძლიერი ამქვეყნიური ძალა სამეფო ხელისუფლებაა, რომელიც ღმერთებმა შექმნეს. ღმერთების მიერ დანიშნული მეფის უმთავრეს ამოცანას წარმოადგენს ქვეშევრდომთა კეთილდღეობის უზრუნველყოფა, ქვეყნის მორჩილებაში მოყვანა. ჰამურაბის მტკიცებით, ასეთი იყო თვითონ, რომელმაც „დაამყარა ქვეყნად ჭეშმარიტი ბედნიერება და კეთილი მმართველობა“.

ჰამურაბის კანონებში დახასიათებულია ხელისუფლების საქმიანობის სხვადასხვა ასპექტები. ამათგან განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება სამეურნეო ურთიერთობების მონესრიგებას. ჰამურაბის აზრით, ხელისუფლება უნდა ზრუნავდეს ქვეყნის ეკონომიკური აღმავლობისათვის. ჰამურაბის მტკიცებით, აჯანყების თავიდან აცილების მიზნით ხელისუფლება უნდა აკეთილშობილებდეს ქვეშევრდომთა ზნე-ჩვეულებებს, მათში მორჩილების გრძნობას ამტკიცებდეს. ჰამურაბი დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდა ასევე გარეშე მტრების შემოსევებისაგან ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის განმტკიცებას და მეზობელი სახელმწიფოების დაპყრობას.

სახელმწიფო მართვის თეორიის საკითხებს დიდი ადგილი ეთმობა ძველ ინდურ კანონებში. ამ მხრივ აღსანიშნავია ე.წ. მანუს კანონები (ძვ.წ. II – ახ.წ. II სს.). ტრადიციის თანახმად, მანუს კანონები შედგენილია კაცობრიობის შორეული წინაპრის მანუს მიერ. ეს კანონები დროთა განმავლობაში იცვებოდა. ჩვენამდე მოღწეული მანუს კანონები ძვ. წ II – ახ.წ. II საუკუნით თარიღდება. მანუს კანონები იცნობს სახელმწიფოს ორ ფორმას – მონარქიას და რესპუბლიკას. მთელი სახელმწიფო შედგება სოფლებისა და ქალაქებისაგან. მართვის მხრივ მანუს კანონების მიხედვით, ისინი ერთმანეთისგან განსხვავდებიან. ქალაქებში უპირატესად რესპუბლიკური მმართველობა ბატონობს. ქვეყნის უკეთ მართვისათვის, მანუს კანონებით მიჩნეულია სოფლებსა და ქალაქებში სახელმწიფოებრივი ხელისუფლების განხორციელების შემდეგი წესი: თითოეულ სოფელს ჰყავს თავისი მამასახლისი. სოფლები გაერთიანებულია ათეულებად, ოცეულებად, ასეულებად და ათასეულებად, რომელთა სათავეში მმართველები დგანან. სოფლის მამასახლისი მისდამი დაქვემდებარებული სოფლის საქმეების მართვის შესახებ ცნობებს აწვდის სოფლის მმართველებს. მმართველები გასამრჯელოს ღებულობენ. ადგილობრივი ადმინისტრაციის საქმიანობას ზედამხედველობს მეფის მიერ დანიშნული მოხელე.

რაც შეეხება ქალაქებს, მათ მმართველებად, მანუს კანონების მიხედვით, უნდა დაინიშნონ მდიდარი პირები. ქალაქების გამგებლები, თავიანთი თანაშემწეებით ამონმებენ და ზედამხედველობას უწევენ მოხელეთა საქმიანობას. მანუს კანონების თანახმად, ქვეყნის სათავეში დგას მეფე, რომელიც უნდა იყოს მამაცი, განათლებული და მართვის ხელოვნებას დაუფლებული. კანონმდებლის აზრით, მეფე, რომელიც ბოროტად იყენებს ხელისუფლებას მკაცრად უნდა დაისაჯოს.

სახელმწიფო მართვის საკითხებს განსაკუთრებული ყურადღება ექცეოდა ძველ ჩინეთშიც. ჩინელი მოაზროვნეები და ფილოსოფოსები კონფუცი, მოძი, ლაო ძი, ხან ფეი და

სხვები აქტიურად მუშაობდნენ სახელმწიფოებრივი ხელისუფლების წარმატებით განხორციელების პრობლემებზე.

დიდი ჩინელი მოაზროვნის კონფუციუსი (ძვ.წ. 551-478წწ.) პოლიტიკურ მოძღვრებაში სათანადო ადგილი უკავია სახელმწიფო მართვის განხორციელების აქტიუალურ საკითხებს. კონფუციუსის შეხედულებით, სახელმწიფო ღვთაებრივი წარმოშობისაა. ღმერთის ნებით ადამიანებს მწყემსებად მოეკლინენ ამქვეყნიური მმართველები. სახელმწიფოებრივი ხელისუფლების წარმატებით განხორციელება ზეციურ ნებაზეა დამოკიდებული. როცა სახელმწიფო მართვა ზეციური ნების შესაბამისად ხორციელდება, ქვეყანაში სრული წესრიგი სუფევს, მაგრამ საკმარისია მმართველებმა ყური არ უგდონ ზეციური ძალების კარნახს და თვითნებურად დაიწყონ ქვეყნის მართვა, რომ საზოგადოებაში ქაოსი გამეფდება. კონფუციუსის აზრით, სახელმწიფო მართვის უფლება არ უნდა ჰქონდეს იმას, ვისაც არ ძალუძს თავისი თავის გამოსწორება და დაშვებული შეცდომების დაძლევა. სახელმწიფოს მრავალმხრივი საქმიანობიდან კონფუციი სამ ძირითად მხარეს გამოჰყოფს: მატერიალური დოვლათის შექმნა, შეიარაღებული ძალების ჩამოყალიბება და მთავრობისადმი ხალხის ერთგულების უზრუნველყოფა. ამ მხარეებიდან გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს მთავრობისადმი ხალხის ერთგულების უზრუნველყოფას, ვინაიდან მისი სიტყვებით „ხალხის ნდობის გარეშე მთავრობას არ შეუძლია არსებობა“. კონფუციუსის მტკიცებით, სახელმწიფო მართვის ეფექტური განხორციელებისთვის განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს მოხელეების შერჩევასა და მათ საქმიანობაზე კონტროლს. სახელმწიფო მოხელეები უნდა შეირჩნენ მხოლოდ მათი უნარისა და ღირსების გათვალისწინებით.

სახელმწიფო მართვის თეორიების სრულყოფაში და საერთოდ, პოლიტიკური აზროვნების ჩამოყალიბების, განვითარების საქმეში დიდი როლი შეასრულეს ძველი საბერძნეთის ისეთმა დიდმა ფილოსოფოსებმა და მოაზროვნეებმა, როგორებიც იყვნენ სოკრატე, პლატონი და არისტოტელე.

სოკრატეს არც ერთ თხზულებას ჩვენამდე არ მოუღწევია. სოკრატეს მოძღვრებანი დაცულია მისივე მოწაფეების – ქსენოფონტის და პლატონის ნაშრომებში. სოკრატეს (ძვ.წ. 469-399წწ.) მრავალმხრივ საინტერესო და ორიგინალურ მოძღვრებაში საკმაოდ დიდი ადგილი აქვს დათმობილი სახელმწიფო მართვის საკითხებსაც. სოკრატეს აზრით, ქვეყნის მმართველი უნდა იყოს ის, ვინც მცოდნეა. სახელმწიფომ პირობა უნდა შექმნას მოქალაქის ბედნიერებისათვის, ხოლო ბედნიერების მოტანა შეუძლია მცოდნეს. ამიტომ ილაშქრებდა სოკრატე დემოკრატიის ძირითადი პრინციპების წინააღმდეგ. ცნობილია, რომ ათენის სახელმწიფოში უმაღლესი მმართველიდან დაწყებული რიგით მოხელემდე სახალხო კრებაზე კენჭისყრით იყო არჩეული. სოკრატე გამოდის ამ სისტემის მოწინააღმდეგის როლში. გემზე ბატონი ნაოსნობის, მეურნეობაში მეურნეობის მცოდნე, ავადმყოფთან ექიმი – ამბობდა სოკრატე. მას ვერ გაუგია, თუ რატომ უნდა იყოს ბატონი შემთხვევით არჩეული კაცი. სწორედ პირველმა სოკრატემ წამოაყენა თეზა „კლასობრივი მართვისა“ და მართვის პრინციპების შესახებ. იგი უხსნის ნიკომახეს, რომ ლიდერი, რომელმაც იცის რა სჭირდება და იღებს კიდევც მას, შეიძლება იყოს კარგი მმართველი, სულ ერთია რას მართავს ის, გუნდს, ოჯახს, ქალაქსა თუ არმიას. სოკრატეს სახელმწიფოს კარგად მართვა და სამართლიანად მართვა ექვივალენტურ ცნებებად მიაჩნდა. ამის ნათელი ილუსტრაციაა სოკრატესა და მენონის დიალოგი. სოკრატე მენონს მიმართავს: „როგორ, განა შენ არ ამბობდი, კაცის სიქველე სახელმწიფოს უნარიანად მართვაა, ხოლო ქალისა–ოჯახის გაძღოლა? განა შეიძლება უნარიანად მართავდე სახელმწიფოს თუკი გონივრულად და სამართლიანად არ მართავ მას?“

სახელმწიფო მართვის შესახებ განსხვავებული მოსაზრება ჰქონდა პლატონს. ბერძენმა ფილოსოფოსმა ნაშრომში – „პოლიტიკა“ წარმოადგინა იდეალური სახელმწიფოსა და მისი მართვის პროექტი. პლატონი იდეალურ სახელმწიფოს სამწოდებად ჰყოფს: პირველი წოდება არის „დემოსი“, გლეხი, ხელოსანი და ვაჭარი. ისინი შრომობენ. სახელმწიფო მათი

აღზრდის საქმეში საფუძვლად დებს მორჩილებისა და თავდაჭერის გრძნობის გამომუშავებას. ეს ნოდება, პლატონის აზრით, მართვის საქმეში მონაწილეობას არ იღებს. მეორე ნოდება მეომართა ნოდებაა, რომელიც სახელმწიფოს არსებობის საფუძველია. იგი მმართველი კლასია. მესამე ნოდება არის მმართველთა ანუ ფილოსოფოსთა ნოდება. მათი მოვალეობაა კანონების შექმნა, ქვეყნის მართვა-გამგეობა.

პირველი ვინც სახელმწიფო მართვას მეცნიერული პოზიციებიდან იხილავდა დიდი ბერძენი ფილოსოფოსი და ენციკლოპედისტი არისტოტელე (ძვ.წ. 384-322წწ.) იყო. იგი დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდა სახელმწიფო მართვას, როგორც მეცნიერებას. არისტოტელე წერდა: „რამდენადაც მეცნიერება სახელმწიფოს შესახებ მეცნიერებათა მონაცემებს იყენებს და გარდა ამისა, კანონმდებლობით განსაზღვრავს თუ რა ნაბიჯები გადაიდგას და რისგან თავი შეიკავოთ, მაშინ მის მიზანს შეადგენს სხვა მეცნიერებათა მიზნები.“

თანამედროვე სახელმწიფო მართვის მეცნიერება კვლევისას იყენებს ისეთ სოციალურ მეცნიერებათა მიღწევებს, როგორცაა ფსიქოლოგია, ფილოსოფია, სოციოლოგია, პოლიტოლოგია, ეკონომიკა, იურისპრუდენცია და სხვა. მაგრამ ეს მეცნიერებანი სახელმწიფო მართვის მეცნიერების საგანს როდი წარმოადგენენ. თანამედროვე სახელმწიფო მართვის მეცნიერების საგანია სახელმწიფო ორგანიზაციის ზოგადი თეორიების შემუშავება, სახელმწიფო მოხელეთა საშტატო შემადგენლობის ოპტიმალური სტრუქტურის, პერსონალის მართვის, პოლიტიკური პროგნოზირების, გადანყვეტილებების მიღების შემუშავებისა თუ კრიზისულ სიტუაციებში სახელმწიფო მართვის მეთოდების საკითხების შესწავლა.

ხსენებული პრობლემები გარკვეულწილად არისტოტელეს პოლიტოლოგიურ თუ ფილოსოფიური ხასიათის თხზულებებშია მეტ-ნაკლებად გაშუქებული, მაგრამ ეს საკითხები სკრუპულოზურად მაინც მის ფუნდამენტურ ნაშრომში – „პოლიტიკაშია“ გაანალიზებული. აღნიშნულ ნაშრომში ღრმად და ყოველმხრივ გაანალიზებულია სახელმწიფო მართვის ორგანიზაციის ასპექტები. ავტორი ვრცლად მსჯე-

ლობს დემოკრატიული და ავტორიტარული მართვის მოდელების შესახებ, რაც დღესაც აქტუალურია სახელმწიფო მართვის თეორიასა და პრაქტიკაში. არისტოტელეს მიხედვით, დემოკრატიული მართვა შემდეგი ნიშნებით ხასიათდება: „ყველა ხელმძღვანელ პირს ირჩევს ყველა, ყველა ხელმძღვანელობს თითოეულს, თითოეული კი ყველას, თუმცა ყველა რიგრიგობით. ყველა თანამდებობა არჩევითია. არ შეიძლება ერთი და იმავე პირის მიერ ერთი და იმავე თანამდებობის ორჯერ დაკავება. სასამართლოში მონაწილეობს ყველა მოქალაქე. სახალხო კრება არის ყველაზე მთავარი ხელმძღვანელი ორგანო. ყველა თანამდებობა ანაზღაურებადია. დემოკრატიული სახელმწიფოს ძირითად პრინციპს თავისუფლება წარმოადგენს.“

არისტოტელეს თანახმად, დემოკრატიული მართვის საინააღმდეგო ფორმა ტირანიაა. ტირანული მართვის დროს მოქალაქენი ერთმანეთს არ ენდობიან, ქმედების უნარი არ გააჩნიათ და სულმდაბალნი არიან. ტირანს – წერს არისტოტელე „არასოდეს არ უყვარს არც ღირსეული და არც თავისუფალი ადამიანი, რადგან ამ თვისებების მქონედ ტირანი მხოლოდ თავის თავსა თვლის. ტირანები ცდილობენ, რომ ქვეშევრდომები სულმდაბალნი იყვნენ, უნდობლობა ჩამოაგდონ მოქალაქეთა შორის. ტირანები სდევნიან პატიოსან ადამიანებს, როგორც მათი ხელისუფლების მტრებს არა მხოლოდ იმიტომ, რომ ისინი არ ემორჩილებიან მათ დესპოტურ მმართველობას, არამედ იმიტომაც, რომ მათ ენდობიან, როგორც მისიანები, ისე სხვები, რადგან ისინი არ ასმენენ არც თავისიანებს და არც სხვებს. ტირანები ცდილობენ მოახდინონ მოქალაქეთა პარალიზება, რადგან უუნაროს არაფერი არ შეუძლია. ყველაფერი ეს ახასიათებს და იცავს ძალაუფლებას ტირანიისას, რომელსაც არავითარი ბოროტება არ აკლია.“

თანამედროვე დემოკრატიულ და ავტორიტარული მართვის სტილს არსებითი ცვლილებები არ განუცდია. დემოკრატიულია ისეთი მართვის სტილი, როდესაც პიროვნებისათვის მნიშვნელოვან მომენტად შრომა, მოღვაწეობა ით-

ვლება. მას უნარი შესწევს თვითმართვისა, თვითკონტროლისა და პასუხისმგებლობას არ გაურბის. დაშვებულია დისკუსია, ლიდერისადმი ერთსულოვანი მხარდაჭერა აუცილებელი არ არის. ავტორიტარული მართვის დროს კი, პიროვნება შრომას და პასუხისმგებლობას გაურბის. იგი უნდა აიძულო, კონტროლი გაუნო. ასეთი მართვის შემთხვევაში პასუხისმგებლობა და კონტროლი მართვის ზედა ეშელონებშია თავმოყრილი.

არისტოტელე განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს მართვის იერარქიული სტრუქტურისა და ფუნქციების განაწილების პრობლემებს. მისი აზრით, „თანამდებობის პირთა გარეშე სახელმწიფო ვერ იარსებებს, ხოლო წესრიგისა და განვითარების გარეშე შეუძლებელია სახელმწიფოს კარგად მართვა. პატარა სახელმწიფოებში ხელმძღვანელი თანამდებობების ნაკლები რაოდენობაა საჭირო, დიდ სახელმწიფოებში კი მეტი. არ უნდა გამოგვრჩეს მხედველობიდან საკითხი იმის შესახებ, თუ რომელი თანამდებობები უნდა გაერთიანდეს და რომელი დაიყოს.“

არისტოტელე საჯარო სამსახურის იერარქიულ სისტემაში დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდა ბაზრის მოედნის მოწესრიგებას და მის ხელმძღვანელობას. „აუცილებლად ყურადღებას მოითხოვს ბაზრის მოედანი. საჭირო იქნება თანამდებობა, რომელიც უხელმძღვანელებს ვაჭრობას და წესრიგს დამყარებს ბაზარზე. აგრეთვე ყურადღებას მიაქცევს ხელშეკრულებებსა და სახელმწიფოსთვის აუცილებლად საჭირო საქონლის ყიდვა-გაყიდვას.“ ამის შემდეგ და ამასთან ახლოს მდგომი საკითხი, რომელიც არისტოტელეს აზრით, მოითხოვდა ყურადღებას იყო „ქალაქის საზოგადო და კერძო ნაგებობები. ისინი წესრიგში უნდა იყვნენ. ხოლო სახლები და გზები, რომლებიც ინგრევა აღდგენილი და გასწორებულ იქნას.“ საჯარო სამსახურის მეორე მნიშვნელოვან სფეროდ არისტოტელეს ქალაქისა და მისი პერიფერიის კონტროლი მიაჩნია. ამ სფეროს ხელმძღვანელობა ორ პირზე უნდა იყოს განაწილებული. არისტოტელეს სიტყვით, „ერთი მათგანი აწარმოებს სახელმწიფოს შემოსავლის კონტროლს და მის

განაწილებას. მეორე თანამდებობის პირი აწარმოებს კერძო ხელშეკრულებებისა და სასამართლო განაჩენების ჩანერას. მასვე ეხება წერილობითი საჩივრების მიღება და სასამართლოში წარდგენა."

არისტოტელე მართვის იერარქიულ სტრუქტურაში რთულ და ძნელად შესაძლებელ კატეგორიათა რიცხვს მიაკუთვნებს სასამართლო გადაწყვეტილების სისრულეში მოყვანას, გადასახადების აკრეფასა და პატიმრებზე თვალყურის დევნებას, რადგან მათი ხელმძღვანელობა დიდ სიძულვილს იწვევს. სწორედ ამიტომაცაა, რომ ამ თანამდებობებზე მსურველი ცოტაა. თუ ვინმე თანახმაა, ის თავის ფუნქციებს არ ახორციელებს კანონების შესაბამისად. არისტოტელე აღნიშნული სფეროების ეფექტურად მართვისათვის გარკვეულ რეკომენდაციებს იძლევა: მისი რჩევით, თანამდებობა უნდა არსებობდეს არა ერთ, არამედ რამდენიმე სასამართლოში, ასევე სასურველია, რომ გადასახადების ამკრეფის თანამდებობა გაიყოს რამდენიმე პირს შორის, აგრეთვე მისი განაწილება იმ პირთა შორის, რომლებიც სხვა თანამდებობებსაც ასრულებენ, ზოგჯერ იმათ შორის, რომლებიც იწყებენ თავისი მოვალეობის შესრულებას.

პენიტენციალურ სისტემაში კი არისტოტელეს თანახმად ხელმძღვანელად არ უნდა დააყენონ მხოლოდ ერთი კაცი, ან ერთი და იგივე. კარგი იქნებოდა ახალგაზრდების გამოყენებაც, რომლებმაც სრულწლოვანებას მიაღწიეს. იერარქიული სტრუქტურის ქვედა რგოლში არისტოტელე სამხედრო სამსახურს ათავსებს, თუმცა მისივე განცხადებით, უფრო მეტად მნიშვნელოვანია, ვიდრე საჯარო სამსახურის ზემო აღნიშნული სფეროები, რადგან ისინი დიდ გამოცდილებას და საიმედოობას მოითხოვენ. ავტორის მიხედვით, „სამხედრო სამსახურის მართვისათვის ზოგიერთ სახელმწიფოში ბევრი თანამდებობა არსებობს, ზოგან ნაკლები. ასე მაგალითად, პატარა სახელმწიფოში ამ თანამდებობაზე მხოლოდ ერთი პირი ინიშნება. თუ სახელმწიფოში არსებობს ცხენოსანი არმია, ქვეითნი, მოისარნი და მეზღვაურნი, თითოეული ამ გა-

ნაყოფისათვის ინიშნება ცალკე ხელმძღვანელი და მათი ქვე-
განაყოფების ხელმძღვანელები."

არისტოტელე განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებდა ასევე სახელმწიფოს შემოსავლების ანგარიშგებას და მათ გაკონტროლებას. „საჭიროა არსებობდეს თანამდებობა, რომელიც მიიღებს ანგარიშს, გააკონტროლებს ამ თანხებს და სხვა მოვალეობა არ აკისრია.“ არისტოტელესეული სახელმწიფო მართვის სისტემასა და იერარქიული სტრუქტურის სქემაში წინა პლანზეა წამოწეული ეკონომიკური სფერო, მისი მართვის ორგანიზაცია და მეთოდები, რაც თანამედროვე ეპოქაშიც აქტუალურია. ეკონომიკური სფერო, რომელიც სახელმწიფოს ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქციათაგანია, სახელმწიფოს მიერ ეკონომიკის რეგულირებას ნიშნავს. ის სხვადასხვა მექანიზმით ხორციელდება. ტოტალიტარულ სახელმწიფოში ეკონომიკა გასახელმწიფოებრულია, ხოლო დემოკრატიულ ქვეყნებში საბაზრო პრინციპებია პრიორიტეტული. თანამედროვე პირობებში ამ ფუნქციის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ გამოასწოროს საბაზრო სტიქიის ხარვეზები.

არისტოტელესეულ სქემაში გამორჩეული ადგილი უკავია მართლმსაჯულებას, რომლის გარეშეც არისტოტელეს სიტყვით, „საზოგადოებრივი ურთიერთობა შეუძლებელია.“ თანამედროვე დემოკრატიულ სივრცეშიც სასამართლო, როგორც ხელისუფლების ერთ-ერთი შტო სახელმწიფო მართვაში აღმასრულებელ და საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან ერთად მონაწილეობს. სახელმწიფოს ყველა ორგანო ვალდებულია სასამართლოს მიერ მიღებული ყველა გადაწყვეტილებები შეასრულოს. თანამედროვე სასამართლო ხელისუფლებას აქვს სპეციფიური აპარატი. ზოგიერთ ქვეყანაში ესაა თვითონ მოსამართლენი და მოსამართლეთა ტექნიკური პერსონალი. ზოგში კი ე.წ. საგამომძიებლო მოსამართლენი, სასამართლო პროკურორები და კომენდანტები.

არისტოტელეს აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან და ამავე დროს საპასუხისმგებლო განშტოებებად მიაჩნია არმია, პოლიცია და

სასჯელალსრულების სამსახური, რომლებიც დღესაც სახელმწიფო აპარატში ერთობ განსაკუთრებულ ფუნქციებს ასრულებენ. ისინი აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან „მიკედლებული“ სახელმწიფოს მატერიალური დანამატებია, მაგრამ აღმასრულებელ ხელისუფლებას მნიშვნელოვანწილად აძლიერებენ.

არისტოტელეს სახელმწიფო მართვის მთავარ ფუნქციად, როგორც ეს მისეული სქემიდან ჩანს, კონტროლი მიაჩნია. მართლაც, კონტროლის გარეშე მართვა ვერავითარ წარმატებას ვერ აღწევს. კონტროლი მიღებული გადაწყვეტილებების სწორად გარკვევას გულისხმობს. კონტროლის ორი ძირითადი სახე არსებობს: შინაგანი და გარეგანი. შინაგანი კონტროლი მოცემულ მართვის ორგანოში შემონახვას ითვალისწინებს. გარეგანი კონტროლი კი ზემდგომი თუ სახელმწიფო კონტროლის სპეციალიზირებული ორგანოებისაგან, მოქალაქეებისა და საზოგადოებრივი გაერთიანებებისაგან ხორციელდება.

აღსანიშნავია, რომ არისტოტელესთან მართვის იერარქიული სტრუქტურა თითქმის არ არის გამიჯნული. თანამედროვე მართვის იერარქია კი თეორიულად და პრაქტიკულადაც დახვეწილი და მკვეთრად დეფინიცირებულია. არისტოტელე ვრცლად მსჯელობს გადაწყვეტილების მიღების საკითხზე, რომელიც სახელმწიფო მართვის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მომენტია. არისტოტელეს მიხედვით. „სწორი გადაწყვეტილება იგივეა, რაც კარგი გადაწყვეტილება და მას სიკეთე მოაქვს... ზოგს გადაწყვეტილებისათვის დიდი დრო სჭირდება, ზოგს ნაკლები. სისწრაფე არ ნიშნავს გადაწყვეტილების სისწორეს. სწორია ის გადაწყვეტილება, რომელიც საჭიროა და როდესაც საჭიროა სწორი გადაწყვეტილება არის ზოგადი, მიმართული კონკრეტული მიზნისაკენ. მაგრამ არსებობს ისეთი ზოგადი, რომელიც ზოგადივე მიზნისაკენ არის მიმართული. კონკრეტული გადაწყვეტილება კი კონკრეტულ მიზანს ისახავს.“

ამ ვრცელი ამონარიდიდან ნათლად ჩანს თუ რა დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდა არისტოტელე სწორი, მიზანმიმარ-

თული გადაწყვეტილების მიღებას. მაგრამ მას სამსუხაროდ ოდნავი მინიშნებაც კი არა აქვს გადაწყვეტილების მიღებისა და მისი შესრულების პროცედურებსა თუ მექანიზმებზე, რაც დღეს მეცნიერულად საკმაოდ კარგად შესწავლილი პრობლემაა. არისტოტელე ვრცლად მსჯელობს ასევე სახელმწიფო მართვის მთავარი ფიგურების – ხელმძღვანელისა და მოხელეების თვისებების შესახებ. მისი რეკომენდაციით, „ვისაც მაღალი თანამდებობის დაკავება სურს, მას უნდა ჰქონდეს სამი თვისება: 1. უნდა იყოს არსებული სახელმწიფო წყობილების მომხრე. 2. უნდა ჰქონდეს იმის უნარი, რომ შეასრულოს სახელმწიფო მართვის ურთულესი საქმეები 3. უნდა ჰქონდეს არსებული სახელმწიფოს შესაბამისი ზნეობა და სამართლიანობა... ხელმძღვანელის საქმე სახელმწიფო მართვა და სასამართლო გადაწყვეტილებების გამოტანაა. იმისათვის რომ სასამართლოს გადაწყვეტილებები სამართლიანი იყოს და ხელმძღვანელი თანამდებობები ღირსეულებზე იყოს განაწილებული, აუცილებელია რომ მოქალაქენი იცნობდნენ ერთმანეთის თვისებებს.“

თანამედროვე ტიპის სახელმწიფოს ხელმძღვანელის, სახელმწიფო მოხელეების წინაშე იგივე მოთხოვნები დგას. ზემოთაღნიშნული თვისებების გარდა, მათ უნდა გააჩნდეთ კომპეტენტურობა, პროფესიონალიზმი, მენეჯერული ანალიზისა და სწორი გადაწყვეტილების მიღების უნარი, დიპლომატიურობა, მომხიბვლელიობა. საყურადღებოა ასევე არისტოტელეს „პოლიტიკის“ ის ადგილები, სადაც განხილულია ემიგრანტთა როლისა და სახელმწიფო მართვაში მოსახლეობის საშუალო ფენის მონაწილეობის ასპექტები. „სტუმრობა უცხოელებისა, რომლებიც აღზრდილი არიან სულ სხვა კანონებზე, სახელმწიფოსათვის არაა სასარგებლო და ეწინააღმდეგება სახელმწიფოს კარგად მართვის საქმეს“ – წერს არისტოტელე. მართლაც, პრაქტიკულად დადასტურდა, რომ ემიგრანტების მოზღვავება, განსაკუთრებით კი მცირე სახელმწიფოებისათვის, დემოკრატიული ვითარების თვალსაზრისითაც წამგებიანია. რაც შეეხება სახელმწიფოს მართვაში მოსახლეობის საშუალო ფენის ჩართვას არისტოტე-

ლეს განმარტებით, „სახელმწიფო, რომელიც უფრო საშუალო ფენას ემყარება, ვიდრე მდიდრებს დემოკრატიას უახლოვდება და ის უფრო მყარია.“ თანამედროვე დემოკრატიულ ქვეყნებშიც სახელმწიფო უპირატესად საშუალო ფენა ემყარება, თუმცა სახელმწიფოს ამა თუ იმ პრინციპულ მართულებას, ზოგჯერ მსხვილი ბიზნესმენები განსაზღვრვენ.

ღირებულად გვეჩვენება ასევე არისტოტელეს მოსაზრება სახელმწიფო მართვაში და საერთოდ, პოლიტიკაში ახალგაზრდების მონაწილეობა-არმონაწილეობის შესახებ, რადღესაც აქტუალურად ითვლება. არისტოტელეს დასკვნით „ახალგაზრდები პოლიტიკოსებად ვერ გამოდგებიან, რადგან მათ გამოცდილება აკლიათ. პოლიტიკა ცოდნის პრაქტიკული დარგია. მას ნაკლები კავშირი აქვს თეორიასთან ახალგაზრდა ცხოვრებისეულ საქმეებში გამოუცდელი თუმცა მნიშვნელობა არა აქვს იმას, რომ მსმენელი წლოვანებით არის ახალგაზრდა, რადგან ადამიანის ნაკლი წლოვანებაზე კი არ არის დამოკიდებული, არამედ განცდებით აღსავსე ცხოვრებაზე და წვრილმანებით გატაცებაზე.“ არისტოტელე ნაშრომის სხვა ადგილას წერს: „ძალა აქვთ ახალგაზრდებს, გონიერება კი მოხუცებს, ამიტომ მათ ამის შესაბამისად უნდა გაინაწილონ ძალაუფლება, რაც იქნება სამართლიანი და სასარგებლო.“ ვფიქრობთ, სახელმწიფო მართვაში ახალგაზრდებისა და ასაკოვანი პირების ერთობლივი მონაწილეობა მართვის ეფექტურობისა და მისი ოპტიმაციისათვის მიზანშეწონილია, აუცილებელი და უდავოდ მომგებიანია.

ამრიგად, არისტოტელე სახელმწიფო მართვის თეორიის ფუძემდებლად შეიძლება ჩაითვალოს. მართალია, არისტოტელეს შემდეგ სახელმწიფო მართვის თეორიისა და პრაქტიკის პრობლემებს არაერთი მონოგრაფია მიეძღვნა, რომლებმაც განსაკუთრებული როლი შეასრულეს სახელმწიფო მართვის აზროვნების განვითარებისა და სახელმწიფო მართვის როგორც დამოუკიდებელი მეცნიერების ჩამოყალიბებაში მაგრამ არისტოტელეს მრავალი დებულება და კონცეფციები

სახელმწიფო მართვის მეცნიერებაში სახელმძღვანელოდ დღესაც გამოდგება.

სახელმწიფო მართვის შესახებ საინტერესო და ორიგინალური მოსაზრებები აქვს გამოთქმული დიდ ბერძენ ისტორიკოსსა და ფილოსოფოს—მორალისტს პლუტარქეს (ახ.წ. 46-127წწ.) ნაშრომში — „მორალია,“ რომელიც რამდენიმე დამოუკიდებელი ნაწარმოებისაგან შედგება. მათგან საკვლევი თემისათვის ღირებულად გვეჩვენება „მონარქიის, დემოკრატიისა და ოლიგარქიის შესახებ,“ „უნდა მონანილეობდნენ თუ არა მოხუცები სახელმწიფო მართვაში,“ „სახელმწიფოებრივი დარიგებები.“ პირველი ტრაქტატის განხილვიდან ჩანს, რომ პლუტარქე უპირატესობას დემოკრატიასა და ოლიგარქიასთან შედარებით, მონარქიულ წყობილებას ანიჭებდა, მაგრამ პატივისცემას იჩენდა რესპუბლიკური იდეალებისადმი. „სახელმწიფოებრივი დარიგებები“ რეკომენდირებულია სახელმწიფო მმართველებისათვის. პლუტარქეს თანახმად, მმართველმა კარგად უნდა შეისწავლოს ხალხის ხასიათი, დამაჯერებლად და მკაფიოდ უნდა საუბრობდეს, იუმორის გრძნობა უნდა გააჩნდეს; სახელმწიფო მოღვაწეობის დასაწყისში მმართველმა საგმირო საქმეების კეთებისაგან თავი უნდა შეიკავოს, რადგან იმ დროში ეს სახიფათო და შეუძლებელიც იყო. კარგი მმართველისათვის უმაღლეს ჯილდოდ უნდა ითვლებოდეს არა მატერიალური კეთილდღეობა, არამედ ხალხის ნდობა და სიყვარული. ტრაქტატში — „უნდა მონანილეობდნენ თუ არა მოხუცები სახელმწიფო მართვაში,“ პლუტარქე ამ კითხვაზე დადებითად პასუხობს: „პოლიტიკა სოლიდური ასაკის ხალხის საქმეა და არა პატივმოყვარე ახალგაზრდებისა. ამიტომაც თუ ძალა გერჩის ხანდაზმულობის ასაკშიც კი უარი არ უნდა თქვა სახელმწიფო მართვაში მონანილეობაზე.“

სახელმწიფო მართვის საკითხები გაშუქებულია ასევე რომაელი ისტორიკოსების, ფილოსოფოსებისა და სახელმწიფო მოღვაწეთა თხზულებებში. სახელმწიფო მართვისა და მმართველობის ფორმების შესახებ ვრცლად მსჯელობს დიდი რომაელი ორატორი და სახელმწიფო მოხელე მარკუს ტუ-

ლიუს ციცერონი (ძვ.წ. 106-43 წწ.), რომლის მოღვაწეობა დაემთხვა რომის ისტორიის იმ რთულ პერიოდს, როდესაც ხდებოდა მნიშვნელოვანი ძვრები რომაული საზოგადოების სოციალურ-პოლიტიკურ სფეროში. რომაული საზოგადოების ყურადღება ციცერონმა მიიპყრო, როგორც ორატორმა. ორატორულ ხელოვნებას კი მაშინ განსაკუთრებული სახელმწიფო მნიშვნელობა ენიჭებოდა. ციცერონის აზრით, მჭერმეტყველება მჭიდროდაა დაკავშირებული პოლიტიკასთან და ამდენად ორატორს მოეთხოვება იყოს განათლებული, მაღალი კულტურის პიროვნება. ორატორი, ციცერონის თანახმად, სახელმწიფო მოღვაწეა და არა სასამართლო ჩხირკედელი.

საინტერესოა ციცერონის მოსაზრება სახელმწიფოსა და რელიგიის ურთიერთმიმართების, მათი მართვის შესახებ ციცერონი წერდა: „ჩვენი წინაპარნი არასოდეს ისე კეთილგონიერნი და ღმერთაგან დაბრძენებულნი არ ყოფილან, როგორც მაშინ, როდესაც გადაწყვიტეს, რომ ერთი და იგივე პირები რელიგიასაც უნდა განაგებდნენ და რესპუბლიკასაც მართავდნენ.“ ამრიგად, აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და სასულიერო პირები საერთო ძალებით იცავენ სახელმწიფოს.

ციცერონის შრომებიდან ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს ნაშრომს – „სახელმწიფოს შესახებ,“ სადაც განზოგადებულია სახელმწიფო მართვისა და მმართველობის ფორმები. ციცერონის კონცეფციით, სახელმწიფო მმართველობის საუკეთესო ფორმაა ის, რომელშიც შერწყმულია მმართველობის სამივე ელემენტი: მონარქიული, არისტოკრატიული და დემოკრატიული. შერეული მმართველობის დროს უნდა არსებობდეს „გრადაცია ღირსების მიხედვით,“ რაც გამორიცხავს გადატრიალებებს და სიმტკიცეს უზრუნველყოფს. ციცერონი ქადაგებდა „წოდებათა თანხმობას“ რაც ხელს უწყობდა ინტერესთა ერთიანობასა და სახელმწიფო მართვის სრულყოფას.

დიამეტრალურად განსხვავებული მოსაზრება ჰქონდა სახელმწიფო მართვის შესახებ გამოჩენილ პოლიტიკურ

მოღვაწეს გაიუს იულიუს ცეზარს (ძვ.წ. 100-44წ.). სახელმწიფო მართვაში ცეზარი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებდა დროისა და გარემოების ფაქტორების გათვალისწინებას. ცეზარი წერდა: „ვინ გაკიცხავს თქვენს განაჩენს რესპუბლიკის მომსპობთა წინააღმდეგ – დრო, გარემოება, ბედი, რომლებიც ქვეყანას მართავენ.“ სწორედ დროისა და ვითარების სწორი ანალიზის შედეგი იყო, ის რომ ცეზარმა რომის რესპუბლიკურ სისტემას განაჩენი გამოუტანა. ცეზარის თანახმად, რესპუბლიკურმა მმართველობამ თავისი შესაძლებლობები უკვე ამოწურა და გარემოება მოითხოვდა ერთმმართველობის, დიქტატორულ სისტემაზე გადასვლას, რაც მან წარმატებით განახორციელა.

სახელმწიფო მართვის შესახებ საყურადღებო მოსაზრებას ვხვდებით რომაელი ისტორიკოსის პომპეუს ტროგუსის (ძვ.წ. I-ახ.წ. სს.) თხზულებაში – „ფილიპიკების ისტორია.“ ტროგუსის აზრით, ყველა ქვეყნისა და მათი მმართველების საქმე წინ მიდის იქამდე, ვიდრე მათში გაჩნდება ფუფუნებისა და სიმდიდრის დაგროვებისადმი მიდრეკილება; დეგრადაცია და ადამიანთა საზოგადოების დაქვეითება მაშინ იწყება, როცა იწყება ფუფუნება და სიმდიდრის დაგროვება.

ორიგინალური მოსაზრების შემცველია პლინიუს უმცროსის (ახ.წ. 62-113წწ.) თხზულება – „პანეგირიკი.“ პლინიუს უმცროსი რეალურად მიიჩნევს რესპუბლიკური წესების აღდგენას ტრაიანეს მიერ, რითაც უგულბებლყოფს რესპუბლიკური ორგანოების დაკნინების ფაქტს. ამას მოწმობს თუნდაც ის გარემოება, თუ რა დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდა პლინიუსი კონსულის თანამდებობას. სინამდვილეში ამ დროს ხდება კონსულის დანიშვნა, რაც ეწინააღმდეგება არჩევითობის რესპუბლიკურ პრინციპს. გულუბრყვილოა ასევე პლინიუსის მტკიცება, რომ მის დროს სენატი „ძველ რომაულ“ ორგანოს წარმოადგენდა. სინამდვილეში კი სენატის პოლიტიკური როლის შემცირება იმთავითვე იყო პრინციპის მიზანი.

სულ სხვა პრობლემა იდგა გამოჩენილი რომაელი ისტორიკოსის – სვეტონიუსის (ახ.წ. 70-160წწ.) წინაშე. მის კაპი-

ტალურ ნაშრომში – „თორმეტი ცეზარის ცხოვრება,“ განზოგადებულია კარგი მმართველის იდეა. მაგალითად, ავგუსტუსი დახასიათებულია, როგორც თავდაჭერილი, ცხოვრების გამოცდილებით დაბრძენებული მმართველი. ასევე უდგება სვეტონიუსი ტიტუსს, რომლის ჭაბუკურ სითამამეს უპირისპირებს მის თავდაჭერილობას და გონიერებას იმპერატორად ყოფნის დროს.

სვეტონიუსს კარგად ესმოდა, რომ რესპუბლიკური ტრადიციების თუნდაც ფორმალური აღიარება და რესპუბლიკური მართვის სისტემის ფორმალური თანაარსებობა ერთმართველობასთან, ამ უკანასკნელის განმტკიცების საშუალება იყო.

ამრიგად, ასეთია მოკლედ სახელმწიფო მართვის აზროვნების ჩამოყალიბებისა და განვითარების ისტორია ძვ.წ. III ათასწლეულიდან ახ.წ. III საუკუნემდე. დროის ამ ხანგრძლივი მონაკვეთის მანძილზე საფუძველი ჩაეყარა სახელმწიფო მართვის მეცნიერებას; გამოითქვა არაერთი ორიგინალური მოსაზრება, კონცეფცია, რომლებმაც განსაკუთრებული როლი შეასრულეს შემდგომი ხანის სახელმწიფო მართვის აზროვნების განვითარებასა და სახელმწიფო მართვის, როგორც დამოუკიდებელი მეცნიერული დისციპლინის ჩამოყალიბებაში.

სახელმწიფო მართვის აზროვნების განვითარება თავისებური, განსხვავებული გზით წარიმართა შუა საუკუნეების ეპოქაში. ამ დროს ყალიბდება ახალი, ორიგინალური იდეები და შეხედულებები სახელმწიფოებრივი მონყობის, ადმინისტრაციული სისტემების შესახებ. სახელმწიფო მართვის საკითხებისადმი განსაკუთრებულ ყურადღებას იჩენდნენ გერმანიასა და იტალიაში. ცნობილმა გერმანელმა რეფორმატორებმა და მოაზროვნეებმა – მარტინ ლუთერმა, იოჰან ებერლინმა და ჰელდრაიხ ცვინგლიმ, სახელმწიფო მართვის თეორიის განვითარებაში განსაკუთრებული როლი შეასრულეს.

მარტინ ლუთერი ურთიერთსასარგებლო სამსახურის სისტემიდან განსაკუთრებით ქვეყნის მართვის საქმეს გამოჰყოფს. მისი აზრით, მართვა უაღრესად მძიმე და სასარ-

გებლო შრომაა, რომელსაც დიდი ფიქრი და საზრუნავი ახლავს. ლუთერი წერს: „მთავრის კვერნის ქუდის ქვეშ დამალულია იმდენი ფიქრი და საზრუნავი, რამდენიც თმია ამ ქუდექვეშ“. ლუთერი არ გამორიცხავს, რომ მმართველს უნდა გააჩნდეს სიმდიდრე, დიდება და ძლიერება, მაგრამ ამას ნაკლები მნიშვნელობა აქვს. ქვეყნის მართვისათვის გადამწყვეტია ის, თუ რაოდენ დიდია მასში „ბუნებრივი გონება და ბუნებრივი სამართალი“. ამ სათნოებით შემკობილ მმართველს, ლუთერი ღმერთის რჩეულად მოიხსენიებს. მიაჩნია, რომ მას მეტი სარგებლობა მოაქვს ქვეყნისა და ხალხისათვის.

ლუთერი ერთმანეთისგან მიჯნავდა საერო და სასულიერო მართვის სფეროებს. იგი არა მარტო საერო ხელისუფლებას ათავისუფლებს ეკლესიის მეურვეობისაგან, არამედ ეკლესიის თავისთავადობასაც აღიარებს. ლუთერი ოცნებობდა ისეთ ხელისუფლებაზე, რომელიც ერთდროულად იქნებოდა ღვთისმომში და ბრძენიც. ასეთი ხელისუფალი „ღვთის წყალობის უტყუარი ნიშანია მოცემული ქვეყნისათვის“ - აცხადებდა ლუთერი, მაგრამ როგორც მმართველი, რომელსაც არაქრისტიანთა დამორჩილებაც უნევს, ვერ დაეყრდნობა მხოლოდ ჰუმანურ მეთოდებს, მან უნდა გამოიყენოს მახვილი, ძალა, კანონები. ლუთერის აზრით, საზოგადოებაში, სადაც უმრავლესობას „არაქრისტიანები“ შეადგენენ, არ შეიძლება ვიხელმძღვანელოთ სახარების მიხედვით, რომ სახარებით მართვა ვერ მოიტანს სასურველ შედეგს. ლუთერი არ გამორიცხავს ხელისუფალთა სადამსჯელო ფუნქციას, თუმცა იგი როდი მიაჩნდა გადამწყვეტ ფაქტორად. ლუთერი ხაზგასმით აღნიშნავდა, რომ ადამიანების მართვისას შიშველ „ძალასა და ხელკეტს“ არ მოაქვს სასურველი გაუმჯობესება, რომ ძალდატანება ველური, უგუნური საქმეა, რომ მხოლოდ ცხოველებს მართავენ ძალდატანებით და ეშმაკური ფანდებით; ადამიანის წარმატებით მართვა, ლუთერისაზრით, - მხოლოდ ისეთ მმართველებს შეუძლიათ, ვინც ფლობს გონებასა და ცხოვრებისეულ გამოცდილებას.

ამრიგად, თუ ერთ შემთხვევაში ლუთერი საერო ხელისუფალთ რელიგიური პასუხისმგებლობისაგან ათავისუფლებ-

და და კანონების მკაცრ აღსრულებაში ხედავდა წესრიგის დაცვის გარანტიას, მეორე შემთხვევაში კი ხელისუფალთაგან მოითხოვდა ქვეშევრდომთა ინტერესების დაცვას.

იოჰან ებერლინის აზრით, მართვის უმაღლესი ინსტანცია სამეფო ხელისუფლება, თუმცა მეფე განუსაზღვრელი უფლებებით სარგებლობს. მეფეს, რომელსაც მთავრების წრიდან ირჩევენ, არა აქვს უფლება მთავრების დაუკითხავად იმოქმედოს. ებერლინი ვრცლად მსჯელობს მაღალი თანამდებობის პირების – მამასახლისის, ფოგტის, ბარონის, პერცოგის უფლება-მოვალეობათა შესახებ. ებერლინი ღრმად და დარწმუნებული იმაში, რომ აღნიშნული თანამდებობის პირები თავიანთ ხელისუფლებას მოეკიდებიან, როგორც საზოგადოებრივად სასარგებლო შრომასა და არა როგორც გამორჩენის საშუალებას. ებერლინი მათგან ხალხის ინტერესების დაცვას და საზოგადოებრივ წესრიგს მოითხოვს. მათ უნდა შეექმნათ ისეთი პირობები, რომ ქვეყანაში არ ყოფილიყო არცერთი მათხოვარი; თანამდებობის პირებს უნდა ეზრუნათ, ასევე სარწმუნოებრივი და ზნეობრივი სინმინდისათვის.

ებერლინი ხელისუფალთაგან ადამიანთა შრომითი საქმიანობის სწორად წარმართვასა და გაკონტროლებასაც მოითხოვდა. მის თანახმად, ხელისუფლებას აღმშენებლობითი მოვალეობაც უნდა დაეკისროს. ებერლინი მოითხოვს, რომ ხელისუფლების ინიციატივით წარიმართოს ქალაქებში ახალი სახლების მშენებლობა და ძველი შენობების განახლება; ხელისუფალთ მოქალაქეთა ჩაცმულობასა და გარეგნობაზეც უნდა მიექციათ ყურადღება. მათ არ უნდა დაემვათ ის, რომ ქალისა და მამაკაცის ტანსაცმელი ერთნაირი ყოფილიყო. ადამიანებს უნდა ცმოდათ კოხტად და ლაზათიანად, მაგრამ არა გამომწვევად. ხელისუფალთა ერთ-ერთ საპატიო მოვალეობად ებერლინს სწავლა-განათლებისათვის ზრუნვააც მიაჩნია. იგი კატეგორიულად მოითხოვს, რომ მმართველებმა დაწყებითი განათლების გარეშე არცერთი ბავშვი არ დატოვონ. როგორც ჩანს, ებერლინისეული ხელისუფლება ხალხის კეთილდღეობის სამსახურში ჩაყენებული და ხალხის ნების აღმსრულებელია, რომელიც უნდა დაკმაყოფილებულიყო იმ

გასამრჯელოთი, რაც დაწესებული იყო თანამდებობის სიდიდის გათვალსწინებით.

სახელმწიფო მართვის შესახებ ორიგინალური მოსაზრებები გამოთქვა ჰელდრაიხ ცვინგლიმ. ლუთერისაგან განსხვავებით, რომელიც ქვეყნის მართვის საქმეში გადამწყვეტ მნიშვნელობას მმართველის სიბრძნესა და უნარს ანიჭებდა, ცვინგლი მმართველის გონებიდან გამომდინარე „ადამიანურ სამართალს“ მოკლებულ ადგილს უტოვებდა და მიიჩნევდა, რომ ხელისუფალს, როგორი ნიჭიერიც არ უნდა იყოს იგი, არ შეუძლია ღვთაებრივი სამართლის ტოლფასი კანონები შექმნას. ამიტომაც, მისი აზრით, ყველაზე ჭკვიანური ის იქნებოდა, თუ ხელისუფალი სამართალს შეუხამებდა ბიბლიას, ღვთაებრივ თუ ბუნებრივ კანონებს. მხოლოდ ამ გზით შეძლებდა იგი საზოგადოებრივი სიმშვიდისა და წესრიგის უზრუნველყოფას და სამართლიანობის დამყარებას ქვეყანაში. მართალია, ამ მსჯელობაში არის ჰუმანიზმის ელემენტები, მაგრამ სახარების მცნებებით ქვეყნის მართვა რეალობას მოკლებულია.

სახელმწიფო მართვის შესახებ ასევე ორიგინალური თეორიების ავტორია XVI საუკუნის გამოჩენილი იტალიელი მოაზროვნე ფ. კომინი. კომინის აზრით, ისტორიას პოლიტიკოსები ქმნიან და მისი კურსი განისაზღვრება იმით, თუ რამდენად ფლობენ ისინი მართვის ხელოვნებას და რამდენად აცნობიერებენ მათზე დაკისრებულ მოვალეობებს. კომინმა თავისი წინამორბედების მსგავსად, სახელმწიფო ხელისუფლება მონარქში განსახიერებული იხილა. ამან განაპირობა, რომ მის პოლიტიკურ იდეებში ძირითადად მონარქის მოვალეობები და ღირებულებები აისახა. სხვა მწერლებისაგან განსხვავებით თვალში საცემია კომინის პოლიტიკური შეხედულება ხელმწიფის სამართლიანობაზე. აქ მას მორალის პრობლემა პოლიტიკაში უკანა პლანზე გადააქვს. მისი იდეალი ბრძენი მმართველია. ყოველივე ეს კი ადამიანურ ცხოვრებასა და მოღვაწეობაზე მისი პრაგმატული შეხედულებებიდან გამომდინარეობს. ადამიანს სახელმწიფო მართვისა და პოლიტიკური მოღვაწეობისათვის, უპირველეს ყოვლისა, დიდი ცოდ-

ნა და სოლიდური პოლიტიკური გამოცდილება სჭირდება, რისი წყალობითაც იგი ბრძენი ხდება. კომინი ამბობს: „დამიჯერეთ, ღმერთმა ხელმწიფება დააარსა მეფის მოვალეობად არა იმისთვის, რომ იგი სულელებმა დაიკავონ . . .“

ბრძენი მონარქის მთავარ თვისებად კომინი ნიჭიერებას და საქმეთა თავად გაძღოლის სურვილს ასახელებს. მმართველმა ძალაუფლება უნდა შეინარჩუნოს ისე, როგორც არაფერი სხვა. მხოლოდ უნიჭო და უმეცარი მმართველები გადასცემენ საკუთარ ძღვევამოსილებას მრჩეველებს, ჭკვიანი მონარქი კი ქვეყანას ერთპიროვნულად მართავს.

კომინი ხაზს უსვამს ბრძენი მონარქის როლს დიდებულთა შორის განხეთქილების ლიკვიდაციისა და გაფრთხილების საქმეში. ამავე დროს ღირსების საკითხში მმართველს აკისრებს სხვადასხვა ვალდებულებებს: 1. მმართველი უნდა ფლობდეს მოხერხებას, რომ აჯობოს მტრებს და მოიპოვოს გავლენა მათზე; 2. მას ევალება, არ დაუშვას მტრობა მის გარშემომყოფთა შორის, რაც ხელს შეუწყობს ქვეყანაში არეულობას. საბოლოოდ ბრძენი მმართველი შიძლება ასე განვმარტოთ: ეს არის ხელისუფალი, რომელსაც გააჩნია ნიჭი ხელში ეკავოს სახელმწიფო მართვის სადავეები და რომელსაც შეუძლია თავიდან აიცილოს და ჩაახშოს შინაომები. ასეთ მმართველს შესწევს ძალა მშვიდობა და წესრიგი დაამყაროს.

კომინის აზრით, განაკუთრებული პოლიტიკური სიბრძნეა საჭირო საერთაშორისო ურთიერთობებში. ღმერთის მიერ დადგენილი კანონზომიერებით სახელმწიფოთა ინტერესების შეჯახება გარდაუვალია. მმართველს ისლა დარჩენია შეტაკების საკითხი მოხერხებულ პოლიტიკური მეთოდით გადაჭრას. კომინი უპირატესობას დიპლომატიას ანიჭებს. მისი აზრით, საომარი ქმედებები ხშირად შემთხვევაზეა დამოკიდებული, რასაც საშინელი შედეგები მოჰყვება. ამიტომ მმართველმა ომები ყველანაირად თავიდან უნდა აიცილოს. ომი მხოლოდ გარდაუვალობის შემთხვევაშია გამართლებული, როდესაც ყველა გზა მოჭრილია და გამოსავალი არ არის. ომის სანარმოებლად დიდი ცოდნა და გონებაა

საჭირო. კომინი ზოგ შემთხვევაში ომს ღვთის ნებად მიიჩნევს, ზოგჯერ კი ადამიანთა ქმედებად და სურვილად წარმოგვიდგენს. კომინი ომსა და დიპლომატიას არ ენინაალმდებება. მას მიაჩნია, რომ ისინი ერთმანეთს არ უნდა გამოორიცხავდნენ და ერთი მეორეს უნდა ავსებდეს. კომინისათვის დიპლომატია არის ხელოვნება, სადაც მმართველს შეუძლია თავისი ცოდნის, გამოცდილებისა და სიბრძნის საუკეთესო რეალიზაცია მოახდინოს. იგი დიპლომატიაში ისეთ სხვადასხვა ხრიკების მომხრეა, როგორცაა: დიპლომატიური შპიონაჟი, ელჩების მიერ მოწინააღმდეგის გარშემომყოფთა მოსყიდვა. ამასთან ერთად ქება იმ ბრძენი მმართველებისა და ელჩებისა, რომელთაც შეუძლიათ ამის კეთება.

ელჩის პორტრეტი კი კომინს ასე აქვს წარმოდგენილი: „მოლაპარაკება მმართველის უერთგულესმა მსახურებმა უნდა აწარმოონ. ისინი უნდა იყვნენ საშუალო ასაკის, რათა ახალგაზრდებმა თავიანთი სისუსტისა და გამოუცდლობის გამო რაიმე მზაკვრულ შეთანხმებაში არ მიიღონ მონაწილეობა, ხოლო უკან დაბრუნებულებმა რაიმე სულელური ცნობით არ შეაშინონ მმართველი. უპირატესობა კი ჯობია მიანიჭონ მას, ვინც ადრე ხელმწიფისგან მოწონებული და დაჯილდოებული იყო. ყოველ შემთხვევაში, საჭიროა ბრძენი ელჩების გაგზავნა, ვინაიდან სულელისგან არასოდეს სარგებელი არ იქნება. კომინისათვის დიპლომატია არის ფარული ბრძოლა, სადაც ბრძენნი იმარჯვებენ. მკვლევარები ხშირად კომინს მაკიაველთან აიგივებენ.

ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ მმართველის მიერ სახელმწიფო საქმეების თავად გაძლოლაში კომინი სულაც არ გულისხმობს ერთპიროვნულ მართვას. მისი აზრით, ბრძენი მმართველი წარმატებას ვერ მიაღწევს, თუ სხვების აზრს არ გაითვალისწინებს და ერთპიროვნულ გადაწყვეტილებებს მიიღებს. მმართველმა უნდა მოისმინოს ხალხის რჩევები, მას გამოცდილი მრჩევლები უნდა ჰყავდეს, ხოლო შემდეგ არჩევანი საჭიროებისამებრ გააკეთოს. საბოლოო გადაწყვეტილებების მიღება სხვისი აზრის გაუთვალისწინებლად, მმართველისათვის დამღუპველი იქნება.

XV საუკუნის სამეცნიერო ლიტერატურაში რჩევა მატერიალურ დახმარებასთანაც არის გაიგივებული. მმართველები ხშირად ამა თუ იმ საკითხში რჩევის საკითხავად მიმართავდნენ ასტროლოგებს, განდეგილებს, წინასწარმეტყველთ და მქადაგებლებს. სწორედ სიტყვაში იყო ჩადებული მსოფლიოს სიბრძნე. ისიც უნდა აღვინიშნოთ, რომ შუა საუკუნეების იტალიაში რჩევას თავისი საკუთარი ფორმულირებაც კი ჰქონდა, რაც ასე ჟღერდა: „მრჩეველი უფრო მეტს ნიშნავს, ვიდრე შემსრულებელი“. კომინის აზრით, ძლიერი სახელმწიფოს საწინდარი არა მხოლოდ ბრძენი მმართველია გამოცდილი მრჩეველებით, არამედ მმართველი ზედაფენების – დიდებულებისა და მოქალაქეთა მაღალი საზოგადოების მხარდაჭერაც, რაც განხორციელებულია ნოდებრივი იერარქიის წარმომადგენლობით. კომინი ნოდებრივი იერარქიის წარმომადგენლობას „წმინდას და სამართლიანს“ უწოდებს. იგი ასწლიან ომში ინგლისელთა წარმატებას სწორედ პარლამენტის მეშვეობით მართვას მიაწერს. მმართველის პოლიტიკის ძირითადი მიზანი ძლიერი, სტაბილური სახელმწიფოს შექმნაა, რომელიც მშვიდობით იქნება უზრუნველყოფილი.

სახელმწიფო მართვის აზროვნების განვითარებაში ფასდაუდებელი წვლილი შეიტანა ალორძინების ეპოქის დიდმა იტალიელმა ფილოსოფოსმა და სახელმწიფო მოღვაწემ ნიკოლო მაკიაველიმ (1469-1527/55). მისი პოლიტიკური ტრაქტატი „მთავარი“, დღესაც კი სამაგიდო წიგნად არის ქცეული მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნების ცნობილი პოლიტიკოსებისა და დიპლომატებისათვის.

მაკიაველის „მთავარში“ ნაკლებად ჟღერს რესპუბლიკურ-დემოკრატიული იდეები – ავტორის მსოფლმხედველობის არეალში უპირატესად მოქცეულია პოლიტიკა, პოლიტიკური ბატონობის მექანიზმები, სახელმწიფო მართვის ხელოვნება, ხელისუფლების მოპოვებისა და შენარჩუნების მეთოდები. ნაშრომში გაიდევალებულია ძლიერი, ერთპიროვნული მმართველი ხელისუფლება. მაკიაველის აზრით, მმართველის ხელისუფლება თუ მტკიცე საფუძველზე არაა აშენებული, ის დროის მცირე მონაკვეთში დაინგრევა. ყველა სა-

ხელმწიფოში კი ხელისუფლების საფუძველს წარმოადგენს კარგი კანონები და ორგანიზებული არმია.

აღსანიშნავია, რომ მკვლევართა გარკვეული ნაწილი „მთავარს“ მსჯელობების კონტექსტში და იმდროინდელ იტალიაში შექმნილი ვითარების გათვალისწინებით განიხილავს, მაგრამ ამ წესს იშვიათად იცავენ, ვინაიდან მაკიაველი რეალპოლიტიკის თეორეტიკოსი იყო. ვფიქრობთ, რეალპოლიტიკის ზოგადად გაგება თავად მაკიაველის ადეკვატურად გააზრების ტოლფასია. მაკიაველის შემთხვევაში, რომელიც პოლიტიკურ ფილოსოფოსებს შორის ყველაზე ნაკლებად ფილოსოფიური იყო, მკითხველი უნებლიედ თავს არიდებს მისი შეხედულებების მთლიანობაში აღქმას. ამის ნაცვლად, მის პოლიტიკურ ნაწერებში ეფლობა და ამოკრეფს მაქსიმებს, რომლებიც შეიძლება განმანათლებელი, შემადრწუნებელი ან სულაც, სახალისო იყოს, რადგან ჟან-ჟაკ რუსომ „მთავარს“ სატირა უწოდა.

ცნობილ ფრაზას - „მიზანი ამართლებს საშუალებებს,“ ხშირად და არცთუ ისე სამართლიანად, მაკიაველის პოლიტიკური აზროვნების შემაჯამებელ ეპიგრამად მიიჩნევენ. უსამართლობა იმაში მდგომარეობს, რომ აქ არ არის ნახსენები ის ორმაგი წინაპირობა, რომელზეც მაკიაველი საუბრობს. ეს მიზნები ამართლებს საშუალებებს, შესაფერისი საშუალებები კი იმის მიხედვით განისაზღვრება, თუ რა პირობებში ხდება მიზნებისაკენ სწრაფვა. თუ გსურს, რომ საკუთარ სახელმწიფოში ძალაუფლება შეინარჩუნო და შენი სახელმწიფო სხვა სახელმწიფოთა გარემოში გადარჩეს, მაშინ შენი მხრიდან შეიძლება გამართლებული იყოს ისეთი ქმედებები, რომლებიც ხშირად უზნეობად იწოდება. საშუალებებს ზოგიერთი მიზანი ამართლებს და არა ყველა. „გაკიცხვის ღირსია ის, ვინც განადგურების მიზნით სჩადის ძალადობას და არა ის, ვინც კეთილი მიზნების მისაღწევად მიმართავს.“ კონსტრუქციული მიზნების არსებობისას უღირსი საშუალებების გამოყენების მართებულობა „კონკრეტულ აუცილებლობაზეა“ დამოკიდებული. ადამიანები წარმატებას მაშინ აღწევენ, როდესაც მათი ქმედებები „გარემოებათა შესაბა-

მისია." მაკიაველის თანახმად, მთავარს „უნდა ჰქონდეს უნარი, მიხედეს, თუ საიდან უბერავს ქარი და რას მოითხოვს ბედის ცვალებადობა და.... აგრეთვე, თუ შესაძლებელია, ბოროტებაც ჩაიდინოს.“

აბათილებს თუ არა ეს ორმაგი წინაპირობა იმ ორ კრიტიკულ შენიშვნას, რომელიც მის მიმართ ყველაზე ხშირად გაისმის? პირველი მათგანი შემდეგი კითხვითაა გადმოცემული: შეიცავდა თუ არა მაკიაველის მიერ შემოთავაზებული მეთოდები წარმატების ალბათობას – შესაძლებელი იყო კი, მათი გამოყენების შემთხვევაში, იტალიის გაერთიანება თუ ეს მეთოდები არსებითად ისეთი ქმედებების კოდიფიკაციას წარმოადგენდა, რომელმაც იტალია სამთავროებს შორის შეიარაღებული დაპირისპირების ასპარეზად და, შესაბამისად, უცხო ქვეყნების ნადავლად აქცია? მეორე კრიტიკულ შენიშვნას კი, რომელიც პირველთან საკმაოდ მჭიდროდაა დაკავშირებული, ასეთი შეკითხვის სახე აქვს: ნუთუ ის, ვინც მოქმედებს პრინციპის თანახმად – მიზანი ამართლებს საშუალებებს, სინამდვილეში არ აღმოაჩენს, რომ მიზანი მის მიერ გამოყენებული საშუალებებით განისაზღვრება? ამ შეკითხვებზე ისეთი პასუხის გაცემა შეიძლება, რომლებიც თითქოს ნიადაგს აცლის მაკიაველის მოძღვრებას, მაგრამ სინამდვილეში ვერ ახერხებს ამას, რადგანაც ვერ წარმოაჩენს წარმატების მომტანი ქცევის ალტერნატიულ ტიპებს, რომლებსაც ამა თუ იმ მთავარმა შეიძლება მისდიოს. მაკიაველის მიერ აუცილებლად მიჩნეულ საშუალებათა გამოყენების სურვილი წარმატების მხოლოდ მცირე შესაძლებლობას თუ იძლეოდა, მაგრამ რამდენად ფართო იყო არჩევანი? მთავრისადმი მიცემული რჩევების სავარაუდო მაკიაველისტური ხასიათი შეიცვლება, თუ მისი ანალიზის თითქმის ტრაგიკულ ბუნებას მივიღებთ მხედველობაში. „ადამიანი, რომელსაც სურს, ყველგან და ყოველთვის სიკეთე აკეთოს,“ – წერს იგი, – „აუცილებლად დამარცხდება, რადგან მის გარშემო უამრავი უკეთური ადამიანია..“ „თავად მაკიაველი,“ – აღნიშნავს გ. მეტინგლი, – „პრაქტიკაში მაკიაველისტი არ იყო.“ ხოლო ჯ.

მილი გაგებით ეკიდება იმ ფაქტს, რომ იმდროინდელ გარემოებებში „კარგი ადამიანებიც კი საკუთარ სინდისს მხოლოდ მიზნების შერჩევისას უგდებდნენ ყურს... მაკიაველი იყო ნამდვილი პატრიოტი, თავისუფლების მოყვარული და საკუთარი ქვეყნისათვის სიკეთის მოსურნე, მაგრამ არ სურდა, ხმლით ებრძოლა მათ წინააღმდეგ, ვინც ხანჯლით იბრძოდა.“

ამან შესაძლოა არ შემატოს მიმზიდველობა უზნეო ქცევას, მაგრამ იმის მტკიცება, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში უზნეო ქცევა საჭიროა, რადგან სხვებიც შესაძლოა ასევე მოიქცნენ, მართლაც, ამცირებს ამ სიტყვის უარყოფით მნიშვნელობას და მას უადგილოდ აქცევს. ადამიანები კანონს მიმართავენ, მხეცები კი ძალას იყენებენ. მთავარს შესაძლოა ამ უკანასკნელის მოხმობა მოუხდეს – არა იმიტომ, რომ ეს უკანასკნელი უფრო კარგია, არამედ იმიტომ, რომ პირველი ხშირად საკმარისი არ არის.

მაკიაველს არ გამოჰპარვია ის აზრი, რომ ერთი ადამიანის ცბიერებამ მეორე ადამიანს სიცრუისკენ შეიძლება უბიძგოს, მაგრამ მას არ უცდია თვალის დახუჭვა ამ დილემაზე და იმის მტკიცება, რომ ადამიანი სანდო გახდება, თუკი მას ვენდობით. მაკიაველის დროინდელ იტალიაში ძნელი იყო ამგვარად აზროვნება. ადამიანები „იძულებულნი“ იყვნენ, ბოროტება ჩაედინათ, რადგანაც კარგად აღზრდილნი და ზნეობრივი ადამიანები ძალიან ხშირად მარცხს განიცდიდნენ. ამავე დროს, იგივე ემართებოდათ ბოროტებსა და გაიძვერებსაც. იმისათვის, რომ სრულად აღვიქვათ მაკიაველის მიერ პოლიტიკის მოთხოვნილებათა წვდომის სიღრმე, მესამე წინაპირობაც უნდა დავამატოთ, როგორც ამას თავად მაკიაველი აკეთებდა. ის თუ რა უნდა მოიმოქმედოს მთავარმა, რათა საკუთარი წარმატების ალბათობა გაზარდოს, დამოკიდებულია მიზანზე, რომელსაც იგი ესწრაფვის, პირობებზე, რომლებშიც იგი ამ მიზნის მიღწევას ცდილობს და თავად მთავრის თვისებებზე. მაკიაველის ნაშრომების კითხვისას, მესამე ფაქტორი ძალიან ხშირად ყურადღების მიღმა რჩება. როდესაც დიდება ქრება, ხოლო მაკიაველს სჯეროდა, რომ ის გამ-

ქრალი იყო, ისეთი რჩევაა საჭირო, რომლის გათვალისწინება გონებაზეზღუდულ ადამიანებსაც კი შეუძლიათ, მაგრამ იგი მკაფიოდ განმარტავს, რომ მისი შეფასებით, ადამიანის მხოლოდ ორმა ტიპმა შეიძლება მიაღწიოს წარმატებას: პიროვნებამ, რომელსაც შეუძლია, მუდმივად მხეცივით იმოქმედოს ან იმან, ვინც ჭეშმარიტად ადამიანია. ფილიპე მაკედონელის გზა – წერს იგი, - უდავოდ „სასტიკი და ყოველივე ცივილიზებული დამანგრეველი, არც ქრისტიანული და არც ადამიანური იყო და ამიტომაც, მას ყველა უნდა ერიდოს. სჯობს იცხოვრო, როგორც უბრალო მოქალაქემ, ვიდრე იყო მეფე უამრავი ადამიანის სიცოცხლის ფასად. მიუხედავად ამისა, ყველა, ვისაც პირველი, ჰუმანური გზის არჩევა არ სურს, მეორე, ბოროტ გზას უნდა გაჰყვეს, თუ საკუთარი ძალაუფლების შენარჩუნება სწადია“. მთავრისადმი მაკიაველის რჩევის არსი აიხსნება არა მარტო იმ ფაქტით, რომ ამქვეყნად კეთილი ადამიანებიც ვერ აღწევენ ხშირად წარმატებას, ისევე როგორც ბოროტები, არამედ იმ გარემოებითაც, რომ ჩვენს შორის ძალიან ცოტა წმინდანია. ვისთვის უნდა მიემართა მაკიაველის? თუმცა, იგი არცერთ ტიპს არ უპირისპირდებოდა. მისი ყველაზე უფრო მკაცრი შეფასებები ეხება მათ, ვინც საშუალო გზის არჩევას ცდილობს.

და მაინც, რატომ უნდა მივიჩნიოთ საშინაო წესრიგის დამყარებისა და გარეშე მტრებისგან ქვეყნის დაცვის საქმეში მთავრის წარმატება ისეთ კრიტერიუმად, რომელიც ნებისმიერ ქმედებას გაამართლებს? რატომ უნდა განვსაზღვროთ წარმატებულობა მთავრის ან სახელმწიფოს ინტერესებისა და არა, თუნდაც ზნეობრივი ცხოვრების მიხედვით? ეს შეკითხვა ფუნდამენტურ, მაგრამ არც თუ ისე ძნელ საქმეს წამოჭრის. მაკიაველი, ისევე როგორც, რუსო და კანტი საშინაო წესრიგსა და საგარეო უსაფრთხოებას ადამიანებისათვის თავისუფალი და ღირსეული ცხოვრების შესაძლებლობის გაჩენის აუცილებელ წინაპირობად მოიაზრებდა. პოლიტიკის შესწავლა, ასეთ შემთხვევაში, ყველაზე უფრო მნიშვნელოვან კვლევად იქცევა. პოლიტიკის ხელოვნება კი – ყველაზე უფრო დამსახურებულ საქმედ. ამრიგად, მაკიავე-

ლი იტალიას ადარებს „ქვეყანას სადინარი არხებისა და ჯე-ბირების გარეშე,“ რომლებიც მას უცხო დამპყრობლებისგან დაიცავდა და აღნიშნავს, რომ ის „სათანადოდ დაცული რომ ყოფილიყო, გერმანიის, ესპანეთის ან საფრანგეთის მსგავსად, მომხდარი „წყალდიდობა“ ასეთ დიდ ნგრევას არ გამო-ინვევდა ან საერთოდ არ მოხდებოდა.“ თუ სისასტიკის წყა-ლობით სადინარი არხებისა და ჯებირების აგება და შენარ-ჩუნება ხერხდება, მაშინ სისასტიკე ყველაზე დიდი გულმონ-ყალებაა, ხოლო თუ კეთილი ქცევა მათ ნგრევას ინვევს, მა-შინ სიკეთე ყველაზე დიდი ბოროტებაა. როგორც ჩანს, მაკი-აველი რეალპოლიტიკის გამოკვეთილი მხარდამჭერია, რე-ალპოლიტიკა კი არასაკმარისად კონკრეტულად განსაზ-ღვრული მეთოდია, რომელიც აუცილებლობას წარმოადგენს მაშინ, როდესაც ამა თუ იმ მიზნისაკენ სწრაფვა გარკვეულ პირობებში ხორციელდება.

ამგვარად, შუა საუკუნეების ეპოქის მოაზროვნეების თე-ორიებმა თუ კონცეფციებმა განსაკუთრებული როლი შეას-რულეს შემდგომი, ახალი პერიოდის სახელმწიფო მართვის აზროვნების განვითარებაში.

სახელმწიფო მართვის აზროვნება, როგორც აღინიშნა, პოლიტიკური მეცნიერების ფრიად მნიშვნელოვანი და ამავე დროს პერსპექტიული მიმართულებაა. ის წლების განმავლო-ბაში ვითარდებოდა ზოგადპოლიტიკური ტრადიციების კონ-ტექსტში და მხოლოდ XIX საუკუნის დასასრულს ჩამოყალიბ-და, როგორც დამოუკიდებელი მეცნიერული დისციპლინა.

ამერიკელმა პროფესორმა ვ. ვილსონმა საფუძველი ჩაუ-ყარა სახელმწიფო მართვის საკითხების მეცნიერულ შესწავ-ლას. იგი თავის ნაშრომში - „ადმინისტრირების სწავლება,“ ხაზგასმით აღნიშნავდა, რომ „ადმინისტრირების მეცნიერე-ბამ უნდა ეძიოს მთავრობის მოღვაწეობის გაუმჯობესების გზები და საშუალებები, მან უნდა შეამსუბუქოს მისი მუშაო-ბის სიმძიმე და მართვის ორგანიზაცია წესრიგში მოიყვა-ნოს.“ ვ. ვილსონის აზრით, პოლიტიკური ხელმძღვანელების ცვლამ არ უნდა იმოქმედოს ადმინისტრაციული აპარატის მოღვაწეობაზე. ვ. ვილსონმა შეიმუშავა ასევე „ადმინისტრი-

რების ეფექტურობის" მოდელი. ამ მოდელის მიხედვით, სახელმწიფო მართვაში გამოყენებული უნდა ყოფილიყო ბიზნესის მართვის ელემენტები. ვ. ვილსონმა დაამკვიდრა, აგრეთვე სახელმწიფო მართვის სისტემაში მაღალი პროფესიონალიზმის აუცილებლობის ასპექტები. ე.ი. სახელმწიფო მოხელეთა შერჩევის წესი მათი პროფესიონალური კომპეტენტურობის მიხედვით.

ვ. ვილსონის იდეები გაიზიარა ამერიკელმა პოლიტიკოგმა ფრენკ გუდნაუმ. XIX-XX საუკუნეების მიჯნაზე, ფ. გუდნაუმ და ვ. ვილსონმა შეიმუშავეს ბიუროკრატის ისეთი მოდელი, რომელიც „იმუშავებდა“ დემოკრატიული საზოგადოების ჩარჩოებში. ვ. ვილსონი და ფ. გუდნაუ მიიჩნევდნენ, რომ ადმინისტრაციული და საკანონმდებლო ხელისუფლება სამთავრობო სისტემას წარმოადგენდა. პოლიტიკოსებსა და ადმინისტრატორებს ურთიერთმეთანხმებულად უნდა ემოქმედათ. ამავე დროს მათ შორის მკვეთრი გრადაცია უნდა არსებულებოდა. ავტორთა აზრით, დემოკრატიული სისტემის შენარჩუნების მიზნით პოლიტიკოსებს კონტროლი უნდა გაეწიათ ადმინისტრატორთა საქმიანობისთვის. ადმინისტრაციას კი უფლება არ ჰქონდა პოლიტიკურ პროცესებში ჩართულებოდა: მათ მხოლოდ პოლიტიკური ლიდერების მიერ გაცემული მითითებების დაცვა და შესრულება ევალებოდათ.

პირველი მეცნიერი, რომელმაც გაანალიზა ბიუროკრატებისა და ბიუროკრატიული აპარატის სისტემა გერმანელი სოციოლოგი - მაქს ვებერი იყო. (1854-1920 წწ.). მის კლასიკურ ნაშრომში - „მეურნეობა და საზოგადოება“ შემუშავებულია სახელმწიფო მართვის უნივერსალური პრინციპები. აი ისიც: 1. ადმინისტრაციული დანესებულებები ორგანიზებულია იერარქიულად; 2. თითოეულ დანესებულებას აქვს თავისი კომპეტენციის საკუთარი სფერო; 3. საჯარო მოსამსახურეები ინიშნებიან და არა ირჩევიან; 4. საჯარო მოხელეები გასამრჯელოს იღებენ ჩინის მიხედვით; 5. მოხელეები დისციპლინას ემორჩილებიან და კონტროლს ექვემდებარებიან; 6. ადმინისტრაციული სამსახური მოხელეებისათვის არის პროფესია.

ვ. ვილსონის, ფ. გუდნაუსა და მ. ვებერის იდეებმა მნიშვნელოვანი ზეგავლენა იქონიეს დასავლეთის ქვეყნების სახელმწიფო მართვის თეორიების განვითარებაზე. აღნიშნული ავტორების ნაშრომებში შემუშავებული იყო ორი ფუნდამენტური იდეა სახელმწიფო მართვის თეორიაში: 1. იმისათვის, რათა მართვის აპარატი გარდაიქმნას და ქმედუნარიანი გახდეს, ის მეცნიერული პოზიციიდან უნდა იქნეს შესწავლილი. ხსენებულმა ავტორებმა ფაქტობრივად სათავე დაუდეს მეცნიერული მართვის ანუ მენეჯმენტის საკითხების კვლევა-ძიებას. 2. სახელმწიფო მართვის აპარატი და პოლიტიკა ერთმანეთისგან უნდა ყოფილიყო გამიჯნული.

ამრიგად, ვ. ვილსონის, ფ. გუდნაუს, მ. ვებერის ნაშრომების გამოცემით დაიწყო პირველი ეტაპი სახელმწიფო მართვის მეცნიერული შესწავლისა. ქრონოლოგიურად ეს მონაკვეთი XIX საუკუნის 80-იანი - XX საუკუნის 20-იანი წლებით განისაზღვრება.

მეორე ეტაპი 1920-1950 წლებს მოიცავს. ამ ხანებში სახელმწიფო მართვის თეორიის განვითარებაში განსაკუთრებული როლი ამერიკელებმა შეასრულეს. მათი ეს წვლილი იმით იყო განპირობებული, რომ განსხვავებით დასავლეთ ევროპის ქვეყნებისგან, სადაც ამ დროს განათლების სისტემა ცენტრალიზებული იყო, აშშ-ში უმაღლესი სასწავლებლები უფრო მეტი თავისუფლებით სარგებლობდნენ სასწავლო პროგრამების შედგენისას. XX საუკუნის 20-50-იან წლებში სახელმწიფო მართვის თეორიის ყველაზე უფრო გამორჩეულ მიმართულებას წარმოადგენდა ე.წ „კლასიკური სკოლა“ და „საზოგადოებრივი ურთიერთობათა სკოლა.“ „კლასიკური სკოლის“ თვალსაჩინო წარმომადგენლები იყვნენ ა. ფაიოლი, ლ. უაიტი, დ. მუნი, ტ. ვულსი. კლასიკური სკოლის მიზანი იყო სახელმწიფო მართვის პრინციპების შემუშავება. კლასიკური სკოლის თეორიის უმთავრესი პოსტულატები შემდეგი იყო: 1. მეცნიერება ტრადიციული სიახლეების ადგილას; 2. ჰარმონია წინააღმდეგობის ნაცვლად; 3. თანამშრომლობა ინდივიდუალური მუშაობის მაგივრად; 4. მაქსიმალური წარმატება წარმოების სფეროში. რაც შეეხება „საზოგადოებრი-

ვი ურთიერთობათა სკოლას," მისი წარმომადგენლები იყვნენ მ. ფოლეტი, ა. მასლოუ, ე. მეიო, ი. ჰარტი. აღნიშნული ავტორები თავიანთ ნაშრომებში ყურადღებას ამახვილებდნენ ფსიქოლოგიურ ფაქტორებზე, რომლებიც ინვევდნენ მოსამსახურეთა დაკმაყოფილებას, რამდენადაც ექსპერიმენტულად დადასტურდა, ის რომ შრომის ნაყოფიერების ამაღლება შეიძლებოდა ფსიქოლოგიური კლიმატის გაუმჯობესებითა და მოტივაციის გაძლიერების გზით.

მესამე ეტაპი სახელმწიფო მართვის თეორიის განვითარებაში XX საუკუნის 50-იანი წლებიდან იწყება და დღემდე გრძელდება. თანამედროვე პერიოდის გავლენიან მიმართულებას წარმოადგენს სისტემური და სიტუაციური ანალიზის მიმართულება.

სისტემური ანალიზის თეორეტიკოსები არიან: დ. ფელმანი, გ. ალმონდი, თ. პარსონსი. „სისტემური“ მიმართულების უმთავრესი იდეა გულისხმობს სახელმწიფოებრივი ადმინისტრირების მთელი სისტემის მჭიდრო კონტაქტებს გარე სამყაროსთან ე.ი. საზოგადოებასთან. ამგვარი მიდგომა ნიშნავს იმას, რომ სახელმწიფოებრივი ადმინისტრირების სტრატეგია არ შეიძლება იყოს ზუსტი პროგნოზირებისა და დაგეგმვის ობიექტი, ვინაიდან საზოგადოება მუდმივად ვითარდება და იცვლება. ამავე დროს, ეს მიდგომა ყურადღებას ამახვილებს სტრატეგიული მართვის აქცენტზე და სახელმწიფო მართვის მოწესრიგების საშუალებებს ადგენს.

რაც შეეხება „სიტუაციურ“ მიმართულებას, მისი მომხრეები ამტკიცებენ, რომ ოპტიმალური სტრუქტურები არ არსებობენ. სახელმწიფოებრივი ადმინისტრირება იმდაგვარად უნდა იყოს ორგანიზებული, რომ ის უნდა იდგეს თანამედროვე საზოგადოების დინამიკის დონეზე. სიტუაციური ანალიზის ცენტრალურ იდეას წარმოადგენს სიტუაციის ანალიზი, ე.ი. გარემოებების კონკრეტული ნაერთი, რომელიც ზეგავლენას ახდენს ადმინისტრაციულ ორგანიზაციაზე კონკრეტულ დროში. რამდენადაც ყურადღების ცენტრში მუდმივად არსებობს ახალი სიტუაცია, ამ მიდგომის ჩარჩოებში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება „სიტუაციურ

აზროვნებას.“ ამგვარი მიდგომის გამოყენებისას ხელმძღვანელებს უკეთ შეუძლიათ გაიგონ, თუ როგორი ხერხებით იმოქმედონ ორგანიზაციის მიზნის მიღწევისათვის კონკრეტულ სიტუაციაში.

ზემოთ აღნიშნული საკითხების გარდა, მართვის თეორეტიკოსთა შორის აზრთა სხვადასხვაობაა ასევე ე.წ. დიქოტომიური მოდელის თაობაზე. როგორც უკვე აღინიშნა, სახელმწიფო მართვის პირველი თაობის თეორეტიკოსები ერთმანეთისგან მიჯნავდნენ პოლიტიკასა და ადმინისტრირებას. XX საუკუნის 40-იან წლებში ეს კონცეფცია მწვავე კრიტიკის საგანი გახდა. ი. სვარას, ბ. ფრიდრიხის, კ. ეპლბისა და რ. მონსენის მტკიცებით, ადმინისტრაცია მონაწილეობას უნდა იღებდეს პოლიტიკაში; პოლიტიკოსები და ადმინისტრატორები ორივე სფეროში მუდმივად უნდა მონაწილეობდნენ.

ასეთია სახელმწიფოს მართვის აზროვნების განვითარების რთული, მაგრამ ძალზე საინტერესო გზა.

III. ქველი ქვეყნების სახელმწიფო მართვის ისტორიიდან

სახელმწიფოებისა თუ იმპერიების არსებობის ხანგრძლივობა მნიშვნელოვანწილადაა დამოკიდებული სახელმწიფო მართვის სისტემის გამართულობასა და მის სრულყოფილებაზე. ამ მხრივ, ძველი სახელმწიფოები და იმპერიები სათანადო სიმაღლეზე არ იდგნენ. ცნობილი ამერიკელი ისტორიკოსი და პოლიტოლოგი ჯ. ნემი მართებულად შენიშნავს, რომ ძველი სახელმწიფოების დაცემა-დაქვეითების ერთ-ერთი უმთავრესი მიზეზი, მათი ადმინისტრაციული სისტემის გაუმართაობა და არასრულყოფილება იყო.

მართალია, ძველი აღმოსავლეთისა და ანტიკური ეპოქის მთელი რიგი სახელმწიფოების მართვის მექანიზმი არაეფექტური, არასტაბილური სახით წარმოგვიდგება, მაგრამ შედარებით უფრო დახვეწილი ჩანს ძველი ეგვიპტის, ბაბილონის, ათენის, სპარტის პოლის-სახელმწიფოების, ალექსანდრე მაკედონელის იმპერიისა და ძველი რომის სახელმწიფო მართვის სიტემები.

1. ძველი აღმოსავლეთის ქვეყნები

ეგვიპტე. ძველი ეგვიპტე აღმოსავლური დესპოტიისა და თეოკრატიული ფორმის სახელმწიფო იყო. სახელმწიფო აპარატი საკმაოდ რთული სტრუქტურისგან შედგებოდა. სახელმწიფოს მეთაურად ითვლებოდა ფარაონი, რომელიც აბსოლუტური ძალაუფლებით სარგებლობდა. მის ხელში იყო თავმოყრილი საკანონმდებლო, აღმასრულებელი, სასამართლო, სამხედრო და სასულიერო ხელისუფლება. ფარაონი გამოსცემდა კანონებს, იგი სათავეში ედგა ქვეყნის სამოხელეო აპარატს. ფარაონი იყო უმაღლესი ადმინისტრატორი და მთავარსარდალი.

ფარაონის შემდეგ, სახელმწიფოში მეორე პირს ვეზირი წარმოადგენდა. იგი იყო სახელმწიფოს უფროსი, ქვეყნის

მმართველი, ფარაონის საიდუმლო მრჩეველი. ვეზირის თანამდებობა ფარაონის უახლოეს ნათესავეებს ეკავათ. ვეზირის კომპეტენციაში შედიოდა არმიის შეგროვება, ციხესიმაგრეთა მეთვალყურეობა, მეფის მცველი რაზმების ხელმძღვანელობა, სახნავ-სათესი მიწების განკარგვა, საჩივრების მოსმენა და განაჩენის გამოტანა.

უმაღლესი თანამდებობის პირი იყო მთავარი ხაზინადარი. იგი განაგებდა სახელმწიფოს ბიუჯეტს. ამავე დროს ხაზინადარი ითვლებოდა სახელმწიფო სახაზინოსა და საგანძურის გამგებლად. მთავარ ხაზინადარს ორი ხელქვეითი ხაზინადარი ჰყავდა, რომლებიც სამხედრო საქმეებს განაგებდნენ. სასამართლო ორგანოები ეგვიპტეში წარმოდგენილი იყო სამეფო სასამართლოს, ათთა საბჭოს სასამართლოს, ექვსთა პალატისა და სატაძრო სასამართლოს სახით. სამეფო სასამართლოს ფარაონი თავმჯდომარეობდა, ხოლო ექვსთა პალატის სასამართლოს ჯატი. სატაძრო სასამართლოებს თავმჯდომარეობდნენ ქურუმები. მთელი სასამართლო სისტემა კი ფარაონს ექვემდებარებოდა.

სამეფო სახლის სამეურნეო ნაწილი დაყოფილი იყო სხვადასხვა ფუნქციების მიხედვით: საჭურჭლე, რომელსაც „თეთრი სახლი ეწოდებოდა,“ ბელეები, იარაღის არსენალი, ტანსაცმლისა და ზეთეულის საწყობები. თითოეულ მათგანს თავისი მოხელე განაგებდა. სამეფო მოხელეები ფარაონის ან „დიდი სახლის“ ხარჯზე ცხოვრობდნენ. ფარაონი მოხელეებს მიწებს გამოუყოფდა. ამგვარი „მამულების“ ზომები შეესაბამებოდა მოხელის ადგილს იერარქიულ სტრუქტურაში. თეორიულად მოხელის ოჯახს მიწაზე უფლება მინიჭებული ჰქონდა იმ ვადით, სანამ მის უფროსს გარკვეული თანამდებობა ეკავა, მაგრამ ყოველი მოხელე ცდილობდა თანამდებობის მემკვიდრეობით შენარჩუნებას. ანექსირებული ტერიტორიების მართვას, რომელიც ითვალისწინებდა ეგვიპტისათვის ყოველწლიური ხარკის გადახდას, ფარაონის მიერ დანიშნული ადგილობრივი დიდებულები აწარმოებდნენ, მაგრამ ეგვიპტელი მოხელეების მეთვალყურეობით. ეს მოხელეები ატარებდნენ ტიტულს „უცხო ქვეყნის უფროსი.“

ასე რომ, ეგვიპტის სახელმწიფო ერთიან პრინციპს დაქვემდებარებულ მწყობრ მექანიზმად წარმოგვიდგება, ურთულესი იერარქიული პრინციპით გამართული ბიუროკრატიული აპარატით, სადაც თითოულ მოხელეს განსაზღვრული ფუნქცია ჰქონდა დაკისრებული.

ბაბილონი. ბაბილონის სამეფო შუამდინარეთში მდებარეობდა. ის განსაკუთრებულ ძლიერებას ჰამურაბის მეფობის დროს (ძვ.წ. 1792–1750წწ.) აღწევს. ბაბილონის სამეფო ტიპიურ ძველადმოსავლურ სახელმწიფოს წარმოადგენდა. სახელმწიფოს სათავეში იდგა შეუზღუდველი ძალაუფლებით აღჭურვილი მეფე. მის ხელში იყრიდა თავს სამხედრო, სასამართლო და რელიგიური საქმეები, თვითონვე განაგებდა სახელმწიფოს სამეურნეო საქმიანობის ძირითად დარგებსაც.

მეფის შემდეგ უმაღლესი თანამდებობის პირი იყო ნუბანდა, რომელიც სასახლის მმართველად ითვლებოდა. ის ხელმძღვანელობდა სარწყავი სისტემის მოწესრიგებას, ამავე დროს მეფის ხაზინადარი, სამეფო კარის გამგებელი, არმიის მთავარსარდალიც იყო. მას ასევე ადგილობრივი მმართველობაც ექვემდებარებოდა; მეფის ერთ-ერთ მოადგილედ ითვლებოდა ისაკუ, რომელიც ქალაქის მართვას ზედამხედველობდა. ის ასევე ხელმძღვანელობდა მეურნეობას. სამოხელეო აპარატში შედიოდნენ სამეფო კანცელარიის მოსამსახურენი და ქურუმები. გარდა ამისა, ადგილებზე იყვნენ სპეციალური საფინანსო და საპოლიციო დარგის აგენტები, რომლებიც გადასახადის აკრეფის საკითხებს განაგებდნენ, დამნაშავეთა შეპყრობას ახორციელებდნენ. ასევე იყვნენ სამეურნეო სფეროს მუშაკები, სახელმწიფო საწყობების მცველები.

ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში განსაკუთრებულ როლს არმია ასრულებდა. არმიისათვის მუდმივი კონტინგენტის უზრუნველყოფის მიზნით ჰამურაბიმ გაათარა კანონი, რომლის მიხედვითაც კრედიტორს არ შეეძლო გირაოში აეყვანა ოჯახის უფროსი მამაკაცი. ბაბილონში არსებობდა

მეთაურთა სხვადასხვა კატეგორია – დექუმი („შემკრები“) და ლუბუთუმი („ძლიერი კაცი“), რომლებიც მაღალ სამხედრო წოდებას შეადგენდნენ. მოზრდილი სამხედრო დანაყოფის მეთაური „ვაქილ ამურიმ“-ად იწოდებოდა.

რაც შეეხება ბაბილონის ადგილობრივი მართვის სისტემას, ის ერთიანი ბაბილონური სახელმწიფოს ფორმირების შემდეგ შეიქმნა. მთელი ქვეყანა დაყოფილი იყო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად. მსხვილ ადმინისტრაციულ ერთეულებს მეფის მიერ დანიშნული მმართველი – შაქანაქუმი ედგა სათავეში. მცირე სიდიდის ერთეულებს კი მეფის სპეციალური მოხელე – რაბიანუმი, რომელიც ადგილობრივ სათემო ხელისუფლებასთან (თემის უზუცესთა საბჭო, თემის სახალხო კრება) ერთად ადმინისტრაციულ და სამართლო საქმეებს განაგებდა.

2. ანტიკური ქვეყნები

ძველი საბერძნეთი. ძველი საბერძნეთის ისტორია არსებითად პოლის-სახელმწიფოების ისტორიაა. მრავალრიცხოვან ბერძნულ პოლის-სახელმწიფოებს შორის გამოჩეული ადგილი სპარტისა და ათენის სახელმწიფოებს ეკავათ.

სპარტა ძვ.წ. IX საუკუნეში სამხრეთ საბერძნეთში, ლაკონიკის ცენტრში წარმოიშვა. სპარტის პოლიტიკური სტრუქტურა და მართვის სისტემა ერთობ უჩვეულო იყო. ის ძველ დროშივე გამოცანად იქცა. ზოგს ის იდეალურ ნყობილებად მიაჩნდა, სხვანი კი ანტიჰუმანურ სახელმწიფოდ მოიზარებდნენ. ზოგიერთი თანამედროვე მკვლევარიც სპარტის სახელმწიფო ნყობას იდეალურ მოდელად მიიჩნევს, სხვათა აზრით, კი სპარტა წარმოადგენს „ანომალიას“, „ისტორიულ კურიოზს“ ძველი საბერძნეთის ისტორიაში. მართლაც, თუკი ელინური პოლისების დიდი ნაწილი კლასიკური ტიპის პოლისები იყვნენ თავიანთი აკროპოლისებითა (ციხესიმაგრეები) და ქალაქური ცხოვრებისათვის დამახასიათებელი ატრიბუტებით (ვაჭრობა, ხელოსნობა), სპარტა ასეთ ელემენტებს

მოკლებული იყო. ის არატიპიური, ხუთი სოფლის გაერთიანებისგან შექმნილი მილიტარისტული ხასიათის სახელმწიფოს წარმოადგენდა. სახელმწიფო მართვის მექანიზმიც სამხედრო ორგანიზაციის შესაბამისად იყო გამართული.

სპარტის სახელმწიფოს სათავეში ორი ბასილევსი (მეფე) იდგა. მეფეები იყვნენ უმაღლესი მთავარსარდლები. ისინი ქვეყნის საშინაო პოლიტიკაში უმნიშვნელო როლს ასრულებდნენ. მეფეების ძალაუფლება რეალური ომის დროს ხდებოდა. მეფეებს ძირითადად ქურუმთა და მსაჯულთა ფუნქციები რჩებოდა. ისინი შედიოდნენ უხუცესთა საბჭოში, ე.წ. გერუსიაში, რომელიც დიდი უფლებამოსილებით სარგებლობდა. გერუსიაში შედიოდა 60 წელს გადაცილებული 28 სპარტიაცი და ორი 30 წელს გადაცილებული მეფე. გერუსია წარმოადგენდა უმაღლეს სასამართლოსა და სამხედრო საბჭოს. სპარტის სახელმწიფოს უმაღლესი ორგანო იყო სახალხო კრება - აპელა. მის მუშაობაში მონაწილეობის უფლება ჰქონდა ყველა სრულასაკოვან სპარტიაცს, მაგრამ აპელას რეალური როლი სპარტის პოლიტიკურ ცხოვრებაში უმნიშვნელო იყო, ვინაიდან საკანონმდებლო ინიციატივის დაყენება არ შეეძლო. ხმის მიცემა ხდებოდა ყვირილით. უპირატესობა რჩებოდა იმ მხარეს, რომელიც უფრო ხმამაღლა იყვირებდა. სპარტაში არსებობდა ეფორების კოლეგია, რომელიც ხუთი წევრისაგან შედგებოდა. ეფორებს ერთი წლის ვადით ირჩევდნენ. ეფორთა კოლეგია კონტროლს უწევდა სახელმწიფოს ფუნქციონირების ყველა მხარეს, კონსტიტუციის დაცვას.

განსხვავებული იყო სპარტის სახელმწიფო პოლიტიკაც: ხელისუფლება ექსპორტ-იმპორტს კრძალავდა. სპარტიაციებისთვის ხელოსნობა სამარცხვინო საქმედ ითვლებოდა. ამით მხოლოდ პერიეკები (ხელოსნები) უნდა ყოფილიყვნენ დაკავებულნი; სპარტის კანონმდებლის ლიკურგოსის კანონებით იკრძალებოდა ფუფუნების საგნების შეძენა, სრულასაკოვან მამაკაცებს საერთო სასაფლაოში - სისისტიასში უნდა ესაფლათ, ერთნაირი ტანსაცმელი უნდა ჩაეცვათ. ამით სახელმწიფომ ჩაკლა თავის მოქალაქეებში ყოველგვარ-

რი სწრაფვა ინდივიდუალური გამდიდრებისკენ და სპარტელთა ყურადღება კონსოლიდაციასა და მათი სიქველის სულისკვეთებით აღზრდაზე გადაიტანა. ასეთმა პოლიტიკამ სპარტა პიროვნულობის სრულ უგულვებელყოფამდე, მოქალაქის ყოველდღიურ ცხოვრებაზე სახელმწიფოს განუსაზღვრელი კონტროლისა და სახელმწიფო აპარატის ფუნქციონირებაზე, მოქალაქეთა მუდმივი მეთვალყურეობის დაწესებამდე მიიყვანა.

დიამეტრულად განსხვავებული იყო ათენის პოლის-სახელმწიფოს პოლიტიკა და მისი მართვის სისტემა. ათენი შუა საბერძნეთში, ატიკაში მდებარეობდა. ის ძვ.წ. VIII საუკუნეში ატიკის ცენტრი ხდება. ანტიკური ტრადიციის თანახმად, თავდაპირველად ათენს მეფეები მართავდნენ. ძვ.წ. VIII საუკუნეში სამეფო ხელისუფლებამ არსებობა შეწყვიტა და მეფის ფუნქციები გადავიდა ევპატრიდების (დიდებულების) ხელში, რომლებიც ირჩევდნენ თავიანთი წრიდან თანამდებობის პირებს - არქონტებს. არქონტების რაოდენობა იყო ცხრა. მათ ევალეზოდათ აღმასრულებელი ხელისუფლების, სამხედრო და სასამართლო საქმეების წარმართვა. არქონტების ინსტიტუტი იყო კოლეგიალური. კოლეგიას მეთაურობდა არქონტი-ეპონიმი. მომდევნო საფეხურზე არქონტი-პოლემარქოსი იდგა და სამხედრო საქმეს განაგებდა. არქონტი-ბასილევსის ფუნქციებში საკულტო საკითხები შედიოდა. დანარჩენი ექვსი არქონტი, რომლებსაც თესმოთეტები ერქვათ საკანონმდებლო ადათების დამცველები იყვნენ. თავდაპირველად არქონტის თანამდებობა მუდმივი იყო, მოგვიანებით ირჩევდნენ ათი წლით, ბოლოს ერთი წლით. სამეფო ხელისუფლების დაცემის შემდეგ განსაკუთრებული უფლებამოსილებით აღიჭურვა არეოპაგი - უზუცესთა საბჭო. ის უმაღლესი მაკონტროლებელი და სასამართლო ორგანო იყო. ათენის პოლის-სახელმწიფოს უმაღლეს ორგანოს წარმოადგენდა სახალხო კრება - ეკლესია. თავიდან მისი როლი უმნიშვნელო იყო, მაგრამ დროთა განმავლობაში უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოდ გადაიქცა.

ათენის სახელმწიფოს დემოკრატიული მართვის სისტემის ფორმირების პროცესი კი სოლონის არქონტობის დროს დაიწყო. ძვ.წ. 594 წელს სოლონი ათენის საზოგადოებრივი და სახელმწიფოებრივი სისტემის გარდაქმნების რეალიზაციას შეუდგა. მისი რეფორმები ათენის საზოგადოების თითქმის ყველა მხარეს - ეკონომიკურ, სოციალურ, სამხედრო საქმესა და სახელმწიფო მართვის სფეროებს შეეხო. ეკონომიკურ სფეროში სოლონმა ათენის სამეურნეო ცხოვრება აქტიური გახადა. ატიკის წყლით მომარაგება უზრუნველყო. განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო ზეთისხილის წარმოებას. კანონით დაშვებულ იქნა ატიკიდან ზეთისხილის ექსპორტი, ხოლო მარცვლეულის გატანა აიკრძალა.

ხელოსნობის განვითარების მიზნით, სოლონმა გამოსცა კანონი, რომლის თანახმად შვილი არ იყო ვალდებული მოხუცი მამისთვის ეპატრონა, თუ ის რაიმე ხელობას არ შეასწავლიდა. სოლონის ინიციატივით მოხდა ზომა-წონის ერთეულების უნიფიკაცია. ეგინის ფულადი სისტემის მაგივრად შემოღებული იქნა ებების სისტემა, რომელიც უფრო მოხერხებული და გავრცელებული იყო ეგეოსის სამყაროში. ფულის რეფორმამ ხელსაყრელი პირობები შეუქმნა ათენის სავაჭრო ოპერაციებს. სამეწარმეო საქმიანობის წახალისებასთან ერთად, სოლონი იბრძოდა უმედეგო ხარჯების წინააღმდეგ. სპეციალური კანონი მოითხოვდა გარდაცვლილის დაკრძალვასთან დაკავშირებული ხარჯების შემცირებას, იკრძალებოდა მდიდრული აკლდამები და სტელები. სოლონის სოციალურ სფეროში გატარებულ რეფორმათა შორის რადიკალური იყო ე.წ. სისახრია - „ტივრითის მოხსნა,“ რომელიც ვალების გაუქმებას ითვალისწინებდა. კანონით აიკრძალა ვალის გადაუხდელობის შემთხვევაში ადამიანის მონად გაყიდვა. კანონის ძალით, ატიკის ფარგლებს გარეთ დავალიანების გამო გაყიდული მოქალაქეები გამოისყიდეს და სამშობლოში დააბრუნეს.

სოლონის გატარებულ სოციალურ რეფორმათა შორის უმნიშვნელოვანესია ქონებრივი ცენზის დანესება ანუ ტიმოკრატიული რეფორმა. რეფორმის თანახმად, ათენის

თავისუფალი მოსახლეობა, მეტიკების (უცხოელების) გამოკლებით, ყოველწლიური შემოსავლების სიდიდის მიხედვით, ოთხ სოციალურ ფენად დაიყო. პირველ ფენაში შედიოდნენ პენტაკოსიმედიმნები – ხუთასმედიმნიანები, რომელთა წლიური შემოსავალი იყო 500 მედიმნი; მეორე ფენაში – 300 მედიმნიანები, მასში შედიოდნენ მხედრები; მესამეში – 200 მედიმნიანები. აქ ერთიანდებოდნენ ძეგვიტები, რომლებიც ჯარში ჰოპლიტების ფალანგას ქმნიდნენ. მეოთხე ფენას შეადგენდნენ 200 მედიმნზე ნაკლები შემოსავლის მქონე თეტიები (გლახები). პირველი და მეორე ფენის მოქალაქეებს შეეძლოთ ნებისმიერი თანამდებობის დაკავება. დანარჩენ სოციალურ ფენებს უფლება ჰქონდათ მონაწილეობა მიეღოთ არჩევნებში.

რაც შეეხება ათენის სახელმწიფო მართვის სისტემას, აქ ერთმანეთთან შერწყმული იყო ძველი და სოლონისეული სტრუქტურები. მართვის უმაღლეს ორგანოს წარმოადგენდა სახალხო კრება, სადაც ათენის ყველა სრულუფლებიანი მოქალაქე ხმის მიცემის თანაბარი უფლებით სარგებლობდა. ქალებს არჩევნებში და საერთოდ, პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის უფლება არ ჰქონდათ. სოლონმა დაარსა სახალხო კრების სათათბირო ორგანო - ბულე ანუ საბჭო, რომელიც 400 წევრისგან შედგებოდა. ბულე აგვარებდა მიმდინარე საკითხებს და სახალხო კრების მუშაობის ორგანიზაციას აწესრიგებდა. სოლონის მნიშვნელოვან ნოვაციას წარმოადგენდა ჰელიეია ანუ ნაფიც მსაჯულთა სასამართლო, რომელშიც მსაჯულები ყველა ფენის მოქალაქეთაგან ირჩეოდნენ. ჰელიეიას კომპეტენციაში შედიოდა არა მხოლოდ სამოქალაქო და სისხლის სამართლის საკითხების გარჩევა, არამედ ის თანამდებობის პირთა საქმიანობასაც აკონტროლებდა. ათენში არ არსებობდა სახელმწიფო ბრალმდებელი და ადვოკატურა. ბრალდება და დაცვა კერძო ხასიათისა იყო. საფინანსო საქმის მოწესრიგებისათვის შეიქმნა პოლემებისა და კოლაკრეტების თანამდებობები. პოლიციურ ფუნქციას ახორციელებდა სპეციალური კოლეგია, რომელიც 11 კაცი-საგან შედგებოდა.

სოლონის რეფორმებმა ათენში ხელი შეუწყო პიროვნული ინიციატივის, ადამიანის პოლიტიკური აქტივობის მნიშვნელოვან გაზრდას. ყველა მოქალაქე განურჩევლად მისი ქონებრივი მდგომარეობისა, სახელმწიფო მართვაში იყო ჩართული.

სოლონის მიერ დანყებული დემოკრატიული გარდაქმნები ათენის არქონტმა-კლისთენემ დაასრულა, ხოლო პერიკლეს სტრატეგოსობის დროს ის კულმინაციას აღწევს. კლისთენეს რეფორმებით შეიზღუდა გვაროვნული პრივილეგიები. მთელი მოსახლეობა ატიკისა ერთმანეთს შეერია. სოლონის 400-თა საბჭო 500-თა საბჭოთი შეიცვალა; ყველა მოქალაქეს შეეძლო სახალხო კრებაში მონაწილეობის მიღება. გადახალისდა სამხედრო სფეროც. შეიქმნა ათი სტრატეგოსის კოლეგია და მას მიენდო ათენის ჯარის ხელმძღვანელობა. დემოკრატიული წყობის დაცვისათვის კლისთენემ შემოიღო ოსტრაკისმოსი ანუ „ფირფიტების სასამართლო.“ ყოველწლიურად, სახალხო კრების დანყების წინ ოფიციალურად გამოაცხადებდნენ: არის თუ არა მოქალაქეთა შორის არსებული სახელმწიფო წყობისათვის სახიფათო ადამიანი. თუ უმრავლესობის პასუხი დადებითი იქნებოდა, მაშინ კრების მონაწილეებს დაურიგდებოდათ თიხის ფირფიტები, სადაც უნდა დაენერათ იმ პიროვნების სახელი, რომლის ათენში ყოფნა საფრთხეს უქმნიდა დემოკრაციას. პირს, რომლის სახელს ყველაზე ხშირად მიუთითებდნენ ოსტრაკონზე, ათენიდან 10 წლით აძევებდნენ.

კლისთენეს რეფორმებით შეიქმნა ისონომია (უფლებების გათანაბრება). მოქალაქეთა უფლებები არსებითად გათანაბრდა. თუმცა ეს გათანაბრება აბსოლუტური არ იყო. ათენში მცხოვრებთა არც თუ უმნიშვნელო ნაწილი ფაქტობრივად სახელმწიფო მართვაში არ მონაწილეობდა. პერიკლეს რეფორმით კი ათენის სახელმწიფოს დემოკრატიული ინსტიტუტები და სახელმწიფო აპარატი კიდევ უფრო სრულყოფილი ხდება. პერიკლეს კანონმდებლობით, არქონტის თანამდებობა მესამე ფენისთვის – ძვეგიტებისთვისაც მისაწვდომი გახდა; სახელმწიფო მოხელეებისათვის დაწესდა გასამრჯე-

ლო. ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს წევრებს, თითოეული სხდომისათვის, დაენიშნათ ხელფასი ორი ობოლის ოდენობით. ჯამაგირი დაენიშნათ ასევე სამხედრო სამსახურში განვეულ ღარიბ მოქალაქეებსაც, ხუთასთა საბჭოს წევრებს და იმ პირებს, რომლებსაც გარკვეული სახელმწიფო თანამდებობები ეკავათ. თავისუფალი მოსახლეობის ღარიბი ნაწილის მიმხრობას ემსახურებოდა ე.წ. თეორიკონი - „თეატრალურ სანახაობათა“ ფული, სპექტაკლზე დასწრებისათვის. პერიკლეს წინადადებით მიღებულ იქნა კანონი, რომლის თანახმდაც ათენის მოქალაქედ ჩაითვლებოდა ის, ვისი მშობლებიც ათენის მოქალაქენი იყვნენ.

სოლონის, კლისთენესა და პერიკლეს რეფორმებმა გზა გაუკაფეს ათენში დემოკრატიული ფასეულობების დამკვიდრებას. შესაბამისად, სპარტისაგან განსხვავებით, მოქალაქეებს პიროვნული ინიციატივის გამოვლენის, ქვეყნის მართვის სფეროში ანალიტიკური მონაწილეობის შესაძლებლობას აძლევდა.

ალექსანდრე მაკედონელის იმპერიის მართვის სისტემა. ათენისა და სპარტის პოლის-სახელმწიფოების მართვის სისტემასთან შედარებით არასტაბილური და გაუმართავი მართვის სისტემის სახით წარმოგვიდგება ბერძნული სამყაროს ჰინტერლანდის უკიდურეს ჩრდილოეთ პერიფერიაში არსებული მაკედონიის სამეფო. დიდი რეფორმატორი მეფის – ფილიპე II-ის დროსაც კი ის ნახევრად გვაროვნულ-მატრიარქალური ტიპის მონარქიად რჩებოდა.

ამ მხრივ ვითარება კარდინალურად შეიცვალა ალექსანდრე მაკედონელის ზეობის ხანაში. ალექსანდრე მაკედონელი განუწყვეტელი ლაშქრობებით იყო დაკავებული და მის ხელქვეითებს ეჭვიც კი ეპარებოდათ მეფე ოდესმე თუ მოიცლიდა იმპერიის ორგანიზაციისათვის, არადა მისი შენარჩუნებისათვის ნოვაციური ხასიათის ორგანიზაციული ღონისძიებები დროულად უნდა გატარებულიყო. ალექსანდრე მაკედონელი იმპერიის ორგანიზებას უკვე ძვ.წ. 331 წლიდან

შეუდგა, როდესაც მაკედონელის „პირველი იმპერია“ თალასოცენტრული ანუ ხმელთაშუაზღვისპირული იმპერია გახდა. პირველი იმპერიის მიზანიც ხმელთაშუაზღვისპირეთის ქვეყნების ინკორპორირება და ახალი ტერიტორიების ანექსია იყო. ასეთი ამბიციური ჩანაფიქრის განხორციელებისათვის ახალი ადმინისტრაციული სისტემა შეიქმნა.

ამ სისტემის მიხედვით, ალექსანდრეს სამშობლო მაკედონია იმპერიის შემადგენლობაში არ შედიოდა. ალექსანდრემ მისი მართვა თავის ერთ-ერთ სარდალს ანტიპატრეს დააკისრა; კორინთოს კავშირიც ასევე იმპერიის მიღმა დარჩა. მას ავტონომია მიენიჭა. ალექსანდრე კავშირის ჰეგემონად ითვლებოდა, აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურად რჩებოდა და სტრარეგოს-ავტოკრატი გახდა. მეფე კავშირის წევრი პოლისებისადმი კეთილად იყო განწყობილი. ალექსანდრემ კუნძულ სამოსზე ათენის ხელისუფლება აღიარა. სპარტა და კრეტა კორინთოს კავშირში არ შედიოდნენ. მეტიც, ისინი მაკედონიასთან ომისათვის აქტიურად ემზადებოდნენ. ალექსანდრეს მიაჩნდა, რომ ანტიპატრე შეძლებდა სპარტასთან ურთიერთობის მოგვარებას. ანტიპატრეს პელოპონესის გაკონტროლებაც დაევალა, ხოლო კრეტის დამორჩილება ალექსანდრემ თვითონ იკისრა.

ალექსანდრეს მცირე აზიის ბერძნული პოლისები კორინთოს კავშირში არ ჩაურთავს. მან პოლისებს დამოუკიდებლობა შეუნარჩუნა და მათი პროტექტორობა ალკიმახეს დააკისრა. ძვ.წ. 331 წელს იგი ფილოქსენემ შეცვალა. იონიაში პროტექტორატის შემადგენლობაში როდოსი, კოსი და ქიოსი აღმოჩნდნენ. ალექსანდრეს იმპერიაში განსაკუთრებული მდგომარეობა სირიისა და პალესტინის პროტექტორატს ეკავა. პროტექტორატში ფინიკიის ქალაქები და ბერძნული ნავსადგურები შევიდნენ. ალექსანდრემ ისინი სირიულ-პალესტინურ მმართველობას დაუქვემდებარა. მესამე საპროტექტორო ობიექტად ალექსანდრია ითვლებოდა. ქალაქი ეგვიპტის ფინანსური მართვის სისტემაში შედიოდა. კვიპროსში კი ალექსანდრეს პროტექტორი არ გაუგზავნია. ის უშუალოდ ალექსანდრეს დაექვემდებარა. შედარებით დამოუკი-

დებლობას ინარჩუნებდნენ კირენა და მიტილენი. ამ პოლისებს ალექსანდრემ კორინთოს კავშირის ქალაქების მსგავსი სტატუსი მიანიჭა. იონიის პოლისების პროტექტორობა ალექსანდრემ დემოკრატებს გადასცა, ხოლო კვიპროსსა და ფინიკიაში ტრადიციული ქალაქ-მონარქიების სისტემა შეინარჩუნა. ალექსანდრია იმართებოდა, როგორც ელინური პოლისი, მაგრამ მეფემ ნება დართო არამოქალაქეებს მის ცენტრალურ უბნებში დასახლებულიყვნენ.

ყველა დანარჩენი სამფლობელო კი წინანდებურად სატრაპიების მსგავსად იმართებოდა, თუმცა მეფისნაცვლების უფლებები ძალზე შეიზღუდა. არსებითად შეიცვალა აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემა. ის ადმინისტრაციულ, საფინანსო და სამხედრო სფეროებად დაიყო. შეიქმნა სამი ახალი საფინანსო-სავაჭრო სტრუქტურა. პირველ რგოლში შედიოდა ეგვიპტე და ქალაქი ალექსანდრია; მეორეში – სირია, კილიკია და ფინიკია; მესამეში – მცირე აზია. იმპერიის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი რეგიონის – ეგვიპტის ეფექტურად მართვისათვის, ის ოთხ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულად დაიყო. ქვეყნის საფინანსო უწყების მმართველად ბერძენი დაინიშნა, სამხედრო საქმის – მაკედონელი, სამოქალაქო საქმეთა გამგებელი კი ეგვიპტელი გახდა.

პროვინციებში წესრიგის დამყარების მიზნით ალექსანდრემ ყველგან სამხედრო შენაერთები განალაგა. საჯარისო ნაწილები უმეტესწილად სატრაპიებს ექვემდებარებოდა, მაგრამ ეგვიპტის მაკედონურ გარნიზონებს თავად ალექსანდრე მეთაურობდა. იმპერიის მნიშვნელოვანი სამხედრო-სტრატეგიული ცენტრები გახდნენ სარდი, ტიროსი, ლაზა, პელუზია და მემფისი.

ალექსანდრე თალასოცენტრული პოზიციების შესაბამისად ძლიერი და მობილური ფლოტის შექმნაზე განსაკუთრებით ზრუნავდა. ახალი ფლოტი ძირითადად კვიპროსულ-ფინიკიური სამხედრო ხომალდებისაგან შედგებოდა. ეს ფლოტი არამარტო უზრუნველყოფდა ალექსანდრეს დამოუკიდებლობას კორინთოს კავშირისაგან, არამედ ათენის ჰეგე-

მონობაც ქრებოდა. ალექსანდრეს აზრით, სახელმწიფო აპარატს კულტურულ-პოლიტიკური ფუნქციაც უნდა ჰქონოდა. ის რელიგიისა და მართვის სფეროში ეროვნულ ტრადიციებს მხარს უჭერდა. ალექსანდრე ადგილობრივ ქურუმებს მფარველობდა და აღმოსავლური კულტებისადმი ტოლერანტობას იჩენდა. ამავე მიზნით, იგი ეგვიპტესა და ფინიკიაში დღესასწაულებს აწყობდა. აღმოსავლეთის ცნობილ ქალაქებში სპორტული შეჯიბრებები და თეატრალური წარმოდგენები იმართებოდა.

ალექსანდრე ხელს უწყობდა, როგორც ბერძნული ისე აღმოსავლური კულტურების განვითარებას. ისოსის ბრძოლის შემდეგ, ალექსანდრე ელინთა მეცენატი უფრო იყო, ვიდრე ჰეგემონი. ის იმპერიის მართვაში ძირითადად ელინებს იწვევდა. ეს გასაგებიცაა. ბერძნები სახელმწიფო მართვაში უფრო დახელოვნებულები იყვნენ, ვიდრე მაკედონელები, რომლებიც ტრადიციულად დრომოჭმული პატრიარქალურ-მონარქიული ტიპის მართვის სისტემის ერთგულნი რჩებოდნენ. ამიტომაც იყო, რომ ვერც ფილიპე II და ვერც ალექსანდრე მაკედონელმა ვერ შეძლეს ელინებისათვის შეეთავაზებინათ ახლებური, ორიგინალური, ორივე მხარისთვის მისაღები, კომპრომისული და ამავე დროს ოპტიმალური მართვის სისტემა. ელინები კვლავინდებურად ტრადიციული პოლისური მართვის სისტემას ინარჩუნებდნენ, მიუხედავად ამ სისტემის ღრმა კრიზისისა. ფილიპეს დროს და ალექსანდრეს ეპოქაშიც პოლისური მართვის სისტემა უცვლელი რჩებოდა. ათენში, როდოსში, კორინთოსა და დანარჩენ ბერძნულ პოლისებში წინანდებურად ბულე, ეკლესია, არეოპაგი და სხვა სახელისუფლებო სტრუქტურები ფუნქციონირებდნენ. თუმცა აღნიშნული სისტემის არსებითი კომპონენტი – „თავისუფლება და ავტონომია“ არსობრივად დამოუკიდებლობის დროინდელ „თავისუფლებასა და ავტონომიას“ არ შეესაბამებოდა. მასში ელინთა ოდინდელი სამოქალაქო და პოლიტიკური ბრძოლის უფლებები როდი იგულისხმებოდა. მან ახალი პოლიტიკური დატვირთვა შეიძინა. ამ ხალხის პო-

ლიტიკური სისტემის ძირითად პრინციპს კი ელადაში მყარი მშვიდობა და სრული წესრიგი შეადგენდა.

თალასოცენტრული იმპერიის შექმნისა და მისი მონესრიგების შემდეგ ალექსანდრე მაკედონელი იმპერიის საზღვრების გაფართოებას, მეორე, ამჯერად მსოფლიო იმპერიის ფორმირებას შეუდგა. ვპვნიელს ისოსის ბრძოლაში გამარჯვებით ალექსანდრეს სამფლობელოს საზღვრები ეგეოსიდან ევფრატის დასავლეთამდე გადაიჭიმა. დამარცხებული დარიოსი ალექსანდრეს ამ ვრცელ ტერიტორიას უთმობდა. ალექსანდრეს სტრატეგოსები და რეფერენტები მას ურჩევდნენ ასეთ შემოთავაზებაზე დათანხმებულიყო. ძველი რომაელი ისტორიკოსის კურციუს რუფუსის ცნობით, სტრატეგოსთა საბჭოს უხუცესი ნევრი ალექსანდრეს აფრთხილებდა, რომ ძნელი იქნებოდა იმის შენარჩუნება, რის აწევასაც ალექსანდრე ვერ შეძლებდა: „ნუთუ შენ არ იცი, რომ ხომალდები, რომლებიც ზღვარს გადაცდებიან მართვას არ ემორჩილებიან. ქვეყნების დაპყრობა უფრო ადვილია, ვიდრე მათი შენარჩუნება. ვფიცავ პერკულესს, რომ ჩვენ მიტაცება უფრო ხელგვენიფება, ვიდრე მათი მართვა.“ უხუცესის ამ შეგონებამ არ გაჭრა, ალექსანდრეს პასუხი ერთმნიშვნელოვანი იყო: „ორი მზის მიერ მსოფლიოს მართვა შეუძლებელია.“ მართალია ალექსანდრემ შეძლო დარიოსის საბოლოო განადგურება და მთელი აზიის დამორჩილება, მაგრამ უხუცესის რჩევის სისწორე მალე დადასტურდა. ამჯერად მსოფლიო იმპერიის მართვა რთული გახდა. მის ეფექტურად მართვას ხელს უშლიდნენ კონსერვატული ძალები, რომლებიც ასე მრავლად იყვნენ ალექსანდრეს გარემოცვაში და ყოველგვარ ნოვაციურ ღონისძიებებს ეწინააღმდეგებოდნენ. ეს ძალები იმპერიის მართვის აპარატს უნდა ჩამოშორებოდნენ. ამისათვის კი ალექსანდრეს საამისო მიზეზი გააჩნდა. ბერძენ-მაკედონელი ჩინოვნიკების ძირითადი ნაწილი თავიანთ მოვალეობას არაკეთილსინდისიერად ასრულებდნენ და მხოლოდ პირად კეთილდღეობაზე ზრუნავდნენ. ისინი კორუმპირებულნი იყვნენ, სალოცავებსა და სასაფლაოებსაც კი ძარცვავდნენ. ალექსანდრეს მოხელენი განსაკუთრებით მაშინ

აიწყვეტდნენ, როდესაც მათი ქმედება მეფის კონტროლის მიღმა რჩებოდა.

ძვ.წ. 327წლიდან, როდესაც ინდოეთში სამხედრო კამპანიის დროს, ალექსანდრე წინააზიელების თვალსაწიერიდან ფაქტობრივად გაქრა, მისი მოხელეები მაშინვე პროვინციების ძარცვას შეუდგნენ. განსაკუთრებით აქტიურობდნენ არმიის გენერალური შტაბის სარდლები, რომლებიც ძალაუფლების ხელში ჩაგდებას ცდილობდნენ. პარადოქსია, მაგრამ ფაქტია, რომ ამ მხრივ, ალექსანდრეს ერთგული მეგობრის ჰარპალეს ქმედებამ ყველას გადააჭარბა, რამაც დიდი სკანდალი გამოიწვია. ჰარპალე უდავოდ გამორჩეული სარდალი და წარმატებული მენეჯერი იყო. სწორედ მისი ინიციატივით მოიჭრა ოქროს მონეტები, მისივე ორგანიზებით მოხერხდა არმიის მომარაგება, მაგრამ ის პროვინციის ძარცვით იყო დაკავებული და ბაბილონის ბიუჯეტსაც არამიზნობრივად ხარჯავდა. აღსანიშნავია, რომ ჰარპალემ თავისი ჰეტერის-პითიონიკას საფლავის მონყობისათვის 200 ტალანტი გაიღო. ხოლო კურტიზან გლიკერიას ძვირადღირებული ქანდაკება აუგო. თანამდებობას ბოროტად იყენებდა ასევე ალექსანდრეს დიდმოხელე, შესანიშნავი ფინანსისტი, ეგვიპტის საფინანსო უწყების გამგებელი კლეომენე. მართალია, პროვინციიდან მიღებულ მთელ შემოსავალს ქალაქ ალექსანდრიის განაშენიანებას ახმარდა, მაგრამ იმპერიისგან ეგვიპტის გამოყოფისათვის საამისო პირობები მოამზადა.

პროვინციების ძარცვაში ელიტარულ ბერძენ-მაკედონელ დიდმოხელეებს ადგილობრივი, აღმოსავლელი ჩინოვნიკები არ ჩამორჩებოდნენ. ამ მხრივ, განსაკუთრებით აქტიურობდნენ ირანელი სატრაპები. ვინმე ორკსინე, რომელმაც თავი სატრაპად გამოაცხადა, ტაძრებსა და მეფეთა აკლდამებს ძარცვავდა. ირანელი ორდანე და ზარიასპე, არახოზიოს დამოუკიდებლად მართავდნენ; მიდიაში კი ვინმე ბარიასპე იმპერიას ღიად დაუპირისპირდა, თავი მეფედ გამოაცხადა და ირანელებს ბრძოლისაკენ მოუწოდა.

ინდოეთიდან დაბრუნების შემდეგ, ალექსანდრე იმპერიის მართვის აპარატისაგან ავანტიურისტებისა და კორუმპირებული მოხელეების ჩამოშორებას და მართვის სისტემის განახლებას შეუდგა. ალექსანდრეს ბრძანებით, ირანელი ექსტრემისტები – ბარიასკი, ორკსინი, ასტასპე, აბულიტი და სხვები სიკვდილით დასაჯეს. სიცოცხლეს გამოასალმეს არაერთი მაკედონელი მაღალჩინოსნებიც. მათ შორის კლეანდრე და კენე. რაც შეეხება ჰარპალეს, იგი საბერძნეთში გაიქცა და კრეტაზე მოკლეს.

სახელმწიფო აპარატში ჩატარებული „წმენდის“ შემდეგ ხელისუფლების პრესტიჟი აღდგა. იმპერიის მართვა ალექსანდრემ თვითონ იკისრა და ერთიანი სახელმწიფო სისტემის, ელინური და აღმოსავლური მოსახლეობის ასიმილაციის, ხალხთა უფლებრივი თანასწორობის იდეის განხორციელებას შეუდგა. მართალია, ეს იდეა ავანტიურის მნიშვნელოვან ელემენტებს შეიცავდა, რამეთუ უკიდევანო იმპერიის სივრცეში მყოფი ქვეყნები თუ ხალხები სოციალურ-ეკონომიკური, კულტურული და პოლიტიკური განვითარების სხვადასხვა საფეხურზე იდგნენ, მაგრამ ეს იდეა იმპერიის შენარჩუნებისთვის ერთადერთი ოპტიმალური ვარიანტი იყო. ალექსანდრე დარწმუნებული იყო, რომ იმპერიას მხოლოდ ძალისმიერად ვერ შეინარჩუნებდა, ვერც ამბიციური ბერძენ-მაკედონელების ამარა შეძლებდა იმპერიის მართვას. ალექსანდრეს გეგმის თანახმად, მისი ქვეშევრდომი ხალხები ერთიან სახელმწიფო სისტემაში უნდა ჩართულიყვნენ; ერთიან სტანდარტებზე დაფუძნებული ცხოვრების წესი, ფასეულობები, ტრადიციები უნდა დამკვიდრებულყო; ერთი ცენტრიდან მართვადი, ერთიან სტანდარტებზე მორგებული მსოფლიო უნდა შექმნილიყო. ეს იდეა თავისი არსით გლობალისტური იყო. აღსანიშნავია, რომ გლობალიზაციის პროცესები, სხვადასხვა ფორმით და მასშტაბით ალექსანდრეს ეპოქამდეც მიმდინარეობდა. ალექსანდრესეული იდეის გამარჯვებას უნდა მოჰყოლოდა ტექნოლოგიური, საკომუნიკაციო, აღმოსავლურ-დასავლური კონტაქტების განვითარება, ხალხთა ასიმილაციის, კულტურული სინკრეტიზაციის პრო-

ცესი. ეს პროცესი იძულებითი და დაჩქარებული ტემპით რო-
დი მიმდინარეობდა. ის მომავალზე უფრო იყო გათვლილი.
ალექსანდრეს ეჭვიც არ ეპარებოდა, რომ ეს პროცესი იმპე-
რიის ხანგრძლივად არსებობის პირობებში მექანიკურად წა-
რიმართებოდა. თუმცა ალექსანდრეს ისიც კარგად ესმოდა,
რომ ელინური ტრადიციული ნაციონალიზმი აღნიშნული
პროცესის ბარიერი გახდებოდა და ის საბოლოოდ უნდა დაძ-
ლეულიყო. სწორედ ამ მიზნით, ალექსანდრემ იმპერიის მარ-
თვაში აქტიურად ჩართო სპარსული არისტოკრატია. ალექ-
სანდრეს მოდერნიზებული არმიის შემდგენლობაში სპარ-
სელთა მრავალრიცხოვანი სამხედრო შენაერთები შედიოდ-
ნენ. მეფის პირადი დაცვა სპარსელი მეომრებით დაკომ-
პლექტდა. ამავე მიზანს ემსახურებოდა ალექსანდრესა და
მისი 10ათასი ბერძენ-მაკედონელი მეომრის სპარსელ ქა-
ლებზე დაქორწინება. ალექსანდრეს აზრით, ამ ფაქტს შედე-
გად მოჰყვებოდა ელინური ნაციზმის დამარცხება, ახალ
მსოფლიო წესრიგთან მორგებული კოსმოპოლიტური მენტა-
ლიტეტის ადამიანების დაბადება.

„ახალი მსოფლიო წესრიგის“ შესაბამისად შეიცვალა
იმპერიის მართვის სტილი და მექანიზმი. მაკედონია და ელა-
და ფაქტობრივად იმპერიის შემადგენელი ნაწილები გახ-
დნენ. კორინთოს კავშირმა ავტორიტეტი და გავლენა დაკარ-
გა. ამიერიდან კორინთოს კავშირის საკომპეტენციო საკით-
ხებს ალექსანდრე წყვეტდა. ალექსანდრემ კავშირის გვერ-
დის ავლით ლტოლვილები თავიანთ სამშობლოში დააბრუნა.
მის დაუკითხავად, ათენს სამოსი ჩაოართვა და დამოუკიდე-
ბელი გახადა. ელინური პოლისების თავისუფლებასა და ავ-
ტონომიას საფრთხე დაემუქრა. ალექსანდრეს წარმოდგე-
ნით, პოლისურმა სისტემამ თავისი შესაძლებლობები ამოწუ-
რა. ამდენად ის „ახალი მსოფლიო წესრიგის“ კონტექსტში
ვერ თავსდებოდა და პოლისები ალექსანდრეს ნება-სურ-
ვილს უნდა დამორჩილებოდნენ.

აზიის პროვინცია წინანდებურად სატრაპიებად იყო
დაყოფილი, თუმცა სატრაპიების უფლებები ძალზე შეიზღუ-
და. სატრაპიებს მოქირავნეების შეკრების, მონეტების მოჭ-

რისა და გადასახადების ამოღება-განაწილების უფლება არ ჰქონდათ. ისინი ძირითადად მეფის ბრძანებების შემსრულებლები გახდნენ. ალექსანდრემ გამონაკლისი ამ მხრივ ზოგიერთი სატრაპიებისათვის დაუშვა. აღმოსავლეთის პროვინციის სატრაპიებს გადასახადების აკრეფის ნება დაერთო, ხოლო ცენტრალური და მახლობელი აღმოსავლეთის სატრაპიები ფინანსებს განაგებდნენ. მათვე დაეკისრათ საკომუნიკაციო საშუალებების გაკონტროლებაც.

მიუხედავად ამისა, იმპერიას ფაქტობრივად ალექსანდრე მართავდა. ბრძანებებს ის გასცემდა, გადაწყვეტილებებს ის იღებდა. მეფის ავადმყოფობის ან მისი შორეული ლაშქრობების დროსაც ალექსანდრეს დაახლოებულ პირებსაც კი ბრძანებების გაცემის, დოკუმენტებზე ხელის მოწერის ანდა გამონთავისუფლებულ თანამდებობებზე ახალი მოხელის დანიშვნის უფლება არ ჰქონდათ. ასეთ ვითარებაში იმპერია არც არავისგან იმართებოდა. ალექსანდრე კორინთოს კავშირის ჰეგემონ-სტრატეგოსი, მსოფლიოს მონარქი, ავტოკრატი გახდა. შესაბამისად შეიცვალა იმპერიის მართვის მექანიზმიც. იმპერიის შენარჩუნება და განვითარება სხვადასხვა ეთნოკულტურული ელემენტების სინთეზით, სავაჭრო-ეკონომიკური კონტაქტების გაფართოებისა თუ ხალხთა კეთილდღეობის ამაღლების გზით უნდა წარმართულიყო. ამ მხრივ, მეფემ გარკვეული კონკრეტული ნაბიჯებიც გადადგა: იმპერიის აზიურ პროვინციებში სარწყავი არხები, გზები და საკომუნიკაციო სისტემები მოაწესრიგა; აარსებდა ქალაქებს, რომლებიც სამეფო ხელისუფლების დასაყრდენი პუნქტები გახდნენ. ახალდაარსებულ ქალაქებში ცხოვრობდნენ, როგორც ბერძენ-მაკედონელები, ასევე ადგილობრივი მოსახლეობა. მათ შორის ასიმილაციის პროცესი ეტაპობრივად მიმდინარეობდა.

მნიშვნელოვანი რეფორმები ჩატარდა ეკონომიკის სფეროში: აქემენიდების ოქრო-ვერცხლის საგანძურიდან დიდი რაოდენობით მოიჭრა ოქროსა და ვერცხლის მონეტები, რომლებიც იმპერიაში ცირკულირებდნენ. იმპერიის ეკო-

ნომიკური პოტენციალი მნიშვნელოვნად გაიზარდა. იმპერია ინტენსიურ სავაჭრო ოპერაციებში ჩაერთო.

ალექსანდრეს იმპერიის არსებობის ბოლო ხანებში რელიგიური სფეროს მართვაც ეფექტურად წარიმართა. მეფე აღმოსავლური კულტებისადმი წინანდებურად ტოლერანტობას იჩენდა. მისი ბრძანებით ეგვიპტური და ბაბილონური ტაძრები აიგო. სახელმწიფოში ბერძნული და აღმოსავლური ღვთაებები ერთნაირი პოპულარობით სარგებლობდნენ. თვით ალექსანდრე ეგვიპტური ღმერთის – ამონის შვილად ითვლებოდა. ყოველივე ეს ალექსანდრესადმი აღმოსავლელი ქურუმების მხარდაჭერას იწვევდა და რელიგიური სინკრეტიზაციის პროცესიც სწრაფი ტემპით მიმდინარეობდა. ალექსანდრე მაკედონელი კეთილგანწყობას იჩენდა ასევე აღმოსავლეთის კულტურული მემკვიდრეობისადმი. მან აზიის ხალხებს სამართლებრივი ნორმები და ტრადიციები შეუნარჩუნა.

ალექსანდრეს აღმოსავლეთში ელინური კულტურის ელემენტების დამკვიდრება დიქტატორული მეთოდებით არც უცდია. იგი დასავლური და აღმოსავლური კულტურის დაახლოებას მშვიდობიანი, დემოკრატიული საშუალებებით ახერხებდა. მისთვის ელინიზაცია თვითმიზანი არასოდეს ყოფილა.

ამრიგად, ასეთი იყო ალექსანდრეს იმპერიის მართვის პრინციპები. როგორც ჩანს, ალექსანდრესეული მართვის სტილი და მექანიზმები უზადო არ ყოფილა. მთლიანობაში მართვის დასრულებული, სრულყოფილი, ერთიანი ცენტრალიზებული სისტემა ვერ შეიქმნა. ის უპირატესად პიროვნებაზე იყო მორგებული. არც ხალხთა დაახლოებისა და ასიმილაციის პროცესი დასრულებულა. შერეული ოჯახების დიდი ნაწილი მალე დაიშალა. ვერ მოხერხდა ასევე ელინური პოლისების იმპერიაში სრულიად ჩართვა; პოლისური სისტემა ტრადიციული კონტინუიტეტის ძირითად ელემენტებს მაინც ინარჩუნებდა; ალექსანდრესეულმა ერთიანი სახელმწიფოს იდეამ კრახი განიცადა. ალექსანდრეს გარდაცვალებისთანავე, ის მრავალ ერთეულად დაიშალა. პოსტალექსანდრულ

ეპოქაში თვით ელინისტური სამყაროც ერთიან სისტემად ვერ ჩამოყალიბდა. მიუხედავად ამისა, ალექსანდრემ საფუძველი ჩაუყარა მანამდე უცნობი პრობლემებით აღსავსე ახალ ეპოქას, რომელიც ელინიზმის სახელითაა ცნობილი.

ძველი რომი. ქალაქი რომი ძვ.წ. 753 წელს დაარსდა. ძვ.წ. VI საუკუნიდან კი რომი მისი ჰეგემონობით შექმნილ სახელმწიფოსაც ეწოდა. ძვ.წ. 510 წლამდე მას მეფეები (Rex) განაგებდნენ. ისინი არსებითად მხედართმთავარნი, უმაღლესი ქურუმები და სასამართლოს თავმჯდომარეები იყვნენ. რომის მეფეების გარეგან ნიშნებს წარმოადგენდა მენამული მანტია, ოქროს დიადემა, არწივიანი კვერთხი, სპილოს ძვლის სავარძელი და მეფის წინ 12 ლიქტორი წნელის კონაში ჩადებული ცულებით.

მეფეთა ხანაში მართვის სისტემის უმნიშვნელოვანეს ორგანოებს წარმოადგენდა კურიატული კომიციები და სენატი. კურიატული კომიციები იხილავდნენ კანონპროექტებს და ირჩევდნენ თანამდებობის პირებს, აწესრიგებდნენ ოჯახის წევრების ურთიერთობას. იქვე წარმოებდა მეფის არჩევა და ომის გამოცხადებაც. კურიატული კომიციების დადგენილებები უნდა დაემტკიცებინა სენატს (ლათ. senex – მოხუცი), რომელიც თავდაპირველად ასი წევრისგან შედგებოდა, მოგვიანებით ეს რიცხვი სამასამდე გაიზარდა. სენატის წევრები მონაწილეობას იღებდნენ მეფის არჩევნებში და მის მრჩევლებად ითვლებოდნენ. მეფის გარდაცვალების შემთხვევაში ახალი მეფის არჩევამდე სენატის წევრები მონაცვლეობით ახორციელებდნენ უმაღლეს ხელისუფლებას.

ძვ.წ 510 წელს რომში მეფობა გაუქმდა და რესპუბლიკური წყობა დამყარდა. შესაბამისად შეიცვალა მართვის სისტემაც. რესპუბლიკურ რომში მუდმივი სამოხელეო აპარატი არ არსებობდა. აღმასრულებელ ხელისუფლებას განაგებდნენ არჩეული თანამდებობის პირები – მაგისტრატები. ასეთი მაგისტრატები იყვნენ კონსულები, პრეტორები, ედილები, კვესტორები, რომლებიც ერთი წლით ირჩეოდნენ. რეს-

პუბლიკური რომის მაგისტრატურის სისტემა თანდათანობით ყალიბდებოდა. ვარაუდობენ, რომ რესპუბლიკის პირველ წლებში აღმასრულებელი ხელისუფლების სათავეში იდგა ერთი პრეტორი, რომლის მოადგილედ კვესტორი ითვლებოდა. ძვ.წ. V საუკუნის შუა ხანებიდან სახელმწიფოს მეთაური ორი კონსული გახდა. მათ სახალხო კრება ერთი წლის ვადით ირჩევდა. კონსულები სენატისა და სახალხო კრების სხდომებს იწვევდნენ. ომიანობის დროს ისინი არმიას მეთაურობდნენ, პრეტორს კი სასამართლო ხელისუფლება გადაეცა. გაიუს იულიუს ცეზარის დროს პრეტორთა რაოდენობა 15-ს ითვლიდა.

უმაღლეს მაგისტრატად ითვლებოდა ორი ცენზორი, რომელთაც ვეალებოდათ რომის მოქალაქეთა დანაწილება ქონებრივი ცენზის მიხედვით და სენატორთა სიის შედგენა. ედილებს (ოთხი) ქალაქში წესრიგის დამყარება დაეკისრათ, ხოლო კვესტორები (ოთხი) ხაზინას განაგებდნენ. ექსტრემალური ვითარების პირობებში ირჩევდნენ დიქტატორს 6 თვის ვადით. ის განსაკუთრებული უფლება-მოვალეობებით იყო აღჭურვილი, ერთპიროვნულად მართავდა ქვეყანას და ომისა და მშვიდობის საკითხებს წყვეტდა. მისი განკარგულება კანონის ძალისა იყო. უმთავრეს მაგისტრატს წარმოადგენდა ასევე სახალხო ტრიბუნები. რომში 10 სახალხო ტრიბუნი იყო. მათ მაგისტრატების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე ვეტოს უფლება ჰქონდათ. სახალხო ტრიბუნების კომპეტენციაში შედიოდა ასევე სახალხო კრებაზე კანონპროექტების წარდგენა, ტრიბუტული კომიციების მოწვევა და მაგისტრთა დაპატიმრებაც. რომაული კონსტიტუციით, მაგისტრატურები კოლეგიალური და არაანაზღაურებადი ორგანო იყო. მაგისტრატების საქმიანობა საპატიოდ ითვლებოდა. მათ მდიდარი ადამიანების წრიდან ირჩევდნენ.

სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო იყო სახალხო კრება. ის გამოსცემდა კანონებს, ომისა და ზავის საკითხებს წყვეტდა. სახალხო კრება ირჩევდა უმაღლეს თანამდებობის პირებს. რომში სამი სახის სახალხო კრება იყო: კურიატული, ცენტურიატული და ტრიბუტული კომიციები.

ძვ.წ. VI საუკუნემდე რომში მხოლოდ კურიატული კომიცია ფუნქციონირებდა. კურიები პატრიციების გაერთიანებას წარმოადგენდა და მასში პლებეები არ მონაწილეობდნენ.

ძვ.წ. V-IV საუკუნეებში სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო ხდება ცენტურიატული კომიცია, რომელიც ოლიგარქიული ხასიათისა იყო. ძვ.წ. II საუკუნეში კი სახელმწიფო ხელისუფლების ძირითად ორგანოს წარმოადგენდა ტრიბუტული კომიცია, რომელიც ხალხთა ფართო მასების ინტერესებს გამოხატავდა. რომის პოლიტიკურ ცხოვრებაში მნიშვნელოვან როლს სენატი ასრულებდა. ძვ.წ. I საუკუნის დასაწყისში სენატორთა რიცხვმა 600 მიაღწია, ხოლო გაიუს იულიუს ცეზარის დროს 900 კაცს ითვლიდა. სენატორთა არჩევა 5 წელიწადში ერთხელ ხდებოდა. სენატი იხილავდა კანონპროექტებს, კონტროლს უწევდა სახალხო კრების საქმიანობას, განაგებდა პროვინციის მმართველობას, ახორციელებდა საპოლიციო ზედამხედველობას, განიხილავდა ომისა და ზავის საკითხებს, სათავეში ედგა საკულტო სამსახურს.

ადრე იმპერიის ეპოქაში (ახ.წ. I – III სს.) რომის სახელმწიფოს მეთაურად პრინცეპსი ითვლებოდა. მართვა-გამგეობის მთავარ ორგანოდ კვლავ სენატი რჩებოდა, მაგრამ მისი მნიშვნელობა თანდათანობით ქრებოდა. ხელისუფლება განაწილებული იყო სენატსა და პრინცეპს შორის. პროვინციების ერთი ნაწილი სენატს ემორჩილებოდა, სახელმწიფო ხაზინასაც სენატი განაგებდა. ის ახდენდა მაგისტრატების შერჩევა-დამტკიცებას, მაგრამ ეს ფუნქციები ფორმალურ ხასიათს ატარებდა. ყოველივე ეს პრინცეპსის ნება-სურვილით ხდებოდა. სენატორებსაც კი პრინცეპსი ირჩევდა. პრინციპატის პერიოდში (ახ.წ. I-III სს.) სახალხო კრების სხდომებიც იმართებოდა, მაგრამ მას რეალური ძალაუფლება არ ჰქონდა; მაგისტრატების როლიც დაეცა. ისინი პრინცეპსის მოხელეებად გადაიქცნენ.

გვიანდელი იმპერიის ეპოქაში (IV-V სს.) რომის სახელმწიფო ორ ნაწილად გაიყო. ორივე ნაწილს სათავეში ედგა იმპერატორი (დომინოსი). მისი ძალაუფლება შეუზღუდავი და ღვთაებრივი იყო. იმპერატორთან არსებობდა საბჭო,

რომელიც იმპერატორის სათათბირო ორგანოს წარმოადგენდა. იმპერია ორ პრეფექტურად იყოფოდა, სულ 4 პრეფექტურა იყო. პრეფექტურა კი დიოცეზებად იყოფოდა. სულ 13 დიოცეზი იყო. თითოეულ დიოცეზს სათავეში ვიკარიუსი ედგა. თავის მხრივ, დიოცეზები მცირე ადმინისტრაციულ ერთეულებად – პროვინციებად იყოფოდა. მათ იმპერატორის მოხელე - რექტორი განაგებდა.

3. ძველი საქართველოს სახელმწიფო მართვის ისტორიიდან

უძველესი ქართული სახელმწიფოები. საქართველოში საზოგადოების მართვის პრიმიტიული ელემენტები, ჯერ კიდევ გვიან ბრინჯაოს ხანაში დასტურდება. ამგვარი ნიშნები ძველი კოლხეთის სამოსახლოთა ტოპოგრაფიაშია მკაფიოდ ასახული. ძვ.წ. II – I ათასწლეულების კოლხური სამოსახლოები ორი, სამი და მეტი ბორცვებისაგან შემდგარი ჯგუფებით არის წარმოდგენილი. ამ ერთიან კომპლექსში გამოიყოფა უფრო დიდი ზომისა და სიმალლის სამოსახლო ბორცვი, რომელიც ერთი ან ზოგჯერ ორმაგი მზლუდავი თხრილითაა გარშემორტყმული და თავისებური აკროპოლისის ფუნქციას ასრულებს. ეს ცენტრალური სამოსახლო სხვების მიმართ ჰეგემონია, ხოლო მისი მეთაური – დანარჩენი საზოგადოების ლოკალური პოლიტიკური ლიდერიც. ამავე დროს ერთგვაროვანი კულტურის გავრცელებაში არეკლილია გარკვეული პოლიტიკური კონსოლიდაციაც, რომლის ერთიან ლიდერს ემორჩილებიან დანარჩენი პოლიტიკური ლიდერები. ასეთი მართვის სტრუქტურას, რომელიც წინასახელმწიფოებრივი წყობილებიდან სახელმწიფოზე გარდამავალ ეტაპს წარმოადგენს "ჩიფდომს" (ინგლ. "Chief", რაც ბელადს ნიშნავს) უწოდებენ.

ძვ.წ. XII საუკუნიდან კი რკინის მეტალურგიის სწრაფმა აღმავლობამ მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი ისტო-

რიული საქართველოს ტერიტორიაზე ქართველურ ტომთა სახელმწიფოებრივი გაერთიანების ჩამოყალიბებას. ერთ-ერთ ასეთ მნიშვნელოვან გაერთიანებას წარმოადგენდა ასირიულ და ურარტულ წყაროებში მოხსენიებული დიაოხი, რომლის ძალაუფლება სამხრეთ-დასავლეთ საქართველოს ტერიტორიაზე ვრცელდებოდა. ეს პოლიტიკური გაერთიანება მედგარ წინააღმდეგობას უწევდა ასურეთისა და ურარტუს ძლიერ სახელმწიფოებს. ძვ. წ. VIII ს-ის შუა ხანებში დიაოხის ერთ-ერთი ნაწილი ურარტუელებმა დაიპყრეს, მეორე ნაწილი კი დასავლურ-ქართულმა სახელმწიფომ, რომელსაც ურარტული წყაროები კოლხას უწოდებენ.

ჩვენ ძალიან ცოტა რამ ვიცით პირველი ქართული სახელმწიფოების სოციალური ბუნების, პოლიტიკური ორგანიზაციისა და მართვის სტრუქტურის შესახებ. ასურულ-ურარტული ლურსმული წარწერებით ცნობილია დიაოხის მეფეთა სახელები: საენი, ასია, უტუფურსი, რაც დიაოხში მეფეთა ინსტიტუტის არსებობაზე მიუთითებს. შედარებით უფრო მეტი მონაცემები მოგვეპოვება კოლხას შესახებ. აღნიშნული წყაროები იხსენიებენ კოლხას ქალაქებს, მათ შორის სამეფო ქალაქ ილდამუსას და ცალკეული რეგიონების მმართველთა ციხესიმაგრეებს. ეს კი პირდაპირი მონიშნა იმისა, რომ კოლხას სახელმწიფოში არსებობდა ადმინისტრაცია და მეფის მოხელეთა ინსტიტუტი. ამიტომაცაა მიჩნეული, რომ უკვე, ძვ.წ. VIII საუკუნის მეორე ნახევრისთვის კოლხა წარმოადგენდა ძველადმოსავლური ტიპის სახელმწიფოს მართვის განვითარებული სისტემით.

ძვ. წ. VIII საუკუნის უკანასკნელ მეოთხედში კოლხას სამეფო გაანადგურეს კიმერიელებმა. მის ნანგრევებზე ძვ. წ. VI საუკუნის დასაწყისში დღევანდელ დასავლეთ საქართველოს ტერიტორიაზე ყალიბდება ბერძნულ სამყაროში ცნობილი კოლხეთის სამეფო.

ძველ ბერძენ ისტორიკოსთა ცნობებით, კოლხეთის სახელმწიფოს მართავდნენ მეფეები, რომლებიც თავს აიეტიდების დინასტიის წარმომადგენლად მიიჩნევდნენ. სამეფო დაყოფილი იყო ტერიტორიულ-ადმინისტრაციულ ერთეუ-

ლებად საერისთავოებად, რომლებსაც ძველი ბერძენი ავტორები "სკეპტუხიის" სახელით მოიხსენიებენ. მათ განაგებდნენ ადგილობრივი დიდგვაროვნების წარმომადგენლები. არქეოლოგიურად შესწავლილია ასეთი სკეპტუხიების ცენტრები ვანში, საირხეში, ითხვისში და სხვა. ისინი საკმაოდ მსხვილ სავაჭრო-სახელოსნო, ადმინისტრაციულ და რელიგიურ ცენტრებს წარმოადგენდნენ.

ძვ. წ. IV - III სს-ის მიჯნაზე აღმოსავლეთ საქართველოს ტერიტორიაზე ყალიბდება იბერიის (ქართლის) სამეფო, რომლის პირველი მეფე ფარნავაზი იყო. ქართული ოფიციალური საისტორიო ტრადიციის (ქართლის ცხოვრება) თანახმად, ფარნავაზმა ქვეყანაში განახორციელა ადმინისტრაციული რეფორმები: მთელი სახელმწიფო დაიყო რვა ტერიტორიულ-ადმინისტრაციულ ერთეულად და სამხედრო ერთეულად, რომელთაც საერისთავო ეწოდებოდა. მათ სათავეში იდგნენ ადგილობრივი არისტოკრატიის წარმომადგენლები, რომლებიც სახელმწიფო მოხელეებად იქცნენ. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმები ითვალისწინებდა საერისთავოების უფრო წვრილ ერთეულებად დაყოფას. „ხოლო ამას ერისთავთა ქუეშე, ადგილთა და ადგილთა, განაჩინა სპასალარნი და ათასის თავნი, და მათ ყოველგან მოვიდოდა ხარკი სამეუფო და საერისთავო,“ რაც გულისხმობდა ქვეყნის არამხოლოდ სამხედრო ერთეულებად, არამედ ფისკალურ-ადმინისტრაციულ ერთეულებად, საათასისთავოებად დაყოფას, საიდანაც „მოვიდოდა ხარკი სამეუფო.“ ფარნავაზის დროს ქართლის სამეფოს მართვა-გამგეობის იერარქიაში განსაკუთრებული ადგილი ეკავა სპასპეტს, რომელიც შუალედურ მაგისტრატს წარმოადგენდა მეფესა და ერისთავებს შორის. იგი ფაქტობრივად ერისთავთა ზემდგომი უფლებებით იყო აღჭურვილი.

ფარნავაზის რეფორმამ ჩამოაყალიბა მართვის იერარქია. ხაზგასმული იყო მეფის უზენაესობა. შეიქმნა ხელისუფლების რთული აპარატი, რომელშიც გადამწყვეტ როლს მეფე ასრულებდა. ლეონტი მროველის მტკიცებით, ფარნავაზმა რეფორმები გაატარა „მომსგავსებულად სამეფოსა

სპარსეთისა.“ ქართლის სამეფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა სელევკიდების სახელმწიფოში დამკვიდრებული ტრადიციებიდან გამომდინარე. სპარსეთის სახელმწიფო მართვის ფორმები ალექსანდრე მაკედონელმა უცვლელად დატოვა. აქემენიდები დაპყრობილი ქვეყნის მოსახლეობასთან ურთიერთობაში უპირატესობას ანიჭებდნენ ადგილობრივი წარმომავლობის ტომის ბელადებს. ალექსანდრე მაკედონელმა მიიღო აქემენიდების გამოცდილი მართვის სისტემა. ელინისტურმა ეპოქამ კი ძალაში დატოვა ალექსანდრე მაკედონელის ადაპტირებული მოდელი. ფარნავაზი იცნობდა სელევკიდების იმპერიაში გაბატონებულ ნორმებს. მის დროს სპარსეთის სახელმწიფო, როგორც სატრაპია, სელევკიდების იმპერიაში შედიოდა. ქართული წყაროსათვის ცნობილია, რომ სელევკიდებთან სპარსული სახელმწიფო წყობა არსებობდა. ამიტომაც წერს, იგი, ფარნავაზმა „განაწესა... მიმსგავსებულად სამეფოსა სპარსთასა“ და არა „მიმსგავსებულად“ ანტიოქიის სამეფოსი.

ქართლის მეფეთა ხელისუფლება კიდევ უფრო განმტკიცდა ფარნავაზის მემკვიდრე მეფეების (ფარსმან II და მიჰრიდატის) ეპოქაში. ამ დროს ისინი უკვე „დიდ მეფეებად“ იწოდებიან. „მიჰრიდატ მეფე დიდი, ძე ფარსმანისა, დიდი მეფისა“ – ვკითხულობთ არმაზის ბილინგვაში. ამავე ბილინგვამ შემოგვინახა ქართლის (იბერიის) სამოხელეო პირთა სახელწოდებანიც: „პიტიახში“ – ქართულად ერისთავი, „ეპიტროპოსი“, რაც შეესატყვისება სამეფო მეურნეობის გამგებლის ძველ ქართულ სახელწოდებას – „ეზოსმოძღვარი.“ ახ. წ. IV ს-ში ქართლის სამეფოს მართვის იერარქიაში გარკვეულ როლს ასრულებდა, როგორც ეს მცხეთაში აღმოჩენილი ბერძნული წარწერიდან ჩანს, „არქიძოგრაფი“ – მხატვართუხუცესი, რომელიც ხელოვან-ხელოსანთა გამგებელს წარმოადგენდა. „apriori“ შეიძლება ითქვას, რომ იმ სახელმწიფოში, სადაც „მხატვართუხუცესი“ არსებობდა და სადაც მართვა ხორციელდებოდა, შეუძლებელია მნიგნობრები და მათი უხუცესნიც არ ყოფილიყვნენ. ამაზე მიუთითებს ქართული

ტერმინი „მნიგნობართმოდღვარიც,“ რომელიც სემანტიკურად ფარავს „მნიგნობართუხუცესს.“

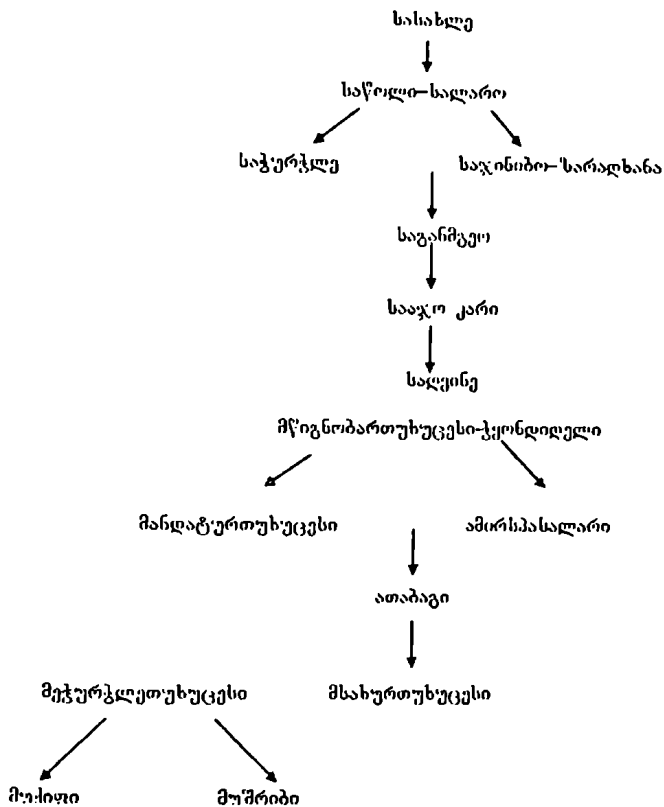
ამრიგად, უძველესი ქართული სახელმწიფოების (კოლხეთის და იბერიის) ფორმირება არსებითად ნიშნავდა ისტორიული საქართველოს ტერიტორიაზე მართვის ადმინისტრაციულ პრინციპზე აგებული ტერიტორიული ერთეულების შექმნას, რომლებიც მოგვიანებით ერთიან ქართულ სახელმწიფოში გაერთიანდნენ.

სახელმწიფო მართვის სისტემა XI-XIII საუკუნეებში. XI-XIII საუკუნეებში საქართველოს სახელმწიფოს მეთაური იყო მეფე. იგი სახელმწიფო მართვას სასახლის უწყებების, მისი მოხელეებისა და ადგილობრივი საჯარო სამოხელეო აპარატის მეშვეობით ახორციელებდა. ცენტრალური მართვის აპარატი და მისი ცალკეული უწყებები მეფის სასახლეში იყო თავმოყრილი.

სასახლე წარმოადგენდა მართვის მთავარ ორგანოს, საიდანაც წარმოებდა სახელმწიფოსა და თვით სასახლის მართვაც. სასახლე თავის მხრივ წარმოადგენდა უწყებათა კომპლექსს, რომელთა შორის წამყვანი იყო „სანოლი-სალაროს“ უწყება. ამ უწყებიდან ხდებოდა მართვა. აქ იკრიბებოდა სამეფო თათბირი, ვეზირობა. სანოლი ფაქტობრივად იყო მეფის კაბინეტი, სადაც სასახლის მოხელეები მეფესთან ერთად იღებდნენ სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის დადგენილებებსა თუ გადაწყვეტილებებს.

მეფის „სანოლს“ მნიგნობართუხუცეს-ჭყონდიდელი მართავდა. იგი, როგორც მეფისა და კარის უპირველესი მოხელე, აწარმოებდა ცენტრალური აპარატის ყველა უწყების კონტროლსა და სათანადო სანქციის მიღების შემთხვევაში, მეფის სახელით ახორციელებდა სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ღონისძიებებს. რაც შეეხება „სალაროს,“ ეს განძეულის შესანახი დაწესებულება იყო. აქ ინახებოდა ისეთი განძეულობა, რაც „სახმარებლად სანიადაგოდ“ არ იყო საჭირო და შეკრული იდო. აქვე ინახებოდა სახელმწიფო ბეჭედი; „სალაროს“ მოლარეთუხუცესი განაგებდა.

ცენტრალური მართვის აპარატი
მეფე



სასახლის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან უწყებას „საჭურჭლე“ წარმოადგენდა. საჭურჭლე სახელმწიფო ხაზინა იყო. მასში დაცული იყო ოქროსა და ვერცხლის „სანიადაგოდ სახმარი“ ჭურჭელი, ფული. მას მეჭურჭლეთუხუცესი მეთაურობდა. მეჭურჭლეთუხუცესს ექვემდებარებოდნენ მუქიფი, მუშრიბი და სასახლის მეჭურჭლეები. მუქიფის ფუნქციას ძღვენის აღნუსხვა და სათანადო ანგარიშის წარმოება შეად-

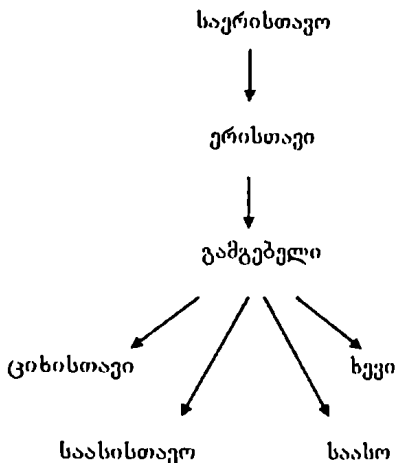
გენდა. მუშრებისა კი, სასახლის ხარჯების კონტროლი. სასახლის უწყებრივ სტრუქტურაში მნიშვნელოვანი ადგილი ეკავა „საჯინიბოსა“ და „ზარადხანის“ სტრუქტურას. „საჯინიბო“ მეფისა და სასახლის მოხელეთა ცხენების სადგომი ადგილი იყო, ხოლო „ზარადხანა“ სამეფო იარაღის საცავი, არსენალი. „საჯინიბოს“ მეჯინიბეთუხუცესი განაგებდა, „ზარადხანას“ კი მებაჯრეთუხუცესი.

სასახლის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან უწყებას წარმოადგენდა ასევე „საგანმგეო“, რომელიც შეესაბამება ეზოს-მოძღვარს ანუ „ვისიმე-მეურნეობის გამგებელს.“ თუ საწოლიდან ხდებოდა სახელმწიფოს პოლიტიკური მართვა, საგანმგეო, სამეფო დომენს – მეურნეობას მართავდა. მას მანდატურთუხუცესი განაგებდა. მის ხელში იყრიდა თავს, ასევე სასახლის, როგორც დანესებულების მართვა და დისციპლინალური რეჟიმი.

სასახლის დანესებულება იყო ასევე „სააჯო კარი.“ ტერმინი „აჯა“ ნიშნავს უფროსისადმი წარდგენილ თხოვნას და ეწოდებოდა მეფის სახელზე დაწერილ ვედრებას. ის უმაღლესი სასამართლო ორგანო იყო და ორშაბათობით იმართებოდა. ეს დღე გამოყოფილი უნდა ყოფილიყო საჩივარი – აჯების განსახილველად. დანარჩენ დღეებში სხვაგვარი „აჯების“ განხილვა ხდებოდა. უმაღლეს მოსამართლედ მნიგნობართუხუცეს-ჭყონდიდელი ითვლებოდა.

სასახლის ცალკე უწყებას წარმოადგენდა „სალვინე“, რომელსაც სათავეში მელვინეთუხუცესი ედგა. მელვინეთუხუცესის შემდეგ, სალვინის უმთავრეს მოხელედ ითვლებოდა სალვინის მუქიფი, რომელიც ღვინის ძღვენსა და სალვინის შემოსავალ-გასავალს განაგებდა. სალვინის ქონების მცველი იყო „სალვინის მოლარე.“

საქართველოს სახელმწიფოს ადგილობრივი მართვა ტერიტორიულ პრინციპზე იყო დამყარებული. ქვეყნის ძირითად ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულს წარმოადგენდნენ საერისთავოები, რომელთა სათავეში ერისთავები იდგნენ.



საერისთავოს მმართველი ერისთავის შემდეგ უმაღლესი მოხელე „გამგებელი“ იყო. ის ფაქტობრივად ერისთავის ნაცვლად, მოადგილედ ითვლებოდა. „გამგებლის“ ინსტიტუტი, არსობრივად ახლოს იდგა დასავლეთ ევროპულ გრაფის – ვიკარიუსთან, ვიცე-გრაფთან. „გამგებელიც“ „ვიცე-ერისთავის“ ფუნქციებით ჩანს აღჭურვილი. საერისთავოს ადმინისტრაციულ სტრუქტურაში თვალსაჩინოა „ციხისთავთა“ როლი. მათთვის ცალკე გადასახადი, საციხისთავო იყო დაწესებული. საერისთავოების ძირითად ბირთვის, მის უმთავრეს შემადგენელ ადმინისტრაციულ ერთეულს „ხევი“ შეადგენდა. ტერმინი „ხევი“ „თემის“ სინონიმია. „ხევის“ მართვას „ხევისუფალი“, „ხევისთავი“ აწარმოებდა. საერისთავოს მცირე ადმინისტრაციულ ერთეულებს შეადგენდნენ „საათასისთავო“ და „საასისთავო“, რომელთა სათავეში ათასისთავები და ასისთავები იდგნენ.

საქართველოს მართვის სისტემა მონღოლთა ბატონობის პერიოდში კარდინალურად შეიცვალა. თუკი ერთიანი

ქართული სახელმწიფოს მართვის სისტემა სამოქალაქო ხელისუფლების უპირატესობაზე იყო დამყარებული და სამხედრო ხელისუფლებაც მას ექვემდებარებოდა, მონღოლთა ბატონობის დროს ქვეყნის მართვის სისტემა სამხედრო სისტემას ეფუძნებოდა. ასე რომ, მართვის სადავეები მთლიანად სამხედრო ერთეულების მეთაურთა ხელში იყო თავმოყრილი. ქვეყანას მონღოლთა დუმან-ნოინები და ათასისთავები განაგებდნენ. მონღოლთა ბატონობის ხანაში მნიშვნობართუხუცეს-ჭყონდიდელის ძალაუფლება ძალზე დაცემული ჩანს. სამაგიეროდ გაზრდილია ამირსპასალარის, ათაბაგის ან თუნდაც მანდატურთუხუცესის სავაზიროს ისეთი მეოთხეხარისხოვანი მოხელის როლი და მნიშვნელობა, როგორც „მესტუმრე“ იყო.

მხოლოდ გიორგი ბრწყინვალის ზეობის დროს მოხერხდა დავით აღმაშენებლისეული და თამარისეული სახელმწიფო მართვის სისტემის რესტავრაცია, მაგრამ მას დიდხანს არ უარსებია. გიორგი ბრწყინვალის გარდაცვალების შემდეგ, ერთიანი ქართული სახელმწიფო საბოლოოდ დაქუცმაცდა ცალკეულ ფეოდალურ სამეფო-სამთავროებად და ქვეყნის მართვის სისტემაც შესაბამისად შეიცვალა.

სათავადობის მართვის სისტემა. „თავადი“ ნარმოსდგება სიტყვა „თავისაგან“ და ნიშნავს უფროსს. თავადები საქართველოში მეფე-მთავართა, დედოფალთა და ბატონიშვილთა ვასალები იყვნენ. თავის მხივ მათ ვასალებად ჰყავდათ აზნაურები. თავადის სამფლობელო-სათავადო შედგებოდა ნაწყალობევი, ნასყიდი და სხვა სახის ყმა-მამულისაგან, რომლებიც თავადს „სამკვიდროდ“ ჰქონდა. XVI-XVII საუკუნეებში, როცა ცენტრალური ხელისუფლება სუსტი იყო, მნიშვნელოვნად გაიზარდა თავადების ეკონომიკური პოლიტიკური სიძლიერე, მისწრაფება დამოუკიდებლობისაკენ. ხშირად ისინი მეფისაგან დამოუკიდებელ პოლიტიკას ატარებდნენ. ზოგი თავადი ისე გაძლიერდა, რომ (არაგვის ქსნის და რაჭის ერისთავები, აბაშიძეები და სხვა) მათ თითქმის მთავრის უფლებები მოიპოვეს. ადმინისტრაციული შე-

უვალობა იმაში გამოიხატებოდა, რომ ჩვეულებრივ, სათავადოში ცენტრალური ხელისუფლების მოხელეები ვერ შედიოდნენ. თავადების სასახლისა და მამულის მართვა-გამგეობა სამეფო კარის მიბაძვით იყო მოწყობილი. თავადების მოხელეები იყვნენ: სახლთუხუცესი, ბოქაულთუხუცესი, მეფინიბეთუხუცესი, ზინდართუხუცესი, მოურავი, ნაცვალი, ბოქაულები, იასაულები, მდივანი და სხვა. მოხელეებად თავადები თავისივე აზნაურებსა და მსახურებს ნიშნავდნენ. მათ აზნაურებისა და მსახურებისაგან შემდგარი სამხედრო და საპოლიციო რაზმები ჰყავდათ. თავადისა და მისი ყმა-მამულის მთავარი მოვალეობა მეფისადმი ლაშქარ-ნადირობა იყო. თავადის სახლს თავისი უფროსი და ბატონი ჰყავდა, რომელსაც მეფე ნიშნავდა. სახლის უფროსს თავადი, ხოლო სახლისკაცებს – თავადიშვილები ეწოდებოდათ. სახლის უფროსი იყო უზენაესი გამგებელი სათავადოში. მას ეკისრებოდა მამულის მართვა-გამგეობა, ურთიერთობა მეფესთან, მეზობელ თავადებთან და სხვ;

ვახტანგ VI-ის სამართლის წიგნის მიხედვით, საქართველოში თავადთა 3 კატეგორია იყო. 1. დიდებული თავადი. 2. შუა თავადი. 3. დაბალი თავადი. ქართლში იყო 6 დიდებული თავადი: არაგვისა და ქსნის ერისთავები, ბარათაშვილი, ამილახვარი, მუხრანბატონი და ციციშვილი. იმერეთში ათი – აბაშიძე, რაჭის ერისთავი, წულუკიძე და სხვა. კახეთისა – ჩოლოყაშვილი, ვაჩნაძე, ჯანდიერი და სხვა; სამეგრელოში – დადიანები, ფალავები, ჩიქოვანები, ჩიჩუები. თავადები ქვეყნის მართვაში აქტიურად მონაწილეობდნენ და სახელმწიფოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში განსაკუთრებულ როლს ასრულებდნენ.

IV. საქართველოს თანამედროვე საჯარო სამსახურის სისტემა

1997 წელს მიღებული კანონით „საჯარო სამსახურის შესახებ,“ საქართველოში საჯარო სამსახურად ითვლება საქმიანობა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის სახაზინო (საბიუჯეტო) დანესებულებებში – საჯარო ხელისუფლების ორგანოებში. სახაზინო დანესებულება არის სახელმწიფო ბიუჯეტის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის სახსრებზე შექმნილი და ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი დანესებულება, რომლის ძირითადი ამოცანა საჯარო ხელისუფლების განხორციელებაა. სახელმწიფო დანესებულებებს, რომლებში საქმიანობაც ითვლება საჯარო სამსახურად წარმოადგენს:

1. საქართველოს პარლამენტი.
2. საქართველოს სამთავრობო და სახელმწიფო საქვეყნებო დანესებულებები.
3. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო. საერთო სასამართლოები.
4. საქართველოს ეროვნული ბანკი.
5. საქართველოს კონტროლის პალატა.
6. საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი და სააგენტოები.
7. საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებული და მისი აპარატი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის დანესებულებებს, რომლებში საქმიანობაც ითვლება საჯარო სამსახურად წარმოადგენენ: საკრებულო, გამგეობა და მერია. საქართველოში საჯარო სამსახური ერთიანია. საჯარო სამსახური იყოფა შემდეგ სახეებად: სახელმწიფო სამსახური და სამსახური ადგილობრივ თვითმმართველობაში.

საჯარო სამსახურს ეწევა: ა. სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი. სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობა არის საქართველოს კონსტიტუციით გათვალის-

წინებული ის სახელმწიფო თანამდებობა, რომელიც პოლიტიკურია და არჩევის ან დანიშვნის წესი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციით. სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირებს წარმოადგენენ: საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტის წევრი, საქართველოს მთავრობის წევრი.

ბ. სახელმწიფო მოხელე. მოხელე არის პირი, რომელიც ინიშნება ან აირჩევა სახაზინო დანესებულებების სამტატო თანამდებობაზე. მოხელეები იყოფიან სახელმწიფო მოხელეებად და ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეებად. სახელმწიფო მოხელე არის პირი, რომელიც სახელმწიფო ორგანოში აღჭურვილია სახელმწიფო ხელისუფლებრივი უფლებამოსილებით და ხელშეკრულების, აკრედიტაციის ან სხვაგვარ საფუძველზე მოქმედებს სახელმწიფოს სახელით.

გ. დამხმარე და შტატგარეშე მოსამსახურე. დამხმარე მოსამსახურე არის ტექნიკური მუშაკი, რომელიც შრომითი ხელშეკრულებით მიიღება დანესებულების შტატით გათვალისწინებულ მოსამსახურის თანამდებობაზე. შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც დანიშნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად.

სახელმწიფო მოხელედ შეიძლება მიღებულ იქნეს საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე, რომელსაც აქვს სათანადო ცოდნა და გამოცდილება, მიაღწია 21 წლის ასაკს და ფლობს საქართველოს სახელმწიფო ენას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელედ შეიძლება მიღებულ იქნეს საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე, რომელმაც მიაღწია 18 წლის ასაკს, აქვს საშუალო განათლება მაინც და ფლობს ქართულ ენას; საჯარო სამსახურში არ მიიღება პირი, თუ იგი ნასამართლევა განზრახ ჩადენილი დანაშაულისათვის და მოხსნილი არა აქვს ნასამართლეობა; იმყოფება წინასწარი გამოძიების ქვეშ ან პატიმრობაში. სამედიცინო დასკვნის თანახმად, მისი ჯანმრთელობა არ აკ-

მაყოფილებს მოცემული თანამდებობის დასაკავებლად აუცილებელ მოთხოვნებს.

სამსახურში შესვლისას, აგრეთვე შემდგომ ყოველწლიურად მოსამსახურე საქართველოს სახელმწიფო საგადასახადო სამსახურს წარუდგენს თავისი და ოჯახის წევრების შემოსავლისა და ქონებრივი მდგომარეობის ამსახველ დეკლარაციას. ქონებრივ მდგომარეობაში ამ კანონით იგულისხმება შესატანი ბანკში, ფასიანი ქაღალდები, საწარმოს დივიდენდები, მოძრავი და უძრავი ქონება; სამსახურში მიღებისას აუცილებელია პირმა წარმოადგინოს სამედიცინო-წარკოლოგიური შემოწმების ცნობა; მოხელე სამსახურში მიიღება თანამდებობაზე დანიშვნით ან არჩევით. თანამდებობაზე პირის დანიშვნის უფლება აქვს შესაბამისი დანესებულების ხელმძღვანელს.

მოხელე სამსახურში ვაკანტურ თანამდებობაზე მიიღება განუსაზღვრელი ვადით, გარდა ზოგიერთი შემთხვევისა. კერძოდ, სამსახურში განსაზღვრული ვადით მიიღება თანამდებობაზე დროებით არმყოფი მოხელის შემცვლელი – მოხელის სამსახურში გამოსვლამდე ან თანამდებობიდან განთავისუფლებამდე, თანამდებობაზე კონკურსით დასანიშნი მოხელის მოვალეობის შემსრულებელი – კონკურსის შედეგების მიხედვით მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნამდე, პრეზიდენტის თანაშემწე და მრჩეველი პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადით, პარლამენტის თავმჯდომარის, თავმჯდომარის მოადგილის, კომიტეტის თავმჯდომარის მრჩეველი და თანაშემწე, აგრეთვე პარლამენტის წევრის თანაშემწე – შესაბამისი უფლებამოსილების ვადით, მინისტრის მოადგილე და საპარლამენტო მდივანი – მინისტრის უფლებამოსილების ვადით, მინისტრის თანაშემწე და მრჩეველი – მინისტრის უფლებამოსილების ვადით, შტატგარეშე მოსამსახურე – დავალების შესრულების ვადით.

პირს, რომელსაც მოხელის სამსახურში მიღების უფლება აქვს, შეუძლია მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნისას გამოიყენოს გამოსაცდელი ვადა არა უმეტეს 6 თვისა; გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში მონშდება მოხელის პროფესი-

ული ჩვევების, შესაძლებლობების და პირადი თვისებების შესაბამისობა დაკავებულ თანამდებობასთან. არადამაკმაყოფილებელი შედეგების შემთხვევაში მოხელე შეიძლება განთავისუფლდეს დაკავებული თანამდებობიდან გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში. გამოსაცდელი ვადა ჩაითვლება შრომით სტაჟში. გამოსაცდელი ვადა არ გამოიყენება: პრეზიდენტის მიერ დანიშნული მოხელის მიმართ, პარლამენტის მიერ დანიშნული მოხელის მიმართ, პარლამენტის მიერ არჩეული ან დანიშნული მოხელის მიმართ, თანამდებობაზე კონკურსის წესით დასანიშნი მოხელის მიმართ და სამსახურებრივი წინსვლისას თანამდებობის დაკავების შემთხვევაში.

საჯარო სამსახურში მიღების მსურველმა ამ თანამდებობაზე დანიშვნის უფლების მქონე პირს უნდა წარუდგინოს: ნერილობითი განცხადება, ავტობიოგრაფია, ხელნერილი კანონით დადგენილ მოთხოვნებთან პირის შესაბამისობის შესახებ, განათლების ან შესაბამისი კვალიფიკაციის მოწმობა, პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტი, უკვე გაცემული შრომის წიგნაკი, ქონებრივი დეკლარაციის წარდგენის ცნობა, სამედიცინო დასკვნა ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესახებ. ამ დოკუმენტების წარუდგენლობა შეიძლება გახდეს პირის სამსახურში მიღებაზე უარის საფუძველი.

თანამდებობაზე დანიშვნა ფორმდება ბრძანებით, განკარგულებით ან დადგენილებით. ბრძანება ან განკარგულება უნდა შეიცავდეს შემდეგ მონაცემებს: თანამდებობაზე დასანიშნი პირის სახელი და გვარი, იმ დანესებულების დასახელება, რომელშიც პირი თანამდებობაზე ინიშნება, თანამდებობის დასახელება, თანამდებობრივი სარგოს განაკვეთი და დანამატები; თანამდებობაზე დანიშვნის თარიღი; სამსახურის ვადა – თუ პირი სამსახურში მიღებულია განსაზღვრული ვადით, გამოსაცდელი ვადის ხანგრძლივობა.

პირი, რომელიც პირველად იქნა მიღებული სამსახურში, დამნიშვნელ მოხელეს წარუდგენს შემდეგი შინაარსის ფიცს: „შეგნებული მაქვს რა საჯარო სამსახურში ჩემზე დაკისრებული უდიდესი პასუხისმგებლობა, ვაცხადებ ერთგულად ვემსახურო საქართველოს სახელმწიფოს და

ხალხს, დავიცვა კონსტიტუცია და კანონები, პატივი ვცე სახელმწიფოს ინტერესებს და ავტორიტეტს, მოქალაქეთა უფლებებსა და თავისუფლებებს, კეთილსინდისიერად აღვასრულო ჩემი მოვალეობანი." დამნიშვნელი თანამდებობის პირი ხელს აწერს ფიცის ტექსტს, რომელიც შემდგომ ინახება მოხელის პირად საქმესთან ერთად.

პირი თანამდებობაზე შეიძლება დაინიშნოს შედეგების გათვალისწინებით. საჯარო კონკურსს მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად, ამ თანამდებობაზე დანიშვნის უფლების მქონე პირის წინადადებით ოფიციალური ბეჭდვით ორგანოში აცხადებს სახელმწიფო სამსახურის ბიუროს უფროსი ან ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი. ამასთან, კანდიდატებს განცხადების შესატანად ეძლევათ ორკვირიანი ვადა შეტყობინების გამოქვეყნების დღიდან. შეტყობინება კონკურსის შესახებ უნდა შეიცავდეს შემდეგ მონაცემებს: საბიუჯეტო დანებსებულების და კონკურსის წესით შესავსები თანამდებობის დასახელება, კანდიდატისათვის წაყენებული მოთხოვნები, თანამდებობრივი სარგოს ოდენობა, განცხადებისა და სხვა აუცილებელი დოკუმენტების წარდგენის ვადა, საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის მისამართი. საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის სხდომა ტარდება არა უადრეს სამი კვირისა კონკურსის შესახებ შეტყობინების გამოქვეყნების დღიდან.

საკონკურსო-საატესტაციო კომისია ვაკანტურ თანამდებობაზე დასანიშნად წარმოადგენს ერთ-ერთ კანდიდატს, საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის თავმჯდომარე, მისი არყოფნის შემთხვევაში კი კომისიის თავმჯდომარის მოადგილე, გადაწყვეტილების გამოტანიდან არაუგვიანეს 2 დღისა წერილობით აცნობებს ყოველ კანდიდატს მის მიმართ გამოტანილ გადაწყვეტილებას, ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშვნის უფლების მქონე პირს კი – კომისიის მიერ წამოყენებული კანდიდატის წამოყენებაზე უარის შესახებ. საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის მიერ თანამდებობაზე დასანიშნად წამოყენებული კანდიდატი ინიშნება თანამდებობაზე თუ იგი კომი-

სიის გადაწყვეტილების მიღებიდან არაუგვიანეს 2 კვირის განმავლობაში, თანამდებობაზე მისი დანიშვნის უფლების მქონე პირს ნარუდგენს პირად დოკუმენტებს და კომისიის გადაწყვეტილებას. საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის მიერ თანამდებობაზე დასანიშნად წამოყენებული კანდიდატი, რომელიც მისგან დამოუკიდებელი მიზეზების გამო არ დაინიშნა თანამდებობაზე, თუ მოისურვებს, ჩაირიცხება მოხელეთა რეზერვში. კონკურსი ითვლება ჩაშლილად, თუ მასში მონაწილეობის მისაღებად არ იქნა ნარდგენილი არცერთი განცხადება, აგრეთვე იმ შემთხვევაში, თუ საკონკურსო-საატესტაციო კომისია უარს განაცხადებს თანამდებობაზე დასანიშნად კანდიდატის წამოყენებაზე.

თანამდებობაზე უკონკურსოდ შეიძლება დაინიშნონ: საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის მიერ თანამდებობაზე დასანიშნი ან ასარჩევი მოხელეები, მინისტრის მოადგილეები, თანაშემწეები და მრჩეველები, დროებითი შემცვლელეები, დროებითი მოვალეობის შემსრულებლები იმ ვაკანტურ თანამდებობაზე, რომელიც კონკურსის წესით უნდა შეივსოს, სამსახურებრივი დანიშნულების შემთხვევაში, რეზერვში ჩარიცხული პირები. მოხელეს უფლება აქვს სამსახურში მიღების დღიდან სამსახურიდან განთავისუფლების დღემდე მიიღოს შრომითი გასამრჯელო. შრომითი გასამრჯელოს გარდა მოხელეს ეძლევა დანამატი ნამსახურევი წლებისთვის თანამდებობრივი სარგოს შემდეგი ოდენობით: 5 წლამდე - 10%, 5-დან 10 წლამდე - 20%, 10-დან 25 წლამდე - 25%, 15 წელი და მეტი - 30%.

მოხელეს აქვს სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურების უფლება. სამსახურებრივი მივლინების პერიოდში მოსამსახურეს უნარჩუნდება მოხელის თანამდებობა და შესაბამისი შრომითი გასამრჯელო. მოსამსახურის სამუშაო დრო წარმოადგენს კალენდალური დროის ნაწილს, რომლის განმავლობაშიც იგი ვალდებულია განახორციელოს თავისი სამსახურებრივი უფლება-მოვალეობანი. მოსამსახურე მუშაობს 5 დღიანი სამუშაო კვირით, სამუშაო დროის ხანგრძლივობა არ უნდა აღემატებოდეს 40 საათს კვირაში.

მოხელისათვის დგინდება ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულება 30 კალენდარული დღის ოდენობით. სამსახურის არანაკლებ 3 წლიანი სტაჟის მქონე მოსამსახურეს მესამე და ყოველ შემდგომ წელზე ეძლევა თითოდღიანი დამატებითი შვებულება, მაგრამ არაუმეტეს 10 დღისა. მოხელეს, რომელსაც აქვს სახელმწიფო დანესებულებებში მუშაობის 10 წელზე მეტი წლის სტაჟი, მიეცემა დამატებითი ანაზღაურებადი შვებულება 15 კალენდარული დღის ოდენობით. მოსამსახურეს შეიძლება მიეცეს შვებულება ანაზღაურების გარეშე არაუმეტეს ერთი წლისა.

მოხელის უფრო მაღალ თანამდებობაზე წამოყენება შეუძლია იმ პირს ან დანესებულებას, რომელსაც აქვს მისი თანამდებობაზე დანიშვნის უფლება; მაღალ თანამდებობაზე შეიძლება წამოყენებულ იქნეს ის მოხელე, რომელიც დაკავებულ თანამდებობაზე მსახურობდა 6 თვე მაინც და საკონკურსო-საატესტაციო კომისიამ წარადგინა დასაწინაურებლად. მოხელის სამსახურებრივი დაწინაურებისათვის საჭიროა მისი წერილობითი თანხმობა. ერთ თანამდებობაზე რამდენიმე დასაწინაურებელი მოხელის წარდგენისას თანამდებობაზე ინიშნება ის მოხელე, რომელსაც ატესტაციის შედეგების მიხედვით უფრო მაღალი შეფასება აქვს.

ატესტაციის ჩატარების დროს განსაზღვრავს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის დანესებულების ხელმძღვანელი საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის თავმჯდომარესთან შეთანხმებით. მოხელე, რომელიც საატესტაციო პერიოდის უკანასკნელი წლის მანძილზე სამსახურებრივ მოვალეობას ასრულებდა 6 თვეზე ნაკლები ვადით ტესტირებას ექვემდებარება.

მოხელეს უფლება აქვს ერთი თვის განმავლობაში გაასაჩივროს სასამართლოში სამსახურებრივ საკითხებზე გამოცემული ბრძანება, განკარგულება, გადაწყვეტილება, აგრეთვე ქმედება. მოხელეს შეუძლია სასამართლოში მოითხოვოს ბრძანების, განკარგულების ან ქმედების ნაწილობრივი ან მთლიანად არაკანონიერად აღიარება. მოხელეს ეკრძალება გარიგების დასადებად მისთვის მინდობილი დანესებულებ

ბის ქონების შექმნა, ქონებრივი გარიგების დადება იმ დაწესებულებასთან, სადაც საქმიანობს, როგორც სახელმწიფო მოხელემ დადოს გარიგება თავისი სამენარმეო საქმიანობის სუბიექტებთან ან პარტიასთან, როგორც სახელმწიფო მოხელემ დადოს ქონებრივი გარიგება საკუთარ მეუღლესთან, საკუთარ ან მეუღლის ბებიასთან, ბაბუასთან, მშობელთან, დასთან, შვილთან ან შვილიშვილთან.

მოხელის სამსახურებრივი ურთიერთობის შეჩერება ნიშნავს მოხელის დროებით განთავისუფლებას სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისაგან. სამსახურებრივი ურთიერთობის შეჩერების პერიოდში მოხელეს უნარჩუნდება თანამდებობრივი ხელფასი, დანამატები ან ეძლევა სხვაგვარი კომპენსაცია.

სამსახურებრივი ურთიერთობა შეჩერდება მოხელის წერილობითი განცხადების საფუძველზე, თუ მოხელის სამსახურში მიღების უფლების მქონე პირი ან დაწესებულება ამის წინააღმდეგი არ არის; შვებულების დროს, დროებითი შრომისუუნარობის დროს, მოხელის კანდიდატად წამოყენებისას საპრეზიდენტო ან წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნებში, სასწავლო შეკრების ან რეზერვისტთა მობილიზაციის დროს. მოხელე სამსახურიდან შეიძლება გაათავისუფლოს იმ პირმა ან დაწესებულებამ, რომელსაც მისი სამსახურში მიღების უფლება აქვს.

მოხელე სამსახურიდან თავისუფლდება შემდეგი მოტივებით: სამსახურის ვადის გასვლასთან დაკავშირებით. სამსახურებრივი ურთიერთობა წყდება ვადის გასვლის მეორე დღეს. პირი თავისი ინიციატივით თავისუფლდება სამსახურიდან, თუ მისი სამსახურში მიღების უფლების მქონე მოხელე ან დაწესებულება დააკმაყოფილებს მის წერილობით განცხადებას. მოხელე შეიძლება განთავისუფლდეს სამსახურიდან დაწესებულების ლიკვიდაციის გამო, ხანგრძლივი შრომისუუნარობის, ასაკის, მოქალაქეობის შეცვლისა და გარდაცვალების გამო. სამსახურიდან განთავისუფლება ფორმდება ბრძანებით, განკარგულებით ან დადგენილებით.

V. სახელმწიფო მართვის სისტემა დასავლეთის ქვეყნებში

(საფრანგეთი, დიდი ბრიტანეთი, ამერიკის
შეერთებული შტატები, გერმანია)

1. სახელმწიფო სამსახური

საფრანგეთი. უნიტარული მთავრობა და მისი ცენტრალური ადმინისტრაცია მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მოქალაქეებზე, ვიდრე ფედერალური ტიპის სახელმწიფოების ადმინისტრაცია. უნიტარულ სახელმწიფოებს ჰყავთ ეროვნული პოლიციური ძალები და ადგილობრივ საპოლიციო აპარატზე მკაცრი კონტროლია დაწესებული. ამ ტიპის სახელმწიფოებში არსებობს ერთიანი სასამართლო სისტემა, რომელთა მოსამსახურეებს ცენტრალური ადმინისტრაცია ნიშნავს. დასავლეთ ევროპის უნიტარული სახელმწიფოების ბიუროკრატიული აპარატის სტრუქტურა ფრანგული მოდელის მიხედვით არის შექმნილი.

საფრანგეთში, განსხვავებით დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოებისგან ყველაზე ადრე დასრულდა ცენტრალიზაციის პროცესი. ჩამოყალიბდა პროფესიონალური ბიუროკრატია, რომლის საფუძველს შრომის დანაწილება და ფუნქციების დიფერენციაცია წარმოადგენდა. XVIII საუკუნის შუა ხანებში აბსოლუტიზმის გამარჯვების შემდგომ, სახელმწიფო მართვის თანდათანობითი ცენტრალიზაცია ხდება. პროფესიონალური ბიუროკრატის დახმარებით სამეფო ხელისუფლება საზოგადოებას საბოლოოდ გაემიჯნა. საფრანგეთის დიდი რევოლუციის დროს სახელმწიფო აპარატის „მშენებლობა“ გაგრძელდა: 1789წელს ლიკვიდირებულ იქნა ყველა ფეოდალური პრივილეგია სახელმწიფო სამსახურში; 1790წელს პროვინციები შეიცვალა დეპარტამენტებით.

ნაპოლეონ I-ის დროს სახელმწიფო აპარატის ცენტრალიზაცია და მისი ინსტიტუციონალიზაცია გაძლიერდა. მან ხელი მოაწერა კონკორდატს ვატიკანთან, რამაც ხელი

შეუწყოს სახელმწიფოს ეკლესიაზე კონტროლი დაენესებინა. ნაპოლეონ I-მა შეიმუშავა სამოქალაქო კოდექსი, შექმნა პრეფექტებისა და სუპრეფექტების ინსტიტუტი, ქალაქებში კომისრები დანიშნა, ორგანიზებული გახადა ჟანდარმერია. ნაპოლეონ ბონაპარტემ ერთმანეთს შეუხამა ფრანგული ბიუროკრატიული სისტემის ორი ინსტიტუტი – არმია და ეკლესია. ნაპოლეონის წარმოდგენით, იმპერიის იდეალური მოხელე უნდა ყოფილიყო „ნახევრად სამხედრო და ნახევრად მღვდელი.“ ნაპოლეონისეული ბიუროკრატია სამ პრინციპს ეფუძნებოდა: იერარქიას, დისციპლინას და უნიფიკაციას. იმპერატორის ოცნება იყო მოხელეთა კორპუსის შექმნა, რომელიც მხოლოდ საზოგადოებას მოემსახურებოდა. ნაპოლეონის აზრით, მოხელეებს უნდა ჰქონოდათ პრივილეგიები და დამოკიდებულები არ უნდა ყოფილიყვნენ არც მინისტრებისაგან და არც იმპერატორისაგან. ამავ დროს, ნაპოლეონი მიუთითებდა, რომ სახელმწიფო სამსახურში მწევანე შუქი აენტოთ ნიჭიერი ხალხისათვის. სწორედ, იმპერიის ხანაში შეიქმნა ფრანგული სახელმწიფოს ძირითადი ინსტიტუტები და ბიუროკრატია. იმპერატორის ბრძანებით, დაარსდა უმაღლესი ელიტარული სკოლა – „ეკოლ პოლიტიკენიკი,“ რომელიც წლების განმავლობაში პროფესიონალი სახელმწიფო მოხელეების მოსამზადებელ ცენტრს წარმოადგენდა.

XIX საუკუნის დასაწყისში სახელმწიფო სამსახურში მოხელეების შერჩევისათვის დაწესდა საკონკურსო სისტემა. „დიდ სკოლებში,“ (პოლიტექნიკურ, სამთო და ჰიდრო სკოლებში), რომელიც ამ დროს ადმინისტრაციული ელიტის „სანაშენეს“ წარმოადგენდნენ სახელმწიფოებრივი ინტერესების იდეას აღიარებდნენ. შერჩევის საკონკურსო სისტემა ხელს უწყობდა ფრანგული ბიუროკრატიის პროფესიონალიზმის ამაღლებას. ფრანგ პოლიტოლოგებს მიაჩნიათ, რომ ყოველივე ამის შედეგად მოხდა მონყვეტა პროფესიონალი მოხელეებისა მათი სოციალური წრისაგან. უმაღლესი რანგის მოხელეები ქადაგებდნენ სახელმწიფო სამსახურის იდეას და თავიანთ თავს საზოგადოებრივი ინტერესების დამცველებად მიიჩნევდნენ. ამიტომაც ისინი არ ტოვებდნენ სა-

ხელმწიფო სამსახურს და კერძო სექტორში იშვიათად გადადიოდნენ. ასე მაგალითად, 1860 წლიდან 1880 წლამდე მხოლოდ ერთმა საფინანსო ინსპექტორმა დატოვა სახელმწიფო სამსახური და ბიზნესში გადაბარგდა.

მაღალი რანგის მოხელეები ერთგულად ემსახურებოდნენ სახელმწიფოს. მიუხედავად საკონკურსო სისტემის დანერგვისა, უმაღლესი ადმინისტრაცია საზოგადოების პრივილეგირებული ფენებით კომპლექტდებოდა. 1830 წლიდან 1848 წლამდე პოლიტექნიკური ინსტიტუტის სტუდენტთა 1% იყო წარმოდგენილი მუშურ-გლეხური წრიდან. მეორე რესპუბლიკის დროს, 1851-1876 წლებში, სამინისტროების განყოფილებების დირექტორების 95%, ხოლო პრეფექტების 82% ბურჟუებსა და არისტოკრატებს შეადგენდნენ. საფრანგეთის მესამე რესპუბლიკის (1871-1940 წლები) დროსაც კი უმაღლეს ბიუროკრაციას არ შეხებია დემოკრატიზაციის პროცესი: ადმინისტრაციის ე.წ. „დიდი კორპუსის“ 546 წევრიდან მხოლოდ 10% -ს შეადგენდა „სახალხო კლასისა“ და წერილი ბურჟუაზიის წარმომადგენლები. მიზანმიმართული სოციალური სელექციისა და პოლიტიკური კონტროლის საშუალებით საფრანგეთის მმართველ წრეებს ბიუროკრატიულ ელიტაში რიგითი მოქალაქეები არ ჩაურთავთ. XIX საუკუნეში მისაღებ გამოცდებზე საგამოცდო კომისია დიდ ყურადღებას აქცევდა კანდიდატის საერთო კულტურას, კლასიკური საგნების (პირველ რიგში ლათინური ენების) ცოდნას. მოხელეთა პროფესია მემკვიდრეობითი გახდა: შვილები მამებს ცვლიდნენ. მაგალითად, 1840 წელს სახელმწიფო საბჭოს წევრების 68% იყო მსხვილ მოხელეთა შვილები, ხოლო 1852 წელს 16% პრეფექტებისა, პრეფექტებისა და სუპრეფექტების შვილები იყვნენ.

მისაღები გამოცდების დროს კანდიდატს უნდა წარმოედგინა შესაბამისი რეკომენდაციები, ხოლო თანამდებობებზე დანიშნვისას ფართოდ იყენებდნენ ნათესაურ კავშირებს და ურთიერთსარგებლობის პრინციპებით მოქმედებდნენ, რამაც 1830-1848 წლებში ფრანგული ბიუროკრატიის კრიზისი გამოიწვია. ფრანგულ უმაღლეს მოხელეთა წრეში

დადგა საკითხი სახელმწიფო აპარატში „მერიტოკრატიული სისტემის“ შემოღების შესახებ. ეს იმას ნიშნავდა, რომ შექმნილიყო საქმის მცოდნე ნეიტრალური ბიუროკრატიული სისტემა. 1981 წლამდე ქვეყანაში ცენტრალური ადმინისტრაციის ძლიერი ხელისუფლება არსებობდა. მესამე (1871-1940წწ), მეოთხე, (1947-1958წწ) და მეხუთე რესპუბლიკის მთავრობა ქვეყნის ცენტრალიზაციის პოლიტიკას ახორციელებდა. საფრანგეთის მთავრობა და მისი ადმინისტრაცია ქვეყნის მთელ ბიუროკრატიულ აპარატს მკაცრად აკონტროლებდა. 1981 წლიდან კი ხელისუფლება თანმიმდევრული დეცენტრალიზაციის გზას დაადგა. ეკონომიკური და სოციალური დაგეგმარების უფლებამოსილების გარკვეული ნაწილი რეგიონების ადმინისტრაციას გადაეცა. საფრანგეთში დღეს მოქმედი კანონი სამოქალაქო სამსახურის შესახებ არის რეფორმათა შედეგი, რომელიც დაიწყო მეორე მსოფლიო ომის დამთავრებისთანავე. საფრანგეთში „მოხელედ“ იწოდებოდა ყველა ის პირი, რომელიც სახელმწიფო მართვის ორგანოებში მსახურობდა. კანონი „მოხელის საერთო სტატუსის შესახებ“ 1946 წლიდან ფუნქციონირებს. ის საჯარო სამსახურის სტრუქტურას და მოხელეთა ჯამაგირის სისტემას აწესრიგებს.

1946 წლის კანონმა საჯარო სამსახურის სისტემაში „კადრების“ გაგება, განსაზღვრა, რაც ერთნაირი რანგის ყველა თანამდებობის პირის გაერთიანებას ნიშნავდა. ასე მაგალითად, საფრანგეთში არსებობს დირექტორთა კადრი, სადაც გაერთიანებული არიან ყველა დეპარტამენტის დირექტორები, კონტროლის კადრი, რომელიც აერთიანებს ყველა ინსპექტორს და ა.შ. ამასთანავე, არსებობს „მოხელეთა კლასი“ ანუ მოხელეთა რანგირების პრინციპი. სულ ოთხი რანგია და ისინი აღინიშნებიან A, B, C, D კლასებით. A კლასს ევალუება გადწყვეტილებებისა და ბრძანებების შემუშავება; კლასი ასრულებს კლასის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს; C კლასი დაკავებულია სპეციალური დავალებების შესრულებით; D კლასში ირიცხება ტექნიკური პერსონალი, რომელიც

რიგით შემსრულებელს წარმოადგენს. ფრანგული კანონმდებლობით, საჯარო სამსახურის თანამდებობებზე არ შეიძლება დაინიშნონ ის პირები, რომლებსაც არა აქვთ საფრანგეთის მოქალაქეობა და ზნეობრივ-მორალურ მოთხოვნებს ვერ აკმაყოფილებენ.

მოხელეების შერჩევა და დანიშვნა კონკურსის წესით ხდება. საფრანგეთში კონკურსის ორი ტიპი არსებობს: გარე და შიდა. გარე კონკურსზე მიმდინარეობს ახალ მოხელეთა შერჩევა; შიდა კონკურსები ტარდება იერარქიულ საფეხურზე მოხელეთა დანიშნულებისათვის. კონკურსებზე მოხელეთა შერჩევის მთავარ პრინციპს წარმოადგენს პრეტენდენტთა არა პროფესიონალური ხარისხი, არამედ საერთო ერუდიცია, რომლის საფუძველი კლასიკური ჰუმანიტარული განათლებაა.

აღსანიშნავია, რომ განსხვავებით აშშ-სა და გერმანიისაგან, სადაც დომინირებს კონცეფცია სახელმწიფო აპარატში მოხელეთა სპეციალიზაციის შესახებ, საფრანგეთში ყურადღება ექცევა მოხელეთა ფართო მომზადებას, როგორც ადმინისტრაციული, ასევე ტექნიკური ფუნქციების შესრულებისათვის. ფრანგული სახელმწიფო სამსახური ცდილობს შეარჩიოს საერთო კულტურის მაღალი დონისა და სხვადასხვა დავალებების შესრულების უნარის მქონე მოხელეები. ბიუროკრატიული კარიერის ძირითად ელემენტს საფრანგეთში, ისევე როგორც გერმანიაში, წარმოადგენს ეტაპობრივი დანიშნულება მოხელის სამსახურებრივი სტაჟისა და ასაკობრივი ცენზის პრინციპით. ეს პრინციპი თითქმის მთლიანად გამოირიცხება აშშ-ში, სადაც იერარქიულ საფეხურზე ავტომატური დანიშნულება არ არის.

განსაკუთრებულ ინტერესს იწვევს ფრანგული სამართლებრივი დოქტრინა სახელმწიფო მოხელეების პოლიტიკური მოღვაწეობის შესახებ. საფრანგეთში სახელმწიფო მოხელეები დიდი პოლიტიკური უფლებებითა და თავისუფლებით სარგებლობენ, ვიდრე დანარჩენი ევროპული სახელმწიფოებისა და აშშ-ის სახელმწიფო მოხელეები. მაგალითად, ამ ქვეყნებში ადმინისტრაციული სამართალი ანესრი-

გებს არა მარტო მოხელეთა პროფესიონალურ საქმიანობას, არამედ მათ პოლიტიკურ ლოიალობასაც. ისინი ერთგულნი არიან სახელმწიფო ხელისუფლებისადმი, მთავრობისადმი. საფრანგეთში პირიქით, მოხელის პირად საქმეში მისი პოლიტიკური, ფილოსოფიური თუ რელიგიური შეხედულებები არ ფიგურირებს. სხვა სიტყვებით, საფრანგეთში სახელმწიფო მოხელეები ერთგულებას არა მთავრობისადმი, არამედ ერისა და კონსტიტუციის მიმართ იჩენენ.

დიდი ბრიტანეთი. XIX საუკუნის პირველ ნახევრამდე დიდ ბრიტანეთში აშშ-ის მსგავსად მუდმივი, პროფესიონალური სახელმწიფო სამსახური არ არსებობდა. სამინისტროების შტატი კლერკებისაგან შედგებოდა. ასეთი პირებით დაკომპლექტებული სამინისტროები XVIII საუკუნის მეორე ნახევრამდე ფუნქციონირებდა. დაშვებული იყო თანამდებობების ყიდვა-გაყიდვა; საჯარო ხელისუფლების ზოგიერთ ფუნქციას ახორციელებდნენ არაპროფესიონალი პირები, რომლებიც სხვა საქმიანობითაც იყვნენ დაკავებულნი. საგამოცდო და საკონკურსო სისტემა არ არსებობდა, ნეპოტიზმი ყვაოდა. მხოლოდ 1850-1870 წლებში ინგლისში გატარდა რეფორმა, რის შედეგადაც აქ მუდმივი, პროფესიონალური საჯარო სამსახური შეიქმნა. რეფორმა მოამზადეს გამორჩენილმა პოლიტიკურმა მოღვაწეებმა ჩ. ტრეველიანემ და ს. ნორტკოტმა. მათი რეფორმის არსი პატრონაჟული სისტემის ლიკვიდაციასა და ღია საკონკურსო-საგამოცდო სისტემის დამკვიდრებაში მდგომარეობდა. ამავე დროს, სამინისტროების პერსონალები ერთიან საჯარო სამსახურში გაერთიანდნენ; განისაზღვრა ხელფასებისა და პენსიების რაოდენობა.

ტრეველიანე-ნორტკოტის რეფორმებმა ინგლისის სახელმწიფო მართვის განვითარების სფეროში მნიშვნელოვანი როლი შეასრულეს. მისი მეშვეობით ინგლისის მმართველი ფენის მიერ სახელმწიფო აპარატის კონტროლი მოხერხდა. სწორედ ამ რეფორმებმა საფუძველი ჩაუყარეს დიდი ბრიტანეთის თანამედროვე საჯარო სამსახურის სისტემის ფორმი-

რებას, რომელსაც XX საუკუნის 70-იანი წლების ბოლომდე რაიმე კონსტრუქციული ცვლილებები არ განუცდია. ინგლისის ადმინისტრაციული სისტემისათვის დამახასიათებელი იყო პოლიტიკური და ადმინისტრაციული სფეროების გამიჯვნა. სამინისტროების ყველა საქმეს თვით სამინისტროები ასრულებდნენ, ხოლო მოხელეები მხოლოდ კლერკებად განიხილებოდნენ.

ჯერ კიდევ, XIX საუკუნის დასასრულს ინგლისის სახელმწიფო აპარატში მაღალი რანგის მოხელეები პოლიტიკურ საკითხებზე რეკომენდაციებს იძლეოდნენ. 1940 წელს სამინისტროების მაღალი რანგის მოხელეების მოვალეობა იყო მინისტრებისთვის პოლიტიკური რჩევები მიენოდებინათ.

საფრანგეთისაგან განსხვავებით, დიდ ბრიტანეთს თვითმმართველობის მდიდარი ტრადიციები გააჩნია. დიდი ბრიტანეთის ყველა საგრაფო და ქალაქი თავიანთ საბჭოებს ირჩევენ. საბჭოები ქმნიან მუდმივ ადმინისტრაციულ კომიტეტებს. საბჭოების მიერ იმართება პოლიცია, განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური სფეროები. ცენტრალურ ადმინისტრაციას უფლება აქვს ნებისმიერ მომენტში ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში ჩაერიოს და მათ მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებში კორექტივები შეიტანოს, მაგრამ ეს ხდება მხოლოდ განსაკუთრებული შემთხვევების დროს, ვინაიდან ბრიტანელები ადგილობრივ ავტონომიას დიდ მნიშვნელობას ანიჭებენ.

ბრიტანეთის მთავრობის ცენტრალურ ადმინისტრაციას მუდმივი მდივანი, პროფესიონალი ადმინისტრატორი განაგებს. მას მრავალრიცხოვანი თანამშემნეები და მოხელეები ეხმარებიან. ლონდონელმა მოხელეებმა კარგად უნყიან, რომ ისინი ლოიალურები თავიანთი მინისტრის მიმართ უნდა იყვნენ და ამიტომაც ერთგულად ახორციელებენ მის პოლიტიკურ კურსს, საკუთარ ინიციატივას იშვიათად ავლენენ.

ბრიტანეთის თანამედროვე საჯარო სამსახურის ინსტიტუტი XX საუკუნის 70-იან წლებში შეიქმნა. ამ დროს ქვეყანაში ფართომასშტაბიანი ხასიათის ადმინისტრაციული

რეფორმები გატარდა ლორდ ვ. ფულტონის ხელმძღვანელობით. მან მთავრობას წარუდგინა მოხსენება „საჯარო სამსახურის“ შესახებ, რომელიც 158 რეკომენდაციას შეიცავდა. ბრიტანეთის მთავრობამ ეს რეკომენდაციები ერთხმად მიიღო. ვ. ფულტონის კომიტეტმა გამოაშკარავა ქვეყნის საჯარო სამსახურის ხარვეზები და მას „ანტიკვარული“ უწოდა. მან პრინციპულად ახალი საჯარო სამსახურის მენეჯერული სისტემის მოდელი წარმოადგინა. ამ იდეის არსი მდგომარეობდა იმაში, რომ ბიზნესის მართვის რაციონალური და ეფექტური მეთოდები საჯარო სამსახურის სფეროში უნდა დანერგულიყო. საჯარო სამსახურის რეორგანიზაციის საფუძველი სახელმწიფო მართვის ამერიკული მოდელი გახდა.

1971 წლის იანვარში რეფორმების გატარება დაიწყო. მისი პირველი ეტაპი კლასების სისტემის გაუქმება და მოხელეთა სამი ძირითადი ჯგუფის შექმნა იყო. პირველი – უფროსი პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ხელმძღვანელების ჯგუფი შეადგენდა ადმინისტრაციული კლასის მოხელეთა წრეს: მოადგილის თანაშემწე, მუდმივი მდივნის მოადგილე, მუდმივი მდივანი. ეს ჯგუფი საჯარო სამსახურის შემადგენლობის ზედა საფეხურს წარმოადგენდა.

მეორე – ადმინისტრაციული ჯგუფი ორსაფეხურიანი გახდა. ამ ჯგუფის წევრები ადმინისტრატორის მონაფე და უფროსი შემსრულებელი იყო. ადმინისტრაციული ჯგუფი მთელ რიგ საკითხებს წყვეტდა – კოორდინაციით დაწყებული ჩვეულებრივი საკანცელარიო სამუშაოებით დამთავრებული.

მესამე ჯგუფში გაერთიანდა სამეცნიერო-პროფესიონალი მუშაკები და ტექნიკური სპეციალისტები. ამ ჯგუფის შეადგენლობაში შედიოდნენ არქიტექტორები, ინჟინრები, რომლებიც მოხელეთა მომზადებითა და სწავლების პრობლემებით იყვნენ დაკავებულნი. შეიქმნა ასევე ტექნიკურ მუშაკთა დამხმარე ჯგუფი – მხაზველებისა, საქმის მწარმოებლებისა, რომლებიც მარტივ სამუშაოებს ასრულებდნენ.

სახელმწიფო სამსახურის მენეჯერული მოდელი ითვალისწინებს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების შემუშავე-

ბისა და მიღების პროცესში ადმინისტრაციული აპარატის ჩართვას. ფულტონის კომიტეტის მოხსენებაში კონსტანტირებული იყო ის, რომ „საჯარო სამსახური პოლიტიკური ხელმძღვანელობის პირობებში მუშაობს და მას პოლიტიკური ანგარიშგება ეკისრება.“ ამიტომ „საჯარო მოხელეებს შეგნებული უნდა ჰქონდეთ რას აკეთებენ ისინი და პოლიტიკოსებს რას ურჩევენ.“ ფულტონის რეკომენდაციების მიხედვით, სამინისტროების ორგანიზაციული სტრუქტურა პოლიტიკური ამოცანების გადანყვეტასთან უნდა მიახლოებულიყო. სამინისტროებში პოლიტიკის დაგეგმარების განყოფილებები შეიქმნა. მათი ამოცანა უნდა ყოფილიყო სამინისტროებში ყოველდღიურ გადანყვეტილებებზე თვალ-ყურის მიდევნება. დანესდა პოლიტიკის საკითხებში მინისტრის უფროსი თანაშემნის თანამდებობა, რომელსაც მინისტრი ნიშნავდა. უფროსი თანაშემნე საჯარო მოხელე არ უნდა ყოფილიყო.

როგორც ჩანს, ფულტონისეული მოდელი ძალზე ახლოს იდგა იმ მოდელებთან, რომლებიც არსებობდა საფრანგეთსა და აშშ-ში, სადაც მინისტრი ინვევს პოლიტიკურ მრჩეველებს და მათ კაბინეტს ქმნის. კაბინეტის წევრები, რომლებიც სახელმწიფო მოხელეებისგან შედგება, მინისტრთან ერთად ფუნქციონირებას წყვეტს. ამასთანავე, საჯარო სამსახურის „ნეიტრალიტეტის“ კონცეფციაც არსებობას აგრძელებს. ამ კონცეფციას ცნობილი ინგლისელი პოლიტოლოგი დ. გარდნეტი ასე განმარტავდა: „საჯარო მოხელეები ვალდებული არიან მთავრობისადმი ერთგულება შეინარჩუნონ და მთავრობას კეთილსინდისიერად ემსახურონ.“ დიდ ბრიტანეთში, დღესაც საჯარო სამსახურის მოხელეთა კანდიდატების შერჩევა გამოცდის გზით ხდება. საგამოცდო საკითხები კემბრიჯისა და ოქსფორდის უნივერსიტეტების სასწავლო პროგრამების მიხედვითაა შედგენილი, რაც იმას ნიშნავს, რომ სწორედ ამ უნივერსიტეტების კურსდამთავრებულები ხელმძღვანელ თანამდებობაზე კანდიდატთა ძირითად ნაწილს შეადგენენ.

კანდიდატთა შერჩევისათვის ადმინისტრაციულ კლასში განცხადებები მიიღება 20-28 წლის ასაკის უნივერსიტეტების კურსდამთავრებულთაგან. 1917 წლიდან გამოცდები ე.წ. "მეთოდი II"-ის სისტემით ტარდება. ის სამსაფეხურიანია: ნე-რილობითი მოხსენებები, ტესტები და ინტერვიუ. სახელმწი-ფო მოხელეთა გადამზადება კოლეჯში ხდება. კოლეჯებს სა-მინისტროები ხელმძღვანელობენ. კოლეჯებში გადამზადებას გადიან სამინისტროებისა და სხვა თანამდებობის პირები, რომლებიც სახელმწიფო სექტორში მოღვაწეობენ.

სამსახურში დანიანურება აღნიშნული სამივე ჯგუ-ფისთვის სხვადასხვა გზით ტარდება. ადმინისტრაციულ და პოლიტიკურ ხელმძღვანელებს საჯარო სამსახურის სისტე-მაში სამინისტროები ნიშნავენ; სამინისტროსთან ფუნქციო-ნირებს საჯარო სამსახურის ხელმძღვანელ პოსტებზე კან-დიდატების შერჩევის სპეციალური კომიტეტი. აღნიშნულ კომიტეტს აქვს კონფიდენციალური სია, სადაც მითითებუ-ლია კანდიდატების პროფესია, განათლება, სტაჟი და ა.შ. და-ნარჩენი მოხელეებისათვის სავალდებულოა ყოველწლიური ანგარიშების წარდგენა. მოხელეებმა ანგარიში დანიანურე-ბის სამინისტროს საბჭოში უნდა წარმოადგინონ. ამ საბჭოს წევრებს მინისტრი ნიშნავს. მინისტრების კომპეტენციაში შედის ასევე დანიანურებაზე წარდგენილი პირების შერჩევა და ხელმძღვანელ პოსტებზე მათი დამტკიცება. სამსახურში დანიანურების ბრიტანული წესისათვის სიმკაცრეა დამახა-სითებელი. ერთი სამინისტროდან მეორეში, ან ერთი ჯგუფი-დან მეორეში გადასვლა ძალზე შეზღუდულია. ტრადიციუ-ლად, პრიორიტეტით ასაკოვანი მოხელეები სარგებლობენ. მოხელეთა დამსახურებებს კი ნაკლები ყურადღება ექცევა.

დიდ ბრიტანეთში საჯარო მოხელეთა შერჩევის, სწავ-ლებისა და დანიანურების სისტემა ისეა ორგანიზებული, რომ პროფესიონალი მმართველის, ფართო პროფილის ადმი-ნისტრატორის ტიპი ჩამოყალიბდეს. სამინისტროების პოლი-ტიკური ხელმძღვანელები დიდად აფასებენ პროფესიონალ მმართველებს ანუ ბრიტანული ტერმინოლოგიით „ჯენერა-ლიტეტს.“ ცნობილია, რომ მხოლოდ მინისტრთა მცირერიც-

ხოვანი ნაწილი მართვის სპეციალისტები არიან, ამიტომაც კონსულტანტები სჭირდებათ, რათა გასაგებ ენაზე ექსპერტთა წინადადებებისა და პროექტების ტრანსფორმირება შეძლონ.

უკანასკნელ ხანებში დიდ ბრიტანეთში განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა სახელმწიფო ადმინისტრირების სისტემაში სხვადასხვა დარგის სახელმწიფო სპეციალისტების ჩართვას. დღეს დიდ ბრიტანეთში სახელმწიფო მოხელეთა 25%-სსამართლის, ეკონომიკის, მეცნიერებისა და ტექნიკის სპეციალისტები შეადგენს. ასეთი სპეციალისტების მნიშვნელობა თანდათანობით იზრდება. ასე მაგალითად, 1963 წლიდან 1980 წლამდე მთავრობის აპარატში პროფესიონალ ეკონომისტთა რიცხვი 19-დან 400-კაცამდე გაიზარდა. საკმაოდ ხშირად გამოიყენება ე.წ. „ინტეგრალური იერარქია“, როდესაც მაღალი ეშელონების მოხელეების ხელმძღვანელობით სპეციალისტები და ადმინისტრატორები ერთად მუშაობენ. თუმცაღა ჯენერალიტთა რიცხვი მაინც ჭარბობს: ისინი ქვეყნის მოხელეთა 75%-ს შეადგენს.

ინგლისში ისტორიულად ადმინისტრაციულ სისტემაზე კონტროლის ოთხი ფორმა ჩამოყალიბდა: საპარლამენტო, სასამართლო, ადმინისტრაციული ტრიბუნალის სისტემა და საპარლამენტო უფლებამოსილების ინსტიტუტი. საპარლამენტო კონტროლი მინისტრების პასუხისმგებლობის დოქტრინას ემყარება. ამ დოქტრინის არსი ის არის, რომ მინისტრი, რომელიც პასუხისმგებელია თავისი სამინისტროს წინაშე, დაშვებული შეცდომების აღმოჩენისთანავე უნდა გადადგეს. გადადგომის საფუძველს თემთა პალატის მიერ მოტანილი უნდობლობის ვოტუმი წარმოადგენს.

განსხვავებით საფრანგეთისაგან, სადაც არსებობენ სპეციალური ადმინისტრაციული სასამართლოები, რომლებიც სახელმწიფო მოხელეთა და სახელმწიფო ორგანიზაციებს შორის არსებულ სადავო საკითხებს განიხილავენ, დიდ ბრიტანეთში ანალოგიური საკითხების შესწავლა ჩვეულებრივი სასამართლოების იურისდიქციას ეკუთვნის. დიდ ბრიტანეთში საკუთრივ ადმინისტრაციული სამართალი, რო-

გორც ნორმებისა და პრინციპების ცალკე სისტემა არ არსებობს. სახელმწიფო მართვაზე სასამართლო კონტროლი საერთო სამართლის დოქტრინით ხდება. სასამართლოების იურიდიქცია ეფუძნება უფლებამოსილების გადამეტების დოქტრინას: პარლამენტის მიერ განსაზღვრულ უფლებამოსილებათა ფარგლებში განხორციელებული ქმედებები სამართლიან აქტად მიიჩნევა, უფლებამოსილების გადამეტება კი – არასამართლიანად. პარლამენტის უფლებამოსილებათა კომპეტენციაა ადმინისტრაციული ქმედებების განხილვა. ადმინისტრაციულ ქმედებებში იგულისხმება მინისტრებისა და უწყებების ადმინისტრაციული ფუნქციების განხორციელება. ეს საპარლამენტო უფლებამოსილებას მნიშვნელოვანწილად ზღუდავს. სწორედ ამიტომ მას დიდ ბრიტანეთში “მშვიდ ომბუდსმენს” უწოდებენ, რაც ამ ინსტიტუტის უმნიშვნელო პრაქტიკულ ეფექტურობაზე მიუთითებს.

ამერიკის შეერთებული შტატები. აშშ-ში სახელმწიფო მართვის ცენტრალიზაციის პროცესი საკმაოდ არათანაბრად მიმდინარეობდა. ამერიკული ფედერალური სისტემა ითვალისწინებს გარკვეულ ეკონომიკურ ავტონომიას და შტატების ფართო პოლიტიკურ უფლებამოსილებას, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისას, რომლებიც ისტორიულად ფედერალურ მთავრობას წინ უსწრებდა. პრაქტიკულად სამოქალაქო ომამდე აშშ-ის შტატები და საგრაფოები სახელმწიფო ხელისუფლების თითქმის ერთადერთ ორგანოებს წარმოადგენდნენ.

პოლიტიკური სისტემების იდეამ, რომელიც კონსტიტუციურად დანაწევრებულ მთავრობას აერთიანებდა, ამერიკაში კოლონიური ეპოქის დასასრულს ფართო მხარდაჭერა ჰპოვა და ქვეყნის ფედერალიზაციას საფუძველი ჩაუყარა. ამერიკელი პოლიტოლოგები – უ. ბენეტი და კ. პრევიტი მიიჩნევენ, რომ აშშ-ის ფედერალური მთავრობა შტატების პროდუქტს წარმოადგენს, რომელიც ერთიან კავშირში გაერთიანდა: „ფედერალიზმის საფუძველი შტატებია, რომლებიც კავშირის შექმნამდე არსებობდნენ.“

დეცენტრალიზებული ფედერალური სახელმწიფოს ფორმირებაში მნიშვნელოვანი როლი კონსტიტუციამ შეასრულა. ფედერაციის შექმნიდან აშშ-ში ცხარე დებატები გაჩაღდა იმის შესახებ თუ რა როლი უნდა შეესრულებინა ფედერალურ ადმინისტრაციას. მკვლევართა აზრით, ნაციონალური მთავრობა და ფედერალური ადმინისტრაცია ისეთი პრობლემებით უნდა ყოფილიყვნენ დაკავებულნი, რომლებსაც შტატები დამოუკიდებლად ვერ გადაწყვეტდნენ. კონსტიტუციის თანახმად, მათ უნდა განეხორციელებინათ ნაციონალური ეკონომიკის რეგულირება, საგარეო პოლიტიკა, თავდაცვა, ასევე მოქალაქეთა უფლებების დაცვა. ფედერალური ხელისუფლების პოზიციით, შტატების კანონმდებლობაზე ერთი საფეხურით მაღლა უნდა მდგარიყო ნაციონალური კანონმდებლობა. ნაციონალური აღმასრულებელი ხელისუფლება კი შტატების ხელისუფალთა კონტროლქვეშ არ უნდა ყოფილიყვნენ. ცნობილია, რომ დიდი ხნის განმავლობაში, ფედერაციის ფორმირების შემდეგაც, შტატი სახელმწიფო ერთეულად განიხილებოდა. შტატებს უნარჩუნდებოდა ფულის ემისიის, გადასახადების, სამხედრო შენაერთების ფორმირების, საგარეო ვაჭრობაზე კონტროლის უფლებები. ე.ი. დამოუკიდებელი სახელმწიფოებისათვის დამახასიათებელი ფუნქციების კომპლექსი. 1781 წელს სახელმწიფოს უმნიშვნელოვანესი ფუნქციები კონგრესს გადაეცა, მაგრამ ამის შემდეგაც შტატებს დარჩათ ისეთი პრეროგატივები, როგორცაა ვაჭრობის რეგულირება, გადასახადები, კონსტიტუციური და ადმინისტრაციული სამართალი. უფრო მეტიც, დიდი ხნის განმავლობაში კონგრესის რეზოლუციებს შტატებისათვის რეკომენდაციების ხასიათი ჰქონდა.

ადმინისტრაციულ თანამდებობებზე კანდიდატების შერჩევასას, პრეზიდენტი ხელმძღვანელობდა პრეტენდენტის პირადი თვისებებით და მისი სოციალური ფენისადმი კუთვნილებით. XIX საუკუნის 20-იანი წლებიდან ვითარება ამ მხრივ შეიცვალა. ამიერიდან პრეზიდენტები სახელმწიფო თანამდებობებზე დანიშნისას კანდიდატის დამსახურებას და საქმიან თვისებებს ითვალისწინებდნენ. ამომრჩეველთა

და პოლიტიკოსთა რიცხვის ზრდასთან ერთად სახელმწიფო მოხელეთა რაოდენობა და როლიც იზრდებოდა, რასაც სახელმწიფო სამსახურის რაციონალური სამართლებრივი ნორმებით რეგულირება მოჰყვა.

აშშ-ის სახელმწიფო სამსახურის რაციონალიზაცია ეფუძნება ე.წ. „დამსახურების სისტემას“, რომელიც შემდეგი ნიშნებით ხასიათდება: პირველი, სახელმწიფო სამსახურში კანდიდატთა შერჩევა ხდება კვალიფიციურ პირთა წრიდან და საზოგადოების სხვადასხვა ფენიდან სამართლიანი კონკურსის საფუძველზე; მეორე, საკადრო საკითხის გადანყვეტისას ყველა პრეტენდენტის მიმართ, მათი პოლიტიკური შეხედულებების, აღმსარებლობის, სქესის, ასაკისა და ფიზიკური ნაკლის მიუხედავად უზრუნველყოფილია სამართლიანი მიდგომა; მესამე, თანაბარი ანაზღაურების უზრუნველყოფა; მეოთხე, კადრების გამოყენება რაციონალურად და ეფექტიანად ხდება.

სახელმწიფო სამსახურის მართვის სპეციალიზებული ორგანოებია – სახელმწიფო სამსახურის საქმეთა სამმართველო, „დამსახურების სისტემის“ საკითხების საბჭო, სპეციალური კომისია. სახელმწიფო სამსახურის საქმეთა სამმართველოს ხელმძღვანელობს დირექტორი, რომელსაც სენატის რჩევითა და თანხმობით 4 წლის ვადით პრეზიდენტი ნიშნავს. მის კომპეტენციაში შედის სიზუსტისა და სამართლიანობის უზრუნველყოფა, აპარატის თანამდებობებზე დანიშვნა-განთავისუფლება; სამმართველოს სახსრების განკარგვა და სხვა. „დამსახურების სისტემის“ საკითხთა საბჭო შედგება სამი წევრისაგან, რომლებიც პრეზიდენტის მიერ 7 წლის ვადით ინიშნებიან. საბჭო განიხილავს საჩივრებს და იღებს გადაწყვეტილებებს საკადრო პოლიტიკის სფეროში.

ყველა კატეგორიის საჯარო სამსახური იყოფა: ფედერალურ, შტატებისა და ადგილობრივ მოსამსახურეებად.

სახელმწიფო თანამდებობები სამუშაოს სირთულისა და პასუხისმგებლობის ხარისხის მიხედვით იყოფა 18 კატეგორიად:

1-4 კატეგორიას მიეკუთვნებიან ყველა ქვედა დონის თანამშრომლები. ისინი მარტივ, რუტინულ სამუშაოს ეწევიან. ამ კატეგორიის მუშაკები მიეკუთვნებიან დაბალანაზღაურებად პირებს – წელიწადში 6 – 9 ათასი დოლარი.

5-8 კატეგორია – მოითხოვს გარკვეულ სპეციალურ ცოდნას და მომზადებას. ისინიც შემსრულებლები არიან და არა ადმინისტრატორები. წელიწადში 11 – 16 ათასი დოლარის ანაზღაურებით.

9-14 კატეგორია – საშუალო ხელმძღვანელი პერსონალი. მე-11 კატეგორიის პირებს მოეთხოვებათ გადაწყვეტილების დამოუკიდებლად მიღება; მე-12 კატეგორიას – დაქვემდებარებულ თანამშრომელთა ხელმძღვანელობის უნარი; მე-13 კატეგორიის პირები – განყოფილებათა უფროსის მოადგილეები. მე-14 – განყოფილებათა ხელმძღვანელები. საშუალო ხელფასია 20 – 30 ათასი წელიწადში.

15-18 კატეგორია – უმაღლესი ხელმძღვანელი პერსონალი. განსაკუთრებული სირთულისა და პასუხისმგებლობის პროგრამათა განხორციელება და ხელმძღვანელობა ევალებათ. მათი ანაზღაურება წელიწადში 50 – 75 ათასი დოლარია.

სამსახურში მიღების პროცედურა მოიცავს შემდეგ სტადიებს: განცხადების შემონმება, გამოცდის ან გასაუბრების ჩატარება, კეთილსაიმედოობის შემონმება. შეფასების ზოგადი კრიტერიუმია: სახელმწიფო სამსახურში საქმიანობის სტაჟი, სწავლებისა და გადამზადების პროგრამებში წარმატებული მონაწილეობა, განსაკუთრებული ცოდნა და გამოცდილება.

სახელმწიფო მოხელის მოვალეობაა მორალური პრინციპების დაცვა და სახელმწიფოსადმი ერთგულება, აშშ-ის კონსტიტუციის, კანონებისა და დადგენილებებისადმი პატივისცემა, სამუშაო დროის განმავლობაში ეფექტიანი მექანიზმების გამოყენება, კორუფციის ფაქტების გამოვლენა და სხვა. მოვალეობათა შეუსრულებლობის შემთხვევაში, მოხელეთა მიმართ გამოიყენება დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები: შენიშვნა, საყვედური, თანამდებობრივი

დაქვეითება, სამსახურიდან დროებითი ჩამოშორება, თანამდებობრივი გასამრჯელოს შემცირება, თანამდებობიდან დათხოვნა. მოხელის წარმატებული საქმიანობის შემთხვევაში გამოიყენება ნახალისების ისეთი ფორმები, როგორცაა მადლობა, პრემია, გასამრჯელოს გაზრდა, დანიინაურება, საპატიო ნოდების მინიჭება. აშშ-ში სახელმწიფო მოხელის საქმიანობა ფასდება, როგორც წარმატებული, დამაკმაყოფილებელი და არადადამაკმაყოფილებელი. მოხელე, რომელიც არადადამაკმაყოფილებელ შეფასებას დაიმსახურებს, ან თუკი მისი საქმიანობა ზედიზედ ოთხი წელი დამაკმაყოფილებლად ფასდება, მაშინ ის სამსახურიდან თავისუფლდება.

გერმანია. სახელმწიფო მართვის ფედერალური ტიპის ევროპული ქვეყნებიდან გავლენიან სახელმწიფოდ გერმანია ითვლება. თანამედროვე გერმანიისთვის დამახასიათებელია პოლიტიკური და ადმინისტრაციული სფეროების ურთიერთშერწყმა, რაც ასახულია კანონში სახელმწიფო სამსახურის შესახებ. ამ კანონის თანახმად, მოხელეებს უფლება აქვთ პოლიტიკური პარტიების საქმიანობაში მონაწილეობა მიიღონ.

გერმანიის ახლანდელი მართვის სისტემას საკმაოდ ძლიერი ფედერალური ადმინისტრაცია გააჩნია. ადმინისტრაცია უფლებამოსილია აკონტროლოს საგარეო საქმეები, გადასახადები, ქვეყნის საშინაო საქმეები – ტრანსპორტი, საფოსტო მომსახურება, სოცუზრუნველყოფის პროგრამები და დაზვერვის საქმე, მაგრამ პრაქტიკულად, ფედერალური ადმინისტრაცია მხოლოდ ქვეყნის ზოგად საშინაო პროგრამებს აკონტროლებს.

ქალაქების აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქციებს ბურგომისტრი – პროფესიონალი მოხელე ასრულებს. მას ნიშნავს ქალაქის საბჭო 8-12 წლის ვადით. ზოგიერთ ქალაქში არსებობს კოლევიალური აღმასრულებელი ორგანო – მაგისტრატი, რომლებსაც ასევე 8-12 წლის ვადით ირჩევენ.

პირველი მსოფლიო ომის შემდეგ გერმანიის სახელმწიფო მართვის სისტემაში დამკვიდრდა ტერმინი „საჯარო

სამსახური." ფუნქციონალურ კონტექსტში „საჯარო სამსახური“ გულისხმობს ისეთ საქმიანობას, რომლის მიზანია მართვის საერთო სახელმწიფოებრივი ამოცანების შესრულება; ინსტიტუციონალურ ჩრდილში „საჯარო სამსახურში“ მოიაზრებიან ის პირები, რომელთა პროფესიონალურ საქმიანობასაც საჯარო სამსახური შეადგენს.

გერმანიაში საჯარო მოხელეებად ითვლებიან: სახელმწიფო აპარატის თანამშრომლები, მოსამართლეები, სკოლისა და უმაღლესი სასწავლებლების პედაგოგები, სამხედრო მოსამსახურეები, ფოსტისა და რკინიგზის მოსამსახურენი, სახელმწიფო ბანკის თანამშრომლები. მოხელეები რანგების მიხედვით შემდეგ კატეგორიებად იყოფიან:

1. დაბალი – ტექნიკური თანამშრომლები.

2. საშუალო – მმართველი მდივნები, ოპერ-მდივნები და ჰაუპტ-მდივნები.

3. I საფეხურის უმაღლესი კატეგორია – მმართველი ინსპექტორები; რეგინურგს-ატამანები.

4. II საფეხურის უმაღლესი კატეგორია – უმაღლესი სამმართველოს მრჩეველები.

მოხელეთა მატერიალურ ანაზღაურებას შეადგენს ძირითადი ხელფასი და დანამატი: ბავშვთა დახმარებისათვის გათვალისწინებული დანამატი, სამსახურებრივი სტაჟისა და წოდებრივი დანამატი. გერმანული დოქტრინის თანახმად, მოხელე განიხილება, როგორც სახელმწიფოს მსახური და წარმომადგენელი. კონსტიტუციის მიხედვით, თითოეულ გერმანელს უფლება აქვს მიაღწიოს ნებისმიერ სახელმწიფოებრივ თანამდებობას, რომელიც შეესაბამება მის პროფესიულ კვალიფიკაციას. მოხელეთა შესახებ კანონში ჩამოთვლილია ის პირობები, რომელთა მეშვეობითაც შესაძლებელია ამ წოდების მოპოვება.

უპირველესი მოთხოვნაა მოხელის თანამდებობაზე წარდგენილი პირი ეროვნებით გერმანელი იყოს. კანონის მიხედვით, დასაშვებია უცხოელის დანიშვნაც მოხელის პოსტზე, (მაგალითად უმაღლესი სასწავლებლის ლექტორებად), მაგრამ ასეთი დანიშვნა არ გულისხმობს ავტომატურად გერ-

მანიის მოქალაქეობის მიღებას; მოხელეობის პრეტენდენტმა პირმა უნდა წარმოადგინოს თავისი პოლიტიკური კეთილსაიმედოობა, ანუ იგი ნებისმიერ დროს უნდა იყოს მზად დაიცვას კონსტიტუციური წყობა. მომავალმა მოხელემ უნდა გაიაროს პროფესიული მომზადება ამა თუ იმ სამსახურებრივი იერარქიის შესაბამისად.

დაბალი რანგის საფეხურის სამსახურებში ინიშნებიან პირები, რომელთაც წარჩინებით დაამთავრეს სახალხო სკოლა და გაიარეს მოსამზადებელი კურსები. საშუალო საფეხურის სამსახურში დაიშვებიან ის პირები, რომლებმაც წარჩინებით დაამთავრეს სახალხო სკოლა, გაიარეს ერთწლიანი მომზადება სათანადო სამსახურებში და სპეციალური გამოცდები ჩააბარეს.

მაღალი საფეხურის სამსახურებში თანამდებობების დაკავებისთვის გაცილებით დიდი მოთხოვნებია: I საფეხურზე მიიღებიან ის პირები, რომლებმაც წარჩინებით დაამთავრეს სკოლა, გაიარეს 3 წლიანი სპეციალური მომზადება და ჩააბარეს სპეციალური გამოცდები. II საფეხურზე კი დაიშვებიან უმაღლესი განათლების მქონე პირები, რომლებმაც ჩააბარეს პირველი სახელმწიფო გამოცდა, გაიარეს 2 წლიანი სპეციალური მომზადება და ჩააბარეს მეორე სახელმწიფო გამოცდა. გარდა ამ მოთხოვნებისა, არსებობს ასაკობრივი ბარიერები ამა თუ იმ საფეხურის სამსახურში მისაღებად: 16-დან 30 წლამდე – დაბალ საფეხურზე; 16-დან 32 წლამდე – საშუალო საფეხურზე; 18-დან 30 წლამდე – მაღალ თანამდებობაზე.

იმ სფეროებიდან, რომელთაგანაც დაკომპლექტებულია სამინისტროების პერსონალი, პირველ ადგილზეა იუსტიცია, შემდეგ ეკონომიკა და სოციალური სისტემა. გერმანიაში იურისტის პროფესია საუკეთესო საშუალებაა სახელმწიფო სამსახურში მოსახვედრად. იურისტებს დღესაც უმაღლესი პოსტები უკავიათ სამინისტროთა სისტემაში; სახელმწიფოს მმართველ თანამდებობებზე იურისტები ლიდერობენ. რაც შეეხება მოხელეთა სოციალურ წარმომავლობას, მათი ორი მესამედი უმაღლესი და საშუალო ფენიდანაა,

ხოლო 1/4 „დაბალი ფენებიდან.“ სამსახურში დანინაურების სისტემა მკაცრად რეგლამენტირებულია. ეს სისტემა ემყარება ორ პრინციპს: კვალიფიკაციის ამალღების (რაც შესაძლებელია სპეციალური გამოცდის ჩაბარებით ან სპეციალური შემონმების შედეგად მიღებული მაღალი შეფასებით) და დანინაურების პრინციპით.

დაბალი საფეხურის თანამდებობაზე ამა თუ იმ პირის დანინაურება შესაძლებელია 3 წლის შემდეგ – იმ შემთხვევაში თუ მისი მუშაობა შეფასდება „კარგით.“ ხოლო 8 წლის შემდეგ – იმ შემთხვევაში, თუ მისი მუშაობა შეფასდება „დამაკმაყოფილებლად“. დაბალი რანგის სამსახურებში უმაღლესი თანამდებობის დასაკავებლად თუ პრეტენდენტს არ შესრულება 40 წელი, მინისტრის სპეციალური ნებართვა სჭირდება. დანინაურების ვადა (6წელი და ზემოთ) შეიძლება შემცირდეს იმ შემთხვევაში თუ ამა თუ იმ პირის მუშაობა შეფასდა „ძალიან კარგით.“ იმ შემთხვევაში თუ მოხელის მიმართ სახელმწიფო არ შეასრულებს ნაკისრ ვალდებულებებს, მას უფლება აქვს მოითხოვოს ზარალის ანაზღაურება. სამსახურში დანინაურებისათვის მნიშვნელოვანია მოხელის პოლიტიკური სტატუსი ე.წ. „ერთგულების ვალდებულება,“ – ეს, პირველ რიგში პოლიტიკური ერთგულების ვალდებულებაა. „მოხელე ემსახურება მთელ ხალხს და არა ცალკეულ პარტიას; ის თავის საქმიანობას პარტიულ ინტერესებს არ უკავშირებს.“

მოხელეთა საქმიანობაზე კონტროლს ახორციელებს ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლო. მოსამართლეების არჩევა ხდება სპეციალური ფედერალური კომისიის მიერ, რომელსაც თავმჯდომარეობს შინაგან საქმეთა მინისტრი. ადმინისტრაციული სასამართლოს კომპეტენციამი შედის ასევე მოხელეთა სტატუსის, უფლება-მოვალეობათა განსაზღვრა, ანაზღაურების მოწესრიგება, სოციალური უზრუნველყოფა და სხვა საკითხები.

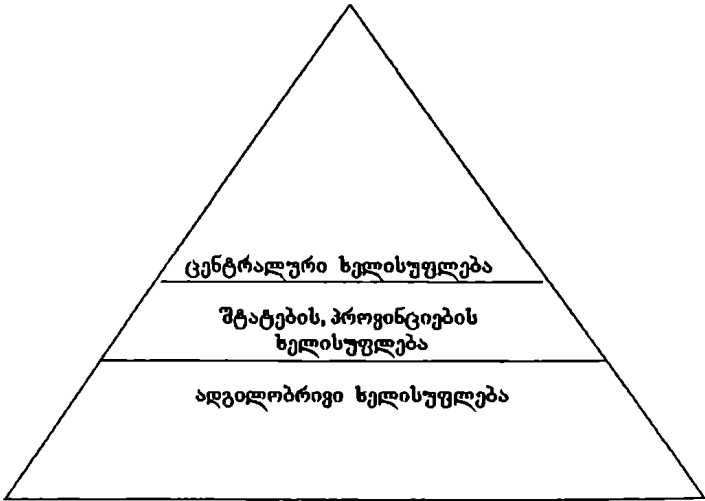
2. სახელმწიფო მართვის სტრუქტურები და ფუნქციები

სახელმწიფო მართვის სტრუქტურული მოდელები უნიტარულ, კონფედერაციულ და ფედერაციულ სახელმწიფოებში სხვადასხვა სახისაა: უნიტარული ტიპის სახელმწიფოებში მართვა უშუალოდ დედაქალაქიდან ხორციელდება. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები საფრანგეთში, იტალიასა და შვეციაში ძირითადად მეორეხარისხოვან როლს ასრულებენ. ფედერაციული მართვის სისტემა შედგება ადმინისტრაციული ერთეულებისგან, რომლებიც საკუთარი პოლიტიკური ცხოვრებით ცხოვრობენ. ცენტრალურ ხელისუფლებას ამ ერთეულების თვითნებურად გაუქმების უფლება არა აქვთ; კონფედერაციული სახელმწიფოების შემადგენლობაში შემავალ ერთეულებს შეუძლიათ ნარმატივით შეენინაალმდეგონ ცენტრალურ ხელისუფლებას.

კონფედერაციები, ჩვეულებრივ ხანგრძლივად არ არსებობენ. ისინი შეიძლება ცალკეულ ნაწილებად დაიშალონ ან ფედერაციად გარდაიქმნან. ამის ნათელი ილუსტრაციაა შვეიცარია. ეს ქვეყანა დღესაც კონფედერაციად იწოდება, მაგრამ ფაქტობრივად ის ფედერაციული პრინციპით იმართება. ამჟამად მხოლოდ ევროპის საერთო ბაზარია კონფედერაციული ტიპისა, რომელიც ევროპული თანამეგობრობის წევრი ქვეყნებისაგან ადვილად იმართება.

სახელმწიფო მართვის ფედერაციული ტიპის სახელმწიფოებს განსაკუთრებით ხელენიფებათ სახელმწიფოს უსაფრთხოების უზრუნველყოფა. ფედერაციის წევრი ქვეყნების რესურსების კონსოლიდაციით, მათ ძალუძთ ძლიერი სახელმწიფოებისაგან აგრესია მოიგერიონ და ამავე დროს, აქტიური ექსპანსიონისტური პოლიტიკაც განახორციელონ. მცირე სახელმწიფო ერთეულების დიპლომატიური და სამხედრო რესურსების კონსოლიდირებით, ბისმარკისეული გერმანია XIX საუკუნის დასასრულს ევროპის მოწინავე ქვეყანა გახდა; ზოგიერთი ქვეყანა სოციალურად დანინაურებუ-

ლი საზოგადოების ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებისათვის მართვის ფედერალურ სისტემას ირჩევს. დაბოლოს, მართვის ფედერალური ტიპი ნაციონალურ კონსოლიდაციასაც უზრუნველყოფს. ბრიტანეთის მფლობელობისაგან განთავისუფლებულ ინდოეთში შეიქმნა მართვის ფედერალური სისტემა, რამაც შესაძლებლობა მისცა ისეთ სახელმწიფოებს, როგორიცაა პენჯაბი, მარატხასტანი, რაჯასტანი შეენარჩუნებინათ კულტურული თვითმყოფადობა და ერთიან სახელმწიფოში გაერთიანებულიყვნენ. აღნიშნული ქვეყნები არასოდეს არ შევიდოდნენ ფედერაციაში, თუ მათი ავტონომია გარანტირებული არ იქნებოდა. აღსანიშნავია, რომ ფედერალიზმი, საკმაოდ ეფექტურად იცავს ადგილობრივი ავტონომიების უფლებებს. რიგ ქვეყნებში არსებობს მართვის სამი საფეხური: ნაციონალური, რეგიონული და ადგილობრივი. ეს ერთეულები სტრუქტურულად პირამიდისებურია:



მართვის უნიტარული სისტემის ქვეყნებიც თითქმის ანალოგიურადაა ორგანიზებული, მხოლოდ იმ განსხვავე-

ბით, რომ მართვის ქვედა საფეხური უმნიშვნელო ძალაუფლებას ფლობს; ფედერალურად ორგანიზებულ ქვეყნებში სახელმწიფოს ადმინისტრაციული ფუნქციები იურიდიულად და ფაქტობრივად ფედერაციასა და მის სუბიექტებს შორისაა განაწილებული. ხელისუფლების ამგვარ განაწილებას არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება: ჯერ ერთი, ფედერაციის თითოეულ სუბიექტს უფლება აქვს თავის შეხედულებისამებრ შეარჩიოს ადმინისტრაციული დანესებულებების სტრუქტურული მოდელი. მაგალითად, აშშ-ში შტატების მართვის ტიპიური ორგანიზაცია არ არსებობს. მეორე, ფედერალური სისტემა ორსაფეხურიან ადმინისტრაციას ქმნის, რომელთა შორის ორგანული კავშირი არ არსებობს. თუ ამგვარმა დუალიზმმა რაიმე დაბრკოლება არ გამოიწვია იმ სფეროში, რომელსაც მთლიანად ფედერალური ადმინისტრაცია განკარგავს, მაშინ ფედერაციისა და სუბიექტების საერთო კომპეტენციის საკითხები სხვაგვარად წყდება. აშშ-ში, სადაც განათლების სფეროს შტატები და ადგილობრივი ორგანოები მართავენ, პრეზიდენტი გარკვეულ წინააღმდეგობას აწყდება თუ რაიმე ცვლილებებს მოინდომებს განათლების სტრუქტურაში. ასეთ შემთხვევაში, იგი იძულებულია დოტაციას მიმართოს. მესამე, ფედერალიზმი სპეციფიურ პრობლემებს წარმოშობს საჯარო სამსახურში, განსაკუთრებით კი მართვის სხვადასხვა ორგანოში მოსამსახურეთა მიღებისას. ფედერალურ სახელმწიფოებში საკმაოდ ხშირია მართვის ცენტრალურ აპარატში ფედერაციის ამა თუ იმ რეგიონიდან ადამიანების მონოპოლიზირება. ამიტომაც, ასეთ ქვეყნებში სახელმწიფო მოხელეთა შერჩევისას, ნაციონალური რეგიონების წარმომადგენლებს უჭერენ მხარს.

უნიტარული სისტემის ქვეყნების მართვას ასევე თავისებურებები გააჩნია. აქ მთავრობა და ცენტრალური ადმინისტრაცია ადგილობრივ ხელისუფლებას აკონტროლებს. მაგალითად, საფრანგეთში დაწყებითი სკოლების სასწავლო პროგრამები ცენტრალური სამინისტროს მიერ პარიზში გამოიცემა, ვინაიდან რეგიონული განსხვავება შემცირდეს; მთელ რიგ უნიტარულ სახელმწიფოებში ცენტრალური

ეროვნული საპოლიციო ძალები ადგილობრივ პოლიციურ შენაერთებს აკონტროლებენ. ერთიანი სასამართლო სისტემის მოსამსახურეებს კი ნაციონალური მთავრობა ირჩევს. მართვის უნიტარული ტიპის სახელმწიფოებში ერთგვაროვანი საჯარო სამსახურის სისტემა ფუნქციონირებს. მართვის უნიტარული ტიპის სახელმწიფოში ცენტრალურ ხელისუფლებას ყველა ადგილობრივი საკითხის გადანყვეტა როდი შეუძლია. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში ადგილობრივი მართვის ერთეულები არსებით ძალაუფლებას ფლობენ. საგრაფოები და ქალაქის ბიუროები ირჩევენ თავიანთ საბჭოებს, სადაც მუდმივი კომიტეტები იქმნება. თითოეულ მათგანს მართვის კონკრეტულ სფეროებში შესაბამისი პასუხისმგებლობა ეკისრებათ. საბჭოები განათლების, ჯანდაცვის, სოციალურ პოლიტიკასა და წესრიგის დაცვას განაგებენ. ცენტრალურ მთავრობას ნებისმიერ დროს შეუძლია მათ სფეროში ჩაერიოს და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მიღებულ გადანყვეტილებებში კორექტივები შეიტანოს. თუმცა, ასეთი ჩარევები პრაქტიკულად საგანგებო შემთხვევების დროს ხდება, რადგანაც ბრიტანელები ავტონომიურ ერთეულებს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებენ.

სახელმწიფო მართვის ფედერალურ და უნიტარულ სისტემებს თავისი ღირსებები და ნაკლი აქვთ. უნიტარულ სახელმწიფოებში ადმინისტრაციული ხელისუფლების კონცენტრაცია გარკვეულწილად აქვეითებს მოქალაქეთა პოლიტიკურ აქტივობას რეგიონებში, რამეთუ ყოველგვარ გადანყვეტილებას ცენტრალური ხელისუფლება იღებს. მეტიც, ასეთ დროს გონივრული სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელება პრობლემური შეიძლება გახდეს. შემთხვევითი არ არის, რომ სახელმწიფო მართვისადმი მიძღვნილ გაეროს ექსპერტთა რიგით მეორე თათბირზე, ხაზგასმით აღინიშნა, რომ „ნაციონალურმა მთავრობებმა უნდა ეძიონ დეცენტრალიზაციისა და მთავრობის ფუნქციების გადანაწილების ოპტიმალური გზები.“ ფედერალური სისტემის სახელმწიფო მართვის უპირატესობა მგდომარეობს იმაში, რომ ოპერატიული გადანყვეტილებების მიღება ქვედა საფეხურზე ხდება.

მოქალაქეები ყველაზე უფრო ახლოს დგანან რეგიონულ ადმინისტრაციასთან. ახალი სოციალური პროგრამების განხორციელება უფრო ადვილია რეგიონულ ადმინისტრაციამ, ვიდრე მსხვილი ადმინისტრაციული ერთეულების ფარგლებში. ამავდროულად, ადგილობრივ ადმინისტრირებას სუსტი მხარეც აქვს. რეგიონულ ადმინისტრირებას, ზოგჯერ არ ყოფნის სახსრები სოციალური პროგრამების დაფინანსებისთვის; ადგილობრივი მართვის აპარატის თანამდებობის პირები მალალი პროფესიონალური კვალიფიკაციით არ გამოირჩევიან და ზოგიერთი მათგანი კორუმპირებულიცაა. ამიტომ უნიტარულ სახელმწიფოებში ხელისუფლების ცენტრალიზაცია თანამედროვე საზოგადოების რთული პრობლემების გადაწყვეტისათვის მომგებიანი და ეფექტურია. უნიტარული მართვის სისტემის ქვეყნებში ცენტრალური მთავრობა და ადმინისტრაცია ოპტიმალურად განკარგავენ ეკონომიკურ რესურსებს, გეგმის კოორდინირება და სოციალური პროგრამების დაფინანსებაც მარტივდება. სწორედ, ასეთი გარემოებების გამო, ზოგიერთი ფედერალური სახელმწიფო, ამ უკანასკნელ ხანებში, ცენტრალიზებული ხდება. გერმანიისა და აშშ-ის მთავრობა და ცენტრალური ადმინისტრაცია სოციალურ პროგრამებს აფინანსებს. ყოველივე ზემოთ აღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ თანამედროვე ეპოქაში მიმდინარეობს უნიტარული სისტემების ფედერაციულ სისტემებად გარდაქმნის ევოლუციური პროცესი და პირიქით, ფედერაციული სისტემების უნიტარული მიმართულებისკენ სწრაფვის ტენდენციაც აშკარაა.

როგორც აღინიშნა, დასავლეთის ქვეყნების სახელმწიფო მართვის სტრუქტურა სამსაფეხურიანია: ნაციონალური, რეგიონული და ადგილობრივი. ისინი პრინციპში დამოუკიდებლად ფუნქციონირებენ. თითოეულ მათგანს კომპეტენციის საკუთარი, ავტონომიური სფერო აქვს; თითოეული პოლიტიკურად პარლამენტს, მთავრობას და სხვა ორგანოებს ექვემდებარება. დასავლეთის რიგი ქვეყნების მართვის ნაციონალურ, ფედერალური დონის სტრუქტურაში პრეზიდენტის აპარატი, მთავრობის, პარლამენტისა და უზე-

ნაესი სასამართლოს აპარატი ჩართული. მართვის ცენტრალური ორგანოების სტრუქტურა მთავრობის შეცვლისას ხშირად ტრანსფორმირდება. მთავრობის წევრთა რაოდენობა, სამინისტროების ფუნქციები და სახელწოდებაც იცვლება. ახალი სამინისტროები ფორმირდება გარკვეული მიზნებისა და ამოცანების განხორციელებისათვის: პირველი, მართვის ეფექტიანობის უზრუნველყოფისათვის. მეორე, განსაკუთრებული ამოცანების შესრულებისათვის. მესამე, ერთი ან რამდენიმე პოლიტიკური დაჯგუფების ინტერესების გათვალისწინებისა და მათი სურვილების დაკმაყოფილებისათვის.

დასავლეთის ქვეყნებში, უწყებათა შორის ფუნქციების გამიჯვნა და განაწილება, როგორც ცენტრალური, ასევე რეგიონული და ადგილობრივი ორგანოების დონეზე კომპეტენტურობის კოლიზიებს იწვევს. ფედერალურ სახელმწიფოებში, ადმინისტრირების მრავალრიცხოვანი ამოცანები მართვის რეგიონულ სტრუქტურაშია თავმოყრილი. აქ, ფედერალური კანონების ძირითადი ნაწილის რეალიზება ხდება. ფედერალური კანონები ორსაფეხურიანი პრინციპით ხორციელდება. პირველ საფეხურზე მართვა ფედერაციის მითითებით სრულდება. ამ შემთხვევაში, რეგიონის ადმინისტრაციული ორგანოები სამართლებრივი და სპეციალური ზედამხედველობის ქვეშ იმყოფებიან და ფედერალურ მთავრობას ექვემდებარებიან; მეორე ეტაპზე, ფედერაციის იურიდიული ნორმები სრულდება. რეგიონის ადმინისტრაციული ორგანოები ფედერალური მთავრობის მხოლოდ სამართლებრივი ზედამხედველობის ქვეშ იმყოფებიან. ფედერალური მთავრობა რეგიონის ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის განკარგულებებს, მათივე წარმომადგენლობითი ორგანოების თანხმობის შემდეგ გასცემს. მართვის ფედერალური ტიპის სახელმწიფოებისაგან განსხვავებით, უნიტარულ სახელმწიფოებში კანონები მთელი ტერიტორიის მასშტაბით სრულდება. აღსანიშნავია, რომ უნიტარული სისტემის დროს, ადმინისტრაციული ორგანიზაციების სტატუსი ყველა რეგიონში ერთიდაიგივე კანონის სახით განისაზღვრება. მართვის ფედერაციული სისტემისას, ყველა შტატში, პრო-

ვინციაში რეგიონული მართვის ორგანოები, რეგიონების კანონების შესაბამისად იქმნება. ადგილობრივი (ქალაქების, საგრაფოების) მართვის სტრუქტურები ფედერალურ და უნიტარულ სახელმწიფოებში ექვს ფუნქციას ახორციელებენ. ეს ფუნქციებია: საზოგადოებრივი უსაფრთხოება, ხანდაზმულთა, ინვალიდებისა და ბავშვების დახმარების პროგრამები, მარეგულირებელი ფუნქციები, საზოგადოებრივი მშენებლობების დაგეგმვა, საზოგადოებრივი მომსახურება და სახელმწიფო სანარმოების განკარგვა. მართვის ფედერალური სისტემის ქვეყნებში ადგილობრივი მართვის ძირითადი ერთეულები – საგრაფოებისა და ქალაქების სტრუქტურები შტატებისა თუ პროვინციების ხელისუფალთაგან იქმნება. მათი ქმედებანი შემოიფარგლება შტატების კანონმდებელთა მიერ შემუშავებული ქარტიით, სადაც ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის პრინციპებია მოცემული. ამ ქარტიაში ცვლილებების შეტანა მხოლოდ შტატის კანონმდებლებს შეუძლიათ. მაგალითად, შტატის ხელისუფალთ უფლება აქვთ აიძულონ ქალაქის ხელმძღვანელობა ასენიზაციის ახალი სისტემა ააგოს ან პოლიციელებს ჯამაგირი გაუზარდოს. უნიტარულ სახელმწიფოებში ადგილობრივი ადმინისტრაციული ორგანიზაციების სტატუსი ყველგან ერთიანი კანონით განისაზღვრება. სამეცნიერო ლიტერატურაში ადმინისტრაციული ორგანოების კლასიციფიკაციის არაერთი მოდელია წარმოდგენილი. მათ შორის, მკვლევართა უმრავლესობის მიერ ერთხმადაა აღიარებული ამერიკელი მეცნიერის ლ. უაიტის მოდელი. ლ. უაიტის მიხედვით, ადმინისტრირების სისტემაში ორგანიზაციები თუ სამსახურები სამი კატეგორიისაგან შედგება:

1. **ოპერატიული სამსახურები** – ადმინისტრაციული ერთეულები, რომლებიც უშუალოდ მოსახლეობას ემსახურებიან.

2. **დამხმარე სამსახურები** – ადმინისტრაციული წარმონაქმნები, რომლებსაც საბოლოო მიზნები არა აქვთ. მათი საქმიანობა სხვა სამსახურისათვის, უწინარეს ყოვლისა კი ოპერატიული სამსახურისათვის დახმარების განევით შე-

მოიფარგლება. დამხმარე მოსამსახურეები მათ სხვადასხვა სახის დახმარებას სთავაზობენ, დანყებული კადრების მომარაგებისა და საბუღალტრო მომსახურებით დამთავრებული.

3. საშტატო სამსახურები – ამ ტიპის სამსახურში დასაქმებული პირი, როგორც წესი, პერმანენტულ მართვას არ ახორციელებს. მათ ეკისრებათ მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებასთან დაკავშირებით წარმოქმნილი პრობლემური საკითხების დამუშავება. საშტატო სამსახურის მოხელეთა საქმიანობა რამდენიმე მიმართულებით წარმართება: მოცემული ორგანიზაციისათვის კვლევების ჩატარებითა და დანესებულების ხელმძღვანელის კონსულტირებით; პროგრამების პროექტების შემუშავებით, გადაწყვეტილების შესრულებაზე ზედამხედველობით.

აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრაციული ორგანიზაციების კლასიფიკაციის მკაფიო გრადაცია პრაქტიკაში დიდ სიძნელებთანაა დაკავშირებული, ვინაიდან ზოგიერთი განყოფილება ერთდროულად ორმაგ და ზოგჯერ სამმაგი სახის ამოცანებს ახორციელებს. მაგალითად, პერსონალის მართვა დამხმარე სამსახურის პრეროგატივას წარმოადგენს, მაგრამ კადრების საკითხის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება არ უკავშირდება დანესებულების საერთო საქმიანობას, რომელსაც საშტატო სამსახური ამუშავებს. სწორედ ამ მიზეზის გამო, ზოგიერთი სპეციალისტი, ერთნაირი ტიპის ადმინისტრაციულ ორგანიზაციებს საშტატო სამსახურის კატეგორიას განაკუთვნებეს, ზოგი კი, დამხმარე სამსახურს. ძირითადად, ეს ეხება საქმის წარმოებას, სტატისტიკის მართვას, იურიდიული პირების საქმიანობას და სხვ. ამ დაბრკოლებათა დაძლევისათვის, ზოგიერთი მკვლევარი, ადმინისტრირების სამი კატეგორიის ორ კატეგორიად შეცვლის მომხრეა. სხვა სიტყვებით, ოპერატიული და დამხმარე სამსახურები ერთ ჯგუფში უნდა გაერთიანდნენ. ამ გაერთიანებას კი ჰორიზონტალური სამსახურები უნდა ეწოდოს. ასეა თუ ისე, ერთი რამ ცხადია: აღნიშნულ სფეროში მარტივი გადაწყვეტილებები არ არსებობს და სტრუქტურულ უწყებათა ურთი-

ერთობათა პროცესში ჩნდება მრავალი კავშირები, რომლებიც ძნელად გასამიჯნია.

სახელმწიფო მართვის თეორიაში „ფუნქციის“ ცნების სინონიმებია: „ამოცანები,“ „პრეროგატივები,“ „საქმის ნორმების წრე.“ თითოეული მათგანი გამოიყენება ნებისმიერი ადმინისტრაციული დანესებულების საქმიანობის აღსანიშნავად. სახელმწიფო მართვის ფუნქციების ანალიზს არსებითი მნიშვნელობა აქვს სახელმწიფო აპარატის საქმიანობის განსაზღვრისთვის. ის მიუთითებს, თუ რამდენად მრავალრიცხოვანი, რთული და მრავალგვარია ამოცანები, რომლებსაც თანამედროვე ადმინისტრაცია ახორციელებს. მკვლევართა აზრით, შეუძლებელია მართვის ფუნქციების სრულყოფილი კლასიფიკაციის დადგენა, ვინაიდან ის მეთოდის ანალიზის თავისებურებაზეა დამოკიდებული: თითოეული ფუნქცია დეტალურად გაანალიზების დროს, შეიძლება რამდენიმე ქვეფუნქციად დაიყოს, ხოლო ეს თავის მხრივ კონკრეტულ ამოცანებად. ამიტომ სახელმწიფო მართვის თეორეტიკოსები სახელმწიფო მართვის ძირითად, საერთო ფუნქციებს გამოყოფენ. ამერიკელი პოლიტოლოგები – მ. როსკინი, რ. კორდი და უ. ჯონსი სახელმწიფო ადმინისტრირების საქმიანობის ექვს მიმართულებას ასახელებენ: გადანყვებილობის შესრულება, მომსახურება, რეგულირება, ლიცენზირება, ინფორმაციის შეგროვება და კომუნალური მომსახურება. სამთავრობო ბიუროების პირველადი ფუნქციაა კანონების შესრულება და ცხოვრებაში გატარება. სწორედ ესაა საკუთრივ ადმინისტრირება. მაგალითად, აშშ-ში ფედერალური ფონდების შტატებში თანხების „გადაქაჩვა“ ხდება, რათა მოსახლეობის მატერიალური მდგომარეობა გაუმჯობესდეს. ასეთ პოლიტიკას ახორციელებს ჯანდაცვის დეპარტამენტი, რომელიც ნყვეტს თუ რა სახსრები სჭირდება თითოეულ შტატს ჯანდაცვის სფეროს მომსახურებისათვის; დიდ ბრიტანეთში მოქალაქეთა თავისუფალი სამედიცინო უზრუნველყოფის პოლიტიკა ტარდება. ბრიტანეთის ნაციონალური სამსახური აკონტროლებს მედიცინის მუშაკთა მომზადებას, პოსპიტალებს, ის ასევე პატენტებს გასცემს.

ადმინისტრაცია საზოგადოებრივ პოლიტიკას განასახიერებს. რამდენადაც ის პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს ახორციელებს, მის ფუნქციას მართვის პრინციპების შემუშავებაც შეადგენს. დეპარტამენტები თავიანთი მოვალეობების შესრულებასთან ერთად, ხშირად ქმნიან კომპანიებს თავიანთი პროგრამების რეკლამირებისათვის. მთელ რიგ ქვეყნებში, მუდმივად ფუნქციონირებენ პროგრამები ისეთ სფეროში, როგორცაა განათლება, სახანძრო პროფილაქტიკა, მოძრაობის უსაფრთხოება და ბუნებრივი რესურსების დაცვა. დიდ ბრიტანეთში აღმასრულებელი ხელისუფლება და ადმინისტრატორები თავიანთი დეპარტამენტების ყოველდღიურ საქმიანობას აკონტროლებენ; ადმინისტრაციის მაღალჩინოსნები მინისტრებს კანონპროექტების შემუშავებაში ეხმარებიან. ისინი, ასევე დახმარებას უწევენ თავიანთ მინისტრებს პარლამენტის წევრთა კითხვებზე პასუხის გაცემის მომზადებაში. რამდენადაც, დიდ ბრიტანეთში, ისევე როგორც საფრანგეთში, სახელმწიფო სექტორი ეკონომიკაში ნაწილობრივ შენარჩუნებულია. ისეთი მნიშვნელოვანი დარგები, როგორცაა ფოლადჩამომსხმელი ქარხნები, მალაროები, რკინიგზა, ტელეგრაფი სამთავრობო კორპორაციებისგან იმართებიან.

რაც შეეხება სამთავრობო ინსტიტუტის მეორე ფუნქციას – მომსახურებას, მისთვის მრავალი სამთავრობო სააგენტო სპეციალურად იქმნება. ამ მხრივ, ამინდის ბიუროს სამსახური საუკეთესო მაგალითია. თითქოსდა ეს სამსახური მოქალაქეთა გარკვეული ნაწილისთვის უმნიშვნელოა, მაგრამ ფერმერებისა და მეთევზეებისათვის, მას სასიცოცხლო მნიშვნელობა აქვს; აშშ-ის სოფლის მეურნეობის დეპარტამენტი აკონტროლებს მინათმონწყობის, პროდუქციის რაოდენობისა თუ მოსახლეობის საკვები პროდუქტებით მომარაგების საკითხებს. დიდ ბრიტანეთსა და რუსეთში ჯანდაცვას ნაწილობრივ მთავრობა აფინანსებს. შვეციასა და გერმანიაში, მთავრობა მოქალაქეებს დასაქმებაში ეხმარება. რუსეთში განათლებას მთლიანად მთავრობა აფინანსებს. მთავრობის მარეგულირებელი ფუნქციები მოსახლეობის მატერიალური

მდგომარეობის გაუმჯობესებისათვისაა განკუთვნილი. აშშ-ის საბირჟო საქმიანობის უსაფრთხოების კომისია მეანაბრეთა ინტერესებს იცავს, ახალი ემისიების რეგისტრაციისათვის გარკვეულ წესებს ადგენს. აშშ-ის შრომის დეპარტამენტი კი, პროფკავშირების არჩევნებზე მონიტორინგს ატარებს, რათა ის სამართლიანად და ობიექტურად ჩატარდეს; გერმანიაში მინათმონყობას ბუნდესრავტი აკონტროლებს, ხოლო ფედერალურ ადმინისტრაციულ სასამართლოებს უფლება აქვთ აიძულოს მთავრობა მინის განკარგვის შესახებ ნაციონალურ კანონებს დაემორჩილოს. მარეგულირებელ ფუნქციასთან მჭიდროდაა დაკავშირებული ადმინისტრაციის სალიცენზიო საქმიანობა. ის მთავრობას საშუალებას აძლევს განსაზღვრულ სფეროებში სტანდარტები და მინიმალური შეზღუდვები დაანესოს. მაგალითად, თუ სურს კერძო საქმიანობით დაკავდეს, მართვის მოწმობა მიიღოს, უძრავი ქონება გაყიდოს ან საჯარო სკოლებში მასწავლებელი გახდეს, მაშინ ის განსაზღვრულ სახელმწიფო სტანდარტებს უნდა აკმაყოფილებდეს. აშშ-ში და დანარჩენ ფედერალურ ქვეყნებში სტანდარტები თითოეული შტატისა და ფედერალური ერთეულებისათვის წესდება. ისეთ ქვეყნებში, როგორიცაა საფრანგეთი და დიდი ბრიტანეთი სტანდარტებსა და კრიტერიუმებს თვითონვე ადგენენ. აშშ-შიც კი, ზოგიერთ ლიცენზიას ფედერალური მთავრობა გასცემს. მაგალითად, სახელმწიფო ლიცენზია გაიცემა რადიო და ტელემაუწყებლობაზე.

ადმინისტრაციის კიდევ ერთ არსებით ფუნქციას ინფორმაციის შეგროვება წარმოადგენს. ინფორმაცია ორმაგი მიზნის განხორციელებისათვის არის აუცილებელი: კანონის დარღვევის დადგენისათვის და პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღებისათვის. მაგალითად, თუ აშშ-ის მოქალაქის უფლებები დაირღვა, მაშინ ამ საკითხის შესახებ ძიებას იუსტიციის დეპარტამენტის სამოქალაქო უფლებების დაცვის განყოფილება ატარებს, რის შემდეგაც გარკვეულ ქმედებებს მიმართავენ. გარემოს დაცვის სააგენტომ უნდა იცოდეს ჰაერისა და წყლის დაბინძურების ვითარების შესახებ,

მანამ სანამ კანონებს გამოსცემენ. ასეთი მოკვლევები ყველა თანამედროვე სახელმწიფოებში ტარდება. საფრანგეთში მას ახორციელებს გარემოს დაცვის სააგენტო, რუსეთში კი ეკოლოგიისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო.

ზოგიერთი სააგენტო მოქალაქეთა საჩივრებსაც ითვალისწინებს, სხვა სააგენტოები კი, როგორცაა, მაგალითად, აშშ-ის კვების პროდუქტებისა და მედიკამენტების მართვის უწყება მოკვლევებს საკუთარი ინიციატივით ატარებს. ზოგჯერ პიროვნების უსაფრთხოების დაცვის პრობლემაც ჩნდება. ასეთ შემთხვევაში, ისეთი ორგანიზაციები, როგორცაა აშშ-ის გამოძიების ფედერალური ბიურო ექვმიტანილი პირის საქმიანობის შესახებ მოკვლევას ატარებს მის მეზობლებში, მეგობრებსა თუ ოჯახის წევრთა შორის. საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვისა და პიროვნების უსაფრთხოების უზრუნველყოფის საქმე საკმაოდ ფაქიზია და ძნელია ითქვას, სად იწყება ერთი და სად მთავრდება მეორე.

მართვის საბაზისო ფუნქციების რიცხვს განეკუთვნება ასევე ექსპერტიზა. ცნობილი ამერიკელი პოლიტოლოგი პ. ვული მიაჩნებს, რომ თანამედროვე ცხოვრების სირთულემ განაპირობა ის, რომ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება ადმინისტრატორთა ტექნიკურ ექსპერტიზას ეყრდნობა. ადმინისტრატორები არ ცდილობენ დაარწმუნონ კანონმდებლები თავიანთი რჩევები გაიზიარონ. პარლამენტის წევრები, როგორც წესი, სპეციალისტთა ტექნიკურ დახმარებას სიამოვნებით იღებენ. ეს ამჟამად საზოგადოებრივ პოლიტიკაზე ბიუროკრაციის ზეგავლენის უმთავრესი არხია. ზოგჯერ კონფლიქტური სიტუაციაც წარმოიქმნება. ამის მკაფიო ილუსტრაციაა ჯ. კენედის ადმინისტრაციის თავდაცვის მინისტრის – რ. მაკნამარას გაჭიანურებული კონფლიქტი სამხედრო ექსპერტებთან შეიარაღებისთვის დაფინანსების გაზრდის შესახებ; პრეზიდენტი ჰ. ტრუმენი კი ისრაელის დამოუკიდებლობის აღიარებასთან დაკავშირებით სახელმწიფო დეპარტამენტის ექსპერტთა მხრიდან ზენოლას განიცდიდა. ადმინისტრაციის სათათბირო როლი თვალსაჩინოა არა მარტო აშშ-ში, არამედ თანამედროვე განვითა-

რებულ სახელმწიფოებში. მაგალითად, საფრანგეთში ადმინისტრაციის დახმარებით კანონები, პრეზიდენტის ბრძანებულებები მუშავდება და გამოიცემა. ასე რომ, პროფესიონალი ადმინისტრატორები პოლიტიკის ფორმირებაში აქტიურად მონაწილეობენ.

გერმანიის საკანონმდებლო ორგანოს სტრუქტურაში ადმინისტრატორები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ. ექსპერტები და კონსულტანტები თავიანთ პოლიტიკურ ხელმძღვანელებს არწმუნებენ, რომ ამა თუ იმ საკითხზე მათი მოსაზრებები გაიზიარონ. თანამედროვე ადმინისტრაციის კიდევ ერთ არსებით ფუნქციას დისკრეციული საქმიანობა წარმოადგენს. თუ კანონი მიიღეს, მაშინ ადმინისტრაცია ვალდებულია ის შეასრულოს. იმ შემთხვევაში, თუ ეს კანონი ზუსტი და ოპტიმალურია მისი განხორციელება საკმაოდ იოლია, მაგრამ ზოგჯერ ეს ასე არ ხდება. მაგალითად, აშშ-ში კონგრესის მიერ მიღებული კანონი ტელეფონით სარგებლობისათვის გადასახადის მომატების შესახებ საზოგადოებრივი მომსახურების კომისიამ უნდა მოინონოს.

ამრიგად, XXI საუკუნის დასაწყისში ადმინისტრაცია სახელისუფლებო პოლიტიკური ძალა ხდება. ამ მხრივ, ის მ. ვებერისეული „იდეალური მოდელისაგან“ საკმაოდ შორს დგას. ამის ერთ-ერთი მიზეზთაგანია თანამედროვე სახელმწიფო მართვის ფუნქციების სირთულე და მრავალსახეობა. მართლაც, აღნიშნულ საუკუნეში სახელმწიფო მართვამ სპეციალიზაციის მაღალ დონეს მიაღწია. ამიტომ ადმინისტრაციის მოხელეების ქმედებები მართვის ვიწრო სფეროთია შემოფარგლული. პრეზიდენტისა და პარლამენტის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს ადმინისტრატორები სახელმწიფო ადმინისტრირების, მათივე სფეროს ისეთი დეტალური ცოდნის საფუძველზე ასრულებენ, რომელსაც პოლიტიკური ლიდერები არ ფლობენ. თანამედროვე სახელმწიფო ადმინისტრირებაში უმთავრესია ექსპერტიზა და დისკრეციული ფუნქციები, სახელმწიფო პროგრამების შემუშავება და პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღებისას საკონსულტაციო როლის შესრულება.

3. პერსონალის მართვა

სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის ამაღლებისათვის განსაკუთრებული ყურადღება ენიჭება საჯარო სამსახურის პერსონალის ოპტიმალურ მართვას. საჯარო პერსონალის მართვის მექანიზმები სრულყოფილი და შედარებით დახვეწილია აშშ-ში, რომელიც აღნიშნული სფეროს კლასიკურ ქვეყნად ითვლება.

XIX საუკუნის მეორე ნახევრიდან აშშ-ის საჯარო სამსახურში პოპულარობით სარგებლობდა ე.წ. „პატრონაჟის“ მონაგარის სისტემა, რომელიც კანონმდებლებისა და აღმასრულებლების წინაშე პასუხისმგებლობის გარანტიას უზრუნველყოფდა.

პრეზიდენტები, გუბერნატორები და მერები პატრონაჟის სისტემას იყენებდნენ, რათა ძლიერი და ეფექტური პოლიტიკური კოალიციები შეექმნათ. ამერიკის ისტორიის ზოგიერთი მკვლევარი მიიჩნევს, რომ პატრონაჟის სისტემაზე პრეზიდენტის მიერ ძლიერი კონტროლის განხორციელებამ მნიშვნელოვნად გააძლიერა პრეზიდენტის პოზიცია ხელისუფლების გადანაწილების სისტემაში. პრეზიდენტი აბრაამ ლინკოლნი ფედერალურ თანამდებობებს თვითნებურად ანაწილებდა, რათა ლოიალური ხალხი ჰყოლოდა. ფაქტობრივად, ლინკოლნის მმართველობის პერიოდში თეთრი სახლი „სამსახურის მაძიებლებს“ ვერ აუდიოდა.

მონაგარის სისტემა, რომელსაც ლინკოლნი იყენებდა, განსხვავდებოდა იმ სისტემისაგან, რომელსაც პრეზიდენტები ადრინდელ პერიოდში მიმართავდნენ. საერთოდ, პირველი ექვსი პრეზიდენტის (1789-1892) პოლიტიკა გულისხმობდა მითითებების მიცემას ფედერალური თანამშრომლებისათვის პრეზიდენტ ვაშინგტონის მიერ განერილი „ხასიათის შესაბამისობების“ საფუძველზე. „ხასიათის შესაბამისობები“ ნიშნავდა იმას, რომ ადამიანს უნდა ჰქონოდა კარგი ხასიათი, ძალუძდა იმ საქმის კეთება, რომელიც ევალებოდა და მაღალჩინოსანი აღმასრულებლის და მისი მოკავშირეების პოლიტიკურ შეხედულებებს იზიარებდა. რო-

გორც წესი, სამივე სტანდარტი უნდა ყოფილიყო დაკმაყოფილებული და ყველა ის ადამიანი, ვინც ამ სტანდარტებს აკმაყოფილებდა, ქვეყნის სოციალური და ეკონომიკური ელიტის წარმომადგენელი ხდებოდა. ფაქტობრივად, პოლიტიკური პარტიები ვაშინგტონის პრეზიდენტობის მეორე ვადის დროს ჩამოყალიბდნენ. ვაშინგტონი და ადამსი იყვნენ ფედერალისტური პარტიიდან, რომელიც რიგ სხვა საკითხებთან ერთად, ნაციონალური სახელმწიფოს სიძლიერეს უჭერდნენ მხარს. მესამე პრეზიდენტი – თომას ჯეფერსონი ხელმძღვანელობდა ახალ პარტიას, რომელიც დღეს დემოკრატიულ-რესპუბლიკელების სახელითაა ცნობილი. ეს ჯგუფი, რომელიც ანტიფედერალისტური ორგანიზაციებისაგან წარმოიშვა, ჯეფერსონის პრეზიდენტობის პირველი ვადის დასაწყისში უფრო მეტი ძალაუფლებით სარგებლობდა. მას წილად ფედერალისტებით დაკომპლექტებული მთავრობა ერგო. ამის საპასუხოდ, მან სამსახურიდან რამდენიმე ჩინოსანი პარტიზანული წესით დაითხოვა, რათა გაეთავისუფლებინა ადგილები მისი მხარდამჭერებისათვის, მაგრამ ის ხალხი, რომელიც მან და პრეზიდენტებმა ჯეიმს მედისონმა, ჯეიმს მონრომ და ჯონ კუინსი ადამსმა დანიშნეს, ძირითადად, ისევ დადგენილი „ხასიათის შესაბამისობის“ სტანდარტებს აკმაყოფილებდა.

რეალურად ამერიკის უმაღლესი ფენის მიმართ ნდობა, რომ სწორედ ისინი შეავსებდნენ ადგილებს ნაციონალურ მთავრობაში, თავიდან იმდენად მაღალი იყო, რომ ფრედერიკ მოშერმა ამ პერიოდს „ჯენტლმენების მთავრობა“ უწოდა. ამერიკული საზოგადოება ძალიან დანანევრებული იყო და როგორც ვან რიპერი აღნიშნავს, „ისტორიის ადრეულ პერიოდში მთავრობას მართავდა განათლებული, წარმატებული და პერსპექტიული ხალხი და მათი მომხრეები.“ პრეზიდენტები ისეთ ხალხს ეძებდნენ, რომელსაც მათნაირი გამოცდილება ჰქონდათ, იზიარებდნენ მათ პასუხისმგებლობებს შეერთებული შტატების კონსტიტუციის წინაშე და რომლებსაც სჯეროდათ, რომ მართვა მათი სოციალური ფენის პასუხისმგებლობა ან ვალდებულება იყო. ამგვარად, ამ საკმაოდ მცირე

რე პერიოდის განმავლობაში ფედერალური სამსახური ძალზე ექსკლუზიურ ხასიათს ატარებდა. პოლიტიკური ლოიალურობის მოთხოვნის გათვალისწინებით ძნელია იმის თქმა, რომ პირველმა ექვსმა პრეზიდენტმა განახორციელა „დამსახურების სისტემა“ (merit system), მაგრამ ნაციონალურ მთავრობას ჰქონდა „კარგი რეპუტაცია სამართლიანობისა და შესაძლებლობების თვალსაზრისით.“ 1829 წლისათვის, პარტიზანულ საფუძველზე სამსახურების დარიგებამ ფესვები ისეთ დიდ შტატებში გადაიდგა, როგორცაა ნიუ-იორკი და პენსილვანია.

1829 წლისათვის შეერთებული შტატები სოციალური, პოლიტიკური და ეკონომიკური ტრანსფორმაციის გზას დაადგა. ძველი სოცო-ეკონომიკური და პოლიტიკური წყობა, რომელიც წარმოიშვა კოლონიალურ პერიოდში, დაირღვა. ხალხმა ირწმუნა, რომ სიმდიდრის, ძალაუფლების და პოზიციის მიღწევა უფრო გონივრული და მიზანშეწონილი იყო, ვიდრე მისი ანდერძით მიღება. აუცილებელი იყო შესაძლებლობების და ამბიციების დონეზე თანასწორობის უზრუნველყოფა. დემოკრატიის განვითარებამ ხელი შეუწყო არჩევნებში და სხვა პოლიტიკურ პროცესებში მოსახლეობის მონაწილეობას, რაც, თავის მხრივ, უზრუნველყოფდა მსხვილი და უკეთ ორგანიზებული პოლიტიკური პარტიების სრულყოფას. ქვეყანაში ინტენსიურად მიმდინარეობდა ურბანიზაციისა და ინდუსტრიალიზაციის პროცესები და მისი საზღვრები ფართოვდებოდა დასავლეთის მიმართულებით. პრეზიდენტმა ენდრიუ ჯექსონმა ახალი იდეები წამოაყენა მთავრობის მუშაობისა და სამთავრობო თანამდებობების დანაწილების სფეროში. მან უარყო მისი წინამორბედების ელიტური შეხედულებები საჯარო სამსახურის შესახებ უფრო მეტად ეგალიტალური მიდგომის სასარგებლოდ. ჯექსონს ხშირად მოიხსენიებენ მონაგარის სისტემის „მამად,“ რადგან მისი აზრით, საჯარო სამსახური ღია უნდა ყოფილიყო საზოგადოების ყველა სეგმენტისათვის და რომ საჯარო სამსახურში ერთ თანამდებობაზე დიდი ხნის განმავლობაში მუშაობა არ იქნებოდა მიზანშეწონილი, ვინაიდან ფედერალურ სამსა-

ხურში საქმიანობა მარტივი იყო და დიდ გამოცდილებას არ მოითხოვდა.

ჯექსონი მაღალი დონის ფედერალურ თანამდებობებზე დანიშვნის დროს ყურადღებას კანდიდატის შესაძლებლობებსა და კომპეტენციაზე ამახვილებდა. უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ამ პერიოდში კვალიფიცირებული კადრების რაოდენობა კვლავაც მცირე იყო და მათი უმრავლესობა უმაღლესი ფენის წარმომადგენლები იყვნენ. მიუხედავად ამისა, მისმა ევალიტარულმა რიტორიკამ დიდი როლი ითამაშა მონაგარის სისტემის დამკვიდრებაში ნაციონალურ დონეზე და მისი ადმინისტრაცია ძირითადად მისი პარტიის მომხრეებით იყო დაკომპლექტებული. ასეთი პოლიტიკის მიზანი საკმაოდ პრაგმატული იყო: მოეგოთ არჩევნები. 1861 წლისათვის, როდესაც ლინკოლნი პრეზიდენტი გახდა, მონაგარის სისტემა ამერიკის პოლიტიკური მექანიზმის საფუძველს წარმოადგენდა. იგივე შეიძლება ითქვას შტატებისა და ქალაქების საჯარო სამსახურის შესახებ. მეგაპოლისებს ფაქტობრივად „ბოსები“ მართავდნენ.

XIX ს-ის დასაწყისში პატრონაჟის სისტემა მექრთამეობასა და კორუფციასთან გაიგივდა. XIX საუკუნის ბოლოსა და XX საუკუნის დასაწყისის პროგრესული მოძრაობის მომხრეებმა მიზანში ამ სისტემის რეფორმირება ამოიღეს. მათი მთავარი პრიორიტეტი პარტიული მექანიზმების დანერგვა იყო. რეფორმატორების მიხედვით, ეს მექანიზმები კორუფციასა და ინსტიტუციონალიზებულ ადმინისტრაციულ დანაკარგებს აღმოფხვრიდნენ. რეფორმის მხარდამჭერებს შორის იყვნენ საბანკო და კომერციული სექტორის წარმომადგენლები, მოსახლეობის საშუალო და მაღალშემოსავლიანი ჯგუფები და საუნივერსიტეტო განათლების მქონე პროფესიონალები. რეფორმატორებს სურდათ კომერციული საქმიანობისათვის სტაბილური ინფრასტრუქტურა შეექმნათ. რეფორმის მიზანი უვიცი მოხელეების თანამდებობიდან ჩამოშორება და „პატრონაჟის“ სისტემის ანულირება იყო. რეფორმატორების აზრით, სამთავრობო თანამდებობების დაკავება და მათი შენარჩუნება „დამსახურების სისტემის“ სა-

ფუძველზე უნდა წარმართულიყო. ამ სისტემის თანახმად, დანიშვნები, დანიინაურებები პერსონალის მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხის მიხედვით უნდა განხორციელებულიყო. ფართო გაგებით, „დამსახურების სისტემა“ ნიშნავს პერსონალის მართვის სისტემას, სადაც დამსახურება, მიღწევა ყოველი მართვის ინდივიდის შერჩევისა და დანიინაურების წინაპირობაა.

კანონი „დამსახურების სისტემის“ შესახებ, კონგრესმა 1883 წელს დაამტკიცა. კანონში სამი ძირითადი პრინციპი აისახა: 1. ღია გამოცდები, როგორც შერჩევის ძირითადი მექანიზმი. 2. დასაქმებულის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი. 3. სამსახურებრივი პოზიციების დაცვა, რაც გულისხმობდა იმას, რომ დასაქმებულების სამსახურიდან განთავისუფლება მოხდებოდა არა პოლიტიკური მოტივის გამო, არამედ მხოლოდ სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადაჭარბების შემთხვევაში. თავდაპირველად, კანონმა ფართო გავრცელება ვერ ჰპოვა. კანონმა აღმასრულებელი ხელისუფლების 10% მოიცვა. კანონის მიხედვით, მისი ყოველისმომცველობა მხოლოდ პრეზიდენტის ბრძანებულებით იყო დასაშვები, თუმცა 1952 წლისათვის ფედერალური სამსახური ძირითადად დამსახურების სისტემით ფუნქციონირებდა.

პირველი შტატი, რომელმაც სამოქალაქო სამსახურში დამსახურების სისტემის პრინციპი დანერგა, ნიუ-იორკი იყო. 1884 წელს ის მასაჩუსეტსმაც აღიარა. რეფორმისტული მოძრაობის წარმატება განპირობებული იყო იმით, რომ სამოქალაქო სამსახურის რეფორმის არც ერთი ახალი კანონი არ იქნა დამტკიცებული მომდევნო 20 წლის განმავლობაში. ქალაქი ალბანი, ნიუ-იორკის შტატში, პირველი მუნიციპალიტეტი იყო, რომელმაც დამსახურების სისტემა დანერგა. 1890წ. მილუოკი, ფილადელფია, ნიუ ორლეანი და სიეტლი იყვნენ იმ ქალაქებს შორის, რომლებმაც პირველებმა მიიღეს კანონი საჯარო სამსახურის რეგულაციის შესახებ. პირველი შტატი, რომელმაც ეს მიიღო ილინოისი იყო. იმ დროს, როდესაც მმართველი პარტიები და რეფორმის მომხრეები ქალაქების და ადმინისტრაციული ერთეულების კონტროლის მე-

ქანიზმების ხელში ჩაგდებისკენ მიისწრაფოდნენ, არ იყო გასაკვირი, რომ დამსახურების სისტემის არსებობა და წარმატება არჩევნების შედეგებზე იქნებოდა დამოკიდებული. ხშირად, კომისიები, რომლებიც რეფორმისტული ადმინისტრაციის პირობებში იქმნებოდა, მაინც მონაგარის სისტემის ერთგულნი იყვნენ. მაგალითად, 1930 წლიდან დასაქმების პრობლემა უმნიშვნელოვანესი იყო კუკის ოლქის დემოკრატიული ორგანიზაციისათვის.

მიუხედავად იმისა, რომ რიგი საჯარო სამსახურის სისტემა, რომელიც დაფუძნებული იყო დამსახურების პრინციპზე, მათი მოქმედების არე მაინც შეზღუდული რჩებოდა. საუკეთესო შემთხვევაში „დამსახურება“ იყო გარანტი იმისა, რომ საჯარო მოხელეები კონკურენტული მისაღები გამოცდების შედეგად ინიშნებოდნენ. ისინი ფაქტობრივად დაცულნი იყვნენ პარტიზანული პოლიტიკისაგან და პრინციპით „სამართლიანი ანაზღაურება შესაბამისი შრომისათვის“ კომპენსირდებოდნენ. პრაქტიკაში, პერსონალის საქმიანობის ხარისხს და ორგანიზაციულ პროდუქტიულობასა და ეფექტიანობას შორის პოტენციურ კავშირებს ნაკლები ყურადღება ექცეოდა. „დამსახურების სისტემის“ ადმინისტრატორები პერსონალის მართვის სფეროში განსაკუთრებულ ყურადღებას „გაყალბების თავიდან აცილებაზე“ ამახვილებდნენ.

„დიდი დეპრესიისა“ (1930-1940წწ.) და მეორე მსოფლიო ომის დროს (1941-1945წწ.) დაქირავებული პერსონალის რაოდენობა მკვეთრად გაიზარდა. თუ 1916წ. აშშ-ის საჯარო სამსახურში 400 000 დაქირავებული მოსამსახურე იყო, 1940 წლისათვის მათი რიცხვი მილიონამდე გაიზარდა, ხოლო 1945 წლისათვის 3,5 მილიონს ითვლიდა. 1938წ. პრეზიდენტმა ფ. რუზველტმა გამოსცა სპეციალური განკარგულება (7916), რომელიც დეპარტამენტებში პროფესიონალი კადრებით დაკომპლექტებას ითვალისწინებდა. რუზველტის განკარგულებამ პერსონალის ადმინისტრირების ფორმირებას ჩაუყარა საფუძველი, რაც პერსონალის ზრდასა და მათი საქმიანობის ეფექტიანობის გაუმჯობესებას გულისხმობდა.

ის პოზიციის კლასიფიკაციას, აპლიკანტის ტესტირების ადმინისტრირებას და საოფისე ჩანაწერების წარმოებას მოიცავდა. აღნიშნულ განკარგულებაში იგულისხმებოდა ასევე საჯარო სამსახურის კომისიის საქმიანობის პოლიტიკის დონეზე წარმართვა, რადგანაც სამუშაოს მოცულობა საჯარო სამსახურის კომისიისა და დეპარტამენტის პერსონალის ოფისების ექსპერტიზას მოითხოვდა. კლერკებს კოლეჯების კურსდამთავრებულები ჩაენაცვლნენ. პერსონალის ადმინისტრირება პროფესიული და სპეციალიზებული გახდა.

პერსონალის ადმინისტრირების კონცეფცია, როგორც მენეჯმენტის მეთოდი და იარაღი, არა მარტო ფედერალურ მთავრობაში, არამედ ასევე ზოგიერთ შტატში და ადგილობრივ ინსტანციებში დაფუძნდა. მეორე მსოფლიო ომის დროს ცალკეულ დეპარტამენტებში პერსონალის უწყებებზე ზენოლა გაძლიერდა და მათი ანგარიშვალდებულებაც გაიზარდა. ომის დასასრულს პერსონალის ადმინისტრირება აღიქმებოდა, არა როგორც რუტინული საქმიანობა შეზღუდული ტექნიკური მხარდაჭერითა და მწირი მენეჯერული მოთხოვნებით, არამედ როგორც პროფესიული საქმიანობა, რომელსაც სახელმწიფო მართვაში სპეციალური განათლების მქონე ადამიანები განახორციელებდნენ.

პერსონალის ადმინისტრირების როლის მნიშვნელობა იცვლებოდა, რაც უფრო დიდ მნიშვნელობას იძენდა მართვის ეფექტიანობა და პროდუქტიულობა. 1945-დან 1960 წლამდე ეს სფერო გახდა უფრო ადამიანურ რესურსზე ორიენტირებული, ვიდრე კანონზე და რეგულაციებზე. არსებითად, პერსონალის ადმინისტრირების ომამდელი მიდგომის წინააღმდეგ ორი ძირითადი თეზა ჩამოყალიბდა. პირველი გულისხმობდა, რომ საკადრო პერსონალის ყოველდღიური საქმიანობა, რომელიც მაღალპროფესიონალურობისა და უკიდურესი ფორმალიზაციის წყალობით თავისთავად მაღალეფექტურიც გახდა, ზოგადად ორგანიზაციის გრძელვადიანი მიზნების მიღწევას და ორგანიზაციულ განვითარებას აბრკოლებდა. კადრების განყოფილება იქცა ერთ-ერთ ყველაზე უფრო "ბიუროკრატიზებულ" ელემენტად ყოველ ორ-

განიზაციასა და უწყებაში, სადაც წესებისა და პროცედურების დაცვა უფრო მნიშვნელოვანი გახდა და ორგანიზაციის ზოგადი მიზნებიც დაჩრდილა. მეორე კონცეფციის თანახმად, ადამიანური რესურსების მართვის სპეციალისტები თავიანთ ვალდებულებებს უკიდურესად ლეგალური პოზიციით აფასებდნენ და უგულებელყოფდნენ ორგანიზაციულ გარემოში არსებულ სოციო-ფსიქოლოგიურ ფაქტორებს, რაზეც ორგანიზაციის პროდუქტიულობა და მისია მნიშვნელოვანწილად იყო დამოკიდებული.

ამ ტიპის კრიტიკა, პრინციპში, გარდაუვალი იყო, რამდენადაც კადრების განყოფილებებს ტექნიკური ფუნქცია დაეკისრათ. შესაბამისად, ასეთი მიდგომა დეპარტამენტების თანამშრომელთა ხელში განუსაზღვრელი ძალაუფლების მონოპოლიზირების საფრთხეს ქმნიდა, რადგანაც სწორედ მათ გააჩნდათ ის ცოდნა, რაც აუცილებელი იყო გართულებული სამუშაოს შესასრულებლად. როგორც ნესი, საჯარო სექტორში, ადამიანური რესურსების სპეციალისტებს აქვთ ლეგალური და ორგანიზაციული უფლებამოსილება მენეჯერების ქცევის წესები შეიმუშაონ. ამ ფაქტორებმა გამოიწვია ის, რომ უკვე 50-იანი წლების ბოლოს გაჩნდა იდეა „ვირტუალური მენეჯმენტის შესახებ“, რაც საბოლოოდ 1978 წლის სამოქალაქო სამსახურის რეფორმის აქტში განთავსდა.

კრიტიკოსთა ერთი ნაწილი მიიჩნევდა, რომ ადამიანური რესურსების სპეციალისტები „ხალხზე ორიენტირებულნი“ არ იყვნენ. ისინი კონცენტრირდებოდნენ ყოველდღიურ საქმიანობაზე, იყენებდნენ ტექნიკურ უნარ-ჩვევებს, მაგრამ ორგანიზაციის ადამიანური რესურსების მართვით ნაკლებად ინტერესდებოდნენ. სიტუაცია ომის შემდეგ შეიცვალა, როგორც „ხალხზე აქცენტის კეთებით“. სპეციალისტების აზრით, პერსონალის ფუნქციებში შესაძლებელია ადამიანური ურთიერთობების პრინციპების გამოყენებაც. ეს პრინციპები კი შემდეგი გზით გამოიყენება:

- იმ სოციალურ და ფსიქოლოგიურ ფაქტორებთან მიმართებით, როგორებიცაა ლიდერული უნარები, მოტივაციები და სამუშაოს ორგანიზება.
- ყურადღების გამახვილება ტექნიკურ უნარებსა და სიტუაციებზე, რომლებიც სჭირდებათ ადამიანებს, რათა განავითარონ თავიანთი პოტენციალი და ეფექტურად იმოღვაწეონ. ეს მოიცავს სამსახურებრივი პასუხისმგებლობის ზრდას ფსიქოლოგიურად კომფორტული სამუშაო გარემოს შექმნით, მენეჯმენტისა და ტრენინგების დახმარებით.
- სოციალურ და ფსიქოლოგიურ დონეებზე ეფექტური კონტროლის მნიშვნელობის აღიარებით. მენეჯერი, როგორც წესი, არის პირველი რგოლი, რომლის მეშვეობითაც ორგანიზაციული მიზნები ორგანიზაციის წევრებს გადაეცემათ. ამიტომ მნიშვნელოვანია, რომ მენეჯერი მზად იყოს ინტერპერსონალური და ჯგუფური პროცესების განვითარებისა და ხელშეწყობისათვის, რომლებმაც შეიძლება მორალსა და პროდუქტიულობაზე იქონიონ გავლენა. პერსონალის სპეციალისტებს უნდა შეეძლოთ ამგვარი მხარდაჭერის უზრუნველყოფა ტრენინგის და სხვა პროგრამების გზით, რომლებიც შექმნილია კონტროლიორების დასახმარებლად ადამიანებთან და ტექნიკურ საკითხებთან ეფექტურად ურთიერთობისათვის.
- პერსონალის ადმინისტრირების ცოდნის დონის ამაღლებით. სხვა სიტყვებით, სულ მცირე, პერსონალის რამდენიმე სპეციალისტი მაინც უნდა ატარებდეს სოციალურ კვლევებს პერსონალის პოლიტიკასა და პრაქტიკაში. ამ ტიპის კვლევები სასიცოცხლო მნიშვნელობისაა, თუკი პერსონალის მენეჯმენტი ორგანიზაციებში მყარად დაფუძნდება.

1960 წლისათვის, ფედერალურ დონეზე, ასევე შტატისა და ადგილობრივ უწყებებში პროგრესი შეინიშნებოდა

პერსონალის სისტემების პროფესიონალიზაციაში, ორგანიზაციული მენეჯმენტის განვითარებასა და „ადამიანური რესურსების მართვის“ სფეროში. საჯარო პერსონალის კონცეფცია ყველა ამ ფასეულობას დამსახურების პრინციპთან ერთად მყარად იზიარებდა. თუმცა, ზოგიერთი სახელმწიფო უწყებისათვის საუკეთესო მეთოდად კვლავ პატრონაჟი იყო დომინანტური. 1940 წელს, კონგრესმა შეიტანა შესწორება 1935 წლის სოციალური დაზღვევის კანონში (სდკ) დამსახურებაზე დაფუძნებული პერსონალის სისტემების მოთხოვნის შესახებ. ისინი სდკ ფონდებს მართავდნენ და სწორედ ამ „ძალისმიერი“ მეთოდით მოხდა დამსახურების სისტემის დანერგვა შტატებისა და ადგილობრივ უწყებებში, რომლებიც ფედერალურ სუბსიდიებზე იყო დამოკიდებული. რიგ შტატებში, პარტიზანული ქმედებების წინააღმდეგ მიმართული აკრძალვები მხოლოდ ფედერალური ფონდებით მართულ უწყებებს ეხებოდა. თუმცა, 1960 და 1970 წლებში საჯარო პერსონალის ადმინისტრირებასთან დაკავშირებულ პრობლემების კვლევა-ძიება გაღრმავდა. ეს კი ხელს უწყობდა საჯარო პერსონალის ადმინისტრირებისა და საერთოდ, სახელმწიფო მართვის პროცესების განვითარებას.

4. გადანყვეტილების მიღება და მოლაპარაკების პროცესი

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, სახელმწიფო მართვის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს და არსებით კომპონენტს გადანყვეტილების მიღებისა და მისი შესრულების პროცესი წარმოადგენს. დასავლეთის ქვეყნებში გადანყვეტილების მიღების პროცესისას, ჩვეულებრივ ოთხ ფაზას გამოყოფენ: 1. პრობლემის დასმა. 2. პრობლემის ფორმულირება და ანალიზი. 3. გადანყვეტილების მიღება. 4. გადანყვეტილების შესრულება.

ე.წ. „მსუბუქი აზროვნების“ თეორიის ავტორის რ. აკოფის აზრით, გადაწყვეტილების მიღების პროცესი სანყისი პოზიციების ყოველმხრივი ანალიზით უნდა დაიწყოს. ასეთი ანალიზი ხელს შეუწყობს ორგანიზაციების ან ცალკეული პრობლემების შიდა და გარე ვითარების განსაზღვრას. სანყისი პოზიციის ანალიზის მიზანს შეადგენს ორგანიზაციების არსებული მდგომარეობის დადგენა და პერსპექტივების დასახვა. ანალიზის ჩატარებაზე პასუხისმგებლობა ეკისრება ორგანიზაციის ხელმძღვანელს, მაგრამ განხილვის პროცესში სასურველია ორგანიზაციის კომპეტენტური თანამშრომლების მონაწილეობაც. სანყისი პოზიციების ანალიზი, ორგანიზაციის წარსული წარმატებების ფაქტორების გათვალისწინებით უნდა დაიწყოს. მის საფუძველზე მიღებული გადაწყვეტილება წარმატებულად ითვლება. ამ ეტაპზე ორგანიზაციების გამოცდილება უნდა იყოს გათვალისწინებული. აღსანიშნავია, რომ ეს განკარგულებებისა და გადაწყვეტილებების მიღებას არ მოითხოვს, საჭიროა მხოლოდ წარმატებული ობიექტების ანალიზის ძიება. ამგვარი საქმიანობის ძირითად მეთოდად რეკომენდებულია ერთობლივი განხილვა. აღნიშნული ფაქტორების ანალიზი საშუალებას იძლევა სანყისი პოზიციის ანალიზის შემდგომ ეტაპზე გადასვლისათვის. პირობითად მას ინფორმაციის შეგროვება ეწოდება. ანალიზისათვის ცნობები გროვდება არსებული სტატისტიკური მასალებისაგან, ანკეტირების, ინტერვიუების, სოციალური პროექტების მეშვეობით. მეორე ფაზის ძირითად ამოცანას, სწორედ მრავალმხრივი ინფორმაციის შეგროვება წარმოადგენს, რათა მართებული დასკვნები გაკეთდეს. ინფორმაციები შეიძლება მიენოდოს, როგორც „მკაცრი,“ ასევე „რბილი“ სტატისტიკის გზით. ისეთი ყოვლისმომცველი ცნობები, როგორიცაა სტატისტიკა, საბუღალტრო და სხვა სახის ანგარიშები ობიექტურად ითვლება, ვინაიდან ისინი ადამიანების სუბიექტურ შეფასებას მოკლებულია, თუმცა მათი სუბიექტური შეხედულებებიც უნდა იყოს გათვალისწინებული. მოსახლეობის საერთო აზრი კი, ანკეტირების, ინტერვიუებისა და მონიტორინგის გზით უნდა დადგინდეს. სანყისი პოზიციების

ანალიზი, მაშინაა სრულყოფილი, თუ ის ერთდროულად „მკაცრი“ და „რბილი“ სახის ინფორმაციას შეიცავს.

საწყისი პოზიციების ანალიზს, მაშინ ეკარგება აზრი, თუ მისგან სწორი დასკვნები არ იქნა გამოტანილი გადანყვეტილების მიღების შემდგომი ეტაპისათვის. ზუსტი და ღრმა დასკვნები ანალიზის ყველა ეტაპის საფუძველზე უნდა გაკეთდეს. გადანყვეტილების მიღების პროცესის ეფექტიანობისა და რაციონალურობისათვის, პრობლემის ფორმულირების, ანალიზისა თუ ალტერნატიული ვარიანტების შერჩევისას, კონფლიქტოლოგიის მეთოდები უნდა იყოს გამოყენებული. მას შემდეგ, რაც პრობლემის შესახებ ყველა ინფორმაცია გადანყვეტილების მიღების ცენტრალურ ობიექტში თავს მოიყრის და პრობლემის განხილვას შეუდგებიან, აუცილებელია რაციონალური დისკუსიის წესების დაცვა, რათა დაპირისპირებულ მხარეთა შორის კონფლიქტი არ გამწვავდეს. რაციონალური დისკუსიის შემდეგი წესები არსებობს: 1. პრობლემის დასმის წესი: თითოეული პრობლემა დეტალურად უნდა იყოს განხილული. ასეთ შემთხვევაში, საკითხის განხილვისას ძირითადი პრობლემა გამოიკვეთება და დისკუსიაში მონაწილე პირების ძალდატანების გარეშე ცენტრალურ ადგილს იკავებს; 2. დისკუსიის მონაწილეთა რეპლიკების წესი: დისკუსიაში მონაწილე თითოეული მომხსენებლის მოსაზრებები სადისკუსიო პრობლემის შესახებ უნდა იყოს არგუმენტირებული. 3. მრავალმნიშვნელოვან ცნებათა შეთანხმების წესი: დისკუსიაში მონაწილე პირები თავიდანვე უნდა შეთანხმდნენ თუ რა პრინციპებითა და ცნებებით იხელმძღვანელონ არსებული პრობლემის განხილვისას. ეს საშუალებას იძლევა შემდგომი დისკუსიების დროს გაუგებრობის თავიდან აცილებისათვის.

პრაქტიკაში პრობლემის განხილვისას ხშირად დისკუსიის ისეთი რაციონალური მეთოდები გამოიყენება, როგორცაა ქილიკი, ირონია, სტერეოტიპები, ავტორიტეტებზე აპელირება. ამგვარი მეთოდები ზოგჯერ კუროიზული შედეგით მთავრდება. ირაციონალური მეთოდების გამოყენების გზით, შეიძლება არაეფექტური გადანყვეტილებების ავტო-

რებმა გაიმარჯვონ. ამიტომაც, დასავლეთის ქვეყნებში პრობლემის განხილვის პროცესში ირაციონალური ხერხებით მანიპულირებას ეწინააღმდეგებიან და მაქსიმალურად ცდილობენ მისგან თავი დაიზღვიონ. წარმოდგენილი გადანყვეტილების სუსტი მხარეების წარმოსაჩენად, დისკუსიაში ჩართული არიან არა მარტო ხელისუფლების, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელები, არამედ ის სოციალური ფენის სპექტრიც, რომელიც პრობლემის გადანყვეტილთა დაინტერესებული. თუმცა ჯგუფურ განხილვას შეიძლება უარყოფითი შედეგი მოყვეს, თუ წინასწარ არ იქნა გათვალისწინებული ის ფაქტორები, რომლებსაც სპეციალისტები ე.წ. „ჯგუფური აზროვნების ხაფანგს“ უწოდებენ. პრაქტიკაში ხშირად გამოიყენება შემდეგი სახის „ხაფანგი“: 1. ინფორმაციის ბლოკირება, რომელიც არჩეული გადანყვეტილების პროექტს არ შეესაბამება; 2. დისკუსიის შეზღუდვა იმ გადასაწყვეტი პრობლემის განხილვამდე, რომელიც საუკეთესო ვარიანტად ითვლება; 3. სიტუაციის გამარტივება, რომლის შედეგაც გადანყვეტილება სქემატურად და ცალმხრივად მიიღება; 4. დაგვირგვინი გადანყვეტილების მასშტაბების გადაფასება ან შეუფასებლობა; 5. სოციალური პროგრამების ანალიზისას იმ ფაქტორების უგულებელყოფა, რომლებიც გარკვეული ქმედებების რეალიზებას აფერხებენ; 6. პრობლემის გადანყვეტილისათვის დადებითი ხასიათის ფაქტორების თავმოყრა და უარყოფითი შედეგების ლიკვიდაცია.

დისკუსიის დასრულების შემდეგ გადანყვეტილების მიღების პროცესი იწყება. გადანყვეტილების მიღება კომპრომისის ან კენჭისყრის გზით ხდება. კომპრომისის მეთოდი გამოიყენება იმ შემთხვევაში, თუ გადანყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილე პირთა შორის მწვავე დაპირისპირებას ადგილი არა აქვს, ხოლო როდესაც ჩიხური ვითარებაა, მაშინ გადანყვეტილებას კენჭისყრის წესით იღებენ. უკანასკნელ ხანებში, დასავლეთის ქვეყნებში, გადანყვეტილების მიღების პროცესში, ხშირად გამოიყენება ე.წ. „ტვინის შტურმის“ მეთოდი: გარკვეული ჯგუფის საქმიანობის წესი, რომლის დროსაც პრობლემურ სიტუაციაში ძირითად მიზანს შეად-

გენს გადაწყვეტილების მიღების ახალი ალტერნატიული ვარიანტის მოძიება. „ტვინის შტურმის“ ამოსავალ მომენტს წარმოადგენს ის პრობლემა, რომელიც კარგად ვერ გადაწყდა. „ტვინის შტურმი,“ ეს სასწაულმოქმედი ინსტრუმენტი კი არ არის, რითაც გლობალური პრობლემები გადაიჭრას, არამედ ამ გზით შესაძლებელია მხოლოდ კონკრეტული პრობლემის შესახებ საუკეთესო გადაწყვეტილების მიღება. „ტვინის შტურმის“ ნესით საუკეთესო შედეგები მიიღწევა ინოვაციური საკითხების შემუშავებისა და პროგრამების დახვეწის სფეროში, თუმცა „ტვინის შტურმი,“ როგორც შემოქმედებით საქმიანობას შაბლონური ფორმები ახასიათებს. თავდაპირველად პრობლემა განიხილება, შემდგომ ეტაპზე მისი გადაწყვეტისათვის რამდენიმე იდეას წარმოადგენენ. პრობლემის გადაწყვეტით დაინტერესებული პირი, ამათგან ერთ ან ორ იდეას ირჩევს. არჩეული იდეის საფუძველზე გადაწყვეტილების მიღების ალტერნატიული ვარიანტი მუშავდება. „ტვინის შტურმში“ ანალიზისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესი არ იგულისხმება. „ტვინის შტურმის“ პროცესი მხოლოდ სამ საათს გრძელდება და დროის გარკვეული მონაკვეთი გადაწყვეტილების შემუშავების პროცედურებს ეთმობა. „ტვინის შტურმი“ თავისი ხასიათით საძიებო საქმიანობაა.

პარადოქსია, მაგრამ ფაქტია, რომ გადაწყვეტილების მიღებისას მხარეთა შორის კონფლიქტები გარდაუვალია და ამასთანავე სასარგებლოცაა. მართალია, სახელმწიფო მართვის სისტემა ერთგვაროვანი და მონოლითური უნდა იყოს, მაგრამ აქაც, არც თუ ისე იშვიათია კონფლიქტები, ვინაიდან მოხელეთა ქცევის კულტურა იდეალური არ არის. ამიტომაც, კონფლიქტების აღმოფხვრა შეუძლებელიც კია და მისი ლიკვიდირება ყოველგვარი საშუალებების გამოყენების გზით საშიშიცაა. სახელმწიფო მართვის გადაწყვეტილებების მიღებისას, სხვადასხვა სამინისტროებსა და განყოფილებებს შორის დაპირისპირება ხშირად სტიმულირების ისეთივე როლს ასრულებს, როგორც კონკურენციის მექანიზმი კერძო სექტორში. გადაწყვეტილების მიღებამდე, თუ რომელიმე

სამინისტრომ ან განყოფილებამ განსახილველი საკითხების შესახებ ოპტიმალური, არგუმენტირებული მოსაზრებები წამოაყენა, მაშინ მთავრობამ ისინიც უნდა გაითვალისწინოს. რაც უფრო მწვავეა აზრთა ჭიდილი, გადაწყვეტილების ხარისხიც საუკეთესო იქნება. ისეთი სახელმწიფო, სადაც მართვის ორგანოები პოლიტიკურ ხელისუფლებას ყველა ასპექტში ეთანხმება, დემოკრატიულად არ ითვლება. ის არსობრივად ტოტალიტარულია. აღსანიშნავია ისიც, რომ მიუხედავად მწვავე დებატებისა, ხშირ შემთხვევაში, დაპირისპირებული მხარეები შეთანხმებას აღწევენ და გადაწყვეტილება-საც ერთხმად იღებენ. როგორი ოპტიმალურიც არ უნდა იყოს გადაწყვეტილების საბოლოო პროექტი, ის უშედეგო იქნება, სანამ მისი ეფექტიანობა საქმით არ დადასტურდება. ცნობილი ინგლისელი მეცნიერის კ. კილენის აზრით, „კონფლიქტებს განსაკუთრებული სისასტიკით არ უნდა ვებრძოლოთ, ისინი საერთო საქმის საკეთილდღეოდ უნდა გამოვიყენოთ.“ როგორც მართებულად შენიშნავს ფრანგი პოლიტოლოგი რ. გურნეი „მსოფლიოში არის მხოლოდ ერთი ადგილი, სადაც კონფლიქტები არ არის, ეს სასაფლაოა.“

კ. კილენი დიდი ბრიტანეთის ადმინისტრაციას ურჩევდა, გადაწყვეტილების მიღებისას, მხოლოდ ერთი ვარიანტით კი არ შემოფარგლულიყო, არამედ რამდენიმე სათადარიგო ვარიანტიც შეედგინა, რაც მისი აზრით, დაპირისპირებულ მხარეთა შორის კონფლიქტს შეანელებდა და ფსიქოლოგიურ ვითარებასაც განმუხტავდა. ამიტომაც, მკვლევრის თანახმად, ადმინისტრატორებს პოლიტიკოსებთან მოლაპარაკება სხვადასხვა დონეზე უხდებათ. ბოლო დრომდე, მოლაპარაკების პროცესი გარკვეული გარიგების ფონზე კონფრონტაციული სახით წარმოებდა. ეს კი, არსობრივად მოლაპარაკების მაგიდასთან ბრძოლის ველს მოგაგონებდა. გარიგების გზით პოლიტიკური კონსენსუსის მიღწევა გარკვეული სახის თამაშზეა ორიენტირებული. გარიგება ძირითადად ორი ძირითადი ვარიანტითაა წარმოდგენილი: ნულოვანი თამაშის მეთოდით და აბსოლუტური მოგებით ან აბსოლუტური მარცხით. მოლაპარაკების პროცესი რბილი ფორ-

მით მიმდინარეობს და ეს იმას ნიშნავს, რომ კონსენსუსის მიღწევისას მოლაპარაკების პროცესის მონაწილე ორივე მხარე აბსოლუტურად დამარცხებული ან აბსოლუტურად გამარჯვებული არ არის. მოლაპარაკების თითოეულ მონაწილეს გარკვეული დანაკარგები და უპირატესობებიც აქვს. ამასთანავე, ორივე მხარე ცდილობს მინიმალური დანაკარგებით, პარტნიორებისაგან მეტი „კომპრომისები“ მიიღოს. ამ მიზნით, ისინი ერთმანეთში სუსტ მხარეებს ეძებენ. აქტიურად გამოიყენება ასევე ისეთი ტაქტიკური ხერხები, როგორცაა პაკეტირება, მოთხოვნების გაზრდა, პარტნიორის სუსტი მხარის წარმოჩენა, მოლაპარაკებიდან გასვლა. პაკეტირების მეთოდი მდგომარეობს იმაში, რომ რამდენიმე საკითხი კომპლექსურად განიხილება; მოთხოვნების გაზრდა კი მრავალი კითხვის დასმას გულისხმობს. მოლაპარაკების პროცესში მრავალრიცხოვანი საკითხები განიხილება, რომელთა გარკვეული ნაწილი ერთი მხარის მიერ შეიძლება დღის წესრიგიდან მოიხსნას, რაც პარტნიორის მხრიდან ანალოგიური ნაბიჯის გადადგმას მოითხოვს. ადმინისტრაციული მოლაპარაკების პროცესი მეორე მხარისათვის მიუღებელი საკითხების განხილვით მიმდინარეობს. შემდგომი ეტაპი ურთიერთშორისი კრიტიკით გრძელდება და როდესაც პარტნიორების არგუმენტები ამოიწურება, ჩიხური სიტუაცია იქმნება. მოლაპარაკების პროცესის დატოვება ხდება იმ შემთხვევაში, როდესაც არასასურველი საკითხები განიხილება. კონფრონტაციული ხასიათის მოლაპარაკებები შეიძლება კონსენსუსით დასრულდეს, მაგრამ ხშირ შემთხვევაში ასიმეტრიული ტიპის გადაწყვეტილება მიიღება. მოლაპარაკების პროცესში მონაწილე არც ერთი მხარე კმაყოფილი არ არის და შესაძლოა, ისინი კვლავაც მოლაპარაკების მაგიდას მიუსხდნენ. დღეისათვის კონფრონტაციული ხასიათის მოლაპარაკებები ნაკლებად წარმოებს და პრაქტიკაში ადმინისტრაციული მოლაპარაკებისას პარტნიორული თანამშრომლობის მეთოდი გამოიყენება. მოლაპარაკების პროცესის მონაწილეების მიერ ერთობლივად ხდება პრობლემის ანალიზი. ასეთ შემთხვევაში მოლაპარაკების პროცესი სამ ეტაპად

მიმდინარეობს: 1. მოლაპარაკების პროცესის მონაწილეთა ინტერესების, თვალსაზრისისა თუ პოზიციების ურთიერთშეჯერება; 2. მოლაპარაკების მონაწილეთა მოსაზრებების არგუმენტებით შემადგრება და დაუსაბუთებელი პოზიციების კრიტიკა; 3. პოზიციების თანხვედრა.

ექსპერტების რეკომენდაციით, მიზანშეწონილი არ არის მოლაპარაკების დროს პრობლემის მაშინვე გადაჭრა. მოლაპარაკების პროცესის პირველ ეტაპზე მთავარია პარტნიორთან საერთო ენის გამონახვა. საკითხის განხილვისას, ორივე მხარე უნდა დარწმუნდეს, რომ მათ ერთგვაროვნად ესმით პრობლემის არსი. მოლაპარაკებისას არსებითია ასევე კონსტრუქციული თანამშრომლობის ატმოსფეროს შექმნა. კონსტრუქციული თანამშრომლობა კი შემდეგი ფაქტორებით მიიღწევა:

1. რაციონალობა. აუცილებელია რაციონალურად ვიმოქმედოთ იმ დროსაც კი, თუ მეორე მხარე ემოციებს ამყლავნებს. არაკონტროლირებადი ემოციები გადანყვეტილების მიღებაზე უარყოფითად ზემოქმედებენ.

2. გაგება. პარტნიორს მუდამ უნდა გაეუგოთ. პარტნიორის მოსაზრების უგულველყოფა ოპტიმალური გადანყვეტილების მიღებას აფერხებს.

3. უტყუარობა. პარტნიორს ცრუ ინფორმაცია არ უნდა მიეწოდოს. ცრუ ინფორმაციის მიწოდება პარტნიორთან შემდგომ ურთიერთობას ართულებს.

4. ყურადღება. თუ ერთი მხარე მეორეს არ უსმენს, მაშინ ეს უკანსკნელი უნდა შეეცადოს მასთან კონსულტაციები აწარმოოს, რაც მათ შორის ურთიერთობის გაუმჯობესებას იწვევს.

5. მენტორული ტონისაგან თავშეკავება. პარტნიორს ჭკუა კი არ უნდა ასწავლო, არამედ იგი უნდა დაარწმუნო.

მოლაპარაკების მეორე ეტაპზე ორივე მხარე ცდილობს საკუთარი პოზიციების მაქსიმალურად რეალიზებას. პოზიციების რეალიზების ძირითადი ტაქტიკური ხერხებია: გამჭვირვალობა, ურთიერთშეთანხმება, განსახილველი საკითხების თანდათანობითი გართულება. გამჭვირვალობის

მეთოდი გამოიყენება პარტნიორების ინფორმირებისათვის, ხოლო თანხმობის გზით კი კონსტრუქციული დიალოგი წარმართება. დისკუსიაში მონაწილეთა ფსიქოლოგიური ზემოქმედებისათვის გამოიყენება განსახილველი საკითხების ეტაპობრივი გართულების მეთოდი. ეს იმას ნიშნავს, რომ მოლაპარაკებები იწყება მარტივი საკითხების განხილვით. ამგვარი საკითხების გადაჭრით, მოლაპარაკებაში მონაწილე ორივე მხარეს ეძლევათ საშუალება, რომ მათ მოლაპარაკებისას წარმატებას მიაღწიონ. მოლაპარაკების მესამე ეტაპზე არგუმენტაციების მოსმენა ხდება. ფსიქოლოგიური თვალსაზრისით არგუმენტირებულ მოსაზრებებს განსაკუთრებული ყურადღება ენიჭება. ამით შეუძლიათ დაარწმუნონ პარტნიორი რაში ცდება იგი და რატომ არ შეიძლება მისი შეხედულებების გაზიარება. მოლაპარაკების ბოლო ეტაპზე ფართოდ გამოიყენება ისეთი ტაქტიკური ხერხები, როგორცაა სიურპრიზი, პირადი მოთხოვნების დღის წესრიგიდან მოხსნა, ახალი გადაწყვეტილების წამოყენება. სიურპრიზის ძირითადი იდეა მდგომარეობს იმაში, რომ თქვენ მოულოდნელად პარტნიორის ისეთ მოსაზრებას იზიარებთ, რომელიც არ შეიძლება მიღებულ იქნას. ეს კი იმისთვის კეთდება, რომ მოლაპარაკებისას ინიციატივას ფლობდეთ. იმ შემთხვევაში თუკი მოლაპარაკების პროცესში ორივე მხარისათვის მისაღები გადაწყვეტილება იხილება, მაშინ შეიძლება საკუთარი წინადადების დღის წესრიგიდან მოხსნა. ამასთანავე, იგივე მხარე ახალ გადაწყვეტილებას გეთავაზობს.

დაბოლოს, პოლიტიკური მოლაპარაკების პროცესში განსაკუთრებული ყურადღება ენიჭება მის მონაწილეთა პირად ღირსებებს. ექსპერტთა აზრით, მოლაპარაკების პროცესის მონაწილე, შვიდ ღირსეულ თვისებას უნდა ფლობდეს: უნდა იყოს სამართლიანი, დინჯი, განონანსნორებული, მშვიდი, მომთმენი, მოკრძალებული და ლოიალური. მოლაპარაკების პროცესის წარმოებას, იმიტომაც უწოდებენ ხელოვნებას, რომ აქ გარკვეული ტექნოლოგიები, ნოვაციები და პირადი ღირსებებია წარმოდგენილი.

VI. სახელმწიფო მართვა და სახელისუფლებო ორგანოები

პარლამენტი და სახელმწიფო მართვა. პარლამენტი ფრანგული სიტყვაა და "ლაპარაკს" ნიშნავს, თუმცა პარლამენტარიზმის სამშობლოდ დიდი ბრიტანეთი ითვლება. პარლამენტის წინამორბედებს ანტიკურ ქვეყნებში მინათმფლობელთა და თავისუფალ მოქალაქეთა წარმომადგენლობითი ორგანოები წარმოადგენდა, ხოლო შუა საუკუნეების ევროპაში ნოდებრივ-წარმომადგენლობითი დანესებულებანი. თანამედროვე პარლამენტი კი XIII-XIVსს-ში დიდ ბრიტანეთში შეიქმნა, როდესაც მონარქის ხელისუფლება მსხვილი ფეოდალების, მღვდელმთავრების, საქალაქო თუ სასოფლო თემთა საბჭოებით შეიზღუდა.

თანამედროვე პარლამენტი სახალხო წარმომადგენლობათა უმაღლესი ორგანოა, რომელიც ხალხის ინტერესებს გამოხატავს; კანონების მიღების გზით საზოგადოებრივ ურთიერთობებს არეგულირებს, მთლიანად ან ნაწილობრივ ქმნის ზოგიერთ სახელმწიფო ორგანოებს და აკონტროლებს აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და თანამდებობის პირთა საქმიანობას. მთელ რიგ ქვეყნებში პარლამენტი განსაზღვრავს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის კარდინალურ საკითხებს, ამტკიცებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს.

სიტყვა პარლამენტისაგან წარმოსდგება ტერმინი "პარლამენტარიზმი". დემოკრატიულ სახელმწიფოებში პარლამენტარიზმში იგულისხმება საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების განაწილების პრინციპი, ასევე პარლამენტის როლი სახელმწიფო მართვაში, პარლამენტის კონტროლი ადმინისტრაციაზე. ვინაო მნიშვნელობით, პარლამენტარიზმი ესაა პარლამენტის მიერ მთავრობის ფორმირება და მის წინაშე პასუხისმგებლობა. ზოგჯერ პარლამენტარიზმს უპირისპირებენ პრეზიდენტციალიზმს, რომელიც

სახელმწიფო მართვაში პრეზიდენტის გადამწყვეტი როლის აღმნიშვნელია.

თანამედროვე ეპოქაში აღმასრულებელი ხელისუფლების როლის ზრდასთან დაკავშირებით პარლამენტის მნიშვნელობა შიძლება შემცირდეს, მაგრამ მას მაინც რჩება გადამწყვეტი ხმის უფლება პრინციპული საკითხების გადაწყვეტისას. საპარლამენტო რესპუბლიკებში ის წყვეტს მთავრობის საკითხს, იმპიჩმენტის წესით შეუძლია გადააყენოს პრეზიდენტი, სასამართლოში გადასცეს პრეზიდენტი, პრემიერი და მინისტრები.

აღმასრულებელი ხელისუფლება და სახელმწიფო მართვა. პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებს სპეციალური აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები ასრულებენ. აღმასრულებელ ხელისუფლებას განაგებს ერთი თანამდებობის პირი (მონარქი, პრეზიდენტი) ან ერთი ორგანო. საპარლამენტო მონარქიებსა თუ რესპუბლიკებში აღმასრულებელი ხელისუფლება მთავრობას ეკუთვნის და პრემიერ-მინისტრის ხელში კონცენტრირდება. სწორედ ის ქმნის კაბინეტს (დიდი ბრიტანეთი), უფლება აქვს მინისტრების დანიშვნისა და განთავისუფლებისა პარლამენტის დამტკიცების გარეშე (გერმანია). ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში აღმასრულებელ ხელისუფლებას განაგებს მთავრობა ან პრეზიდენტი (ბიციფალური, ე.ი. "ორთავიანი" აღმასრულებელი ხელისუფლება), მაგრამ მას პრეზიდენტი მეთაურობს. თუმცა ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, როდესაც "მთავრობის განაწილების" პრინციპი (საფრანგეთი) მოქმედებს, მის ძირითად ბირთვს შეადგენს მთავრობა. მიუხედავად ამისა, პრეზიდენტი მაინც ხელისუფლების მნიშვნელოვან ნილს ინარჩუნებს. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში (აშშ, ლათინური ამერიკის მთელი რიგი ქვეყნები) აღმასრულებელი ხელისუფლება პრეზიდენტს ეკუთვნის, რომელიც მისდამი დაქვემდებარებულ ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს დელეგირებს. სშირად აღმასრულებელ ხელისუფლებას მთავრობა განაგებს.

აღმასრულებელი ხელისუფლების გარეშე სახელმწიფო ვერ იფუნქციონირებს. ამავ დროს, ის ხასიათდება განკერძოებულობით, ავტორიტარიზმით. ცდილობს ხელისუფლების სხვა შტოების კონტროლისაგან განთავისუფლდეს. მათ შორის დაპირისპირებას დემოკრატიულ სახელმწიფოებშიც აქვს ადგილი, რომელიც შეიძლება მწვავე კონფლიქტებშიც გადაიზარდოს.

სახელმწიფოს მეთაური და სახელმწიფო მართვა. ნებისმიერ მონარქიულ სახელმწიფოში აღმასრულებელ ხელისუფლებას მონარქი მემკვიდრეობით ფლობს, თუმცა მთელ რიგ ქვეყნებში, მას რეალური ძალაუფლება არ გააჩნია. საპარლამენტო მონარქიულ სახელმწიფოებში – დიდ ბრიტანეთში, ესპანეთში, შვეციაში, იაპონიასა და ჰოლანდიაში მონარქი მეფობს, მაგრამ არ მართავს. აბსოლუტურ და დუალისტური ხასიათის მონარქიებში მეფე რეალურად სახელმწიფოს მეთაურია. თანამდებობის სხვა პირებისაგან განსხვავებით, მონარქი ხელშეუხებელი პირია. არ შეიძლება მონარქზე აღიძრას სისხლის სამართლის საქმე, დაეკისროს მას ადმინისტრაციული სასჯელი. სახელმწიფო მართვის სფეროში მონარქის საქმიანობაზე პასუხისმგებლობა მის მინისტრებს ეკისრებათ; მონარქი გადასახადს არ იხდის. გამოწვევის წარმოადგენს დიდი ბრიტანეთის სამეფო კარი, რომელმაც უარი თქვა ამგვარ პრივილეგიებზე. მონარქი სახელმწიფო რეგალიებს ფლობს; გააჩნია თავისი სამეფო კარი, რომელიც მას ემსახურება და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდება.

აბსოლუტურ მონარქიებში საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება მონარქის ხელშია თავმოყრილი (საუდის არაბეთი, ომანი, კატარი და სხვ.). დუალისტურ მონარქიებში მეფე ბრძანებებს, დეკრეტებს, რესკრიპტებს გამოსცემს, რომელთაც თითქმის კანონის ძალა აქვთ (ბრუნეი, იორდანია და სხვ.). საპარლამენტო მონარქიებში მეფე აქტებს მთავრობასთან შეთანხმებით გამოსცემს. მონარქს უფლება აქვს პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებს ვეტო დაადოს. ის აბსოლუტურად ითვლება, მაგრამ ტრადიციით, ასე-

თი უფლებით თითქმის არ სარგებლობს. მთელი რიგი ქვეყნების ახალი კონსტიტუციით, მონარქს ვეტოს უფლება არა აქვს (ესპანეთი, შვეცია, იაპონია და სხვ.).

კონსტიტუციის თანახმად, მონარქი მთავრობას აყალიბებს. აბსოლუტურ და დუალისტურ მონარქიებში მეფის მიერ მთავრობა ინიშნება. აბსოლუტური ტიპის მონარქიებში მინისტრების უმრავლესობა მონარქის ნათესავეებისაგან შედგება, თუმცა მთავრობის შემადგენლობაში მსხვილი კაპიტალის წარმომადგენლებიც ირიცხებიან (საუდის არაბეთი); დუალისტურ მონარქიებში მსხვილი კაპიტალისა და ტექნოკრატების წრეც მთავრობაში ფართოდაა წარმოდგენილი.

საპარლამენტო მონარქიებში მეფე მთავრობის შემადგენლობას არ განსაზღვრავს. ის პარტიის ან კოალიციური პარტიის მიერ ფორმირდება (მაგალითად, დანიაში). მონარქი მხოლოდ პარტიის ლიდერის მიერ წარმოდგენილი მთავრობის შემადგენლობის დოკუმენტზე აწერს ხელს. უკიდურესი სიტუაციის დროს კი, თუ პარლამენტში მკაფიოდ გამოკვეთილი პარტიის უმრავლესობა არ ჩანს, მაშინ მონარქი თვითონ ასახელებს ერთ-ერთ კანდიდატურას, რომელსაც მთავრობის ფორმირებას ანდობს (დიდი ბრიტანეთი). მონარქი ტრადიციულად უპარტიოა. აზიისა და აფრიკის ქვეყნებში პოლიტიკურ ცხოვრებაზე მონარქის გავლენა ფრიალ მნიშვნელოვანია და გარკვეულწილად ნეგატიურიცაა. მონარქი ზოგჯერ რეაქციული პოზიციით გამოირჩევა. განვითარებულ ქვეყნებში მონარქი პოლიტიკურ სფეროში ფაქტობრივად არ მონაწილეობს.

პრეზიდენტის ინსტიტუტი სამსაფეხურიანია: ინდივიდუალური, კოლექციალური და შერეული. პირველი ფორმა მსოფლიოს უმეტესი ქვეყნებისათვისაა დამახასიათებელი (საფრანგეთი, რუსეთი, ბრაზილია და სხვ.); მეორე ფორმა წარმოდგენილია უმალესი საკანონმდებლო ორგანოს – პრეზიდენტიუმის (რუსეთი), რესპუბლიკის პრეზიდენტიუმის (უნგრეთი), სახელმწიფო საბჭოს (ბულგარეთი) სახით. დაბოლოს, კოლექციალური პრეზიდენტურა (საპრეზიდენტო საბ-

ჭოები), რომელიც 3-5 კაცი საგან შედგება, მრავალ განვითარებულ ქვეყნებში არსებობს (სირია, იემენი, სუდანი და სხვ.).

შერეული ფორმის დროს, პარლამენტი (ჩინეთი, ვიეტნამი, რუმინეთი და სხვ.) პრეზიდენტს და პრეზიდიუმს ირჩევს. პრეზიდენტი შეიძლება იყოს პრეზიდიუმის მეთაურიც. ხელისუფლების ორგანოების მრავალ ფუნქციას პარლამენტი და პრეზიდენტი ერთობლივად ახორციელებენ. პრეზიდენტურის სამივე ფორმას თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები აქვს. ერთპიროვნული პრეზიდენტის ინსტიტუტი სახელმწიფო მეთაურის უფლებამოსილების დანაწევრებას გამორიცხავს. ამავე დროს, ერთპიროვნულობა ავტორიტარიზმის საფრთხეს წარმოშობს.

კოლეგიალურმა პრეზიდენტურამ, რომელიც ტოტალიტარული სოციალიზმის ქვეყნებში მიღებული ფორმა იყო, თავისი ფუნქციები ვერ შეასრულა. ეს იყო მხოლოდ სახელმწიფოს უმაღლესი ფორმალური ორგანო. სახელმწიფო გადაწყვეტილებებს კომუნისტური პარტიის ვინრო წრე-პოლიტიკურ იღებდა. სამხედრო რეჟიმის დროს კოლეგიალური პრეზიდენტურის ფორმა ხანმოკლეა. მიმდინარეობს ბრძოლა ლიდერობისათვის და ზოგჯერ სისხლისღვრით მთავრდება (ერაყი, იემენი, ავღანეთი და სხვ.). დემოკრატიულ ქვეყნებში პრეზიდენტის ინსტიტუტის კოლეგიალური ფორმა გადაწყვეტილების მიღების პროცესს რამდენადმე აფერხებს, მაგრამ აღნიშნული ფორმა დემოკრატიის პირობებში ავტორიტარიზმის საფრთხეს აქრობს; ყველაზე უფრო მისაღები ჩანს შერეული პრეზიდენტურის ფორმა, ვინაიდან ის სახელმწიფო მეთაურის მრავალი ფუნქციის განხორციელებას ამარტივებს. რასაკვირველია, ზემოთ აღნიშნული ფორმები აბსოლუტური არ არის. ის მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებულია ქვეყანაში არსებულ სიტუაციასა და პრეზიდენტისა თუ კოლეგიალური ორგანოს ხელმძღვანელის თვისებებზეც.

სახელმწიფო მართვაში პრეზიდენტის როლი ასახულია კონსტიტუციით მინიჭებული პრეზიდენტის უფლებამოსილებაში. საპრეზიდენტო, ნახევრადსაპრეზიდენტო და სა-

პარლამენტო რესპუბლიკების პრეზიდენტების უფლებამოსილებათა პრინციპები არაერთგვაროვანია. მრავალ ქვეყანაში პრეზიდენტებთან არსებული სათათბირო ორგანოები ფუნქციონირებენ და ისინი პრეზიდენტებს უფლებამოსილებათა განხორციელებაში ეხმარებიან.

პრეზიდენტებს თავიანთი მოვალეობების შესრულება ეკისრებათ და გარკვეულ აკრძალვებს ექვემდებარებიან. მათ ეკრძალებათ თანამდებობებისა და მანდატების შეთავსება, აქციონერული კომპანიების ხელმძღვანელობა, სახელმწიფო ქონების მითვისება. მათ შეუძლიათ სამეცნიერო, ლიტერატურულ და შემოქმედებით სფეროებში მოღვაწეობა, მაგრამ ამისათვის ზოგიერთ ქვეყანაში გასამრჯელოს არ იღებენ. მრავალი ქვეყნის პრეზიდენტს უფლება აქვს პარლამენტთან შეთანხმებით ქვეყანა ხანგრძლივი დროით დატოვოს. ცალკეულ ქვეყნებში პრეზიდენტებს პრეზიდენტობის პერიოდში პარტიული მოღვაწეობა უწყდებათ, ზოგან კი თავისი პარტიის ლიდერის ფუნქციას განაგრძობენ. პრეზიდენტის მოღვაწეობა ანაზღაურებადია.

მონარქისაგან განსხვავებით, პრეზიდენტი თავის ქმედებებზე პასუხს აგებს. პრეზიდენტი პასუხისმგებელია არა ყველა ქმედებებისათვის. მასზე ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა არ ვრცელდება. სამოქალაქო პასუხისმგებლობა მას თეორიულად ეკისრება, ხოლო სისხლის სამართლისა ნაწილობრივ. პრეზიდენტს პასუხისმგებლობა სახელმწიფოს ლალატისათვის, კორუფციისა თუ სხვა სახის ბოროტმოქმედებისათვის ეკისრება. პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის სხვადასხვა ფორმაა გათვალისწინებული. ერთი ასეთი ფორმა იმპიჩმენტია. ეს არსებითად პარლამენტის წინაშე პოლიტიკური პასუხისმგებლობაა. იმპიჩმენტის შემთხვევაში პრეზიდენტის წინააღმდეგ ბრალდება აღიძრება პარლამენტის ქვედა პალატაში, ხოლო ზედა პალატა ასამართლებს (აშშ). პრეზიდენტის საქმე შეიძლება განსახილველად საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაეცეს (იტალია, უნგრეთი, ბულგარეთი); ზოგჯერ პარლამენტის დადგენილებით პრეზიდენტის სამსჯავროსათვის განსაკუთრებული სახის

სასამართლო იქმნება; პრეზიდენტის გადაყენება შესაძლებელია ასევე საერთოსახელმწიფოებრივი რეფერენდუმის გზითაც. ამგვარი პროცედურა გათვალისწინებულია ავსტრიისა და ისლანდიის კონსტიტუციებში. პრეზიდენტი შეიძლება პარლამენტმაც გადააყენოს (სლოვაკია, რუმინეთი).

მთავრობა და სახელმწიფო მართვა. მთავრობა საბჭოდ ან მინისტრთა კაბინეტად იწოდება. ზოგჯერ მას "მთავრობასაც" უწოდებენ. მთავრობა ტრადიციულად განიხილება, როგორც პარლამენტის ან პრეზიდენტის მიერ შექმნილი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანო, რომელიც მათივე მიღებულ კანონებს, ბრძანებებს ასრულებს და ორგანიზაციას უწევს.

მთავრობის მიერ კანონებისა და ბრძანებების შესრულება სხვადასხვა ფორმით ხორციელდება. მათ შორის მნიშვნელოვანია სამართლებრივი აქტების გამოცემის გზით აღნიშნული პროცესების მართვა. ამ აქტებს კანონქვემდებარე ხასიათი აქვთ და იერარქიულად სახელმწიფო მეთაურის ბრძანებების შემდეგ საფეხურზე დგას. ისინი გამოიცემა კანონების, ბრძანებების შესრულებისათვის და ადმინისტრაციული საქმიანობის ორგანიზებისათვის. მთავრობა სახელმწიფო ხელისუფლების აღმასრულებელ-განმკარგულებელი ორგანოა, რომელიც სახელმწიფო ორგანოების იერარქიაში პარლამენტისა და პრეზიდენტის შემდეგ, მესამე საფეხურზე დგას. ერთპიროვნული პრეზიდენტის ხელისუფლებისაგან განსხვავებით, მთავრობა კოლექტიური ორგანოა, რომელიც სახელმწიფო მართვას ხელმძღვანელობს. მთავრობა სახელმწიფო ადმინისტრაციას მეთაურობს. ის სახელმწიფო აპარატს, შეიარაღებულ ძალებს, უშიშროებას, ფინანსებს განაგებს. მის კომპეტენციაში საგარეო ურთიერთობის საკითხებიც შედის. მართალია, მთავრობას, პრემიერ-მინისტრს, მინისტრებს სახელმწიფოს მეთაური ნიშნავს, მაგრამ მთავრობას სახელმწიფოს მეთაური კი არ ხელმძღვანელობს, არამედ მთავრობა განსაზღვრავს სახელმწიფოს მეთაურის საჯარო საქმიანობას. ასეთ პირობებში მისი კომპეტენცია, მხოლოდ აღმასრულებელ-განმკარგულებელი საქ-

მიანობით როდი იფარგლება, არამედ არსებითად მთავრობა სახელმწიფო პოლიტიკას განსაზღვრავს და აწარმოებს. ეს განსაკუთრებით მკაფიოდ ჩანს საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ მთავრობის ფორმირების დროს. ასეთ შემთხვევაში მთავრობა პარლამენტის საქმიანობასაც განსაზღვრავს.

ზოგიერთ ქვეყანაში აღმასრულებელ ხელისუფლებას პრეზიდენტი განაგებს და მთავრობა, როგორც კოლეგიალური ორგანო არ არსებობს. სამინისტროები მხოლოდ პრეზიდენტის სათათბირო კაბინეტია (აშშ, ბრაზილია, მექსიკა და სხვ.). ზოგჯერ, როგორც აღინიშნა, აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის, როგორც მთავრობას ასევე სახელმწიფოს მეთაურს (საფრანგეთი). ასეთი მმართველობის დროს გადამწყვეტ როლს პრეზიდენტი ასრულებს, ხოლო პრემიერ-მინისტრს ადმინისტრაციული პრემიერის როლი ეკისრება. ზოგიერთ ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში აღმასრულებელი ხელისუფლება მხოლოდ მთავრობას ეკუთვნის, ხოლო პრეზიდენტი არბიტრის ფუნქციას ასრულებს.

მთავრობას, როგორც აღინიშნა, მთავრობის თავმჯდომარე ხელმძღვანელობს, უფრო ხშირად ესაა პრემიერ-მინისტრი. იტალიაში კი მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარე, გერმანიაში-კანცლერი, ნორვეგიაში-სახელმწიფო მინისტრი, საქართველოში-პრემიერ-მინისტრი, ზოგიერთ მუსლიმურ ქვეყნებში-ვეზირი და ა.შ; არგენტინაში, აშშ-ში, ბრაზილიაში, მექსიკაში იურიდიულად მთავრობა არ არსებობს და კაბინეტის თავმჯდომარე პრეზიდენტია. მთავრობის შემადგენლობაში შედიან მთავრობის თავმჯდომარის მოადგილე ან მოადგილეები, ვიცე-პრემიერი, ზოგჯერ კი ვიცე-პრეზიდენტები, მინისტრები.

მთავრობის ფორმირება მართვის ფორმაზეა დამოკიდებული. აბსოლუტური და დუალისტური მონარქიების გარდა, თითქმის ყველა ქვეყანაში ახალი მთავრობა პარლამენტისა და პრეზიდენტის არჩევნების შემდეგ ინიშნება. აბსოლუტურ და ნახევრად აბსოლუტურ მონარქიებში მთავრობას მონარქი თავისი შეხედულებისამებრ ნიშნავს; დუალისტურ და აბსოლუტურ მინარქიებში მთავრობას მეფე ნიშნავს და

მის წინაშეა პასუხისმგებელი. საპარლამენტო მონარქიებში კი მთავრობა სახელმწიფო მეთაურის აქტივით ინიშნება (ესპანეთი, იაპონია). ამავე დროს, მთავრობის შემადგენლობა და ხასიათი პარლამენტზეა დამოკიდებული და არა მეფეზე. მეფე იძულებულია მთავრობის მეთაურად დანიშნოს საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებული პარტიის ლიდერი. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, მინისტრებს პრეზიდენტი ნიშნავს. ზოგჯერ პრეზიდენტი პრემიერ-მინისტრის თანამდებობას ითავსებს ან მის ფუნქციას ვიცე-პრეზიდენტს აკისრებს. თუმცა ასეთი მართვის ფორმის დროს პრემიერ-მინისტრს მხოლოდ "ადმინისტრაციული პრემიერის" ფუნქცია რჩება. მთავრობას ფაქტობრივად პრეზიდენტი განაგებს და მის პოლიტიკასაც განსაზღვრავს. პრემიერ-მინისტრი უწყებათა საქმიანობას კოორდინაციას უწევს და ოპერატიულ საკითხებს წყვეტს.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, სახელმწიფოს, საპრეზიდენტო არჩევნებში გამარჯვებული პარტია მართავს. მისი პრეროგატივა პრეზიდენტის პოსტი და მინისტრების თანამდებობებია.

საპარლამენტო მონარქიებსა და საპარლამენტო რესპუბლიკებში მთავრობის ფორმირების პრინციპი ერთნაირია. მონარქი ან პრეზიდენტი სახელმწიფოს მეთაურად საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებული პარტიის ლიდერს ნიშნავს (გერმანია, იაპონია). დანიშნული პრემიერ-მინისტრი მთავრობას ადგენს და დასამტკიცებლად პარლამენტს წარუდგენს. ნდობის ვოტუმის შემდეგ, სახელმწიფოს მეთაურის მიერ გამოიცემა აქტი მთავრობის ფორმირების შესახებ, რის შემდეგაც მთავრობა მუშაობას იწყებს. თუ პარლამენტში რომელიმე პარტია უმრავლესობის სახით არ არის წარმოდგენილი, მაშინ კოალიციური მთავრობა ინიშნება. კოალიციური მთავრობაც თუ ვერ შედგა, მაშინ შეიძლება შეიქმნას "საქმიანი" მთავრობა, რომელიც ვადამდელ საპარლამენტო არჩევნებს ჩაატარებს და პროცედურაც ხელახლა იწყება.

მთავრობა გადანაცვეტილებებს ჩვეულებრივ დახურულ სხდომებზე იღებს. ღია სხდომებს ზოგჯერ მასმედიის წარმომადგენლებიც ესწრებიან. გადანაცვეტილება ხმების უმრავლესობით მიიღება. აღმოსავლეთის ქვეყნებში გადანაცვეტი მნიშვნელობა აქვს სხდომის თავმჯდომარის (მონარქი, პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრი) შეხედულებას. საპარლამენტო რესპუბლიკებსა და მონარქიებში პრემიერ-მინისტრი გავლენიანი პირია. ზოგიერთ ქვეყანაში (გერმანია, იაპონია) მისი ძალაუფლება მაქსიმალურად გაზრდილი ჩანს.

VII. სახელმწიფო მართვა: ადამიანი, კოლექტივი, საზოგადოება

სახელმწიფო მართვა და ადამიანი. სახელმწიფო მართვა უნინარეს ყოვლისა, ადამიანების მართვაა. სახელმწიფო ორგანოები ზემოქმედებენ ადამიანებზე ინდივიდუალურად და მათივე მეშვეობით სხვადასხვა კოლექტივებზე. მრავალი სახელმწიფოებრივი აქტები გამიზნულია კოლექტივზე, საზოგადოებაზე. თავის მხრივ, მოქალაქეები, კოლექტივები, საზოგადოება რეაგირებენ სახელმწიფო მართვაზე და ზემოქმედებენ სახელმწიფო ორგანოებზე.

სახელმწიფო მართვის ზემოქმედება ადამიანზე სხვადასხვა ფორმით ხორციელდება: სახელმწიფო ორგანო ან თანამდებობის პირი ადამიანის ქცევას შეიძლება უშუალოდ, პირდაპირ მართავდეს. მაგალითად, მოსამართლე მიუსჯის 15 დღიან პატიმრობას საზოგადოებრივი წესრიგის დამრღვევს; დანესებულების ან წარმოების ხელმძღვანელი მივლინებით აგზავნის თანამშრომელს, პოლიციელი 2 საათით აკავებს საზოგადოებრივი წესრიგის დამრღვევს და ა.შ. სახელმწიფო მართვა ცალკეული ადამიანების საქციელზე შეიძლება განხორციელდეს არაპირდაპირ, სხვადასხვა კოლექტივის მეშვეობით ანდა სახელმწიფოს ჩარევით საზოგადოების საქმიანობაში. უნინარეს ყოვლისა, სახელმწიფო ქმნის მოქალაქეობის ინსტიტუტს, განსაზღვრავს კანონში თავის ტერიტორიაზე მცხოვრებთაგან ვინ არის მოქალაქე, უცხოელი, არამოქალაქე, ან ორმაგი მოქალაქე. ამა თუ იმ ქვეყნის მოქალაქეებს აქვთ ფართო უფლებები და სახელმწიფოს წინაშე მთელი რიგი ვალდებულებები აკისრიათ.

მოქალაქეთა მდგომარეობა არაერთგვაროვანი შეიძლება იყოს. ნატურალიზებულ მოქალაქეებს (მოქალაქეობის მიღება მთავრობის რეკომენდაციით) ყოველთვის არა აქვთ იმდენი უფლებები, რაც გააჩნიათ იმ მოქალაქეებს, რომელთა მშობლები იყვნენ დაბადებით ამა თუ იმ სახელმწიფოს მოქალაქეები. მთელ რიგ ქვეყნებში ნატურალიზებულ მოქა-

ლაქეებს არა აქვთ უფლება პრეზიდენტობაზე კენჭი იყარონ (ეგვიპტე, აშშ და სხვ.), ზოგიერთ ქვეყანაში კი (ავსტრია, მექსიკა და სხვ.) ნატურალიზებულ მოქალაქეებს შეიძლება მოქალაქეობა გაუუქმონ (სასამართლოს დადგენილებით).

უცხოელებს, არამოქალაქეებს განსაზღვრული უფლებები და ფაქტობრივი კავშირები აქვთ სახელმწიფოსთან, რომელთა ტერიტორიაზე ისინი იმყოფებიან. უცხოელები სარგებლობენ სოციალურ-ეკონომიკური უფლებებით (შრომისა და განათლების უფლებით), პირადი უფლებებით (პიროვნების ხელშეუხებლობით). ზოგიერთ ქვეყანაში მუდმივად მცხოვრებ და გადასახადის გადამხდელ უცხოელებს უფლება აქვთ ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში მონაწილეობისა (მაგ. რუსეთში). ამავე დროს, უცხოელებისა და არამოქალაქეების პოლიტიკური უფლებები ერთობ შეზღუდულია. როგორც წესი, მათ უფლება არა აქვთ სახელმწიფოს ცენტრალური ორგანოების არჩევნებში მიიღონ მონაწილეობა; მათ არ იღებენ სახელმწიფო სამსახურში, უფლება არა აქვთ პოლიტიკური პარტიების შექმნისა. მათი შრომითი და ქონებრივი უფლებებიც კანონით შეზღუდულია (ზოგიერთ ქვეყანაში, მათ შორის რუსეთშიც უცხოელებს უფლება არა აქვთ იყვნენ საზღვაო ფლოტის კაპიტნები, თვითმფრინავის ეკიპაჟის წევრები, სასოფლო-სამეურნეო მიწების მფლობელები). უცხოელებსა და არამოქალაქეებზე ვრცელდება ქვეყნის კანონები; მათი დარღვევისათვის, ისევე როგორც სრულუფლებიან მოქალაქეებს პასუხისმგებლობა ეკისრებათ. თავის მხრივ, სახელმწიფო ვალდებულია დაიცვას უცხოელების, არამოქალაქეების სიცოცხლე, თავისუფლება, ქონება, უფლებები. ამრიგად, სახელმწიფოსა და პიროვნებას შორის არსებობს ურთიერთპასუხისმგებლობა და ურთიერთვალდებულებები.

პიროვნებას, განურჩევლად იმისა არის თუ არ არის ის ამა თუ იმ სახელმწიფოს მოქალაქე სხვადასხვა უფლებები აქვს: განასხვავებენ, ერთი მხრივ, ადამიანის ბუნებრივ უფლებებს (სიცოცხლის, თავისუფლების, საკუთრების და სხვა უფლება), რომლებსაც სახელმწიფო ვერ ჩამოართმევს; მეო-

რე მხრივ, მოქალაქეთა პოზიტიურ უფლებებს, რომლებსაც სახელმწიფო ანიჭებს (მაგალითად, საპენსიო უფლება). თანამედროვე პირობებში უფლებების ორივე ჯგუფი შემადგრებულია კონსტიტუციით და განეკუთვნება კონსტიტუციის ძირითად უფლებათა რიცხვს.

პიროვნებას სახელმწიფოს წინაშე განსაზღვრული მოვალეობების შესრულება ეკისრება. მაგალითად, მოქალაქეებმა უნდა გადაიხადონ გადასახადები, იმსახურონ არმიასი და ა.შ. ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუცია (მაგ., გერმანია) ადგენს, რომ მოქალაქე ვალდებულია დაიცვას კონსტიტუციური ნყობა და დემოკრატიული წესრიგი.

სახელმწიფო მართვა და კოლექტივი. თანამედროვე საზოგადოებაში არსებობს სხვადასხვა კატეგორიის კოლექტივი. განასხვავებენ ბუნებრივად შექმნილ კოლექტივებს (სოციალური ფენები და ჯგუფები); ფორმალიზებულ კოლექტივებს, რომლებიც საჭიროებენ სახელმწიფო ორგანოებში რეგისტრაციას (მაგ., პოლიტიკური პარტიები); მყარ, მუდმივ გაერთიანებებს (მაგ., პროფკავშირები) და დროებით, გარდამავალს (მაგ., ხალხთა გაერთიანებები დემონსტრაციის მიმდინარეობისას, რომლებიც ოპოზიციის ლოზუნგით გამოდიან); მრავალრიცხოვან და მცირე შემადგენლობის, საერთო სახელმწიფოებრივს, ადგილობრივს და სხვ.

არის ორგანოები, რომლებიც ფუნქციონირებენ ლეგალურად და არალეგალურად. ესა თუ ის გაერთიანებები უშუალოდ ზემოქმედებენ სახელმწიფო მართვაზე და პირიქით. სახელმწიფო ორგანოებისა და კოლექტივების ურთიერთობა განისაზღვრება მთელი რიგი გარემოებებით: კოლექტივის ფორმირების ხასიათით, ბუნებით, მნიშვნელობით საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, სახელმწიფო ხელისუფლებისადმი კოლექტივების პოზიციით.

სახელმწიფოს დამოკიდებულება ობიექტურად შექმნილი სხვადასხვა სოციალური კოლექტივებისადმი არაერთგვაროვანია. ყველაზე უფრო მკაფიოდ ეს ჩანდა ტოტალიტარული სოციალიზმის პირობებში, როდესაც სახელმწიფო ოფიციალურად მხარს უჭერდა მუშათა კლასს და ანადგურებდა

"ექსპლუატატორთა კლასს". თანამედროვე დემოკრატიულ ქვეყნებში სახელმწიფო ცდილობს საშუალო კლასს დაეყრდნოს, მაგრამ არც თუ ისე იშვიათად სახელმწიფოს ამა თუ იმ პრინციპულ მიმართულებას მსხვილი მენარმეები განსაზღვრავენ. მრავალ საზოგადოებრივ გაერთიანებას, განსაკუთრებით ლოკალურებს, რომლებიც არ გამოდიან პოლიტიკური მოტივით (მაგალითად, ფილატელისტთა კავშირი), მათდამი სახელმწიფო ნეიტრალურია. ამ შემთხვევაში სახელმწიფო მართვის აქტიურობა მინიმალურია, თუ ისინი კანონს არ დაარღვევენ.

სოციალურ-ეკონომიკურ გაერთიანებებს სახელმწიფო განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს, მაგრამ სახელმწიფოს დამოკიდებულება მრეწველთა კავშირის ან პროფკავშირებისადმი არაერთგვაროვანია. მრეწველთა კავშირები გვევლინებიან, როგორც სახელმწიფოს მრჩეველები ეკონომიკური პოლიტიკის საკითხებში; პროფკავშირები სახელმწიფოზე ხშირად ზეწოლას ახორციელებენ. ისინი ითხოვენ კანონების გამოცემას ხელფასების მომატების შესახებ, ცხოვრების პირობების გაუმჯობესებას, პენსიების გაზრდას და სხვ. დემოკრატიულ ქვეყნებში პროფკავშირებს, ისევე როგორც უპარტიო საზოგადოებრივ გაერთიანებებს, პოლიტიკური მოღვაწეობა აკრძალული აქვთ. ამ მიზნისთვის პარტიები არსებობენ.

სახელმწიფოსა და კაპიტალის ურთიერთთანამშრომლობისათვის მთელ რიგ ქვეყნებში იქმნება სათათბირო საბჭოები. მასში წარმოდგენილი არიან სახელმწიფო მოხელეები, პროფკავშირების ლიდერები, მენარმეები. საბჭოები ესაა საკონსულტაციო ორგანოები სოციალურ-ეკონომიკური საკითხების განხილვისა და რეკომენდაციების შემუშავებისათვის. ზოგჯერ, პარლამენტი ფორმირდება საზოგადოებრივი გაერთიანებების წარმომადგენლებით. ამგვარი წესი გამოიყენეს პორტუგალიაში (1974 წლამდე), ესპანეთში (1977 წლამდე), იუგოსლავიაში (1992 წლამდე), როდესაც დეპუტატთა ნაწილი აირჩიეს საზოგადოებრივმა გაერთიანებებმა.

სახელმწიფო, რომელიც ამ სისტემას იყენებს სამეცნიერო ლიტერატურაში კორპორაციულ სახელმწიფოდ იწოდება.

საზოგადოებრივ გაერთიანებათა შორის უმთავრესი ადგილი უკავიათ პოლიტიკურ პარტიებს, რომელთა მიზანს ხელისუფლებისათვის ბრძოლა წარმოადგენს. პარტიები ცდილობენ თავიანთი მთავრობა შექმნან. ისინი ხელისუფლებაზე დიდ ზენოლას ახდენენ. სახელმწიფო მათთან ამყარებს განსაკუთრებულ ურთიერთობებს. მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციებში განსაზღვრულია მათი სტატუსი, როლი საზოგადოებაში. დემოკრატიული ქვეყნების კონსტიტუციებში გათვალისწინებულია მრავალპარტიულობა; სახელმწიფოს პარტიების რაოდენობის შეზღუდვა ეკრძალება.

ტოტალიტარულ სახელმწიფოთა კონსტიტუციებში გათვალისწინებულია მხოლოდ ერთპარტიულობა. მრავალპარტიულობა აკრძალულია მუსლიმურ ფუნდამენტალიზმის ქვეყნებში, როგორც მართლმორწმუნეთა ერთიანობის დამრღვევი (საუდის არაბეთი, კუვეიტი, არაბთა ემირატი, კატარი და სხვ.). მრავალი ქვეყნის კონსტიტუციაში (გერმანია, ბრაზილია და სხვ.) ხაზგასმითაა აღნიშნული, რომ პარტიები ხალხის ნებას გამოხატავენ. რომ ისინი უნდა ეფუძნებოდნენ დემოკრატიულ პრინციპებს, მათი ორგანოები უნდა ირჩეოდნენ, პერიოდულად უნდა იმართებოდეს პარტიის ყრილობები და კონფერენციები. არის გაერთიანებები, რომლებიც საზოგადოებრივ გაერთიანებებად არ განიხილებიან. ესაა რელიგიური გაერთიანებები, კოოპერატივები, სააქციო საზოგადოებები და სხვ. სახელმწიფო, კანონების გზით მათ მოღვაწეობასაც არეგულირებს. რელიგიურ გაერთიანებებს უფლება არა აქვთ სახელმწიფოს ფუნქციებში ჩარევისა, პოლიტიკური მოღვაწეობისა და პირიქით.

ზოგიერთ ქვეყანაში არის სავალდებულო რელიგია და სახელმწიფო ეკლესია. მუსლიმური ფუნდამენტალიზმის ქვეყნებში აკრძალულია სხვა რელიგიების ფუნქციონირება; ევროპის ქვეყნებში (დიდი ბრიტანეთი, შვეცია, დანია, საბერძნეთი, ბულგარეთი, ესპანეთი და სხვ.) ქრისტიანობის სხვადასხვა მიმდინარეობები სახელმწიფო რელიგიადაა გა-

მოცხადებული. სახელმწიფო მატერიალურ დახმარებას მხოლოდ სახელმწიფო ეკლესიებს უწევს.

სახელმწიფო მართვა და საზოგადოება. სახელმწიფო საზოგადოების ნაწილია. ამავე დროს, ის საზოგადოებისაგან განკერძოებულია. სახელმწიფო საზოგადოებრივი განვითარების რეგულატორად გვევლინება. თუმცა მისი რეგულატორული როლი საზოგადოებაში შეზღუდულია. ჯერ კიდევ, XVIII-ის განმანათლებლები და ენციკლოპედისტები ამტკიცებდნენ, რომ არის ისეთი სფეროები, სადაც სახელმწიფო არ უნდა ჩაერიოს. ესაა ადამიანის ბუნებრივი უფლებები და სამოქალაქო საზოგადოება.

თანამედროვე სამეცნიერო ლიტერატურაში აღიარებულია, რომ სამოქალაქო საზოგადოება ესაა ის, რაც სახელმწიფოს ფარგლებს გარეთ არსებობს და სახელმწიფო მართვას არ ექვემდებარება მრავალმხრივი უფლებრივი ურთიერთობა თანასწორუფლებიანი ხალხისა, რომელიც დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს პირობებში ცხოვრობს.

სახელმწიფო, სხვადასხვა მექანიზმით არეგულირებს საზოგადოების სხვადასხვა სფეროს. თანამედროვე სახელმწიფო, უწინარეს ყოვლისა, შესაბამისი კანონმდებლობით არეგულირებს ეკონომიკურ ურთიერთობებს. ის თანასწორობას და საკუთრების ყველა ფორმას უზრუნველყოფს, იცავს კონკურენციის თავისუფლებას. ამავე დროს, თანამედროვე ქვეყნების კონსტიტუციაში არ არსებობს ფორმულირება “საკუთრების ხელშეუხებლობის შესახებ”. პირიქით, არის კანონი “საკუთრების სოციალური ფუნქციის შესახებ”, რომელიც აცხადებს, რომ საკუთრება უნდა ემსახურებოდეს საერთო კეთილდღეობას, დაშვებულია საკუთრების ნაციონალიზაცია. ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუციაში (იტალია, პორტუგალია, ბრაზილია და სხვ.) და კანონებში (ეგვიპტე, ფილიპინები) გათვალისწინებულია აგრარული რეფორმების შესაძლებლობები—მიწის საკუთრების დადგენილი ნორმები. ხდება ზედმეტი მიწების ჩამოჭრა და მათი განაწილება უმინო და მცირე მიწის მფლობელ პირებზე.

სახელმწიფო მართვა ვრცელდება სოციალურ ურთიერთობებზეც. სახელმწიფო ატარებს გარკვეულ სოციალურ პოლიტიკას. თანამედროვე სახელმწიფო, უწინარეს ყოვლისა, სოციალურ მომსახურებას ეწევა (განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, დასაქმება და სხვ.). ამავე დროს, ის ახორციელებს განსაზღვრულ სოციალურ პოლიტიკას დემოკრატიულ და ტოტალიტარულ ქვეყნებში (გავიხსენოთ ლოზუნგი ექსპლუატატორთა ლიკვიდაციის შესახებ ტოტალიტარული სოციალიზმის ქვეყნებში). სოციალური პოლიტიკის განსაზღვრისას, სახელმწიფო ითვალისწინებს დომინირებული სოციალური ფენის ინტერესებს, თუმცა ამავე დროს ყურადღებას მიაპყრობს მოსახლეობის სხვა ფენის ინტერესებსაც. სახელმწიფო არეგულირებს სოციალურ წინააღმდეგობათა ფორმებს. ნებას რთავს რა მშრომელთა ეკონომიკური ხასიათის გაფიცვებს, სახელმწიფო კრძალავს პოლიტიკურ გაფიცვებს, საყოველთაო გაფიცვებს, სახელმწიფო მოხელეთა გარკვეულ კატეგორიათა გაფიცვებს, სასიცოცხლო მნიშვნელობის ობიექტთა თანამშრომლების გაფიცვებს და ა.შ., სახელმწიფო, ასევე უზღუდავს უფლებებს მენარმეებს მოსამსახურეთა მასობრივ დათხოვნისას (ლოკაუტები), საწარმოთა თვითნებურ დახურვას, ზოგჯერ უკრძალავს ინდივიდუალურ დათხოვნებს პროფკავშირის ნებართვის გარეშე. ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად, შვეიცარიაში 1999 წლის კონსტიტუციით დაშვებულია გაფიცვები და ლოკაუტები.

სახელმწიფო არეგულირებს ასევე სხვადასხვა სოციალური ფენის პროტესტის ფორმებს. ადგენს განსაზღვრულ ადგილებში მიტინგების, დემონსტრაციების, პიკეტების ჩატარების წესებს. წესრიგის დარღვევისას პოლიცია ძალას მიმართავს და შლის უკანონო დემონსტრაციას. ტოტალიტარულ ქვეყნებში ყოველგვარი ოპოზიცია აკრძალულია.

სახელმწიფო არეგულირებს პოლიტიკურ ურთიერთობებსაც. ის ნებას რთავს ან არ რთავს გარკვეული პარტიებისა და საზოგადოებრივი გაერთიანებების მოღვაწეობას. მხარს უჭერს ცალკეულ პარტიებს და ზოგიერთებს ავინროვებს. ამას ადგილი აქვს იმ შემთხვევაშიც თუ კონსტიტუცია

ცნობს პოლიტიკური ოპოზიციის თავისუფლებას. მმართველი პარტია ყოველთვის ფლობს მართვის სადავეებს, რათა წინ აღუდგეს ოპოზიციას ქვეყნის ხელისუფლებაში მოსვლისათვის. თუმცა დემოკრატიის პირობებში სახელმწიფო არ ცდილობს პოლიტიკური ოპოზიციის ლიკვიდაციას. სახელმწიფოს გონიერ ლიდერებს ესმით, რომ ოპოზიცია საზოგადოებისათვის სასარგებლოა. ოპოზიცია მიუთითებს მის სუსტ, "ავადმყოფურ ნერტილებზე" და რაც უფრო ნარმატივული გახდება მისი მკურნალობა, მით უფრო მეტი შანსია ხელისუფლების შენარჩუნებისა და რევოლუციური პროცესების თავიდან აცილებისა. თუ პოლიტიკურ ოპოზიციას აკრძალავს, მაშინ ხელისუფლებისათვის შედეგები იქნება კატასტროფული.

სახელმწიფო პოლიტიკური ნორმების სივრცეს აფართოვებს. მრავალი სამართლებრივი აქტი (კანონები და სხვ.) პოლიტიკური ხასიათისაა. სამართალი მთლიანობაში სახელმწიფო პოლიტიკის ინსტრუმენტია. სწორედ სამართლებრივი ნორმების გზით სახელმწიფო არეგულირებს საზოგადოების სოციალურ-ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და სხვა ურთიერთობებს. დაბოლოს, სახელმწიფოს მარეგულირებელი როლი, თუმცა უმნიშვნელო დოზით, ასევე საზოგადოების სულიერ ცხოვრებაზეც ვრცელდება. მრავალი ქვეყნის კონსტიტუციები ერთაშორის შუღლს, რასიზმს, ნაციონალიზმს კრძალავენ.

საზოგადოების ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში სახელმწიფოს ჩარევის თვალსაზრისით საინტერესოა ამერიკელი მკვლევრის ვ. ფრიდმანის ნაშრომი: "ამერიკის სოციალისტური შტატები", სადაც ის ამტკიცებს, რომ ამერიკის სახელმწიფოს ჩარევა საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში მუდმივად და სისტემატურად ხდება და რომ აშშ-ში განხორციელებულია ყველა ის 10 ღონისძიება, რომელიც აღნიშნულია, როგორც აუცილებელი სოციალიზმისათვის მარქსისა და ენგელსის "კომუნისტური პარტიის მანიფესტში". ფრიდმანის მტკიცებებში ბევრი რამ გადაჭარბებულია და შეფასებული. მართალია, აშშ-ში, სადაც სახელმწიფოს

როლი ეკონომიკაში, რამდენადმე სუსტია, ვიდრე ევროპაში, მაგრამ სახელმწიფო საზოგადოების სხვადასხვა სფეროს არეგულირებს. სახელმწიფოს მარეგულირებელი როლი ჩნდება სახელმწიფოს წარმოშობასთან ერთად და მისი ლიკვიდაცია შეუძლებელია. პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ სახელმწიფოს მარეგულირებელმა როლმა საზოგადოების თვითგანვითარება არ შეაფერხოს.

ხელისუფლების საზოგადოებასთან ურთიერთობის ძირითად კატეგორიებს ნდობა და დამაჯერებლობა წარმოადგენს, რაც პრაქტიკულად განაპირობებს საზოგადოებასთან ურთიერთობის წარმატებულ ხასიათს. საზოგადოებასა და ხელისუფლებას შორის კომუნიკაციის დეფიციტი არის არშემდგარი დემოკრატიის მკაფიო ილუსტრაცია. ხელისუფლებასა და საზოგადოებას შორის ურთიერთობის განმტკიცების საკითხი სულ უფრო პრიორიტეტული ხდება მსოფლიოს დემოკრატიული ქვეყნებისთვის. საკითხის ასეთი აქტუალობა იმ კრიტიკის შედეგია, რომელიც დღეს მთავრობების მისამართით გაისმის. ხელისუფლებას აკრიტიკებენ იმისთვის, რომ ისინი მოსწყდნენ საკუთარ ხალხს, არ უსმენენ მოქალაქეებს და არ ცდილობენ მათ ჩართვას გადაწყვეტილებების მიღებისას. მეტიც, მთავრობები მრავალი ამოცანის წინაშე დგანან, რომლებიც უნდა გადაწყდეს ქვეყნებს შორის კავშირის გაძლიერებით. მთავრობა მოსახლეობის მხრიდან მხარდაჭერის გარეშე ვერ შეძლებს მართვას და ეფექტური პოლიტიკის გატარებას. ხელისუფლებისა და მოსახლეობის ურთიერთობის გამტკიცება გაცილებით მეტს გულისხმობს, რაც ნიშნავს საზოგადოებასთან კონსულტაციების ჩატარებას და მათ აქტიურ ჩართვას პოლიტიკის შემუშავების მთელ პროცესში, რომელშიც საზოგადოება შეძლებს საკუთარი ინტერესების გამოხატვასა და დაცვას. ასეთი მიდგომა, რომელსაც ინტერქტიული პოლიტიკის შემუშავებას უწოდებენ, კომუნიკაციის როლს კიდევ უფრო მეტ მნიშვნელობას ანიჭებს, ვინაიდან ამ მდგომარეობაში განსაკუთრებული ყურადღება ორმხრივ ურთიერთობასა და რეაგირებას ეთმობა. პოლიტიკა შესაბამის მიზნობრივ ჯგუფებთან თანამშრომლო-

ბით უნდა შემუშავდეს, ვინაიდან ამ ჯგუფებს შეუძლიათ გარკვეული როლი შეასრულონ ამ პოლიტიკის ნარმატივით განხორციელებაში. საზოგადოებასთან ორგანიზაციის კავშირი –PR მიჩნეულია მართვის მნიშვნელოვან ნაწილად და სასიცოცხლო ელემენტად. ის ეფექტური ურთიერთობის საშუალებაა. საზოგადოებრივი ურთიერთობები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ მართვის საზღვრების გაფართოებაში, რაც პოლიტიკით მიიღწევა. ნებისმიერი პოლიტიკური კურსის სიმყარე კი დემოკრატიის მთავარი ფასეულობის, თითოეული ინდივიდის არჩევანს უზრუნველყოფს. ჩვენს ქვეყანაში მიმდინარეობს სოციალური და პოლიტიკური სტრუქტურების ფორმირების პროცესი. ყალიბდება ახალი პოლიტიკური და ეკონომიკური ელიტა, მუშავდება ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური მართვის მექანიზმები, მიმდინარეობს სახელმწიფოს როლისა და მისი გავლენის მოქალაქეთა პირად ცხოვრებაზე მოძველებული სტერეოტიპების ნგრევის პროცესი. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სოციალურ-პოლიტიკური მოვლენა არის ის, რომ საზოგადოების გარდაქმნის პროცესში მონაწილეობს საზოგადოება და მისი წევრები. დემოკრატიული საზოგადოების შექმნა კი შეუძლებელია საყოველთაო სამართლიანობის გარეშე. ცნობილია, რომ საზოგადოებრივ აზრსა და ადამიანის ცოდნას შორის დიდი განსხვავებაა. საზოგადოებრივი აზრის გაუთვალისწინებლობა იწვევს საზოგადოებისა და ხელისუფლების დაპირისპირებას, წარმოშობს კრიზისს.

სახელმწიფო მართვის ორგანოები, თანამედროვე საზოგადოების აუცილებელი ნაწილია. სახელმწიფო აპარატი იქმნება საზოგადოების მთელი რიგი სამსახურის განვეისათვის. ხელისუფლების საქმიანობა ეხება საზოგადოების ცხოვრების ყველა მხარეს და ამიტომ დამოკიდებულია საზოგადოებასთან მუშაობაზე.

დემოკრატიულმა სახელმწიფომ თავისი საქმიანობის შესახებ ანგარიში უნდა ჩააბაროს თავის მოქალაქეებს. სახელმწიფო ვერ იქნება დემოკრატიული თუ მან თავისი საქმიანობა არ გააცნო მოსახლეობას.

ეფექტური სახელმწიფოებრივი ადმინისტრირება საქროებს მოქალაქეთა აქტიურ მონაწილეობას და მხარდაჭერას. ეს პრინციპი აუცილებელია სახელმწიფოს საქმიანობისათვის, რათა ნამდვილად მოხდეს ქვეყნის დემოკრატიული განვითარება, სადაც PR წამყვან როლს ასრულებს. მას ასევე აკისრია საზოგადოებასა და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის შუამავლის როლი.

მთავრობა ვალდებულია იზრუნოს თავის მოქალაქეებზე; მოსახლეობამ უნდა დაინახოს ხელმძღვანელების კომპეტენტურობა, რაც, რა თქმა უნდა, ძალიან დიდ შრომას მოითხოვს. კაცობრიობის ისტორიაში განსაზღვრული წესები ყოველთვის მოქმედებდნენ ხელისუფლების ფუნქციების მიმართ. ინფორმაციის უქონლობა მთავრობისთვის უფრო ხელსაყრელია, ვიდრე რეალური ინფორმაცია.

დემოკრატიული თეორიის მიხედვით, სამთავრობო კომუნიკაციის ძირითადი ფუნქცია საჯარო აზრზე თვალყურის მიდევნება და ზეგავლენის მოხდენაა, აზრის პოლიტიკური ქმედების წინაპირობაა. თუმცა, არჩევნების დროს მოქალაქეების მოთხოვნები და ინტერესები, აგრეთვე მათი განწყობა რეალობის ფონზე იცვლება. სწორედ ამ ცვალებადობის დროს, მთავრობებს, არჩევნებს შორის პერიოდში, სჭირდებათ ინფორმაცია საზოგადოებრივი აზრის შესახებ.

საზოგადოებრივ აზრზე ზეგავლენის მოხდენა, საჯარო თანხმობისა და გამჭვირვალობის კუთხით, სამთავრობო ქმედებების შედეგების გაზიარებაა. მოახლოებული არჩევნების დროს მთავრობა, ისევე როგორც ოპოზიცია, ცდილობს ხალხზე თავისი ზეგავლენა გააძლიეროს.

კომუნიკაციის მიზანია შეამციროს საჯარო აზრსა და სამთავრობო ქცევას შორის არსებული უთანხმოება. მთავრობის სასიცოცხლო ინტერესებში შედის, რომ მედია და მოსახლეობა მის მიერ წამოყენებული თემებს და პრიორიტეტებს დაეთანხმოს და მხოლოდ ისეთი თემები გააშუქოს, რომლებიც მთავრობის ქცევაზე დადებით შთაბეჭდილებას მოახდენს.

დღეს, როდესაც მოვლენები ელვის სისწრაფით ვითარდება, როცა მოზღვავებული ინფორმაციის აღქმის პრობლემა დგას, ამ ინფორმაციის გარკვეული სისტემით მიწოდების მრავალი ფორმა ინერგება იმისთვის, რომ ადამიანმა უფრო იოლად და ეფექტურად აღიქვას მის გარშემო მიმდინარე პროცესები.

სამთავრობო PR სერიოზულად უნდა იყოს დაინტერესებული საკუთარი სტრუქტურების, ღონისძიებებისა და ასპექტების მაქსიმალური წარმოჩენით, საზოგადოების ნებისმიერი წევრისა თუ ორგანიზაციისათვის მათი მიწოდებით.

სახელმწიფო PR მნიშვნელოვანი „ხიდი“ უნდა იყოს ხალხსა და მთავრობას შორის, მისი საქმიანობა დაფუძნებულია მოქალაქეობრივ მოვალეობაზე და აგრეთვე შუამავალია, ერთი მხრივ, ძალაუფლების მქონე ორგანოებისა და მეორე მხრივ, ამომრჩევლებს შორის.

მთავრობას ხელეწიფება საჯარო ყურადღების გენერაცია და მედიის საშუალებით კომუნიკაციის დამყარება, რაც ოპოზიციურ პარტიებს არ ძალუძთ.

აღმასრულებელი სტრუქტურების საქმიანობის საჯაროობის საკითხი მჭიდროდ არის დაკავშირებული საზოგადოებასთან და მასმედიასთან, ურთიერთობის სამსახურების არსებობასთან და მათ ეფექტურ საქმიანობასთან. მიუხედავად ამისა, ხელისუფლების მაღალჩინოსანი წარმომადგენლების მხრიდან სხვადასხვა პერიოდში საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურების ჩამოყალიბების ერთიანი მიდგომის საკითხის წამოწევის მცდელობა იყო.

იმისთვის, რომ აღმასრულებელი სტრუქტურების PR-ის სამსახურებმა დააკმაყოფილონ მასმედია და საზოგადოების მოთხოვნილება, უცილებელია, პირველ რიგში უწყების ხელმძღვანელებმა გააცნობიერონ ასეთი სამსახურის არსებობის საჭიროება.

PR-ის სამსახურები უნდა ასრულებდენ შემდეგ ფუნქციას:

1. უნდა უზრუნველყოფდეს უწყების გამჭვირვალობას.
2. უნდა ქმნიდეს უწყების იმიჯს.
3. შექმნას საზოგადოებრივი აზრი ამა თუ იმ საკითხთან დაკავშირებით.
4. უნდა ახდენდეს შიდა სამუშაოების მონიტორინგს, პრობლემის ანალიზს.
5. უნდა ახდენდეს აღმასრულებელი სტრუქტურების მიერ სახელმწიფოსა და საზოგადოების წინაშე აღებული ვალდებულებების ანგარიშს.
6. რეგულარულად უნდა ახდენდეს საზოგადოებრივი განწყობის შეფასებას ამა თუ იმ საკითხებთან დაკავშირებით.
7. პრესსამსახურის უწყებასთან დაკავშირებული ნებისმიერ ფაქტზე, მოვლენაზე, სიახლეზე, ოპერატიული რეაგირება უნდა ევალეობდეს.
8. პრესსამსახურის ჟურნალისტს ინფორმაციის მიღებას უნდა უადვილებდეს, უქმნიდეს მუშაობის პირობებს.
9. უწყების ყოველდღიურ საქმიანობას უნდა აშუქებდეს.

იდეების თავისუფალი და ორმხრივი გაცვლა, მოქალაქეებისათვის ზუსტი ინფორმაციის მიწოდება, სამთავრობო გადანაცვლებებისადმი მხარდაჭერა, დემოკრატიული მთავრობისათვის ფასეულობას წარმოადგენს. ეს არის არა უბრალოდ ვალდებულება, არამედ საჭიროება, რომლის საშუალებით ხელისუფლება სამოქალაქო პასუხისმგებლობის განვითარებისთვის აუცილებელ პირობებს ქმნის. ხელისუფლების საზოგადოებასთან ურთიერთობა დემოკრატიულ პრინციპებს, ხალხის თავისუფალი ნებისა და აზრის გამოხატულებას უნდა ეთავსებოდეს.

მთავრობის საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახური კონსტიტუციურად დემოკრატიული საჯაროობის პროცესის შექმნის უმნიშვნელოვანესი კომპონენტია.

სამთავრობო უწყების საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურები ორგანიზაციას უწევენ მრავალ საინფორმაციო და საკომუნიკაციო პროცესს, ამუშავებენ თემებს, ახდენენ საქმის ვითარების კონცენტრაციას, განსაზღვრავენ ინფორმაციის აქტუალობას. გარდა ამისა, ეს სამსახურები ახდენენ საკითხთა განზოგადებას და უწყების საზოგადოებასთან ურთიერთობის შეფასებას.

სამთავრობო უწყების საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურისთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მისი ფუნქციის განსაზღვრა. სწორედ ამაზეა დამოკიდებული მისი სტრუქტურული მოდელიც.

მთავრობის საზოგადოებასთან ურთიერთობის ძირითად კატეგორიებს ნდობა და დამაჯერებლობა წარმოადგენს და პრაქტიკულად განაპირობებს საზოგადოებასთან ურთიერთობის წარმატებულ ხასიათს.

თანამედროვე ცივილიზებულ სამყაროში PR-ის ფენომენმა მნიშვნელოვანი ადგილი დაიმკვიდრა. ის საზოგადოების მართვის ინსტრუმენტად გადაიქცა, რომელშიც ჰარმონიულად არის შერწყმული კერძო და სოციალური ინტერესები. რამდენადაც დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემა ხალხის ნების უზენაესობას გულისხმობს, ამიტომ საზოგადოებასთან მიზანმიმართული, კონსტრუქციული ურთიერთობა ამ სისტემის აუცილებელი პირობაა.

PR მართვის განსაკუთრებული ფუნქციაა, რომელიც ხელს უწყობს მთავრობასა და საზოგადოებას შორის ურთიერთგაგების, შეთანხმებისა და თანამშრომლობის საერთო პრინციპების შემუშავებას, სხვადასხვა პრობლემის გადანყვეტას. აძლიერებს ადმინისტრაციის პასუხისმგებლობას საზოგადოებრივი ინტერესების დასაკმაყოფილებლად, ეხმარება მათ ცვლილებების ეფექტურად განხორციელებაში, ხელმძღვანელობს კომუნიკაციის საიმედო და ეთიკური მეთოდებით.

1. სახელმწიფო მართვა და საზოგადოებრივი წესრიგი

საზოგადოებრივი წესრიგი ქცევის ნორმაა, რითაც საზოგადოებრივი ყოფის ელემენტარული, პირველადი მიზნები მიიღწევა. წესრიგის შენარჩუნება ხდება ქცევის წესებით, რომლებსაც სამთავრობო ინსტიტუტი ეფექტურობას ანიჭებს. მთავრობა სხვა ინსტიტუტებისაგან განსხვავდება ფიზიკური ძალის უნარით. მას ხელთ აქვს ნამდვილი ძალა, რომელიც გაცილებით აღემატება ნებისმიერი სხვა ჯგუფის ხელთ არსებულ ბერკეტებს, ასევე მას აქვს სრული მონოპოლია ძალის ლეგიტიმურ გამოყენებაზე. მხოლოდ მთავრობას ძალუძს ძალის გამოყენება და საზოგადოების წევრები ზოგადად ამგვარ ქმედებას სახელმწიფოს უფლებად მიიჩნევენ. ის, რომ ძალის გამოყენება ლეგიტიმური უნდა იყოს, მთავრობისათვის ისევე აუცილებელია, როგორც ის, რომ ეს ძალა გაცილებით უნდა აღემატებოდეს ყველა სხვა ძალას. მთავრობის იძულებითი ძალაუფლების ეს ორი ასპექტი ურთიერთდაკავშირებულია იმდენად, რამდენადაც მთავრობის ლეგიტიმურობის დარღვევამ შეიძლება გამოიწვიოს მის წინააღმდეგ ძალების ისეთი კონსოლიდაცია, რომელთან მიმართებაშიც მთავრობის ძალა აღმატებული აღარ იქნება.

თანამედროვე სახელმწიფოში მთავრობა ხელს უწყობს ელემენტარული საზოგადოებრივი წესების ეფექტურობას. მთავრობა ადგენს წესებს არა ყოველთვის იმ გაგებით, რომ მათზე ასახავს საზოგადოების *imprimatur*-ს ანუ მათ ინონებს. თანამედროვე სახელმწიფოში წესრიგის შექმნის ამ პროცესის შედეგია წესების განსაკუთრებული სისტემის ფორმირება, რომელსაც კანონი ეწოდება. მართალია, წესების ფორმულირება სახელმწიფოში საკანონმდებლო ხელისუფლების პრეროგატივაა, მაგრამ საკანონმდებლო ფუნქციის შესრულება ხდება არა მარტო საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ, არამედ ადმინისტრაციული ორგანოების მეშვეობითაც. მათი ფორმალური ფუნქცია კანონების გან-

კარგულებებად გარდაქმნა და სასამართლო ორგანოების მიერაც, რომელთა ფორმალური ფუნქციაც კანონის განმარტება უფროა, ვიდრე მისი შექმნა. მთავრობა ეხმარება მათ, ვინც ვალდებულია წესები შეასრულოს.

მთავრობა ახდენს წესების ადმინისტრირებას ანუ ეფექტურს ხდის ამ წესებს იმით, რომ წესებს ზოგადი პრინციპებიდან აქცევს იმ მოთხოვნებად, რომელთა მიხედვითაც ცალკეულმა პირებმა უნდა შეასრულონ ან თავი შეიკავონ კერძო ქმედებებისაგან. ფორმალურად ეს აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციაა, მაგრამ აღნიშნული ფუნქცია სულაც არ ითვალისწინებს ხელისუფლების რომელიმე შტოს მომსახურებას, რასაც, ფაქტობრივად, ჩვეულებრივ, მთავრობის სხვა შტოებიც ასრულებენ. მთავრობას შეუძლია წესები განმარტოს. გადაწყვეტოს გაურკვეველობა წესების ვარგისიანობის, მათი არსის ან მათი ერთმანეთთან მიმართების თაობაზე, ძირითადად თავისი საკანონმდებლო შტოს საშუალებით.

მთავრობას, აგრეთვე შეუძლია კანონის აღსრულება ძალის ან ძალით დამუქრების გამოყენებით პოლიციის ან შეიარაღებული ძალების მიერ და სასამართლოების მიერ თავს მოხვეული სანქციების მეშვეობით. ცალკეული სამართლებრივი წესები შეიძლება არ იყოს ზურგგამაგრებული აშკარად გამოსატყულები სანქციებით, მაგრამ სამართლებრივი სისტემა, მთლიანობაში, ეყრდნობა მთავრობის იძულებით ძალაუფლებას.

მთავრობას შეუძლია წვლილი შეიტანოს წესების ლეგიტიმიზებაში, იმ გავლენით, რომელიც მთავრობას განათლებაზე და საჯარო ინფორმაციაზე აქვს, აგრეთვე მთავრობის ლიდერების დაყოლიების უნარის საშუალებით და მთავრობის უნარით საკუთარი თავი გამოიყვანოს საზოგადოების ფასეულობების სიმბოლურ განსახიერებად და პოლიტიკური კულტურა იმგვარად ჩამოქნას, რომ ის კეთილგანწყობილი იყოს წესების ლეგიტიმურობის აღიარებისათვის.

მთავრობას, აგრეთვე შეუძლია წესების ადაპტირება ცვალებადი გარემოებებისა და მოთხოვნილებებისადმი

იმით, რომ საკანონმდებლო ხელისუფლებამ შეცვალოს ან განაახლოს ძველი წესები. შექმნას ახალი წესები, ხოლო მოხელეებმა აღასრულონ კანონი და მოსამართლეებმა ის იმგვარად განმარტონ, რომ შეცვალონ მისი შინაარსი.

მთავრობა ასრულებს წესების "დაცვის" ფუნქციას პოლიტიკური ქმედებების საშუალებით, რითაც ის საზოგადოებრივ სცენას იმგვარად აწყობს, რომ წესების ქმედება გაგრძელდეს. შეიარაღებული ძალების გამოძახება ამბოხების ჩასახშობად ან გარეშე აგრესიის მოსაგერიებლად სწორედ ამგვარი "დაცვის" მაგალითებია. ამგვარ მაგალითებად გამოდგება მთავრობის მიერ მიღებული ზომები პოლიტიკური უკმაყოფილების დასაცხრობად, სოციალური და ეკონომიკური მდელეარების დასამშვიდებლად, შეურიგებელი აგიტატორების დასათრგუნად ან საზოგადოებრივი უთანხმოების მოსაგვარებლად და საზოგადოების დარღვევის საფრთხის გამომწვევი ანტაგონიზმის შესარბილებლად. ყველა ამ პოლიტიკურ ქმედებას აქვს ერთი საერთო რამ – ისინი მიმართულია წესრიგის შენარჩუნებისაკენ, არა უშუალოდ წესების მხარდაჭერით ან დანერგვით, არამედ საზოგადოებრივი გარემოს იმგვარად ჩამოყალიბების, ჩამოქნისა და მოწყობისათვის, რომ წესებს შესაძლებლობა მიეცეთ განაგრძონ თავიანთი ქმედებები.

საერთაშორისო საზოგადოებაში კი, თავად სუვერენული სახელმწიფოები არიან პასუხისმგებელნი წესების ამოქმედების ხელშეწყობის ფუნქციების შესრულებაზე. სახელმწიფოები ასრულებენ წესების შემუშავების საკანონმდებლო ფუნქციებს, წესებზე თავიანთი თანხმობის გამოხატვით. ზოგადი გამოყენების წესები, ისევე როგორც თანაარსებობის წესები არსებული პრაქტიკიდან ჩნდება, ზოგიერთ შემთხვევაში მრავალმხრივი კონვენციებით დასტურდება.

სახელმწიფოები ეზიარებიან წესებს ოფიციალური განცხადებებით, მაშინ, როდესაც აცხადებენ, რომ პატივს სცემენ სახელმწიფოთა სუვერენიტეტის სამართლებრივ პრინციპს, ან ეროვნული თვითგამორკვევის ზნეობრივ პრინ-

ციბს, ანდა სამოქმედო წესს, რომ დიდი სახელმწიფოები არ უნდა ჩაერიონ ერთმანეთის გავლენის სფეროებში. მაგრამ ისინი წესებს თავიანთი ქმედებებითაც ეზიარებიან, როდესაც მიანიშნებენ თავიანთ თანხმობას ან უარს ცალკეული წესის აღიარებაზე.

სახელმწიფოები ახდენენ საერთაშორისო საზოგადოების წესების ადმინისტრირებას იმდენად, რამდენადაც წესებიდან გამომდინარე აღმასრულებელ აქტებს ასრულებენ ან თავად სახელმწიფოები ან საერთაშორისო ორგანიზაციები, რომლებიც სახელმწიფოების წინაშე არიან პასუხისმგებელი.

თითოეული სახელმწიფო თავისებურად განმარტავს წესებს – სამართლებრივს, ზნეობრივსა თუ სამოქმედოს. სამართლებრივი წესების შემთხვევაშიც კი, სახელმწიფო ეყრდნობა სამართლებრივ საკითხებში საკუთარ მრჩევლებს და არ არსებობს ერთი დასკვნითი გზა, რომლითაც შესაძლებელი იქნებოდა დამოუკიდებელი ხელისუფლების მიერ მოცემულ განმარტებებს შორის უთანხმოების მოგვარება.

წესების აღსრულება, ცენტრალური ხელისუფლების არარსებობის პირობებში, ხდება სახელმწიფოების მიერ, რომლებმაც შეიძლება მიმართონ თვითდახმარებას, ძალისმიერი ქმედებების ჩათვლით, რათა დაიცვან თავიანთი უფლებები სამოქმედო, ზნეობრივი ან სამართლებრივი წესების მიხედვით. ვინაიდან სახელმწიფოებს ხშირად არ ხელენიფებათ თავიანთი უფლებების დასაცავად ეფექტური ქმედებების განხორციელება, წესების აღსრულების ბედი გაურკვეველი ხდება. სახელმწიფოებს შორის კონსენსუსის ან სოლიდარობის დაბალი დონის გამო, ქმედებები, რომლებსაც მათი ჩამდენი სახელმწიფო თვითდახმარებად ან წესების აღსრულებად განიხილავს, ხშირად ასეთად არ მიიჩნევა საერთაშორისო საზოგადოების, როგორც დიდი ერთობის მიერ.

სახელმწიფოები ასრულებენ წესების ლეგიტიმიზების ამოცანას იმ გაგებით, რომ ისინი აღიარონ, როგორც თავისთავად ღირებულნი. ამას სახელმწიფოები ახდენენ დაყოფიებისა და პროპაგანდის უნარის გამოყენებით, რათა მოახდინ-

ნონ წესების მხარდაჭერის მობილიზება მთლიანად მსოფლიო პოლიტიკაში.

სახელმწიფოები ასრულებენ სამოქმედო, ზნეობრივი და სამართლებრივი წესების შეცვლისა და ადაპტირების ამოცანას ცვალებადი გარემოებებისადმი, მაგრამ ამის შესრულება უწევთ იმ უნივერსალური საკანონმდებლო ხელისუფლების არარსებობის პირობებში, რომელიც კომპეტენტური იქნებოდა ძველი წესების გაუქმებასა და ახალი წესების შემუშავებაში.

სახელმწიფოები ასრულებენ ამოცანას, რომელიც უკეთესი ცნების მოძებნამდე, წესების "დაცვად" შეიძლება მოინათლოს. წესები, რომლებიც საერთაშორისო საზოგადოებაში წესრიგს ამყარებენ, შეიძლება მოქმედებდნენ საერთაშორისო საზოგადოებაში არსებულ იმგვარ პირობებში, რომლებიც მათ ამის საშუალებას აძლევს. განსაკუთრებით მათ შეუძლიათ იმოქმედონ, თუ სახელმწიფოთა შორის საერთო ინტერესების შეგნება განაგრძობს არსებობას, რომლის გადაქცევასაც ისინი ცდილობენ ქცევის ზუსტ მეგზურად. წესების "დაცვის" ფუნქცია მოიცავს ყველაფერ იმას, რისი გაკეთებაც სახელმწიფოებს შეუძლიათ იმ ვითარების ან პირობების შესაქმნელად ან შესანარჩუნებლად, რომელშიც წესების მიმართ პატივისცემა შეიძლება განვითარდეს.

წესების "დაცვა" მოიცავს დიპლომატიისა და ომის კლასიკურ აქტებს, რითაც სახელმწიფოები საერთაშორისო სისტემაში ცდილობენ ძალთა საერთო წონასწორობის შენარჩუნებას, იდეოლოგიური კონფლიქტების მოგვარებას ან შეკავებას; სახელმწიფო ინტერესებით განპირობებული კონფლიქტების გადანყვეტას ან შერბილებას, შეიარაღებასა და შეიარაღებული ძალების შეზღუდვას ან კონტროლს საერთაშორისო უსაფრთხოების ინტერესებისათვის.

წესების "დაცვის" ეს ზომები არ არის ნაკარნახევი თანაარსებობის წესების ან საერთაშორისო სამართლის მიერ, რომელშიც თანაარსებობის ზოგიერთი წესია დადგენილი. მართლაც, ზოგიერთმა ქმედებამ, რომლებსაც სახელმწიფოები მიმართავენ წესების "დაცვისას", შეიძლება საერ-

თაშორისო სამართალთან უთანხმოება გამოიწვიოს. აქტივობა, რომელიც თანაარსებობის წესების “დაცვისკენაა” მიმართული, თავადაა წესების სხვა სისტემის საგანი, როგორცაა, ძალთა წონასწორობის, დიპლომატიისა და დიდ სახელმწიფოთა განსაკუთრებული ადგილის მომწესრიგებელი წესები.

ამ ფუნქციების შესასრულებლად სახელმწიფოები, სხვადასხვა დონით, ერთმანეთთან თანამშრომლობენ საერთაშორისო საზოგადოების ინსტიტუტებში, ძალთა წონასწორობაში, საერთაშორისო სამართალში, დიპლომატიურ მექანიზმში, დიდი სახელმწიფოების მართვის სისტემაში. არ არის აუცილებელი, რომ ინსტიტუტში ვიგულისხმოთ ორგანიზაცია ან ადმინისტრაციული მექანიზმი, არამედ ჩვევებისა და პრაქტიკის კომპლექსი, რომელიც საერთო ინტერესების რეალიზებისთვისაა შექმნილი. ეს ინსტიტუტები სახელმწიფოებს არ ართმევენ მათ ცენტრალურ როლს საერთაშორისო საზოგადოების პოლიტიკური ფუნქციების შესრულებაში და არც საერთაშორისო სისტემის ცენტრალური ხელისუფლების სუროგატის მოვალეობას ასრულებენ. ისინი მხოლოდ სახელმწიფოებს შორის მათი პოლიტიკური ფუნქციების შესრულების საქმეში თანამშრომლობის ელემენტის გამომხატველნი არიან და იმავდროულად, ამ თანამშრომლობის განმტკიცების საშუალებად გვევლინებიან. ეს ინსტიტუტები იმ საერთაშორისო საზოგადოების არსებობის სიმბოლოებს წარმოადგენენ, რომლებიც უფრო მეტია, ვიდრე მისი წევრების ჯამი. ეს ინსტიტუტები შინაარსით ავსებენ და მუდმივობას ანიჭებენ სახელმწიფოთა თანამშრომლობას საერთაშორისო საზოგადოების პოლიტიკური ფუნქციების შესრულების საქმეში და სახელმწიფოების მიერ საერთო ინტერესების მხედველობიდან დაკარგვის ტენდენციას აფერხებენ.

2. პოლიტიკური ლიდერის როლი სახელმწიფო მართვის სისტემაში

პოლიტიკური ლიდერი, როგორც კონკრეტული პიროვნება, საყოველთაო, ზოგად ნიშნებთან ერთად განსაკუთრებული და სპეციფიური ნიშნების მატარებელია. თითოეული ლიდერი თავისი ეპოქის პროდუქტია. მოცემული ეპოქის განვითარებისა და ცვალებადობის კანონები, მისი თავისებურებანი მას აყალიბებს, როგორც სხვა ეპოქის ლიდერისგან განსხვავებული ნიშან-თვისებების მქონე ფენომენს.

ლიდერი არ შემოიფარგლება ზოგადი და განსაკუთრებული ნიშნებით. მას ამ ელემენტებთან ერთად ახასიათებს ცალკეული, მხოლოდ ინდივიდუალური ნიშნები, რომლებიც მრავალი სხვადასხვა ფაქტორით განისაზღვრება. ლიდერი ხასიათდება პირველ რიგში, სოციალური პირობებით, რაც განსაზღვრავს მის ინდივიდუალურ თავისებურებებს, აქვს სხვებისგან განსხვავებული ბუნებრივი და სოციალური მახასიათებლები: ბიოლოგიური აგებულება, ხასიათი, ტემპერამენტი, ნიჭი, მიდრეკილებები, მიზნები. ამდენად, ლიდერის, როგორც პიროვნების ინდივიდუალობა დეტერმინებულია. პოლიტიკური ლიდერი, ძირითადად, სოციალურ და პოლიტიკურ მიზნებს საკუთარი, ინდივიდუალური და „თავისი გუნდის“ შესაძლებლობების მიხედვით სახავს.

ბუნებრივია, ის გულგრილი და ინდიფერენტული არ არის იმ სამოქმედო მეთოდების, საშუალებებისა და მისაღწევი სოციალურ-პოლიტიკური სიტუაციისადმი, რომელთა გადაჭრაც აუცილებლობას წარმოადგენს. ამიტომ იგი ყოველთვის ირჩევს განსხვავებულ ელემენტებს, მათ შორის სხვებზე მეტად სრულყოფილს. ამასთანავე, პოლიტიკური ლიდერი არ უნდა იყენებდეს სახელისუფლებო ბერკეტებს.

პოლიტიკური ლიდერი სპეციფიური „ბუნებრივი შერჩევის“ პროდუქტია. პოლიტიკური ლიდერი უნდა ფლობდეს სოციალური და პოლიტიკური ვითარების ანალიზის

უნარს, მაგრამ ეს არ არის საკმარისი; ლიდერს უნდა ჰყავდეს მომხრეები, მიმდევრები, ე.ი საკმაოდ ავტორიტეტისანი პოლიტიკური მოღვაწე უნდა იყოს.

ყოველივე ზემოთქმული განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს, როდესაც საქმე ეხება არაოფიციალურ პოლიტიკურ ლიდერებს და მათ ქმედება-მოღვაწეობას. პოლიტიკური ხაზის მიღმა, საკმაოდ ხშირად სიმართლე კი არა, არამედ ძლიერებაა. ძლიერი განსაზღვრავს პოლიტიკას. მისი ძლიერება კი – მისი პოლიტიკაა. ადამიანი ამ შემთხვევაში საშუალებაა და არა მხოლოდ განსაზღვრული ინდივიდუალური ფსიქოლოგიური ნიშან-თვისებების მქონე პიროვნება.

ლიდერის ტიპიური წარმომადგენლები ხასიათდებიან შემდეგი თვისებებით: ტაქტით, გამბედაობით, ხასიათის სიმტკიცით, გონიერებით, სამართლიანობით, შეუპოვრობით და ა.შ. ბუნებრივია, ეჭვს არ უნდა იწვევდეს ის ფაქტი, რომ უმრავლესობის მხარდაჭერისა და ნდობის უზრუნველყოფა და შენარჩუნება პოლიტიკურ ლიდერებს რთული ამოცანების წინაშე აყენებს. ადამიანის ცნობიერების კონსერვატიულობის გამო გაძნელებულია დემოკრატიული სახელმწიფოს მართვის სფეროში ახალი იდეების შეთვისება. ხალხი სამართლიანად მოითხოვს ლიდერისგან კომპეტენტურობას, პატიოსნებას, ნდობას, ზნეობას და ადამიანურ მოპყრობას.

პოლიტიკური ლიდერის ცხოვრებაში უდიდეს როლს ასრულებს მისი იმიჯი. იმიჯი, ეს არის საზოგადოებისადმი გამოხატულება, პოლიტიკოსის ქმედების კორექცია იმის გათვალისწინებით, თუ რას ითხოვს და რას ელის მისგან ხალხი.

იმიჯი საკმაოდ რთული ფენომენია, რომელშიც გადახლართულია სრულიად სხვადასხვა ფაქტორები, რომლებიც აუცილებლად უნდა იქნას მხედველობაში მიღებული, რადგან იმიჯის აღქმა ადამიანის მიერ სხვადასხვა არხის მეშვეობით ხდება. ხშირად ადამიანი თავისთავს იდეალურ არსებად აღიქვამს, მაგრამ აუდიტორიისა და ხალხის თვალთახედვა ამ დროს შეიძლება სრულიად სხვა იყოს. იმიჯი შეიძლება ასევე გავიგოთ, როგორც ადამიანის დახმარება ინ-

ფორმაციის გადამუშავებაში, გარკვეული რეცეპტი იმისა, თუ როგორ მოვიქცეთ.

ლიდერს ხალხი უნდა აღიქვამდეს, როგორც ძლიერს, აგრესიულს, წინამძღოლს, რომელსაც აქვს ნახალისების და დასჯის უფლება. ხალხს არ უყვარს სუსტი და უნებისყოფო პოლიტიკოსები. სწორი იმიჯის შექმნა სათუთი საქმეა. ლიდერი მიისწრაფვის წარმოჩინდეს ისეთი, როგორიც ყველა ჩვენთაგანია. ამ თვალსაზრისით ლიდერი ერთი ჩვენთაგანია, მაგრამ ამავდროულად, ლიდერი ჩვენგან განსხვავებული პიროვნებაა, რის გამოც ვაძლევთ ხმას არჩევნებში.

მან აქტიურად უნდა წარმოაჩინოს აგრესიულობის და მეტოქეობის თვისებები. ლიდერს არ შეუძლია ბოდიში მოიხადოს ყველანაირი საქციელის გამო. მას შეიძლება ის ბრალდება წაუყენოთ, რასაც ის თავად აღიარებს. ის უფრო ქმედების კაცია. ლიდერის გარეგნობა და მისი სიტყვა და მანერები—ყველაფერი ხაზს უნდა უსვამდეს მის განსაკუთრებულ ავტორიტეტს გარშემომყოფთათვის. ლიდერი საუბრობს სხვებზე მეტს, ხალხში გამოჩენის დროს არ უნდა ავლენდეს მღელვარებას, რადგან ეს დაანგრევს მის, როგორც ყოვლისმცოდნე და ყოვლისშემძლე წინამძღოლის იმიჯს ხალხის თვალში.

ლიდერის შესახებ ბევრ ინფორმაციას გვანვდის არამარტო მისი სიტყვები, არამედ ქცევა. უნდა გვახსოვდეს, რომ ადამიანი შედარებით უფრო კარგად აკონტროლებს თავის მეტყველებას, ვიდრე მოძრაობას. ამიტომ ლიდერები უფრო მშვიდად გრძნობენ თავს, როცა პრეზიდენტობაში დგას ისეთი მაგიდა, რომელიც სხეულის ქვედა ნაწილს ფარავს. უნდა გვახსოვდეს, რომ იმიჯის დანგრევა უფრო ადვილია, ვიდრე მისი შექმნა, რათა აცილებულ იქნას ყოველგვარი უხერხულობა.

გარკვეულ მნიშვნელობას იძენს არამარტო ის, თუ რა სწამს ლიდერს, არამედ ისიც თუ რატომ მაინცდამაინც მას სწამს ეს, რაც ამ ფაქტს ანიჭებს პიროვნულ მნიშვნელობას და ბიოგრაფიის მშრალი ფაქტებით დრამატიზირებას ახდენს.

იმიჯზე მუშაობა PR-ის ერთ-ერთი უმთავრესი ამოცანაა. იმიჯი არის ნილაბი საზოგადოებისთვის, რომელიც აუცილებლად უნდა იყოს ინდივიდის მონაცემზე დამყარებული. მაგალითად, თუ ქმნით პოლიტიკოსის იმიჯს, რომელიც ბუნებით მხიარული პიროვნებაა, არ შეიძლება შეუქმნათ მას ძალიან სერიოზული ადამიანის იმიჯი.

იმიჯი ანესრიგებს ინფორმაციის ნაკადს. იმიჯი, როგორც იდეალური სურათი, გაცილებით მეტ ხმას მოუტანს კანდიდატს, ვიდრე პოლიტიკოსს, რადგან საზოგადოებამ უნდა მიიღოს ის ინფორმაცია, რომელიც სურს რომ მოისმინოს. საზოგადოებას არა აქვს შეხება კანდიდატთან პირადად, მას შეხება აქვს პოლიტიკოსის იმიჯთან. ამიტომ წარუმატებლობის შემთხვევაში, უკეთესია იმიჯის შეცვლა და არა პოლიტიკოსისა.

არსებობს იმიჯის რამდენიმე ვარიანტი:

- ფუნქციური (სარკისებური, მიმდინარე, სასურველი, კორპორაციული, მრავალმხრივი და ა.შ.)
- კონტექსტური.
- შეპირისპირებითი.

სარკისებურს პიროვნების თვითშეფასებას უკავშირებენ, მიმდინარეს—სხვათა მიერ ინდივიდის აღქმას. სასურველი იმიჯისკენ ყოველი ადამიანი მიისწრაფის, ასეთი იმიჯი მეტად საჭიროა ახალშექმნილი სტრუქტურებისათვის.

კორპორაციულში – დანესებულების იმიჯს მოიაზრებენ. ნებისმიერი ორგანიზაციისათვის იმიჯი აუცილებელი იარაღია, რომლის მეშვეობითაც იგი მოიპოვებს კლიენტების ნდობასა და სასურველ რეპუტაციას. ასეთ იმიჯს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ფინანსური სტრუქტურებისათვის. რაც შეეხება მრავალმხრივ იმიჯს – იმიჯი, როგორც ერთი მთლიანობა სისტემურ ხასიათს ატარებს. ამიტომ ორგანიზაციის რომელიმე სფეროს წარუმატებლობამ შესაძლოა უარყოფითი შედეგი გამოიწვიოს და ზოგადად სტრუქტურის რეპუტაციაზეც იქონიოს გავლენა.

შეპირისპირებითი ანუ შედარებითი იმიჯი – ახლომდგომი იმიჯების (მაგალითად, ორი პოლიტიკური პრეტენდენტის) შედარებას ახდენენ. იმიჯის ეს სახე მომგებიანია საარჩევნო პიარკამპანიისთვის.

პირადი ავტორიტეტი მნიშვნელოვანი საფუძველია პოლიტიკოსის სტატუსისათვის, აგრეთვე იმ პარტიისათვის, რომელსაც იგი წარმოადგენს. პოლიტიკური ლიდერი ორგანიზაციის, პარტიის ან მთელი საზოგადოების ავტორიტეტული წევრია, რომლის პიროვნული ზეგავლენა მას საშუალებას აძლევს არსებითი როლი შეასრულოს პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში.

ჭეშმარიტი ლიდერი ყოველთვის განსხვავდება სხვებისაგან. სწორედ ამაშია ცნობილი პიროვნებების საიდუმლო. ისინი გარკვეული ფასეულობებით იპყრობენ ხოლმე ადამიანის ცნობიერებას. თანამედროვე ლიდერი თანამემამულეების ცხოვრებით უნდა ცხოვრობდეს და ნებისმიერ მომენტში სწორად უნდა განსაზღვროს მათი გუნება-განწყობა. მან ათასობით ადამიანთან მეგობრული ურთიერთობის დამყარება და მათი ინტერესების დაკმაყოფილება უნდა შეძლოს. თანამედროვე ლიდერი ყოველ ნაბიჯზე უნდა ამყლავნებდეს ადამიანური სითბოსა და ხალხის ბედით დაინტერესების დემონსტრირებას, ესწრაფვოდეს მათთან დაახლოებას. სპეციალისტები ლიდერის რამდენიმე ტიპს გამოყოფენ:

1. მაღალი თვითშეფასების მქონე პოლიტიკოსი – რაც უფრო მაღალია პოლიტიკოსის თვითშეფასება, მით უფრო ცუდად რეაგირებს სიტუაციაზე და დაბალია მისი რეაქტიულობა. ასეთი ლიდერი ნაკლებად არის დამოკიდებული გარემოზე და მას უფრო სტაბილური „შინაგანი სტანდარტები“ აქვს. ამ ტიპის პიროვნება მეტისმეტად ამბიციურია, იშვიათად ითვალისწინებს თანაგუნდელების აზრს.

2. დაბალი თვითშეფასების მქონე პოლიტიკოსი – ის უფრო მეტადაა დამოკიდებული სხვა ადამიანებზე და ამდენად უფრო რეაქტიულია. ამავდროულად ძალიან მგრძობიარეა შეფასების მიმართ და მისი თვითშეფასება იმაზეა დამო-

კიდებული, ხოტბას შეასხამენ თუ არა. ფსიქოლოგთა აზრით, ლიდერის ეს სტილიც არ არის ეფექტური, რადგან ამ შემთხვევაში ლიდერს არ გააჩნია გამოხატული პოზიცია.

3. ადეკვატური თვითშეფასების მქონე პოლიტიკოსი - ასეთი ლიდერი ყველაზე საუკეთესო სახეა პოლიტიკურ არენაზე. მისი შინაგანი და გარეგანი პოლიტიკა თვითმტკიცებას არ საჭიროებს. მისი ურთიერთობა თანამოაზრეებთან უფრო ეფექტურია. თავისი პოლიტიკური შეხედულებების ადეკვატურად შემფასებელი ლიდერი, როგორც ნესი, პატივისცემით ეპყრობა სხვების აზრს. ლიდერს უნდა ახასიათებდეს შემდეგი თვისებებიც:

- **ემოციური სტაბილურობა** - კარგი ლიდერი ფსიქოლოგიურად ზრდასრული და გარემოსადმი ადაპტირებული უნდა იყოს, რათა ეფექტურად გადაჭრას მის წინაშე მდგომი ყველა საკითხი.

- **დომინანტობა** - ლიდერები ხშირად კონკურენტულები არიან. მათ მოსწონთ ბარიერების გადალახვა.

- **ენტუზიაზმი** - ასეთი ლიდერები აქტიურები და ექსპრესიულები არიან, ისინი თამამად რეაგირებენ ცვლილებებზე, სწრაფები, ფხიზლები და თავისუფლები არიან.

- **კეთილსინდისიერება** - ლიდერებში მოვალეობის გრძნობა ჭარბობს და ისინი ძალზე მომთხოვნები არიან. მათ ჩვეულებრივ დახელოვნების მაღალი სტანდარტები გააჩნიათ და უკეთ მუშაობის სურვილიც აქვთ.

- **„სოციალური სიმამაცე“** - ლიდერებს სპონტანურად გარისკვა სჩვევიათ. ერთი მხრივ, ისინი სოციალურად აგრესიულები არიან, ხოლო, მეორე მხრივ, სხვების მიმართ გულისხმძიერნი და ემოციურად მდგრადნი.

- **ცივი გონება** - კარგი ლიდერები პრაქტიკულნი, ლოგიკურნი და საქმიანები არიან. მათ არ ახასიათებთ სენტიმენტალობა და საღი აზრით აღიქვამენ კრიტიკას.

- **თავდაჯერებულობა** - ლიდერებს არ ახასიათებთ დანაშაულის გრძნობა. ისინი ძირითადად უსაფრთხოდ გრძნობენ თავს და წინასწარ არ დარდობენ შეცდომებსა და „ჩავარდნებზე.“

- „მონიაკალურობა“ – ლიდერები ძალიან ზუსტად აკონტროლებენ თავიანთ სოციალურ ურთიერთობებს. ისინი იცავენ საკუთარ ხელშეუხებლობას და რეპუტაციას. მათ განსაკუთრებული სიფრთხილე და წინდახედულება ახასიათებთ, ისინი ძალზე მოზომილად ლებულობენ გადაწყვეტილებებს და ამა თუ იმ ღონისძიებებს გეგმავენ.

ამ ძირითადი თვისებების გარდა, თანამედროვე ლიდერებს ისეთი თვისებებიც უნდა გააჩნდეთ, რომლებიც დაეხმარება მათ სხვების მოტივირებასა და გაძლოლაში. ფსიქოლოგებიც ერთმნიშვნელოვნად აღიარებენ, რომ ლიდერს უნდა შეეძლოს მომავლის ჭვრეტა, სხვების დარწმუნება იმაში, რომ მისი თვალთახედვა ნდობას იმსახურებს. ამისათვის კი საჭიროა:

- **ენერგიულობა** – ლიდერის ერთ-ერთი პირობა ინტენსიური მოგზაურობა და ხანგრძლივი მუშაობაა.

- **ინტუიცია** – გამოცდილმა ლიდერებმა კარგად უწყიან ინტუიციის ფასი, რადგან ლოგიკა და არგუმენტაცია მათ ყველა სიტუაციაში ვერ გამოადგებათ.

- **სიმნიფე** – კარგი ლიდერისათვის პიროვნული ძალაუფლება და აღიარება მეორე ადგილზე უნდა იდგეს. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, მბრძანებლობის მაგივრად, თანამშრომლების პროფესიულ განვითარებაზე უნდა ზრუნავდეს.

- **გუნდური ორიენტაცია** – გუნდური მუშაობისას მეტად მნიშვნელოვანია თანასწორი დამოკიდებულება ხელქვეითების მიმართ, რომელიც აძლიერებს გუნდურ შეკავშირებულობას.

- **ემპათია** – „სხვის ადგილზე დადგომის“ უნარია. ემპათიის გარეშე ადამიანი ვერ მოიპოვებს ნდობას, რომელიც ესოდენ მნიშვნელოვანია საუკეთესო შედეგების მისაღწევად.

- **ქარიზმა** – ძლიერი პიროვნული ხიბლის მატარებელი ლიდერები წარმატებით ახერხებენ ადამიანებში ძლიერი ემოციების აღძვრას და ისეთი ხედვის ჩამოყალიბებას, რომელიც მათ ასე აერთიანებს და იტაცებს.

აღსანიშნავია, რომ ქარიზმატულობის მცნება ქართველებისათვის უცხო არა არის და ამდენად, ქართველი ხალხისათვის ქარიზმატული ლიდერის ტიპი მეტად სიმბოლურია. აღსანიშნავია ისიც, რომ ძალიან რთულია ქართველი ხალხის იდეალური პოლიტიკოსის პორტრეტის ჩამოყალიბება, რადგან ქართული საზოგადოება საკმაოდ კრიტიკულია და საკუთარ ლიდერს მეტად მკაცრ მოთხოვნებს უყენებს. თუმცა მაინც შესაძლებელია გამოვყოთ ის თვისებები, რომლებიც ქართველი ლიდერისათვის აუცილებელია:

- **საერთაშორისო ავტორიტეტი.**

- **არაკორუმპირებულობა და პატიოსნება** – პოლიტიკოსის იმიჯი ყოველმხრივ უნდა შეესაბამებოდეს მოსახლეობის განწყობას. პოლიტიკოსს უნდა შეეძლოს ჰარმონიის დამყარება მისი ამომრჩევლის შეფასებასთან და წარმოდგენებთან, დროის მოთხოვნასთან. იმიჯის აგება ხდება არა აბსტრაქტულად, არამედ დამაჯერებელი ფაქტებისაგან, რომელსაც პიროვნების ცხოვრებაში აქვს ადგილი, არაფრისგან და არარაობისგან იმიჯი არ იქმნება. იმიჯის შესაქმნელად გარკვეული რეალური საფუძვლებია საჭირო. იმიჯის შექმნა და რეალიზაცია მუდმივად უნდა მიმდინარეობდეს; ლიდერის მახასიათებელი თვისებებიდან უდიდესი მნიშვნელობა აქვს კომპეტენტურობას და პროფესიონალიზმს, რაც მის მიერ მიღებულ განათლებასა და გამოცდილებასთან არის დაკავშირებული. ლიდერის კომპეტენტურობას და პროფესიონალიზმის საჩვენებლად ხაზი უნდა გაესვას მის მონაწილეობას ამა თუ იმ მნიშვნელოვანი, სასიცოცხლო მნიშვნელობის პროცესში.

ლიდერისთვის იმიჯის შესაქმნელად არსებობს დამატებითი ფაქტორები: წარსული, ოჯახი, სპორტი, შინაური ცხოველები, ჰობი და სისუსტეები. ღარიბი ქვეყნის პოლიტიკოსი მეტისმეტად ხელგაშლილად და მდიდრულად არ უნდა ცხოვრობდეს. ყველაფერი ეს აშორებს პოლიტიკოსებს ხალხისაგან. კარგი რეპუტაციის შესაქმნელად იმიჯმეიკერებმა უნდა გადალახონ ის ბარიერი, რაც დგას ლიდერსა და საზოგადოებას შორის. ეს არის: მტრობა, ამოჩემა, აპათია, არ-

ცოდნა. სათანადო მუშაობის შედეგად ისინი სიმპატიად უნდა იქცნენ. ეს კი ნარმატების ზრდის საწინდარი შეიძლება გახდეს.

ამრიგად, პოლიტიკური ლიდერი თავისი ეპოქის შვილია. ეპოქის განვითარების კანონზომიერებანი, სოციალურ-პოლიტიკური ტენდენციები, ობიექტურობა, რეალობანი აყალიბებენ კონკრეტული პოლიტიკური ლიდერის პიროვნულ, მისთვის დამახასიათებელ სპეციფიურ ნიშან-თვისებებს. მას ეპოქის პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და კულტურულ ცხოვრებაში განსაკუთრებული ადგილი უკავია.

VIII. სახელმწიფო სამსახურის სისტემა

სახელმწიფო სამსახური საზოგადოებრივ ცხოვრებაში განსაკუთრებულ როლს ასრულებს. ის საჯარო ხასიათისაა და ძირითადად ადმინისტრაციული სამართლით რეგულირდება. სახელმწიფო სამსახური წარმოადგენს ერთიან ინსტიტუტს, რომელიც შესაბამისი პროფესიონალი მოქალაქეებისაგან კომპლექტდება. საჯარო სამსახური საზოგადოებისა და სახელმწიფოს სამსახურისთვისაა გათვალისწინებული. სახელმწიფო თანამდებობები სახელმწიფო მოხელეებს უკავიათ. მოხელე სახელმწიფო მართვის საბაზო-სამტატო ერთეულია.

როგორც საპრეზიდენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, ასევე დუალისტურ მონარქიებსა და საპარლამენტო რესპუბლიკებში სახელმწიფო მოხელეთა მრავალრიცხოვანი აპარატი არსებობს. გერმანიაში სახელმწიფო მოხელეთა რაოდენობა მოსახლეობის 7,3% შეადგენს, საფრანგეთში—7,6%, იტალიაში—6,2%, ხოლო რუსეთში სახელმწიფო სამსახურში 410ათასი მოხელეა დაკავებული.

გერმანელმა პოლიტოლოგებმა გ. შმიტმა და ხ. ტრაიბერმა შეიმუშავეს თანამედროვე საჯარო სამსახურის იდეალური ტიპი, რომელიც მათი აზრით, არსებითად განსხვავდება "კლასიკური" ტიპის სახელმწიფო სამსახურისაგან, რაც სქემატურად ასე გამოიყურება:

სახელმწიფო სამსახური "ჩვეულებრივი", "მარტივი" და "კლასიფიცირებული" ტიპის სამსახურად იყოფა. ჩვეულებრივი სამსახურისაგან განსხვავებით, კლასიფიცირებული სახელმწიფო სამსახურის მოხელეთა რიცხვი შედარებით მცირეა. ზოგიერთ ქვეყანაში, ის საჯარო სამსახურად იწოდება, ზოგში კი სამოქალაქო და ფედერალურ სახელმწიფო სამსახურად.

სახელმწიფო მართვაში კლასიფიცირებული სახელმწიფო მოხელეები მონაწილეობენ ე.ი. ისინი, რომლებსაც აქვთ თანამდებობრივი კლასი, რანგი, წოდება. "მარტივი" სახის სახელმწიფო მოხელეები, თუ ისინი სახელმწიფო ორგანოე-

ბისაგან უფლებამოსილებას არ ფლობენ, სახელმწიფო მართვაში არ მონაწილეობენ; ის პირები, რომლებსაც მაღალი თანამდებობები უკავიათ (პრემიერ-მინისტრი, პარლამენტის პალატის თავმჯდომარეები, მინისტრები და ა.შ.) განსაკუთრებული კატეგორიის მოსამსახურენი არიან. ისინი თანამდებობებს არჩევნების გზით იკავებენ. ამიტომ განასხვავებენ პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ თანამდებობებს.

“კლასიკური” ბიუროკრატია

- საყოველთაო კეთილდღეობაზე ორიენტაცია.
- პრობლემების გადაჭრა საქმიან საფუძველზე.
- პოლიტიკური პლურალიზმი უსარგებლოა და საშიშიცაა.
- უარყოფილია მასების მონაწილეობა პოლიტიკასა და მართვაში.
- თანასწორობა, როგორც პოლიტიკური მიზანი.
- ბიუროკრატებსა და პოლიტიკოსებს შორის ზედაპირული კონტაქტები.
- ელიტური სოლიდარობა.
- საქმიანობის პროცედურულ საშუალებებზე ორიენტაცია.

თანამედროვე სახელმწიფო სამსახური

- სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიების ინტერესებზე ორიენტაცია.
- პრობლემები უნდა გადაწყდეს პოლიტიკური მოლაპარაკების გზით
- პოლიტიკური პლურალიზმის აუცილებლობა.
- მასები მართვაში უნდა მონაწილეობდნენ.
- თანასწორობა, როგორც პოლიტიკური მიზნის მიღწევის გარანტი.
- ბიუროკრატებსა და პოლიტიკოსებს შორის ინტენსიური კავშირები.
- უმნიშვნელო ელიტური სოლიდარობა.
- პროგრამულ და პრობლემურ მეთოდებზე ორიენტაცია.

მთელ რიგ ქვეყნებში კლასიფიცირებული მოხელეები სხვადასხვა რაოდენობითაა წარმოდგენილი. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში მათი რაოდენობა 4 ათასს შეადგენს, იაპონ-

ნიაში-15 ათასს; ადმინისტრატორები, პროფესიონალები, შემსრულებლები, თანამდებობრივ კლასებად იყოფა. ევროკავშირის მართვის ორგანოებში შემდეგ კატეგორიას გამოყოფენ: "ა"-ადმინისტრაციული და საკონსულტანტო პერსონალი; "ბ"-შემსრულებლები; "გ"-კანცელარიის პერსონალი, "დ"-მოსამსახურე პერსონალი. ვროპის საბჭოსა და ნატოს კლასიფიცირებული მოხელეები სამი კატეგორიითაა წარმოდგენილი.

მინისტრები სახელმწიფო მოხელეებად არ ითვლებიან. ისინი პოლიტიკური თანამდებობის პირები არიან და ადმინისტრაციული საქმიანობით არ არიან დაკავებულნი. განსაკუთრებით ეს ეხებათ საპარლამენტო რესპუბლიკებსა და მონარქიებს, სადაც მინისტრები ხდებიან არჩევნებზე გამარჯვებული პარტიის ცნობილი წარმომადგენლები და რომლებიც პარლამენტში უმრავლესობას შეადგენენ.

სახელმწიფო აპარატი. ესაა სახელმწიფო ორგანოების, დანესებულებების, ორგანიზაციების სისტემა, რომელიც საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების მეშვეობით საზოგადოების რეგულირებას ახორციელებს. სახელმწიფო აპარატის მთავარი ფიგურაა სახელმწიფო მოხელე. სახელმწიფო აპარატის სტრუქტურა დამოკიდებულია ერთი მხრივ, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზაციის სპეციფიკაზე, ხოლო მეორე მხრივ, სახელმწიფოს პოლიტიკურ-ტერიტორიული მოწყობის პრინციპზე. დაბოლოს, სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა შორის ფუნქციების განაწილებაზე.

ხელისუფლების გამიჯვნის თვალსაზრისით, განასხვავებენ საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოებს. საკანონმდებლო ხელისუფლების ორგანოები წარმოდგენილია საერთოსახელმწიფოებრივი პარლამენტებით, ფედერაციისა და ავტონომიური ერთეულების საკანონმდებლო კრებებით. ზედა და ქვედა საკანონმდებლო ორგანოებში ადმინისტრაციული დაქვემდებარება არ არის. აღმასრულებელი ხელისუფლება სხვადასხვანაირადაა ორგანიზებული. ზოგიერთ ქვეყანაში, ის კონსტიტუცი-

ით მონარქს ეკუთვნის, მაგრამ საპარლამენტო მონარქიებში (დიდი ბრიტანეთი, იაპონია და სხვ.), მას რეალური ძალაუფლება არ გააჩნია. ასეთ ქვეყნებში სახელმწიფო აპარატს ფაქტობრივად მთავრობა ხელმძღვანელობს. დუალისტური ტიპის მონარქიულ სახელმწიფოებში (იორდანია), მონარქი ქვეყანას რეალურად მართავს, ხოლო აბსოლუტურ მონარქიებში (საუდის არაბეთი, ომანი და სხვ.) მთელი ძალაუფლება მონარქის ხელშია; რესპუბლიკური მმართველობის ფორმის სახელმწიფოებში აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურად ჩვეულებრივ პრეზიდენტი ითვლება, მაგრამ მისი რეალური განხორციელება მართვის ფორმებზეა დამოკიდებული; საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში (ბრაზილია, აშშ, ეგვიპტე და სხვ.), პრეზიდენტი ერთდროულად წარმოადგენს სახელმწიფოსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს. ის ხელმძღვანელობს სახელმწიფო აპარატს, დელეგირებს მინისტრებს, ხოლო ეს უკანასკნელნი ქვედა საფეხურის სახელმწიფო მოხელეებს დელეგირებენ. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში მთავრობა, როგორც კოლეგიალური ორგანო არ არსებობს. თუ ასეთი არის (ეგვიპტე), მაშინ პრეზიდენტის მიერ დანიშნული პრემიერი ადმინისტრაციულ პრემიერ-მინისტრს წარმოადგენს. ის პრეზიდენტის დავალებით მოქმედებს, მაგრამ მთავრობის ფაქტობრივ მეთაურად პრეზიდენტი რჩება.

საპარლამენტო რესპუბლიკებში, მაგალითად, ინდოეთსა და გერმანიაში სახელმწიფო აპარატს მთავრობა განაგებს. პრეზიდენტის მიერ მიღებული აქტები არაკანონიერი იქნება თუ ამ აქტებზე პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნატურა, დუბლირებული ხელმოწერა არ იქნება. ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში სხვა სიტუაციაა. ზოგიერთ ქვეყანაში არსებობს "ორთავიანი" აღმასრულებელი ხელისუფლება. ის ეკუთვნის, როგორც პრეზიდენტს, ასევე მთავრობას (საფრანგეთი). რუსეთშიც საფრანგეთის მსგავსად სახელმწიფო აპარატის ხელმძღვანელობა განაწილებულია. ძალოვანი სამინისტროები და უწყებანი ასევე ზოგიერთი სამინისტრო – საგარეო საქმეთა და იუსტიციის სამინისტროე-

ბი პრეზიდენტს ექვემდებარებიან, დანარჩენ სამინისტროებს მთავრობა ხელმძღვანელობს.

ხელისუფლების შტოთა შორის აღმასრულებელი ხელისუფლება ფლობს ყველაზე უფრო მეტ განშტოებებსა და მრავალრიცხოვან აპარატს, სახელმწიფო მოხელეთა ფართო შტატს; აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში ფუნქციონირებს აღმასრულებელი ვერტიკალი: ზედა ეშელონებისადმი ქვედა ეშელონების დაქვემდებარების პრინციპი. აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან "მიკედლებულია" სახელმწიფოს მატერიალური დანამატი: არმია, პოლიცია, უშიშროება, დაზვერვა, კონტრდაზვერვა, სასჯელაღსრულების სამსახური. ისინი აღმასრულებელ ხელისუფლებას მნიშვნელოვანწილად აძლიერებენ. სასამართლო ხელისუფლების აპარატი სპეციფიურია. ზოგიერთ ქვეყანაში ესაა მოსამართლენი და მოსამართლეთა ტექნიკური პერსონალი-სასამართლო სხდომების მდივნები, კანცელარიის მუშაკები და სხვ.; ზოგში კი საგამომძიებლო მოსამართლეები, სასამართლოს პროკურორები და კომენდანტები.

სახელმწიფო აპარატის სტრუქტურაში განასხვავებენ კოლევიალურ და ერთპიროვნულ ორგანოებს. კოლევიალური ორგანოები გადაწყვეტილებას იღებენ კოლევიალურად, ხმების უმრავლესობით. ერთპიროვნული კი ერთპიროვნულად. სახელმწიფო აპარატის სტრუქტურა თავისებურია მარტივი და რთული ფორმის უნიტარულ, რეგიონულ თუ ფედერაციულ სახელმწიფოებში. გამარტივებულია აპარატის სტრუქტურა მარტივი ფორმის უნიტარულ სახელმწიფოებში: ერთი პარლამენტი, მთავრობა და სახელმწიფოს მეთაური. რაც შეეხება ადგილობრივი სახელმწიფო ორგანოების სტრუქტურას, ისინი ერთმანეთისაგან განსხვავდებიან იმისა და მიხედვით თუ როგორია უნიტარული სახელმწიფო-ცენტრალიზებული, დეცენტრალიზებული თუ შედარებით ცენტრალიზებული.

ცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოებში ადგილობრივ მართვას წარმართავენ დანიშნული მოხელეები - გუბერნატორები, რეგიონის ხელმძღვანელები, სოფლის მა-

მასახლისები; დეცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოებში, მაგალითად დიდ ბრიტანეთსა და შვეციაში, ასევე რუსეთის ფედერაციის სუბიექტებსა და აშშ-ში თვითმმართველობის მოხელეები არ ინიშნებიან. საერთო სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხებს წყვეტენ სამინისტროების ადგილობრივი ორგანოები, ხოლო ადგილობრივ საქმეებს განაგებენ მოქალაქეთა მიერ არჩეული მუნიციპალური საბჭოები და მუნიციპალური ადმინისტრაცია. შედარებით ცენტრალიზებულ უნიტარულ სახელმწიფოებში, მაგალითად, საფრანგეთში საერთო კომპეტენციის მოხელეები ინიშნებიან ოლქებში, სადაც არ არის არჩეული საბჭო, ხოლო დანარჩენ რგოლებში საქმიანობენ საერთო კომპეტენციის მოხელეები (პრეფექტები), სამინისტროების დელეგატურები და არჩეული საბჭოები.

რთულ უნიტარულ სახელმწიფოებში სახელმწიფო აპარატის სტრუქტურა არც ისე მარტივია. თუ ავტონომია პოლიტიკური ხასიათისაა, მაშინ იქ ფუნქციონირებს საკანონმდებლო ორგანო, თუმცა შეზღუდული უფლებამოსილებით. ის ჩვეულებრივ თავის აღმასრულებელ აპარატს ქმნის, ხოლო ავტონომიურ ერთეულებში სახელმწიფოს მეთაური ან მთავრობა გუბერნატორებს ნიშნავს. თუ ადმინისტრაციული ავტონომიაა მაგალითად ინდიელთა ორი ოლქი ნიკარაგუაში, გაგაუზების ოლქი მოლდოვაში ან 150 ავტონომიური რეგიონი ჩინეთში, მაშინ მათი ორგანოების სტრუქტურა ნაკლებად განსხვავებულია ადგილებზე საერთოსახელმწიფოებრივი მართვის სტანდარტებისაგან. ძირითადად განსხვავება ეხება ავტონომიების ფართო უფლებამოსილებას ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებთან შედარებით. რეგიონული სახელმწიფოები (იტალია, ესპანეთი, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა, შრი-ლანკა), ზოგადად ერთი ტიპის (იტალია, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა) ან არაერთგვაროვანი (ესპანეთი) ავტონომიური ერთეულებისაგან შედგება. ისინი პოლიტიკური ავტონომიებია, თუმცა ზოგიერთ ქვეყანაში მაგალითად, ესპანეთში დიდ ავტონომიებთან შედარებით მცირე ავტონომიების უფლებები შეზღუდულია.

სახელმწიფო აპარატის უმთავრეს კომპონენტებს სახელმწიფო ორგანიზაციები და სახელმწიფო ორგანოები წარმოადგენენ. არსებითად ესაა სახელმწიფო აპარატის სხვადასხვა ელემენტი. სახელმწიფო ორგანიზაციას განეკუთვნება სახელმწიფო დაწესებულებანი და საწარმოები. დაწესებულებასა და ორგანიზაციას შორის განსხვავება განპირობებულია მათი მნიშვნელობითა და როლით საზოგადოებაში. საწარმო, უწინარეს ყოვლისა დაკავებულია მწარმოებლური საქმიანობით, დაწესებულება კი მართვით, საზოგადოების სოციალური მომსახურებით.

სახელმწიფო საწარმოებში არსებობს ადმინისტრაცია, მაგრამ მისი ფუნქცია მხოლოდ შიდა მართვის საკითხების გადანყვეტაა. ის მართვის ორგანოდ არ ითვლება; დაწესებულება (მაგალითად, სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტი, სახელმწიფო უმაღლესი სასწავლებლები, სახელმწიფო ბიბლიოთეკები, დასაქმების სამსახური) თავის საქმიანობას აერცვლებს გარე პირებზე, სხვა დაწესებულებებზე, მათდამი არადაქვემდებარებულებზე. მაგრამ სახელმწიფო ორგანოებისაგან განსხვავებით, ისინი უპირატესად მომსახურებით არიან დაკავებულნი და სახელმწიფო-სახელისუფლებო უფლებას არ ფლობენ; სახელმწიფო ორგანოების საერთო ნიშნებია: საჯარო ფუნქციის შესრულება, გადანყვეტილების მიღების უფლება, ნორმატიული აქტის გამოცემა. სახელმწიფო ორგანოს აპარატი სახელმწიფო მოხელეებისაგან შედგება.

ადმინისტრაციისა და პოლიტიკის დიქტომია. ადმინისტრაციულ-პოლიტიკური ურთიერთობის საკითხებს არაერთი გამოკვლევა მიეძღვნა, მაგრამ ამ პრობლემის მთელი რიგი ასპექტები, ჯერაც არ არის სათანადოდ შესწავლილი. ასეთ საკითხთა სპექტრს განეკუთვნება ადმინისტრაციისა და პოლიტიკის ურთიერთმიმართების პრობლემა.

ჯერ კიდევ ვ. ვილსონი, რომელიც პოლიტიკა-ადმინისტრაციის დიქტომიური მოდელის ავტორად ითვლება, თავის ნაშრომში "ადმინისტრირების სწავლება", მიუთითებდა, რომ ადმინისტრაციული რგოლი პოლიტიკის სფეროში არ უნდა შედიოდეს. მართვა, მისი აზრით, პოლიტიკის საგანი არ

არის. ის სახელმწიფო მოხელისათვის მანიპულირების საგანი არ უნდა გახდეს. მ. ვებერიც ბიუროკრატებსა და პოლიტიკოსებს ერთმანეთისაგან მკვეთრად მიჯნავდა. მ. ვებერის მიხედვით, პოლიტიკოსები პოლიტიკური კურსის განმსაზღვრელები არიან, ხოლო ბიუროკრატები მისი შემსრულებლები. ამ კონცეფციას ფ. გუდნაუც იზიარებდა. მისი აზრით, პოლიტიკოსებს ევალებათ კონტროლი გაუწიონ ადმინისტრატორების საქმიანობას. ფ. გუდნაუს თანახმად, ადმინისტრატორები პოლიტიკის სფეროში არ უნდა ჩარეულიყვნენ. მათ მხოლოდ პოლიტიკოსების მითითებების, დადგენილებებისა თუ გადაწყვეტილებების განხორციელება უნდა დაკისრებოდათ.

XXს-ის 40-იან წლებში აღნიშნული კონცეფცია მწვავე კრიტიკის საგანი გახდა. ი. სვარას, მ. ფრიდრიხის, კ. ეპლის მტკიცებით, ადმინისტრაცია და პოლიტიკა განუყოფელია. პოლიტიკოსები და ადმინისტრატორები ორივე სფეროში ერთდროულად და მუდმივად უნდა მონაწილეობდნენ. ამგვარ მოსაზრებას თანამედროვე მკვლევართა ერთი ნაწილიც იზიარებს. მაგალითად, თუ ვინ დგას ხელისუფლების სათავეში დ. პეიჯისათვის სავსებით ნათელია: "როგორც მოხლეები ასევე პოლიტიკოსები".

უკანასკნელ ხანებში სახელმწიფო მართვის თანამედროვე თეორეტიკოსებმა – ჯ. აბერბახმა, რ. როკმანმა და ბ. პუტნამმა პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული დეფინიციის შესახებ ოთხი მოდელი წარმოადგინეს:

I მოდელი (პოლიტიკა-ადმინისტრაცია) ადასტურებს დიქტომიურ დაყოფას პოლიტიკასა და ადმინისტრაციას შორის, იმ სახით რა სახითაც წარმოედგინათ ის სახელმწიფო მართვის პირველ თეორეტიკოსებს.

II მოდელი (ინფორმაცია-ინტერესი) ითვალისწინებს მოხლეების მონაწილეობას პოლიტიკური კურსის ფორმირებაში. ისინი იძლევიან ექსპერტულ შეფასებებს, მაშინ როცა პოლიტიკოსები ძირითადი საკითხებით არიან დაკავებულნი.

III მოდელი (მოღვაწეობა-განონასწორება) პოლიტიკურ პროცესში მონაწილეობენ, როგორც პოლიტიკოსები, ასევე

სახელმწიფო მოხელენი. ამ შემთხვევაში პოლიტიკოსები "აქტივიზატორების" სახით გვევლინებიან, ხოლო ბიუროკრატები, "სტაბილიზატორების" როლს ასრულებენ.

IV მოდელი (ჰიბრიდი) პოლიტიკოსებისა და მოხელეების დაახლოება. ე.ი. პოლიტიკოსებსა და მოხელეებს შორის ზღვარი ნელა, მაგრამ თანდათანობით იშლება.

აღნიშნულ ავტორთა აზრით, პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული ურთიერთობანი მრავალ ფაქტორზეა დამოკიდებული. მათგან უმთავრესია სამართლის პრინციპები, საქმიანი წრის წარმომადგენლები, პოლიტიკური სისტემა და პარტიები; ვფიქრობთ, სახელმწიფო მართვის თეორიაში გათვალისწინებული უნდა იყოს, ასევე კულტურის ფაქტორი, რამეთუ სხვადასხვა სამართლებრივი და კულტურული პირობების შემთხვევაში, აღნიშნული ფაქტორი პოლიტიკურ-ადმინისტრაციულ ურთიერთობებზე გარკვეულ ზეგავლენას ახდენს. ზემოთ აღნიშნული თეორიებისა და მოსაზრებების მიუხედავად, მაინც ვერ ვიღებთ პასუხს მთავარ კითხვაზე: თუ ვინ დგას ხელისუფლების სათავეში, მაგრამ ჩვენ მაინც გვეცოდინება სახელმწიფო მართვის პროცესი რატომ, რისთვის და როგორ ხდება.

გადანყვეტილების მიღება და მისი შესრულების პროცესი. გადანყვეტილების მიღება და მისი შესრულება სახელმწიფო სამსახურის და საერთოდ, მართვის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მომენტია. გადანყვეტილების მიღების პირველი ეტაპია საკითხის, პრობლემის დასმა. მეორე ეტაპია ინფორმაციის შეგროვება და მისი დამუშავება. მესამე ეტაპი პროგნოზირებაა, რომელიც გულისხმობს წინასწარ განჭვრეტას, მართვის დადებითი და უარყოფითი შედეგების წინასწარ გარკვევას. მართვის ციკლის ბოლო, ფრიად მნიშვნელოვანი და საპასუხისმგებლო ეტაპია გადანყვეტილების მიღება, რის შემდეგაც იწყება მიღებული გადანყვეტილების დაყვანა აღმასრულებლამდე და შესრულების შემოწმება.

გადანყვეტილება შეიძლება ორი სახისა იყოს: ცნობილი მზა ვარიანტებიდან ერთ-ერთი ვარიანტის ამორჩევით და ახალი, უცნობი ვარიანტი. ამათგან იოლია ვარიანტების გა-

დარჩევის მეთოდი. ამ მეთოდის ძირითადი არსი ისაა, როგანინილება ყველა შესაძლებელი გადანყვეტილება. შემდეგ ხორციელდება გადანყვეტილების იმ ვარიანტის არჩევა, რომელიც ოპტიმალურ შედეგს იძლევა. გადანყვეტილების მიღება შეიძლება იყოს კოლეგიალური ან ერთპიროვნულ მართვის გადანყვეტილება სკრუპულოზურად უნდა იყოს მომზადებული. კონკრეტიზებული უნდა იყოს მისი შესრულების შესაძლებლობა, შედეგები, პასუხისმგებლობა. მიღებული გადანყვეტილებების შესრულების ვადებთან დაკავშირებით, განასხვავებენ ოპერატიულ, ტაქტიკურ და სტრატეგიული მართვის პროცესებს.

ოპერატიული მართვის მიზანია კონკრეტული ამოცანების გადანყვეტა. სტრატეგიული მართვა ქვეყნის ან ცალკეული სფეროს, ობიექტისა თუ ტერიტორიის განვითარების ხანგრძლივი ორიენტაციის მიზნებსა და ამოცანებს განსაზღვრავს, მართვის თითოეულ რგოლს მიმართულებას აძლევს. სტრატეგიული მართვა დაკავშირებულია სახელმწიფოს საერთოპოლიტიკურ კურსთან ან სახელმწიფოს ამა თიმ მიმართულების დოქტრინასთან და არჩეულ კურსს ახორციელებს.

განასხვავებენ საერთო ეკონომიკურ, დარგობრივ და ფუნქციურ სტრატეგიას. საერთოეკონომიკური სტრატეგია გულისხმობს ეკონომიკის ზრდას, სტაბილიზაციას, კრიზისის დაძლევას, სტრუქტურულ გარდაქმნებს; დარგობრივი მატერიალური რესურსების გამოყენებას, წარმოების განვითარებას, კოსმოსის ათვისებას და სხვ; ფუნქციური კი ინფლაციის შეჩერებას, ინვესტიციების მოზიდვას და ა.შ.

სტრატეგიული მართვის საფუძველი სტრატეგიული ამოცანაა, განვითარების კონცეფციაა, რომელიც ხანგრძლივი მიზნების მიღწევის მეთოდებს ასახავს. სტრატეგია უნდა იყოს მაქსიმალურად ნათელი, გამჭვირვალე და არგუმენტირებული. სტრატეგიული მართვა სახელმწიფო ხელისუფლების სხვადასხვა ორგანოების საიმედო კოორდინაციის შესაძლებლობას იძლევა.

ტაქტიკური მართვა სტრატეგიული ამოცანების რეალიზებისათვის კონკრეტულ ქმედებებში ვლინდება. სანდო ინფორმაციის ბაზაზე, დროის გარკვეულ პერიოდში ხდება სტრატეგიული ამოცანის შეჯერება მიღწეული შედეგების მაჩვენებელთან. თუ ისინი არასანუგეშოა, მაშინ მდგომარეობის გამოსწორებისათვის გარკვეული ღონისძიებები იქნება მიღებული. მთავარია შედეგებისადმი მუდმივი თვალის მიდევნება, ქმედებების კორექტირებისათვის შესაბამისი მომენტის შერჩევა, ტაქტიკურ მართვაში მონაწილეთა სტიმულირება.

სახელმწიფო მოხელის სტატუსი. სახელმწიფო სამსახურის მთავარი ფიგურა, როგორც უკვე აღინიშნა, სახელმწიფო მოხელეა, რომელიც მუდმივად, დროებით ან სპეციალური უფლებამოსილებით ახორციელებს ხელისუფლების წარმომადგენლის ფუნქციას ე.ი. ის განმკარგულელებელი უფლებამოსილებითაა აღჭურვილი მისდამი არადაქვემდებარებულ ორგანოებისა და პირების მიმართ. სახელმწიფო მოხელეები ორგანიზაციულ-განმკარგულეებელ ან ადმინისტრაციულ-სამეურნეო ფუნქციებს ასრულებენ. მათი სახელისუფლებო უფლებამოსილება ვრცელდება იმ მოქალაქეებსა და იურიდიულ პირებზე, რომლებიც მოხელის სამსახურს არ ექვემდებარებიან. ასეთია მაგალითად, პროკურორები, პოლიციელები, სხვადასხვა სახის სახელმწიფო ინსპექტორები, მებაყეები.

სახელმწიფო მოხელის სამართლებრივი სტატუსი ხასიათდება იმით, რომ მათი თანამდებობა მყარი და სტაბილურია. ამიტომ, სახელმწიფო მოხელის დათხოვნა, მისი უფლებებისა და მოვალეობების შეწყვეტა დაკავშირებულია საგანგებო მდგომარეობასთან, როცა ხდება რეორგანიზაცია, შეერთება ან სხვა გარდაქმნები სახელმწიფო აპარატში. კერძო ორგანიზაციაში დაქირავებული მოხელე ნებისმიერ დროს შეიძლება დაითხოვოს მესაკუთრემ. სახელმწიფო მოხელის მიმართ კი ასეთი თვითნებობა დაუშვებელია.

თანამედროვე მოხელის მოღვაწეობის სტილი კარდინალურად განსხვავდება გასული საუკუნეების მოხელეების საქმიანობის სტილისაგან. ეს განსხვავება სქემატურად ასე გამოიყურება:

- რისკიან ქმედებებს გაურბის
- რუტინული საქმიანობითაა დაკავებული.
- ყურადღება მხოლოდ საქმიანობაზეა კონცენტრირებული.
- ცვლილებებს ვერ ეგუება
- შეცდომების დაშვებას თავს არიდებს.
- შეზღუდვებზე ამახვილებს ყურადღებას.
- წინა პლანზე აყენებს უსაფრთხოებას.
- გადამზადების სურვილი არა აქვს.
- რისკიან ქმედებებს არ გაურბის.
- ინოვაციებს მუდმივად იღებს.
- ყურადღება კონცენტრირებულია საქმიანობის შედეგებზე.
- ცვლილებებს ეგუება
- შეცდომებს გაგებით ეკიდება.
- მოსალოდნელ შესაძლებლობებზე ამახვილებს ყურადღებას.
- მიღწევების აუცილებლობას წინა პლანზე აყენებს.
- კვალიფიკაციას მუდმივად იმაღლებს.

სახელმწიფო მოხელეები, როგორც აღვნიშნეთ, შეიძლება იყოს კლასიფიცირებული ან არაკლასიფიცირებული. სახელმწიფო სამსახურში კლასიფიცირებულ მოხელეთა მიღება ხდება დანიშვნის, ატესტაციის ან კონკურსის გზით. საზღვარგარეთის ქვეყნებში კონკურსის ჩატარებისათვის ორი კომისია იქმნება: კონკურსზე დაშვებულ პირთა შერჩევისათვის და გამარჯვებულის გამოვლენისათვის. მაღალი და საშუალო საფეხურის მოხელეებისათვის ტარდება გამოცდა, ზოგიერთი პირებისათვის კი გამოიყენება ინტერვიუს წესი. ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად გერმანიაში, კანდიდატების შერჩევა ხდება დოკუმენტაციის შემოწმების სახით. დაბალი რანგის სახელმწიფო მოხელეთათვის ტარდება გასაუბრება და პრაქტიკული უნარ-ჩვევების შემოწმება.

კლასიფიცირებული საჯარო სამსახურის მოხელეები ხელშეუხებლობის პრივილეგიებს ფლობენ: ისინი სამსახურში რჩებიან, მანამ სანამ, ხელისუფლების სათავეში ახალი პარტია ან ახალი მთავრობა არ მოვა. მაგრამ ზოგიერთი მა-

ლალი თანამდებობის პირი იცვლება თუ ის არის პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრისა ან მინისტრების პირადი თანამშრომლები. ამ შემთხვევაში, ამერიკული ტერმინოლოგიით, თანამდებობებზე ინიშნებიან არა ე.წ. “დამსახურების სისტემის” მიხედვით, არამედ “მონაგარის სისტემით”. ახალი პრეზიდენტი ან მთავრობა მაღალი თანამდებობის პირებს ათავისუფლებს, მაგრამ მინისტრების მოადგილეები თანამდებობებზე რჩებიან და რუტინულ საქმიანობას აგრძელებენ.

სახელმწიფო მოხელეთა უფლება-მოვალეობანი მრავალგვარია. მოხელეების უფლებათა შორის მნიშვნელოვანია ე.წ. “დისკრეციული” უფლებამოსილება ანუ მოხელეს უფლება აქვს მიიღოს გადაწყვეტილება, არა მარტო მისდამი დაქვემდებარებულ ორგანოებსა და პირებზე, არამედ არადაქვემდებარებულ ორგანოებსა თუ იურიდიულ პირებზე; მოხელის პრივილეგიათა რიცხვს განეკუთვნება ზემოთ ხსენებული შეუცვლელი პრინციპი, სახელმწიფოსაგან მატერიალური უზრუნველყოფა. რიგ ქვეყნებში მოხელეებს მაღალი პენსიები ენიშნებათ, უზრუნველყოფილნი არიან საცხოვრებელი ბინებითა და სამედიცინო მომსახურებით. დიდ ბრიტანეთში მაღალი რანგის მოხელეების ანაზღაურება მინისტრების ჯამაგირს აღემატება. ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში კი მოხელეთა მატერიალური პრივილეგიები მიზერულია.

სახელმწიფო მოხელეებს გარკვეული მოვალეობები აკისრიათ. მათ სახელმწიფოს ინტერესები უნდა დაიცვან. მოხელეებს უფლება არა აქვთ რომელიმე პარტიას ან საზოგადოებრივ გაერთიანებას უპირატესობა მიანიჭონ. მოხელეებს ეკრძალებათ პოლიტიკური პარტიის წევრობა, მიტინგებსა და მანიფესტაციებში მონაწილეობა, ანაზღაურებად სამსახურში მუშაობა (გარდა პედაგოგიურისა და სამეცნიეროსი).

IX. ადმინისტრირება და მენეჯმენტი სახელმწიფო მართვის სისტემაში

კაცობრიობამ მრავალსაუკუნოვანი ისტორიის მანძილზე საზოგადოების მართვის არაერთი წესი, ხერხი თუ მეთოდი შეიმუშავა. მათ შორის განასხვავებენ მართვის ინდივიდუალურ და კოლექტიურ წესებსა თუ საშუალებებს. მართალია, პრაქტიკულად, ინდივიდუალური და კოლექტიური მართვის ფორმების გამიჯვნა შეუძლებელია, მაგრამ კოლექტიური ინდივიდუალურისგან განსხვავდება იმით, რომ ის საჯარო ხელისუფლებით ხორციელდება. სწორედ საჯარო ხელისუფლების მიერ გამოყენებული მართვის სხვადასხვა წესი, მეთოდი, საშუალება, ამ ელემენტების კლასიფიკაცია და შეფასება, მართვის მეცნიერების საგანს შეადგენს.

მართვის მეცნიერებაში ფორმულირებულია მრავალი პრინციპული პოზიცია დემოკრატიული და ავტორიტარული მართვის, მართვის მეთოდებისა და ფუნქციის, მართვის აპარატის და მართვაში ხელისუფლების სამივე შტოს როლის შესახებ. მართვა ეფექტურია იმ შემთხვევაში, თუ ის მეცნიერულ მონაცემებს ეყრდნობა.

მართვის ხელოვნება, უწინარეს ყოვლისა, დამოკიდებულია მმართველის, ხელმძღვანელის უნარზე, შესაძლებლობასა თუ ნოვაციებზე. მმართველი თავისი მიზნების მიღწევისათვის საჯარო ხელისუფლების სახელით, კოლექტივის მართვისას ადმინისტრაციულ მეთოდებს იყენებს. ადმინისტრატორს შეუძლია გამოიყენოს ვოლუნტარისტული, “შიშველი” ადმინისტრირების მეთოდები. ასეთ შემთხვევაში, ადმინისტრატორი მხოლოდ საკუთარი სუბიექტური შეხედულებებით მოქმედებს, ნაკლებად ითვალისწინებს უკუკავშირის პრინციპებს, მოსალოდნელ შედეგებს და ეტაპობრივ შესრულებაზეა ორიენტირებული.

ადმინისტრირება ზოგადსახელმწიფოებრივი მასშტაბით, ადგილობრივ დონეზე, ამა თუ იმ კოლექტივში მართვის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ ხორციელდება. ადმინისტრირების ძალისმიერი მეთოდების გამოყენების შე-

საძლებლობას მმართველს, საჯარო ხელისუფლება ანიჭებს. თეორიულად ის მმართველს უფლებას აძლევს კანონის ფარგლებში მიიღოს ნებისმიერი გადაწყვეტილება. ეს ე.წ. "დისკრეციული უფლებამოსილებაა", რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლების ან სახელმწიფო მოხელის პრეროგატივაა.

დადგენილი კანონის ფარგლებში მართვის ორგანოს ან მოხელეს შეუძლია მიიღოს მართვაზე ისეთი აქტები, რომლებიც მათ კანონიერად, არგუმენტირებულად და მართებულად მიაჩნიათ. "დისკრეციულ უფლებამოსილებაში" უმთავრესია ადმინისტრირების გზით კანონის ფარგლებში კერძო პირებისა და ორგანოების საკითხების გადაჭრის უფლება. აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები თავიანთი უფლებამოსილების განხორციელებისას, კანონქვემდებარე აქტებს გამოსცემენ. ასეთი აქტები შეიძლება გამოიცეს საკანონმდებლო ორგანოების დელეგირების საფუძველზე. ზოგჯერ პარლამენტის მიერ მიღებული კანონები მთავრობის აქტებით რეგულირდება.

მართვის აქტები მიიღება, ასევე ე.წ. "რეგლამენტირებული" ხელისუფლების საფუძველზე, როდესაც კონსტიტუცია უფლებას აძლევს აღმასრულებელ ორგანოს ან თანამდებობის პირს გამოსცეს აქტები, არა მარტო ინდივიდუალური ქმედებებისათვის, არამედ ნორმატიული სამართლებრივი აქტები საზოგადოებრივი ურთიერთობის რეგულირებისათვის.

მართვის ოპტიმალური გადაწყვეტილების მიღებისათვის მენეჯმენტის მეთოდები გამოიყენება.

სიტყვა "მენეჯმენტი" წარმოსდგება ლათინურ ფუძიანი სიტყვისაგან "მანუს", რაც ხელს ნიშნავს. ზოგადად ის "ხელმძღვანელობას" აღნიშნავს. მენეჯმენტის მეთოდები, მექანიზმები, როგორც აღინიშნა, სახელმწიფო მართვის სხვადასხვა სფეროში (წარმოების, დანესებულების, საზოგადოებრივი გაერთიანებების ხელმძღვანელობისათვის) გამოიყენება.

მენეჯმენტი სახელმწიფო მართვის სისტემაში თავისებურებებით გამოირჩევა: მენეჯერი საჯარო ხელისუფლებისაგან გარკვეულ უფლებამოსილებას ფლობს, თუმცა სახელმწიფო მართვაში ეს უფლებები არაერთგვაროვანია. მენეჯერი თავის უფლებამოსილებას ყოველთვის ვერ იყენებს. ზოგჯერ ის ზემოქმედების სხვა, მაგალითად, პირადი ავტორიტეტის საშუალებას ანიჭებს უპირატესობას. სწორედ ეს განასხვავებს მენეჯმენტს ადმინისტრირებისაგან, რომელიც მუდამ ძალაუფლებას ფლობს, განსხვავებით საჯარო ადმინისტრირებისაგან, რომლის ზემოქმედება მთელ ქვეყანაზე ვრცელდება. მენეჯმენტის ზეგავლენა კი შედარებით უფრო კონკრეტული და ვიწრო სფეროთი შემოიფარგლება. მენეჯმენტის ჩვეულებრივი სფერო საშუალო რაოდენობის კოლექტივია.

სახელმწიფო მენეჯმენტის სუბიექტია სახელმწიფო მენეჯერი—სახელმწიფო ორგანო, სახელმწიფო ორგანიზაცია, დაწესებულება და სახელმწიფო მოხელე; სახელმწიფო მენეჯმენტის ობიექტია კოლექტივი. მენეჯმენტის ძირითადი მიზანია კოლექტივის ორგანიზაცია, მისი რეგულირება და დაწესებულების ეფექტურობის ამაღლება.

სახელმწიფო მენეჯმენტის ფუნქციები და პროცესები. მენეჯმენტის ფუნქციები არსობრივად განსხვავდება სახელმწიფოს ფუნქციებისაგან. თუ სახელმწიფო უზრუნველყოფს სახელმწიფო ფუნქციების ზოგად რეალიზაციას, მენეჯმენტი ორგანიზაციის კონკრეტულ ამოცანებს ახორციელებს.

სახელმწიფო მენეჯმენტის ფუნქციებია: გადანყვეტილების მიღება, მისი განხორციელება და კონტროლი. ეს ფუნქციები, თავის მხრივ, შემადგენელ ნაწილებად იყოფა. გადანყვეტილების მიღება შედგება სამი ქვენაწილისაგან: სიტუაციის შეფასება, პროგნოზირება და დაგეგმვა. თავდაპირველად ფასდება ქვეყანაში შექმნილი სიტუაცია. შემდეგ ხდება პროგნოზირება, რომელიც მეცნიერულად დასაბუთებული წინასწარი განჭვრეტის მეთოდია. პროგნოზირება ალბათობითი ხასიათისაა, მაგრამ თუ პროგნოზი ხარისხიანად განხორციელდა, მაშინ ის დაგეგმვისთვის არსებითი ხდება.

პროგნოზირებასთან დაკავშირებულია შემდეგი ამოცანების განხორციელება: მომავლის მეცნიერული განჭვრეტა და განვითარების კანონზომიერებათა დადგენა, მოვლენების დინამიკის განსაზღვრა.

პროგნოზირებისას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება სხვადასხვა სიტუაციებისა და მოვლენების სისტემების მოდელირებას. პროგნოზირების ბოლო ეტაპია პროექტის წარდგენა ზემდგომი ორგანოებისათვის და იმ კონკრეტული დანესებულებების შეხედულებათა მოსმენა, რომლებსაც მოუწევთ პროგნოზირების ცხოვრებაში გატარება. პროგნოზირების საფუძველზე დგება უფრო კონკრეტული გეგმები ანგარიშის მომზადებისათვის.

მენეჯმენტის კონტროლისა და ანალიტიკური ფუნქცია მოიცავს აღრიცხვას, კონტროლსა და ანალიზს. ხელმძღვანელი ამა თუ იმ სახის აღრიცხვას მუდამ აწარმოებს. ფორმალური აღრიცხვა ყველა კოლექტივში ინარმოება. ის მიზანშეწონილია წლიური ანგარიშის მომზადებისათვის. აღრიცხვის რთული ფორმაა კარტოთეკის შედგენა; პერსონალისათვის აღრიცხვის სპეციალური ფორმა დგება. ტექნიკურ საშუალებათა შორის საიმედო და ეფექტურია კომპიუტერები.

სპეციალური აღრიცხვა წარმოებს ისეთი საზოგადოებრივი მოვლენების მიმართ, რომლებიც ფუნქციურად სახელმწიფო ორგანოებისა და ორგანიზაციების კონტროლქვეშაა. სახელმწიფო ორგანოები სტატისტიკურ მონაცემებს აგროვებენ და აანალიზებენ. ამგვარი მონაცემები საშუალებას იძლევიან ამა თუ იმ მოვლენის სიტუაცია, მათი განვითარების ტენდენცია დადგინდეს. ამის შემდეგ შესაბამისი მართვის ღონისძიებები უნდა იქნას მიღებული.

მრავალგვარი ფორმა ახასიათებს ასევე კონტროლს. როგორც აღინიშნა, კონტროლი მართვის გადაწყვეტილების შესრულებისას ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სტადიაა. კონტროლის ორი ძირითადი სახე არსებობს: შინაგანი და გარეგანი. შინაგანი კონტროლი გულისხმობს შემონმებას მოცემული ორგანიზაციის ან დანესებულების შიგნით. ხელმძღვანელი ყოველდღიურად ამონმებს შრომითი რეჟიმის მდგომა-

რეობას, მოსამსახურეთა სამუშოზე გამოცხადებას, ისმენს ქვეშევრდომთა ინფორმაციას, მათ ანგარიშებსა თუ მოხსენებებს; გარეგან კონტროლს მრავალი ფორმა აქვს: ზემდგომი ორგანოების, სახელმწიფო კონტროლის, მოსახლეობისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მხრიდან. მაგალითად, პარლამენტს შეუძლია შექმნას საგამომძიებლო კომისია განსაზღვრული ორგანოს ან დაწესებულების გამოკვლევისათვის. ის ამონმებს, ასევე ცალკეულ დაწესებულებებში სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების საქმეს. არსებობს, აგრეთვე ფუნქციური კონტროლის სპეციალური ორგანოები, რომლებიც გარკვეულ სფეროში საქმიანობენ.

შინაგანი და გარეგანი კონტროლის გათვალისწინებით ხდება შესაბამისი პოზიტიური და ნეგატიური დასკვნების გამოტანა; აღრიცხვა და კონტროლი წანამძღვარია ანალიტიკური დასკვნებისა, საქმის მდგომარეობისა და სახელმწიფო მოხელეთა საქმიანობის შესახებ. ასეთი ანალიზი უნდა იყოს სიღრმისეული და მრავალმხრივი. დაუშვებელია დასკვნის გაკეთება, მხოლოდ ერთი ფაქტის საფუძველზე, ვინაიდან ფაქტს შეიძლება კონტრფაქტი დაუპირისპირდეს. ამიტომაც გათვალისწინებული უნდა იყოს ფაქტების კომპლექსი, რომელიც ხელს შეუწყობს ამოცანის ზუსტად შესრულებას. ანალიზის შედეგია დასკვნა, რომლის შესაბამისადაც მართვის გადაწყვეტილება მიიღება. ის მართვის პროცესის ახალ ციკლს წარმოშობს.

მენეჯმენტის პროცესის უმთავრესი ელემენტია კომუნიკაციები. ისინი წარმოადგენენ პიროვნულ და ორგანიზაციულ საქმიანობათა კავშირურთიერთობას. ურთიერთობათა მიზანი ქვემდგომი ორგანოების მითითებების, განკარგულებების, მოხსენებების, ანგარიშების მოსმენებსა და ინფორმაციების მიწოდებაში მდგომარეობს. ეს შეიძლება მოხდეს თათბირებზე, ტელეფონით, პირადად ან წერილობითი სახით. კომუნიკაციები პირდაპირი კავშირისა და უკუკავშირის არხებით ხორციელდება. მენეჯმენტი ეფექტურია, მაშინ როცა ორივე ეს კომპონენტი ფუნქციონირებს.

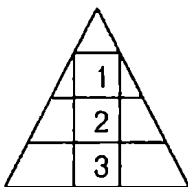
კომუნიკაციების დროს დაბრკოლებებიც ჩნდება. მაგალითად, ობიექტის ხელმძღვანელი შემომნების აქტს, რაიმე მიზეზის გამო, ხელს არ ანერს, რის შედეგადაც შესაბამისი ბრძანება ანგარიშის შესწორების შესახებ ჩერდება. მენეჯმენტის პროცესისას ცდომილებას აქვს ადგილი. მართვის პროცესის სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს ინფორმაციის, ბრძანებების, ანგარიშების უტყუარობა. ერთი და იგივე მითითება თუ განკარგულება შეიძლება სხვადასხვანაირად იყოს აღქმული სხვადასხვა ორგანოების მოსამსახურეთა და მოქალაქეთა მიერ. არასწორად გაგება შეიძლება მოხდეს ვერბალური კომუნიკაციებისას (უესტიკულაცია, მიმიკა). კომუნიკაციის პროცესისას ბარიერის გადალახვისათვის რეკომენდებულია ხუთი პირობის დაცვა: ინფორმაციის რეალურობა, სისრულე, ლაკონურობა, კონკრეტულობა, ობიექტურობა.

მენეჯმენტის სტრუქტურა და ორგანიზაცია. გადანყვეტილების შესრულება სახელმწიფო მენეჯმენტის უმთავრესი და ამავე დროს შრომატევადი ეტაპია. გადანყვეტილების შესრულება მოიცავს ორგანიზაციული ღონისძიებების განხორციელებას, საქმიანობის რეგულირებასა და კოორდინაციას, ორგანიზაციის თანამშრომელთა სტიმულირებასა და იძულებას.

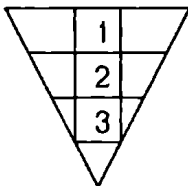
მიღებული გადანყვეტილების რეალიზაცია, გეგმის შესაბამისად, მოითხოვს გარკვეულ ორგანიზაციასა და ორგანიზაციულ ღონისძიებებს. ორგანიზაციას გარკვეული სტრუქტურა გააჩნია. ესაა სახელმწიფო ორგანოს, დანესებულების ის კოლექტივი, რომელიც გადანყვეტილებასა და გეგმას ახორციელებს. გადანყვეტილების შესრულებისათვის შეიძლება შეიქმნას ახალი ორგანიზაცია ან მოხდეს ძველი ორგანიზაციის გადახალისება. ორგანიზაციის მენეჯერმა ზემდგომი ორგანოების მიერ დასახული ამოცანა უნდა შეასრულოს, მაგრამ ამ ამოცანის შესრულებისას ის დამოუკიდებელ გადანყვეტილებებს იღებს.

ერთმმართველობაზე დაფუძნებული სახელმწიფო ორგანიზაციისა და შესაბამისად მართვის იერარქიის ტიპური

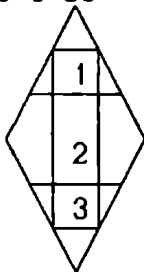
სქემა "პირამიდას" მოგვაცონებს. ის ძირითადად სამი საფეხურისაგან შედგება: 1. ზედა საფეხური – ხელმძღვანელი და მისი მოადგილეები; 2. შუა საფეხური – ორგანიზაციების ხელმძღვანელები; 3. ქვედა საფეხური – თანამშრომლები, მოსამსახურენი.



წარმომადგენლობითი ორგანოს სტრუქტურა შებრუნებული "პირამიდის" სახით წარმოგვიდგება. ასეთ დროს გადანაცვლებას იღებს დეპუტატების უმრავლესობა. საშუალო საფეხურის წარმომადგენლები, მუდმივი კომიტეტები გადანაცვლების პროექტს ადგენენ, ხოლო ხელმძღვანელი, კრების თავმჯდომარე მხოლოდ "დირიჟორის" ფუნქციას ასრულებს. მას ერთპიროვნული გადანაცვლების მიღების უფლება არა აქვს.



ორგანიზაციის სტრუქტურას შეიძლება რომბისებური ფორმა ჰქონდეს: 1. ხელმძღვანელი და მისი მოადგილეები; 2. თანამშრომლები; 3. რეფერენტები.



ორგანიზაციული სტრუქტურის ისეთი რთული ფორმებიც არსებობს, როდესაც ერთი მხრივ, კოორდინაციის სპეციალური ორგანოები იქმნება, ხოლო მეორე მხრივ, კოლექტიური გადაწყვეტილების მიღების ელემენტები ძლიერდება. გავრცელებულია, ასევე სახელმწიფო ორგანიზაციების "მშენებლობის" ახალი ორგანიზაციული კონცეფციები, მაგალითად "რბილი პირამიდისებრი" ტიპისა, როდესაც შესაძლებელია პერიოდული ცვლილებები.

ორგანიზაციული სტრუქტურა უნდა იყოს ეფექტური, მიზანმიმართული, პერსპექტიული, ჰარმონიული და ეკონომიური. ორგანიზაციული სტრუქტურები თავიანთი აგებულებით არაერთგვაროვანია. შეიძლება ისინი დაიყოს ფუნქციებად, მართვის ეტაპების, მართვის ობიექტის ხასიათის მიხედვით.

მართვის სტრუქტურის სრულყოფისათვის მრავალი მეთოდი გამოიყენება: საექსპერტო მეთოდი, შედარებისა და ანალოგიების მეთოდი და ორგანიზაციული მოდელირების მეთოდი.

ორგანიზაცია არა მარტო სტატისტიკური სტრუქტურაა, არამედ პროცესიცაა. ის განსაზღვრავს შრომის განაწილების რაციონალურ ფორმებს, სახელმწიფო მოხელეებზე კონკრეტული დავალებების გადანაწილებას, ორგანიზაციის განყოფილებებისა და მოსამსახურეთა ფუნქციებისა თუ საქმიანობის რეგლამენტირებას.

მენეჯერის იმიჯი და მისი მართვის სტილი. მენეჯმენტის მთავარი ფიგურა, როგორც უკვე აღინიშნა, მენეჯერია, რომელსაც ლიდერის თვისებებიც უნდა გააჩნდეს, ე.ი. მენეჯერს უნარი უნდა შესწევდეს თანამშრომლებზე ზემოქმედება მოახდინოს, დაარწმუნოს ისინი, რათა მიზნის მიღწევისთვის მაქსიმალურად იმოქმედოს. მენეჯერის თანამდებობა მექანიკურ ლიდერობას როდი ნიშნავს. სამეცნიერო განყოფილებაში ზოგჯერ ლიდერად შეიძლება მოგვევლინოს რიგითი მეცნიერ-მუშაკი, რომელიც ახალ იდეებსა და კონცეფციებს წარმოადგენს, ხოლო დანესებულების ხელმძღვანელი ორგანიზაციული საქმიანობითაა დაკავებული. მენეჯერის

ამოცანაა გახდეს არა ფორმალური, არამედ რეალური ლიდერი. ეს კი განყოფილების ორგანიზაციულ ხარისხს აუმაჯობებს, მის საქმიანობას ეფექტურს ხდის. ყველაზე უფრო ოპტიმალურია, თუ ხელმძღვანელი ერთდროულად ლიდერიცაა და კარგი მმართველიც.

ხელმძღვანელს მთელი რიგი პროფესიონალური მოთხოვნები წარედგინება: 1. კონცეპტუალობა: მან კარგად უნდა იცოდეს თავისი განყოფილების საქმიანობა; 2. კომპეტენტურობა: მენეჯერმა კარგად უნდა იცოდეს ეკონომიკა, იურისპრუდენცია, სახელმწიფო მართვის ელემენტები; 3. საქმისმცოდნეობა: ხელმძღვანელმა უნდა იცოდეს თავისი განყოფილების შესაძლებლობები, თანამშრომელთა პროფესიონალიზმის დონე; 4. ანალიზისა და სწორი გადაწყვეტილების მიღების უნარი: ხელმძღვანელმა პრობლემის დიაგნოზირება უნდა შეძლოს და მისი გადაწყვეტისათვის ანალიზის სხვადასხვა მეთოდი გამოიყენოს; 5. ოპერატიულობა; 6. კომუნიკაბელობა; 7. ხელმძღვანელი არა მარტო კარგად უნდა ფლობდეს თავის პროფესიას, არამედ მომიჯნავე დარგების შესახებ ცოდნის გარკვეული დონეც მოეთხოვება. ხელმძღვანელი-ლიდერი მართვის სხვადასხვა სტილს იყენებს. მართვის სტილი ხელმძღვანელისა და მის ქვეშევრდომთა ურთიერთშემოქმედების კონკრეტულ საშუალებათა ერთობლიობაა. ის დამოკიდებულია ორგანიზაციის, კულტურის დონისა თუ არსებული სიტუაციის ხასიათზე.

მართვის სტილი შეიძლება იყოს დემოკრატიული და ავტორიტარული. დემოკრატიული სტილი დეცენტრალიზებული ორგანიზაციების მენეჯერებისთვისაა დამახასიათებელი. ასეთი ხელმძღვანელი თავის თანამშრომლებს ეთათბირება და მათ რეკომენდაციებს ითვალისწინებს. მართვის დემოკრატიულ სტილს ახასიათებს ასევე კონსულტაციურ-დემოკრატიული და ჯგუფური მონაწილეობის პრინციპები. პირველ შემთხვევაში, ხელმძღვანელი თავის ქვეშევრდომებთან კონსულტაციებით შემოიფარგლება, თუმცა მათ მოსაზრებებს ყოველთვის როდი იზიარებს; ჯგუფური მონაწილეობის მეთოდი ითვალისწინებს ხელმძღვანელისა და მისდამი

დაქვემდებარებულ თანამშრომელთა ერთობლივ საქმიანობასა და კონტროლს.

მართვის ავტორიტარული სტილი ნაკლებად კომუნიკაბელურია და მბრძანებლურ-განმკარგულებელი ფორმით ხასიათდება. ხელმძღვანელი იშვიათად ეთათბირება თავის თანამშრომლებს და მათ მოსაზრებებს თითქმის არ ითვალისწინებს. პასუხისმგებლობა და კონტროლი მართვის იერარქიის ზედა ეშელონშია თავმოყრილი.

კონფლიქტური სიტუაციების მართვა. კონფლიქტი ინტერესების, მიზნების, ტენდენციების, პოზიციების დაპირისპირებაა. მას ორმხრივი ხასიათი შეიძლება ჰქონდეს. მაგალითად, ხელმძღვანელისა და ქვეშევრდომის, ან ქვეშევრდომთა ერთი ჯგუფის დაპირისპირება მეორე ჯგუფისადმი. გარდა ამისა, კონფლიქტს რთული, მრავალმხრივი ხასიათიც აქვს (მაგალითად, კონფლიქტში მონაწილე მრავალრიცხოვან ჯგუფის თითოეულ წევრს საკუთარი ინტერესები ამოძრავებს).

კონფლიქტების მიზეზები მრავალგვარია. ის შეიძლება იყოს სუბიექტური და ობიექტური. ობიექტური მიზეზები დაკავშირებულია რესურსების განაწილებასთან, ორგანიზაციებისათვის სახელმწიფო მოხელეთა მიერ მიცემული დავალებების შესრულების სხვადასხვა ხერხებთან თუ საშუალებებთან. ორგანიზაცია სხვადასხვა მენტალობის ადამიანებისაგან შედგება. თითოეულ მათგანს შეიძლება ჰქონდეს პირადი მიზნები და ორგანიზაციის მიზანზე თავისებური ხედვა; კონფლიქტები ზოგჯერ მნიშვნელოვანწილადაა დაკავშირებული ხელმძღვანელისა და ქვეშევრდომის პირად ღირსებებთან.

კონფლიქტების ცენტრში ჩვეულებრივ ხელმძღვანელი, მენეჯერი იმყოფება. მან კონფლიქტი უყურადღებოდ არ უნდა დატოვოს. ხელმძღვანელის, მენეჯერის ამოცანაა დროულად დააფიქსიროს კონფლიქტის გამომწვევი მიზეზები და ისინი აღმოფხვრას. ხელმძღვანელის ტაქტიკასა და სტილზე მნიშვნელოვანწილადაა დამოკიდებული, რომ კონფლიქტმა მწვავე ხასიათი არ მიიღოს და ძირშივე აღიკვეთოს.

კონფლიქტების მრავალგვარი კლასიფიკაცია არსებობს. განასხვავებენ ფუნქციურ და დისფუნქციურ კონფლიქტებს. აღსანიშნავია, რომ ყველა კონფლიქტი ნეგატიური მოვლენა არ არის. თუ ის ხელს შეუწყობს სამსახურებრივი ამოცანების წარმატებით შესრულებას, პროცესებს ეფექტიანს გახდის, სახელმწიფო მოხელეთა თვითრეალიზაციას უზრუნველყოფს და მის პოტენციალს გამოავლენს, მაშინ ამგვარი კონფლიქტი კონსტრუქციულია; კონფლიქტი დისფუნქციური, დესტრუქციულია, იმ შემთხვევაში, თუ მის საფუძველს წარმოადგენს ძალდატანების გზით გამარჯვების მიღწევა და არა პრობლემის გადაჭრის სურვილი. ამგვარი კონფლიქტი დამანგრეველი ხასიათისაა. ის კოლექტივის მორალურ-ფსიქოლოგიურ დეგრადაციას იწვევს; ხელს უშლის გადაწყვეტილების შესრულებას, უარყოფითად მოქმედებს კოლექტივის წევრთა შორის კონტაქტებზე და ა.შ.

კონფლიქტის წინაპირობა კოლექტივში წარმოშობილი სტრესია. მოსამსახურის სტრესის მიზეზები შეიძლება იყოს პირადი და ორგანიზაციული ხასიათის უსიამოვნებანი. სტრესს იწვევს ასევე წარმოებისა თუ დანესებულების რეორგანიზაციის პროცესი, კოლექტივისათვის ახალი, მიუღებელი ხელმძღვანელის დანიშვნა და ა.შ; აღსანიშნავია, რომ დანესებულებაში გარკვეული დაძაბულობა დასაშვებია და სასარგებლოც შეიძლება იყოს, მაგალითად, გადაუდებელი ამოცანების შესრულებისას. მუდმივი და გადაჭარბებული სტრესის დროს ორგანიზაციის მართვა არაეფექტური ხდება და ხელმძღვანელმა უნდა მიიღოს დროული ღონისძიებები ასეთი ვითარების გამოსწორებისათვის. გადაჭარბებული სტრესი კონფლიქტს იწვევს.

კონფლიქტი რამდენიმე ეტაპისაგან შედგება. პირველ ეტაპზე წარმოიქმნება კონფლიქტური სიტუაცია. კონფლიქტის მიზეზები შეიძლება გახდეს ინტრიგა, ჭორი, ცრუინფორმაცია და ა.შ; თუ კონფლიქტი გაჩაღდა, მაშინ მასში მონაწილეობას იღებენ ოპონენტები, წამქეზებლები, ორგანიზატორები, რომლებიც კონფლიქტში უშუალოდ არ არიან

ჩართულნი. მენეჯერის ამოცანაა კონფლიქტის პროცესის ლოკალიზება და მისი საბოლოო ლიკვიდირება.

კონფლიქტის მეორე ეტაპია ინციდენტი. ამ ფაზაში დაპირისპირება აშკარა და ღიაა. ხელმძღვანელმა უნდა განჭვრიტოს ინციდენტის შესაძლებლობები და კონფლიქტის გაღრმავებას ხელი შეუშალოს. ზოგჯერ, პირიქით, წინაკონფლიქტური სიტუაცია საკმაოდ მძიმეა და ინციდენტმა შეიძლება კონფლიქტი გამოიწვიოს.

მესამე ფაზა ღია დაპირისპირებაა. მან შეიძლება გამოიწვიოს სიტყვიერი აგრესია, საბოტაჟი, ბოიკოტი, ორგანიზაციის გათიშვა, ქაოსი, ანარქია. ხელმძღვანელის მოვალეობაა გაატაროს ღონისძიებები ორგანიზაციაში სამსახურებრივი ურთიერთობის აღდგენისათვის; ხელმძღვანელს უნდა შესწევდეს ძალა და უნარი, რათა არა მარტო აღმოფხვრას უსიამოვნო კონფლიქტები, არამედ მისი მართვაც უნდა შეძლოს, ასევე გამოიყენოს კონფლიქტი სახელმწიფო ორგანიზაციებისა და მათი თანამშრომლების მუშაობის ხარისხის ამაღლებისათვის. უწინარეს ყოვლისა ხელმძღვანელმა უნდა მიმართოს კონფლიქტური სიტუაციიდან თავის დაღწევის სტრატეგიას. ასეთ დროს წარმატება გარანტირებულია, თუ მონიშნულმდეგე მხარეები დარწმუნდებიან იმაში, რომ დაპირისპირებისათვის საფუძველი არ არსებობს და კონფრონტაციის გაგრძელება უაზრობაა. თუმცა, თუ კონფლიქტის მიზეზები შენარჩუნდა, მას შეიძლება ნგრევა მოჰყვეს. შესაძლებელია ასევე კონფლიქტური სიტუაციებისადმი შემგუებლობის საშუალებების გამოყენებაც, მაგრამ ასეთი ხერხით შეუძლებელია პრობლემის საბოლოო მოგვარება. ეს გზა, კონფლიქტის ლიკვიდაციას ვერ უზრუნველყოფს. ის მხოლოდ კონფლიქტურ სიტუაციას გარეგნულად აუშჯობესებს.

კონფლიქტის საბოლოო გადაწყვეტის სტრატეგიის იდეალური ვარიანტია დაპირისპირებულ მხარეთა თანამშრომლობა კონფლიქტური სიტუაციების მიზეზების დადგენისა და მისი ლიკვიდაციის ოპტიმალური საშუალებების მოძიებისათვის. ამგვარი სტრატეგია ხელსაყრელია, როგორც ხელმძღვანელისათვის, ასევე კონფლიქტში მონაწილეთათვის.

ხელმძღვანელს უნდა ახსოვდეს, რომ კონფლიქტები მარტივად არ წყდება. ეს სრულიად უიშეუბრალოა, ვინაიდან გარკვეული დროის შემდეგ ორგანიზაციებში ვითარება მაინც გართულდება. ამიტომაც აუცილებელია მენეჯერმა მიმართოს და გაატაროს ორგანიზაციული ღონისძიებები კონფლიქტური სიტუაციის განმუხტვისათვის.

კონფლიქტური სიტუაციის გადაწყვეტისათვის ხელმძღვანელი სტრუქტურულ და პიროვნებათაშორისო ურთიერთობების მეთოდებს ირჩევს. სტრუქტურული მეთოდი გულისხმობს დანესებულების სტრუქტურულ ორგანიზაციას, უფლებამოსილებათა გადანაწილებას, მოსამსახურეთა სხვადასხვა თანამდებობებზე გადაყვანას, ორგანიზაციებისა და მათი მომსახურე პერსონალის მატერიალური მდგომარეობის გაუმჯობესებას; პიროვნებათაშორისო ურთიერთობის მეთოდში კი იგულისხმება ცალკეულ მოსამსახურეებზე მენეჯერის ზეგავლენა.

პიროვნებათაშორისო კონფლიქტური სიტუაციის დაძლევისათვის შეიძლება გამოყენებულ იქნას დარწმუნებისა და იძულების სხვადასხვა ფორმები. ხელმძღვანელი კონფლიქტურ მოსამსახურეებთან შეიძლება მხოლოდ საუბრით შემოიფარგლოს ან ისინი წაახალისოს. იძულების ღონისძიებათა რიცხვს განეკუთვნება შენიშვნა, საყვედური და სამსახურიდან განთავისუფლება.

სახელმწიფო, დემოკრატიულ საზოგადოებაში მოქალაქეთა ინტერესების დაცვას, ზოგადსაკაცობრიო, ნაციონალური და სოციალური ღირებულებების კონსოლიდაციას უზრუნველყოფს. სახელმწიფო თავის ამოცანებს სახელმწიფოებრივი ადმინისტრირების სისტემის მეშვეობით ახორციელებს. სახელმწიფო მართვის პროცესი თანამდებობის პირთა საქმიანობაში ვლინდება და სახელმწიფოს მიერ პრაქტიკულად რეალიზდება. სწორედ, ეს განასხვავებს სახელმწიფო სამსახურს სამოქალაქოსაგან, რომელიც მოქალაქეებისა და საზოგადოებრივი ასოციაციათაგან წარიმართება.

მაღალგანვითარებულ ქვეყნებში, სახელმწიფო მართვის დინამიზმზე განსაკუთრებულ ზეგავლენას ახდენს სამეცნიერო-ტექნიკური და პოლიტიკური პროცესები. თუ XX საუკუნეში ბიუროკრატიის საქმიანობა პროცედურული სამუშაოებით, კონტროლირებითა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის დაცვით შემოიფარგლებოდა, XXI საუკუნის დასაწყისში სახელმწიფო მართვის ვექტორი პროგრამულ საკითხებზეა ორიენტირებული.

კარდინალურად შეიცვალა ასევე სახელმწიფო მართვის სტილი. თუ გასული საუკუნის დასაწყისში მოხელეები სარისკო ქმედებებს, ინოვაციებს გაურბოდნენ, შეცდომის დაშვების ეშინოდათ და რუტინული საქმიანობით იყვნენ დაკავებულნი, დღეს კი სახელმწიფო მოხელეები რისკიან ქმედებებს არ გაურბიან, ისინი მუდმივი ინოვაციებისა და ახალი შესაძლებლობების ძიებით არიან დაინტერესებულნი.

სახელმწიფო მართვის მეცნიერებაში რაიმე მყარი სქემები და მოდელები არ შეიძლება იყოს. სახელმწიფო მართვის ფენომენი პერმანენტულ თეორიულ-პრაქტიკულ შესწავლას მოითხოვს, რადგანაც ის მუდმივი ცვლილებების, განახლებისა და განვითარების პროცესში იმყოფება.

საქართველოში სახელმწიფო მართვის მეცნიერებამ ოფიციალური აღიარება უკანასკნელ ხანებში ჰპოვა. მარქსისტულ-ლენინური იდეოლოგიის ზეობის პერიოდში, სა-

ხელმწიფო მართვა, როგორც „პარტიის ხელმძღვანელისა და წარმართველის“ როლის სახით განიხილებოდა. სახელმწიფო მართვის ორგანოების კომპეტენციიდან გამოირიცხებოდა ისეთი მნიშვნელოვანი ელემენტები, როგორიცაა მიზანსწრაფვა, გადაწყვეტილების მიღება, საზოგადოებრივი განვითარების პროგრამების შემუშავება. სახელმწიფო მართვის ამოცანები ფაქტობრივად პარტიული გადაწყვეტილების რეალიზაციამდე იყო დაყვანილი; სახელმწიფო მართვა, მხოლოდ, აღმასრულებელ-განმკარგულებელ საქმიანობას მოიცავდა. ის მკაფიო ფორმულირებით – „ბრძანება – შესრულების“ სახით გამოიხატებოდა. კრიტიკული შენიშვნები, ალტერნატიული იდეები, შემოქმედებითი ინიციატივები სახელმწიფო ადმინისტრირებაში აკრძალული იყო. სწორედ, ამიტომ, პარტიული ნომენკლატურის ეპოქაში, სახელმწიფო მართვა ბურჟუაზიულ, ცრუ მეცნიერებად განიხილებოდა.

დღეს საქართველოში მიმდინარეობს დემოკრატიული სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური სტრუქტურების ფორმირების პროცესი, ყალიბდება ახალი პოლიტიკური და ეკონომიკური სისტემები. მუშავდება ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური მართვის მექანიზმები. ამ მხრივ ქვეყანაში კონკრეტული ნაბიჯებიც გადაიდგა. 1997წელს მიღებულ იქნა კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, სადაც განსაზღვრულია სახელმწიფო სამსახურის სტატუსი და ფუნქციები. ქართველმა მკვლევარებმა სახელმწიფო მართვის თეორიის საკითხებს არაერთი სამეცნიერო ნაშრომი და მონოგრაფია მიუძღვნეს. მიუხედავად ამისა, სახელმწიფო მართვის სისტემის შესახებ მეცნიერული კონცეფციები ჯერ კიდევ არ არის სათანადოდ შემუშავებული, არადა მათ გარეშე, მართვის მთელი რიგი თეორიულ-პრაქტიკული პრობლემები ვერ გადაწყდება. ასეთ საკითხთა სპექტრი კი სახელმწიფო მართვის მეცნიერების სფეროში საკმაოდ ფართო და მრავალია. მათგან ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემათაგანია სახელმწიფო მართვის ფორმების, სტრუქტურებისა თუ ორიენტაციის განსაზღვრა, რაც ჩვენს ქვეყანაში ჯერ კიდევ არ არის მკაფიოდ ჩამოყალიბებული. მართალია, ამ საკითხების

გადაჭრა ერთობ რთულია, ვინაიდან საქართველოში სახელმწიფო მართვის მეცნიერება, როგორც აღინიშნა, „ახალგაზრდა“ მეცნიერებაა. მიუხედავად ამისა, ზოგადად მაინც უნდა იყოს განსაზღვრული თუნდაც საქართველოს სახელმწიფო მართვის სისტემის ორიენტაციის საკითხი.

აღსანიშნავია, რომ ამ მხრივ საქართველოს სახელმწიფო მართვის სისტემისთვის ორი ალტერნატიული გზა არსებობს: ეროვნული და დასავლური. ეროვნული უნდა ეფუძნებოდეს ისტორიულ გამოცდილებას, ნაციონალურ ტრადიციებს, რაც ძალზე მიმზიდველია, რამეთუ თითოეული პატრიოტისათვის, ქვეყნის წარსული წმინდაა. მაგრამ რამდენადაც ჩვენში დარღვეულია საზოგადოებრივი ფორმების პერმანენტულობა, შეუძლებელია მართვის წარსული ფორმების თანამედროვე მართვის მექანიზმებისათვის მორგება; მეორე გზაა დასავლური ქვეყნების მართვის სისტემების გამოცდილების გათვალისწინება, რასაც დადებითი და უარყოფითი მხარე აქვს. დასავლური ქვეყნების სახელმწიფო მართვის მდიდარი ტრადიციების გათვალისწინება და მისი ზოგიერთი ელემენტების დანერგვაც საქართველოს მართვის სისტემაში სასარგებლოა, მაგრამ მათი მთლიანად იმიტირება არაეფექტური იქნება. ვფიქრობთ, ჩვენი ქვეყნის მართვის სისტემა მაშინ გახდება დინამიური და ეფექტური, თუ დასავლური სამყაროს სახელმწიფო მართვის მიღწევები და საუკეთესო მოდელები ეროვნულ ტრადიციებთან იქნება შეხამებული.

სახელმწიფო მართვის სფეროში განსაკუთრებული ადგილი უკავია ფედერალური და უნიტარული ადმინისტრირების სისტემების კვლევა-ძიებას. როგორც ირკვევა, თანამედროვე საზოგადოებაში შეინიშნება ფედერალური და უნიტარული მართვის სისტემების კონვერგენციის პროცესი. ვფიქრობთ, საქართველოსთვის ოპტიმალური შეიძლება იყოს სახელმწიფო ადმინისტრირების ფედერალური მოდელი ცენტრალიზებული ტენდენციების შენარჩუნებით, რომელიც ეტაპობრივად უნდა გაძლიერდეს, რათა მართვის მექანიზმი ეფექტური და ქმედუნარიანი გახდეს.

დასავლეთის განვითარებული ქვეყნების ადმინისტრირების ანალიზით ირკვევა, რომ დემოკრატიული სახელმწიფოები ეფექტურად იფუნქციონირებენ, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ამ სახელმწიფოებში ერთმანეთისაგან გამიჯნულია კერძო და საჯარო სამართლის, ფედერალური და რეგიონული სამსახურები. ჩვენი აზრით, ეს კონცეფციები უნდა დაერთოს საფუძვლად საქართველოს სახელმწიფო მართვის სისტემას.

აღსანიშნავია, რომ სამეცნიერო ლიტერატურაში დომინირებს მოსაზრება სახელმწიფო მართვის, როგორც პოლიტიკური ფენომენის შესახებ. დღეს, დასავლეთის ქვეყნებში (აშშ, გერმანია, საფრანგეთი, დიდი ბრიტანეთი) „ნეიტრალური“ ადმინისტრაცია არ არსებობს. საჯარო სამსახური პოლიტიზირებულია: სახელმწიფო აპარატში მაღალი თანამდებობები პოლიტიზირებულ მოხელეებს უკავიათ.

საჯარო სამსახურის მაღალი ეშელონის მოხელეები, გადწყვეტილების მიღებისას, გარკვეული დამოუკიდებლობით სარგებლობენ, რაც სახელმწიფო მართვის სპეციალიზაციის მკვეთრი გრადაციითაა განპირობებული; სახელმწიფო მოხელეებს შეუძლიათ დამოუკიდებლად იმოქმედონ მართვის ვიწრო სფეროში. ქართული სახელმწიფო ადმინისტრირების პრაქტიკაშიც განსაკუთრებული მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს ექსპერტიზას, დისკრეციულ საქმიანობას და სახელმწიფო პროგრამების დამოუკიდებლად შემუშავებას.

დემოკრატიული ქვეყნების სახელმწიფო სამსახურების მრავალწლიანი გამოცდილება მოწმობს, რომ რიგითი სახელმწიფო მოხელეების პოლიტიკური აქტივობა შეზღუდული უნდა იყოს. მათ ფაქტობრივად პოლიტიკური მოღვაწეობა ეკრძალებათ, რათა რიგითი მოხელეები ცალკეული პოლიტიკური პარტიების „ტყვეობაში“ არ აღმოჩნდნენ.

უკანასკნელ ხანებში, განვითარებულ ქვეყნებში სახელმწიფო აპარატის მოდელების ფორმირებისას საინტერესო ტენდენციები შეინიშნება: აშშ-ის სახელმწიფო აპარატში, უმრავლესობას ადმინისტრატორ-სპეციალისტები შეადგენენ, მაშინ როცა, დიდ ბრიტანეთსა და საფრანგეთში, აღნიშ-

ნულ აპარატში ფართო პროფილის ადმინისტრატორები – „ჯენერალისტები“ ქარბობენ. ორივე მოდელს, თავისი სუსტი და ძლიერი მხარე აქვს. სახელმწიფო აპარატში ჯენერალისტების საქმიანობა მართვის საერთო კოორდინაციის ამოცანებს ამარტივებს; ფართო პროფილის ადმინისტრატორებს ხელენიფებათ ექსპერტთა შეხედულებების, მათ მიერ წარმოდგენილი წინადადებებისა თუ პროექტების ტრანსფორმირება, ისინი პოლიტიკოსებთან აქტიურად თანამშრომლობენ, გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს დახმარებას უწევენ. ცხადია, ვინრო პროფილის სპეციალისტებს მასშტაბური პრობლემების გაანალიზება არ ძალუძთ. მაგრამ ჯენერალისტებსაც უძნელდებათ მრავალრიცხოვანი ამოცანების გადაჭრა და ამიტომაცაა, რომ ექსპერტები დიდ დროს კარგავენ, რათა მათ პრობლემური საკითხები მარტივი და გასაგები ფორმის სახით მიაწოდონ. სწორედ ამ მიზნით შეიქმნა ე.წ. „ინტეგრალური იერარქია“, რომლის დროსაც სპეციალისტები და ჯენერალისტები, მაღალი რანგის ადმინისტრატორის ხელმძღვანელობით ერთობლივად საქმიანობენ. ვფიქრობთ, ეს მოდელი უნდა იქნას გამოყენებული საქართველოს სახელმწიფო აპარატის ფორმირებისას. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ასევე საკითხი სახელმწიფო მოხელეთა საკარიერო იერარქიის შესახებ. ევროპულ ქვეყნებში (დიდი ბრიტანეთი, გერმანია, საფრანგეთი) სახელმწიფო მოხელთა დაწინაურება გასულ საუკუნეში ეტაპობრივად, სამსახურებრივი სტაჟისა და ასაკობრივი ცენზის გათვალისწინებით ხდებოდა. მაგრამ თანამედროვე ეპოქაში სამსახურებრივი სტაჟი და ასაკობრივი ცენზი ძირითად კრიტერიუმებად არ ითვლება. ამჟამად განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა მოხელეთა პროფესიონალიზმს, პირად ინიციატივას, აქტივობასა და ნოვატორულ თვისებებს. სწორედ ეს კრიტერიუმებია განმსაზღვრელი აშშ-ის საჯარო სამსახურის საკარიერო სისტემისათვის, რომელიც დღეისათვის ოპტიმალურადაა აღიარებული. აშშ-ში სამსახურებრივი იერარქიის საფეხურზე წინსვლა ავტომატურად არ ხდება. თანამდებობებზე მოხელეთა დაწინაურებისთვის ძირითად კრიტერიუმებად

მიჩნეულია მათ მიერ შესრულებული სამუშაოს სახეობა, შედეგი და ხარისხობრივი მაჩვენებელი. ჩვენი აზრით, ამგვარი კრიტერიუმებით უნდა ხდებოდეს ქართული ადმინისტრირების სისტემაში მოხელეთა შერჩევა-დანინაურება.

დასავლეთის განვითარებულ ქვეყნებში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ასევე საჯარო სამსახურის სისტემაზე კონტროლის საკითხს. თანამედროვე დემოკრატიულ საზოგადოებაში, სახელმწიფო მართვა საპარლამენტო და იუსტიციის სისტემის კონტროლის გარეშე წარმოდგენილია. დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში დიდი ავტორიტეტით სარგებლობს საპარლამენტო უფლებამოსილებით აღჭურვილი ინსტიტუტები – ომბუდსმენებისა და შუამავლებისა, რომლებიც სახელმწიფო ადმინისტრაციის საქმიანობას სწავლობენ. ასეთი საშუამავლო ინსტანციების ფუნქციონირება ხელს უწყობს საპარლამენტო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის კოორდინაციას; ანელებს მათ შორის ურთიერთობათა შესაძლო გამწვავებას.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო მართვის თეორიის სფეროში მიღწეული წარმატებების მიუხედავად, ჯერ კიდევ, მრავალი სამეცნიერო პრობლემა გადაუჭრელი რჩება. ასეთ პრობლემათა სპექტრს განეკუთვნება, მაგალითად, სახელმწიფო მართვის ცენტრალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის ელემენტების შერწყმის, იერარქიულ ურთიერთობათა რაციონალობისა თუ ბიუროკრატიული სახელმწიფო აპარატის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტური მეთოდების შემუშავების საკითხები.

სახელმწიფო მართვის ქართული სამეცნიერო სკოლის ფორმირებისა და მისი განვითარებისათვის არსებით მომენტად საჯარო ადმინისტრირების მეცნიერების, წარმოებისა და ბიზნესის მართვის მეცნიერების დაახლოების პროცესი გვესახება. ზოგიერთი დასავლელი მეცნიერის აზრით, სამივე ეს სფერო, სამომავლოდ ერთიან სამეცნიერო სისტემაში უნდა გაერთიანდეს; ჩვენს ქვეყანაში სახელმწიფო მართვის მეცნიერების განვითარებისათვის აუცილებელი და სასარგებლოცაა ასევე სამეცნიერო მონოგრაფიებისა და სახელ-

მძღვანელოების გამოცემა, საჯარო ლექციების ჩატარება, ტრენინგები. უმაღლესი სასწავლებლების შესაბამის სპეციალობებზე სწავლების სამივე საფეხურზე (ბაკალავრიატი, მაგისტრატურა, დოქტორანტურა) სახელმწიფო მართვა ინტენსიურად უნდა ისწავლებოდეს და სასწავლო პროგრამების ერთ-ერთი წამყვანი შემადგენელი ნაწილი უნდა გახდეს. სწორედ ასეთი ხასიათის სამუშაოები ჩაატარეს ამერიკელებმა გასული საუკუნის 30-50-იან წლებში და ამ მხრივ ბრწყინვალე წარმატებებსაც მიაღწიეს. სახელმწიფო მართვის ამერიკული სკოლა მსოფლიო მეცნიერებაში დღესაც ლიდერის პოზიციას ინარჩუნებს.

დაბოლოს, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს პრაქტიკული მნიშვნელობის გამოკვლევების გამოცემას, ძირითადად უნდა დაფინანსდეს პრაქტიკული რეკომენდაციების შემცველი პროგრამები და პროექტები. ვფიქრობთ, ყოველივე ეს ხელს შეუწყობს ქართული სახელმწიფო მართვის მეცნიერების განვითარებას, რაც ცხადია, მისი წარმატების წინაპირობა გახდება.

განმარტავითი ლექსიკონი

აბსოლუტიზმი—მართვის ფორმა, რომლის დროსაც უმაღლესი ხელისუფლება შეუზღუდავად ერთ პირს ეკუთვნის.

აგენტი—ნარმომადგენელი, რწმუნებული.

აგრესია—ერთი სახელმწიფოს შეიარაღებული თავდასხმა სხვა ქვეყანაზე დაპყრობის მიზნით.

ადმინისტრატორი—აღმასრულებელი, განმკარგულებელი.

ადმინისტრაცია—მართვის ორგანო წარმოება-დანესებულებაში.

ადმინისტრირება—აღმასრულებლობა, განმკარგულებლობა.

ავტარკია—ეკონომიკური პოლიტიკა, რომლის მიზანია იმპორტის შეზღუდვა და ექსპორტის გაზრდა.

ავტოკრატია—მართვის ფორმა, რომლის დროსაც ერთი პირი სახელმწიფოს შეუზღუდავად განაგებს.

ავტონომია—თვითმართველობა.

ავტორიტარიზმი—პოლიტიკური ხელისუფლების სისტემა, რომელიც პირადულ დიქტატურულ ელემენტებს ეფუძნება.

ავტორიტარული—ხელისუფლებისადმი უსიტყვო მორჩილება.

ავტორიტეტი—საყოველთაოდ აღიარებული გავლენა, მნიშვნელობა.

აიეტიდები–კოლხეთის ლეგენდარული სამეფო დინასტია.

ალიანსი–კავშირი, გაერთიანება.

ანალიზი–რისამე შესწავლა მისი ნაწილებად დაშლის გზით.

ანარქია–ხელისუფლებისა და სახელმწიფოს უარყოფა, ქაოსი, არეულობა.

ანექსია–ერთი სახელმწიფოს მიერ სხვა ქვეყნის ტერიტორიის დაპყრობა, ძალით შეერთება.

აპელა–სახალხო კრება ძველ სპარტაში.

აპელირება–ვისიმე გადანყვეტილების გასაჩივრება, რჩევისათვის, მხარდაჭერისათვის მიმართვა.

არეოპაგი–ომის ღმერთ არესის სახელობის ბორცვი ათენში, სადაც იმართებოდა არისტოკრატიის უხუცესთა საბჭოს სხდომები. უმაღლესი მაკონტროლებელი და სასამართლო ორგანო.

არისტოკრატია–პრივილეგირებული სოციალური ფენა, დიდებული, წარჩინებული; სახელმწიფო მართვის ისეთი ფორმა, როდესაც ძალაუფლება დიდებულთა მცირერიცხოვანი პრივილეგირებული სოციალური ფენის ხელშია.

არქონტი–უმაღლესი თანამდებობის პირი ძველ ათენში. ირჩევდნენ ერთი წლის ვადით ცხრა პიროვნებას. ძირითადი იყო სამი: არქონტი ეპონიმი, რომლის სახელითაც იწოდებოდა წელი; არქონტი ბასილევსი-უმაღლესი ქურუმი; არქონტი პოლემარხოსი-მხედართმთავარი. დანარჩენ ექვს არქონტს ეწოდებოდა თესმთელები და ეკისრებოდა კონტროლი კანონიერების დაცვაზე.

ასენიზაცია—სიბინძურის გატანის ღონისძიებათა სისტემა, რომელიმე ადგილის ჰიგიენური პირობების გაუმჯობესებისათვის.

ატაშე—დაბალი დიპლომატიური რანგი.

აქტი—რაიმე ცალკეული ქმედება; სხვადასხვა სახის ოფიციალური დოკუმენტი.

აქცია—ფასიანი ქაღალდი, რომელიც ადასტურებს სააქციო საზოგადოების კაპიტალში მისი მფლობელის მონაწილეობას; ეკონომიკური ან პოლიტიკური მიზნის მისაღწევად წამოწყებული ქმედება.

ბარბაროსი—არაბერძენი, უცხოელი, უხეში, გაუნათლებელი ადამიანი.

ბასილევსი—ძველ საბერძნეთში ტომის ან ტომთა კავშირის ბელადი.

ბიზნესი—მენარმეობითი საქმიანობა, რომელსაც მოგება მოაქვს.

ბიუროკრატიზმი—საზოგადოების მართვის სისტემა, რომელიც განსაკუთრებულია.

ბრიფინგი—ოფიციალურ პირთა შეხვედრა მასმედიის წარმომადგენლებთან, სადაც მოკლედ გადმოიცემა ოფიციალური პოზიცია განსაზღვრულ საკითხებზე; ხანმოკლე პრესკონფერენცია ან თათბირი.

ბულე—სახელმწიფო საბჭო ძველ საბერძნეთში.

ბუნდესტრატი—პარლამენტის ზედა პალატა გერმანიაში; აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანო შვეიცარიაში.

ბუნდესტაგი—პარლამენტის ქვედა პალატა გერმანიაში.

ბურჟუაზია—მესაკუთრეთა საზოგადოებრივი ფენა, რომელიც შემოსავალს იღებს სავაჭრო, სამრეწველო, საკრედიტო-საფინანსო სამეწარმეო საქმიანობით; გაბატონებული სოციალური ფენა.

გეოპოლიტიკა—პოლიტიკური დოქტრინა, რომლის თანახმად სახელმწიფოს პოლიტიკა ძირითადად განისაზღვრება გეოგრაფიული ფაქტორებით; გეოგრაფიული ფაქტორების გავლენა საგარეო პოლიტიკაზე.

გერუსია—უმალლესი სასამართლო და სამხედრო საბჭო ძველ სპარტაში. 30 წევრისგან შედგებოდა.

გლობალიზაცია—მსოფლიოს ხალხთა ერთიან სახელმწიფო სისტემაში ჩართვა, ერთიან სტანდარტებზე დაფუძნებული ცხოვრების წესის, ფასეულობების დამკვიდრება და ერთი ცენტრიდან მართვადი მსოფლიოს შექმნა.

გრადაცია—ერთი საფეხურიდან მეორეზე თანდათანობით გადასვლა; თანამიმდევრობა.

გრაფი—დასავლეთ ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში თავადაზნაურული მემკვიდრეობითი ტიტული.

დამსახურების სისტემა—სახელმწიფო სამსახურში კანდიდატთა შერჩევა კვალიფიციურ პირთა წრიდან და საზოგადოების სხვადასხვა ფენიდან.

დიადოხოსები—მემკვიდრეები; ალექსანდრე მაკედონელის სარდლები.

დემოსი—ხალხი; ძველი საბერძნეთის პოლის-სახელმწიფოს სრულუფლებიანი მოქალაქე.

დედუქცია—მსჯელობის ხერხი; კერძო დასკვნის გამოტანა ზოგადი დებულებიდან.

დეზინტეგრაცია—მთელის დაშლა, შემადგენელ ნაწილებად დანაწევრება.

დეზორგანიზაცია—სახელმწიფო, ადმინისტრაციული, სამეურნეო და სხვა ორგანოების საქმიანობის მოშლა.

დეკლარაცია—მთავრობის მიერ რაიმე აქტის, კანონის ოფიციალური, საზეიმო გამოცხადება.

დეკურიონები—საქალაქო საბჭოს წევრები ძველ რომში.

დელიმიტაცია—სახელმწიფო საზღვრის მდგომარეობისა და მიმართულების განსაზღვრა მეზობელ სახელმწიფოებს შორის.

დეპარტამენტი—ევროპის რიგ ქვეყნებში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული; აშშ-სა და შვეიცარიაში სამინისტროს დასახელება, ხოლო ზოგიერთ ქვეყანაში უმაღლეს ადმინისტრაციულ და სასამართლო დაწესებულებაში განყოფილება.

დესპოტია—შეუზღუდავი ხელისუფლების ფორმა.

დესტრუქცია—ნორმალური სტრუქტურის რღვევა.

დეფინიცია—ცნების ზუსტი განსაზღვრა მისი არსებითი ნიშნების საშუალებით.

დეცენტრალიზაცია—მართვის სისტემა, როდესაც ცენტრალური ხელისუფლების ზოგიერთი ფუნქცია გადაეცემა მართვის ადგილობრივ ორგანოებს.

დირექტივა—ზემდგომი ორგანოს სახელმძღვანელო მიითითება, რომელიც უნდა შესრულდეს.

დისკრეციული—რამდენიმე შესაძლო ვარიანტიდან ერთის ამორჩევა პირადი შეხედულებების მიხედვით.

დიქტომია—მთელის გაყოფა ორად, შემდგომ თითოეული ნაწილისა კვლავ ორად.

დიქტატორი—განსაკუთრებული უფლება-მოვალეობით აღჭურვილი პირი ძველ რომში; ირჩევდნენ საგანგებო ვითარების დროს 6 თვით. ის ერთპიროვნულად მართავდა ქვეყანას.

დომინანტი—ძირითადი, გაბატონებული იდეა.

დომინატი—იმპერატორის შეუზღუდავი ხელისუფლების რეჟიმი რომის იმპერიის გვიანდელ პერიოდში.

დოტაცია—სახელმწიფო ფულადი დახმარება, რომელიც ეძლევა წარმოება-დანესებულებას სტიმულირებისა და შემოსავალ-გასავალს შორის განსხვავების დასაფარავად.

ეგალიტარიზმი—კერძო საკუთრების თანაბრად გადანაწილება ინდივიდუალურ მეურნეობებს შორის.

ერგოლოგია—მეცნიერება საზოგადოების საქმიანობის ორგანიზაციის შესახებ.

ელინიზმი—დასავლური და აღმოსავლური სამყაროს ცივილიზაციათა შერწყმის პროცესი, რომელიც დაიწყო ძვ.წ. IV საუკუნიდან და ძვ.წ. I ს-ის 30-იან წლებში დასრულდა.

ესკალაცია—აგრესიის გაფართოვება, გაძლიერება.

ვერბალური—სიტყვიერი, ზეპირი; ხელმოწერილი, რომელიც ზეპირ განცხადებას უტოლდება

ვოტუმი—ხმის მიცემით გამოხატული აზრი. პარლამენტის მიერ მთავრობის ან მინისტრის საქმიანობის მოწონება-არმოწონება.

თეოკრატია—მმართველობის ფორმა, რომლის დროსაც პოლიტიკური ძალაუფლება ღვთისმსახურებს ეკუთვნის.

იერარქია—თანამდებობათა, წოდებულებათა თანამიმდევრობა დაბალი საფეხურიდან მაღალი საფეხურისკენ, დაქვემდებარების მაჩვენებელი სქემა.

იმიტაცია—ზუსტი მიბაძვა, მიმსგავსება ვისიმე ან რისიმე, ნამდვილს მიმსგავსებული.

იმიჯი—რომელიმე პირის, მოვლენის, სანარმოს, საქონლის, საგანის მიზანმიმართულად ჩამოყალიბებული სახე, რომელიც მოწოდებულია რეკლამის, პოპულარობის გზით ვინმეზე მოახდინოს ფსიქოლოგიური ზეგავლენა.

იმპერატორი—მონარქის უმაღლესი ტიტული. ძველ რომში მთავარსარდლის ტიტული.

იმპიჩმენტი—აშშ-ის კონგრესში ქვეყნის პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების პროცედურა კონსტიტუციის სანინაალმდეგო ქმედებისათვის.

ინდუქცია—აზროვნების მეთოდი. კერძო ფაქტებიდან, ცალკეული დებულებებიდან ზოგადი დასკვნის გამოტანა.

ინკორპორირება—ჩართვა, მიღება რაიმე კავშირში, საზოგადოებაში.

ინტეგრალური იერარქია–სპეციალისტებისა და ადმინისტრატორების ერთობლივი საქმიანობა მაღალი ეშელონის ჩინოვნიკების ხელმძღვანელობით.

ისტებლიშმენტი–საზოგადოების მმართველი, პრივილეგირებული ჯგუფები; მართვის მთელი სისტემა.

კანტონი–მცირე ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული შვეიცარია- ში, საფრანგეთსა და ბელგიაში.

კვესტორი–სახელმწიფო ხაზინის გამგებელი ძველ რომში; ზოგიერთ თანამედროვე ქვეყანაში ადმინისტრაციულ-სამეურნეო ნაწილის უფროსი.

კლერკი–საქმის მწარმოებელი საფრანგეთში, ბელგიასა და პოლანდიაში; ინგლისსა და აშშ-ში სავაჭრო-სამრეწველო სანარმოს მოხელე.

კომისარი–მთავრობის რწმუნებული, თანამდებობის პირი.

კონგრესი–წარმომადგენლობითი სათათბირო ორგანო; საკანონმდებლო ორგანო აშშ-სა და ლათინური ამერიკის ზოგიერთ ქვეყანაში.

კონვენცია–სახელმწიფოთა შორის სპეციალურ საკითხზე დადებული ხელშეკრულება.

კონვენცენცია–ნიშან-თვისებათა დამთხვევა ერთმანეთისაგან დამოუკიდებელ მოვლენებში; ინტეგრაცია.

კონდომინიუმი–რამდენიმე სახელმწიფოს მიერ ერთი ტერიტორიის მართვა.

კონკორდატი–მთავრობასა და რომის პაპს შორის დადებული შეთანხმება, რომელიც განსაზღვრავს კათოლიკური ეკლესიის მდგომარეობას სახელმწიფოში.

კონტრასიგნატურა—პრეზიდენტისა და პრემიერ მინისტრის ერთობლივი ხელმოწერა სამთავრობო აქტებზე.

კონსენსუსი—სადავო საკითხებზე ზოგადი თანხმობა; სოციალური და ეროვნული ერთიანობა, ერთსულოვნება.

კონტინუიტეტი—მემკვიდრეობითობა; პარლამენტის სხდომათა უწყვეტობა.

კონფრონტაცია—დაპირისპირება, წინააღმდეგობა, შეხლა-შემოხლა.

კონცესია—ნებართვა, დათმობა; სახელმწიფოს მიერ კერძო მრეწველთან, უცხოეთის ფირმასთან დადებული ხელშეკრულება.

კონცეფცია—შეხედულებათა სისტემა, ძირითადი აზრი.

კოოპტაცია—არჩევითი ორგანოს შევსება ახალი წევრებით ამომრჩეველთა დაუკითხავად.

კოორდინაცია—რაიმე ქმედების, საქმიანობის შეთანხმება, ურთიერთშეფარდება.

კორექტირება—შესწორების შეტანა.

კორპორაციული—სააქციო საზოგადოების ფორმა; ჯგუფი ადამიანებისა, რომლებიც გაერთიანებული არიან პროფესიული ან წოდებრივი ინტერესების ერთობით.

კოსმოპოლიტიზმი—მსოფლიო მოქალაქეობის, მსოფლიო სახელმწიფოს შექმნის სახელით ეროვნული ტრადიციების უარყოფა.

კრეატურა–პირი, რომელიც დანიშნაურებულია არა თავისი პირადი ღირსებებით, არამედ გავლენიანი პირის, წრეების მეშვეობით.

ლეგალური–კანონით აღიარებული, ნებადართული.

ლეგატი–ძველი რომის რესპუბლიკის ხანაში არმიის მთავარსარდლის მოადგილე, იმპერიის ეპოქაში–ლეგიონის მეთაური, პროვინციების ნაცვალი და რწმუნებული.

ლეგიტიმაცია–უფლების ან რწმუნების აღიარება, დამტკიცება, უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტი.

ლიდერი–მეთაური, ხელმძღვანელი პოლიტიკური პარტიისა, პროფკავშირისა, საზოგადოებრივი ორგანიზაციისა და სხვ.

ლიცენზია–კომპეტენტური სახელმწიფო ორგანოების მიერ ცალკეულ პირებზე ან საწარმოებზე გაცემული ნებართვა გარკვეული საქმიანობისათვის.

ლოკაუტი–საწარმოთა დახურვა და მუშათა მასობრივი დათხოვნა გაფიცვების აღკვეთის მიზნით.

ლორდ-კანცლერი–დიდ ბრიტანეთში ლორდთა პალატის თავმჯდომარე და უმაღლესი სასამართლოს თავმჯდომარე.

ლორდ-მერი–დიდი ბრიტანეთის ქალაქების მუნიციპალიტეტის მეთაური.

მართვის რეცეპტორი–სახელმწიფო ორგანოები, თანამდებობის პირები და ანალიტიკური ცენტრები, სადაც თავს იყრის ინფორმაცია ბრძანებების შესრულებისა თუ არშესრულების შესახებ.

მემორანდუმი—დიპლომატიური დოკუმენტი, სადაც გადმოცემულია მთავრობის თვალსაზრისი ამა თუ იმ საკითხზე.

მენეჯერი—ნარმოების, გასაღების ან მომსახურების სფეროს ორგანიზაციისა და მართვის სპეციალისტი, მმართველი, ხელმძღვანელი.

მენეჯერიზმი—ნარმოების მართვის სისტემა; მართვის ფორმების, საშუალებების, პრინციპებისა და მეთოდების ერთობლიობა ნარმოების ეფექტიანობის ამაღლებისა და მოგების გაზრდისათვის.

მენეჯმენტი—ნარმოების მართვა.

მერიტოკრატია—დამსახურება; "დამსახურების სისტემა".

მონიტორინგი—პროცესის ან მდგომარეობის თვალყურის მიდევნება, კონტროლის, პროგნოზისა და დაცვის მიზნით.

მუნიციპალიზაცია—ხელისუფლების მიერ კერძო პირებისათვის საკუთრების ჩამორთმევა და ადგილობრივი თვითმართველობის განკარგულებაში გადაცემა.

მუნიციპალიტეტი—ქალაქის ან სოფლის თვითმართველობის ორგანო.

ნატურალიზაცია—სახელმწიფოს მიერ უცხოელი პირების მიღება მოქალაქედ.

ნეპოტიზმი—თანამდებობის პირთა მიერ თავიანთი ნათესავების, ახლობლების მფარველობა.

ნოვაცია—სიახლე, განახლება, ცვლილება.

ობიექტი–მოვლენა, საგანი, პირი, რისკენაც მიმართულია ვისიმე ქმედება, ყურადღება; საწარმო, მშენებლობა, ან სხვა ერთეული.

ობოლი–ძველი ბერძნული ვერცხლის ან სპილენძის მონეტა. ათენური ვერცხლის ობოლი 0.73 გრამს იწონიდა.

ოლიგარქია–მონოპოლისტური კაპიტალის მცირერიცხოვანი წარმომადგენლების ეკონომიკურ-პოლიტიკური ჰეგემონობა.

ომბუდსმენი–სახალხო დამცველი, რომელიც თვალ-ყურს ადევნებს სახელმწიფო ორგანოების ქმედებებს.

ორდონანსი–მონარქის ბრძანება დიდ ბრიტანეთში; დასავლეთის ზოგიერთ ქვეყანაში საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტები.

პაკეტი–კონვერტი, სადაც ჩადებულია ოფიციალური ქალაქი; შეკვრა.

პატრიმონალური ბიუროკრატია–განსაკუთრებული მართვის აპარატისა და სამხედრო ძალის მეშვეობით ხორციელდება, რაც მბრძანებელს ტრადიციის იგნორირების საშუალებას აძლევს.

პარლამენტარიზმი–სახელმწიფოს პოლიტიკური ორგანიზაციის სისტემა, რომლის დროსაც მკაფიოდ არის გამოიწვეული საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციები.

პერსონალი–დანესებულების, საწარმოს, ორგანიზაციის პირადი შემადგენლობა; ერთნაირი პროფესიის ადამიანთა ერთობლიობა.

პლურალიზმი—სახელმწიფო მართვის მრავალპარტიული სისტემა.

პრაქსეოლოგია—საზოგადოების ნებისმიერი საქმიანობის კვლევა-ძიება. მისი პრინციპები და პრაქტიკული ინფორმაციები სახელმწიფო მართვის თითქმის ყველა სფეროში გამოიყენება.

პრეროგატივა—სახელმწიფო ორგანოების ან თანამდებობის პირთა განსაკუთრებული უფლება.

პრეფერენსია—რამდენიმე სახელმწიფოს შორის დადებული ხელშეკრულებით ერთმანეთისათვის მინიჭებული უპირატესობა, შეღავათი.

პროტექტორატი—მფარველობა.

პოლისი—ქალაქ-სახელმწიფო.

რუტინული—უძრაობა, ჩამორჩენილობა, შაბლონი.

საჯარო სამსახური—ორგანიზაციული წარმონაქმნები, რომლებიც ახორციელებენ საჯარო ხელისუფლებას-საკანონმდებლო, აღმასრულებელი, სასამართლო ხელისუფლებათა და ადგილობრივი თვითმართველობის ან ხელისუფლებისათვის მიკუთვნებულ საჯარო ფუნქციებს.

სატრაპია—ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული ძველ სპარსეთში.

სენატი—სახელმწიფოს უმაღლესი ორგანო ძველ რომში, ზოგიერთ თანამედროვე ქვეყნებში პარლამენტის ზედა პალატა.

სინკრეტიზაცია—გაერთიანება, შერწყმულად არსებობა, დაუნაწევრებ-ლობა, რაც რაიმე მოვლენის განვითარების საწყის ეტაპებზე გვხვდება.

სინთეზი—შეერთება, განზოგადება.

სისტემა—წესრიგი, რომელიც დაფუძნებულია ელემენტების გეგმაზომიერ განლაგებასა და ურთიერთკავშირზე, პრინციპების ერთობლიობა, კლასიფიკაცია, სტრუქტურა, მთლიანობა, ორგანიზაციის ფორმა, წესი.

სოციალური—საზოგადოების ერთობლიობა, რომლისთვისაც დამახასიათებელია სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული ცხოვრების ერთიანობა.

სტატუსი—წესდება, დებულება; სახელმწიფოს კანონთა კრებული.

სტერეოტიპი—მზა ნიმუში, შაბლონი, ტრაფარეტი, უცვლელად გამეორება.

სუბიექტი—ადამიანი, როგორც სამყაროს შემცნობელი და გარდამქმნელი.

სუბორდინაცია—ხელმძღვანელებისადმი ქვეშევრდომთა სამსახურებრივი დაქვემდებარების სისტემა, სამსახურებრივი დისციპლინის დაცვა..

სუბსიდია—სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი ორგანოების, ფირმების, ცალკეული პირების ან სხვა სახელმწიფოების ფულადი თუ ნივთიერი დახმარება.

ტალანტი—ფულადი ერთეული ძველ საბერძნეთში. ერთი ტალანტი=26.2კგ-ს.

ტრანსფორმაცია—გარდაქმნა, სახეცვლილება.

უნისონი—ერთი და იმავე სიმაღლის ორი ან რამდენიმე ტონალობის ერთდროული ჟღერადობა.

ფაბლიკ-რილეიშნზ (PR)—საზოგადოებასთან ორგანიზაციის კავშირი; ორგანიზაციის წარმომადგენლობითი ფუნქცია.

ფავორიტი—პირი, რომელიც მაღალჩინოსნის კეთილგანწყობით, მფარველობით სარგებლობს.

ფედერაცია—სახელმწიფო წყობილების ფორმა, რომლის დროსაც რამდენიმე სახელმწიფოსგან იქმნება ერთი სახელმწიფო.

შტატი—ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული, რომელსაც აქვს თვითმართველობა ზოგიერთ ფედერაციულ სახელმწიფოში.

ცენტრალიზმი—მართვის სიტემა, რომლის დროსაც ადგილობრივი ორგანოები ცენტრალურ ხელისუფლებას ემორჩილებიან.

ჯენერალისტები—პროფესიონალი მმართველები დიდ ბრიტანეთში.

ჰეტერა—ძველ საბერძნეთში გაუთხოვარი, განათლებული ქალი, რომელიც თავისუფალ, დამოუკიდებელ ცხოვრებას ეწეოდა.

ჰინტერლანდი—რეგიონი, რომელიც ეკვრის სამრეწველო-სავაჭრო ცენტრს, ანექსირებული ტერიტორიის მომიჯნავე ნაწილი.

ქირითადი ლიტერატურა

ანთელავა ილ., საქართველოს ცენტრალური და ადგილობრივი მმართველობა XI – XIII ს.ს. თბ, 1983.

ბარათაშვილი ევ., თაკალაძე ლ., აბრალავა ან., მენეჯმენტი და ადმინისტრირება. თბ, 2007.

დოლონაძე შ., სახელმწიფო მართვის თეორიის საკითხები. თბ, 2007.

დოლონაძე შ., თოდუა თ., უძველესი ქართული სახელმწიფოების მართვის ისტორიიდან. – საისტორიო ვერტიკალები, N7, 2005, გვ 23-27.

ზარდიაშვილი დ., სვანიშვილი აღ., ჩიტალაძე ირ., საჯარო სამსახური. თბ, 2004.

თოდუა თ., სახელმწიფო მართვის აზროვნების ისტორიიდან - (კლასიკური თეორიები). – ხელისუფლება და საზოგადოება, N1, 2006, გვ. 28-39.

თოდუა თ., დოლონაძე შ., სახელმწიფო მართვის თეორია და მეთოდოლოგია. – ხელისუფლება და საზოგადოება, N3, 2007, გვ. 16-22.

თოდუა თ., დოლონაძე შ., არისტოტელე სახელმწიფო მართვის შესახებ. – ხელისუფლება და საზოგადოება, N4, 2007 გვ. 28-35.

თოდუა თ., ალექსანდრე მაკედონელის იმპერიის მართვის სისტემა. – საისტორიო ვერტიკალები, 15, 2008, გვ. 14-20.

თოდუა თ., სახელმწიფო მართვის აზროვნების ისტორიიდან (ტრადიციები და ნოვაციები). – საისტორიო ვერტიკალები, N9, 2005, გვ. 54-68.

- ცაცანაშვილი მ., სახელმწიფოსა და სამართლის ზოგადი ისტორია. I, თბ, 1995.
- ჭიჭინაძე ვ., სახელმწიფო და მართვა. თბ, 1999.
- Василенко И., Административно – государственное управление в странах запада. США, Великобритания, Франция, Германия. М., 2001.
- Вебер М., Хозяйство и общество. М., 1988.
- Гурней Б., Введение в науку управления. М., 1989.
- Киллен К., Вопросы управления. М., 1981.
- Пискулкин А., Система государственного управления. М., 2001.
- Тарасова Н., Государственные работники США. М., 1992.
- Чиркин В., Государственное управление. М., 2002.
- Эффективность государственного управления. общ. ред., С. батчикова и С. Глазьева. М., 1998.
- Aberbach J., Putnam R., Rockman R., Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge, 1981.
- American Public Administration: Past, Present, Future. Ed., by Mosher. Alabama, 1975.
- Farazmand A., Modern systems of government. London, 1997.
- Fellman D., Modern government. New York, 1962.
- Goodnow J., Politics and Administration. New York, 1900.
- Hage J., Treories of organization. New York, 1980.

Heady F., Public Administration. A Comparative Perspective. New York, 1991

Marx F., The elements of Public Administration. New York, 1946

Page J., Collective action and the civil rights movement. Chicago, 1998.

Pery J., Kramer K., Public Management. California, 1983.

Prewitt R., An introduction to American government. New York, 1974.

Rosenbloom D., Public Administration . New York, 1989.

Self P., Administrative theories and Politics. London, 1972.

Schmid G., Treiber H., Burokratie und Politic. München, 1975.

Wald E., Toward a paradigm of future Public Administration. New York, 1973.

Weber M., The theories of social and economic organization. New York, 1946.

Wilson W., The study of Administration – Political science quarterly, N2, 1887.

საკიებლები

პირთა

- აბაშიძე 99
აბერბახი ჯ. 204
აბულიტი 83
ადამსი ჯ. 141
ავგუსტუსი 52
აიეტიდები 91, 231
აკოფი რ. 150
ალექსანდრე მაკედონელი 77-87, 233
ალკიმახე 78
ალმონდი გ. 66
ამილახვარი 99
ამონი 86
ანტიპატრე 78
არისტოტელე 41-48
ასია 91
ასტასპე 83
აქემენიდები 85, 93
- ბარათაშვილი 99
ბარიასკე 82, 83
ბენეტი უ. 119
ბისმარკი 127
ბრუკინგსი რ. 7
- ბაიუს იულიუს ცეზარი 88
გარდნეტი დ. 116
გიორგი ბრწყინვალე 98
გლიკერია 82
გუდნაუ ფ. 64, 65, 204
გურნეი რ. 154
- დადიანი 99
დავით აღმაშენებელი 98
დარიოსი 81
- ენგელსი ფ. 175
ეპლბი კ. 67, 204
- ჰან რიპერი 141
ვაშინგტონი ჯ. 140, 141
ვაჩნაძე 99
ვებერი მ. 64, 65, 139, 204
ვილსონი ვ. 63-65, 203
ვული პ. 138
ვულსი ტ. 65
- ზარიასპე 82
- იოჰან ებერლინი 52, 54
- ჰანტი 62
კენედი ჯ. 138
კენე 83
კლისთენე 76, 77
კილენი კ. 154
კლეომენე 82
კლევანდრე 83
კომინი ფ. 55-58
კორდი რ. 135
კონფუცი 38, 39
კუინსი ჯ. 141
კურციუს რუფუსი 81
- ლაოძი 38
ლიკურგოსი 72
ლინკოლნი ა. 140, 143
- მაკიაველი ნიკოლო 58-63
მაკნამარა რ. 138

მანუ 38
მარტინ ლუთერი 52, 53
მარქსი კ. 175
მასლოუ ა. 66
მედისონი ჯ. 141
მეიო ე. 66
მენონი 40
მეტინგლი გ. 60
მილი ჯ. 61
მიპრიდატი 93
მონრო ჯ. 141
მონსენი რ. 67
მოშერი ფ. 141
მოძი 38
მუნი დ. 65
მუხრან ბატონი 99

ნაპოლეონ I 108, 109
ნეში ჯ. 68
ნიკომახე 40
ნორტკოტი ს. 113

ორდანე 82
ორქსინე 82, 83

პარსონსი თ. 66
პეიჯი დ. 204
პერიკლე 76, 77
პითიონიკა 82
პლატონი 39-41
პლინიუს უმცროსი 51
პლუტარქე 49
პომპეუს ტროგუსი 51
პრევიტი კ. 119
პტახოტეპი 36-37
პუტნამი ბ. 204

ჟან-ჟაკ რუსო 59, 62

როკმანი რ. 204
როსკინი მ. 135
რუზეველტი ფ. 145

საენი 91
სელევიკიდები 93
სვარა ი. 67, 204
სვეტონიუსი 51, 52
სოკრატე 39, 40
სოლონი 74-77

ტიტუსი 52
ტრაიანე 51
ტრაიბერი ხ. 197
ტრეველიანე ჩ. 113
ტრუმენი პ. 138

შაიტი ლ. 65, 133
უტუფურსი 91

შაიოლი ა. 65
ფარნავაზი 92, 93
ფელმანი დ. 66
ფილიპე მაკედონელი 62, 68, 77, 80

ფილოქსენე 78
ფოლეტი მ. 66
ფრიდრიხი მ. 67, 204
ფარსმან II 93
ფალავები 99
ფრიდმანი ვ. 175
ფულტონი ვ. 115, 116

ქსენოფონტი 40

შმიტი გ. 197

ჩიქოვანები 99

ჩიჩუები 99

ჩოლოყაშვილი 99

ცეზარი 51, 52

ციცერონი მარკუს ტულიუსი 50

ციციშვილი 99

წულუკიძე 99

ხან ფეი 38

ჯანდიერი 99

ჯეფერსონი თ. 141

ჯექსონი ე. 142 143

ჯონსი უ. 135

ჰამურაბი 37, 70

ჰარპაღე 82, 83

ჰარტი ი. 66

ჰელდრაიხ ცვინგლი 52, 55

ჰერკულესი 81

ბეოგრაფიულ სახელთა

- ბესტრია 164, 169
ავლანეთი 162
ათენი 68, 71, 73-80, 84, 231
ალექსანდრია 72, 79, 82
ანტიოქია 93
არახოზიო 82
არაბთა ემირატი 178
არგენტინა 165
ატიკა 73, 74
აშშ (ამერიკის შეერთებული შტატები) 3, 6, 8, 10, 65, 108, 112, 113, 116, 119-123, 129, 131, 135-142, 145, 163, 165, 169, 175, 200, 202, 226, 227, 234, 236, 237
- ბაბილონი 37, 68, 70, 71, 82
ბელგია 237
ბრაზილია 161, 165, 172, 173, 200
ბრუნეი 160
ბულგარეთი 161, 163, 172
- ბერმანია 3, 8, 10, 52, 63, 108, 113, 123-125, 127, 131, 137, 139, 159, 165-167, 170, 172, 197, 200, 208, 226, 227, 232, 233
- ღიაოხი 91
დანია 161, 172
დიდი ბრიტანეთი 3, 8, 108, 113-119, 128, 130, 135-137, 158-161, 172, 198, 200, 202, 209, 226, 227, 239, 241, 244
- ეგვიპტე 36, 68-70, 78-80, 82, 169, 173, 200
ეგოსი 74, 81
ეგინა 74
ეგბუა 74
ეფრატი 81
ერაყი 162
ესპანეთი 63, 159, 161, 165, 171, 172, 202
- ჰანი 92
ვაშინგტონი 7
ვატიკანი 108
ვიეტნამი 162
- იაპონია 167, 160, 161, 166, 167, 198, 200
იბერია 92, 93
იემენი 162
იოხვისი 92
ილდამუსა 91
ილინოისი 144
ინგლისი 113, 114, 237
ინდოეთი 82, 83, 128, 200
იონია 78, 79
იორდანია 160, 200
ისლანდია 164
ისოსი 80, 81
ისრაელი 138
იტალია 10, 52, 59-61, 63, 127, 163, 165, 173, 197, 202
იუგოსლავია 171
- ქატარი 160, 172
კემბრიჯი 116

კვიპროსი 78, 79

კილიკია 79

კირენა 79

კოლხა 91

კოლხეთი 90, 91, 94, 231

კორინთო 78-80, 84, 85

კოსი 78

კრეტა 78, 83

კუვეიტი 172

კუკი 145

ლათინური ამერიკა 159, 237

ლიბანი 24

მაკედონია 77, 78, 84

მარატხასტანი 128

მასაჩუსეტსი 144

მემფისი 79

მექსიკა 165, 169

მიდია 82

მილოუკი 144

მიტილენი 79

მოლდოვა 202

მცირე აზია 78, 79

მცხეთა 93

ნიკარაგუა 202

ნიუ-იორკი 7, 142, 144

ნიუ-ორლეანი 144

ნორვეგია 165

ომანი 16, 160, 200

ოქსფორდი 116

პალესტინა 78

პელოპონესი 78

პელუზია 79

პენსილვანია 142

პენჯაბი 128

პორტუგალია 171, 173

რაჯასტანი 128

როდოსი 78, 80

რომი 51, 68, 87-89, 234-237,
239, 242

რუმინეთი 162, 164

რუსეთი 17, 136, 138, 161, 169,
197, 200, 202

საბერძნეთი 39, 71, 73, 83, 172,
232, 233, 243, 244

საირხე 92

სამოსი 78, 84

სამხრეთ აფრიკა 202

სარდი 79

საუდის არაბეთი 16, 160, 161,
172, 200

საფრანგეთი 3, 8, 10, 17, 63,
108, 110-114, 116, 118, 127, 129,
136-139, 159, 161, 165, 197, 200,
226, 227, 237

საქართველო 3, 7, 8, 90, 94, 96-
98, 100-103, 105, 165, 223-225

სიეტლი 144

სირია 78, 79, 162

სლოვაკია 164

სპარსეთი 93, 242

სპარტა 68, 71-73, 77, 78, 231,
233

სუდანი 162

ტიროსი 79

უნგრეთი 161, 163

ვილადელფია 144

ფილიპინები 173
ფინიკია 78-80

ქართლი 92, 93
ქიოსი 78

ღაზა 79

შვეიცარია 174, 232, 234, 237
შვეცია 127, 160, 161, 172, 202
პრი-ლანკა 202

ჩინეთი 16, 38, 162, 202

ჰოლანდია 160, 237



გამომცემლობა „უნივერსალი“

თბილისი, 0179, 0. შავაძის გზ. 19, ☎: 22 36 09, 8(99) 17 22 30
E-mail: universal@internet.ge