

სათუნა ლაგაზიძე

სახელმწიფო გარემოს

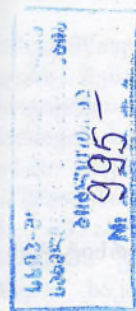
თეორიის საკითხები



005.5(075)
შ-13

სათუნა ლაგაზიძე

სახელმწიფო მართვის თეორიის საკითხები



ლექსიების კურსი

თბილისი
2006

ნაშრომი მომზადებულია გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტში და, როგორც დამხმარე სახელმძღვანელო, განკუთვნილია სტუდენტებისა და სხვა დაინტერესებული პირებისათვის.

რედაქტორი – ფილოსოფიურ მეცნიერებათა დოქტორი,
პროფესორი ირაკლი რეხვიაშვილი

რეცენზენტები: პოლიტიკურ მეცნიერებათა
დოქტორი, პროფესორი
ჯიმი ჯალიაშვილი

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
იურიდიული ფაკულტეტის
ასოცირებული პროფესორი
არჩილ ლორია

გრიგოლ რობაქიძის სახელობის
უნივერსიტეტის გამომცემლობა
Grigol Robakidze University Press

© გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტი
© Grigol Robakidze University
ISBN 99940-877-7-0

ავტორისაბან

წიგნში განხილულია სახელმწიფო მართვის თეორიის არსი და პრინციპები, სახელმწიფო, როგორც მართვადი სისტემა, სახელმწიფო მართვის მეთოდები, მისი ტერიტორიული დონეები, ხელისუფლების სხვადასხვა შტოების როლი სახელმწიფო მართვის სისტემაში, სახელმწიფო ორგანოებისა და ორგანიზაციების სახელმწიფო მართვა, გადაწყვეტილების პროცესის მეთოდოლოგია, კონფლიქტური და საგანგებო სიტუაციების მართვის, სახელმწიფო მენეჯმენტის, სახელმწიფო სამსახურის საკითხები.

სახელმწიფო მართვის თეორიის კურსის მიზანია სახელმწიფო მართვის სისტემასთან დაკავშირებული თეორიული და პრაქტიკული საკითხების შესწავლა-გააზრება.

სახელმწიფო მართვის თეორიის დისციპლინის კურსი ასრულებს შესავალი, საბაზისო სასწავლო დისციპლინის როლს ზოგიერთი სასწავლო დისციპლინის მიმართ, სახელმწიფო მართვის სპეციალობის სტუდენტებისთვის. წიგნში ბევრი საკითხის თუ პრობლემის, სხვადასხვა ეპოქის მოაზროვნეების ნაშრომების განხილვას ზოგჯერ მიმოხილვითი ხასიათი აქვს. მაგრამ ამ საბაზისო კურსში მიღებული ცოდნის გაღრმავება მოხდება განათლების პროცესში, რადგან წიგნში მოცემული ბევრი საკითხი ცალკე, სპეციალიზებულ სასწავლო დისციპლინად ისწავლება სახელმწიფო მართვის სპეციალობის საბაკალავრო თუ სამაგისტრო პროგრამაში.

წიგნი განკუთვნილია, აგრეთვე, მკითხველთა ფართო წრისათვის, ვინც დაინტერესებულია სახელმწიფო მართვის პრობლემებით.

ხათუნა ლაგაზიძე
გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის სამართალმცოდნეობის ფაკულტეტის სახელმწიფო მართვის თეორიის მოდულის ხელმძღვანელი

From the author

Problems of the Theory of Public Administration

The book discusses the essence and the principles of public administration, state as the governed system, the methods of public administration, its territorial stages, the roles of different government branches in public administration, public administration of the public services and organizations, decision making methodology, managing of conflict and emergency situations, state management, and issues of public services.

The course of the theory of public administration aims at studying and analyzing the theoretical and practical aspects connected with public administration.

The course of the theory of public administration is the introduction for students of public administration, basic educational discipline for some fields of courses. Many issues and problems, works of scholars of different times discussed in the book are sometimes summarized. But intensification of the basic knowledge will be available during the classes, because many subjects given in the book are taught as specialized disciplines on the public administration Bachelors and Masters degree program.

The book is also recommended for the broader audience who is interested in public administration problems.

Khatuna Lagazidze

**Module leader of the Theory of Public Administration
of the Faculty of Law of Grigol Robakidze University**

ს ა რ ჩ ე ვ ი

შესავალი	9
1. მართვის თეორიის არსი	11
1.1. მართვის თეორიის საგნის ელემენტები	11
1.2. მართვის თეორიის ძირითადი კატეგორიები	13
2. სახელმწიფო მართვის თეორია და მისი ობიექტი	16
3. სახელმწიფო მართვის თეორიის განვითარება	19
4. სახელმწიფო მართვის სკოლები და თეორიები	27
4.1. სახელმწიფო მართვის ამერიკული სკოლა	27
4.2. სახელმწიფო მართვის ევროპული სკოლები	30
5. სახელმწიფო, როგორც მართვადი სისტემა	35
5.1. სახელმწიფო, როგორც პოლიტიკის სუბიექტი	35
5.2. სახელმწიფოს ნიშნები და არსი	36
5.3. სახელმწიფოს წარმოშობის კონცეფციები	37
5.4. სახელმწიფოს სტრუქტურა და ფორმები	38
5.5. სახელმწიფო და სამოქალაქო საზოგადოება	44
6. სახელმწიფოს ფუნქციების კლასიფიკაცია	45
7. მართვის ორგანიზაციული სტრუქტურა	49
8. მართვის ფუნქციები	52

9. სახელმწიფო მართვის სტრუქტურული მოდელები	58
10. სახელმწიფოს ადმინისტრაციული ორგანოების ფუნქციები	61
11. სახელმწიფო მართვის პრინციპები და მეთოდები	63
11.1. მართვის პრინციპები	63
11.2. მართვის მეთოდების სისტემა	64
12. სახელმწიფოს ფუნქციები და სახელმწიფო მართვა	70
12.1. სახელმწიფო მართვა ეკონომიკის სფეროში	70
12.2. სახელმწიფო მართვა ადმინისტრაციულ- პოლიტიკურ სფეროში	73
12.3. სახელმწიფო მართვა კულტურისა და იდეოლოგიის სფეროში	74
13.4. სახელმწიფო მართვის ტერიტორიული დონეები	75
13.1. სახელმწიფო მართვა ფედერაციის სუბიექტის დონეზე	77
13.2. სახელმწიფო მართვა და ტერიტორიული ავტონომია	79
13.3. სახელმწიფო მართვა და ადმინისტრაციულ- ტერიტორიული ერთეულები	80
14. პოლიტიკური ხელისუფლება	82
14.1. ხელისუფლების სუბიექტები	85
14.2. ხელისუფლების რესურსები	86

15. ხელისუფლების შტოების როლი და ფუნქციები სახელმწიფო მართვის სისტემაში	90
15.1. საკანონმდებლო ხელისუფლების როლი სახელმწიფო მართვის სისტემაში	90
15.2. აღმასრულებელი ხელისუფლება სახელმწიფო მართვის სისტემაში	101
15.3. სასამართლო ხელისუფლება სახელმწიფო მართვის სისტემაში	115
15.4. მაკონტროლებელი ხელისუფლება სახელმწიფო მართვის სისტემაში	119
16. სახელმწიფო ორგანოებისა და ორგანიზაციების სახელმწიფო მართვა	123
16.1. ორგანიზაციების სახელმწიფო მართვა	124
16.2. სახელმწიფო ორგანიზაციების სახეები და მართვის თავისებურებები	125
16.3. არასახელმწიფო ორგანიზაციების რეგულირება სახელმწიფოს მიერ	126
17. სტრატეგიული მართვა	128
18. სტრატეგიული სახელმწიფო მენეჯმენტი	134
18.1. სახელმწიფო მენეჯმენტის სუბიექტი	138
18.2. სახელმწიფო მენეჯმენტის ფუნქციები, სტრუქტურა და პროცესები	141
18.3. მენეჯმენტის ორგანიზაცია და სტრუქტურა	143

19. კომუნიკაციები მართვის პროცესში.....	147
20. ინოვაციური პროცესების მართვა.....	150
21. კონფლიქტური და საგანგებო სიტუაციების მართვა.....	152
21.1. კონფლიქტური სიტუაციების მართვა.....	152
21.2. საგანგებო სიტუაციების მართვა.....	156
22. გადაწყვეტილების მიღება სახელმწიფო მართვის პროცესში.....	159
22.1. გადაწყვეტილების არსი, სახეები და ფუნქციები.....	159
22.2. მოთხოვნები, რომლებიც წაეყენება გადაწყვეტილებას.....	160
22.3. გადაწყვეტილების მომზადებისა და მიღების ტექნოლოგია.....	161
22.4. გადაწყვეტილების განხორციელების ორგანიზაცია.....	163
22.5. რთული პრობლემების გადაწყვეტა.....	169
22.6. გადაწყვეტილებების შეფასების მეთოდები.....	175
23. მართვის ეფექტურობის შეფასების კრიტერიუმები.....	181
24. ლიდერი და ხელმძღვანელის სტილი.....	183
25. “უბრალო” და კლასიფიცირებული სახელმწიფო სამსახური.....	195
26. სახელმწიფო მოხელეების სამსახურებრივი უფლებები და მოვალეობები.....	198

შემაჯავლი

თანამედროვე ეპოქაში “მართვის” ბევრი განმარტება არსებობს. ვ. დალის განმარტებით ლექსიკონში ტერმინი მართვა” ნიშნავს მისცე მიმართულება, განკარგო, უხელმძღვანელო. ვ. ი. კნორინგი მიიჩნევს, რომ მართვა, ფართო გაგებით, არის მართვის ობიექტზე (პიროვნებაზე, კოლექტივზე, პროცესზე, ორგანიზაციაზე, სახელმწიფოზე) გავლენის უწყვეტი პროცესი დროისა და რესურსების უმცირესი დანახარჯებით ოპტიმალური შედეგების მისაღწევად. სხვა მოსაზრებით, მართვა პროფესიული მოღვაწეობის განსაკუთრებული სახეა, რომელიც არ დაიფუძნება მხოლოდ მოცემული სისტემის, ორგანიზაციის მიზნის მიღწევამდე, არამედ წარმოადგენს ნებისმიერი რთული სოციალური სისტემის მთლიანობის, მისი ოპტიმალური ფუნქციონირების განმსაზღვრელ საშუალებას.

მართვის ძირითადი ცნებაა – ზემოქმედება. სახელმწიფო მართვის პროცესში ძირითადი მნიშვნელობა აქვს იმას, თუ რამდენად ზუსტად და სრულად აისახება მართვის პროცესში მთელი საზოგადოების, მისი ცალკეული ჯგუფებისა და ინდივიდების ძირეული მოთხოვნილებები (საჭიროებები) და ინტერესები.

ტერმინი “მართვა” გამოიყენება სხვადასხვა მნიშვნელობით:

- მართვა, როგორც მეცნიერება;
- მართვა, როგორც ხელოვნება (კლასიკური მეცნიერებასა და ხელოვნებას შორის განსხვავებას შემდეგში ხედავდა: მეცნიერების საფუძველია – ცოდნა, ხელოვნებისა – უნარი)
- მართვა, როგორც პროცესი – ანუ ციკლური მოქმედებების ერთიანობა, რაც დაკავშირებულია პრობლემის გამოვლენასთან, მისი გადაწყვეტის ვარიანტების ძებნასა და მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულების ორგანიზაციასთან;
- მართვა, როგორც აპარატი ანუ სტრუქტურებისა და ადამიანების ერთიანობა, რომლებიც უზრუნველყოფენ სოციალური სისტემების ყველა რესურსის გამოყენებასა და კოორდინაციას მათი მიზნების მისაღწევად.

შრომის სხვა სახეობებთან შედარებით, მართვას, როგორც პროფესიას, რიგი სპეციფიური თავისებურებები ახასიათებს:

- ის გონებრივი შრომაა, რომელიც სამი სახის მოღვაწეობას მოიცავს: ორგანიზაციულ-ადმინისტრაციული და აღმზრდევლობითი; ანალიტიკური და კონსტრუქციული; ინფორმაციულ-ტექნიკური;
- მატერიალური ფასეულობების შექმნასა და მომსახურების გაწევას ახდენს გაშუალებულიად, სხვა მოსამსახურეთა შრომის გამოყენებით;
- შრომის საგანია ინფორმაცია;
- შრომის შედეგი – მმართველობითი გადაწყვეტილება.

1. მართვის თეორიის არსი

მართვის თეორია, როგორც დამოუკიდებელი მეცნიერული დისციპლინა ჯერჯერობით ჩამოყალიბების სტადიაშია. მართვის თეორია თეორიულ-მეთოდოლოგიური მეცნიერებაა განსხვავებით მართვის სხვა მეცნიერებებისგან, მათ შორის, ისეთებისგან, როგორიცაა სახელმწიფო მართვის სისტემა, მუნიციპალური მენეჯმენტი, საზოგადოებრივი ურთიერთობების მართვა და სხვა. ამასთან ერთად, მართვის თეორიის ბევრი კატეგორია გამოიყენება მართვის სპეციალური მეცნიერებების მიერ.

სასწავლო კურსის ამოცანაა ერთიანი, სისტემური წარმოდგენის შექმნა რთული სოციალურ-ეკონომიკური სისტემების მართვაზე, მათ სტრუქტურაზე, საგარეო და საშინაო კავშირებზე, მათ თვითგანვითარებასა და ურთიერთზემოქმედებაზე. იმ სპეციფიურ ურთიერთობებზე, რომელიც ყალიბდება მართვის სუბიექტებსა და ობიექტებს შორის მათი ურთიერთქმედების პროცესში.

მართვის თეორია არის მეცნიერება, რომელიც შეისწავლის მართვის პროცესებს სოციალურ-ეკონომიკურ სისტემებში, მართვის პროცესში წარმოშობილი ურთიერთობების ფორმასა და შინაარსს, მათ განვითარებასა და მათი წარმოშობის კანონზომიერებებს, აგრეთვე, ეფექტური მართვის პრინციპებს. ამრიგად, მართვის მეცნიერება შეისწავლის სხვადასხვა სისტემების მართვის შინაარსსა და ფორმებს, მათი განვითარებისა და ფუნქციონირების საერთო და სპეციფიურ კანონზომიერებებს.

1.1. მართვის თეორიის საბნის ელემენტები

მართვის თეორიას, ისევე როგორც ყველა მეცნიერებას, აქვს თავისი გამოკვლევის საგანი. მართვის თეორიის საბნის ელემენტებს შეიძლება მივაკუთვნოთ:

- მართვის პროცესში არსებული ურთიერთობების არსი;
- მართვის მეცნიერებაში გამოყენებადი ძირითადი ცნებები (მართვის არსი, მიზნები, პრინციპები, მეთოდები, ეფექტურობა, ფუნქციები, მართვის ობიექტი, სუბიექტი და ა.შ.)

- სოციალურ-ეკონომიკური ორგანიზმის სხვადასხვა სისტემების მართვის მექანიზმები;
- სხვადასხვა დონის სისტემების (ინდივიდის, კოლექტივის, ქალაქის, რაიონის, მხარის, სახელმწიფოს) თვითორგანიზაციისა და თვითრეგულირების მექანიზმი;
- მართვის პროცესის ტექნიკა, მეთოდები და ხერხები;
- მართვის სისტემის სტრუქტურული ელემენტები და სხვა.

რა მიმართებაშია ერთმანეთთან მართვა და მენეჯმენტი? ზოგადად ერთი მეცნიერის აზრით, ისინი არ არიან იდენტური ცნებები. რადგან მათი შეხედულებით მენეჯმენტი ძირითადად შეიცავს ფირმის მართვის თანამედროვე პრინციპებს და მართვის მეცნიერების ერთ-ერთი მიმართულებაა, ისევე როგორც სახელმწიფო მუნიციპალური, ეკონომიკური მართვა. შესაბამისად, ცნება მართვა, თავისი შინაარსით რამდენადმე ფართოა მენეჯმენტის ცნებაზე და ისინი ერთმანეთს მიემართებიან, როგორც მთელი და ნაწილი.

თუმცა, არსებობს სხვა მოსაზრებებიც. ზოგიერთი სპეციალური სტი ამ ცნებებს იდენტურად მიიჩნევს. მაგ., პიტერ დრუკერი მიიჩნია, რომ მენეჯმენტი ყველა ორგანიზაციის სპეციფიურ და განმსაზღვრელი სტრუქტურაა. სტრუქტურის, ორგანიზაციის, ხასიათის მიხედვით გამოიყოფა სტრატეგიული სახელმწიფო, კერძო კომერციული და არაკომერციული, სამეწარმეო, ფინანსური და ა.შ. მენეჯმენტი. თანამედროვე ეტაპზე ბევრი სახელმწიფო და არასახელმწიფო ორგანიზაცია წარმატებით იყენებს მენეჯმენტის პრინციპებსა და მეთოდებს.

მართვა რთული სისტემაა. მართვის სისტემაში შედის:

1. მართვის სუბიექტი – ანუ პირი, პირთა ჯგუფი, სპეციალურად უფლებამოსილი ორგანო, რომლებიც ზემოქმედებენ სამართავ სისტემაზე მისი ფუნქციონირებისა და დასახული მიზნისკენ მოძრაობის მიზნით. მართვის სუბიექტი ახორციელებს მართვას, ორგანიზაციულ მოღვაწეობას, იღებს გადაწყვეტილებას და უზრუნველყოფს დასახული მიზნების შესრულებას.
2. მართვის ობიექტი – არის საზოგადოება და მისი ელემენტები (სახელმწიფო, რეგიონი, მუნიციპალური წარმონაქმნი, დარგი, ორგანიზაცია, საწარმო, შრომითი კოლექტივი, ოჯახი, პიროვნება და ა.შ.), რომელზეც მიმართვა

ფუნქციონირებისა და განვითარების უზრუნველყოფისთვის, მიმართულია მართვის სუბიექტის ზემოქმედება. მართვის ობიექტს მართვად სისტემასაც უწოდებენ. მართვის ობიექტების კლასიფიცირება ხდება შემდეგი საფუძველით:

– მართვის ზემოქმედების მასშტაბისა და დონის მიხედვით, მართვის ობიექტებად გამოდიან მსოფლიო თანამეგობრობა, ქვეყანა, რეგიონი, მუნიციპალური წარმონაქმნი, დარგი, ორგანიზაცია, კოლექტივი და ა.შ.;

– საზოგადოებრივი ცხოვრების სფეროების მიხედვით, მართვის ობიექტები მოიცავენ ეკონომიკურ, პოლიტიკურ, სოციალურ, კულტურულ მოღვაწეობას;

– მართვის ზემოქმედების ადრესატის მიხედვით, მართვის ობიექტები იყოფიან ქვეყნის, რეგიონის, მუნიციპალური წარმონაქმნის მოსახლეობად; სახელმწიფო და მუნიციპალური ხელისუფლების ორგანოების, სამინისტროების, ორგანიზაციების, საწარმოებისა და დაწესებულებების პერსონალად და სხვა.

– მართვის შინაარსი ანუ მართვის პროცესი; მართვის პროცესის განხორციელების წესები და რეგლამენტი; სოციალური რესურსები (მოტივაციური, ინტელექტუალური, ფორმაციული, კომუნიკაციური, დემოგრაფიული, ინოვაციური, ორგანიზაციული და ა.შ.).

12. მართვის თეორიის ძირითადი კატეგორიები:

მართვა;

მართვის სისტემა;

მართვის სუბიექტი;

მართვის ობიექტი;

მართვის პროცესში არსებული ურთიერთობები;

მართვის მიზანი;

მართვის პრინციპები;

მართვის მეთოდები;

მართვის ფუნქციები;

მართვის პროცესი;

მართვის მოდელი;

- მართვის ტექნოლოგიები;
- მართვის სტილი;
- გადაწყვეტილება;
- მართვის სრულყოფა
- მართვის რესურსები და ა.შ.

ყველა მეცნიერება თავისი საგნის შეცნობის მიზნით იმუშავებს საკუთარ მეთოდოლოგიას. მართვის თეორიის მეთოდოლოგია არის მეთოდების სისტემა, რომლებიც გამოიყენება მართვის პროცესების შეცნობისას. სხვადასხვა დონის სოციალურ სისტემებში მართვის პროცესის ფუნქციონირებისა და ამ პროცესში წარმოშობილი ურთიერთობების კანონზომიერებების შესასწავლად გამოიყენება მრავალფეროვანი მეთოდები. მათ შორის გამოვყოფთ რამდენიმეს:

ზოგადმეცნიერული მეთოდები, რომლებიც საერთოა ბევრი მეცნიერებისთვის. მათ მიეკუთვნება სისტემური მეთოდი, შედარების, ანალიზის, სინთეზის, ინდუქციის, დედუქციის მეთოდები.

მაგ. სისტემური მეთოდი საშუალებას იძლევა გავაერთიანოთ მეთოდებისა და ხერხების მთელი სპექტრი საკვლევი ობიექტის თვისებებისა და სტრუქტურების ერთიანობაში შესასწავლად, წარმოადგენს რა მას რთული სოციალური სისტემის სახით. სისტემური მეთოდი სისტემური ანალიზის საფუძველზე საკვლევი ობიექტის, როგორც ერთი მთელის, კომპლექსურ შესწავლას ახდენს. იგი გულისხმობს ურთიერთკავშირების აღრიცხვას, ცალკეული სტრუქტურული ნაწილების შესწავლას, თითოეული მათგანის როლის გამოკვეთას სისტემის ფუნქციონირების საერთო პროცესში და, პირიქით, სისტემის გავლენის დადგენას მის ცალკეულ ელემენტებზე.

სპეციალურია მეთოდები, რომლებიც მუშავდება ცალკეული სპეციალური მეცნიერების ჩარჩოებში. მათ რიცხვს მიეკუთვნება მათემატიკური, სტატისტიკური, სოციოლოგიური, ფსიქოლოგიური, კიბერნეტიკული და სხვა მეთოდები.

მართვის თეორიის მეთოდოლოგია ცვალებადია, რადგან თავად მართვის პროცესებიც მუდმივად ვითარდება და იხვეწება.

მართვის თეორიის მიზნები:

- მართვის პროცესების განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი, ტიპური ფაქტების შესწავლა, რომლებშიც შედგენილია მმართველებისა და მართულების ურთიერთმიმართება;
- მართვის პროცესების განვითარების ძირითადი ტენდენციების განსაზღვრა;
- მეცნიერულად დასაბუთებული რეკომენდაციების შემუშავება მართვის სისტემის დახვეწის მიზნით.

No. 000000

მრავალსაფეხურიანი იერარქიის მქონე როული სისტემის სახით. ყოველი საფეხური, დონე ღია სისტემაა, რომელსაც აქვს შემავალი და გამავალი არხები და დამოკიდებულია გარემოზე.

მართვის სისტემაში განსაკუთრებული ადგილი უკავია მიზნებს. სახელმწიფო მართვის პროცესში დღევანდლობის ზოგადი მიზნებია: ეკონომიკურ-სოციალური სისტემის და, შესაბამისად, საზოგადოების უსაფრთხოების, სახელმწიფოს მთლიანობისა და ქმედუნარიანობის დაცვა.

სახელმწიფო მართვის უმნიშვნელოვანესი ბაზაა რესურსები ანუ კადრები. ყველაზე მეტად 'ქვეყანას სჭირდება კომპეტენტური მმართველები, რომლებიც შეძლებენ ახალი რეალიზაციის გაცნობიერებას და სახელმწიფოს იმ პოტენციური შესაძლებლობების დანახვას, რომელთა რეალიზაცია ქვეყანას ახალ გზებზე გაიყვანს. დღეს სახელმწიფო მოხელეს უზარმაზარი ფუნქციები ეკისრება, ამიტომ ენიჭება დახვედრის ქვეყნებში უდიდესი მნიშვნელობა სახელმწიფო მოხელეთა მომზადებას. შევეცადოთ ჩამოვაყალიბოთ XXI საუკუნის დასაწყისის სახელმწიფო მოღვაწეობის ძირითადი მახასიათებლები:

- სოციალურ-პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური ღია-გნოსტიკის თანამედროვე მეთოდების გამოყენებით სახელმწიფო პროგრამების შემუშავება, განხორციელება და შეფასება;
- საზოგადოების განვითარების პოზიტიური და ნეგატიური ტენდენციების პროგნოზირება და პრაქტიკულ მოღვაწეობაში მათი გათვალისწინება;
- ცვლილებებისა და სიახლეების საჭიროების განსაზღვრა და მათი რეალიზაციისთვის პრაქტიკული ღონისძიებების განხორციელება;
- სახელმწიფოს სოციალური, პოლიტიკური და ეკონომიკური მაჩვენებლების განზოგადება და ანალიზი;
- ქვეყნის, რეგიონის, სოციალურ-პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური პროცესების შესწავლა მართვის ოპტიმალური მეთოდების და კონკრეტული გადაწყვეტილებების შემუშავების მიზნით და სხვა.

3. სახელმწიფო მართვის თეორიის განვითარება

მმართველობითი აზრის განვითარება. თითქმის ორი ათასწლეულის განმავლობაში სოციალური მეცნიერებები ერთიან სისტემაში იყო მოქცეული. მხოლოდ XIX საუკუნის პირველი ნახევრიდან შეიძლება საუბარი საკუთრივ პოლიტიკური მეცნიერების დასაწყისზე და ეს უკავშირდება გერმანიის სამართლებრივ სკოლას, რომელმაც მიზნად დაისახა სახელმწიფოს შესწავლა. სიმბოლურად, პოლიტოლოგიის დაბადებად მიიჩნევენ 1880 წელს, როცა კოლუმბიის კოლეჯმა (დღევანდელმა უნივერსიტეტმა) მიიღო გადაწყვეტილება შეექმნა პოლიტიკური მეცნიერების სკოლა. თუმცა, მაშინ სახელმწიფო მართვა ცალკე დისციპლინად არ იყო გამოყოფილი.

სტ. ჯორჯ-უმცროსის წიგნში "მმართველობითი აზრის განვითარება" აღწერილია მმართველობითი აზრის განვითარება ჩვენს წელთაღრიცხვამდე 5000 წლიდან მოყოლებული, მას შემდეგ, რაც შუმერებმა გამოიგონეს ღურსმული დამწერლობა, რითიც მოვლენათა რეგისტრაციას ჩაეყარა საფუძველი, გასული საუკუნის 50-იან წლებამდე, როცა მართვაში განსაკუთრებული ადგილი დაიკავა მეცნიერებამ ადამიანის ქცევის შესახებ. თუმცა, მართვის პროცესების თეორიული გაანალიზება არათანაბრად მიმდინარეობდა. ამასთან ერთად, უნდა გვახსოვდეს ფ. ტეილორის სიტყვები, რომ მეცნიერული მართვის ხელოვნება – ეს არის ევოლუცია და არა გამოგონება.

იმ მეცნიერული მიმართულებებიდან, რომლებმაც არსებითი წვლილი შეიტანეს მართვის თეორიისა და პრაქტიკის განვითარებაში, დღეისათვის ცნობილია ოთხი ყველაზე მნიშვნელოვანი:

- მიმართულება, რომელიც, თავის მხრივ, ოთხ სხვადასხვა სკოლას გამოყოფდა: მეცნიერული მართვის; ადმინისტრაციული მართვის; ადამიანური ურთიერთობებისა და ქცევის შესახებ მოძღვრების; რაოდენობრივი მეთოდების ანუ მართვის მეცნიერების სკოლებს;
- პროცესული მიდგომა;
- სისტემური მიდგომა;
- სიტუაციური მიდგომა.

1. მეცნიერული მართვის სკოლა (1885-1920) უკავშირდება ფ. ტეილორის, ფრენკისა და ლილია გილბერტის და პენრი პანტის ნაშრომებს. მეცნიერული მართვისადმი ინტერესის ნამდვილი აფეთქება მოხდა 1911 წელს, როცა ამერიკელმა ინჟინერმა და მეკლევარმა ფრედერიკ უ. ტეილორმა (1856-1915) გამოაქვეყნა წიგნი "მეცნიერული მართვის პრინციპები". ტეილორს მიიჩნევენ მეცნიერული მართვის კლასიკური თეორიის ფუძემდებლად. მან დაასაბუთა მართვისადმი მეცნიერული მიდგომის აუცილებლობა.

2. ადმინისტრაციული მართვის სკოლის (1920-1950) წარმომადგენელთა - ა. ფაიოლის, ლ. ურვიკის, ჯ. მუნის - მიზანი იყო მართვის უნივერსალური პრინციპების შექმნა. ადმინისტრაციული მართვის სკოლის ერთ-ერთი ყველაზე გამოჩენილი წარმომადგენელი ანრი ფაიოლი (1841-1925) მართვას განიხილავდა, როგორც უნივერსალურ პროცესს, რომელიც რამდენიმე ურთიერთდაკავშირებული ფუნქციისგან შედგებოდა: დაგეგმარების, ორგანიზაციის, განკარგვის, კოორდინაციისა და კონტროლისგან. მანვე ჩამოაყალიბა მართვის 14 პრინციპი, რომლებიც ფართოდ გამოიყენება მართვის თანამედროვე თეორიასა და პრაქტიკაში. ფაიოლმა, ფაქტობრივად, შექმნა მართვის "ზოგადი თეორიის საფუძვლები".

3. 1930-50 წლებში აქტიურად ვითარდება მართვის თეორიის ახალი სკოლა - "ადამიანურ ურთიერთობათა დოქტრინა", რომელიც ადამიანურ ფაქტორს ეფექტური ორგანიზაციის ძირითად ელემენტად განიხილავდა. მისი ერთ-ერთი ფუძემდებელი იყო ამერიკელი სოციოლოგი და ფსიქოლოგი ელტონ მეიო (1880-1949). "ადამიანურ ურთიერთობათა სკოლა" ჩამოყალიბდა XX საუკუნის 30-იან წლებში. ამ სკოლის წარმომადგენლებმა ყურადღება მიაქციეს ფსიქოლოგიური ფაქტორების ანალიზს, ფსიქოლოგიურ სამუშაო კლიმატს და მოტივაციის გაძლიერებას, დაამუშავეს სახელმწიფო მართვისთვის საჭირო მოტივაციური მოდელები. მაგრამ ეს მეთოდები უფრო მეტად გამოიყენება პერსონალის მართვისთვის, თუმცა ნაკლებად ეფექტურია მართვის ოპერატიულ და სტრატეგიულ სფეროებში. თანამედროვე ამერიკელ ავტორებს ადამიანურ ურთიერთობათა დოქტრინა შემდეგ პოსტულატებამდე დაჰყავთ:

- საჭიროა მართვის ისეთი მეთოდების შექმნა, რომლებიც დაარეგულირებენ ადამიანთა ქცევას ჯგუფში, ორგანიზაციაში;

- ადამიანის ბუნებასთან შეუთავსებელია დაქვემდებარებისა და ორგანიზაციული პროცესების ფორმალიზაციის მკაცრი იერარქია, ამიტომ, საჭიროა მართვის ისეთი მეთოდების შემუშავება, რომლებიც ფართოდ გამოიყენებენ პიროვნების ფსიქოლოგიურ და ემოციურ თავისებურებებს, მის ინტელექტუალურ პოტენციალს.

ამ სკოლის მეორე - ქცევითი, ბიპევიორისტული მიმართულების (1950 წლიდან დღემდე) გამოჩენილ წარმომადგენელთა შორის არიან ა. არჯირსი, რ. ლაიკერტი, ჯ. მაკკერგორი, ფ. გერცბერგი. ისინი იკვლევდნენ სოციალური ურთიერთქმედების, მოტივაციის, ავტორიტეტისა და ძალაუფლების ხასიათის, ლიდერობის, ორგანიზაციული სტრუქტურის, ორგანიზაციაში კომუნიკაციის სხვადასხვა ასპექტებს. ამ სკოლის ძირითადი მიზანი იყო ქცევის შესახებ მეცნიერების სწორად გამოყენების საფუძველზე, ორგანიზაციის ეფექტურობის გაზრდა მისი ადამიანური რესურსების ეფექტურობის ამაღლების გზით.

XX საუკუნის 70-იანი წლებიდან ადამიანური ურთიერთობების მართვა კონსტრუირდა მართვის სპეციალურ ფუნქციად, სახელწოდებით: "პერსონალის მართვა".

4. მართვის მეცნიერების სკოლის (1950 წლიდან დღემდე) ჩამოყალიბება კიბერნეტიკის წარმოშობას უკავშირდება. ის განვითარდა სამხედრო და ლოგიკური პრობლემების გადაჭრისას რაოდენობრივი ანალიზის ფართოდ გამოყენების შედეგად. მაგალითად, ინგლისელები იძულებულნი იყვნენ გამოენახათ თავისი საბრძოლო გამანადგურებლების შეზღუდული რაოდენობის ეფექტურად გამოყენების მეთოდი, რათა თავიდან აეცილებინათ მათი მასობრივი განადგურება გერმანელთა საჰაერო დარტყმების დროს. მოგვიანებით, ევროპაში მოკავშირეთა გადასხმის უზრუნველსაყოფად საჭირო გახდა საბრძოლო შეიარაღების მიწოდების მაქსიმიზაციის მეთოდის გამონახვა. ამ გამოკვლევებში ჩართულნი იყვნენ ეკონომიკის, სტატისტიკის, მათემატიკის, საინჟინრო საქმისა და პოლიტიკური მეცნიერების სპეციალისტები. რაოდენობრივი მეთოდების სკოლის ძირითადი

მახასიათებელი არის სიტყვიერი განხილვისა და აღწერითი ანალიზის შეცვლა მოდელებით, სიმბოლოებითა და რაოდენობრივი მნიშვნელობებით. უნდა აღინიშნოს, რომ რაოდენობრივი მეთოდების სკოლის გავლენა მართვის პრაქტიკაზე ჯერ კიდევ გაცილებით ნაკლებია, ვიდრე ქცევითი მიდგომისა.

5. **პროცესული მიდგომა** მართვას განიხილავს, როგორც მართვის ურთიერთდაკავშირებული ფუნქციების უწყვეტ სერიას, რომელთაც აერთიანებთ კომუნიკაციისა (ანუ ინფორმაციის გაცვლის) და გადაწყვეტილების მიღების დამაკავშირებელი პროცესები. ფაიოლის მიერ კლასიფიცირებული მართვის ფუნქციები ზემოთ უკვე მოვიხმეთ. არსებობს ფუნქციათა სხვაგვარი ჩამონათვალიც. მათ მიაკუთვნებენ: დაგეგმვას, ორგანიზაციას, განკარგვას, მოტივაციას, ხელმძღვანელობას, კოორდინაციას, კონტროლს, კომუნიკაციას, კვლევას, შეფასებას, გადაწყვეტილების მიღებას, პერსონალის შერჩევას და სხვა.

6. **სისტემური მიდგომა.** *სისტემათა თეორია საშუალებას იძლეოდა ორგანიზაცია დაგეგნაზა, როგორც შემადგენელი ნაწილების მთლიანობა, რომლებიც, თავის მხრივ, დაკავშირებულია გარე სამყაროსთან. ეს კი საშუალებას იძლევა ურთიერთდაკავშირები სახელმწიფო მართვის სისტემაში და სისტემასა და საზოგადოებას შორის, განვიხილოთ როგორც ერთი მთლიანობა.* მართვის რთული პრობლემების გადასაჭრელად საჭიროა სხვადასხვა მეთოდების სინთეზი ანუ სისტემური ანალიზი. ფაქტები უნდა განვიხილოთ არა ცალკე აღებული, არამედ ერთმანეთთან ურთიერთდაკავშირში. პრობლემის გადაწყვეტის პროცესი უნდა დავიწყოთ მიზნის ზუსტი ფორმულირებით. ამასთან, მთელი პრობლემა უნდა განვიხილოთ როგორც ერთი მთლიანობა შესაძლო შედეგებისა და ურთიერთდაკავშირების ჯაჭვის გათვალისწინებით. აუცილებელია მიზნის მიღწევის ალტერნატიული გზების გამოვლენა და ანალიზი. სისტემურ ანალიზში ძირითადი პროცედურაა განზოგადებული მოდელის აგება, რომელიც ასახავს რეალური სიტუაციის ამსახველ ყველა ფაქტორს და ურთიერთდაკავშირებს, რომლებიც შეიძლება განხდეს გადაწყვეტილების განხორციელების პროცესში. მიღებული მოდელებიდან ამოირჩევა ყველაზე ეფექტური, ნაკლები

დანახარჯებით, გამძლე სხვადასხვა ზემოქმედების მიმართ. გამოიყენება აგრეთვე სტრუქტურულ-ფუნქციონალური ანალიზი, რომელიც შეისწავლის სოციალური ფაქტორების (მაგ., სქესი, ასაკი, განათლება) გავლენას მმართველობითი ფუნქციების განხორციელებაზე. თუმცა, სისტემური მიდგომა არ განსაზღვრავს ძირითად ცვლადებს, რომლებიც გავლენას ახდენენ მართვის სისტემაზე ანუ სრულად ვერ ასახავს საზოგადოებაში მიმდინარე ცვლილებებს.

7. **სიტუაციური მიდგომა.** მართვის სიტუაციური თეორიის მიზანია მართვის თეორია აქციონ მმართველობითი მოდელის პრაქტიკად. მართვის ამერიკელი სპეციალისტი რ. მოკლერი მიუთითებს, რომ კონკრეტული სიტუაციები, რომელშიც მოქმედებს მმართველი, იმდენად მრავალფეროვანია, რომ შეუძლებელია მათი გაანალიზება მართვის თანამედროვე თეორიებით. მას მიაჩნია, რომ საჭიროა სიტუაციური პრინციპების შემუშავება, რომლებიც გამოსადეგი იქნება მართვის კონკრეტულ სიტუაციებში. აქედან გამომდინარე, სიტუაციური მიდგომა მიიჩნევს, რომ მართვის ამა თუ იმ მეთოდის გამოყენებას სიტუაცია განაპირობებს. ანუ, ზოგადად, სიტუაციური მეთოდი განიხილავს, ცვლადების და მათი გავლენის როლს მართვის სისტემაზე. მისი ცენტრალური იდეაა სიტუაციის ანუ იმ კონკრეტული გარემოებების ნაკრების ანალიზი, რომლებიც გავლენას ახდენენ კონკრეტულ ადმინისტრაციულ ორგანიზმზე. განსაკუთრებული როლი ენიჭება “სიტუაციურ აზროვნებას” ანუ სიტუაციის შეფასების უნარს. სიტუაციის არჩევისას ისაზღვრება მისი მიზანი და მიღწევის გზები, მუშავდება ალტერნატიული კომბინაციები და გადაწყვეტილებები. სიტუაციური ანალიზის ძირითადი დამსახურებაა სიტუაციური ცვლადების ძირითადი სახეების დადგენა.

სახელმწიფო ორგანიზაციების ძირითადი შიდა სიტუაციური ცვლადებია:

- მიზნები,
- ამოცანები,
- სტრუქტურები,
- ტექნოლოგია,
- თანამშრომლები.

- გარე სიტუაციური ცვლილებები
- პოლიტიკური პროცესი,
- ეკონომიკური ვითარება,
- სოციალ-კულტურული ცვლილებები,
- ჯგუფური ინტერესის გავლენა.

ხელმძღვანელმა უნდა შესძლოს სიტუაციის სწორი ინტერპრეტირება, უნდა განსაზღვროს რომელი ფაქტორებია ყველაზე მნიშვნელოვანი მოცემულ სიტუაციაში და რას მოიტანს რომელიმე ზემოთ მითითებული ცვლადის შეცვლა. ამასთან, უნდა შევძლოთ ისეთი მეთოდების გამოყენება, რომელიც იწვევს ყველაზე ნაკლებ უპეგებას, რათა მიზანს ყველაზე ეფექტური გზით მივაღწიოთ.

ეტაპების მიხედვით სახელმწიფო მართვის თეორიის განვითარება ასე გამოიყურება: სახელმწიფო მართვის საკითხების თეორიულ დამუშავებას საფუძველს უყრის 1887 წელს ჟულ რუსონი (შემდეგში აშშ-ის პრეზიდენტი) შრომაში “ადმინისტრირების შესწავლა”. მან დაამუშავა ადმინისტრაციული მართვის ეფექტურობის მოდელი, რომლითაც საჭიროდ მიიჩნეოდა ბიზნესის ორგანიზაციის და მართვის მეთოდების სახელმწიფო მართვაში გამოყენებას. ამასთან, იგი მიიჩნევდა, რომ კანონმდებლებსა და აღმასრულებლებს შორის ურთიერთობა სახელისუფლო სისტემის არსს წარმოადგენდა. ადმინისტრირების ახალი მეთოდების დამკვიდრებისთვის XX საუკუნის 20-იან წლებში აშშ-ში შეიქმნა მუნიციპალური კვლევების ბიურო.

თუმცა სახელმწიფო მართვის თანამედროვე შესწავლის ათვისების წერტილად ითვლება უდიდესი გერმანელი სოციოლოგის მაქს ვებერის შრომა “საზოგადოება და მუშრუნობა”, სწორედ ვილსონისა და ვებერის შრომებით იწყება სახელმწიფო მართვის, როგორც დამოუკიდებელი მეცნიერების პირველი ეტაპი. 1916 წელს ვაშინგტონში იხსნება სახელისუფლო კვლევების პირველი ინსტიტუტი, რომლის მიზანი იყო სახელმწიფო მართვის სფეროსადმი სისტემურ-ანალიტიკური მიდგომის ჩამოყალიბება.

მეორე ეტაპი გრძელდება 20-50-იან წლებში, როცა ჩამოყალიბდა სახელმწიფო მართვის ცნობილი თეორიები, “კლასიკური სკოლის” (ძირითადი პოსტულატებია: მეცნიერება და

ცოდნა - “ტრადიციული ჩვევების” ნაცვლად; თანამშრომლობა - ინდივიდუალიზმის ნაცვლად; მაქსიმალური შრომისნაყოფიერება) და “ადამიანურ ურთიერთობათა სკოლის” სახით. მათი მიზანი იყო სახელმწიფო მართვის პრინციპების შემუშავება.

სახელმწიფო მართვის მეცნიერების განვითარების მესამე ეტაპი გახული საუკუნის ორმოცდაათიანი წლებიდან დაიწყო და დღემდე გრძელდება. მისი თანამედროვე მიმართულებებია ქცევითი, სისტემური და სიტუაციური. ქცევითი მეთოდის მიზანი იყო ორგანიზაციის ეფექტურობის ამაღლება ადამიანური რესურსების ეფექტურობის შედგად, რასაც ხელს შეუწყობს ქცევის შესახებ მეცნიერების სწორად გამოყენება. თუმცა, ამ მეთოდსაც “ადამიანურ ურთიერთობათა სკოლის” ნაკლი ჰქონდა.

60-იანი წლებიდან ფეხს იკიდებს სისტემური მიდგომა, 70-იან წლებიდან კი სიტუაციური მეთოდი.

80-იან წლებში შემუშავდა დინამიკური მიდგომა, სადაც ეურადლება ექვეა ურთიერთკავშირებს, როლების შესწავლას და ა.შ.

ზოგადად, სახელმწიფო მართვის თეორია მიისწრაფვის გამოავლინოს ადმინისტრაციულ საქმიანობაში ობიექტურად არსებული კანონზომიერებები, რათა ამის საფუძველზე ჩამოყალიბოს რეკომენდაციები.

მართვის ახალი პარადიგმა: მართვაზე თანამედროვე შეხედულებათა სისტემას, რომელიც XX საუკუნის 70-80 წლებში ჩამოყალიბდა, მართვის ახალ პარადიგმას უწოდებენ. პიტერ დრუკერი პარადიგმას განიხილავს, როგორც მოცემულ მეცნიერებაში დამკვიდრებულ ცნებათა სისტემას.

ძველი პარადიგმა უკავშირდება ფ. ტეილორის, ა. ფაიოლის, ე. მეიოს, ა. მასლოუს და სხვათა სახელს. ახალი პარადიგმის ავტორები არიან რ. უოტერმენი, ტ. პიტერსი, ი. ანსოფი, პ. დრუკერი და სხვები.

ახალ პარადიგმას შეესატყვისება XX საუკუნის 90-იან წლებში ჩამოყალიბებული მართვის ახალი პრინციპები:

თანამშრომელთა მიმართ ღირსეულობა;

- პასუხისმგებლობა, როგორც წარმატებული მენეჯმენტის აუცილებელი პირობა;
- კომუნიკაციები, რომლებიც ორგანიზაციას მსგავსადვენ ზემოდან ქვემოთ, ქვემოდან ზემოთ და პორიზონტალურად;
- ორგანიზაციაში პერსონალის შესაძლებლობების გამოვლენისთვის ხელსაყრელი ატმოსფეროს შექმნა;
- დროული რეაქცია გარემო პირობების ცვლილებებზე; ყველას მოსმენის უნარი, ვისთანაც საქმიანი შეხება გიხდებათ – ხელქვეითით დაწყებული ხელმძღვანელით დამთავრებული;
- მართვის ეთიკა;
- პატიოსნება და ადამიანებისადმი ნდობა;
- ორგანიზაციისა და მისი პერსპექტივის ხედვა;
- პირადი სამუშაოს ხარისხი და მისი მუდმივი სრულყოფა და სხვა.

შეიძლება ითქვას, რომ დღეს სახელმწიფო მართვის თეორია კონცენტრირებულია შემდეგ პრობლემებზე:

- სახელმწიფო მართვის ორგანიზაციის პრობლემა ეროვნულ, რეგიონალურ და ადგილობრივ დონეებზე და სახელმწიფო მართვის, როგორც ერთიანი სისტემის კოორდინირება;
- კადრები, მათი მენტალიტეტი და მუშაობის სტილი, ლიდერობის პრობლემა;
- სახელმწიფო მართვის ტექნიკა - სახელმწიფო გადაწყვეტილებების მიღება, პოლიტიკური პროგნოზირება, კრიზისული სიტუაციების მართვა, სახელმწიფო ადმინისტრაციის და მასშტაბის ურთიერთობის ტექნოლოგია და სხვა.

მართვაზე შეხედულებათა ახალი სისტემა ლიტერატურაში ცნობილია როგორც “მართვის ჩუმი რევოლუცია”.

4. სახელმწიფო მართვის სკოლები და თეორიები

4.1. სახელმწიფო მართვის ამერიკული სკოლა

სახელმწიფო მართვის თეორიაში წამყვანია ამერიკული, ინგლისური, გერმანული და ფრანგული სკოლები.

ამერიკელი მეცნიერები მიიჩნევენ, რომ მხოლოდ პრაქტიკის განზოგადების საშუალებით განვითარდება თეორიული აზროვნება. 1926 წელს აშშ-ში გამოდის წიგნი “შესავალი სახელმწიფო მართვის მეცნიერებაში”, სადაც სახელმწიფო მართვა განიხილება, როგორც უნივერსალური პროცესი, რომელიც შედგება რამდენიმე ურთიერთდაკავშირებული ფუნქციისგან. შემდეგი გამოკვლევები უკავშირდება მასლოუს სახელს. მან დაამუშავა მოთხოვნილებათა იერარქია, რომელიც შევიდა მართვის ყველა სახელმძღვანელოში. მისი კონცეფციის თანახმად, ადამიანის ქცევის მოტივები ძირითადად არის არა იმდენად ეკონომიკური, არამედ სოციალური, ეგოისტური, რომლებიც მისი შესაძლებლობების რეალიზების საშუალებას იძლევა და რომლებიც მხოლოდ ნაწილობრივ კმაყოფილება ფულის. მასლოუს თქმით, საჭირო იყო ადამიანთა ურთიერთობების მართვის მეთოდების გამოყენება. კოლექტივში საჭირო ფსიქოლოგიური კლიმატის შექმნა. კონსულტაცია თანამშრომლებთან და მუშაობაში მათი შესაძლებლობების გამოვლენა, საინტერესოა, აგრეთვე, ტრუ-მენის კონცეფცია “ინტერესთა ჯგუფების” შესახებ, რომელიც სახელმწიფო მართვაში ანალიტიკური მიზნებით გამოიყენება. “ინტერესთა ჯგუფები” არის ჯგუფები “საერთო ფასეულობებით, რომლებიც აყენებენ თავის მოთხოვნებს სახელმწიფო ინსტიტუტების საშუალებით ან პირიქით, მათ უყენებენ მოთხოვნებს”. ხაზგასასმელია, აგრეთვე, ამერიკული მართვის მეცნიერების რამდენიმე საინტერესო თეზა: 1. დაკვირვების ობიექტად უნდა იქცეს არა იმდენად ინსტიტუტები და სახელმწიფო მართვის ფორმალური მომენტები, რამდენადაც ადამიანთა ქმედებები, მიმართული ოპტიმალური მართვის მისაღწევად. მართვის პროცესში ადამიანის ქცევაში შეიძლება გამოვლინდეს განმეორებადი ელემენტები, რომელთა განზოგადება და სისტემატიზაცია შეიძლება ქცევის თეორიის ფარგლებში და მას აქვს ახსნითი და საპროგნოზო ფასეულობა. 2. მონაცემები და მათი ინტერპრეტაცია უნდა გამოვიყენოთ, როგორც პიპოთეტიური – ისინი კრიტიკულად უნდა შევისწავლოთ და შევა-რჩიოთ, რათა მივიღოთ პრობლემის გადაჭრის ზუსტი მეთოდი.

მაკრეგორის თეორიის მიხედვით, მართვის სტრატეგია ეყრდნობა იმას, თუ როგორ წარმოუდგენია მმართველს თავისი როლი რიგით თანამშრომლებთან დამოკიდებულებაში. ამის მიხედვით მან ჩამოაყალიბა ორი თეორია: პირველი – მართვის X სტატიკური სტრატეგია, რომლის ძირითადი პოსტულატებია:

- საშუალო მოხელეს არ უყვარს შრომა და ცდილობს თავიდან აიცილოს იგი;
- აქედან გამომდინარე, მოხელეთა დიდი ნაწილი საჭიროა აიძულო, აკონტროლო, მიმართულება მისცე და დასჯის ფორმები შემოიღო, რათა მათ იმუშაონ მაქსიმალურად ორგანიზაციის მიზნების მისაღწევად;
- საშუალო მოხელეს ურჩევნია, რომ მას მართავდნენ, ცდილობს აიცილოს პასუხისმგებლობა, ნაკლებ ამბიციურია და ყველაფერს ურჩევნია საკუთარი უსაფრთხოება;
- მისი შესაძლებლობების შემდგომი დახვეწა შეუძლებელია და აქტიურობა - შეზღუდული.

მეორე თეორია – მართვის Y დინამიკური სტრატეგია, რომელსაც თავად მაკრეგორი უფრო მოქნილად და ეფექტურად მიიჩნევს. ამ თეორიის პოსტულატებია:

- კონტროლი და დასჯის სანქციები არ არის ერთადერთი საშუალება, რათა ადამიანის შესაძლებლობები ორგანიზაციის მიზნების განსახორციელებად მიმართოს;
- მოხელეს შეუძლია საკუთარი თავი აკონტროლოს, თუ იგი მიისწრაფვის მიზნისკენ, რომლის შესრულებაშიც დაინტერესებულია;
- მის წინაშე დაყენებული მიზნების მისაღწევად დახარჯული ენერგია მოსალოდნელი “ანაზღაურების” (არა მხოლოდ ფინანსურის) პროპორციულია, საშუალო მოხელე შესაბამისი მომზადებითა და არსებული პირობებით არა მხოლოდ იღებს თავის თავზე პასუხისმგებლობას, არამედ მიისწრაფვის მისკენ;
- ორგანიზაციის არაეფექტური მუშაობა განპირობებულია ცუდი მართვით და არა ცუდი პერსონალით (განსხვავებით პირველი შემთხვევისგან).

შემდეგი თეორიაა გერცბერგის მოტივაციური ჰიგიენა, რომლის მიხედვითაც, შრომა, რომელსაც მოხელისათვის მოაქვს დაკმაყოფილება, ხელს უწყობს მის ფსიქიკურ ჯანმრთელობას. გერცბერგმა ფაქტორები, რომლებიც აისახება შრომითი ქცევის მოტივებზე, ორად გაყო: შრომით დაკმაყოფილების ხელისშემწეობი და ხელისშემშლელი ფაქტორები. პირველს მიეკუთვნება – შრომითი წარმატებები; დამსახურებების აღიარება; თავად შრომის პროცესი; პასუხისმგებლობის ხარისხი; სამსახურებრივი წინსვლა; პროფესიული ზრდა. ამ თეორიის მიხედვით, ერთ-ერთი ამ ფაქტორის არსებობა ხელს უწყობს მოხელის შრომითი ქცევის დადებითი მოტივების გაძლიერებას, რადგან ზრდის სამსახურით, შრომით დაკმაყოფილების ხარისხს. ის მიიჩნევდა, რომ ყველაზე ეფექტურია შრომის შინაარსის გამრავალფეროვნება. ანუ მოხელეს უნდა მისცე დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების შესაძლებლობა, წინსვლის პერსპექტივები და ა.შ. ხელისშემშლელი ფაქტორები უკავშირდება სოციალურ-ფსიქოლოგიურ კლიმატს ორგანიზაციაში. თუ ჩამოთვლილი ფაქტორებიდან რომელიმე არაადეკვატურია, ეს იწვევს მოხელის უკმაყოფილებას და ამცირებს მის შრომის ნაყოფიერებას და ზრდის საქმიანობით უკმაყოფილებას. ასეთებია: სამუშაოს შენარჩუნების გარანტია; სოციალური სტატუსი; შრომის პირობები; უშუალო უფროსის დამოკიდებულება; პირადი მიდრეკილებები; ადამიანთაშორისი ურთიერთობები; ხელფასი. თუმცა, გერცბერგის თეორია ამართლებს, როცა საუბარია კონკრეტულ ორგანიზაციებზე. როცა, ზოგადად, საზოგადოების მართვაზეა საუბარი, აქ მმართველობითი ურთიერთობების ხასიათი განისაზღვრება არა ცალკეული პიროვნებების ფსიქოლოგიური სამყაროთი, არამედ პირიქით, საზოგადოებრივი ურთიერთობები ხდება პიროვნების სოციალურ-ფსიქოლოგიური სტრუქტურის განმსაზღვრელი.

მოდერნიზტების მეთოდები: ისინი იყენებენ კიბერნეტიკის, ფიზიკის და მათემატიკის მეთოდებს, სტატისტიკას, იმიტაციურ და აბსტრაქტულ მოდელებს, კონტენტ-ანალიზს; თამაშების თეორიას და ა.შ.

სოციალური სტაბილურობის შენარჩუნება თანდათან განმსაზღვრელი თვისება ხდება სახელმწიფო მართვის ამერიკულ სკოლაში.

ამერიკელებმა გამოყვეს სახელმწიფო მართვისთვის დამახასიათებელი ორი თვისება: განაწილება და ინტეგრაცია. ინტეგრაცია აქცენტს აკეთებს მიზნებზე და მიზნების ურთიერთკავშირზე, რაც ქმნის სახელმწიფო მართვის სტაბილურობას, განაწილება კი აქცენტს აკეთებს საშუალებებზე და იწვევს კონფლიქტს მართვის პროცესში. განაწილებას ექვემდებარება – პერსონალი, ჯილდოები (საჩუქრები) და საშუალებები – ტრანსპორტი, ბინა, მატერიალური კეთილდღეობა, წარმოების საშუალებები, მათ შორის, ყველაზე მნიშვნელოვანია – ფული და ძალაუფლება. პერსონალის განაწილებისთვის აუცილებელია სისტემის შემუშავება, რომელიც ადამიანებს ერთი პოზიციიდან მეორეზე გადასვლის საშუალებას მისცემს. პერსონალის განაწილებაში იგულისხმება სახელმწიფო მოხელეების სწავლება, დანიშვნა და შერჩევა. არსებობს პერსონალის განაწილების სხვადასხვა პრინციპები: უნივერსალიზმი, პარტიკულარიზმი, მიღწევების მეთოდი და სხვა. უნივერსალიზმი ნიშნავს, რომ ადამიანები საყოველთაო სტანდარტებით შეფასდებიან, მაგ. განათლება, კვალიფიკაცია, სტაჟი და ა.შ. პარტიკულარიზმი ნიშნავს ადამიანთა შერჩევას სპეციფიკური ჯგუფური სტანდარტებით, მათ შორის, სოციალური წარმომადგენლობა, პოლიტიკური მოღვაწეობა, ნაციონალიზმი. ჯილდოებში იგულისხმება პრესტიჟის სიმბოლური ელემენტები. სახელმწიფო მართვაში ყველაწარმოადგენს და როლი მეტ-ნაკლები პრესტიჟით ხასიათდება.

4.2. სახელმწიფო მართვის ევროპული სკოლა ინგლისური სკოლა

დიდ ბრიტანეთში სახელმწიფო მართვის შესწავლა დაიწყო XIX ს-ის დასასრულს, როცა ლონდონის უნივერსიტეტში დაარსდა ლონდონის ეკონომიკურ და პოლიტიკურ მეცნიერებათა სკოლა. XX ს-ის 30-იანი წლებიდან ინგლისურ სკოლაში გამეფდა სახელმწიფო მართვის ბიპვეორისტული მეთოდები. მათ შორის, გამოიყოფა ორი ტენდენცია: სოციოლოგიური და ეკონომიკური. ეკონომისტები სახელმწიფო მართვას განიხილავდნენ, როგორც ადამიანთა მოღვაწეობის გარკვეულ სფეროს, რომელიც დაიყვანება მაქსიმალური მოგების მიღების მისწრაფებისკენ. სოციოლოგები, პირიქით, სახელმწიფო მოღვაწეობაში ხედავდნენ კულტურული ტრადიციების გავლენას.

1908 წელს ინგლისელმა ფსიქოლოგმა ჯ. უოლესმა პირველმა დააყენა სახელმწიფო მართვაში პროპაგანდისტული სიმბოლოების საკითხი.

სოციოლოგიური მიმართულების უდიდესი წარმომადგენლები იყვნენ ე. ბერნეი, ი. ბერლინი, უ. რიზი, რ. როუზი. ი. ბერლინის აზრით, სახელმწიფო მართვის ფილოსოფიაში ძირითადი პრინციპია "მორჩილება და ძალადობა". საზოგადოებაში კონსენსუსის არსებობა-არარსებობას სახელმწიფო ხელისუფლების ავტორიტეტის თაობაზე, რ. როუზი მიიჩნევს ნებისმიერი სახელმწიფო სისტემის ძირითად საკითხად. სახელმწიფო ხელისუფლების ავტორიტეტი შეიძლება გაიზომოს, ერთის მხრივ, მოქალაქეების მხრიდან მხარდაჭერის ხარისხით, მეორეს მხრივ, იმით, თუ რამდენად ემორჩილებიან ისინი მათ კანონებს. ე. ბერნი განიხილავს სახელმწიფო მართვაში პასუხისმგებლობის სამეგვარ გაგებას: პასუხისმგებლობა საზოგადოებრივი აზრის წინაშე, გააზრებული სახელმწიფო პოლიტიკის გატარება, რომელიც დაფუძნებულია პრობლემის ყოველმხრივ ანალიზზე; პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე, ბერნის აზრით, ინგლისური პოლიტიკური კულტურა, ძირითადად, მეორე ტიპის პასუხისმგებლობას იზიარებს, როცა მთავრობა მიდის პოპულარობის დაკარგვასკენ კი იმ კურსის განსახორციელებლად, რომელიც მას განსაკუთრებით საჭიროდ მიაჩნია. ბერნი მიიჩნევს, რომ ინგლისური სახელმწიფოებრივი სისტემა საზოგადოებრივ აზრზე შემოქმედების საშუალებას ქმნის: "მთავრობას შეუძლია და უნდა მოინახოს კომპრომისი საზოგადოების წამყვან ჯგუფებთან, მან უნდა აღზარდოს საზოგადოება, რომ მან გაიზიაროს მოტივები, რომლებიც ამოძრავებს ხელისუფლების მოღვაწეობას".

ეკონომიკური მიმართულება. ეკონომისტები სახელმწიფო მართვას განიხილავდნენ, როგორც ადამიანების რაციონალური მოღვაწეობის სფეროს. ცნობილმა ინგლისელმა პოლიტოლოგმა ბ. ბინმა დაამუშავა სახელმწიფო ხელისუფლების "ეკონომიკური ტიპის" კონცეფცია, რომელიც ხორციელდება მუქარების და დაპირებების გზით. სახელისუფლო ურთიერთობებს ბარი განიხილავს მოგებისა და დანაკარგების ცნებებში. ის მიიჩნევს, რომ სახელისუფლო ურთიერთობები არის მხოლოდ მაშინ, როცა ერთი მხარე მათი შენარჩუნებით უფრო მეტად იგებს, ვიდრე მეორე და რომელსაც აქვს შესაძლებლობა მეორის მორჩილება მინიმალური დანაკარგების ფასად მოიპოვოს.

მორჩილების გასახომად ბარი შემდეგ კრიტერიუმს გვთავაზობს: A-ს დამორჩილება B-ს ძალაუფლების მიმართ მით უფრო მეტია, რამდენადაც მეტია მათ შორის დაშორება მოცემულ საკითხზე. ამასთან, A უმორჩილება B-ს იმ შემთხვევაში, თუ მისთვის დათმობის ფასი ნაკლებია იმ დანაკარგებზე, რომელიც შეიძლება მან განიცადოს B-ს მიერ სანქციების განხორციელების შემთხვევაში.

ბოლო ხანს ინგლისურ სკოლაში წარმოიშვა "რბილი აზროვნების" სისტემა, რომელიც საშუალებას იძლევა მმართველობითი პროცესი შევისწავლოთ სტრუქტურების, სხვადასხვა შეხედულებების და პოზიციების კვლევისა და კონკრეტულ სიტუაციებში მათი კანონზომიერების განხილვის საშუალებით. ამ მიმართულების ხელმძღვანელის პიტერ ჩეკლენდის აზრით, ერთადერთი საშუალება შეისწავლო მოღიაობა, არის – შეხედო მას, რაც შეიძლება ბევრი თვალთახედვით.

კიდევ ერთი ახალი მიმართულებაა ორგანიზაციული კიბერნეტიკა. შ. ბიერმა შემოიტანა ორგანიზაციული კიბერნეტიკის ცენტრალური ცნება: "ბალანსირებული სისტემა", რომლის მიხედვითაც ორგანიზაციის მიზანია კომპრომისი გარემოს მოთხოვნებსა და მის შიდა ფუნქციებს შორის, ორგანიზაციის სტრატეგია კი შეიძლება განისაზღვროს, როგორც ბალანსის სტრატეგია.

სახელმწიფო მართვის ფრანგული სკოლა

სახელმწიფო მართვის თეორიის კლასიკოსად საფრანგეთში ითვლება ანრი ფაიოლი. იგი XX საუკუნის პირველი მეოთხედის ყველაზე მნიშვნელოვანი ფიგურაა ევროპაში მართვის თეორიაში. მისი "ადმინისტრაციის თეორია" გამოქვეყნდა წიგნში "საერთო და სამრეწველო მართვა". ფაიოლს ეკუთვნის მართვის კლასიკური, მეცნიერული განმარტება: "მართვა ნიშნავს წინასწარ განჭვრეტას, ორგანიზებას, განკარგვას, კოორდინირებას და კონტროლირებას". წინასწარ განჭვრეტა არის მომავლის გათვალისწინება და მოქმედების პროგრამის შემუშავება; ორგანიზება არის დაწესებულების ორმხრივი – მატერიალური და სოციალური – ორგანიზმის აგება; განკარგვა არის შეკავშირება, გაერთიანება, პარმონიზირება ყველა მოქმედებისა და შესაძლებლობების, კონტროლირება არის ზრუნვა იმაზე, რომ ყველაფერი მოხდეს დამკვიდრებული კანონებისა და გაცემული განკარგულებების თანახმად. ფაიოლის

თანახმად, მართვა შეიცავს 6 ძირითად ჯგუფს: ტექნიკურს, კომერციულს, ფინანსურს, დაზღვევის, აღრიცხვისა და ადმინისტრირების. ამ უკანასკნელს იგი ძირითადად მიიჩნევს. მასში შედის დაწესებულების მუშაობის საერთო პროგრამები, პერსონალის შერჩევა, კოორდინირება და მოქმედების პარმონიზაცია. ფაიოლმა ჩამოაყალიბა მართვის საყოველთაოდ ცნობილი 14 პრინციპი:

1. შრომის დაყოფა;
2. ხელისუფლება. იგი მოიცავს ორ ასპექტს: განკარგულებების გაცემის უფლებას და ძალას, რომელიც აიძულებს მათ დამორჩილებას. ხელისუფლება წარმოუდგენელია პასუხისმგებლობის გარეშე, ანუ სანქციების – ჯილდოების ან დასჯის გარეშე, რომელიც მის მოქმედებას თან სდევს. პასუხისმგებლობა ხელისუფლების გვირგვინია, მისი ბუნებრივი შედეგი და აუცილებელი ნაწილი;
3. დისციპლინა, რომელიც შედგება ასპექტებისგან: მორჩილება, გულმოდგინება, მოღვაწეობა, თავის ფლობის უნარი, პატივისცემის გარეგნული ნიშნები, რომელიც დამკვიდრებულია დაწესებულებასა და კოლექტივს შორის შეთანხმებით;
4. განკარგვის ერთიანობა: თანამშრომელს შეიძლება მისცეს ორი განკარგულება ამა თუ იმ მოქმედებაზე მხოლოდ ერთმა უფროსმა;
5. ხელმძღვანელობის ერთიანობა: საჭიროა ერთი ხელმძღვანელი და ერთი პროგრამა, რომელიც ერთ მიზანს ისახავს;
6. კერძო ინტერესების დამორჩილება საზოგადოზე – სახელმწიფოს ინტერესები მოქალაქეების ინტერესებზე მაღლა უნდა იდგეს;
7. პერსონალის დაჯილდოება;
8. ცენტრალიზაცია;
9. იერარქია;
10. წესრიგი: განსაზღვრული ადგილი თითოეული პირისთვის და ყოველი პირი თავის ადგილზე;
11. სამართლიანობა;
12. პერსონალის შემადგენლობის მუდმივობა;
13. ინიციატივა - წინადადებების და გეგმების განხორციელების თავისუფლება;
14. პერსონალის ერთიანობა, რომელიც მოიცავს ურთიერთობების პარმონიას და ყველას შესაძლებლობების გამოყენებას.

საფრანგეთში სახელმწიფო მართვის თეორიის ფარგლებში წარმოიშვა, აგრეთვე, ინსტიტუტების თეორია, რომლის თანახმადაც, შესასწავლია არა მხოლოდ სახელმწიფო ინსტიტუტები, რომლებიც რეგლამენტირებულია კანონით, არამედ ძირითადად ინსტიტუტები, რომლებიც მას ნაწილობრივ იგნორირებას უწევენ, მაგ., საზოგადოებრივი აზრი, ინტერესეთა ჯგუფები, პრესა და ა.შ.

სახელმწიფო მართვის გერმანული სკოლა

ევროპული სკოლებიდან გერმანული სკოლა ერთ-ერთი ყველაზე გავლენიანია. თუმცა, იგი ძირითადად ფილოსოფიურ ტრადიციებს აგრძელებს. გამოვეყოფთ რამდენიმე მომენტს: გერმანელი თეორეტიკოსები მიიჩნევენ, რომ სახელმწიფო ჩინოვნიკებმა კარგად უნდა იცოდნენ ყველა სოციალური ფენის ინტერესები. საინტერესო მიდგომას გვთავაზობს თავისი "სოციალური განვითარების თეორიის" ფარგლებში გერმანიის წამყვანი პოლიტოლოგი დარენდორფი. მისი აზრით, როცა სახელმწიფოში არ არიან ჯგუფები, ვისაც შეუძლია პოლიტიკური ხელმძღვანელობის განხორციელება, მის ნაცვლად კი დომინირებს უსახური დემოკრატია, არსებულ პოლიტიკურ სისტემას ემუქრება ლეგიტიმურობის დაკარგვის დიდი საფრთხე; რეალური შესაძლებლობა უნდება რადიკალური რეფორმატორების ჯგუფებს დაიპყრონ პოლიტიკური ხელისუფლება.

5. სახელმწიფო, როგორც მართვადი სისტემა

5.1. სახელმწიფო, როგორც პოლიტიკის სუბიექტი

სახელმწიფო საზოგადოების პოლიტიკური ორგანიზაციის ფორმაა. მისი ძირითადი დანიშნულებაა არსებული საზოგადოებრივი წყობისა და წესრიგის დაცვა ადამიანების მოღვაწეობასა და ქცევაზე ნების, ხელისუფლების ავტორიტეტის, იძულების და სხვა მეთოდების ზემოქმედების საშუალებით. სახელმწიფოს ნიშანია განსაზღვრული ტერიტორიის არსებობა, რომელზეც ვრცელდება მისი იურისდიქცია და მართვის სისტემა.

სახელმწიფო ფუნქციონირებს მოქალაქეებსა და ხელისუფლებას შორის საზოგადოებრივი ხელშეკრულების საფუძველზე, რომელშიც თითოეული მხარე იღებს უფლებებსა და პასუხისმგებლობებს. ხელისუფლება, ხელშეკრულების ფარგლებიდან გამომდინარე, ასრულებს მმართველობით ფუნქციებს, ერთმანეთს უთავსებს ადამიანისა და სახელმწიფოს ინტერესებს, აკონტროლებს საზოგადოების წევრების მიერ კანონებისა და წესების დაცვას, ეძიებს უფლებებისა და მოვალეობების ოპტიმალური შეფარდების გზებს. მოქალაქეებიც, ასევე, ასრულებენ თავის მოვალეობებს, უფლება აქვთ კორექტივები შეიტანონ ხელისუფლების მოქმედებებში და ამ მიზნით იყენებენ მისი ორგანოებისა და თანამდებობის პირების არჩევნებს, კანონმდებლობის ცვლილებებს, სამოქალაქო დაუმორჩილებლობას და სხვა მეთოდებს. მოქალაქეების მხრიდან უფლებების აქტიური გამოყენების შედეგად მიიღწევა საზოგადოების კონტროლი ხელისუფლებაზე. ერთ-ერთი მხრიდან თავისი მოვალეობების შეუსრულებლობის შედეგად კი წარმოიქმნება კონფლიქტები, რომლებიც შეიძლება თავად ხელისუფლების არსებობას დაემუქროს.

სახელმწიფო პოლიტიკური სისტემის ცენტრალური ელემენტია. სამეცნიერო ლიტერატურაში ამ ტერმინის ორი ძირითადი განმარტებაა მიღებული: პირველის თანახმად, სახელმწიფო არის სახელმწიფო დაწესებულებების ერთობლიობა ანუ საზოგადოების მართვის აპარატი; მეორე განმარტებით, სახელმწიფო არის საზოგადოების პოლიტიკურ-სამართლებრივი ორგანიზაციის განსაკუთრებული სახე. პოლიტოლოგიაში უფრო მეტად მეორე განსაზღვრებაა მიღებული. სახელმწიფო გაიგება როგორც პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია, რომე-

ლიც ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე და მის მოსახლეობაზე ვრცელდება და ამ მიზნით იყენებს მართვის სპეციალურ აპარატს, გამოსცემს ყველასათვის სავალდებულო აქტებს და დამოუკიდებელია შიდა და გარე პრობლემების გადაჭრისას.

5.2. სახელმწიფოს ნიშნები და არსი

სახელმწიფო ხასიათდება სპეციფიური ნიშნებით, რომლებიც მას ყველა სხვა ინსტიტუტისგან განასხვავებს:

- ❖ საჯარო ხელისუფლების გამოყოფა საზოგადოებისგან, პროფესიონალი მმართველების ფენის გაჩენა. საჯარო ხელისუფლების განხორციელება ითხოვს გარკვეულ ორგანიზაციას – სპეციალურ აპარატს (ჩინოვნიკები, მოსამართლეები, არმია და სხვა). თანამედროვე სახელმწიფოში ერთმანეთს ერწყმის მართვის პროფესიული აპარატი და წარმომადგენლობითი სისტემა, რომელიც არჩევნების მეშვეობით ყალიბდება;
- ❖ ტერიტორიის არსებობა. სახელმწიფო იკება არა სისხლისმიერი ნათესაობის ან საერთო რელიგიური პრინციპების, არამედ ადამიანთა ტერიტორიული ერთობის საფუძველზე;
- ❖ სუვერენიტეტი. ეს სახელმწიფო ხელისუფლების ისეთი თვისებაა, რომელიც გამოიხატება მისი უზენაესობითა და დამოუკიდებლობით ქვეყნის შიგნით და თავისუფლებით ქვეყნის გარეთ ანუ სახელმწიფოთაშორისი ურთიერთობების სფეროში. შესაბამისად, გამოყოფენ საშინაო და საგარეო სუვერენიტეტს;
- ❖ ფიზიკური იძულების, ძალის ლეგალური გამოყენების მონოპოლია. იძულების ფუნქციის შესასრულებლად სახელმწიფოს აქვს სპეციალური საშუალებები (იარაღი, ციხეები და ა.შ.) და ორგანოები (არმია, პოლიცია, უშიშროების სამსახურები, სასამართლო, პროკურატურა);
- ❖ მოსახლეობიდან გადასახადებისა და მოსაკრებელების ამოღების მონოპოლიური უფლება;
- ❖ საზოგადოებრივი ცხოვრების ორგანიზაცია სამართლებრივ საწყისებზე. მხოლოდ სახელმწიფოს აქვს უფლება გამოისცეს საყოველთაოდ სავალდებულო კანონები და ნორმები;
- ❖ მთელი საზოგადოების ინტერესების დაცვის პრეტენზია და ამ მიზნით საჭირო რესურსების მობილიზება.

5.3. სახელმწიფოს წარმოშობის კონცეფციები

არსებობს სახელმწიფოს წარმოშობის რამდენიმე კონცეფცია:

- ❖ თეოლოგიური კონცეფცია სახელმწიფოს წარმოშობას და ყველა მის გადაწყვეტილებას ღვთაებრივი ნებით ხსნის;
- ❖ პატრიარქალური კონცეფცია სახელმწიფოს მეთაურის ხელისუფლებას განიხილავს, როგორც ოჯახში მამის ხელისუფლებას;
- ❖ ხელშეკრულებითი კონცეფცია ეფუძნება იმას, რომ სახელმწიფოს წარმოშობამდე ადამიანი და საზოგადოება განუსაზღვრელი თავისუფლებით სარგებლობდნენ. მხოლოდ საზოგადოებრივი ხელშეკრულების დადების შემდეგ უსაზღვრო თავისუფლება სახელმწიფოს შექმნის გზით გონიერულ საზღვრებში მოექცა, რისი მიზანიც სხვადასხვა საზოგადოებრივი ინტერესების ბალანსის, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების უზრუნველყოფა იყო;
- ❖ ფსიქოლოგიური კონცეფცია ამოღის იქიდან, რომ სახელმწიფოს წარმოშობა უკავშირდება ადამიანის მოთხოვნილებას იცხოვროს ორგანიზებული საზოგადოების ფარგლებში, კოლექტიური ურთიერთქმედების პირობებში;
- ❖ ძალადობის, დაპყრობის თეორია სახელმწიფოს წარმოშობას განიხილავს, როგორც ძლიერი ტომების მიერ სუსტების დაპყრობის შედეგს;
- ❖ ორგანული თეორია ანალოგიას ხედავს სახელმწიფოსა და ცოცხალი ორგანიზმის როგორც სტრუქტურას, ასევე ფუნქციებს შორის;
- ❖ ირიგაციული თეორია სახელმწიფოს წარმოშობას უკავშირებს დიდი სარწყავი სისტემების აშენების აუცილებლობას. ეს მიდგომა გამოიყენება აღმოსავლეთის ქვეყნების ისტორიის განხილვისას და სხვა.

როგორც ისტორიკოსებისა და ეთნოგრაფების გამოკვლევები გვიჩვენებს, არ არსებობს სახელმწიფოს წარმოშობის ერთი მიზეზი. განხილული თეორიების უმრავლესობა ასახავს ფაქტორთა ჯგუფებს, რომლებიც სახელმწიფოს წარმოშობის მიზეზებად იქცნენ.

5.4. სახელმწიფოს სტრუქტურა და შორეობა

როგორც პოლიტიკურ სტრუქტურას, სახელმწიფოს რთული აღნაგობა აქვს და მოიცავს სახელმწიფო მართვის სისტემას; პრეზიდენტის ან მონარქის ინსტიტუტს; მართლმსაჯულების სისტემას; სახელმწიფო კონტროლის ორგანოებს; საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის ორგანოებს; შეიარაღებულ ძალებს, ადგილობრივი მართვის ორგანოებს.

სახელმწიფოს ფორმა სამი ელემენტისგან აიკვება: სახელმწიფო მმართველობის ფორმა, სახელმწიფო მოწყობის ფორმა და პოლიტიკური რეჟიმი.

სახელმწიფო მმართველობის ფორმა არის სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების სტრუქტურა, მათი ჩამოყალიბების და მათ შორის კომპეტენციის განაწილების წესი. სახელმწიფოები მმართველობის ფორმის მიხედვით იყოფა რესპუბლიკებად და მონარქიებად.

მონარქია არის მმართველობის ფორმა, რომლის დროსაც უმაღლესი სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ერთპიროვნულად და, ძირითადად, მემკვიდრეობით გადადის. მონარქს ხელისუფლება სხვადასხვა გზით შეიძლება გადაეცეს:

- ❖ ხალხისგან არჩევნების საშუალებით – სახალხო მონარქია;
- ❖ არჩევითი წარმომადგენლების მიერ – არისტოკრატიული მონარქია;
- ❖ ერთობლივად ყველა წოდების მიერ – თვითმპყრობელური მონარქია;
- ❖ სასულიერო წოდების მიერ – თეოკრატიული მონარქია;
- ❖ მემკვიდრეობით – მემკვიდრეობითი მონარქია.

თანამედროვე ეტაპზე არსებობენ სხვადასხვა ტიპის მონარქიული სახელმწიფოები: აბსოლუტური მონარქია (საუდის არაბეთი, ომანი), საპარლამენტო (დიდი ბრიტანეთი, ესპანეთი, ნორვეგია, იაპონია) და დუალისტური (იორდანია, ქუვეითი, მაროკო).

აბსოლუტური მონარქიის დროს მონარქის ხელშია მთელი სახელმწიფო ხელისუფლება. მონარქი თავად გამოსცემს კანონებს, ხელმძღვანელობს სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, ნიშნავს და ათავისუფლებს მთავრობას, ახორციელებს სამართალს.

საპარლამენტო მონარქია ხასიათდება შემდეგი თავისებურებებით:

- ❖ მონარქის ხელისუფლება შეზღუდულია კონსტიტუციით, რომლის შეცვლის უფლება მას არ აქვს. მონარქის ხელისუფლება ნომინალური, სიმბოლოურია;
- ❖ მთავრობა ყალიბდება პარლამენტის მიერ, რომელიც დაკომპლექტებულია არჩევნებში გამარჯვებული სხვადასხვა პარტიების წარმომადგენლებისგან;
- ❖ გამარჯვებული პარტიის ლიდერი ხდება მთავრობის მეთაური და იგი პოლიტიკური ცხოვრების ყველაზე მნიშვნელოვანი ფიგურაა;
- ❖ მთავრობა პასუხს აგებს პარლამენტის და არა მონარქის წინაშე.

დუალისტურ მონარქიაში მონარქის უფლებები შეზღუდულია საკანონმდებლო სფეროში, მაგრამ საკმაოდ ფართოა აღმასრულებელ სფეროში. პარლამენტს არ აქვს გავლენა არც მთავრობის ფორმირების და არც მოღვაწეობის პროცესზე.

თეოკრატიული მმართველობა ნიშნავს, რომ ქვეყანაში პოლიტიკური ხელისუფლება ეკუთვნის სამღვდელოებს, სახელმწიფოს მეთაური იმავდროულად რელიგიური მეთაურიც არის.

რესპუბლიკა არის მმართველობის ფორმა, რომლის დროსაც უმაღლესი სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება არჩევითი ორგანოების მიერ. არჩევნები რესპუბლიკური ხელისუფლების ძირითადი ინსტრუმენტია. თანამედროვე სახელმწიფოებში დამკვიდრებულია რესპუბლიკური მმართველობის ორი სახე: საპარლამენტო (გერმანია, იტალია, ინდოეთი) და საპრეზიდენტო (აშშ, არგენტინა, მექსიკა).

საპარლამენტო რესპუბლიკა ცოტა რამით განსხვავდება საპარლამენტო მონარქიისგან: ემყარება პარტიულ უმრავლესობას ხელისუფლების უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში; უზრუნველყოფილია აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების ურთიერთდამოკიდებულება; მმართველობის საფუძველია პრინციპი: სუსტი პრეზიდენტი – ძლიერი პარლამენტი. პრეზიდენტი, ისევე როგორც, მონარქი, სახელმწიფოს ფორმალური მეთაურია, აღმასრულებელი ხელი-

სუფლება, ფაქტობრივად, თავმოყრილია მთავრობის მეთაურის ხელში. რადგან აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს ნიშნავს და ათავისუფლებს პარლამენტი, აგრეთვე, თავისი შემადგენლობიდან აყალიბებს მთავრობას და შეუძლია მისი გაწვევა, ამდენად, ხწორედ პარლამენტს უკავია მთავარი ადგილი სახელმწიფო ორგანოების სისტემაში. მეორეს მხრივ, პრეზიდენტს შეიძლება ჰქონდეს პარლამენტის ქვედა პალატის დათხოვნის უფლება (მაგ., გერმანიაში). საპარლამენტო სისტემა ღიაა, მოქნილი; მრავალპარტიულობა ართულებს, მაგრამ არ ამცირებს მართვადობის ხარისხს. მსოფლიოში მყარი დემოკრატიების უმრავლესობა საპარლამენტო რესპუბლიკებია.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკაში ხელისუფლების ყველა შტო ერთმანეთისგან დამოუკიდებელია. მისი კლასიკური მაგალითია ამერიკის შეერთებული შტატები. მმართველობის ეს ფორმა იკავა პრინციპზე: ძლიერი პრეზიდენტი – ძლიერი პარლამენტი. პრეზიდენტის ხელში თავმოყრილია აღმასრულებელი ხელისუფლება. პრეზიდენტი ერთდროულად არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურიც და სახელმწიფოს მეთაურიც. მას უფლება აქვს ვეტო დაადოს პარლამენტის საკანონმდებლო აქტებს, თუმცა ვეტოს უფლებას შეფარდებითი ხასიით აქვს: პარლამენტმა ხელახლა უნდა უყაროს კენჭი უარყოფილ დოკუმენტს. განსაკუთრებულ შემთხვევებში, მაგ., თუ პრეზიდენტს ბრალი ედება კონსტიტუციის დარღვევაში, პარლამენტს აქვს იმპიჩმენტის უფლება.

რიგ ქვეყნებში (საფრანგეთი, შვეიცარია, ლიქვა) ჩამოყალიბებული მმართველობის ფორმები სუფთა სახით არც ერთ შემთავანხილულ ფორმას არ იმეორებს. მათ ნახევარდსაპრეზიდენტო ან შერეულ რესპუბლიკებს უწოდებენ. პრეზიდენტი, როგორც სახელმწიფოს მეთაური გაკლენას ახდენს მთავრობის დაკომპლექტებაზე. თუმცა, როგორც საპარლამენტო რესპუბლიკის დროს, აქაც არსებობს პრემიერ-მინისტრის პოსტი, მინისტრთა კაბინეტის სხდომებს თავმჯდომარეობს პრეზიდენტი და ამტკიცებს მის გადაწყვეტილებებს. მთავრობას ორმხრივი პასუხისმგებლობა აქვს – პრეზიდენტისა და პარლამენტის წინაშე.

სახელმწიფო მოწყობის ფორმა ახასიათებს სახელმწიფოს ტერიტორიულ დაყოფას და ხელისუფლების ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის უფლებების განაწილების პრინციპს. სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ძირითადი ფორმებია უნიტარული სახელმწიფო, ფედერაცია და კონფედერაცია.

უნიტარულ სახელმწიფოში (ბულგარეთი, უნგრეთი, დიდი ბრიტანეთი) ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ვრცელდება სამართლის ერთიანი სისტემა, ერთიანი სახელმწიფო ხელისუფლება და მართვა, ერთიანი მოქალაქეობა. მართვის ადგილობრივ ორგანოებს არ აქვთ პოლიტიკური დამოუკიდებლობა, მაგრამ დამოუკიდებელნი არიან სამეურნეო და სოციალურ-კულტურულ სფეროებში. უნიტარული სახელმწიფოები არიან ცენტრალიზებული (შვედეთი, დანია) და დეცენტრალიზებული (ესპანეთი, საფრანგეთი). დეცენტრალიზაცია ითვალისწინებს მსხვილი რეგიონების გაზრდილ ავტონომიურობას. ტერიტორიული ქვედანაყოფებია – დეპარტამენტები საფრანგეთში, პროვინციები იტალიაში, საგრაფოები შვედეთში.

ფედერაცია რთული, სამოკავშირეო სახელმწიფოა, რომელიც განსაზღვრული პოლიტიკური დამოუკიდებლობის მქონე, სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნებისგან შედგება (შტატები, კანტონები, რესპუბლიკები, მიწები და სხვა). ფედერალური კონსტიტუციები ადგენენ მისი სუბიექტების დამოუკიდებლობის ხარისხს. ცენტრსა და სუბიექტს შორის ურთიერთობები იკავა უფლებების განაწილების საფუძველზე: მათი ნაწილი ფედერალური ცენტრის განსაკუთრებული კომპეტენციაა, მეორე ნაწილი – ფედერაციის სუბიექტების, მესამე – ერთობლივი კომპეტენციის სფეროს მიეკუთვნება. ფედერაციის სუბიექტებს შეიძლება ჰქონდეთ საკუთარი კონსტიტუცია, სასამართლო სისტემა, ხელისუფლებისა და მართვის საკუთარი ორგანოები. უმეტესად, ფედერაციის წევრებს არ აქვთ ფედერაციიდან ცალმხრივად გასვლის უფლება. განარჩევენ სიმეტრიულ და ასიმეტრიულ ფედერალიზმს. პირველი ნიშნავს ყველა სუბიექტის თანაბარუფლებიანობას, მეორე – სხვადასხვა მიზეზების გამო (მაგ., სეპარატიზმის ტენდენციის განვითარების მიზნით) ცალკეულ სუბიექტებისთვის უფრო ფართო უფლებების მინიჭებას საგადასახდო პოლიტიკის, საერთაშორისო ურთიერთობისა და სხვა სფეროებში. ამ ტიპის სახელმწიფოებს მიეკუ-

თენება ბელგია, ესპანეთი, რუსეთი, ინდოეთი, პაკისტანი, მალაიზია. სახელმწიფოს ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მართვის ფედერალური ტიპი ხშირად სახელმწიფოს მთლიანობის შენარჩუნების ერთადერთი საშუალებაა. ფედერალური სისტემის უდავო ღირსება არის ის, რომ ადგილზე შეიძლება ოპერატიული გადაწყვეტილებების მიღება. მოქალაქეები ყველაზე ახლოს არიან ადგილობრივ ადინისტრაციასთან, ამიტომ მასზე რეალური გავლენის მოხდენა შეუძლიათ. ფედერალური სისტემა გულისხმობს, რომ რეგიონალური (შტატების, მიწების, პროვინციების) მართვის ორგანოები იქმნება ამ სუბიექტის (შტატის, მიწის, პროვინციის) კანონების საფუძველზე.

კონფედერაცია კონკრეტული ერთობლივი მიზნებისთვის შექმნილი, იურიდიულად და პოლიტიკურად დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა კავშირია. ასეთი მიზნებია თავდაცვა, საგარეო პოლიტიკა, ეკონომიკური თანამშრომლობა. კონფედერაციის წევრები ინარჩუნებენ სახელმწიფო სუვერენიტეტს, მოქალაქეობასა და კანონმდებლობას. კონფედერაციული სახელმწიფო არამდგრადია და გადაიზრდება ან ფედერაციაში (მაგ., აშშ XVIII საუკუნეში, გერმანია XIX საუკუნეში), ან იშლება.

დემოკრატიული სახელმწიფო

სახელმწიფო მოწყობაში განმსაზღვრელია უმაღლესი ხელისუფლების კუთვნილება. თუ ის ერთი პირის ხელშია, მაშინ სახელმწიფო მონარქიაა, თუ საზოგადოების ელიტის – არისტოკრატია, თუ ხალხის ხელში – დემოკრატიული რესპუბლიკა.

დემოკრატიული სახელმწიფო ითვალისწინებს სამოქალაქო საზოგადოების არსებობას, რომლის ინსტიტუციონალური საფუძველია მოქალაქეთა, სახელმწიფოსგან დამოუკიდებელი გაერთიანებების ერთობლიობა, რომლებიც გარკვეული იდეოლოგიისა და კულტურის მატარებლებად გამოდიან და მიდრეკილები არიან ინიციატივისა და სოლიდარობის გამოვლენის, თანამშრომლობისა და თვითორგანიზაციისკენ. სამოქალაქო საზოგადოებას ყველაზე ადექვატურად ახასიათებს ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, რომელიც ხაზს უსვამს სამოქალაქო საზოგადოების შემდეგ თვისებებს:

- ❖ დემოკრატია;
- ❖ როგორც წესი, მმართველობის რესპუბლიკური ფორმა;

- ❖ სამართლებრივი სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ხელშეკრულება;
- ❖ ხელისუფლების დაყოფა.

სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფო

დემოკრატიის განვითარება უშუალოდ უკავშირდება სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობას. სამართლებრივი სახელმწიფოს ძირითადი პრინციპებია:

1. კანონის უზენაესობა;
2. კანონების სამართლებრივი ხასიათი, საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან შესაბამისობა;
3. პიროვნების უფლებებისა და თავისუფლებების პრიორიტეტი და პიროვნების თავისუფალი განვითარება;
4. სახელმწიფოსა და პიროვნების ურთიერთპასუხისმგებლობა;
5. ხელისუფლების დაყოფა საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებად, რაც რომელიმე მათგანის მონოპოლიას გამორიცხავს.

თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოს არსს გამოხატავს მისი არა მხოლოდ სამართლებრივი, არამედ სოციალური ხასიათიც. სოციალური სახელმწიფო ესწრაფვის თითოეული მოქალაქისთვის არსებობის ღირსეული პირობების შექმნას, სოციალური დაცვისა და წარმოების მართვაში მონაწილეობის უფლებების გაზრდას. სოციალური სახელმწიფოს საშინაო პოლიტიკა შეიძლება დავახასიათოთ, როგორც საზოგადოებაში სოციალური კომპრომისისა და სოლიდარობის დამყარების საშუალება. ამ მიზნით სახელმწიფო ამუშავებს სხვადასხვა სახის პროგრამებს განათლების, ჯანდაცვის სფეროებში, სოციალურად ნაკლებად დაცული ფენებისთვის; ახალი სამუშაო ადგილების შესაქმნელად; ახალგაზრდობის შრომითი მოწყობისთვის; ავითარებს უმუშევართათვის პროფესიული გადამზადების სისტემას და ა.შ. ამ გზით სახელმწიფო ცდილობს ყველა თავის მოქალაქეს შეუქმნას კეთილდღეობის მინიმალური სტანდარტი. თუმცა, ამ უფლებების რეალიზაცია პირდაპირ არის დამოკიდებული სახელმწიფოს ეკონომიკური განვითარების დონეზე.

5.5. სახელმწიფო და სამოქალაქო საზოგადოება

სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბება შესაძლებელია მხოლოდ განვითარებული სამოქალაქო საზოგადოების საფუძველზე. “სამოქალაქო საზოგადოების” ცნება ასახავს ადამიანთა კერძო სამოქალაქო ცხოვრების სფეროს, სადაც დომინირებს ინიციატივა და კერძო ინტერესი, სადაც ადამიანები, სახელმწიფოს ჩარევის გარეშე, ავტონომიურად და დამოუკიდებლად ურთიერთმოქმედებენ. სახელმწიფოში დომინირებს ვერტიკალური ურთიერთობები და იერარქიული კავშირები, სამოქალაქო საზოგადოებისთვის დამახასიათებელია პორიზონტალური კავშირების სიჭარბე – იურიდიულად თავისუფალ და თანაბარუფლებიან პარტნიორებს შორის კონკურენცია და სოლიდარული ურთიერთობები. სამოქალაქო საზოგადოების არსებობის მნიშვნელოვანი პირობაა ისეთი სამართლებრივი მექანიზმის არსებობა, რომელიც იცავს მას სახელმწიფოს პირდაპირი ზეწოლისგან.

სამოქალაქო საზოგადოების ფუნქციონირებისთვის საჭიროა შესაბამისი პირობების არსებობა, კერძოდ:

- ❖ საკუთრების ყველა ფორმის დაცულობის გარანტიები;
- ❖ ეფექტური სამართალწარმოება;
- ❖ სრულუფლებიანი ადგილობრივი თვითმმართველობა;
- ❖ მასობრივი ინფორმაციის თავისუფლება.

სამოქალაქო საზოგადოების სოციალური ბაზაა საშუალო კლასი, მისი სიმწიფის მაჩვენებელი კი არის იმ საზოგადოებრივ საშუალოთა მოცულობა, რომელსაც ასრულებენ არასამთავრობო ორგანიზაციები. სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირება ორმხრივი პროცესია: ერთის მხრივ, სახელმწიფომ უნდა შექმნას ამისთვის ხელსაყრელი პირობები, მეორეს მხრივ – თავად ადამიანებმა უნდა აღზარდონ საკუთარ თავში მოქალაქეობრიობის გრძნობა.

6. სახელმწიფოს ფუნქციების კლასიფიკაცია

სახელმწიფოს ფუნქციები, ტრადიციულად, იყოფა საშინაო და საგარეო ფუნქციებად.

შიდა ფუნქციები:

- ❖ ეკონომიკური – წარმოების არსებული წესის დაცვა; ეკონომიკური პროცესების რეგულირება საგადასახდო და საკრედიტო პოლიტიკის დახმარებით, ეკონომიკის სტაბილიზაცია და ეკონომიკის ზრდის ხელშეწყობი გარემოს შექმნა; “ბუნებრივი მონოპოლიების” (კავშირგაბმულობა, ენერგეტიკა და ა.შ.) რეგულირება;
- ❖ სოციალური – მოსახლეობისთვის სოციალური გარანტიების შექმნა;
- ❖ სამართლებრივი – კანონიერებისა და მართლწესრიგის დაცვა;
- ❖ პოლიტიკური – პოლიტიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფა, მოსახლეობის მაქსიმალურად ფართო ფენების მოთხოვნილებების შესაბამისი პოლიტიკური კურსის შემუშავება;
- ❖ იდეოლოგიური;
- ❖ საგანმანათლებლო და კულტურულ-აღმზრდელობითი;
- ❖ ეკოლოგიური.

საგარეო ფუნქციებს მიეკუთვნება საერთაშორისო არენაზე სახელმწიფოს ინტერესების დაცვა; ქვეყნის თავდაცვის უზრუნველყოფა; სხვა ქვეყნებთან ინტეგრაციისა და თანამშრომლობის განვითარება, მსოფლიოში მშვიდობის შენარჩუნებაში მონაწილეობა.

ასხვავებენ სახელმწიფოს ძირითად და არაძირითად ფუნქციებს. პირველი უკავშირდება მის მთავარ ამოცანებს (მაგ., თავდაცვის ფუნქცია, რისთვისაც იქმნება სახელმწიფო შეიარაღებული ძალები), მეორე – ამოცანებს, თუმცა არსებითს, მნიშვნელოვანს, მაგრამ არა – ძირითადს (მაგ., სტიქიური უბედურებების აღკვეთა და მისი შედეგების დაძლევა).

მესამე, ასხვავებენ მუდმივ ფუნქციებს, რომელთაც სახელმწიფო ახორციელებს მისი განვითარების ყველა ეტაპზე (მაგ., სამართალდამცავი და სამართალუზრუნველმყოფი ფუნქცია,

თუმცა, თავად სამართლის ხასიათი სახელმწიფოს განვითარების სხვადასხვა ეტაპებზე შეიძლება არაერთგვაროვანი იყოს) და დროებით ფუნქციებს. ძირითადი ფუნქციები უფრო ხშირად მუდმივია, არაძირითადი შეიძლება იყოს დროებითი.

მეოთხე, არსებობს ზოგადი ხასიათის ფუნქციები, რომლებიც არ არის დამოკიდებული სახელმწიფოს სოციალურ ბუნებაზე, ამა თუ იმ ტიპზე (იგივე, თავდაცვის ფუნქცია) და სოციალურად განსაზღვრული ფუნქციები, რომლებიც დამოკიდებულია სახელმწიფოს ამა თუ იმ ისტორიულ ტიპზე. მაგ., სოციალისტური საკუთრების დაცვა სხვა ტიპის სახელმწიფოებში არ არსებობს.

ფუნქციების დაყოფა ჩამოთვლილ ოთხ ჯგუფად, პირობით ხასიათს ატარებს. ერთი და იგივე ფუნქცია შეიძლება იყოს ძირითადი, მუდმივი, სოციალურად ნეიტრალური და სხვა (იგივე თავდაცვის ფუნქცია).

ეკონომიკური ფუნქცია მდგომარეობს სახელმწიფოს მიერ ეკონომიკური მოღვაწეობის პირობებისა და წესების დამყარებაში, ეკონომიკის რეგულირებაში. პრაქტიკაში სახელმწიფოს ეკონომიკური ფუნქცია გამოიხატება იმაში, რომ იგი განსაზღვრავს ეკონომიკური მოღვაწეობის კანონიერ და უკანონო ფორმებს (მაგ., არაპატიოსანი კონკურენცია ან კერძო მესაკუთრეების მიერ იარაღის წარმოება). სახელმწიფო იღებს ზომებს უკანონო მონოპოლიების წინააღმდეგ, მაგრამ იმავედროულად შეიძლება შექმნას სახელმწიფო მონოპოლია საზოგადოებისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვან სფეროებში. იგი აწესებს ფასებს გარკვეულ პროდუქტებზე, აწარმოებს ეკონომიკური განვითარების პროგნოზირებასა და დაგეგმარებას და სხვა. სახელმწიფოს ეკონომიკური მოღვაწეობა მრავალმხრივია.

სოციალური ფუნქცია ამა თუ იმ სახელმწიფოში განსხვავებულად წესრიგდება. თანამედროვე სახელმწიფოში ამ ფუნქციას საერთო ეროვნული მიზნები აქვს. უპირველეს ყოვლისა, ეს არის ურთიერთობის დარეგულირება სხვადასხვა სოციალურ, ეთნიკურ და სხვა სახის ჯგუფებს შორის. სახელმწიფო აღგენს სახელფასო მინიმუმს, საბიუჯეტო სფეროში განსაზღვრავს მუშაკთა ფულად ანაზღაურებას,

დახმარებას უწევს დედებსა და შვილებს, გასცემს უმუშევართა დახმარებებს, სტიპენდიებს, მატერიალურად ეხმარება ახალგაზრდულ გაერთიანებებს და ბევრი სხვა. მეორეს მხრივ, ეს არის მოსახლეობისთვის სოციალური მომსახურების უზრუნველყოფა: საგანმანათლებლო დაწესებულებების, სამედიცინო მომსახურების, ტრანსპორტისა და კავშირგაბმულობის სისტემის და სხვა.

პოლიტიკური ფუნქცია დაკავშირებულია უპირველესად მოსახლეობის სოციალური და სხვა ჯგუფების, პოლიტიკური პარტიებისა და გაერთიანებების პოლიტიკური ურთიერთობების რეგულირებასთან, "პოლიტიკური თამაშის" გარკვეული წესების დამყარებასთან (ძალისმიერი მეთოდების გამორიცხვა, საიდუმლო და შეიარაღებული გაერთიანებების აკრძალვა, პოლიტიკური დემონსტრაციების გამართვა, სახელმწიფო ორგანოების არჩევის წესის განსაზღვრა, მოქალაქეთა პოლიტიკური უფლებების რეალიზაცია).

იდეოლოგიური ფუნქცია შინაარსით არაერთგვაროვანია. ტოტალიტარულ სახელმწიფოებში კონსტიტუციით დაშვებულია ერთადერთი – სახელმწიფო იდეოლოგია. დემოკრატიული სახელმწიფოები კონსტიტუციურად განამტკიცებენ იდეოლოგიურ პლურალიზმს, სადაც დაცულია ზოგადსაქაოებრიო ფასეულობები.

ეკოლოგიური (ბუნებადაცვითი ფუნქცია) განსაკუთრებულად გამოიყო ბოლო ოცწლეულში, რაც უკავშირდება პლანეტის ეკოლოგიური მდგომარეობის პროგრესირებად გაუარესებას.

სამართალდაცვითი ფუნქცია თავიდანვე მოსდევს სახელმწიფოს. იგი მოიცავს სამართალშემოქმედებასაც და სამართლის რეალიზებასაც.

საშინაო ფუნქციებთან ერთად სახელმწიფო ახორციელებს საგარეო ფუნქციებსაც. მათ შორის გამოიყოფა: თავდაცვა, ინტეგრაცია მსოფლიო თანამეგობრობაში, მშვიდობის შენარჩუნება, თანამედროვეობის გლობალური პრობლემების გადაჭრაში თანამშრომლობა.

თავდაცვის ფუნქცია შეიძლება განხორციელდეს ინდივიდუალურად (ყოველი სახელმწიფო იცავს თავის ტერიტორიას თავდასხმისგან) და კოლექტიურად – სხვა სახელმწიფოების მონაწილეობით, მაგ., გაეროს უშიშროების საბჭოს გადაწყვეტილების ამოქმედებით.

მსოფლიო თანამეგობრობაში ინტეგრაციის ფუნქცია ხორციელდება ეკონომიური, პოლიტიკური და სხვა მეთოდების გამოყენებით (მაგ., საბაჟო ბარიერების ლიკვიდაცია, ერთიანი ვალუტის შემოღება და სხვა).

მშვიდობის შენარჩუნების ფუნქციას პოლიტიკური ხასიათი აქვს. ეს ფუნქცია ხორციელდება სახელმწიფოების მიერ კოლექტიურად და ინდივიდუალურად.

თანამედროვეობის გლობალური პრობლემების გადაჭრაში თანამშრომლობის ფუნქცია უკავშირდება მსოფლიო ეკოსისტემის დაცვას, ადამიანის უფლებათა დაცვას და სხვა.

რადგან სახელმწიფოს ფუნქციები სხვადასხვაგვარია, ისინი ითვალისწინებენ სხვადასხვა მმართველობითი ორგანოების შექმნას და მართვის განსხვავებული მეთოდების გამოყენებას.

7. მართვის ორგანიზაციული სტრუქტურა

მართვის ორგანიზაციული სტრუქტურა არის მმართველობითი მოღვაწეობის დაყოფისა და კოოპერაციის ფორმა, რომლის ფარგლებშიც, ორგანიზაციის მიზნების მისაღწევად, მიმდინარეობს მართვის პროცესი. მართვის ორგანიზაციული სტრუქტურა უნდა პასუხობდეს შემდეგ მოთხოვნებს:

– უზრუნველყოს სამართავი სისტემის ძირითადი მიზნების მიღწევა;

– უზრუნველყოს სტრუქტურის ყველა ელემენტის ურთიერთქმედება;

– ადეკვატური რეაგირება მოახდინოს საგარეო კლიმატის, გარემო პირობების ცვლილებებზე.

მართვის თეორიაში ყველაზე ხშირად გამოყოფენ მართვის ორგანოების ორგანიზაციული სტრუქტურების შემდეგ ტიპებს:

– **წრფივი.** ის იგება იერარქიული კიბის სახით მართვის აპარატის მხოლოდ ურთიერთდაქვემდებარებული ორგანოებით აგების შედეგად.

– **ფუნქციონალური.** ითვალისწინებს, რომ მართვის ყოველი ორგანო ყველა დონეზე სპეციალიზირებულია ცალკეული ფუნქციების შესრულებაზე.

– **ტრადიციული.** ამ ორგანიზაციული სტრუქტურის საფუძველია წრფივი ქვედანაყოფები, რომლებიც ორგანიზაციაში ძირითად სამუშაოს ასრულებენ და მათი მომსახურე ფუნქციონალური ქვედანაყოფები, რომლებიც დაკავშირებული არიან კადრებთან, ფინანსებთან, დაგეგმვასთან და ა.შ.

– **დივიზიური.** რომელშიც ერთიანდება რამდენიმე ფუნქციონალური სტრუქტურა. ამ ტიპის სტრუქტურა ფართოდ გამოიყენება სახელმწიფო აპარატის აგებისას.

– **მატრიცული.** აგებულია ორმაგი დაქვემდებარების პრინციპით: ერთის მხრივ, ფუნქციონალური სამსახურის უშუალო ხელ-

მძღვანელის, მეორეს მხრივ – პროექტის, მიზნობრივი პროგრამის ხელმძღვანელის მიმართ. პროექტებს ახორციელებენ ოპერატიული ჯგუფები, რომლებიც სხვადასხვა ფუნქციონალური დანაყოფების სპეციალისტებისგან შედგება.

მართვის სტრუქტურებს ასხვავებენ, აგრეთვე, მმართველობითი მოღვაწეობის შინაარსისა და ხასიათის მიხედვით. მათ მიეკუთვნება:

- მართვის მექანიკური სტრუქტურა, რომელსაც ახასიათებს გადაწყვეტილების ცენტრალიზებული წესით მიღება და ორგანიზაციაში ხელისუფლების მკაცრი იერარქია;

- მართვის ადაპტირებული სტრუქტურა, რომელიც გარემო პირობების ცვლილებებზე მოქნილად რეაგირების საშუალებას იძლევა და ითვალისწინებს მმართველობითი საქმიანობის ინოვაციურ მეთოდებს;

- მართვის პარტიციპაციული სტრუქტურა, რომელიც ეფუძნება თანამშრომლების აქტიურ ჩართვას გადაწყვეტილების შემუშავების, მიღებისა და რეალიზაციის პროცესში.

მართვის სტრუქტურა, დახვეწის თვალსაზრისით, ყოველთვის ექვემდებარება ცვლილებებს. მართვის ორგანიზაციული სტრუქტურების სრულყოფა შესაძლებელია სხვადასხვა მეთოდების გამოყენებით:

- ანალოგია. ანალოგიის დროს ხდება მსგავს სოციალურ-ეკონომიკურ პირობებში მომუშავე მართვის სისტემების შესწავლა;

- ექსპერტული შეფასებები. ექსპერტული შეფასებების დროს მართვის სტრუქტურის დახვეწა ხდება პროფესიონალური კონსულტანტების მიერ არსებული პრობლემების შესწავლის შედეგად;

- მიზნების სტრუქტურიზაცია. ამ შემთხვევაში მართვის სტრუქტურა მუშავდება სისტემის სტრატეგიულ მიზნებზე ორიენტირებით.

მართვის დონე არის მმართველობითი მოღვაწეობის ქვედანაყოფებისა და რგოლების იერარქიული თანადაქვემდებარება, რომელთაც გარკვეული საფეხური უკავიათ მართვის სისტემაში. მართვის საფეხურები ერთმანეთზე ვერტიკალურად არიან დამოკიდებული, ექვემდებარებიან ერთმანეთს: მართვის უფრო მაღალი საფეხურის ხელმძღვანელები ამუშავებენ და იღებენ გადაწყვეტილებას, რომლებიც კონკრეტდება და ხორციელდება უფრო დაბალი საფეხურის ხელმძღვანელთა მიერ; თითოეული თანამდებობის პირი კი პასუხისმგებელია არა მხოლოდ საკუთარ გადაწყვეტილებებსა და მოქმედებებზე, არამედ თავისი ხელქვეითების მოქმედებებზეც, რის გამოც ყველა თანამდებობის პირს აქვს გარკვეული ძალაუფლება მათზე, ვინც მასზე ქვემოთ არის მართვის პირამიდაში.

იმისდა მიხედვით, რა ფუნქციებს ასრულებს ხელმძღვანელი, მართვის დონეები იყოფა:

- ტექნიკურ დონედ, რომელიც ქვედა რგოლის მართვას ახორციელებს;

- მართვის დონედ, რომელიც საშუალო რგოლის მართვას ახორციელებს. ამ დონის მუშაკები ძირითადად დაკავებული არიან ორგანიზაციის შიდა მართვით და კოორდინაციით, ერთმანეთთან ათანხმებენ ორგანიზაციის სხვადასხვა ქვედანაყოფების მოღვაწეობის მრავალფეროვან ფორმებს.

- ინსტიტუციონალურ დონედ, რომელიც უმაღლესი რგოლის ხელმძღვანელობაა და მოქმედებს სოციალური ინსტიტუტების დონეზე, მაგალითად, როგორიცაა სახელმწიფო, სასამართლო სისტემა და სხვა. ამ დონის ხელმძღვანელები ძირითადად დაკავებული არიან მიზნების ფორმულირებით, სტრატეგიული გადაწყვეტილებებისა და გრძელვადიანი გეგმების შემუშავებით, ახორციელებენ მართვადი სისტემის ურთიერთქმედებას გარე სამყაროსთან. ამ რანგის ხელმძღვანელები არიან ქვეყნის პრეზიდენტი, მინისტრი და ა.შ.

8. მართვის ფუნქციები

მართვის ფუნქციებიდან, უპირველეს ყოვლისა, გამოყოფენ შემდეგს: დაგეგმვა, ორგანიზაცია, კოორდინაცია, მოტივაცია, კონტროლი და აღრიცხვა. თუმცა, მართვის ფუნქციების სხვა კლასიფიკაციებიც არსებობს.

დაგეგმვა მმართველობითი მოღვაწეობის სახეა, რომელიც უკავშირდება სამართავი სისტემის მიზნების განსაზღვრას, ამ მიზნების მისაღწევად საჭირო ყველაზე ეფექტური მეთოდებისა და საშუალებების ძიებას და სისტემის იმ მაჩვენებლების დადგენას, რომლებიც განსაზღვრავენ დასახული მიზნების მისაღწევად საჭირო საშუალების მიმართულებას. დაგეგმვა შემდეგ სტადიებს მოიცავს:

- სისტემის მდგომარეობის ობიექტური ანალიზი და მისი შესაძლებლობების განსაზღვრა;
- სისტემის მიზნების და მათი მიღწევის მეთოდების განსაზღვრა. მიზანი უნდა იყოს ფორმულირებული ნათლად, კონკრეტულად და უნდა შეიცავდეს ციფრებს, ვადებს, შემსრულებლებს;
- გეგმის დაყვანა მათამდე, ვისაც ევალება მათი შესრულება და ვინც მათ რეალიზაციაზე პასუხისმგებელია;
- ოპერატიული კონტროლის მეთოდების შერჩევა.

ეფექტური მართვა იწყება მიზნის განსაზღვრით. ეს დაგეგმვის ფუნქციის ყველაზე რთული და საპასუხისმგებლო მომენტი. მიზანი – ერთგვარი სიმაღლეა, რომლის მიღწევასაც ცდილობს მართვადი სისტემა. მართვის მიზნის დადგენა ნიშნავს აღიწეროს სისტემის სასურველი, შესაძლებელი და აუცილებელი მდგომარეობა, რომელიც უნდა იქნას მიღწეული.

ყოველ სოციალურ ქვესისტემას საკუთარი ძირითადი მიზანი აქვს, მაგრამ ყველა მათგანი დაქვემდებარებული უნდა იყოს ძირითად მიზანს – ზოგადად, საზოგადოებას. ამიტომ, მაგალითად, რეგიონალური ან მუნიციპალური წარმონაქმნის და მისი მართვის ორგანოების ძირითადი მიზანი, განისაზღვრება მთლიანად საზოგადოების, როგორც უფრო მაღალი წესრიგის სისტემის, ძირითადი მიზნით. თუ საზოგადოების მიზნად დავსახავთ ცივილიზებული სტანდარტების შესაბამისი ცხოვრების დონის მიღწევას, მაშინ უფრო “დაბალი” დონის სოცია-

ლური ქვესისტემების მთავარი მიზნები შეიძლება იყოს მხოლოდ მიზნის დაკონკრეტება, საზოგადოების მთავარი მიზნის მიღწევის სხვადასხვა მეთოდების, ვადებისა და ეტაპების დაკონკრეტება. სახელმწიფო და მუნიციპალური ხელისუფლების ინსტიტუტების საქმიანობის ძირითადი მიზანია პირობების შექმნა იმისთვის, რომ მოსახლეობის უმეტესობამ შეძლოს საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი ცხოვრების დონის მიღწევა. კონკრეტულ მიზნებად შეიძლება ჩაითვალოს: სიღარიბის ზღვარს მიღმა მცხოვრებთა წილის შემცირება, ცხოვრების საშუალო ხანგრძლივობის ზღვარის აწევა და სხვა.

მიზნის მიღწევის ხარისხის შეფასება იზომება კრიტერიუმებისა და მაჩვენებლების სისტემის საშუალებით. ერთ-ერთ უნივერსალურ ინტეგრალურ მაჩვენებლად მიიჩნევა გაეროს განვითარების პროგრამის ფარგლებში შემუშავებული ადამიანის განვითარების ინდექსი. მის გამოსათვლელად გამოიყენება შემდეგი მაჩვენებლები: დაბადებისას მოსალოდნელი ცხოვრების ხანგრძლივობა; ინტელექტუალური პოტენციალი (ზრდასრული მოსახლეობის წიგნიერების დონე და სწავლების საშუალო ხანგრძლივობა), ერთ სულ მოსახლეზე შემოსავლის ოდენობა ვალუტის მსყიდველობითი უნარისა და შემოსავლის ზღვრული სარგებლიანობის შემცირების გათვალისწინებით.

მიზნების იერარქიაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საზოგადოების სტრატეგიულ მიზნებს, რომლებიც ასახავენ მის გრძელვადიან და გლობალურ ინტერესებს და ამიტომ განმსაზღვრელია სოციალური სისტემის ყველა დანარჩენი ელემენტისათვის. სტრატეგიული მიზნები განხორციელდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი ასახავენ მოსახლეობის უმრავლესობის ძირეულ ინტერესებს. თუ ასეთი მიზნები ზუსტად არ არის ფორმულირებული, სოციალური სისტემა იწყებს დეგრადირებას.

მიზანი გამომდინარეობს სისტემის არსებული მდგომარეობიდან და შეიძლება განვიხილოთ, როგორც სისტემის მომავალი, სასურველი მდგომარეობა. მიზნები უნდა პასუხობდეს კონკრეტულობის, რეალურობის, კონტროლირებადობის მოთხოვნებს. ამასთან, ნებისმიერი მართვადი სისტემის მიზანი არ შეიძლება სრულიად აბსტრაქტული იყოს, გამომდინარე იქიდან, რომ მოცემული სისტემა დაკავშირებულია ბევრ სხვა სისტემასთან, მისი მიზანიც უნდა ითვალისწინებდეს სხვა სისტემების მიზნებს.

მიზნის დასახვის ბოლო ეტაპია დასახული მიზნების მისაღწევად საჭირო მოქმედებების დაგეგმვა.

მიზნის დასახვის ყველაზე მეტად აპრობირებული მეთოდია ე.წ. "მიზნების ხის" აგება. ის მუშავდება მთავარი მიზნის ქვემიზნებად თანამიმდევრული დეკომპოზიციის გზით. ეს პრინციპი სხვადასხვა შინაარსის მქონე მიზნების (ეკონომიკური, სოციალური, პოლიტიკური, სულიერი და ა.შ.) ურთიერთდაკავშირებისა და შეთანხმების საშუალებას იძლევა ძირითადი მიზნის მიღწევისათვის. "მიზნების ხის" ფორმირება ხდება დედუქციის პრინციპის საფუძველზე (ზოგადიდან კერძოსკენ). სათავეში დგას მთავარი მიზანი. ის იყოფა ცალკეულ შემადგენელ ნაწილებად - შუალედურ მიზნებად (მიზან-საშუალებებად), რომელთა რეალიზაციაზე დამოკიდებული მთავარი მიზნის მიღწევა. შუალედური მიზნები, თავის მხრივ, იყოფა უფრო კონკრეტულ მიზნებად. ასეთი მეთოდის საშუალებით მიიღწევა მმართველობითი საქმიანობის მაქსიმალური კონკრეტიზაცია.

მოტივაცია არის მართვის ფუნქცია, რომლის მიზანია ადამიანის მოღვაწეობის აქტივიზირება დასახული მიზნის მისაღწევად. ადამიანზე ეფექტური ზემოქმედება შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, თუ გვეცოდინება რა მოტივები უდევს საფუძვლად მის ქმედებებს. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ადამიანის მოთხოვნილებები ცვალებადია. სახელმწიფო მართვის ერთ-ერთი მთავარი ამოცანაა იმგვარი პირობების შექმნა, რომლის დროსაც ადამიანებს შეეძლებათ თავისი მოთხოვნილებების სრული მოცულობით დაკმაყოფილება. მკვლევარები მოტივაციის თანამედროვე თეორიებს ორ ტიპად ყოფენ: პროცესუალურ და შინაარსობრივ თეორიებად.

შინაარსობრივი თეორიები ეფუძნება იმ მოთხოვნილებების იდენტიფიკაციას, რომლებიც განაპირობებენ ადამიანების ამა თუ იმ მოქმედებას. მოტივაციის თეორიის ამ ტიპის ყველაზე ცნობილ წარმომადგენელთა შორის არიან ა. მასლოუ, კ. ალდერფერი, დ. მაკლელანდი, ფ. გერცბერგი.

მასლოუმ ივარაუდა, რომ ადამიანები თავის მოტივაციებში ყვრდნობიან მოთხოვნილებათა ხუთ ტიპს. ის მიიჩნევდა, რომ მოთხოვნილებები ქმნიან იერარქიას, რომელშიც ნებისმიერი სხვა

მოთხოვნილება ხდება მოტივატორი მხოლოდ მას შემდეგ, როცა იერარქიაში მასზე ქვემდგომი დაკმაყოფილებული იქნება. მასლოუს იერარქია შემდეგნაირად იგება:

- ფიზიოლოგიური მოთხოვნილებები (საკვები, წყალი, ძილი და სხვა სიცოცხლისთვის აუცილებელი მოთხოვნილებები);
- უსაფრთხოების მოთხოვნილებები (დაცულობის, წესრიგის, მშვიდობის საჭიროება);
- სოციალური მოთხოვნილებები (მაგ., სიყვარულის ან გარკვეული სოციალური ჯგუფისადმი მიკუთვნების მოთხოვნილება);
- პატივისცემის მოთხოვნილება (სტატუსი, პრესტიჟი, წარმატება, ყურადღება);
- თვითრეალიზაციის, პიროვნული ძალაუფლების მოთხოვნილება.

საინტერესოა კლემენტ ალდერფერის ადამიანის მოთხოვნილებათა კონცეფციაც. მასაც საფუძვლად უდევს ადამიანის მოღვაწეობის მასტიმულირებელი იერარქიული მოთხოვნილებები. მაგრამ, ალდერფერი მათ სამ ჯგუფად ყოფს:

- არსებობის მოთხოვნილებები, რომლებიც მასლოუს ფიზიოლოგიური და უსაფრთხოების მოთხოვნილებების ანალოგიურია;
- კომუნიკაციის მოთხოვნილებები (სოციალურ ჯგუფთან მიკუთვნების, სიყვარულის მოთხოვნილებები);
- ზრდის მოთხოვნილებები (თვითგამოხატვის, ძალაუფლების, პატივისცემის მოთხოვნილებები).

პრინციპული განსხვავება ზემოთგანხილულ თეორიებს შორის ისაა, რომ ალდერფერის თანახმად, მოთხოვნილებიდან მოთხოვნილებამდე სვლა ხდება არა მხოლოდ ზევით, არამედ ქვევითაც. ამასთან, ზედა საფეხურის მოთხოვნილების დაუკმაყოფილებლობის შემთხვევაში, იზრდება ქვედა საფეხურის მოთხოვნილების გავლენის ხარისხი და ადამიანს ყურადღება მასზე გადააქვს.

დ. მაკელელანდის მოტივაციის თეორია, ძირითადად, ყურადღებას ამახვილებს მაღალი დონის მოთხოვნილებებზე, რადგან, დაბალი დონის მოთხოვნილებები, როგორც წესი, უკვე დაკმაყოფილებულია. იგი მიიჩნევდა, რომ ადამიანებს ახასიათებთ სამი მოთხოვნილება: ძალაუფლება, წარმატება, მიკუთვნება.

მოტივაციის თანამედროვე პროცესუალური თეორიები ამოდიან უპირველეს ყოვლისა იქიდან, თუ როგორ მოქმედებენ ადამიანები მათი აღქმისა და ცნობიერების გათვალისწინებით. მათ მიეკუთვნება მოლოდინისა და სამართლიანობის თეორიები და პორტერ-ლოულერის მოტივაციის კომპლექსური მოდელი. მოლოდინის თეორიის ძირითადი არსი უკავშირდება ადამიანის იმედს, რომ მის მიერ არჩეული მოქმედების ტიპი მიიყვანს თავისი მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებამდე. თეორია ხაზს უსვამს სამი სახის ურთიერთკავშირის (და მათი შესაბამისი მოლოდინების) მნიშვნელობას:

- შრომის დანახარჯები - შედეგები;
- შედეგები - საზღაური;
- საზღაური - ვალენტურობა (დაკმაყოფილება საზღაურით).

სამართლიანობის თეორია მიიჩნევს, რომ ადამიანები სუბიექტურად აფასებენ შეფარდებას მიღებულ ანაზღაურებასა და გაწეულ ძალისხმევას შორის და შემდგომ ადარებენ მას სხვა თანამშრომლების ანალოგიური სამუშაოსთვის მიღებულ ანაზღაურებას. მათი აზრით, უსამართლო ანაზღაურება იწვევს ფსიქოლოგიურ დაძაბულობას - თუ ადამიანი თავის შრომას დაუფასებლად მიიჩნევს, მაშინ ის დახარჯულ ძალისხმევას აღარ გაზრდის ან შეიძლება მისი მოცულობა შემცირდეს კიდევ.

პორტერ-ლოულერის მოტივაციის მოდელი ეფუძნება ხუთ ცვლადს: გაწეული ძალისხმევა, აღქმა, მიღებული შედეგები, ანაზღაურება, დაკმაყოფილების ხარისხი. ამ თეორიის თანახმად, შრომის ნაყოფიერება იწვევს დაკმაყოფილებას და არა პირიქით, როგორც მიიჩნევენ ადამიანურ ურთიერთობათა თეორიის მომხრეები.

მართვა მოიცავს ორ ძირითად მომენტს: სტიმულირებასა და ადამიანთა მოღვაწეობის კოორდინაციას გარკვეული სოციალურ-ეკონომიკური სისტემის ფარგლებში. გამოცდილების თანახმად, სწორედ სტიმულირებაა ადამიანთა ქცევის შეცვლის ყველაზე ეფექტური ფაქტორი. ყველაზე გავრცელებულია შრომის სტიმულირების დაყოფა მატერიალურად და მორალურად. შრომის სტიმულირებისთვის დიდი მნიშვნელობა აქვს ორგანიზაციის მართვაში მონაწილეობას. პრაქტიკის თანახმად, ადამიანი მართვადია. თუ რომელიმე სიტუაციაში ის იგნორირებას უკეთებს ამა თუ იმ სტიმულს, ეს ნიშნავს, რომ ის მგრძნობიარეა სხვა სტიმულების მიმართ. ამიტომ, მმართველის ამოცანაა იპოვოს ის სტიმულები, რომლებიც კონკრეტულ სიტუაციაში ყველაზე კარგად ერგება ამა თუ იმ თანამშრომელს.

კონტროლი არის პროცესი, რომელიც უზრუნველყოფს სისტემის მიერ დასახული მიზნების მიღწევას. კონტროლის პროცესი სამი ძირითადი ელემენტისგან შედგება:

- შესამოწმებელი სისტემის მოღვაწეობის სტანდარტების დადგენა;

- მიღწეულის გაზომვა და მისი შედარება მოსალოდნელ შედეგებთან;

- მართვის პროცესების კორექტირება, თუ მიღწეული შედეგები არსებითად განსხვავდება დადგენილი სტანდარტებისგან.

ეფექტურ კონტროლს ახასიათებს: დროულობა, რეზულტატზე ორიენტაცია, ეკონომიურობა (მის მიერ მოტანილი მოგება უნდა სჭარბობდეს მასზე გაწეულ დანახარჯებს), მოქნილობა (კონტროლის პროცედურების კორექტირება სიტუაციის ცვლის კვალობაზე). განსხვავებენ კონტროლის შემდეგ სახეებს: წინასწარი, რომლის ამოცანაა სამუშაოსთვის სისტემის მზაობის შემოწმება; მიმდინარე - სისტემის მუშაობის პროცესში; დასკვნითი - სამუშაოს დასრულების შემდეგ.

9. სახელმწიფო მართვის სტრუქტურული მოდელები

სახელმწიფო მართვის თეორიაში სტრუქტურა ნიშნავს მართვის სისტემაში არსებული მდგრადი კავშირების ერთობლიობას, რომელიც უზრუნველყოფს მის მოღვაწეობას. სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფო მართვის სისტემები ხშირად განსხვავდებიან ერთმანეთისგან მართვის ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოების ორგანიზაციის ფორმით. ამ განსხვავებებს განაპირობებს, ერთის მხრივ, ამ ქვეყნების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ტემპების სხვადასხვაობა, მეორეს მხრივ, განსხვავებული პოლიტიკური რეჟიმები. გავლენას ახდენს, აგრეთვე, სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ტიპიც.

სახელმწიფოების უმრავლესობაში არსებობს მართვის სამი დონე: ცენტრალური (ფედერალური), რეგიონალური (პროვინციების, მიწების, შტატების) მართვა და ადგილობრივი. ისინი ქმნიან პირამიდას: დაბლა განლაგებულია ადგილობრივი მმართველობის ერთეულები, მათ ზემოთ – რეგიონების მართვის ერთეულები, სათავეში კი – ცენტრალური მმართველობა. მართვის ყოველ დონეს განკუთვნილი აქვს კომპეტენციის საკუთარი, ავტონომიური სფერო. მართვის ცენტრალური დონე ქვეყნების უმრავლესობაში მოიცავს პრეზიდენტის ადმინისტრაციას, მთავრობის, პარლამენტისა და უზენაესი სასამართლოს აპარატებს.

რეგიონალური დონე. ფედერალურ სახელმწიფოებში ადმინისტრაციული მართვის ამოცანების დიდი წილი სწორედ ამ დონეზე მოდის.

მართვის ადგილობრივი დონე (საგრაფო, ქალაქი). როგორც უნიტარულ, ასევე, ფედერალურ სახელმწიფოებში მართვის ადგილობრივი ორგანოები, როგორც წესი, ასრულებენ ექვს ძირითად ფუნქციას:

- ❖ საზოგადოებრივი წესრიგის უზრუნველყოფა: პოლიციისა და სახანძრო სამსახურის, აგრეთვე, ჯანდაცვის დაწესებულებების შენახვა;
- ❖ პენსიონერების, ინვალიდების, ბავშვთა დახმარების პროგრამების შემუშავება;

- ❖ მარგუელირებელი ფუნქციები, მათ შორის ზონებად დაყოფა, საგზაო უსაფრთხოება, მომხმარებელთა დაცვა;
- ❖ საზოგადოებრივი მშენებლობების დაგეგმვა;
- ❖ საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროები (სკოლები, სკვერები, ბიბლიოთეკები და ა.შ.);
- ❖ სახელმწიფო საწარმოების ფლობა და განკარგვა.

უნიტარულ სახელმწიფოში ადგილობრივი მართვის ორგანოების სტატუსი ყველგან ერთნაირად განისაზღვრება კანონით. ფედერალურ სახელმწიფოებში კი მათ სტატუსს განსაზღვრავს ფედერაციის შესაბამისი სუბიექტის საკანონმდებლო ორგანო.

სახელმწიფო მართვის თანამედროვე თეორიაში ადმინისტრაციული ორგანოების განსხვავებული კლასიფიკაციები არსებობს. მათ შორის კლასიკურად მიიჩნევა ამერიკელი მეცნიერის ლ. უაიტის მოდელი. მისი კლასიფიკაციის მიხედვით, ადმინისტრაციული მართვის სისტემაში განირჩევა ორგანიზაციების ან სამსახურების სამი კატეგორია:

ოპერატიული სამსახურები – ადმინისტრაციული ერთეულები, რომლებიც უშუალოდ მოსახლეობას ემსახურებიან, მაგ., საფოსტო განყოფილება, მუნიციპალური ბიბლიოთეკა, პრეფექტურაში პირადობის გაცემის ბიურო და ა.შ.

დამხმარე სამსახურები – ადმინისტრაციული ერთეულები, რომელთაც არ აქვთ დამოუკიდებელი საბოლოო მიზანი. მათი დანიშნულებაა სხვა სამსახურებისთვის მატერიალური და არამატერიალური დამხმარების გაწევა. მათ განეკუთვნება კადრების სამსახური, საფინანსო და საბუღალტრო სამსახურები, სამეურნეო სამმართველოები, იურიდიული განყოფილებები, ტექნიკური ბიუროები და ა.შ.

სამტაბო (ხელმძღვანელობის) სამსახურები – ამ ტიპის სამსახურების მუშაკები, როგორც წესი, არ ახორციელებენ ყოველდღიურ მართვას. მათი მუშაობის ძირითადი მიმართულებებია:

- ❖ ორგანიზაციის პოლიტიკის შემუშავებისთვის საჭირო კვლევების ჩატარება; დაწესებულების ხელმძღვანელთა კონსულტირება;
- ❖ როგორც თავად ორგანიზაციის შიდა, ასევე, საგარეო ფაქტორების სამომავლო განვითარების სავარაუდო

- ❖ მიმართულებების შესახებ პირობების შემუშავება;
- ❖ ღონისძიებების პროგრამებისა და გეგმების პროექტების მომზადება;
- ❖ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და პროგრამების შესრულებაზე დაკვირვება, შემსრულებელი სამსახურების მოქმედებების კოორდინაცია და შედეგების კონტროლი;
- ❖ ორგანიზაციის სტრუქტურის რეორგანიზაციის ღონისძიებების მომზადება, მუშაობის მეთოდების დახვეწა, როგორც ორგანიზაციის შიგნით, ასევე, მის გარეთ.

ამ ტიპის ადმინისტრაციული დაწესებულებების მაგალითია სამინისტროები და უწყებები.

პრაქტიკაში ხშირად რთულდება ადმინისტრაციული ორგანოების მკვეთრი კლასიფიკაცია, რადგან ზოგიერთი დანაყოფი ასრულებს ორი ან სამივე სახის სამსახურის ფუნქციებს. ამ სირთულის დასაძლევად ზოგიერთი ავტორი გვთავაზობს სამსაფეხურიანი დაყოფა შეიცვალოს ორსაფეხურიანით ანუ ერთ ჯგუფში მოვაქციოთ ხელმძღვანელობისა და დამხმარე სამსახურები და გავაერთიანოთ პორისონტალური სამსახურების ცნებაში.

10. სახელმწიფოს ადმინისტრაციული ორგანოების ფუნქციები

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფო მართვის ფუნქციების ანალიზს უპირველესი მნიშვნელობა აქვს სახელმწიფო აპარატის მუშაობის გაგებისთვის.

ამერიკელი პოლიტოლოგები მაიკლ როსკინი, რობერტ კორდი და ოულტერ ჯონსი მიიჩნევენ, რომ შეიძლება გამოვყოთ სახელმწიფო მართვის ექვსი ძირითადი მიმართულება: გადაწყვეტილების შესრულება, მომსახურება, რეგულირება, ლიცენზირება, ინფორმაციის შეგროვება და კომუნალური მეურნეობა.

სახელმწიფო დაწესებულებების დიდი ნაწილის პირველადი ფუნქცია მიღებული კანონების და აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკის ცხვენებაში გატარებაა.

რაც შეეხება მეორე ფუნქციას – მომსახურებას, ბევრი ადმინისტრაციული დაწესებულება შექმნილია სწორედ მოსახლეობის მომსახურების მიზნით. მაგ., შევდეთსა და გერმანიაში მთავრობა ფართო დახმარებას უწევს მოსახლეობას შრომით მოწყობაში.

ხელისუფლების მარეგულირებელი ფუნქციების დანიშნულებაა მოსახლეობის ქეთილდღეობის ხელშეწყობა. მაგ., აშშ-ში შექმნილია საბანკო საქმიანობის უსაფრთხოების სპეციალური კომისია, რომელიც იცავს მეანბრეებს. ხელისუფლების მარეგულირებელ ფუნქციას თან სდევს ძალისმიერი მეთოდების გამოყენება. იმავე აშშ-ში მარეგულირებელი ფუნქციის მატარებელ სტრუქტურებს უფლება აქვთ შეაჩერონ ან შეწყვიტონ გარკვეული სტრუქტურის, პროცესის ან აქტის მოქმედება.

რეგულირებასთან კავშირშია ლიცენზირების ფუნქცია, რომლის მეშვეობითაც ხელისუფლებას შეუძლია დააწესოს სტანდარტები და მინიმალური შეზღუდვები გარკვეულ სფეროებში.

სახელმწიფო მართვის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფუნქციაა ინფორმაციის შეკრება, რომლის განზოგადებისა და ანალიზის შედეგების გათვალისწინების გარეშე შეუძლებელია მართებული გადაწყვეტილების მიღება.

ამ საბაზისო ფუნქციების გარდა სახელმწიფო მართვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ელემენტია ექსპერტიზა. საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სულ უფრო ხშირად ეყრდნობა ექსპერტთა დასკვნებს. ამიტომ სულ უფრო იზრდება ექსპერტებისა და კონსულტანტების გავლენა პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე.

სახელმწიფო ბიუროკრატის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქციაა დისკრეციული მოღვაწეობა ანუ გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა. დღეს სახელმწიფო მართვაში პირველ ადგილზე გამოდის ექსპერტიზა და დისკრეციული მოღვაწეობა, სახელმწიფო პროგრამების შემუშავება და მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებაში მონაწილეობა.

მართვის ყველა შემოთხამოთვლილი ფუნქცია მჭიდროდ ურთიერთკავშირშია ერთმანეთთან.

11. სახელმწიფო მართვის პრინციპები და მეთოდები

11.1. მართვის პრინციპები

მართვის მეცნიერებას საფუძვლად უდევს რამდენიმე პრინციპი. მართვის პრინციპები ის წესებია, რომლითაც ხელმძღვანელობენ ან უნდა ხელმძღვანელობდნენ მართვის სუბიექტები სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გარკვეულ პირობებში. სამეცნიერო ლიტერატურაში მართვის პრინციპების ერთიანი კლასიფიკაცია არ არსებობს. მნიშვნელოვანია ანრი ფაიოლის მიერ ჩამოყალიბებული 14 პრინციპი, რომელზეც ზემოთ ვისაუბრეთ. ვი. კნორინგიც გამოყოფს მართვის პრინციპებს, რომელთაგან მოვიხმობთ სახელმწიფო მართვის პროცესში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანს:

- ❖ მმართველობითი გადაწყვეტილების სამართლებრივი დაცულობის პრინციპი. ეს პრინციპი ხელმძღვანელისგან ითხოვს მოქმედი კანონმდებლობის ცოდნას და გადაწყვეტილების მიღებას მხოლოდ მოქმედ ნორმატიულ-სამართლებრივ აქტებთან შესაბამისობაში;
- ❖ მართვის ოპტიმიზაციის პრინციპი. ოპტიმიზაცია ზრდის სამართავი სისტემის ეფექტურობას;
- ❖ უფლებამოსილებების დელეგირების პრინციპი. ხელმძღვანელის მიერ თავისი უფლებებისა და პასუხისმგებლობის ნაწილის გადაცემა კომპეტენტური თანამშრომლებისთვის;
- ❖ შესაბამისობის პრინციპი. შესასრულებელი სამუშაო უნდა შეესაბამებოდეს შემსრულებლის ინტელექტუალურ და ფიზიკურ შესაძლებლობებს;
- ❖ კვალიფიკაციის ამაღლების პრინციპი;
- ❖ მიზნის პრინციპი. ყოველ მოქმედებას უნდა ჰქონდეს ნათელი და განსაზღვრული მიზანი და სხვა.

მართვის პრინციპები კარნახობენ მართვის სუბიექტს თუ როგორ უნდა იმოქმედოს ეფექტურად მართვად სისტემაზე კონკრეტულ სიტუაციაში და როგორი რეაქციაა მოსალოდნელი შესაძლო შემოქმედებაზე. მაგრამ პრინციპებთან ერთად მართვის პროცესში აუცილებელია შემოქმედებითი საწყისის ჩართვა.

11.2. მართვის მეთოდების სისტემა

მართვა ხორციელდება მეთოდების სისტემის მეშვეობით. მართვის მეთოდი არის დასახული მიზნების მისაღწევად მართვად სისტემაზე ზემოქმედების ხერხი. მართვაში გამოყენებულ მეთოდთა სისტემის საფუძველია ზოგადმეცნიერული მეთოდოლოგია, რომელიც ითვალისწინებს პრობლემის გადაჭრის სისტემურ მიდგომას, აგრეთვე, ისეთი მეთოდების გამოყენება, როგორიცაა მოდელირება, ექსპერიმენტირება, ეკონომიკურ-მათემატიკური და სოციოლოგიური გაზომვები და ა.შ.

სისტემური მიდგომა გამოიყენება, როგორც მიდგომა, რომელიც ერთიან სისტემაში სვამს, აწესრიგებს მმართველობით პრობლემებს, რისი საშუალებითაც ხდება მათი სტრუქტურირება, ისახება გადაწყვეტილების მიზნები, ირჩევა ვარიანტები, დგინდება პრობლემის ელემენტების ურთიერთკავშირები და ურთიერთდამოკიდებულება, აგრეთვე, ის ფაქტორები და პირობები, რომლებიც გავლენას ახდენს მათ გადაჭრაზე.

სულ უფრო იზრდება მოდელირების როლი მართვის პროცესში. მოდელი რეალობის წარმოდგენის ფორმაა ანუ ობიექტის, სისტემის ან იდეის, თავად ობიექტისა ან სისტემისგან განსხვავებულ ფორმაში წარმოსახვა. მოდელის ძირითადი თავისებურებაა – რეალური სიტუაციის გამარტივება. მართვის პრობლემების გადაჭრისას განსაკუთრებით გაზრდილია თამაშების თეორიის, იმიტაციური, ეკონომიკური ანალიზისა და სხვა მოდელები.

დაგეგმვის ფუნქციის შესრულებისას გამოიყენება ექსტრაპოლაციის, სცენარების აგების, მოდელირების, გონებრივი შტურმის, ექსპერტული, დელფის, პრობლემების ხის ფორმირების მეთოდები.

ერთობლივი საქმიანობის ორგანიზაციის მეთოდები უფრო ხშირად იყოფა ადმინისტრაციულ (ორგანიზაციულ-განმკარგულუბელი), ეკონომიკურ და სოციალურ-ფსიქოლოგიურ მეთოდებად.

ადმინისტრაციული მეთოდები საშუალებას იძლევა მართვის ძირითადი სისტემები ჩამოყალიბდეს მდგრადი კავშირებისა და ურთიერთობების სახით, რომლებიც რეგლამენტაციას უწევენ

ქვედანაყოფებისა და ცალკეული თანამშრომლების უფლებებსა და პასუხისმგებლობებს.

ადმინისტრაციული ზემოქმედება შემდეგი ფორმებით ხორციელდება:

- ❖ პირდაპირი ადმინისტრაციული მითითება, რომელსაც სავალდებულო ხასიათი აქვს სამართავი სისტემისათვის (ბრძანება, განკარგულება);
- ❖ სამართავი სისტემის მოქმედების მარეგულირებელი წესების დადგენა (სტრუქტურული ქვედანაყოფების დებულებები, ნორმატივები);
- ❖ სამართავ სისტემაში ორგანიზაციის პროცესების დასახეწად რეკომენდაციების შემუშავება;
- ❖ სამართავი სისტემის მუშაობის პროცესზე კონტროლი და ხედამხედველობა.

სოციალურ-ფსიქოლოგიური მეთოდები. ამგვარი მეთოდები ეფუძნება ადამიანის ემოციებზე ზემოქმედების სხვადასხვა ხერხებს, მათ შორის: მორალურ სტიმულებს, კომუნიკაციის სპეციალურ მეთოდებს, სახეებს, მეტაფორებს და სხვა. ქვეყნის მოტივაციის მეთოდთა შორის გამოყოფენ შთაგონებას, დარწმუნებას, იძულებას და სხვა. სოციალურ-ფსიქოლოგიური მეთოდები, უპირველეს ყოვლისა, გამოიყენება ადამიანებს შორის ურთიერთობების რეგულირებისთვის. შრომის პუშმანიზაციის მიზნით განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა ფერის, მუსიკის, შრომის მონოტონურობის შემცირების, მუშაობაში შემოქმედებითი ელემენტების შეტანის ფსიქოლოგიური ზემოქმედების გამოყენებას.

სამართავი სისტემის განვითარების სოციალურ-ეკონომიკური ფაქტორების გამოსავლენად გამოიყენება ისეთი მეთოდები, როგორიცაა ანკეტირება, ქრონომეტრაჟი, ტესტირება, დაკვირვება და ა.შ.

მართვის პროცესში, როგორც წესი, ერთდროულად გამოიყენება სხვადასხვა მეთოდები, რომლებიც ორგანულად ავსებენ ერთმანეთს. მათი ეფექტურობა დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად შეუძლია მართვის სუბიექტს გამოიყენოს მათი ისეთი სინთეზი, როგორიც აუცილებელია კონკრეტულ სიტუაციაში.

ერთის მხრივ, მართვის სისტემის მეშვეობით, ხელისუფლება ახდენს თავისი ფუნქციის რეალიზაციას. მეორეს მხრივ, მართვა ხელოვნების განსაკუთრებული სახეა. მართვა რეალიზდება სუბიექტისა და ობიექტის ურთიერთქმედების პროცესში. სუბიექტისგან (მმართველისგან) მოდის განმკარგულებელი ინფორმაცია, ბრძანება – რა, როგორ და რა მოცულობით უნდა შესრულდეს, ობიექტისგან (მართულისგან) კი – უკუკავშირის ინფორმაცია (ინფორმაცია შესრულების შესახებ). მართვის პროცესში უმნიშვნელოვანესია ადამიანის, როგორც მართვის ობიექტის როლისა და ადგილის განსაზღვრა. ამ კრიტერიუმის მიხედვით განიხილება მართვის დემოკრატიული და ავტორიტარული სტილი

დემოკრატიული მართვა ეფუძნება იმ მოსაზრებას, რომ ადამიანის ბუნებრივი მდგომარეობაა მოღვაწეობა, მუშაობა და რომ, მას შეუძლია საკუთარი თავის მართვა, თვითკონტროლი და იგი არ გაურბის პასუხისმგებლობას. ამიტომ გარედან კონტროლი არ განიხილება, როგორც მიზნის მიღწევის გადაწყვეტი საშუალება. მართვის ასეთი სტილი ითვალისწინებს უფლებამოსილებების დელეგირებას, ფუნქციების შესასრულებლად დამოუკიდებლობის მინიჭებას, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვას. დაშვებულია დისკუსიები.

ავტორიტარული მართვა ამოდის იქიდან, რომ საშუალო ადამიანი შრომას გაურბის, არ არის პატივმოყვარე, გაურბის პასუხისმგებლობას და ა.შ. ამიტომ, შრომის ეფექტურობის ასამაღლებლად საჭიროა მასზე ზეწოლა, მისი კონტროლი. ამის უზრუნველყოფა კი ხელისუფლებას შეუძლია. ავტორიტარული მართვის დროს პასუხისმგებლობა და კონტროლი ზედა საფეხურზეა თავმოყრილი; ყალიბდება პირადი ძალაუფლების რეჟიმის სხვადასხვა ფორმები დიქტატურის ჩათვლით. ელიტა ლიდერისადმი ერთგულების დემონსტრირებას ახდენს.

სახელმწიფოს შემადგენლობაში მეოფი ადმინისტრაციული, ეროვნული ერთეულებისადმი ცენტრალური ხელისუფლების დამოკიდებულების, ურთიერთობის ხასიათის მიხედვით სახელმწიფო მართვის სისტემა შეიძლება იყოს კოორდინაციული ან სუბორდინაციული. კოორდინაციული მართვა რეალიზდება ფედერაციის ან კონფედერაციის ფორმაში. ფედერაციის წევრებს შეუძლიათ პქონდეთ საკუთარი კონსტიტუცია, საკანონ-

მდებლო, აღმასრულებელი, სასამართლო ორგანოები. ამასთან ერთად, იქმნება სახელმწიფო ხელისუფლების ერთიანი ფედერალური ორგანოები; წესდება ერთიანი მოქალაქეობა, ფულადი ერთეული და ა.შ. კონფედერაციის პირობებში მისი შემქმნელი სახელმწიფოები ინარჩუნებენ დამოუკიდებლობას, აქვთ სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მართვის საკუთარი ორგანოები. გარკვეულ საკითხებში კოორდინაციისთვის (უმაღლესი პოლი-ტიკური, სამხედრო და ა.შ.) სახელმწიფოები ქმნიან გაერთიანებულ ორგანოებს.

მართვის სუბორდინაცია ეფუძნება მკაცრ ადმინისტრაციულ დაქვემდებარებას, მართვის ზემდგომი ორგანოების მიერ ქვემდგომ ორგანოებზე ზემოქმედებას ბრძანების შესრულების მიზნით. ამგვარი სტილი დამახასიათებელია უნიტარული სახელმწიფოსთვის, რომლის შემადგენლობაშიც არ შედის ფედერალური ერთეულები და რომელიც იყოფა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად (მხარე, ოლქი და ა.შ.). უნიტარულ სახელმწიფოში ყველა დონის ხელისუფლების ორგანოები მოქმედებენ ერთიანი ნორმატივებით.

საკუთრების ფორმებისა და საკუთრების ფლობის ფორმების გამოყენების კრიტერიუმის მიხედვით განიხილება ფედერალური, რეგიონალური, მუნიციპალური (ადგილობრივი) და კერძო (კორპორაციული) მართვა.

მართვის ობიექტის ინტერესების გათვალისწინების მეთოდის მხრივ განიხილება ადმინისტრაციული და ეკონომიკური მართვა. ადმინისტრაციული მართვა უშუალოდ ზემოქმედებს მართულთა ინტერესებზე მათი აზრის გაუთვალისწინებლად ნებართვის, აკრძალვის, იძულების მეთოდების გამოყენებით. ადმინისტრაციული მეთოდების გამოყენება ნებისმიერი მართვის აუცილებელი კომპონენტია, მაგრამ მისი მასშტაბები განსხვავებულია. აღმასრულებელი ორგანოების მართვის მრავალდონიან სტრუქტურაში მას გადაწყვეტი მნიშვნელობა აქვს და რეალიზდება თანამდებობის პირების დანიშვნის, სამსახურიდან გათავისუფლების, წახალისების, დასჯისა და ა.შ. საშუალებით. ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირებაში ადმინისტრირება ხორციელდება მოღვაწეობის ლიცენზირების, ექსპორტისა და იმპორტის ქვოტირებისა და სხვა ფორმებით.

ეკონომიკური მართვა მართვის ობიექტების ინტერესებზე ირიბად ზემოქმედებს ანუ კანონმდებლობის, სახელმწიფოს საფინანსო და ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის მეშვეობით. პირდაპირი ზეწოლა ან წახალისება გამოირიცხებულია. მართვის ობიექტი თავისუფალია მოქმედების ვარიანტების არჩევაში, მაგრამ თუ ისინი ეწინააღმდეგება კანონმდებლობას, მაშინ ის ზარალს უნახლავრებს სახელმწიფოს.

მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულების ვადებიდან გამომდინარე, ასხვავებენ ოპერატიულ, ტაქტიკურ და სტრატეგიულ მართვას. ოპერატიული მართვის დანიშნულებაა გადაჭრას მიმდინარე ამოცანები. ის სახავს კონკრეტულ, რაოდენობრივად გაზომვად ორიენტირებს და იყენებს სიტუაციურ მიდგომას, რომლის დროსაც არსებული პირობებიდან გამომდინარე ირჩევა მისაღები ვარიანტი. ოპერატიული მართვის მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ მთავრობის გადაწყვეტილება შემოდგომა-ზამთრის პერიოდში ქვეყნის ენერგეტიკული სექტორის გამართულად მუშაობის თაობაზე.

სტრატეგიული მართვა განსაზღვრავს მიზნებსა და ამოცანებს, სახავს გრძელვადიან ორიენტირებს, ზოგადად, ქვეყნის ან ცალკეული სფეროს, ობიექტის, ტერიტორიის განვითარების თაობაზე, მიმართულებას აძლევს მართვის ყოველ რგოლს. სტრატეგიული მართვა უკავშირდება სახელმწიფოს ზოგად პოლიტიკურ კურსს ან მისი ამა თუ იმ მიმართულების დოქტრინას და ახდენს ამ კურსის რეალიზებას. სტრატეგიული მართვის საფუძველია სტრატეგიული გეგმა, განვითარების კონცეფცია და სხვა დოკუმენტები, რომლებიც ასახავენ გრძელვადიანი გეგმების მიღწევის მეთოდებს. სტრატეგია ირჩევა რამდენიმე შესაძლო ვარიანტიდან. სტრატეგიული მართვის პროცესში ტარდება სიტუაციური ანალიზი, ერთის მხრივ, პრობლემის, მეორეს მხრივ, შესაძლებლობების, პოტენციალისა და დაფარული რესურსების გამოსავლენად, ფასდება რეალური სიტუაცია, საფრთხეები და რისკები, მიღებული გადაწყვეტილებების მოკლევადიანი და გრძელვადიანი შედეგები, დადებითი და უარყოფითი ფაქტორები და ა.შ. სტრატეგიული მართვა სახელმწიფო ხელისუფლების სხვადასხვა ორგანოების კოორდინაციის საშუალებას იძლევა.

ტაქტიკური მართვა გამოიხატება სტრატეგიული მიმართულებების რეალიზაციისთვის კონკრეტული მოქმედებების განხორციელებაში. დროის განსაზღვრულ მონაკვეთში მიღწეული შედეგები ეფარდება სტრატეგიული გეგმის მაჩვენებლებს და საჭიროების შემთხვევაში, მიიღება ზომები მდგომარეობის გამოსასწორებლად. საჭიროა შედეგებზე მუდმივი თვალმიდევნება, მოქმედებების კორექტირებისთვის ხელსაყრელი დროის შერჩევა, ტაქტიკური მართვის პროცესში მონაწილეთა აზროვნების მასშტაბურობისა და მოქნილობის, ინიციატივიანობის სტიმულირება.

სახელმწიფო მართვის პროცესში ხელმძღვანელობენ იმ პრინციპებითა და ეთიკური ნორმებით, რომლებიც, ზოგადად, მართვის რაციონალური პრაქტიკის განზოგადებულ გამოხატულებას წარმოადგენენ. მათ შორის ძირითადია:

1. უფლებებისა და პასუხისმგებლობის შერწყმა;
2. პრიორიტეტების გამოკვეთა. პრიორიტეტულია ის სფეროები, დარგები, სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები, რომელთა განვითარებასა და გადაწყვეტაზე დამოკიდებულია მთელი საზოგადოების მდგომარეობა;
3. კომპლექსურობა – პრიორიტეტულის პარალელურად დანერჩენი სფეროების განვითარება;
4. თანადაქვემდებარება. მართულებისა და მმართველების იერარქიულ ჯაჭვში ყოველი შუალედური რგოლი გამოდის როგორც მართულის, ასევე მმართველის როლში და ამ ურთიერთობებს არეგულირებს წესები, რომლებიც განსაზღვრავენ რომელ დონეზე ვინ და რა სახის გადაწყვეტილებას იღებს;
5. ინიციატივიანობა;
6. მიზნისა და მისი მიღწევის საშუალებების შესაბამისობა;
7. გადაწყვეტილების მიღების დროულობა და ა.შ.

12. სახელმწიფოს ფუნქციები და სახელმწიფო მართვა

12.1. სახელმწიფო მართვა ეკონომიკის სფეროში

ეკონომიკის სფეროში სახელმწიფო მართვის მთავარი მიზანია მატერიალური წარმოების ზრდის უზრუნველყოფა. ეკონომიკის სფეროში სახელმწიფო მართვას ახორციელებენ სახელმწიფოს ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოები, დაწესებულებების ადმინისტრაცია, საწარმოო, სამეურნეო სუბიექტების დირექციები (სახელმწიფო საწარმოებისა და სახელმწიფო წილით შექმნილი საწარმოების). ეკონომიკის სფეროს სახელმწიფო მართვაში შესაძლებელია მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივი მართვის ორგანოებმაც, თუ მათ გადაცემული აქვთ სახელმწიფო ორგანოების ფუნქციები.

განსაკუთრებულ დისკუსიას იწვევს სახელმწიფოს როლის განსაზღვრა საბაზრო ეკონომიკაში. ჩამოყალიბდა ორი მსხვილი მეცნიერული სკოლა და მათი მრავალი მოდიფიკაცია. პირველი სკოლა უკავშირდება ინგლისელი მეცნიერის ჯ. კეინსის სახელს (კეისიანელობა), მეორე – ამერიკელი ეკონომისტის – მ. ფრიდმენის (მონეტარიზმი). ამ მეცნიერული სკოლების შეხედულებები ერთმანეთს ეწინააღმდეგება: კეისიანელები ემხრობიან საბაზრო ეკონომიკაში სახელმწიფოს აქტიურ ჩართვას, მეორე სკოლა კი ეწინააღმდეგება სახელმწიფოს ფართო მონაწილეობას ეკონომიკური ცხოვრების რეგულირებაში.

კეისიანელობა (სახელმწიფო დირიჟიზმი) ეფუძნება იმას, რომ ბაზარს არ შეუძლია თვითრეგულაცია, ვერ უზრუნველყოფს მაკროეკონომიკურ წონასწორობას და ამიტომ სჭირდება მენეჯერი (დირიჟორი). განვითარების წონასწორობის ძირითად ფაქტორად მიჩნეულია მოთხოვნილება, რომელზეც სახელმწიფო ზემოქმედებს სხვადასხვა ბერკეტების საშუალებით. ის ათანხმებს განვითარების გრძელვადიან და მოკლევადიან ტემპებს, თვალყურს ადევნებს მათ პროპორციებს, ახორციელებს აქტიურ საფინანსო-საკრედიტო, საგადასახადო პოლიტიკას, აკონტროლებს ფასებს. მოთხოვნილების გაზრდისთვის ხელი ეწყოფა ინვესტიციებს, დასაქმებას; გადასახადების ტვირთი გადადის საზოგადოების შეძლებულ ფენაზე (მოხმარების სტიმულირება), იზრდება სახელმწიფო შესყიდვები და მარაგები და ა.შ.

დასავლეთის რიგ ქვეყნებში, განსაკუთრებით კრიზისულ სიტუაციებში, წარმატებით გამოიყენება კეინსის მეთოდები. მაგ., 1980 წელს აშშ-ში ინფლაციის ზრდის პერიოდში მკვეთრად გაზარდეს სახელმწიფო ხარჯები, ბიუჯეტის დეფიციტმა რეკორდული ციფრი შეადგინა, მაგრამ ეკონომიკა ვითარდებოდა.

მეორე სკოლის მომხრეები ამოდიან იქიდან, რომ ბაზარი ავტომატურად აღწევს წონასწორობას და სახელმწიფოს გადაჭარბებულ ჩარევას მხოლოდ ზიანი მოაქვს (ფისკალური პოლიტიკის გარდა, რომლის აუცილებლობას ისინიც აღიარებენ). რამდენადაც ფულის მიწოდება ფასების ზრდის, ე.ი. ინფლაციის პირდაპირპროპორციულია, ბალანსირების პირობაა მდგრადი ფინანსური სისტემა და თავისუფალი კონკურენცია. ამ მიმართულების მომხრეები გამოდიან სახელმწიფო ინვესტიციების, სოციალური პროგრამების, სუბსიდიების შეზღუდვის წინადადებით და აწესებენ მკაცრ ლიმიტებს ფულის ემისიასა და სახელმწიფო ვალებზე, ემხრობიან ხელფასის შემცირებას ხარჯების შეზღუდვის მიზნით და ა.შ.

მეცნიერული სკოლების პრინციპები ამა თუ იმ ხარისხით რეალიზდება სხვადასხვა მოდელებში, რომლებიც ერთმანეთისგან განსხვავდება ეკონომიკაში სახელმწიფოს მონაწილეობის წილით, ბიუჯეტიდან ხარჯების განაწილების მოცულობით. მათ შორის არის:

- ❖ საქსონური (აშშ, კანადა, დიდი ბრიტანეთი) – მეწარმეობის თავისუფლების გაზრდილი ხარისხით;
- ❖ დასავლეთ-ევროპული (საფრანგეთი, იტალია, ესპანეთი, პორტუგალია) – აქტიური სახელმწიფო რეგულირება ინდიკატური გეგმის საშუალებით, სახელმწიფო სექტორის დიდი წილი;
- ❖ სოციალურად ორიენტირებული (გერმანია, ავსტრია, პოლანდია) – სახელმწიფოს ხაზგასმულად სოციალური მიმართულება;
- ❖ სკანდინავიური (შვედეთი, დანია, ნორვეგია) – სახელმწიფო და კერძო კაპიტალის პარიტეტულობა, გამოკვეთილი სოციალური მიმართულება;
- ❖ პატერნალისტური (იაპონია) – გაძლიერებული სახელმწიფო რეგულირება, ტრადიციის გამოყენება თანამედროვე წარმოებაში.

ეკონომიკის სფეროში სახელმწიფო მართვის ცენტრალური ორგანოებია პარლამენტი, სახელმწიფოს მეთაური, მთავრობა, სამინისტროების გარკვეული ჯგუფი, სხვადასხვა უწყებები, მაგ., ეკონომიკის, ფინანსთა, ენერგეტიკის, სოფლის მეურნეობის სამინისტროები და სხვა, ეროვნული ბანკი და ა.შ.

პარლამენტი მართავს, უპირველესად, მიზნის დასახვის გზით. იგი განსაზღვრავს ეკონომიკური განვითარების ზოგად სტრატეგიას და ადგენს წლის განმავლობაში ეკონომიკის განვითარების პარამეტრებს. ამ მიზნით იღებს ყოველწლიურად სახელმწიფო ბიუჯეტს (სახელმწიფოს შემოსავლებისა და გასავლების გაწერას) და ისმენს ანგარიშს მისი შესრულების შესახებ. მართვის ძირითადი ხერხია კანონების მიღება. საპარლამენტო რესპუბლიკებსა და მონარქიებში, ზოგჯერ ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებში პარლამენტი შეუძლია გადააყენოს მთავრობა ან ცალკეული მინისტრი ეკონომიკური პოლიტიკის ჩაუარდინათვის უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების გზით. პარლამენტის კომიტეტები აწევენ საკომიტეტო მოსმენებს სხვადასხვა ეკონომიკურ საკითხებზე.

სახელმწიფოს მეთაური საპრეზიდენტო და ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, ასევე მონაწილეობს ეკონომიკის მართვაში. სხვადასხვა ნორმატიული აქტებით იგი ქმნის ეკონომიკური პროფილის უწყებებს. სახელმწიფოს მეთაური ისმენს მინისტრების მოხსენებებს, აძლევს მათ მითითებებს.

მთავრობას პარლამენტის სხდომაზე შეაქვს ეკონომიკური პროფილის ძირითადი კანონპროექტები, მაგ., სახელმწიფოს ბიუჯეტი. კანონპროექტები, რომლებიც ეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებსა და გასავლებს, პარლამენტში განხილვამდე აუცილებლად საჭიროებს მთავრობის დასკვნას.

შესაბამისი სამინისტროები და უწყებები ახორციელებენ მათ დაქვემდებარებაში მყოფი საწარმო-დაწესებულებების ოპერატიულ მართვას, არეგულირებენ შესაბამისი სფეროს მოღვაწეობას, ზოგჯერ განურჩევლად დაქვემდებარებისა (მაგ., ადგენენ ზოგიერთი საქონლის წარმოების წესებს და სხვა.)

ფედერაციებში ფედერაციის სუბიექტების ორგანოები, საკანონმდებლო ორგანოები, ადმინისტრაციების მეთაურები, მთა-

ვრობა, სამინისტროები და სხვა დარგობრივი ორგანოები ასრულებენ მიახლოებით იმავე ამოცანებს ეკონომიკის სახელმწიფო მართვის სფეროში, რასაც შესაბამისი ფედერალური ორგანოები, მაგრამ სუბიექტის ფარგლებში.

სახელმწიფოს ადგილობრივი ორგანოები – ადგილებზე სამინისტროების განყოფილებები და სამმართველოები (საზღვარგარეთის ქვეყნებში მათ, ტრადიციულად, უწოდებენ სამინისტროების დელეგატურებს) მონაწილეობენ მოცემული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ეკონომიკის მართვაში, თუმცა, შეზღუდულად. მაგ., ადგილობრივ ბიუჯეტებს, მოცემული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის განვითარების გეგმებსა და პროგრამებს იღებენ თვითმმართველობის ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოები.

ეკონომიკური სფერო პირდაპირ უკავშირდება ფინანსებსა და კრედიტებს. საერთო საფინანსო პოლიტიკას ეწევა ქვეყანაში განსაზღვრავს პარლამენტი, ახორციელებს მთავრობა, კონკრეტული საკითხების რეგულირებას კი ახდენენ სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოები – ფინანსთა სამინისტრო, ეროვნული ბანკი, საგადასახადო სამსახურები, ხაზინა, კონტროლის პალატა, საბაჟო და სხვა ორგანოები. მიუხედავად იმისა, რომ ამ სისტემაში მოქმედებენ საკუთრების სხვადასხვა ფორმის მქონე სუბიექტები (მაგ., კერძო ბანკები), ფინანსების მართვა ყოველთვის ცენტრალიზებულია.

12.2. სახელმწიფო მართვა ადმინისტრაციულ-პოლიტიკურ სფეროში

სახელმწიფო პოლიტიკის სფეროში ასხვავებენ ორ ძირითად მიმართულებას: საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. პოლიტიკური ურთიერთობების სამართლებრივი საფუძველი არის კონსტიტუცია და კანონები. მაგ., კანონმდებლობით რეგულირდება საზოგადოებრივი ორგანიზაციების სტრუქტურა, მოქმედების წესი, მათი ორგანოების არჩევითობა და სხვა; განისაზღვრება, ერთის მხრივ, პარტიებისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ადგილი საზოგადოებაში, მეორეს მხრივ, მათში გაწევრიანების წესი. მაგ., აკრძალულია უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა მიერ მეორე ქვეყანაში პარტიის შექმნა, პარტიის

წევრობის უფლება არ აქვთ სამხედრო მოსამსახურეებს და სხვა. დაუშვებელია იმგვარი გაერთიანებების შექმნა, რომლებიც მოუწოდებენ კონსტიტუციური წყობის ძალისმიერი დამხობისკენ, რელიგიური, ეროვნული, სოციალური და სხვა სახის შუღლისკენ.

სახელმწიფო არეგულირებს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების რეგისტრაციის, მატერიალური და ფინანსური ბაზის შექმნის წესებს. სახელმწიფო არეგულირებს წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევის წესს. კონსტიტუცია და კანონები განსაზღვრავენ პარლამენტის, პრეზიდენტის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევის წესს.

სახელმწიფო არეგულირებს ეროვნებათაშორის ურთიერთობებს, რათა შექმნას იურიდიული გარანტიები ეროვნული უმცირესობებისთვის. ამ მიზნით ქმნის ავტონომიურ და სხვა სახის ტერიტორიულ წარმონაქმნებს.

საკანონმდებლო დონეზე რეგულირდება სახელმწიფოს ორგანოების ფორმირებისა და მოღვაწეობის წესები, უფლებამოსილების ფარგლები და სხვა; მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების მოღვაწეობა და სხვა მნიშვნელოვანი პოლიტიკური მნიშვნელობის მქონე საკითხები.

12.3. სახელმწიფო მართვა კულტურისა და იდეოლოგიის სფეროში

კულტურისა და იდეოლოგიის სფეროს მართვა სახელმწიფო მართვის ერთ-ერთი ყველაზე დელიკატური სფეროა. ამ სფეროს განეკუთვნება კონსტიტუციური ნორმები სიტყვის, ინფორმაციის თავისუფლების, სამეცნიერო და შემოქმედებითი მოღვაწეობის, ისტორიისა და კულტურის ძეგლების დაცვის შესახებ და სხვა. მთავარი ამ კუთხით, სახელმწიფოს მიერ საზოგადოების სულიერი და ინტელექტუალური მოღვაწეობისთვის ხელსაყრელი პირობების შექმნაა.

13. სახელმწიფო მართვის ტერიტორიული დონეები

სახელმწიფო მართვა ხორციელდება ქვეყნის მასშტაბით (საერთო სახელმწიფოებრივი მართვა). მას აქვს განსხვავებული თავისებურებები ფედერაციის სუბიექტებში, ავტონომიურ წარმონაქმნებში, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში.

საერთო სახელმწიფოებრივი მართვა უკავშირდება სახელმწიფოს ტერიტორიის ცნებას. ტერიტორიულ მართვა ხორციელდება სხვადასხვა სახის საერთო სახელმწიფოებრივი ორგანოების მეშვეობით, რომელთაც მეცნიერებასა და პრაქტიკაში სახელმწიფოს ცენტრალური ორგანოები ეწოდება. მათ მიეკუთვნება პარლამენტი, სახელმწიფოს მეთაური, მთავრობა, სამინისტროები და უწყებები, უზენაესი სასამართლო, საკონსტიტუციო სასამართლო, სასამართლო მართვის ორგანოები, პროკურატურა, გენერალური კონტროლიორები, პარლამენტის კომისიები და სხვა. ფედერაციის სუბიექტებში საერთო სახელმწიფოებრივი მართვის ორგანოებად მიიჩნევა ფედერალური სასამართლოები, უნიტარულ, რეგიონალურ სახელმწიფოებში – ყველა ტიპის სასამართლოები.

სხვადასხვა ორგანოებისა და სამსახურების საერთო სახელმწიფოებრივი ხასიათი შედგენდება მათი ფორმირების, დაქვემდებარებისა და პასუხისმგებლობის, მოღვაწეობის მეთოდებსა და ფორმებში.

პარლამენტების ქვედა პალატები (ან ერთპალატიანი პარლამენტები) იშვიათი გამონაკლისის გარდა (მაგალითად, ბუტანის მონარქია, ლესოტო) ყალიბდება არჩევნების შედეგად. მუსულმანური ფუნდამენტალიზმის ქვეყნებში (საუდის არაბეთი, კატარი და სხვა) პარლამენტი ან არ არის, ან არის ე.წ. კონსულტაციური პარლამენტები, რომლის წევრებიც ინიშნება ემირების ან სულთნების მიერ. ზედა პალატის ფორმირების წესი განსხვავებულია: აშშ-სა და იაპონიაში იგი ფორმირდება საერთო-სახალხო არჩევნების მეშვეობით, საფრანგეთში ირბი არჩევნების გზით, გერმანიასა და კანადაში დანიშნებით, ირჩევა ქვედა პალატის მიერ თავისი შემადგენლობიდან ნორვეგიაში. ირბი არჩევნების დროს საარჩევნო კოლეგიას შეადგენენ ქვედა პალატის წევრები და დეპარტამენტების რეგიონალური

საბჭოებისა და კომუნების ყველა მუნიციპალური საბჭოს წევრები ან არჩეული წარმომადგენლები. კანდაში საბჭოს წევრები ინიშნებიან გენერალ-გუბერნატორის მიერ, ოპოზიციისთვის რეზერვირდება ადგილების 1/3, გერმანიის ზედა პალატაში წარმომადგენლებს ნიშნავს ფედერაციის ყველა მიწა, რუსეთის ფედერაციის საბჭოშიც წარმომადგენელია ფედერაციის ყველა სუბიექტი.

სახელმწიფოს მეთაური – მონარქი იკავებს თავის პოსტს მემკვიდრეობით, როგორც სახელმწიფოს მთელ ტერიტორიაზე აღიარებული სამეფო დინასტიის წარმომადგენელი. პრეზიდენტი ირჩევა სახელმწიფოს ყველა მოქალაქის მიერ ან საერთო სახელმწიფოებრივი ორგანოს – პარლამენტის მიერ.

მთავრობა ყალიბდება სახელმწიფოს მეთაურის ან პარლამენტის მიერ, თუმცა ისრაელში პრემიერ-მინისტრი ირჩევა საერთო-სახალხო არჩევნებში. ესეც მიუთითებს ამ ორგანოს საერთოტერიტორიულ ხასიათზე.

საერთო სახელმწიფოებრივი მართვის თავისებურებები უკავშირდება, აგრეთვე, შესაბამისი ორგანოების უფლებამოსილებებს. საერთოსახელმწიფოებრივი ორგანოები, თანამდებობის პირები, სახელმწიფო მოხელეები ასრულებენ იმ ფუნქციებს, რომლებიც სახელმწიფოს განსაკუთრებული კომპეტენციიდან გამომდინარეობს. ესენია – ქვეყნის თავდაცვა, საგარეო პოლიტიკა, კავშირგაბმულობა, ტრანსპორტი და სხვა საკითხები, რომლებიც ეხება მთლიანად საზოგადოების ცხოვრებას. ფედერაციულ სახელმწიფოებში ცენტრსა და სუბიექტებს შორის უფლებამოსილებების გაყოფა ფიქსირდება კონსტიტუციის დონეზე. ფედერაციას აქვს განსაკუთრებული უფლებები და სფეროები, რომელთა მართვა და რეგულირება მხოლოდ მისი კომპეტენციაა. ახალ კონსტიტუციებში დაფიქსირებულია, აგრეთვე, ფედერაციისა და მისი სუბიექტების მართვის საერთო სფეროები. ფედერაციის აქტები პრევალირებს ყველა სხვა სახის აქტებზე, საერთო გამგებლობის (კომპეტენციის) სფეროში ფედერაციის სუბიექტს მხოლოდ მაშინ შეუძლია აქტის გამოცემა და მართვის განხორციელება, თუ შესაბამისი ურთიერთობები დარეგულირებული არ არის ფედერალური კანონით.

საერთო სახელმწიფოებრივი მართვა ვრცელდება სახელმწიფოს არა მხოლოდ უძრავ, არამედ მოძრავ (პირობითად) ტერიტორიაზეც (გემები, თვითმფრინავები), საზღვარგარეთ მყოფ მოქალაქეებზე და ამ ქვეყნის ტერიტორიაზე მყოფ უცხოელებზე. ფედერაციის სუბიექტები ამ საკითხებს ვერ არეგულირებენ.

საერთო სახელმწიფოებრივი მართვა ხასიათდება მმართველობითი აქტების სპეციფიკითაც. უნიტარულ სახელმწიფოებში კანონებს გამოსცემს მხოლოდ სახელმწიფოს პარლამენტი. საერთოსახელმწიფოებრივი ხასიათი აქვს, აგრეთვე, სახელმწიფოს სხვა ორგანოების მიერ გამოცემულ აქტებს, თუ მათ არა აქვთ ლოკალური ხასიათი.

თავისებურებებით ხასიათდება საერთო სახელმწიფოებრივი ორგანოების მართვის მეთოდებიც. ზოგიერთი მეთოდის გამოყენება შეუძლიათ მხოლოდ საერთოსახელმწიფოებრივ, ფედერალურ ორგანოებსა და ფორმირებებს (პოლიცია, შინაგანი ჯარები, კონტროლის ორგანოები და სხვა).

13.1. სახელმწიფო მართვა ფედერაციის სუბიექტის დონეზე

ფედერაციულ სახელმწიფოებში, რომლებიც მსოფლიოს სახელმწიფოების 1/8-ს შეადგენენ, ფედერაციისა და სუბიექტების მმართველობითი ურთიერთობების პრობლემა საკმაოდ მწვავედ დგას. ფედერაციის სუბიექტებში სახელმწიფო მართვის სირთულე უკავშირდება იმას, რომ მათში მოქმედებს ორმაგი სახელმწიფო ხელისუფლება: ფედერაციის საერთოსახელმწიფოებრივი ხელისუფლება და მისი წევრების სახელმწიფო ხელისუფლება (შტატები – აშშ-ში, კანტონები – შვეიცარიაში, მიწები – გერმანიაში, ემირატები – არაბეთის გაერთიანებულ ემირატებში და სხვა).

სახელმწიფო ხელისუფლების ორმაგობა და ხელისუფლების იერარქია არ გამორიცხვას მის ერთიანობას. ფედერაციის სახელმწიფო ხელისუფლება ერთიანია, რისი საფუძველიც არის სახელმწიფოს სოციალური ბუნების ერთიანობა. სახელმწიფოში შეუძლებელია იყოს ორი ხელისუფლება, რომელთაც სოციალურად ურთიერთდაპირისპირებული მიზნები აქვთ. სუვერენული არის მხოლოდ ფედერაციის სახელმწიფო ხელისუფლება. სუბიექტებს კი დამოუკიდებლობის გარკვეული

ხარისხი აქვთ, ძირითადად, საშინაო საქმეებში, იმ დოზით, რა დოზითაც მას განუსაზღვრავს კონსტიტუცია. ფედერაციის სუბიექტების სახელმწიფო ხელისუფლება შეზღუდულ და გარკვეულწილად დამოკიდებულ ხასიათს ატარებს, რაც გამოხატულებას პპოვებს კონსტიტუციურად დაფიქსირებულ ფედერაციის განსაკუთრებულ კომპეტენციაში, ფედერალური კანონების უზენაესობაში, ფედერალური იძულების კონსტიტუციით მინიჭებული უფლების გამოყენებაში და სხვა.

აღნიშნული ფაქტორები განსაზღვრავენ სახელმწიფო მართვის თავისებურებებს ფედერაციის სუბიექტის დონეზე. სუბიექტებში ხორციელდება ორმაგი, მაგრამ გაყოფილი სახელმწიფო მართვა. ერთის მხრივ, ფედერაციის სუბიექტის ტერიტორიაზე საერთო სახელმწიფოებრივი საკითხები განიკარგება ან საერთო რეგულირების საფუძველზე (ფედერალური კანონების, მთავრობის დადგენილებების გამოცემა) ან ადგილებზე ფედერალური სამინისტროების წარმომადგენლობების – სამმართველოების, განყოფილებების მეშვეობით, უფლებამოსილების გაყოფის ხელშეკრულებების შესაბამისად. მეორეს მხრივ, ფედერაციის სუბიექტი ახორციელებს სახელმწიფო მართვას იმ საკითხებში, რომელიც მას კონსტიტუციამ განუსაზღვრა. სუბიექტი გამოსცემს საკუთარ კანონებს, აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტებს. ზოგჯერ, ფედერაციის სუბიექტებში მოქმედებს საკუთარი სასამართლო სისტემა, მაგალითად, აშშ-ის შტატების უზენაესი სასამართლოები.

სუბიექტის სახელმწიფო მართვა შეზღუდულია არა მხოლოდ ტერიტორიულად, არამედ - უფლებრივადაც. საკუთრივ სუბიექტის უფლებების სფერო საკმაოდ შეზღუდულია. მას მიეკუთვნება ის უფლებები, რომლებიც ფედერაციის განსაკუთრებული უფლებებისა და ფედერაციისა და სუბიექტის საერთო კომპეტენციის ფარგლებს გარეთ რჩება.

სუბიექტის მიერ სახელმწიფო მართვის რეალიზება ითვალისწინებს ორგანოების გარკვეული სისტემის შექმნას. ფედერაციის სუბიექტებს ჰყავთ თავისი ლეგისლატურები – ერთ ან ორპალატიანი საკანონმდებლო კრებები. ლეგისლატურები ძირითადად ირჩევა პირდაპირი, საყოველთაო კენჭისყრით (სუბიექტის ფარგლებში). ლეგისლატურა იღებს კანონებს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში.

აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციებს ასრულებს სუბიექტის აღმინისტრაცია, რომელიც შეიძლება იყოს გუბერნატორი, იშვიათად – ფედერაციის სუბიექტის პრეზიდენტი. გუბერნატორი ან პრეზიდენტი შეიძლება თანამდებობაზე მოვიდნენ როგორც არჩევითი, ისევე დანიშნითი გზით.

ფედერაცია და მისი სუბიექტი ხშირად დებენ ხელშეკრულებას საერთო კომპეტენციის სფეროების გამიჯვნის თაობაზე.

13.2. სახელმწიფო მართვა და ტერიტორიული ავტონომია

“ავტონომია” (ძველბერძნულად – საკუთარი კანონი) ნიშნავს თვითმმართველობას, საკუთარი საქმეების დამოუკიდებელ გადაწყვეტას. არსებობს ეროვნულ-კულტურული ავტონომია, რომელიც არის ადამიანთა საზოგადოებრივი გაერთიანება, რომელიც თავის თავს მიაკუთვნებს ამა თუ იმ ტერიტორიულად დაყოფილ ეთნიკურ ჯგუფს, აგრეთვე, სხვა ფორმის ავტონომიები.

განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ტერიტორიულ ავტონომიას. ასეთი ფორმა არსებობს მხოლოდ უნიტარულ სახელმწიფოებში. ის ტრადიციულად იქმნება გარკვეულ რეგიონში კომპაქტურად მოსახლე მოსახლეობის ეთნიკური, საყოფაცხოვრებო, კულტურული და სხვა თავისებურებების გამო (მაგ. შოტლანდია დიდ ბრიტანეთში, კორსიკა საფრანგეთში, გრენლანდია დანიაში და ა.შ.). ასხვავებენ პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ავტონომიებს. პირველს ხშირად უწოდებენ, აგრეთვე, სახელმწიფო ან საკანონმდებლო ავტონომიას. ზემოთ ჩამოთვლილი ავტონომიები პოლიტიკური ავტონომიებია. მათ, უმეტესად, აქვთ თავისი საკანონმდებლო ორგანო (ადგილობრივი პარლამენტი), რომელსაც უფლება აქვს კანონების გამოცემის გზით დაარეგულიროს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების ნაწილი, მაგ., ადმინისტრაციის შექმნა, სოფლის მეურნეობა, სანიტარია და ჰიგიენა, დაწესებითი განათლება, ნადირობა და თევზჭერა და სხვა.)

პოლიტიკურ ავტონომიაში არის გუბერნატორი, რომელიც ინიშნება ცენტრიდან სახელმწიფოს მეთაურის მიერ. მას ეავს აპარატი, მაგრამ მართვას ახორციელებენ ადგილობრივი ლეგი-

სლატურის მიერ შექმნილი ორგანოები – კომიტეტები, კომისიები და სხვა. გუბერნატორი კონტროლს უწევს ღვეისლატურისა და ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოების მოღვაწეობის კანონიერებას. იგი არ უნდა ერეოდეს, მაგ., ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტის კანონზომიერებაში.

საკუთარი სასამართლო ორგანოები პოლიტიკურ ავტონომიას არ აქვს, თუმცა დაიშვება სასამართლო პროცესის გარკვეული თავისებურებები ადგილობრივი ტრადიციების გათვალისწინებით, სამართალწარმოება ადგილობრივ ენაზე.

ადმინისტრაციულ ავტონომიას (მაგ., ნიკარაგუაში, მოლდავეთში, ჩინეთში და სხვა) აქვს შედარებით ვიწრო კომპეტენცია მართვის სფეროში. მას არ აქვს ადგილობრივი კანონების გამოცემის უფლება, ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანო იღებს გადაწყვეტილებას ან დადგენილებას, ტრადიციულად, არ არსებობს ცენტრიდან საერთო კომპეტენციის დანიშნული ჩინოვნიკი. სახელმწიფო მართვა, როგორც წესი, წარმოდგენილია სამინისტროების დელეგატურებით.

13.3. სახელმწიფო მართვა და ადმინისტრაციულ ტერიტორიული ერთეულები

ადგილებზე სახელმწიფო მართვის ორგანიზება სხვადასხვაგვარად შეიძლება, იმისდა მიხედვით, ესა თუ ის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული მუნიციპალური წარმონაქმნია თუ მხოლოდ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები სხვადასხვაგვარია: სასოფლო ოლქი, რომელიც მოიცავს ერთ დიდ სოფელს ან რამდენიმე პატარას; რაიონი, ოლქი, პროვინცია, თემი და სხვა. არსებობს ორსაფეხურიანი (სოფელი-რაიონი; თემი-რაიონი), სამსაფეხურიანი (თემი-რაიონი-ოლქი ან მხარე), ოთხსაფეხურიანი (თემი ან კომუნა, რაიონი, ოლქი ან დეპარტამენტი და რეგიონი) ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა.

ასხვავებენ სათემო და რეგიონალურ ერთეულებს. თემები ითვლება ბუნებრივ წარმონაქმნებად. ზემოდან, სახელმწიფო ხელისუფლების აქტებით წარმოქმნილ ერთეულებს ეწოდება რეგიონები. ბუნებრივი თემებისგან განსხვავებით, ისინი ითვლებიან ხელრეგულირებად წარმონაქმნებად. ეს განსხვავება მნიშვნელოვანია მართვის სპეციფიკის გასათვალისწინებლად.

თემში (კომუნაში, ქალაქში, სოფელში, სოფლის ადმინისტრაციულ ერთეულებში), არსებითად, განსაკუთრებული სახელმწიფო მართვა არც არის. იქ მოქმედებს მხოლოდ მოქალაქეთა მიერ არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და მერი, რომელიც ირჩევა ან უშუალოდ მოქალაქეთა მიერ (უკრაინა) ან თემის საბჭოს მიერ (საქართველო, საფრანგეთი). მერთან ერთად ირჩევა მისი მოადგილე და მდივანი (ხაზინადარი, ნოტარიუსი და ა.შ.). ადგილობრივი თვითმმართველობა ავტონომიურია. იგი არ შედის სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში. თემებში არ არის არც სამინისტროების დელეგატურები. თუმცა, დასავლეთის რიგ ქვეყნებში არჩეული მერი მტკიცდება მთავრობის, ხშირად, შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ, როგორც თემში სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენელი. ამ კუთხით ის არის პასუხისმგებელი თემში საერთოსახელმწიფოებრივი საკითხების გადაწყვეტაზე.

სხვაგვარად არის ორგანიზებული მართვა რეგიონალურ ერთეულებში. ზოგიერთ ქვეყანაში (დიდი ბრიტანეთი, შვედეთი და სხვა) იგი თემის მსგავსია, რადგან ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ყველა რგოლში მოქმედებენ არჩეული საბჭოები და საბჭოების მუდმივი კოლეგიალური (აღმასრულებელი) კომისიები. მაგრამ თემებისგან განსხვავებით, რეგიონებში არის სამინისტროების დელეგატურები, რომლებიც დაკავებული არიან საერთო სახელმწიფოებრივი საკითხებით სფეროების მიხედვით.

აღმოსავლეთის ქვეყნებში, დიდწილად, არ არის არჩევითი თვითმმართველობის ორგანოები.

ზოგიერთ ქვეყანაში კი რეგიონს აქვს ორი ორგანო: ზემოდან დანიშნული ჩინოვნიკი (პრეფექტი-საფრანგეთში) და მოსახლეობის მიერ არჩეული საბჭო. პირველი დაკავებულია საერთოსახელმწიფოებრივი საკითხებით და კონტროლს უწევს საბჭოს აქტებისა და მოქმედებების კანონიერებას, მეორე – ადგილობრივი საქმეებით: განკარგავს ადგილობრივ ბიუჯეტს, იღებს რეგიონის განვითარების პროგრამებს და სხვა. ასეთი სისტემაა მაგ., უკრაინაში.

14. პოლიტიკური ხელისუფლება

პოლიტიკურ თეორიაში ხელისუფლების ერთიანი განსაზღვრება არ არის ჩამოყალიბებული. ყველაზე ხშირად მიმართავენ შემდეგ განმარტებებს:

– ძალისმიერი, რომელიც ხელისუფლებას ხსნის, როგორც მბრძანებლობას, დამორჩილებისადმი იძულებას;

– ნებითი, რომელსაც ხელისუფლება ესმის, როგორც უნარი განახორციელოს თავისი ნება წინააღმდეგობის მიუხედავად;

– ხელისუფლება როგორც გავლენა. გავლენის არსს შეადგენს სხვებზე ზემოქმედების მოხდენის უნარი. ასეთი ურთიერთქმედება აღიწერება ფორმულით: "ა-ს აქვს გავლენა ბ-ზე, თუ ბ იქცევა ისე, როგორადაც მოითხოვს ა";

– ტელეოლოგიური, რომლის თანახმადაც ხელისუფლება გარკვეული მიზნების მიღწევას;

– ინსტრუმენტალური, რომელიც ხელისუფლებას განმარტავს, როგორც გარკვეული მიზნების მისაღწევად რესურსების მობილიზების უნარს;

– კონფლიქტური, რომლის თანახმადაც ხელისუფლება არის გარკვეული ჯგუფებისა და ინდივიდების მბრძანებლობის უნარი, რომლის მეშვეობითაც ისინი აკონტროლებენ დეფიციტური საზოგადოებრივი ფასეულობების განაწილების მექანიზმს;

– სტრუქტურალისტური, რომელიც ხელისუფლებას განიხილავს მმართველსა და მართულს შორის ურთიერთობების განსაკუთრებულ სახედ.

ჩამოთვლილი განსაზღვრებები კი არ გამორიცხავენ, არამედ ავსებენ ერთმანეთს. თანამედროვე თეორიებიც აფიქსირებენ ხელისუფლების არსისადმი რამდენიმე მიდგომას.

რელაციონისტური თეორიები ხელისუფლებას განიხილავენ როგორც პიროვნებათაშორის ურთიერთობებს, რომელიც ერთ

ინდივიდს საშუალებას აძლევს შეცვალოს მეორე ინდივიდის ქცევა. არსებობს ამ მიდგომის რამდენიმე ვარიანტი:

ა) წინააღმდეგობის თეორია (დ. კარტრაიტი, ჯ. ფრენჩი, ბ. რაიენი) ხელისუფლებას განიხილავენ ურთიერთობად, რომლის დროსაც სუბიექტი ახშობს ობიექტის წინააღმდეგობას. შესაბამისად, მუშავდება წინააღმდეგობის სხვადასხვა საფეხურებისა და ფორმების და აგრეთვე, ხელისუფლების დასაბუთების კლასიფიკაცია. შემოდის ცნება "ხელისუფლების ძალა", რომელიც გაიგება, როგორც სხვაზე მაქსიმალური გავლენის პოტენციური შესაძლებლობა;

ბ) გაცვლის თეორია (პ. ბლაუ, დ. პიქსონი, კ. ჰაინიგსი) ხელისუფლებას განმარტავს, როგორც რესურსების გაცვლის სიტუაციას. რესურსები არათანაბრად ნაწილდება: ერთი მათ მოკლებული არიან. ამ შემთხვევაში ჭარბი რესურსები, რომელსაც ფლობენ მეორენი, შეიძლება ტრანსფორმირდეს ხელისუფლებად. ჭარბ რესურსებს უთმობენ მათ, ვისაც ის ჭირდება და სანაცვლოდ ითხოვენ ქცევის სასურველ წესს;

გ) გავლენის სფეროების გაყოფის თეორიის (დ. რონგი) თანახმად, ხელისუფლება ურთიერთქმედებაა, რომლის დროსაც მონაწილენი პერიოდულად ცვლიან როლებს.

სისტემური თეორიები ხელისუფლებას განიხილავენ როგორც სისტემის ატრიბუტს. ამ კონცეფციის ფარგლებში გამოიყოფა რამდენიმე მიდგომა:

ა) ხელისუფლება, როგორც მაკროსოციალური სისტემის ატრიბუტი (თ. პარსონსი, დ. ისტონი). თ. პარსონსისთვის ხელისუფლება პოლიტიკურ სისტემაში განზოგადებული შუამავალია. ის ადარებდა მას ფულს, რომელიც გამოდის ეკონომიკური პროცესის განზოგადებულ შუამავლად. ხელისუფლება გაიგება როგორც სისტემის უნარი მოახდინოს თავისი ინტერესების აკუმულირება და მიადწიოს დასახულ მიზნებს;

ბ) მეზომიდგომა (მ. კროზიუ) ხელისუფლებას ქვესისტემების (ოჯახი, ორგანიზაცია) დონეზე განიხილავს და მიუთითებს ორგანიზაციულ სტრუქტურასთან ხელისუფლების უშუალო კავშირზე;

გ) მიკრომიდგომა (მ. როჯერსი, ტ. კლარკი) ხელისუფლებას განიხილავს, როგორც სპეციფიურ სოციალურ

გარემოში მოღვაწე ინდივიდთა ურთიერთქმედებას. ხელისუფლება განიმარტება როგორც ინდივიდის უნარი მოახდინოს სხვაზე გავლენა და განისაზღვრება სისტემაში მისი როლითა და სტატუსით;

დ) კომუნიკაციური მიდგომა (ნ. ლუმაინი, კ. დოიჩი) ხელისუფლებას განიხილავს, როგორც სოციალური ურთიერთობის საშუალებას, რაც ჯგუფური კონფლიქტების მოგვარების და საზოგადოების ინტეგრაციის საშუალებას იძლევა.

ხელისუფლების ბიპვეიორისტული (ქცევითი) კონცეფციები, ისევე როგორც რელაციონისტური თეორიები, ხელისუფლებას განიხილავენ, როგორც ადამიანებს შორის ურთიერთობას. ძირითადი ყურადღება ეთმობა ხელისუფლებისთვის ბრძოლის ქცევით მოტივებს. აქაც რამდენიმე მიდგომა გამოიყოფა:

- ა) ძალისმიერი მოდელის (გ. ლასუელი) თანახმად, ხელისუფლების პირველმიზეზი არის იმპულსი – სწრაფვა ხელისუფლებისკენ. ინდივიდუალურ ნებათა შეჯახებებისა და ურთიერთქმედებისგან იგება მთელი პოლიტიკური მატერია. თავად ხელისუფლება კი გამოიხატება გადაწყვეტილებების მიღებასა და რესურსების კონტროლში;
- ბ) საბაზრო მოდელი (ჯ. კეტლინი) ეფუძნება პოლიტიკასა და ეკონომიკას შორის ანალოგიას. პოლიტიკაში მოქმედებენ საბაზრო ვაჭრობის კანონები: მოთხოვნისთვის გათვალისწინება, სწრაფვა სარგებლისკენ, კონკურენცია და ა.შ.;
- გ) თამაშის მოდელი (ფ. ზნანეცკი) მიიჩნევს, რომ პოლიტიკურ ბაზარზე სუბიექტები განირჩევიან არა მხოლოდ ხელისუფლების განსხვავებული მარაგით, არამედ უნარებით, სტრატეგიის მოქნილობით, აზარტით. ბრძოლა ხელისუფლებისთვის შეიძლება მოტივირებული იყოს “თამაშის” ხასიათით, რაც კმაყოფილებას ანიჭებს მონაწილეებს. პოლიტიკა – თამაშის მინდორია, თეატრი, სადაც წარმატება დამოკიდებულია მოხერხებულობაზე, მსახიობობისა და გარდასახვის უნარზე.

ანუ ხელისუფლება განიხილება ან როგორც ინდივიდის მახასიათებელი (პიროვნული ხელისუფლება), ან როგორც რესურსი.

განსაკუთრებით მიღებულია ხელისუფლების როგორც ურთიერთობის განხილვა, რომლის სტრუქტურული კომპონენტები არიან სუბიექტი და ობიექტი. ერთიანი განმარტების არქონა ადასტურებს ამ მოვლენის მრავალსაპექტიანობას. პოლიტიკური ხელისუფლების სპეციფიურობა დაკავშირებულია ინდივიდების, ჯგუფების და მათი ორგანიზაციების უნართან მოახდინოს თავისი ინტერესებისა და ნების რეალიზება პოლიტიკურ-სახელმწიფო მართვისა და კონტროლის საშუალებებით. პოლიტიკური ხელისუფლება იყოფა სახელმწიფო და საზოგადოებრივ ხელისუფლებად, რომლის მატარებლები არიან პარტიები, საზოგადოებრივი მოძრაობები და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები. ხელისუფლება შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ სუბიექტისა და ობიექტის ურთიერთქმედების მეშვეობით. სუბიექტი ობიექტის მიმართ თავის ნებას გამოხატავს ბრძანებით (განკარგულებით, მითითებით), რომელსაც შეუხსრულებლობის შემთხვევაში თან ახლავს სანქციები.

14.1 ხელისუფლების სუბიექტები

პოლიტიკური ხელისუფლების სუბიექტები მრავალსაფეხურებრივია: პირველი დონეა ინდივიდები, მეორე – პოლიტიკური ორგანიზაციები, უფრო მაღალი რანგის სუბიექტებს მიეკუთვნება – პოლიტიკური ელიტები და ლიდერები. ხელისუფლების სუბიექტები სხვა კრიტერიუმებითაც ჯგუფდება. ინსტიტუციონალური სუბიექტებია: პარტიები, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები და სხვა. ხელისუფლება წარმოდგენილია ისეთი სუპერინსტიტუტებით, როგორიცაა გაერო, ნატო და სხვა. ფუნქციონალური სუბიექტია ბიუროკრატია, რომელიც არის სოციალური ჯგუფი, მოწოდებული იმისთვის, რომ მართვის პროცესი ეფექტური გახადოს (ფუნქციონალური ასპექტი). მაგრამ, ის ხშირად მართვის მექანიზმების ცოდნას და მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს საკუთარი ინტერესებისთვის იყენებს და შეუძლია ხელისუფლების საკუთარ ხელში კონცენტრირება.

ხელისუფლების სუბიექტები შეიძლება განვიხილოთ მათი საჯაროობის, საზოგადოებისთვის ღიაობის პრიზმითაც. ამ კუთხით შეიძლება გამოვყოთ:

– ღია ხელისუფლება – პოლიტიკური ხელისუფლების განხორციელების უშუალო მონაწილენი (პრეზიდენტი, დეპუტატები, ოპოზიციის ლიდერები, საპარლამენტო ფრაქციები და სხვა);

– ნახევრადფარული ხელისუფლება, რომელშიც იგულისხმება გავლენის ჯგუფები, რომლებიც ოფიციალურ ხელისუფლებაზე გავლენის სხვადასხვა არხებს იყენებენ – კანონიერიდან დაწყებული (მაგ., მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები) უკანონოთი დამთავრებული (მოსყიდვა, შანტაჟი). ამასთან დაკავშირებით იხმარება ცნება “ლობიზმი”, რომლითაც აღნიშნავენ საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ინტერესთა გარკვეული ჯგუფების ზეწოლას მათთვის ხელსაყრელი გადაწყვეტილებების მიღების მიზნით;

– ჩრდილოვანი ხელისუფლება, რომელსაც მიეკუთვნება, მაგ., კრიმინალური სტრუქტურები, თუკი მათ აქვთ ხელისუფლებაზე ზეწოლის ბერკეტები და სხვა.

ხელისუფლება არ არსებობს ობიექტის დამორჩილების გარეშე. დამორჩილებისადმი მზადყოფნა დამოკიდებულია რამდენიმე ფაქტორზე: გავლენის საშუალებებზე (რესურსებზე), რომელსაც ფლობს გავლენის სუბიექტი და დამორჩილების მოტივაციაზე. ხელისუფლება, რომელიც აგებულია ინტერესთა და დარწმუნებაზე, ყველაზე სტაბილურია, რადგან ეფუძნება განკარგულებების ნებაყოფლობით შესრულებას და საჭირო არ ხდება ნეგატიური სანქციების გამოყენება. ხელისუფლებისთვის დამორჩილების ერთ-ერთი ყველაზე ხელსაყრელი მოტივაციაა ხელისუფლების სუბიექტის ავტორიტეტი. და პირიქით, ხელისუფლება რომელიც ეფუძნება შიშსა და იძულებას, ბედებს ობიექტის სწრაფვას გავიდეს ასეთი ხელისუფლების არეალიდან.

14.2. ხელისუფლების რესურსები

ხელისუფლების რესურსებია ყველაფერი ის, რისი გამოყენებაც შეიძლება სხვაზე გავლენის მოსაპოვებლად. არსებობს ზემოქმედების ღია და ფარული მეთოდები. პირველ შემთხვევაში გამოიყენება ისეთი რესურსები, როგორიცაა ძალისმიერი იძულება, სამართალი, სტიმულირება, სოციალური სტატუსების

განაწილება. ეს რესურსები შეიძლება გამოვიყენოთ პოზიტიური (მათი მინიჭება) და ნეგატიური (მათი ჩამორთმევა) სანქციების სახით. ფარული ზემოქმედება ითვალისწინებს დარწმუნების ანუ რაციონალური არგუმენტების ან შთაბეჭდილების მეთოდების გამოყენებას. იმისდა მიხედვით, რომელი რესურსები გამოიყენება, საუბრობენ მართვის სამ მეთოდზე – ზეწოლა, დარწმუნება და სტიმულირება.

არსებობს რესურსების სხვანაირი კლასიფიკაციაც. მაგ., ეკონომიკური რესურსები მოიცავს მატერიალურ ფასეულობებს; სოციალური რესურსები – სოციალურ სტრუქტურაში სოციალური სტატუსის ზრდას და სხვა; კულტურულ-საინფორმაციო რესურსები – ინფორმაციასა და მათი მიღებისა და გავრცელების საშუალებებს. მათი საშუალებით კონტროლირდება საზოგადოებრივი აზრის ფორმირება. განსაკუთრებით ღია მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების როლი ელექტორატის განწყობების ჩამოყალიბებაში. ძალისმიერი რესურსები არის – იარაღი და ფიზიკური იძულების აპარატი (არმია, პოლიცია, სპეცსამსახურები, სასამართლო და პროკურატურა); დემოგრაფიული რესურსია ადამიანური პოტენციალი, რომელიც ქმნის ყველა დანარჩენ რესურსს.

პოლიტიკური ხელისუფლების ფუნქციებია: საზოგადოებრივი ცხოვრების მართვა, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა; მოსახლეობის მობილიზება დასახული მიზნების მისაღწევად, საზოგადოების ჩართვა მართვის პროცესში; კონფლიქტების გადაჭრა, საზოგადოების ერთიანობისა და მთლიანობის ხელშეწყობა. პოლიტიკური ხელისუფლების ფუნქციონალური ასპექტი გამოიხატება მის შესაძლებლობაში იქცეს საზოგადოების როგორც ინტეგრაციის, ასევე დეზინტეგრაციის ფაქტორად.

ხელისუფლების ქმედითუნარიანობა დიდწილად დამოკიდებულია მის ლეგიტიმურობაზე, რაც მისი ეფექტურობის ერთ-ერთი მაჩვენებელია. ლეგიტიმურობაში გამოიხატება მოქალაქეების დამოკიდებულება ხელისუფლებისადმი. ის შეიძლება განისაზღვროს, როგორც ხელისუფლების მდგომარეობა, როცა ის მოსახლეობის უმრავლესობის მიერ კანონიერად და სამართლიანად არის აღიარებული. ხელისუფლების ლეგიტიმურობა და ავტორიტეტულობა გარკვეულწილად ერთმანეთს ემთხვევა. ლეგიტიმურობა ნიშნავს ხალხის ხელისუფლებასთან თანხმო-

ბას, როცა ხალხი საკუთარი ნებით აღიარებს ხელისუფლების უფლებას მიიღოს გადაწყვეტილებები და ასრულებს მას. რაც უფრო დაბალია ლეგიტიმურობის დონე, მით უფრო ხშირად მიმართავს ხელისუფლება იძულებას. ლეგიტიმურობისგან უნდა განვასხვავოთ ხელისუფლების ლეგალურობა, რომელიც იურიდიული ცნებაა და აღნიშნავს ხელისუფლების შესაბამისობას მოქმედ პოზიტიურ სამართალთან. მაგ., პრეზიდენტის ხელისუფლება ლეგალურია, თუ ის არჩეულია კანონის საფუძველზე და თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას ეყრდნობა კანონს. ლეგიტიმურობასა და ლეგალურობას შორის შესაძლოა გაჩნდეს წინააღმდეგობა. კანონიერად არჩეულმა ხელისუფლებამ, დანაპირების შეუსრულებლობის, წარუმატებელი ეკონომიკური კურსის, მოსახლეობის ცხოვრების დონის მკვეთრი დაცემის შემთხვევაში, შეიძლება საზოგადოების მხრიდან ნდობა დაკარგოს. ამ შემთხვევაში იწყება ხელისუფლების დელეგიტიმაციის პროცესი.

როგორ იძენს ხელისუფლება ლეგიტიმურობას? მაქს ვებერმა გამოყო ლეგიტიმურობის სამი ტიპი მისი წყაროების მიხედვით:

ტრადიციული ლეგიტიმურობა ეყრდნობა ტრადიციას. მისი სახეობა: გერონტოკრატია (უხუცესების ხელისუფლება); პატრიარქალური (ტომის ბელადების ხელისუფლება); პატრიმონიალური (მონარქის ხელისუფლება, რომელიც ხელდასხმულია რელიგიური ნორმებით); სულთანიზმი, სადაც ტრადიციაა ძალმომრეობის გამოყენება, მმართველის ხელისუფლება კი თავისუფალია შეზღუდვებისგან (ძველი აღმოსავლური დესპოტიები); სუვერენის ხელისუფლება ვასალ-ფეოდალებზე, რომელიც დომინირებდა შუასაუკუნეებში;

ქარიზმატული ლეგიტიმურობა ეფუძნება რწმენას ხელმძღვანელისადმი, ბელადისადმი, რომელსაც მიეწერება განსაკუთრებული თვისებები: სიბრძნე, სიწმინდე, გმირობა. ამგვარი ხელისუფლება აქვთ რელიგიურ მოციქულებს, რევოლუციურ და ტოტალიტარულ ბელადებს. ქარიზმის ნიმუშებად ვებერი მიიჩნევდა ქრისტეს, ბუდას, მუჰამედს, ნაპოლეონს, ლენინს, სტალინს და ა.შ.

ლეგალური (რაციონალური) ლეგიტიმურობის წყაროა რაციონალურად დაწესებული ნორმები, კანონები. დემოკრატიულ

ქვეყნებში ეს ლეგიტიმურობის ძირითადი ტიპია, რომელიც ემყარება კონსტიტუციასა და კონკრეტულ სამართლებრივ ნორმებს.

ვებერის ტიპოლოგია საყოველთაოდ არის აღიარებული, მაგრამ ზოგიერთმა მეცნიერმა იგი ლეგიტიმურობის რამდენიმე ტიპით შეავსო. ამერიკელმა პოლიტოლოგმა დ. ისტონმა გამოყო იდეოლოგიური ლეგიტიმურობა, რომელიც ეყრდნობა ინდივიდების რწმენას ხელისუფლების მიერ გაცხადებული იდეოლოგიური ფასეულობების სამართლიანობის მიმართ (ეს ლეგიტიმურობის ყველაზე ევექტური ტიპია); სტრუქტურული ლეგიტიმურობა, რომელიც გამომდინარეობს რეჟიმის სტრუქტურებისა და ნორმებისადმი მოსახლეობის ნდობიდან; პერსონალური ლეგიტიმურობა, რომელსაც საფუძვლად უდევს ლიდერის კომპეტენტურობისადმი მოსახლეობის რწმენა და მისი უნარი შესაბამისად გამოიყენოს ხელისუფლება და სხვა. ფრანგი პოლიტოლოგი ჟ. ლ. შაბო საუბრობს დემოკრატიულ (ემყარება მართულების ნების გამოვლენას), ტექნოკრატიულ (დაკავშირებულია მმართველობის უნართან) და ინტელექტუალურ (ხელისუფლების შესაბამისობა სოციალური და ადამიანური ყოფის უნივერსალურ პრინციპებთან) ლეგიტიმურობაზე.

პრაქტიკაში ლეგიტიმურობის სხვადასხვა ტიპები ერთმანეთს ავსებენ. ლეგიტიმურობის ყველაზე დიდი პოტენციალით სარგებლობენ დემოკრატიული რეჟიმები, რომლებშიც ხელისუფლების ლეგიტიმურობის დამატებით წყაროებად გამოდის ევექტური ეკონომიკური და სოციალური მართვა, რაც მოსახლეობის ცხოვრების მაღალ დონედ გარდაისახება. ...

15. ხელისუფლების უტოეპის როლი და ფუნქციები სახელმწიფო მართვის სისტემაში

15.1. საკანონმდებლო ხელისუფლების როლი სახელმწიფო მართვაში

საკანონმდებლო ხელისუფლება – ეს არის უფლება და შესაძლებლობა მივიღოთ ზოგადსაგებდებულო წესები სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ნორმატიული აქტების სახით, რომლებსაც ექნებათ უმაღლესი იურიდიული ძალა, რომლებიც განსაზღვრავენ სახელმწიფო ორგანოებისა და ორგანიზაციების, საზოგადოებრივი გაერთიანებების, ფიზიკური და იურიდიული პირების მოღვაწეობის წესებს. ანუ საკანონმდებლო ხელისუფლების ორგანოები სახელმწიფოს მართვას ახორციელებენ უპირველესად კანონებისა და სხვა სამართლებრივი აქტების მიღებით, აგრეთვე, სახელმწიფოს სხვა ორგანოების ფორმირების საშუალებით და მათზე კონტროლის განხორციელებით.

არსებობს სხვადასხვა დონის საკანონმდებლო ორგანოები. არსებობს საერთო სახელმწიფოებრივი საკანონმდებლო ორგანოები, ფედერაციის სუბიექტთა საკანონმდებლო ორგანოები და პოლიტიკური ხასიათის ავტონომიური წარმონაქმნების საკანონმდებლო ორგანოები.

საკანონმდებლო ხელისუფლების ორგანოა პარლამენტი, რომელიც ერთპალატიანი ან ორპალატიანია. ორპალატიანი პარლამენტის ერთ-ერთ პალატას, ტრადიციულად უწოდებენ წარმომადგენელთა პალატას, ეროვნულ კრებას, მეორეს – სენატს. თითქმის ყველგან, უფრო დიდი უფლებებით სარგებლობს ქვედა პალატა. იგი ძირითადად ირჩევა უშუალოდ მოქალაქეთა მიერ. ზედა პალატა შეიძლება არჩეულ იქნას პირდაპირი არჩევნების, დანიშვნის შედეგად და სხვა.

ფედერაციულ სახელმწიფოებში (აშშ, რუსეთი, ინდოეთი, გერმანია, ბრაზილია და სხვა) კანონებს გამოსცემენ ფედერაციის სუბიექტებიც. პოლიტიკურ ავტონომიებში (მაგ., იტალიის ავტონომიურ ოლქებში ან ფინეთის ალანდის კუნძულებზე) კანონები მიიღება მხოლოდ მათ კომპეტენციაში არსებულ საკითხებზე, როცა ფედერაციის სუბიექტის საკანონმდებლო ორგანოს

შეუძლია მიიღოს საკანონმდებლო აქტები ერთობლივი კომპეტენციის საკითხებზეც, ფედერალური სამართლის უზენაესობის გათვალისწინებით.

საპარლამენტო რესპუბლიკაში პარლამენტი წვევს მთვარობის საკითხს, იმპიჩმენტის წესით უფლება აქვს პრეზიდენტის გადაყენებისა. ერთპალატიანი პარლამენტი და ორპალატიანის – ქვედა პალატა ძირითადად ირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნებით. ზოგიერთ ქვეყანაში ერთპალატიანი პარლამენტის რამდენიმე წევრი შეიძლება დანიშნოს პრეზიდენტმა, მაგ., ეგვიპტეში. არჩევნებში გამოიყენება მაჟორიტარული სისტემა (საფრანგეთი, დიდი ბრიტანეთი, აშშ) ან პროპორციული სისტემა ან შერეული სისტემა მაჟორიტარული და პროპორციული ელემენტებით (გერმანია, რუსეთი, საქართველო). ზედა პალატა ირჩევა პირდაპირი კენჭისყრის შედეგად (აშშ), ირიბი არჩევნებით (საფრანგეთი) ან ინიშნება (გერმანია, კანადა).

დეპუტატებისა და სენატორების გარდა პარლამენტის შემადგენლობაში შესაძლოა შედიოდნენ მათი მოადგილეებიც მაგ., ბრაზილიაში ყოველ სენატორს ყავს ორი მოადგილე, რომლებიც მონაწილეობენ განხილვებში, შეუძლიათ მუშაობა საპარლამენტო კომისიებში, მაგრამ არა აქვთ გადამწყვეტი ხმის უფლება, კენჭისყრის უფლება. მათ არა აქვთ აგრეთვე კანონპროექტების წამოყენების უფლება. თუ დეპუტატი დროზე ადრე ტოვებს უფლებამოსილებას, მოადგილე იკავებს მის ადგილს დამატებითი არჩევნების გარეშე, რაც ზოგადად ამომრჩევლის დროს, სახელმწიფო და არჩევნებისთვის საჭირო სხვა ხარჯებს.

პარლამენტის წევრთა რაოდენობა სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებულია. ზოგიერთი პატარა ქვეყნის პარლამენტი შედგება 15 წევრისგან. ყველაზე მრავალრიცხოვანი ერთპალატიანი პარლამენტი – ჩინეთის სახალხო კრება ითვლის 3000 წევრს. როგორც წესი, ზედა პალატა ქვედაზე მცირერიცხოვანია, მაგ.: 315 სენატორი და 630 დეპუტატი იტალიაში, 100 სენატორი და 435 წარმომადგენელთა პალატის წევრი აშშ-ში, 252 მრჩეველთა პალატის წევრი და წარმომადგენელთა პალატის 500 წევრი იაპონიაში.

დეპუტატები და სენატორები სარგებლობენ სადეპუტატო იმუნიტეტითა და სადეპუტატო ინდემნიტეტით. პირველის თანახმად, პარლამენტის თანხმობის გარეშე შეუძლებელია მისი წევრის დაკავება, დაპატიმრება და პასუხისგებაში მიცემა. გამო-ნაკლისია ის შემთხვევა, როცა დეპუტატს აკავებენ დანაშაულის ადგილზე. თუმცა, იმუნიტეტი არ არის უპირობო. იაპონიაში, მაგალითად, ის ვრცელდება მხოლოდ სესიის განმავლობაში და გზაში წინ და უკან. ზოგიერთ ქვეყანაში იმუნიტეტი არ ვრცელდება დეპუტატის მიერ ჩადენილ მძიმე დანაშაულზე. დღეს შეიმჩნევა სადეპუტატო იმუნიტეტის შეზღუდვის ტენდენცია. 1995 წლიდან ის თითქმის ლიკვიდირებულია საფრანგეთში; დაკავებულ დეპუტატს უშვებენ მხოლოდ პარლამენტის სხდომაზე (თუ მიმდინარეობს სესია); 2000 წლიდან რეფერენდუმის შედეგად უკრაინაში გაუქმდა სადეპუტატო იმუნიტეტი.

ინდემნიტეტი ნიშნავს იმას, რომ დეპუტატი არ აგებს პასუხს (არ მიიცემა პასუხისგებაში) პარლამენტში თავის გამოსვლებზე და იმ ღონისძიებებზე, რომლებსაც მან ხმა მისცა კენჭისყრის შედეგად. ინდემნიტეტს მეორე მნიშვნელობაც აქვს: დეპუტატის ანაზღაურება ანუ სახელმწიფოს მოვალეობა ხაზინიდან აანაზღაუროს დეპუტატის შრომა.

განირჩევა ორი სახის მანდატი: თავისუფალი მანდატი ნიშნავს იმას, რომ დეპუტატი განიხილება როგორც ხალხის წარმომადგენელი, მთელი ქვეყნის ამომრჩეველის წარმომადგენელი და არა მხოლოდ თავისი საარჩევნო ოლქისა.

იმპერატიული მანდატი ნიშნავს, რომ დეპუტატი მთლიანად დამოკიდებულია თავის საარჩევნო ოლქზე და შესაძლებელია ოლქის ამომრჩეველთა მიერ თავისი დეპუტატის გამოწვევა. მაგალითად იმპერატიული მანდატის ნაირსახეობა აქვთ გერმანიის ზედა პალატის – ბუნდესრატის წევრებს. ისინი ინიშნებიან მიწების მთავრობების მიერ, ამ მთავრობის წევრები არიან და ვალდებული არიან იმოქმედონ თავისი მთავრობების ინსტრუქციების თანახმად.

დემოკრატიულ ქვეყნებში დეპუტატი პროფესიონალი პარლამენტარია. როგორც წესი, დეპუტატს ეკრძალება პარლამენტში მუშაობა შეუთავსოს სხვა სახის პროფესიონალურ სამსახურს,

გარდა სამეცნიერო-სასწავლო და შემოქმედებითი მუშაობისა. ეს კეთდება იმ მიზნით, რომ დეპუტატმა პირადული მიზნებისთვის არ გამოიყენოს დეპუტატის მდგომარეობა. დეპუტატს აგრეთვე, არა აქვს უფლება იყოს სხვა სახის სახელმწიფო სამსახურში. თუმცა, ზოგიერთ ქვეყანაში იგი შეიძლება იყოს მინისტრი და კენჭიც კი უყაროს მთავრობისთვის უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების საკითხს (მაგ., დიდ ბრიტანეთში).

პალატის სხდომას თავმჯდომარეობს პალატის თავმჯდომარე, რომელსაც ყავს მოადგილეები. ანგლოსაქსურ ქვეყნებში ქვედა პალატის თავმჯდომარეს უწოდებენ სპიკერს. თავმჯდომარე და მისი მოადგილეები შეიძლება არჩეულ იქნენ, მაგრამ, ფაქტობრივად, ეს თანამდებობები ნაწილდება საპარლამენტო ფრაქციებს შორის მოლაპარაკებათა შედეგად. როგორც წესი, პარლამენტის თავმჯდომარე ირჩევა ყველაზე მრავალრიცხოვანი ფრაქციიდან, მისი მოადგილეები – სხვა მსხვილი ფრაქციებიდან. ზოგ ქვეყანაში ერთპალატიანი პარლამენტის თავმჯდომარე ადგილს იკავებს თანამდებობრივად. აშშ-ში ზედა პალატის (სენატის) თავმჯდომარე თანამდებობრივად ხდება ვიცე-პრეზიდენტი. ღორდთა პალატის (დიდი ბრიტანეთი) თავმჯდომარე, ფაქტობრივად, ინიშნება პრემიერ-მინისტრის მიერ.

პარლამენტის თავმჯდომარეს აქვს ზოგიერთი საერთო უფლებები სხვადასხვა ქვეყნებში. იგი უძღვება პარლამენტის სხდომებს, წყვეტს პარლამენტის შენობასთან, მის დაცვასთან, შინაგანაწესთან დაკავშირებულ საკითხებს; ხშირად განკარგავს ფინანსურ საკითხებს, ადმინისტრაციულ საქმეებს. თავმჯდომარე პარლამენტის ოფიციალური წარმომადგენელია. თუ პალატათა ერთობლივი სხდომები იმართება, მას თავმჯდომარეობს ზედა პალატის თავმჯდომარე.

არსებობენ “კლიერი” და “სუსტი” თავმჯდომარეები. პირველი დამახასიათებელია ანგლოსაქსური ტრადიციის ქვეყნებში. ასეთი თავმჯდომარე (ქვედა პალატაში) განსაზღვრავს რეგლამენტის წესებსა და ტრადიციებს, იღებს ან უკუაგდებს წინადადებებს დებატების შეწყვეტის შესახებ კენჭისყრის გარეშე, თავისი შეხედულებისამებრ ირჩევს შესწორებებს და აყენებს მათ კენჭისყრაზე, ანაწილებს კანონპროექტებს კომისიებში და სხვა.

“სუსტი” თავმჯდომარის უფლებები (იტალია, გერმანია, საფრანგეთი) შემოსაზღვრულია სხდომების წაყვანით, პარლამენტის წარმომადგენლობით, ბევრი ის საკითხი კი, რომლებსაც დიდ ბრიტანეთსა ან ინდოეთში სპიკერი ერთპიროვნულად წყვეტს, ამ ქვეყნებში თავმჯდომარეს კენჭისყრაზე გამოაქვს.

ევროპის ბევრ ქვეყანაში პალატის თავმჯდომარე და მისი მოადგილეები ქმნიან პალატის ბიუროს (პრეზიდიუმს, საბჭოს და სხვა). ეს ორგანო კოლეგიურად წვეტს საკითხებს, რომლებიც წამოიჭრება პალატის სხდომისას.

პარლამენტის უმნიშვნელოვანესი შიდა ორგანიზაციებია — პარტიული ფრაქციები. ფრაქციები ძირითადად აერთიანებენ ერთი ან მონათესავე პარტიის წევრებს. ისინი გამოხატავენ თავის პოზიციას პალატის გადაწყვეტილებების პროექტებზე. ფრაქციის სახელით გამოდის მისი ლიდერი ან სხვა პირი, ვისაც ეს დაევალება. ფრაქციის წევრები ტრადიციულად ემორჩილებიან მკაცრ დისციპლინას და ხმას აძლევენ ფრაქციის გადაწყვეტილების საფუძველზე. ფრაქციას აქვს მნიშვნელოვანი უფლებები, რომლებსაც მოკლებულნი არიან ცალკეული დეპუტატები. ის პროპორციულად არის წარმოდგენილი პარლამენტის ხელმძღვანელობაში, მის კომიტეტებში. ფრაქციები იყოფენ მუდმივმოქმედი კომიტეტების თავმჯდომარეების პოსტებს. ფრაქციის გარეშე მყოფი დეპუტატები სიტყვას გამოსვლისთვის იღებენ ფრაქციების სახელით გამოსვლების დამთავრების შემდეგ და სხვა.

პარლამენტში იქმნება მუდმივმოქმედი კომიტეტები (კომისიები). შეიძლება შეიქმნას როგორც პალატების გაერთიანებული კომიტეტები (მაგ., აშშ-ში ეკონომიკის, საგადასახადო საკითხებზე), ასევე ცალ-ცალკე პალატების კომიტეტებიც. მუდმივმოქმედი კომიტეტები იქმნება პარლამენტის მთელი უფლებამოსილების ვადით და როგორც წესი, არიან დარგობრივი ან სპეციალიზირებული (თავდაცვის, საგარეო საკითხთა, სოფლის მეურნეობის, ჯანდაცვის და ა.შ.). მუდმივმოქმედი კომიტეტები, თავისი სპეციალიზაციის მიხედვით, წინასწარ განიხილავენ საკითხებს, რომლებიც უნდა გაიტანონ პლენარულ სხდომებზე. კომიტეტები, უმეტეს ქვეყნებში ახორციელებენ კონტროლს მთავრობის წევრებზე და ა.შ.

დროებითი კომისიები იქმნება ცალკეული ამოცანების გადასატრედად. ასეთია საგამოძიებო, სარევიზიო და სხვა კომისიები. კანონპროექტების თაობაზე პალატების შეუთანხმებლობის შემთხვევაში იქმნება ორივე პალატის დროებითი შემთნახმებელი კომისიები.

პარლამენტს ყავს თავისი აპარატი, რომელიც ეხმარება პარლამენტს უფლებამოსილებების განხორციელებაში. მის შემადგენლობაში შედიან კონსულტანტები, პარლამენტართა პირადი თანამშრომლები, ტექნიკური სამსახურები და სხვა. ზოგ ქვეყანაში აპარატი ძალზედ დიდია: აშშ-ში, მაგ., პარლამენტს ემსახურება 30000-ზე მეტი თანამშრომელი.

პარლამენტის უფლებამოსილებები

უფლებამოსილებების მიხედვით განირჩევა სამი სახის პარლამენტი: შეუზღუდავი უფლებებით, შეზღუდული უფლებებით და საკონსულტაციო უფლებებით.

შეუზღუდავი უფლებების პარლამენტის კონცეფცია მიღებულ იქნა დიდ ბრიტანეთში და მისი გავლენით ზოგიერთ სხვა ქვეყანაში. პარლამენტის უზენაესობის იდეიდან გამომდინარე, მინეულობა, რომ მან შეიძლება მიიღოს გადაწყვეტილება ნებისმიერ საკითხზე, მათ შორის, კერძო კანონები. ამ ტიპის პარლამენტები იღებენ ბევრ კანონებს: იტალიის პარლამენტი ბოლო 50 წლის განმავლობაში წელიწადში იღებს დაახლოებით 330 კანონს.

შეზღუდული კომპეტენციის პარლამენტის მქონე ქვეყნების კონსტიტუციები აღნიშნავენ, რომ გარკვეული საკითხები მხოლოდ პარლამენტის კომპეტენციაა, მაგრამ ამ ფარგლებიდან იგი არ უნდა გავიდეს (მაგ., საფრანგეთში). პარლამენტი თავისი განსაკუთრებული კომპეტენციის ფარგლებში შემაჯალ სფეროებში გამოსცემს ამომწურავ კანონებს (მაგ., ადამიანის უფლებები, დანაშაული და სასჯელი და სხვა). სხვა სფეროებში (განათლება, შრომა, ეროვნული უსაფრთხოება) პარლამენტი გამოსცემს კანონჩარჩოებს, რომლებიც შეიცავენ მხოლოდ პრინციპებს, დეტალურ ნორმატიულ აქტებს კი გამოსცემს პრეზიდენტი, მთავრობა, მინისტრები. არის საკითხები, რომელთა კანონებით რეგულირების უფლება პარლამენტს არ აქვს.

კონსულტაციური ფუნქციის მქონე პარლამენტები (კატარი, ირანი) ძირითადად არსებობენ მუსულმანურ მონარქიულ სახელმწიფოებში და ისინი იქმნება მხოლოდ იმ მიზნით, რომ მონარქმა მოისმინოს მისი წევრების აზრი. ამასთან, მონარქის ნების საწინააღმდეგოდ შეუძლებელია კანონის მიღება.

საკანონმდებლო უფლებამოსილებების გარდა, პარლამენტს აქვს სხვა მნიშვნელოვანი უფლებებიც. ის განსაზღვრავს საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს (გარდა იმ ქვეყნებისა, სადაც ეს ფუნქციები პრეზიდენტს ან სხვა ორგანოს ეკისრება). ეს ხდება სხვადასხვა ფორმით: კანონების მიღების გზით, საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიკაციით და სხვა. პალატების გაერთიანებულ სხდომაზე პარლამენტი ისმენს მონარქის ან პრეზიდენტის ყოველწლიურ მიმართვებს.

პარლამენტი ირჩევს, ნიშნავს, ქმნის სახელმწიფოს სხვა უმაღლეს ორგანოებს, იგი ანიჭებს უფლებამოსილებებს ზოგიერთ თანამდებობის პირს. საბერძნეთში, ისრაელში, ლიბანში, თურქეთში და სხვა ქვეყნებში ის ირჩევს პრეზიდენტს. საპარლამენტო რესპუბლიკაში პარლამენტი აკომპლექტებს მთავრობას (დიდი ბრიტანეთი, იტალია, ინდოეთი და სხვა), ნიშნავს საკონსტიტუციო სასამართლოს (გერმანია, რუსეთი, იტალია), ნიშნავს (ირჩევს) უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს, გენერალურ პროკურორს, ომბუდსმენს და სხვა.

საპრეზიდენტო და ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებში პარლამენტი წევრებს სახელმწიფო აპარატის მნიშვნელოვან საკადრო საკითხებს. პარლამენტი აძლევს თანხმობას პრეზიდენტს უმაღლეს სახელმწიფო თანამდებობებზე პირთა დანიშვნისას (მინისტრები, მოსამართლეები, ელჩები, პრემიერ-მინისტრი და სხვა), ნიშნავს გარკვეულ თანამდებობებზე პრეზიდენტის მიერ წარმოდგენილ კანდიდატებს.

პარლამენტს აქვს განსაკუთრებული საბიუჯეტო და ძირითადი ფინანსური უფლებები. მხოლოდ მას შეუძლია მიიღოს კანონი სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ, ადგენს შრომის ანაზღაურების მინიმალურ დონეს, გადასახადებს და მათ ოდენობას და სხვა.

პარლამენტი ახორციელებს კონტროლს მთავრობის, მინისტრების, მთლიანად სახელმწიფო ადმინისტრაციის მუშაობაზე. კონტროლის ყველაზე ეფექტური ფორმაა უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადება და მთავრობის გადაყენება.

პარლამენტის მოღვაწეობის მნიშვნელოვანი სფეროა საერთაშორისო ურთიერთობები. ის რატიფიკაციას უკეთებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს. პარლამენტი იღებს რეზოლუციებს, განცხადებებს სხვადასხვა საერთაშორისო საკითხებზე და ბოლოს, პარლამენტი აქვს კვაზისასამართლო უფლებები. მას შეუძლია აღძრას ან განიხილოს სისხლის სამართლის საქმე უმაღლესი თანამდებობის პირების წინააღმდეგ (პრეზიდენტი, მთავრობის წევრები), სახელმწიფოს დელატის, კონსტიტუციის განზრახვი დარღვევის, მექრთამეობის, სისხლის სამართლის მძიმე დანაშაულის ბრალდებით (იმპიჩმენტი).

პარლამენტის მუშაობის ფორმები

კანონები და სხვა გადაწყვეტილებები მიიღება პარლამენტის სესიაზე. ზოგიერთ ქვეყნაში (ავსტრია, გერმანია) ითვლება, რომ პარლამენტის სესია მუდმივად მიმდინარეობს და პლენარული სხდომები მოიწვევა საჭიროებისამებრ (გერმანიაში, საშუალოდ, 50-ჯერ წელიწადში). სესია არის დროის ის მონაკვეთი, რომლის დროსაც მიმდინარეობს პლენარული სხდომები, მუდმივმოქმედი კომიტეტების სხდომები და დეპუტატები მუშაობენ თავის საარჩევნო ოლქებში. ყოველი სესია გრძელდება თვეების განმავლობაში. თუ წლის განმავლობაში ტარდება ერთი სესია (დიდი ბრიტანეთი, აშშ, საფრანგეთი), ის გრძელდება 7-8 თვეს. თუ სესია ორია (საშემოდგომო და საგაზაფხულო), თითოეული გრძელდება 3-5 თვეს. სესიებს შორის პერიოდს ეწოდება საპარლამენტო არდადეგები.

ასხვავებენ მორიგ და საგანგებო სესიებს. მორიგი სესიის მოწვევისა და ხანგრძლივობის ვადები, ძირითადად ისაზღვრება კანონით.

საგანგებო სესია შეიძლება მოწვეულ იქნას სახელმწიფოს მეთაურის, პალატების თავმჯდომარეების, დეპუტატთა განსაზღვრული რაოდენობის მიერ.

სესიების დროს პალატები ცალ-ცალკე იკრიბებიან, გაერთიანებული სხდომები იშვიათად იმართება, კონსტიტუციით გათვალისწინებულ შემთხვევებში (პრეზიდენტის არჩევის დროს, თუ იგი ირჩევა პარლამენტის მიერ; პრეზიდენტის ყოველწლიური მიმართვის დროს პარლამენტისადმი; იმ კანონპროექტისთვის კენჭისსაყრელად, რომელიც უარყო ზედა პალატამ).

ვადაზე ადრე სესიის შეწყვეტა შეიძლება პარლამენტის დათხოვნის გზით, რაც შეიძლება განახორციელოს მონარქმა, მთავრობამ (დიდი ბრიტანეთი), პრეზიდენტმა (ევროპა), პრეზიდენტმა და მთავრობამ (გერმანია). დღეს არსებული პრაქტიკის მიხედვით, მთავრობა სახელმწიფოს მეთაურის სახელით ითხოვს პარლამენტს იმ მიზნით, რომ არჩევნებზე მათმა პარტიამ ხმების უმრავლესობა მოიპოვოს და ამით განიმტკიცოს თავისი მდგომარეობა. თუმცა, პარლამენტის დათხოვნას წინ უნდა უძღოდეს გარკვეული პირობები (მაგალითად, ზედიზედ რამდენჯერმე მთავრობის დაუმტკიცებლობა).

სესიების განმავლობაში, გარდა პლენარული სხდომებისა, დეპუტატები იყენებენ მუშაობის სხვა ფორმებსაც: მუდმივმოქმედი კომიტეტების მუშაობა, საარჩევნო ოლქებში მუშაობა და სხვა. თუმცა კანონების მიღება ხდება მხოლოდ პლენარულ სხდომებზე. პლენარული სხდომისთვის აუცილებელია ქვორუმი ანუ სესიაზე დამსწრე დეპუტატთა განსაზღვრული რაოდენობა. კვორუმის გარეშე სესია ვერ იწყებს მუშაობას და ვერ იღებს გადაწყვეტილებებს. ზოგიერთ ქვეყანაში ქვორუმი ძალზედ მაღალია, მაგ., რუსეთსა და უკრაინაში ქვორუმისთვის აუცილებელია პარლამენტის კონსტიტუციით განსაზღვრული (სიითი) შემადგენლობის ნახევარზე მეტი, თუმცა ძირითადად დამკვიდრებულია უფრო დაბალი ქვორუმი, მაგ., დიდი ბრიტანეთის თემთა პალატაში – 40 დეპუტატი 659-იდან, ლორდთა პალატაში – 3 დეპუტატი; ინდოეთში – პალატების შემადგენლობის ერთი მეათედი და სხვა. თუმცა, გადაწყვეტილების მიღებისთვის საჭირო ქვორუმი ყოველთვის უფრო მაღალია: სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი; ორი მესამედი და სხვა.

კანონშემოქმედებითი პროცესი: კანონშემოქმედება პარლამენტის ძირითადი საქმიანობაა. ეს პროცესი იწყება საკანონმდებლო ინიციატივის სტადიით. საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვთ დეპუტატებსა და სენატორებს; სახელმწიფოს მეთაურს; პარლამენტის პალატებს, მუდმივმოქმედ კომიტეტებს; მთავრობას; ფედერაციის სუბიექტების წარმომადგენლობით ორგანოებს; რეგიონების საბჭოებს (იტალია) და სხვა. კანონპროექტი პარლამენტში შეიძლება შევიდეს სახალხო საკანონმდებლო ინიციატივის სახითაც. საბიუჯეტო საკითხებზე კანონპროექტების შეტანა შეუძლია მხოლოდ მთავრობას. კანონპროექტების უმრავლესობა დასავლეთის ქვეყნებში შეიტანება მთავრობის მიერ (დიდ ბრიტანეთსა და გერმანიაში – 80-90%).

კანონპროექტის შეტანის შემდეგ იწყება მისი განხილვის სტადია ფრაქციებისა და კომიტეტებში. კანონპროექტის თითოეულ განხილვას, რომელიც კენჭისყრით მთავრდება, ეწოდება წაკითხვა (მოსმენა). წაკითხვების რაოდენობა მერყეობს ერთიდან ოთხამდე (რუსეთის დუმაში ბიუჯეტი განიხილება ოთხი წაკითხვით). პირველი წაკითხვის დროს მტკიცდება კანონპროექტის საფუძვლები. პირველი მოსმენის კენჭისყრის დროს კანონპროექტი შეიძლება ვერ გავიდეს, რის შემდეგაც მასზე მუშაობა წყდება ან გავიდეს და გადაეცეს შესაბამის კომიტეტს შემდგომი დამუშავებისთვის. კომიტეტს შეაქვს მასში შესწორებები და დამატებები, რის შემდეგაც პროექტი კვალავ შედის კომიტეტის დასკვნის თანხლებით სესიაზე მეორე მოსმენისთვის, რომლის დროსაც ხდება კანონპროექტის დეტალური, მუხლობრივი განხილვა. ძირითადად, მეორე მოსმენის დროს მიმდინარეობს მუხლობრივი კენჭისყრა. მესამე მოსმენით კანონპროექტი მიიღება მთლიანად, შეიტანება მხოლოდ რედაქციული შენიშვნები.

კენჭისყრის პროცესი ზოგ ქვეყანაში შედარებით თავისუფალია და არ ექვემდებარება ფრაქციულ დისციპლინას (აშშ), ზოგან – მკაცრად ექვემდებარება ფრაქციის პოზიციას. თავად კენჭისყრა შეიძლება იყოს: თავისუფალი (ხელის აწევით), სახელობითი, ფარული და სხვა.

ქვედა პალატის მიერ კანონპროექტზე დადებული ვეტოს აცილება შეუძლებელია. თუ ვეტოს უფლებას იყენებს ზედა პალატა, მაშინ შესაძლებელია რამდენიმე ვარიანტი: ზედა

პალატის ვეტო დაიძლევა ქვედა პალატის მიერ განმეორებითი კენჭისყრით (პოლონეთი, რუსეთი); საკითხი შეიძლება გადაწყდეს პალატათა გაერთიანებულ სხდომაზე (ინდოეთი); ფინანსურ კანონებთან დაკავშირებით ზედა პალატას საერთოდ არ აქვს ვეტოს უფლება (დიდი ბრიტანეთი); ზოგ შემთხვევაში ზედა პალატის ვეტოც დაუძლევადა. ამიტომ, კანონი შედის ძალაში მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ კანონპროექტი შეჯერებული ტექსტით მიღება ორივე პალატის მიერ.

პარლამენტში მიღებული კანონი ეგზავნება სახელმწიფოს მეთაურს ხელმოსაწერად. მას შეუძლია ხელი მოაწეროს კანონს ან ვეტო დაადოს მას. ვეტოს უფლება ფორმალურია საპარლამენტო რესპუბლიკებსა და მონარქიებში, რადგან სახელმწიფოს მეთაური მოქმედებს მთავრობის რჩევით, მთავრობა კი შედგება იმ პარტიის (პარტიათა) ლიდერებისგან, რომლებიც უმრავლესობას შეადგენენ პარლამენტში. ვეტოს უფლებას დიდი მნიშვნელობა აქვს საპრეზიდენტო და ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებში და ძირითადად გამოიყენება მაშინ, როცა პრეზიდენტი და საპარლამენტო უმრავლესობა სხვადასხვა პარტიებს ეკუთვნიან, ან პრეზიდენტი უპარტიოა. ამ ტიპის ქვეყნებში პრეზიდენტები საკმაოდ ხშირად იყენებენ ვეტოს უფლებას: აშშ-ის კონსტიტუციის მიღებიდან პრეზიდენტის ვეტო გამოყენებულ იქნა 1300-ჯერ (პარლამენტმა მისი დაძლევა შეძლო მხოლოდ 63-ჯერ) ნახევრადსაპრეზიდენტო საფრანგეთში 1958 წლიდან ვეტო გამოიყენეს საშუალოდ სამ წელიწადში ერთხელ. რუსეთში 1993 წლის კონსტიტუციის შემდეგ პრეზიდენტი მასობრივად იყენებს ვეტოს. მხოლოდ 1997 წელს, პარლამენტის მიერ პრეზიდენტისთვის გაგზავნილი 277 კანონიდან პრეზიდენტმა უარყო 86. პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევა შესაძლებელია ან პარლამენტის ორივე პალატაში კანონის ხელმეორედ, აბსოლუტური უმრავლესობით მიღების შედეგად (ჩეხეთი), ან პალატათა გაერთიანებულ სხდომაზე, ასევე, აბსოლუტური უმრავლესობით; ან ორივე პალატის კვალიფიციური უმრავლესობით (2/3, 3/5) (რუსეთი, აშშ-ი). ამიტომ პრეზიდენტის ვეტოს დაძლევა საკმაოდ რთულია.

პარლამენტის მაკონტროლებელი როლი. პარლამენტს აქვს აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის უფლება, რაც სხვადასხვა ფორმით ხორციელდება. მაგ., სამთავრობო საათზე ხდება მთავრობისა და მისი ცალკეული წევრების მოწვევა და

მათთვის შეკითხვების დასმა. მინისტრს შეუძლია პასუხი არ გასცეს ცალკეულ შეკითხვებს, რომლებიც სახელმწიფო საიდუმლოს შეიცავენ. საშინაო და საგარეო პოლიტიკის საკითხებზე დებატები, ასევე, აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის ფორმაა. ის იმართება დეპუტატების გარკვეული რაოდენობის, ოპოზიციის, თავად მთავრობის ინიციატივით.

კონტროლის ყველაზე უკიდურესი ზომაა მთავრობის ან მინისტრის უნდობლობის საკითხის დაყენება. თუმცა, უნდობლობის საკითხი შეიძლება დააყენოს თავად მთავრობამაც საკუთარი ინტერესებიდან გამომდინარე (რადგან პარლამენტის მხრიდან უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების ან მთავრობის ზედიზედ რამდენჯერმე დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში, პრეზიდენტს შეუძლია დაითხოვოს პარლამენტი).

პარლამენტი ქმნის სხვადასხვა სახის საგამოძიებო კომისიებს, რომლებიც იძიებენ მთავრობის წევრების არაკანონიერ მოქმედებებს.

კონტროლის ფორმებს შეიძლება მივაკუთვნოთ პრეზიდენტისა და სხვა თანამდებობის პირების იმპიჩმენტი. საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიკაცია, პრეზიდენტის მიერ საგანგებო ან საომარი სიტუაციის გამოცხადებაზე თანხმობის მიცემა ასევე განიხილება საპარლამენტო კონტროლის ფორმებად.

პარლამენტის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქციაა სხვადასხვა სახელმწიფო თანამდებობის პირების არჩევა და დამტკიცება.

15.2. აღმასრულებელი ხელისუფლება სახელმწიფო მართვის სისტემაში

აღმასრულებელი ხელისუფლების როლი. ხელისუფლების დაყოფის კონცეფციიდან გამომდინარე, აღმასრულებელი ხელისუფლება არის ხელისუფლების ის შტო, რომელსაც ეკისრება კანონების შესრულება და რეალიზაცია, რისთვისაც საჭიროა ორგანიზაციული ღონისძიებები, განმკარგულებელი საქმიანობა, ინდივიდუალური და ნორმატიული სამართლებრივი აქტების

გამოცემა. თანამედროვე პირობებში აღმასრულებელი ხელისუფლება სულ უფრო ხშირად გამოდის აღმასრულებელ-განმკარგულებლის როლში, როგორც სახელმწიფოს მათგანისებელი საქმიანობა.

თავისი მიზნების განსახორციელებლად სახელმწიფო აპარატს უნდა ჰქონდეს განსაკუთრებული სტრუქტურები, მათ შორის მატერიალური ბაზაც. აღმასრულებელ ხელისუფლებას აქვს სხვადასხვა სახის სახელმწიფო ორგანოების მრავალრიცხოვანი სისტემა სახელმწიფო მოხელეთა მრავალრიცხოვანი საკადრო შემადგენლობით ცენტრსა და რეგიონებში. მეორეს მხრივ, აუცილებელია აღმასრულებელი ვერტიკალი. აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები იგება დაქვემდებარების პრინციპის მიხედვით. მათ უფლება აქვთ დაეხმებოდნენ და დაქვემდებარებული ორგანოები, მიუთითონ მათ და ა.შ. დაქვემდებარების პრინციპის მიხედვით აგებული იერარქია ითვალისწინებს, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებას ხელმძღვანელობს ერთი თანამდებობის პირი (მონარქი, პრეზიდენტი) ან ერთი ორგანო. საპარლამენტო მონარქიებსა და რესპუბლიკებში აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის მთავრობას და სულ უფრო კონცენტრირდება პრემიერ-მინისტრის ხელში. ზუსტად ის, როგორც არჩევნებზე გამარჯვებული პარტიის ლიდერი, არჩევს კაბინეტის შემადგენლობას (დიდი ბრიტანეთი), ნიშნავს და ხსნის მინისტრებს პარლამენტის დამტკიცების გარეშე (გერმანია). ნახევრად საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში აღმასრულებელი ხელისუფლება შეიძლება ეკუთვნოდეს მთავრობას ან პრეზიდენტსა და მთავრობას (ბიკეფალური ანუ “ორთავა” აღმასრულებელი ხელისუფლება). მაგრამ ხელმძღვანელობს მას პრეზიდენტი. მაგრამ იმ პირობებში, როცა ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებში არსებობს “განყოფილი მმართველობა” (საფრანგეთი), მისი ძირითადი ღერძი ხდება მთავრობა, თუმცა პრეზიდენტი ინარჩუნებს ხელისუფლების მნიშვნელოვან წილს, რომლითაც აღჭურვა იგი კონსტიტუციამ. რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციის თანახმად, აღმასრულებელი ხელისუფლება მთავრობის ხელშია, მაგრამ პრაქტიკულად ძირითად როლს აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ასრულებს პრეზიდენტი. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში (აშშ, ლათინური ამერიკის ბევრი ქვეყანა) აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის პრეზიდენტს, რომელიც ახდენს მის დელეგირებას დაქვემდებარებულ ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს.

აღმასრულებელი ხელისუფლება ხშირად ილტვის შეზღუდოს კონტროლი საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების მხრიდან, ამიტომ, ხშირია მათ შორის დაპირისპირება.

აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები. აღმასრულებელი ხელისუფლება მოქმედებს სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ყველა დონეზე. უპირველეს ყოვლისა, ეს არის საერთო სახელმწიფოებრივი აღმასრულებელი ხელისუფლება. უნიტარულ სახელმწიფოში აღმასრულებელი ხელისუფლება წარმოდგენილია ცენტრალური ორგანოებით (პრეზიდენტი, მთავრობა, სამინისტროები და სხვა), ფედერაციაში მას აქვს ორი დონე: ფედერალური ცენტრის საერთო სახელმწიფოებრივი აღმასრულებელი ხელისუფლება და ფედერაციის სუბიექტის აღმასრულებელი სახელმწიფო ხელისუფლება, რომელიც ემორჩილება ცენტრს ვერტიკალის მიხედვით. თავისი აღმასრულებელი ხელისუფლება სახელმწიფოებრივი ხასიათის ელემენტებით შეიძლება ჰქონდეს პოლიტიკურ ავტონომიას, რომელიც ხშირად ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნია, რომელსაც ყავს თავისი მთავრობა.

ზოგიერთი ქვეყნის (უკრაინა, საფრანგეთი, ყაზახეთი და სხვა) ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში (სამხარეო და რაიონულ დონეზე) უფლებამოსილებების დელეგირების საფუძველზე იქმნება სახელმწიფო აღმასრულებელი ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები – სამმართველოები, განყოფილებები და სხვა (მაგ., განათლების რეგიონული განყოფილებები, შინაგან საქმეთა რაიონული განყოფილებები და სხვა). ფედერაციის სუბიექტებში კი შესაძლებელია აღმასრულებელი ორგანოების ორმაგი სისტემა: ერთის მხრივ, ფედერაციის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანო (თანამდებობის პირი) შეიძლება იყოს დანიშნული გუბერნატორი (კომისარი და სხვა), რომელიც ცენტრის წარმომადგენელია, ფედერაციის სუბიექტის აღმასრულებელი ხელისუფლება კი წარმოდგენილი იყოს ადგილობრივი მთავრობით, რომელსაც აკომპლექტებს ადგილობრივი პარლამენტი. ასეთი სისტემაა მაგ., ინდოეთში. მეორეს მხრივ, ფედერაციის სუბიექტში შეიძლება იყოს მხოლოდ თავისი, მოსახლეობის ან საკანონმდებლო ორგანოს მიერ არჩეული საერთო კომპეტენციის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანო (თანამდებობის პირი), ფედერალური აღმასრულებელი ხელისუფლება კი წარმოდგენილი იყოს იმ

ცენტრალური სამინისტროების დარგობრივი დელეგატურებით (განყოფილებებით, სამმართველოებით). რომელთა კომპეტენციაში შედის ის საკითხები, რომლებიც კონსტიტუციით მიკუთვნებულია ფედერაციის ფუნქციებს (მართვის სფეროს) და ფედერაციისა და სუბიექტის ერთობლივ ფუნქციებს. სუბიექტებში შეიძლება შეიქმნას აგრეთვე საკუთარი ტერიტორიული სამინისტროები (მაგ., რუსეთის ფედერაციის რესპუბლიკებში). რომლებიც იმყოფებიან ორმაგ დაქვემდებარებაში: სუბიექტის მთავრობისა და ცენტრში მათივე სფეროს სამინისტროსი.

აღმასრულებელი ხელისუფლების დაყოფა დონეების გარდა ხდება საერთო და დარგობრივი კომპეტენციის მიხედვით. ზემოთ ჩამოთვლილთაგან, სახელმწიფოს და ფედერაციის სუბიექტის მთავრობა, ფედერაციის სუბიექტის გუბერნატორი ალტურვილნი არიან საერთო კომპეტენციით. ადგილებზე ფედერაციის სამინისტროების სამმართველოებს და განყოფილებებს კი აქვთ დარგობრივი კომპეტენცია (მაგ., მხარეების სამხედრო კომისარიატები, იუსტიციის სამინისტროს განყოფილებები და სხვა). ფედერაციის სუბიექტების სამინისტროებსაც აქვთ დარგობრივი კომპეტენცია.

გარდა განხილულისა, არსებობს სხვა კლასიფიკაციებიც, რომლებიც უკავშირდება მართვის საგანს (ადმინისტრაციული და სამეურნეო სამინისტროები), გადაწყვეტილების მიღების ხასიათს (კოლეგიალური ორგანოები, მაგ., მთავრობა და ერთპიროვნული, მაგ., გუბერნატორი) და სხვა.

სახელმწიფოს მეთაური და სახელმწიფო მართვა

მონარქი სახელმწიფო მართვის სისტემაში. ყველა მონარქიულ სახელმწიფოში, მისი ფორმისგან დამოუკიდებლად, მიიჩნევა, რომ მონარქი, რომელიც თავის პოსტს მემკვიდრეობით იკავებს, არის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური (სხვა უფლებამოსილებებთან ერთად), თუმცა სახელმწიფოების უმრავლესობაში რეალურად მას ასეთი ძალაუფლება არ გააჩნია. საპარლამენტო მონარქიებში (დიდი ბრიტანეთი, ესპანეთი, შვედეთი, იაპონია და სხვა) მონარქი მეფობს, მაგრამ არ მართავს. აბსოლუტურ და დუალისტურ მონარქიებში იგი რეალურად ახორციელებს უმაღლეს სახელმწიფო მართვას. საპარლამენტო მონარქიებში მონარქს თავისი აქტების გამოცემა შეუძლია მხოლოდ მთავრობის თანხმობით, მაგრამ

პრაქტიკულად იგი ასეთი ინიციატივით არ გამოდის და ხელს აწერს პრემიერ-მინისტრის მიერ წარდგენილ ყველა დოკუმენტს. მონარქს თითქმის ყოველთვის აქვს ვეტოს უფლება პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებზე, თუმცა, ტრადიციის თანახმად, იგი ამ უფლებას თითქმის არ იყენებს. ზოგიერთი ქვეყნის (ესპანეთი, შვედეთი, იაპონია და სხვა) კონსტიტუციები იურიდიულადაც ართმევენ მონარქს ვეტოს უფლებას.

საპარლამენტო მონარქიებში მეფე არ განსაზღვრავს მთავრობის შემადგენლობას. მას აკომპლექტებს პარლამენტის ქვედა პალატაში უმრავლესობით მოსული პარტია ან პარტიათა კოალიცია. მონარქი მხოლოდ ხელს აწერს დოკუმენტს მთავრობის დანიშვნის შესახებ, რომელსაც მას წარუდგენს უმრავლესობაში მყოფი პარტიის ლიდერი. მხოლოდ იშვიათად, როცა პარლამენტში არ არის გამოკვეთილი პარტიული უმრავლესობა ან წამოიჭრა უთანხმოება პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურის თაობაზე, მეფე თავად ნიშნავს მას და ავალებს მთავრობის ფორმირებას.

რესპუბლიკის პრეზიდენტი სახელმწიფო მართვის სისტემაში. პრეზიდენტის ინსტიტუტს სამი ფორმა აქვს: ინდივიდუალური, კოლეგიალური და შერეული. პირველი მათგანი დამახასიათებელია ქვეყნების უმრავლესობისთვის, მეორე – კოლეგიური პრეზიდენტურა, საპრეზიდენტო საბჭოები – სამი-ხუთი კაცის შემადგენლობით – იქმნებოდა განვითარებად ქვეყნებში. შერეულ ფორმას ახასიათებს შემდეგი თვისებები: პარლამენტი ირჩევს პრეზიდენტს და პრეზიდენტი, სახელმწიფო საბჭოს – სახელმწიფო ხელისუფლების კოლეგიალურ ორგანოს. სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოს ბევრ უფლებას პრეზიდენტი და პარლამენტი ერთად ასრულებენ, ან ეს უფლებები გაყოფილია მათ შორის, ან პრეზიდენტი შეიძლება იყოს მხოლოდ ცერემონიალური ფიგურა.

ერთმმართველი პრეზიდენტის არჩევნები სხვადასხვა გზით ხდება. შესაძლებელია პრეზიდენტის პირდაპირი არჩევნები უშუალოდ ამომრჩევლების მიერ (რუსეთი, საფრანგეთი, მექსიკა და სხვა) ან პრეზიდენტის ირბი არჩევნები, რომელიც ხორციელდება ამომრჩევლების ან საკციალური საარჩევნო კოლეგიის მიერ. პირველი მათგანი ხორციელდება არგენტინაში, აშშ-ში. იგი მდგომარეობს შემდეგში: ამომრჩევლები ხმას აძლევენ

არა პრეზიდენტობის კანდიდატს, არამედ გარკვეული პარტიის წარმომადგენლებს, რომლებსაც ანიჭებენ ხმის უფლებას პრეზიდენტის ასარჩევად. ამომრჩეველი ხმას აძლევს ამა თუ იმ პარტიის თუ დამოუკიდებელი კანდიდატის მიერ წარმოდგენილ ამომრჩეველთა სიას მთლიანად და არა ამ სიის შემადგენელ ცალკეულ პერსონებს. არჩეულად მიიჩნევა “ამომრჩეველთა კოლეგიის” იმ სიის ყველა წარმომადგენელი, რომელმაც დააგროვა ხმების უმრავლესობა. ისინი, ბუნებრივია, ხმას მისცემენ თავისი პარტიის მიერ წამოყენებულ პრეზიდენტობის კანდიდატს. პრეზიდენტის არჩევის ასეთმა წესმა გაამართლა ორპარტიული სისტემისას, როცა არჩევა ხდება ორ კანდიდატს შორის. მაგრამ თუ კანდიდატთა რიცხვი დიდი იქნება, ვერც ერთი მათგანი ვერ შეძლებს საჭირო აბსოლუტური უმრავლესობის მოგროვებას. ამ შემთხვევაში პრეზიდენტს ირჩევს პარლამენტი.

პრეზიდენტის არჩევა სპეციალური საარჩევნო კოლეგიის მიერ ხდება ორი მეთოდით: დროებითი, სპეციალურად ამ მიზნისთვის შექმნილი ორგანოს მიერ ან სახელმწიფოს მოქმედი უმაღლესი ორგანოების წევრების მიერ. პირველი მეთოდი ახასიათებს გერმანიას, იტალიას, ზოგიერთ სხვა ქვეყანას, მეორე – ინდოეთს.

ზოგიერთ ქვეყანაში პრეზიდენტი ირჩევა პარლამენტის მიერ (ჩეხეთი, უნგრეთი, სლოვაკეთი, თურქეთი, ალბანეთი, ვიეტნამი, სინგაპური და სხვა). პირველი ტურისთვის, როგორც წესი, საჭიროა კვალიფიციური უმრავლესობა (მაგ., ხმების 2/3 პირველ ტურში გამარჯვებისთვის თურქეთში). რამდენიმე შემდეგ ტურში საჭიროა ხმების უბრალო უმრავლესობა. თუ პრეზიდენტი ამ გზითაც ვერ იქნა არჩეული, მაშინ საკმარისი ხდება შეფარდებითი უმრავლესობა.

განსხვავებულია პრეზიდენტის პოსტზე ყოფნის ვადაც. პრეზიდენტი ირჩევა სამი წლიდან (ლატვია) შეიდ წლამდე ვადით (საფრანგეთი ბოლო დრომდე). მისი ხელმოკრედ არჩევა შეიძლება შეუზღუდავი რაოდენობით (ეგვიპტე, საფრანგეთი), მაგრამ ქვეყნების უმრავლესობაში – ზედიზედ მხოლოდ ორი ვადით. ზოგიერთ ქვეყანაში (მექსიკა, ნიკარაგუა და სხვა) ერთი და იგივე პირი შეიძლება მხოლოდ ერთი ვადით იქნეს არჩეული.

პრეზიდენტის უფლებები და მოვალეობები. პრეზიდენტის უფლებები განსხვავდება საპრეზიდენტო, საპარლამენტო და ნახევრადსაპრეზიდენტო რესპუბლიკებში. საპარლამენტო რესპუბლიკებში პრეზიდენტის უფლებების რეალიზებას ახდენს მთავრობა და პრემიერ-მინისტრი, რომლის რჩევებსაც ითვალისწინებს პრეზიდენტი. კონსტიტუციები პრეზიდენტს ძირითადად უსაზღვრავენ შემდეგ უფლებებს:

- 1) სახელმწიფოს უმაღლესი წარმომადგენლის კუთხით. პრეზიდენტი წარმოადგენს სახელმწიფოს ქვეყნის შიგნით და გარეთ. ამ ფუნქციის შესაბამისად, იგი ნიშნავს დიპლომატიურ წარმომადგენლებს სხვა სახელმწიფოებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებში; აგრეთვე, თავის წარმომადგენლებს ფედერაციის სუბიექტებში; უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოების ურთიერთქმედებასა და ფუნქციების შეთანხმებას;
- 2) პარლამენტთან ურთიერთობაში: პრეზიდენტი ნიშნავს პარლამენტის არჩევნების თარიღს, იწვევს პარლამენტის სესიებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ შემთხვევებში ითხოვს პარლამენტს, პროზულგირებას უკეთებს კანონებს (ხელს აწერს, ადასტურებს და განკარგულებას გასცემს კანონის შესრულებაზე), აქვს ვეტოს უფლება (მხოლოდ შეფარდებითი), რომელიც შეიძლება დაიძლიოს პარლამენტის მიერ. მას როგორც წესი, აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება, პარლამენტის წინაშე წარსდგება ყოველწლიური მიმართვით.
- 3) სახელმწიფო ორგანოების ფორმირების სფეროში. პრეზიდენტი მონაწილეობს სახელმწიფოს სხვა უმაღლესი ორგანოების ფორმირებაში. პრეზიდენტს შეუძლია დანიშნოს მთავრობა დამოუკიდებლად; პარლამენტში უმრავლესობის მქონე პარტიის ლიდერის წარდგინებით; პარლამენტში არჩეული პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით (გერმანია). ზოგიერთ ქვეყანაში (რუსეთი, უკრაინა და სხვა) იგი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს პარლამენტის თანხმობით, მინისტრებს კი დამოუკიდებლად. პრეზიდენტი ნიშნავს სხვა თანამდებობის პირებსაც, მაგალითად, მოსამართლეებს.
- 4) კანონშემოქმედებით სფეროში. პრეზიდენტი გამოსცემს ნორმატიულ და არანორმატიულ სამართლებრივ აქტებს, მათ შორის კანონის ძალის მქონეთაც (საგანგებო სიტუაციების დროს ან პარლამენტის მიერ შესაბამისი უფლების დელეგირების შემთხვევაში). დემოკრატიულ სახელმწიფოში

რულებელ-განმკარგულებელი ორგანო, რომელიც დგას პარლამენტისა და პრეზიდენტის შემდეგ. იგი არის საერთო კომპეტენციის კოლევგიური ორგანო, რომელიც ახორციელებს სახელმწიფო მართვის პროცესის ხელმძღვანელობას. მთავრობა ხელმძღვანელობს სახელმწიფო ადმინისტრაციას, სახელმწიფო აპარატს, შეიარაღებულ ძალებს, სახელმწიფო უშიშროების ორგანოებს, სახელმწიფო ფინანსებს, საგარეო ურთიერთობათა საკითხებს.

ზოგიერთ ქვეყანაში აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის პრეზიდენტს და მთავრობა, როგორც კოლევგიური ორგანო, რომელიც გადაწყვეტილებას იღებს სმათა უმრავლესობით, არ არსებობს, რომლის ნაცვლადაც ფუნქციონირებს პრეზიდენტის სათათბირო ორგანო (აშშ, ბრაზილია, მექსიკა და სხვა). ზოგჯერ აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის პრეზიდენტსა და მთავრობასაც (საფრანგეთი). ამ შემთხვევაში გადაწყვეტი როლი ეკუთვნის პრეზიდენტს, მთავრობა, ფაქტობრივად, მას ექვემდებარება, პრემიერ-მინისტრი კი ასრულებს ადმინისტრირების ფუნქციას.

მთავრობის შემადგენლობა და სტრუქტურა. მთავრობას მეთაურობს მთავრობის თავმჯდომარე /ხელმძღვანელი/ (ძირითადად, პრემიერ-მინისტრი, იტალიაში – მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარე, გერმანიაში – კანცლერი, ნორვეგიაში – სახელმწიფო მინისტრი და აშ.). არგენტინაში, ბრაზილიაში, მექსიკაში, აშშ-ში კაბინეტის მეთაური პრეზიდენტია, იურიდიულად მთავრობა არ არსებობს. მთავრობის შემადგენლობაში შედიან მთავრობის თავმჯდომარის მოადგილეები (ვიცე-პრემიერი) და მინისტრები. მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება შედიოდნენ უპორტფელო მინისტრები, რომლებიც არ ხელმძღვანელობენ სამინისტროებს, მაგრამ ასრულებენ პრემიერ-მინისტრის სპეციალურ დავალებებს, აგრეთვე, უმცროსი მინისტრები (მინისტრის მოადგილეები).

მთავრობის სტრუქტურა სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებულია. ანგლოსაქსური სამართლის ქვეყნებში განარჩევენ მთავრობასა და კაბინეტს. მთავრობა უფრო ფართო შემადგენლობის ორგანოა, რომელშიც შედიან მინისტრები, უმცროსი მინისტრები, სხვა თანამდებობის პირები. იგი არ იკრიბება სხდომებზე და არ იღებს გადაწყვეტილებებს. ჭეშმარიტი მთავრობა კაბინეტია, უფრო ხშირად – “შიდა კაბინეტი” (მისი

მცირე შემადგენლობა). კაბინეტის წევრებად მნიშვნელოვან მინისტრებს ნიშნავს პრემიერ-მინისტრი.

კონტინენტური სამართლის ქვეყნებში (კერძოდ, საფრანგეთში) ჩამოყალიბებულია მინისტრთა საბჭო და კაბინეტის საბჭო. პირველი მათგანი შედგება მინისტრებისგან და მას თავმჯდომარეობს პრეზიდენტი, მეორეც ასევე შედგება მინისტრებისგან და თავმჯდომარეობს – პრემიერ-მინისტრი. მინისტრთა კაბინეტის სხდომაზე წყდება უმნიშვნელოვანესი საკითხები, კაბინეტის საბჭო განიხილავს ოპერატიულ საკითხებს და იღებს გადაწყვეტილებებს.

ბევრი ქვეყნის მთავრობაში იქმნება უწყებათაშორისი კომიტეტები და კომისიები სხვადასხვა სამინისტროების საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით.

მთავრობის ფორმირება. მთავრობის ფორმირების მეთოდი /ხერხი/ დამოკიდებულია მმართველობის ფორმაზე. ყველა ქვეყანაში (აბსოლუტური და დუალისტური მონარქიების გარდა) ახალი მთავრობა ყოველთვის ინიშნება პარლამენტის ან პრეზიდენტის არჩევის შემდეგ. საპარლამენტო მონარქიებში მთავრობა, ტრადიციულად, ინიშნება სახელმწიფო მეთაურის აქტით (ესპანეთსა და იაპონიაში პრემიერ-მინისტრს ირჩევს პარლამენტი). ამასთან, მთავრობის შემადგენლობის განსაზღვრა დამოკიდებულია პარლამენტზე. მეფე იძულებულია დანიშნოს პრემიერად ქვედა პალატის არჩევნებში გამარჯვებული პარტიის ლიდერი ან პარლამენტში უმრავლესობის მქონე პარტიათა კოალიციის ლიდერი.

საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში მინისტრებს ნიშნავს პრეზიდენტი (ზოგჯერ საჭიროა პარლამენტის თანხმობა). ამ ტიპის სახელმწიფოებში პრემიერ-მინისტრს რჩება მხოლოდ ადმინისტრირების ფუნქცია. მთავრობას ფაქტიურად ხელმძღვანელობს პრეზიდენტი, რომელიც განსაზღვრავს მის პოლიტიკას. პრემიერ-მინისტრი ახდენს უწყებების კოორდინირებას, წყვეტს ოპერატიულ საკითხებს. საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში სახელმწიფოს მართავს საპრეზიდენტო არჩევნებში გამარჯვებული პარტია. სირთულეები, თუმცა არა გადაულახავი, თავს იჩენს მაშინ, როცა პრეზიდენტი ერთი პარტიის წარმომადგენელია, პარლამენტის უმრავლესობა კი მეორესი (მაგ., აშშ-ში, საფრანგეთში).

საპარლამენტო მონარქიებსა და რესპუბლიკებში მთავრობის ფორმირების მეთოდი თითქმის ერთნაირია. მთავრობის თავმჯდომარედ მონარქი ან პრეზიდენტი ნიშნავს საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვებული პარტიის ლიდერს (გერმანიაში კანცლერს ჯერ პარლამენტი ირჩევს, ხოლო შემდეგ პრეზიდენტი ნიშნავს). პრემიერ-მინისტრი აკომპლექტებს მთავრობას თავისი პარტიის ან კოალიციაში შემავალი პარტიების წევრებისგან და წარუდგენს პარლამენტს დასამტკიცებლად. ნდობის ვოტუმის მიღების შემდეგ გამოიცემა სახელმწიფოს მეთაურის ფორმალური ხასიათის აქტი მთავრობის დანიშვნის შესახებ და მთავრობა იწყებს უფლებამოსილებების განხორციელებას. თუ არც ერთ პარტიას არ აქვს უმრავლესობა პარლამენტში, იქმნება კოალიციური მთავრობა. თუ კოალიციური მთავრობის დაკომპლექტების მცდელობები უშედეგოდ დასრულდა, იქმნება "საქმიანი" მთავრობა, რომელიც ატარებს პარლამენტის ვადამდელ არჩევნებს.

მთავრობის მუშაობის წესი. მთავრობა გადაწყვეტილებებს იღებს დახურულ სხდომებზე. თუმცა, ხშირ შემთხვევაში, გადაწყვეტილებას რეალურად იღებს პრემიერი. პრემიერ-მინისტრის უფლებები საკმაოდ ფართოა. საპარლამენტო და მონარქიულ რესპუბლიკებში ხშირად საუბრობენ პრემიერ-მინისტრის "დიქტატურაზე". ზოგ ქვეყანაში (გერმანია, იაპონია) პრემიერის ძალაუფლება უფრო ფართოა, რადგან მხოლოდ ის მტკიცდება პარლამენტის ქვედა პალატის მიერ და არა მთელი მთავრობა. პრემიერ-მინისტრი პარტიის ლიდერია, რომლის წევრებიც არიან მისი მთავრობის მინისტრები და ისინი ემორჩილებიან პარტიულ დისციპლინას. მოსაზრებების განსხვავების, უთანხმოების შემთხვევაში პრემიერს შეუძლია დაითხოვოს ესა თუ ის მინისტრი მთავრობიდან. მსგავს შემთხვევას არა ერთხელ ჰქონდა ადგილი დიდ ბრიტანეთში. პრემიერ-მინისტრზე დამოკიდებული, აგრეთვე, მოხვედბა. თუ არა ესა თუ ის მინისტრი კაბინეტის შემადგენლობაში. ეს კიდევ უფრო აშბაფრებს მინისტრების მხრიდან პრემიერზე დამოკიდებულებას. და ბოლოს, პრემიერი განსაზღვრავს მთავრობის პოლიტიკას და სხვა მინისტრები ვალდებული არიან განახორციელონ იგი.

პარლამენტის მიერ უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების შემთხვევაში ცალკეული მინისტრები ან მთლიანად მთავრობა ვალდებული არიან გადადგენ დაკავებული თანამდებობიდან. სოლიდარული პასუხისმგებლობის შემთხვევაში გადადგება მთელი კაბინეტი.

მთავრობის სახეები. პარტიული შემადგენლობის მიხედვით განარჩევენ: ერთპარტიულ, ორპარტიულ, კოალიციურ, უმცირესობის მთავრობებს და უპარტიო მთავრობებს. ერთპარტიული მთავრობა ხშირად გვხვდება საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში, საპარლამენტო მონარქიებსა და რესპუბლიკებში, თუ რომელიმე პარტიას აქვს აბსოლუტური უმრავლესობა პარლამენტში. იშვიათად ამ ტიპის მთავრობის შემადგენლობაში მონაწილეობს 1-2 უპარტიო პირი, თუმცა ეს არ ცვლის მის ხასიათს. ორპარტიული მთავრობა იქმნება საპარლამენტო მონარქიებსა და რესპუბლიკებში იმ ვითარებაში, როცა არც ერთი პარტია ვერ აგროვებს პარლამენტში უმრავლესობას, მაგრამ ორ პარტიას ვერ ყოფნის მცირე რაოდენობის ხმები აბსოლუტური უმრავლესობის მოსაგროვებლად. ამ პირობებში გადამწყვეტ როლს თამაშობს მესამე პარტიის პოზიცია, რომელთან ერთადაც ერთ-ერთი ძლიერი პარტიათაგანი ქმნის მთავრობას. კოალიციური მთავრობა იქმნება საპარლამენტო მონარქიებსა და რესპუბლიკებში მაშინ, როცა პარლამენტში სადემუკრატო ადგილები დანაწილებულია პარტიათა შორის. ორპარტიული მთავრობა სწორედ კოალიციური მთავრობის ნაირსახეობაა. კოალიციური მთავრობა იქმნება მაშინ, როცა ერთი პარტია არ ფლობს საპარლამენტო უმრავლესობას პარლამენტში, შესაბამისად, მის მიერ ჩამოყალიბებულ მთავრობას პარლამენტის ნდობის ვოტუმის მოპოვება არ შეუძლია, ამიტომ, მთავრობას აყალიბებენ ის პარტიული ჯგუფები, რომლებიც ერთად ქმნიან საპარლამენტო უმრავლესობას. ასეთი სიტუაციაა იტალიაში, იაპონიაში, ბელგიაში, ნიდერლანდებში, სადაც ბევრი პატარა პარტიაა და, ფაქტობრივად, არ არის პარტია, რომელიც თამაშობს დომინანტურ როლს.

ისეც ხდება, რომ ამ დროს კოალიციური მთავრობის ჩამოყალიბება ვერ ხერხდება: პარტიათა პროგრამები ძლიერ განსხვავდებიან ერთმანეთისგან (როგორც, მაგ., დანიაში, ნორვეგიაში, შვედეთში) ან ერთ-ერთი წამყვანი პარტია, რომელსაც არ აქვს აბსოლუტური უმრავლესობა პარლამენტში, თავს არიდებს მთავრობის ფორმირებას სხვა პარტიებთან კოალიციაში, რადგან მისი სიმყარის იმედი არ აქვს ან ყველა მცდელობის მიუხედავად ვერ ახერხებს კოალიციის შექმნას, ასე იყო ინდოეთში, იაპონიაში, თურქეთში, ჩეხეთში. მსგავს შემთხვევებში მთავრობას აყალიბებს საპარლამენტო უმცირესობა ანუ პარტია ან პარტიათა კოალიცია, რომლებიც ერთადაც კი ვერ ქმნიან

ასეთი აქტების გამოცემას კონტროლს უწევს პარლამენტი. თუმცა, ზოგადი წესის თანახმად, პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტები ძირითადად კანონქვემდებარე ხასიათისაა.

- 5) საგანგებო სიტუაციების რეგულირების კუთხით. პრეზიდენტს უფლება აქვს, კანონის თანახმად, გამოაცხადოს საგანგებო სიტუაცია, სამხედრო მობილიზაცია. ზოგიერთ ქვეყანაში საგანგებო სიტუაციის გამოცხადების უფლება აქვს მხოლოდ პარლამენტს. პრეზიდენტს საგანგებო სიტუაციების დროს შეუძლია შემოიღოს საპრეზიდენტო მმართველობა ფედერაციის სუბიექტებში.
- 6) სამხედრო ძალების განკარგვის კუთხით. პრეზიდენტი პასუხისმგებელია სახელმწიფოს უსაფრთხოებაზე. იგი არის მთავარსარდალი, ნიშნავს სამხედრო ძალების სელმძღვანელობას, ანიჭებს მაღალ სამხედრო წოდებებს.
- 7) ადამიანის უფლებების კუთხით. პრეზიდენტს აქვს პირის მოქალაქედ მიღების და მოქალაქეობიდან გასვლის; დანაშაულის შემსუბუქების, შეწყალების უფლება.

პრეზიდენტთან არსებობს სხვადასხვა სათათბირო ორგანოები, რომლებიც ეხმარებიან მას თავისი უფლებამოსილებების შესრულებაში (ეროვნული უშიშროების საბჭო; ეკონომიკური საბჭო და სხვა).

ზოგიერთ ქვეყანაში პრეზიდენტს პრეზიდენტობის პერიოდში უწერდება პარტიული მოღვაწეობა.

პრეზიდენტის პასუხისმგებლობა. პრეზიდენტი პასუხისმგებლობაში შეიძლება მიეცეს სახელმწიფოს დაღატისთვის, კორუფციისთვის, სხვა მძიმე დანაშაულებისთვის. გათვალისწინებულია პრეზიდენტის პასუხისმგებლობის სხვადასხვა ფორმები, უპირველეს ყოვლისა, იმპიჩმენტი – პოლიტიკური პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე. იმპიჩმენტი არის პარლამენტის სასამართლო პრეზიდენტზე, მაგრამ მას მხოლოდ შეუძლია პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენება ბრალის დადგენის შემთხვევაში, რის შემდეგაც პრეზიდენტს გაასამართლებს საერთო იურისდიქციის სასამართლო. იმპიჩმენტის შემთხვევაში პრეზიდენტის წინააღმდეგ ბრალდებას წამოაყენებს ქვედა პალატა, ასამართლებს – ზედა (აშშ). თუ პარლამენტი ერთპალატიანია, ამ ორივე მოქმედებას ახორციელებს ერთი პალატა, მაგრამ გადაწყვეტილება პრეზიდენტის გადაყენების თაობაზე

მიიღება ხმათა განსაკუთრებული უმრავლესობით; მაგ., უკრაინაში. პრეზიდენტის იმპიჩმენტის მცდელობა ორჯერ იყო აშშ-ში, მაგრამ უშედეგოდ (ბოლოს 1999 წელს). 1992 წელს იმპიჩმენტი მოხდა ბრაზილიაში, 1993 წელს – ვენესუელაში.

მეორეს მხრივ, შესაძლებელია პრეზიდენტის გადაცემა საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის (იტალია, უნგრეთი, ბულგარეთი). შესაძლებელია პარლამენტის გადაწყვეტილებით პრეზიდენტი გაასამართლოს განსაკუთრებულმა, სპეციალურად ამ მიზნისთვის შექმნილმა სასამართლომ, მაგ. საფრანგეთში. პრეზიდენტი შესაძლებელია გადაყენებულ იქნას საერთო სახელმწიფო რეფერენდუმის შედეგადაც. ასეთი პროცედურა გათვალისწინებულია ავსტრიაში, ისლანდიაში.

პრეზიდენტი შეიძლება ჩამოაშორონ თანამდებობას პარლამენტის გადაწყვეტილებით იმ შემთხვევაშიც, თუ მას აღარ შეუძლია მოვალეობების შესრულება ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო. ვადაზე ადრე პრეზიდენტის უფლებამოსილების შეწყვეტის ყველა შემთხვევაში, მის მოვალეობებს დროებით ასრულებს კონსტიტუციით გათვალისწინებული პირი (ეიცე-პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრი, ზედა პალატის თავმჯდომარე და სხვა). შემდეგ კი ეწყობა არჩევნები.

პრეზიდენტთან ერთად ბევრ ქვეყანაში გათვალისწინებულია ეიცე-პრეზიდენტის პოსტი. იგი ირჩევა პრეზიდენტთან ერთად და ასრულებს პრეზიდენტის დავალებებს. დამოუკიდებელი უფლებამოსილებები მას, ხშირ შემთხვევაში, არ გააჩნია.

მთავრობა და სახელმწიფო მართვა
მთავრობა არის პარლამენტისა და პრეზიდენტის მიერ შექმნილი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანო, რომელმაც ორგანიზება უნდა გაუწიოს პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების და პრეზიდენტის ბრძანებულებების აღსრულებას.

თავის მხრივ, კანონებისა და ბრძანებულებების აღსრულების ორგანიზებისთვის საჭიროა მთავრობის განმკარგულებელი საქმიანობა, რომელიც სხვადასხვა ფორმით ხორციელდება, მათ შორის, კანონქვემდებარე აქტების გამოცემით, რომლებიც გამოიცემა აღმინისტრაციული საქმიანობის ორგანიზების მიზნით. ამდენად, მთავრობა არის სახელმწიფო ხელისუფლების აღმას-

საპარლამენტო უმრავლესობას; სხვა, გავლენიანი პარტიები კი პირობას იძლევიან, რომ გარკვეული პირობების დაკმაყოფილების შემთხვევაში, კენჭისყრისას "უმცირესობის მთავრობას" მხარს დაუჭერენ პარლამენტში. ასეთი მთავრობა, ტრადიციულად, არამყარია, რადგან ყოველთვის შესაძლებელია სხვა პარტიების მხრიდან მხარდაჭერის დაკარგვა.

ჩინოვნიკების, პროფესიონალების უპარტიო მთავრობა ყალიბდება უფრო მეტად პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში, მათ შორის, საქართველოში.

სამინისტროები (უწყებები) და სახელმწიფო მართვა

სახელმწიფო მშენებლობის სხვადასხვა სფეროებში ოპერატიულ მართვას ახორციელებენ ცენტრალური ორგანოები – სამინისტროები და უწყებები. სამინისტროს ხელმძღვანელობს მთავრობის წევრი, უწყებას (დეპარტამენტს, სამსახურებს, სახელმწიფო კომიტეტებს, სააგენტოებს და სხვა) – პირები, რომლებსაც არ აქვთ მინისტრის რანგი, თუმცა ზოგიერთი უწყების ხელმძღვანელს აქვს მინისტრის უფლებები. არსებობს სამინისტროების და უწყებების სხვადასხვა სახეები. კერძოდ, გამოიყოფა დარგობრივი და ფუნქციონალური სამინისტროები. დარგობრივი უწყებები ხელმძღვანელობენ მათ დაქვემდებარებაში მყოფ ობიექტებს, მაგ., ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების სამინისტრო, ფუნქციონალური – ახორციელებს გარკვეული სფეროს მართვას, მაგ., ფინანსთა სამინისტრო.

მინისტრები შედიან მთავრობის შემადგენლობაში. უწყებების ხელმძღვანელები შეიძლება შევიდნენ მთავრობის შემადგენლობაში თუ აქვთ მინისტრის რანგი. სხვა უწყებების ხელმძღვანელები მთავრობის სხდომებს ესწრებიან მოწვევით და სათათბირო ხმის უფლებით.

მინისტრი პოლიტიკური მოღვაწეა. მისი ამოცანაა სამინისტროში გაატაროს მთავრობის კურსი, ოპერატიულ საქმიანობას კი ხელმძღვანელობენ მინისტრის მოადგილეები, რომლებიც ზოგ ქვეყანაში საკუთარ პოსტებზე რჩებიან მთავრობის ცვლილებისდა მიუხედავად.

15.3. სასამართლო ხელისუფლება სახელმწიფო მართვის პროცესში

სასამართლო ხელისუფლება არსებითად განსხვავდება საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან. სასამართლო არ ქმნის ზოგადი მოქმედების წესებს-კანონებს, როგორც ამას აკეთებს პარლამენტი, ის არ ახორციელებს აღმასრულებელ საქმიანობას. სასამართლო ხელისუფლებას კონკრეტული ხასიათი აქვს. მოქმედებს რა განსაკუთრებული პროცესულური ფორმით, სასამართლო განიხილავს და წყვეტს კონკრეტულ საქმეებს, იქნება ეს სისხლის, სამოქალაქო, ადმინისტრაციული თუ შრომითი ხასიათის.

სხვადასხვა ქვეყნების სასამართლო სისტემები ნაწილდებიან ხუთ ძირითად მოდელში: ანგლოსაქსონური, რომანულ-გერმანული, სოციალისტური, მუსულმანური და სათემო.

ანგლოსაქსონური მოდელი ითვალისწინებს სასამართლოების ერთიან სისტემას უზენაესი სასამართლოთი სათავეში. ამ მოდელში ფართოდ გამოიყენება სასამართლო პრეცედენტი. მოსამართლე სასამართლო პროცესში პასიურია. უფლებამოსილებები გაყოფილია: მსაჯულები წყვეტენ საკითხს დამნაშავეობა-უდანაშაულობის შესახებ, მოსამართლე ადგენს გადაწყვეტილებას.

რომანულ-გერმანულ მოდელს არ აქვს სასამართლოთა ერთიანი სისტემა. სასამართლო ორანოების ყველა სისტემას (შრომითი, ადმინისტრაციული და სხვა) ყავს თავისი უმაღლესი ორგანო. ეს მოდელი ხასიათდება განვითარებული კანონმდებლობით, სასამართლო პრეცედენტი გამოიყენება იშვიათად ან მისი გამოყენება აკრძალულია. მოსამართლე აქტიურია, ის არა მხოლოდ აფასებს, არამედ თავად ეძებს მტკიცებულებებს.

მუსულმანურ მოდელს აქვს პერსონიფიცირებული ხასიათი: მუსულმანური სასამართლოს განსჯადნი არიან მხოლოდ ერთმორწმუნეები ან პირები, რომლებიც დასთანხმდნენ ამგვარი სასამართლოს იურისდიქციაში მოხვედრას. მუსულმანური ქვეყნების დიდ ნაწილში სასამართლო გადაწყვეტილების გასაჩივრება არ დაიშვება.

სასამართლო ხელისუფლება ხორციელდება განსაკუთრებული პროცესუალური ფორმით ერთპიროვნულად მოსამართლის (მცირე სამართალდარევეების შემთხვევაში) ან სასამართლო კოლეგიის მიერ. კოლეგია შეიძლება შედგებოდეს პროფესიონალი მოსამართლეებისგან ან ერთი ან რამდენიმე მოსამართლისა და ნაფიც მსაჯულთა განსაზღვრული რიცხვისგან (2-დან 24-მდე სხვადასხვა ქვეყნებში). სამოქალაქო საქმეები, როგორც წესი, განიხილება ძირითადად პროფესიონალი მოსამართლეების მიერ. ნაფიცი მსაჯულები სასამართლოს შემადგენლობაში შედიან მნიშვნელოვანი სისხლის სამართლის საქმეების განხილვისას.

სასამართლო განიხილავს და წევებს კონფლიქტებს საზოგადოებაში. კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფა - ეს მისი მთავარი დანიშნულებაა და, იმავდროულად, განსხვავება ხელისუფლების სხვა შტოებისგან.

სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობა ითვალისწინებს შიდა სასამართლო თვითმმართველობას, სპეციალური ორგანოების შექმნას მოსამართლეებისგან და სასამართლოს სხვა მოხელეებისგან მოსამართლეების გადაადგილების, დისციპლინური სასჯელების და ა.შ. განსახილველად. ამ ორგანოების დასახლება სხვადასხვაგვარია: მაგისტრატურის საბჭო, მოსამართლეთა საბჭოები, საკვალიფიკაციო კომისიები, რომელთაც აყალიბებს მოსამართლეთა საერთო ყრილობა.

სასამართლო იცავს ინდივიდის უფლებებს სახელმწიფოსა და უმრავლესობის მხრიდან ზეწოლისგან, რითიც უზრუნველყოფს პიროვნების თავისუფლებას.

თავისი გადაწყვეტილებებით სასამართლო მხარს უჭერს და ამყარებს არსებულ წესრიგს, სახელმწიფო მართვის ლეგიტიმურობას, რითიც ხელს უწყობს მის კონტროლს საზოგადოებაზე. მაგრამ, მეორეს მხრივ, სასამართლოს შეუძლია დაუპირისპირდეს სახელმწიფოს და მის ორგანოებს, როცა ისინი გაცდებიან კანონის ფარგლებს.

სასამართლო ამყარებს საზოგადოების ეკონომიკურ და პოლიტიკურ სტაბილურობას, ხჯის რა, მაგ., გადატრიალებების მოწყობას, არამართლზომიერ კონკურენციას, კრძალავს ტერორისტულ ორგანიზაციებს და მონოპოლისტურ პრაქტიკას და ა.შ.

სასამართლო ასრულებს მნიშვნელოვან იდეოლოგიურ ფუნქციასაც, აღვივებს რა მოქალაქეებში კანონისადმი პატივისცემას.

სასამართლოს როლი სხვადასხვაგვარია სხვადასხვა ქვეყნებში. მისი როლი დიდია განვითარებულ სახელმწიფოებში, თუმცა აქაც არის გამოწვევები, მაგ., სკანდინავიის ქვეყნები. ხოლო აღმოსავლეთის, აფრიკისა და აზიის ზოგიერთ ქვეყანაში მცირე ან უმნიშვნელო.

სასამართლო განსაკუთრებულ როლს ასრულებს აშშ-ში, რომლის სახელმწიფო სისტემასაც ხშირად უწოდებენ “მოსამართლეთა მმართველობას”.

სასამართლო ორგანოები და სასამართლო სისტემები.

სასამართლო ხელისუფლებას ახორციელებენ მოსამართლეები. სასამართლოები ფორმირდება სხვადასხვა სახით. მაგ., აშშ-ის ბევრ შტატში ქვედა ინსტანციის სასამართლოების მოსამართლეები ირჩევიან მოქალაქეთა მიერ. თუმცა, ქვეყნების უმრავლესობაში მოსამართლეები ინიშნებიან პრეზიდენტის ან მონარქის მიერ.

ქვეყნების უმრავლესობაში მოსამართლეები ინიშნებიან მუდმივად, ხშირად, გარკვეული ასაკის მიღწევამდე. ზოგიერთ ქვეყანაში, მათ შორის საქართველოში, მოსამართლეები ინიშნებიან გარკვეული ვადით. მოსამართლეები ვადამდე შეიძლება გათავისუფლდნენ დანაშაულის ჩადენისას ან თავისი მოვალეობების უგულებელყოფისას.

ქვეყნების უმრავლესობაში მოსამართლე არ შეიძლება იყოს პარტიის წევრი და ითავსებდეს სხვა საქმიანობას, გარდა სამეცნიერო მოღვაწეობისა.

სასამართლო ხელისუფლების ორგანოებს შორის განარჩევენ სახელმწიფო და არასახელმწიფო, მათ შორის, რელიგიურ და სხვა სახის სასამართლოებს.

სახელმწიფო სასამართლოები ორი სახისაა: საერთო იურისდიქციის და სპეციალური.

ზოგიერთ ქვეყანაში საერთო იურისდიქციის სასამართლოები იქმნება ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის შესაბამისად, მაგ., რაიონული, რეგიონული სასამართლოები და ა.შ.

ქვეყნების უმრავლესობაში იქმნება სპეციალური სასამართლო ოლქები, რომლებიც არ ემთხვევა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს.

საერთო იურისდიქციის სასამართლოების საფეხურებრივი სისტემა არაერთგვაროვანია: იგი მერყეობს 2-იდან 4 საფეხურამდე.

ფედერაციულ სახელმწიფოებში სასამართლო სისტემის ფორმირებისას იყენებენ განსხვავებულ მიდგომებს. მაგ., კანადაში არის სასამართლოების ერთიანი სისტემა, ხოლო აშშ-ში საერთო იურისდიქციის სასამართლოები იყოფიან შტატებისა და ფედერალურ სასამართლოებად.

სპეციალურ სასამართლოებს მიეკუთვნება არასრულწლოვანთა საქმეების, სამხედრო მოსამსახურეების საქმეების, შრომითი დავების, საარჩევნო, საარბიტრაჟო და სხვა სასამართლოები.

სპეციალური სასამართლოების განსაკუთრებული სახეა ადმინისტრაციული სასამართლოები, რომელთაც მიმართავენ მოქალაქეები ჩინოვნიკების მოქმედებების გასაჩივრების მიზნით.

განსაკუთრებული როლი აკისრია საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომელიც ახორციელებს კონტროლს სამართლებრივი აქტების კანონიერებასა და კონსტიტუციასთან შესაბამისობაზე. სამართლებრივი აქტები, საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ არაკონსტიტუციურად აღიარების შემთხვევაში, კარგავენ იურიდიულ ძალას. ზოგიერთ ქვეყანაში საკონსტიტუციო სასამართლოს ფუნქციას ასრულებს ან საერთო ინსტანციის სასამართლოები ან კონსტიტუციური საბჭოები.

სასამართლო პროცესის სახეები. ზოგადად, განარჩევენ სასამართლო პროცესის სამ ძირითად სახეს: საქმეების განხილვა პირველი ინსტანციის სასამართლოს მიერ; საქმის განხილვა სააპელაციო საჩივრის საფუძველზე, როდესაც ხდება საქმის

არსებითი ხელახალი განხილვა; საკასაციო საქმისწარმოება, რომლის დროსაც ხდება სასამართლოს გადაწყვეტილების შემოწმება მხოლოდ კანონთან შესაბამისობის კუთხით, ხოლო საქმის ფაქტობრივი მხარე არ განიხილება.

15.4. მაკონტროლებელი ხელისუფლება სახელმწიფო მართვის სისტემაში

ტერმინი “მაკონტროლებელი ხელისუფლება” იშვიათ შემთხვევაში გამოიყენება კონსტიტუციებში (აღვირის 1976 წლის კონსტიტუციაში და 1974 წლის შევლეთის კონსტიტუციურ კანონში მმართველობის ფორმის შესახებ). ძირითადად საუბარია კონტროლის ორგანოებზე, კონტროლის ერთიან, ნაციონალურ სისტემაზე. მაკონტროლებელი მოღვაწეობა ამა თუ იმ ფორმით თუ ხარისხით სახელმწიფოს ბევრ ორგანოს ახასიათებს. სამივე ხელისუფლების ორგანოები თავისი ძირითადი პროფილის პარალელურად ახორციელებენ კონტროლსაც. პარლამენტი აკონტროლებს მთავრობის მუშაობას; მთავრობა აკონტროლებს სახელმწიფო აპარატის, სამინისტროების მუშაობას. კონტროლის სპეციალური ფორმაა სასამართლოების გადაწყვეტილებების შემოწმება საკასაციო ინსტანციის მიერ, რომელსაც უფლება აქვს ამ გადაწყვეტილების გაუქმებისა და საქმის ხელახლა განსახილველად წარმართვის. ზოგადად, სახელმწიფო მართვის ყველა სფეროში ზემდგომი ორგანო აკონტროლებს სისტემის ქვედა რგოლებს. გარდა ამისა, არსებობენ შიდა კონტროლის და უწყებათაშორისი კონტროლის სპეციალიზირებული ორგანოები. თუმცა, ამ და სხვა ორგანოების არსებობა ჯერ კიდევ არ ნიშნავს ხელისუფლების კიდევ ერთი შტოს – მაკონტროლებელი ხელისუფლების არსებობას. მაგრამ, ზოგიერთ ქვეყანაში მიმდინარეობს მაკონტროლებელი ხელისუფლების ცალკე შტოდ გამოყოფა.

სახელმწიფო ხელისუფლების განსაკუთრებული შტოს არსებობა ითვალისწინებს რომ: არსებობენ სპეციალური სახელმწიფო ორგანოები, რომლებიც გაერთიანებულნი არიან ერთი ფუნქციონალური დანიშნულებით და აქვთ მოღვაწეობის სპეციალური მეთოდები განსხვავებული საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებისგან. ხელისუფლების ამა თუ იმ შტოს ორგანოების მოღვაწეობას აქვს ზოგა-

დსახელმწიფოებრივი და არა უწყებრივი ხასიათი. საუბარია სახელმწიფო კონტროლზე, კონტროლზე მთლიანად სახელმწიფოს სახელით. ხელისუფლების განხორციელების ეს განსხვავებული ფორმა განპირობებულია სახელმწიფოს მაკონტროლებელი მოღვაწეობით.

საკონსტიტუციო კონტროლის ინსტიტუტის არსებობას ითვალისწინებს ბევრი სახელმწიფოს კონსტიტუცია, მათ შორის: ავსტრიის, აშშ-ის, ჩეხეთის, შვედეთის, საბერძნეთის, ესპანეთის, იტალიის, პორტუგალიის, საფრანგეთის, გერმანიის, იაპონიის და სხვა სახელმწიფოთა კონსტიტუციები. შექმნილია კონტროლის შედარებით ახალი ორგანოებიც: გენერალური კონტროლიორები, სახალხო დამცველები – ომბუდსმენები, რომელთა ფუნქციაა ადამიანის უფლებათა დაცვაზე, არმიასა და სასჯელაღსრულებით დაწესებულებებში კანონიერების დაცვაზე კონტროლი; აღმოცენდნენ კონტროლის პალატები და სხვა.

როგორც პრაქტიკამ აჩვენა, სახელმწიფო კონტროლი არ შეიძლება განახორციელოს ხელისუფლების ცნობილი სამი შტოს ორგანოებმა, რადგან კონტროლი სწორედ მათზე ხორციელდება. ამ ფუნქციის გადაცემა შეუძლებელია ერთი ორგანოსთვის. ამასთან, კონტროლი გამორიცხავს ყველა მაკონტროლებელი ორგანოს თანადაქვემდებარებას, რადგან ამ შემთხვევაში მივიღებდით ერთ, ყოვლისმაკონტროლებელ, ავტორიტარულ ორგანოს. სახელმწიფო კონტროლი ხორციელდება სხვადასხვა ორგანოების მიერ და განირჩევა მათი მოღვაწეობის ობიექტების მიხედვით (მაგ., საკონსტიტუციო სასამართლოს კონტროლის სფერო არსებითად განსხვავდება კონტროლის პალატის კონტროლის სფეროსგან), თუმცა, იმავდროულად მას აქვს საერთო ფუნქციონალური დატვირთვა სხვა ორგანოებისგან განსხვავებით – სახელმწიფო კონტროლის ფუნქცია.

მაკონტროლებელი ხელისუფლების გამოყენების სფერო შეუზღუდავია: ნებისმიერი კანონი შეიძლება განხილულ იქნას საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მისი კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დასადგენად; ომბუდსმენთან შეიძლება შევიდეს საჩივარი სახელმწიფო მართვის ნებისმიერ ორგანოზე მის მიერ ადამიანის უფლებათა დარღვევის შემთხვევაში; კონტროლის და სააღრიცხვო პალატებს უფლება აქვთ შეამოწმონ ნებისმიერი ორგანო და დაწესებულება, რომელიც თუნდაც სანახევროდ ფინანსირდება სახელმწიფო ხაზინიდან.

სახელმწიფო კონტროლის ორგანოები თავისი ფუნქციების განხორციელებისას დამოუკიდებელი არიან და არ ექვემდებარებიან სხვა ორგანოებს. მათი დამოუკიდებლობა ხელისუფლების სხვა ორგანოებისგან განმტკიცებულია კონსტიტუციაში, რაც ხელისუფლების ცალკე შტოს ფორმირების ჩამოყალიბების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ნიშანია. ისინი ხასიათდებიან როგორც ავტონომიური ორგანოები, კონსტიტუციებში ხშირად მითითებულია, რომ ისინი არ ემორჩილებიან სხვა კონსტიტუციურ ორგანოებს და დამოუკიდებელი არიან მათგან. მაგ., საფრანგეთის 1958 წლის კანონში კონსტიტუციური საბჭოს შესახებ, ნათქვამია: საბჭოს გადაწყვეტილებები არ ექვემდებარება გასაჩივრებას; სავალდებულოა სხვა ორგანოებისთვის პარლამენტის, პრეზიდენტის და იუსტიციის ორგანოების ჩათვლით.

მაკონტროლებელი ხელისუფლების ორგანოების სახეები და მათი მოღვაწეობის ფორმები. განირჩევა ზოგადსახელმწიფოებრივი კონტროლის სპეციალიზირებული და არასპეციალიზირებული ორგანოები. მაგ., გერმანიის, იტალიის, რუსეთის კონსტიტუციური სასამართლოებისთვის სამართლებრივი აქტების კონსტიტუციურობის შემოწმება მათი მოღვაწეობის სპეციალური ფორმაა.

კონტროლის ორგანოები შეიძლება იყოს კოლეგიური და ერთპიროვნული; არჩევითი და დანიშნითი და სხვა. კონტროლის ორგანოებში მუშაობა შეუთავსებელია ნებისმიერ სხვა მოღვაწეობასთან. ზოგჯერ გამოიკალიხები დაიშვება სამეცნიერო-სასწავლო მოღვაწეობისთვის.

კონტროლის საგნის მიხედვით განარჩევენ კონსტიტუციური ზედამხედველობის ორგანოებს, მაგ. კონსტიტუციური საბჭო და ორგანოებს, რომლებიც ამოწმებენ სახელმწიფო ორგანოების ეფექტურობას და კეთილსინდისიერებას, მაგ., გენერალური კონტროლიორი.

მოღვაწეობის მეთოდების მიხედვით განარჩევენ ორგანოებს, რომლებიც თავის უფლებამოსილებებს ახორციელებენ სასამართლო პროცესის მეშვეობით, მაგ., საკონსტიტუციო სასამართლოები და ორგანოებს, რომლებიც ატარებენ შემოწმებებს და გამოძიებებს (ომბუდსმენები, კონტროლის პალატები). შესაძლებელია სხვა კლასიფიკაციებიც.

განსაკუთრებული ადგილი მაკონტროლებელი ხელისუფლების სფეროში უკავია ფინანსურ კონტროლს. ასეთი მოღვაწეობით დაკავებულნი არიან კონტროლის პალატები, სააღრიცხვო პალატები (ავსტრიაში), გენერალური კონტროლიორები (კოლუმბიაში), გენერალური აუდიტორები (ნიგერიაში) და სხვა ანალოგიური ორგანოები და თანამდებობის პირები.

მაკონტროლებელი ორგანოების ძირითადი ამოცანაა კანონის დარღვევის ფაქტების დადგენა, სახელმწიფო მოხელეების არაკეთილსინდისიერი და არამიზანშეწონილი ქმედების დაფიქსირება, დარღვევების შესახებ აქტის შედგენა და მოხსენების წარდგენა შესაბამის ორგანოს ან სასამართლოში.

კონტროლი შეიძლება იყოს წინმსწრები: მაგ., კანონპროექტების და სხვა ნორმატიული აქტების პროექტების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის დადგენა კონსტიტუციური საბჭოს მიერ; ან შემდგომი – მაგ., კონსტიტუციური სასამართლოები ამოწმებენ უკვე ძალაში შესული აქტების კონსტიტუციურობას. ომბუდსმენები ასევე საჩივრების საფუძველზე ამოწმებენ უკვე მომხდარ ფაქტებს. ზოგიერთი მაკონტროლებელი ორგანოები ახდენენ შემოწმებული ობიექტების მოღვაწეობის განზოგადებას და ვალდებულნი არიან პერიოდულად მოახსენონ მუშაობის შედეგების შესახებ პარლამენტს, მაგ., ომბუდსმენი, კონტროლის პალატა, სადაც ისინი მიუთითებენ იმ ღონისძიებებზე, რომლებიც აუცილებელია სახელმწიფო აპარატის ამა თუ იმ სფეროს მოღვაწეობის სრულყოფისთვის.

16. სახელმწიფო ორგანოებისა და ორგანიზაციების სახელმწიფო მართვა

სახელმწიფო ორგანოების სახელმწიფო მართვა სხვადასხვაგვარად შეიძლება განხორციელდეს, მაგრამ, ტრადიციულად გამოიყენება ოთხი მეთოდი: პირდაპირი დირექტიული (სავალდებულო) ბრძანებები, სხვა ორგანოებთან კოორდინაცია, დახმარება და კონტროლი. თუ სახელმწიფო ორგანო ზემდგომი სახელმწიფო ორგანოს დაქვემდებარებაშია, მაშინ მოქმედებს იერარქიული მართვის სქემა ბრძანებების, განკარგულებების გაცემის და ინსპექტირების გზით. გადაწყვეტილებას იღებს ზემდგომი ორგანოს ხელმძღვანელი, ქვემდგომი ორგანოების ხელმძღვანელები კი ახორციელებენ უფროსის განკარგულებებს. სახელმწიფო ორგანოების აგების იერარქიული სქემა მოქმედებს აღმასრულებელი ხელისუფლების სფეროში. წარმომადგენლობითი, სასამართლო და ზოგიერთი სხვა ორგანოების მართვის პროცესში სხვა წესები მოქმედებენ.

ფედერაციულ სახელმწიფოში ფედერაციისა და სუბიექტის საკანონმდებლო ორგანოებს შორის შესაძლებელია კოორდინაცია საკანონმდებლო სფეროში.

ზემდგომი და ქვემდგომი ორგანოების ურთიერთობის სპეციფიური ფორმა აქვს სასამართლო ხელისუფლებას. ქვემდგომი სასამართლო ორგანიზაციულად არ ექვემდებარება ზემდგომს, თუმცა ამ უკანასკნელს შეუძლია გააუქმოს ქვემდგომის გადაწყვეტილება. მაგრამ, ამასთან მას არ შეუძლია საქმე გადაწყვიტოს ქვემდგომი სასამართლოს მაგიერ. იგი აუქმებს რა გადაწყვეტილებას, საქმეს ზემდგომი განხილვისთვის აგზავნის კვლავ ქვემდგომი ინსტანციის სასამართლოში.

მაკონტროლებელი ხელისუფლების ორგანოებს არ აქვთ ერთიანი სტრუქტურა. ისინი არ არიან ურთიერთდაქვემდებარებულნი, მოქმედებენ დამოუკიდებლად და მხოლოდ ერთმანეთის ღონისძიებების კოორდინირებას ახდენენ. ზოგჯერ ომბუდსმენებს, გენერალურ კონტროლიორებს და მაკონტროლებელი ხელისუფლების სხვა ორგანოებს აქვთ თავისი ტერიტორიული დანაყოფები ადგილებზე. ამ შემთხვევებში, ქვემდგომი ორგანოები ზემდგომისგან იღებენ პირდაპირ მითითებებს. ზოგადად, ქვემდგომი საკანონმდებლო, სასამართლო და მაკო-

ნტროლებელი ხელისუფლების ორგანოების სახელმწიფო რეგულირებას ცენტრალიზებული, იერარქიული, დირექტიული ხასიათი კი არა აქვს, არამედ იგი ატარებს გაშუალებული რეგულირების ხასიათს (გარდა, მაგ. პროკურატურისა, სადაც მოქმედებს ცენტრალიზებული მართვის სისტემა).

16.1. ორგანიზაციების სახელმწიფო მართვა

არსებობს ორგანიზაციის მრავალნაირი კლასიფიკაცია. ამჯერად ჩვენი ინტერესების სფეროა არასახელმწიფო და სახელმწიფო ორგანიზაციები. არასახელმწიფო ორგანიზაციებია მაგ., პროფკავშირი, ქალთა, ახალგაზრდული ორგანიზაციები და სხვა საზოგადოებრივი ორგანიზაციები; საზოგადოებრივ-სამეურნეო გაერთიანებები (საწარმოო და სხვა სახის კოოპერატივები); გაერთიანებები მოგების მიზნით (სააქციო საზოგადოება და სხვა). ასეთ ორგანიზაციებს არ აქვთ სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებამოსილება. ამ ტიპის ორგანიზაციების სახელმწიფო რეგულირებას სახელმწიფო ახორციელებს კანონმდებლობის საფუძველზე კანონების მიღების (მაგ., საზოგადოებრივი ორგანიზაციების შესახებ კანონი), მათი აღრიცხვისა და რეგისტრაციის გზით. სახელმწიფო ახორციელებს კონტროლს, რათა ამ ორგანიზაციათა მოქმედება შეესაბამებოდეს კანონს და იმ წესდებას, რომელიც დარეგისტრირებულია სახელმწიფო ორგანოს მიერ. მოქმედებს ასევე სასამართლო კონტროლი. კანონებისა და წესდების სისტემატური და უხეში დარღვევისთვის ორგანიზაცია სასამართლომ შეიძლება დაშლილად გამოაცხადოს.

სახელმწიფო ორგანიზაციების (წარმოებების, დაწესებულებების) მართვა ხორციელდება პირდაპირი, დირექტიული სახელმწიფო რეგულირების გზით როგორც კანონების, ასევე ბრძანებების, განკარგულებების მეშვეობით. სახელმწიფო ორგანიზაციები იქმნება სახელმწიფოს მიერ და მასვე ეკუთვნის. ფედერაციულ სახელმწიფოში სახელმწიფო ორგანიზაციები შეიძლება იყვნენ ფედერალურ საკუთრებაში (მაგ., ეროვნული ბანკი) ან ფედერაციის სუბიექტის სახელმწიფო საკუთრებაში. უნიტარულ სახელმწიფოებში არის სახელმწიფო ორგანიზაციები, რომლებიც არიან სახელმწიფოს საკუთრებაში; აგრეთვე, არასახელმწიფო ორგანიზაციები, რომლებიც შეიძლება

იყვნენ როგორც მუნიციპალურ საკუთრებაში, ასევე, კერძო საკუთრებაში.

სახელმწიფო ორგანიზაციაც რეგისტრირებულ უნდა იქნას. ამისათვის საჭიროა ზემდგომი ორგანოს განკარგულება ორგანიზაციის შექმნის შესახებ და კანონით განსაზღვრული სხვა დოკუმენტაცია. რეგისტრაციის შემდეგ იგი იღებს იურიდიული პირის სტატუსს. სახელმწიფო ორგანო, რომელმაც შექმნა დაქვემდებარებული სახელმწიფო ორგანიზაცია, განსაზღვრავს მის მიზანს, მაგრამ დაქვემდებარებული ორგანიზაცია ინარჩუნებს გარკვეულ დამოუკიდებლობას. მას ყავს მართვის საკუთარი ორგანო და თანამდებობის პირები. ისინი ახორციელებენ ორგანიზაციის შიდა საქმეების მართვას, გამოსცემენ ბრძანებებს და იძლევიან განკარგულებებს, იმავდროულად იმუშოვებიან იერარქიულ დაქვემდებარებაში ზემდგომ ორგანოებთან. ზემდგომი ორგანო ნიშნავს დაქვემდებარებული ორგანიზაციის ხელმძღვანელს, აძლევს მას განკარგულებებს და მითითებებს, აკონტროლებს მუშაობის პროცესს, საჭიროების შემთხვევაში ახდენს რეორგანიზაციას და სხვა.

16.2. სახელმწიფო ორგანიზაციების სახეები და მართვის თავისებურებები

არსებობს ორი სახის სახელმწიფო ორგანიზაციები: სახელმწიფო დაწესებულებები და სახელმწიფო საწარმოები.

სახელმწიფო დაწესებულება არის ორგანიზაციის ტიპი, რომელიც ახორციელებს მმართველობით, ადმინისტრაციულ-პოლიტიკურ ან სოციალ-კულტურულ ამოცანებს. მათ რიცხვს მიეკუთვნება საკანონმდებლო, სასამართლო ორგანოების აპარატები, განათლებისა და კულტურის სახელმწიფო დაწესებულებები. ისინი ვალდებული არიან ზემდგომ ორგანოებს შიაწოდონ ინფორმაცია, შეასრულონ მათი მითითებები, თუმცა ზემდგომი ორგანოები არ ერევიან შემოქმედებით პროცესში.

სახელმწიფო საწარმო სამეურნეო სუბიექტია. იგი იქმნება პროდუქციის წარმოების მიზნით, საზოგადოებრივი მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად და მოგების მისაღებად. ისინი ხასიათდებიან თავისებურებებით. მხოლოდ მათ შეუ-

ძლიათ იარაღის, საბრძოლო მასალების, ასაფეთქებელი ნივთიერებების და სხვა სპეციფიური პროდუქტის წარმოება.

თუ სახელმწიფო საწარმოებში არის აქციები, იგი შეიძლება გაიყიდოს კერძო პირებზეც, რის შედეგადაც იქმნება შერეული ტიპის საწარმოები, სადაც აქციათა ნახევარზე მეტი სახელმწიფოს საკუთრებაა.

სახელმწიფო ორგანოები განსხვავდებიან მოღვაწეობის ფორმებითა და დარგებით: სამრეწველო, სოფლის მეურნეობის, სატრანსპორტო, სამშენებლო, სავაჭრო და სხვა. სახელმწიფო საწარმოები შეიძლება იყოს კომერციული, მოგების მიზნით და არაკომერციული.

16.3. არასახელმწიფო ორგანიზაციების რეგულირება სახელმწიფოს მიერ

არასახელმწიფო ორგანიზაციები შეიძლება დაგვით ოთხ ჯგუფად: ა) საზოგადოებრივი გაერთიანებები (პარტიები, სოციალურ-ეკონომიკური გაერთიანებები, მაგ., პროფკავშირები და სხვა); 2) საზოგადოებრივ-სამეურნეო გაერთიანებები (კოოპერატივები და სხვა); 3) რელიგიური გაერთიანებები; 4) კომერციული გაერთიანებები (მოგების მიზნით შექმნილი ორგანიზაციები – სააქციო საზოგადოებები და სხვა).

სახელმწიფოს მარეგულირებელი როლი საზოგადოებრივ გაერთიანებებთან დაკავშირებით შემდეგში გამოიხატება: დგინდება გაერთიანებების შექმნის თავისუფლება. თუმცა, ზოგიერთი საზოგადოებრივი გაერთიანების შექმნას კანონი კრძალავს, მათი ვისი მიზნებიც კონსტიტუციური წყობის დამხობას, სახელმწიფო უსაფრთხოების შერყევას, რასობრივი, რელიგიური და სხვა სახის შუღლის გაღვივებას ემსახურება.

სახელმწიფომ შეიძლება შეზღუდოს ზოგიერთი გაერთიანების წევრობა. მაგ., კანონის თანახმად, ქვეყნების უმრავლესობაში, პარტიებში არ შეიძლება გაწევრიანდნენ უცხოელები, აგრეთვე, სამხედრო მოსამსახურეები და სხვა.

სახელმწიფო უშვებს საზოგადოებრივი გაერთიანებების მრავალ სახეობას. მაგ., საზოგადოებრივი გაერთიანება, საზოგადოებრივი მოძრაობა და სხვა.

სახელმწიფო აწარმოებს საზოგადოებრივი ორგანიზაციების აღრიცხვა-რეგისტრაციას და აძლევს მათ იურიდიული პირის უფლებებს. რეგისტრაცია არის სახელმწიფო კონტროლის ფორმა ორგანიზაციის მიზნობრივ დანიშნულებაზე – შეესაბამება თუ არა იგი კონსტიტუციითა და კანონით აღიარებულ ნორმებს. შემდგომში სახელმწიფო აკონტროლებს მოქმედებს თუ არა ორგანიზაცია კანონისა და საკუთარი წესდების ფარგლებში.

სახელმწიფო ორგანოები ახორციელებენ საზოგადოებრივი გაერთიანებების შემოსავლის წყაროების ფინანსურ კონტროლს მათი კანონიერების მიხედვით. სახელმწიფო კონტროლის ფორმებში შედის, აგრეთვე, სახანძრო, სანიტარული, ეკოლოგიური ზედამხედველობა და სხვა.

17. სტრატეგიული მართვა

მართვის თეორიაში გამოყოფენ ფუნქციონირებისა და განვითარების სტრატეგიებს. მართვის ეს ორი ასპექტი, როგორც წესი, მმართველობითი მოღვაწეობის ნებისმიერ სფეროში არსებობს. მაგ., რეგიონის დონეზე გამოიყოფა რეგიონალური სამსახურების ფუნქციონირების მართვა და რეგიონის განვითარების მართვა. განვითარების მართვა უკავშირდება პროგრესული ტენდენციების გამოვლენას; მიზნებისა და ამოცანების განსაზღვრას; სამართავი სისტემის გარდაქმნას. განვითარების მართვა, ფუნქციონირების მართვისგან განსხვავებით, უფრო შემოქმედებითი პროცესია. განვითარების მართვა მოითხოვს გრძელვადიანი და მოკლევადიანი მიზნების დასახვას. სახელმწიფო მართვის ერთ-ერთ უმთავრეს გრძელვადიან მიზნად გამოიყოფა მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლება. მოკლევადიანი მიზნები შეიძლება იყოს კრიზისის დაძლევა, ეროვნული შიდა პროდუქტის ზრდა და სხვა. გარდა ამისა, შეიძლება გამოიყოს განვითარების ტაქტიკური მიზნები, მაგ., ბიზნესის ახალი სახეების განვითარება, დასაქმების დონის ზრდა და სხვა. განვითარების დინამიკის შეფასებისთვის უნდა გამოვიყენოთ მართვადი სისტემის სხვადასხვა მაჩვენებლების ცვლილებების ტემპის მაჩვენებლები. როცა ეს სახელმწიფოს ეხება, უპირველეს ყოვლისა, უნდა გაეთვალისწინოთ ერთ სულ მოსახლეზე შემოსავლის ზრდისა და შრომის ნაყოფიერების ტემპი; წარმოებისა და საზოგადოების სტრუქტურული ტრანსფორმაციის ტემპები.

სტრატეგიული მართვის მთავარი მიზანია სახელმწიფოს ყველა მოქალაქის ცხოვრების დონის მუდმივი ზრდა. ეს მიზანი, როგორც წესი, კონკრეტულიზდება და იგი მოიცავს მისი მიღწევის გზებს, სამუშაო ადგილების შექმნას, ეკონომიკის ხელშეწყობას, ბაზრის განვითარებას და ა.შ. "ცხოვრების დონის" ცნება ზუსტდება ისეთი ძირითადი მაჩვენებლების მეშვეობით, როგორიცაა სამუშაო, ხელფასი, ეკოლოგია, საცხოვრებელი პირობები, განათლება, უსაფრთხოება და ა.შ.

სტრატეგიული გეგმის შემუშავება და განხორციელება შეიძლება იქცეს სახელმწიფოს, რეგიონის, მუნიციპალური წარმონაქმნის განვითარების პოტენციალის დაგროვებისა და პრიორიტეტების განსაზღვრის ძირითად კონცეპტუალურ

დოკუმენტად, რაც საშუალებას იძლევა ყველა პროგრამა მართვის ერთი, მთლიანი სისტემის ჩარჩოებში მოექცეს.

სტრატეგიული მართვა შეიძლება განვიხილოთ როგორც შემდეგი ეტაპებისგან შემდგარი პროცესი:

– გარემოს ანალიზი, რომელიც მიჩნეულია სტრატეგიული მართვის ამოსავალ წერტილად. რადგან უზრუნველყოფს ბაზას ორგანიზაციის მისიის და მიზნების განსაზღვრისთვის და მათ შესასრულებლად მოქმედების სტრატეგიის შემუშავებისთვის. ასეთი ანალიზი ითვალისწინებს მაკროგარემოს, უშუალო გარემოს და შიდა გარემოს შესწავლას;

– ორგანიზაციის, ზოგადად, მართვის ობიექტის მისიის, აგრეთვე, გრძელვადიანი და მოკლევადიანი მიზნების განსაზღვრა;

– სტრატეგიის ანალიზი და შერჩევა, რომლის საშუალებითაც ორგანიზაციამ უნდა მიაღწიოს თავის მიზნებს და შეასრულოს თავისი მისია;

– სტრატეგიის შესრულება;

– სტრატეგიის შესრულების შეფასება და კონტროლი.

შესაბამისად, სტრატეგიის დამუშავებისა და რეალიზაციის პროცესი მოიცავს:

ა) სტრატეგიული დაგეგმარების პროცესს. სტრატეგიული დაგეგმვა განსაზღვრავს მართვის შინაარსს, გენერალურ მიზანს, რომელზეც ორიენტირებული უნდა იყოს მართვის ყველა დონე;

ბ) სტრატეგიული მართვის პროცესს – სტრატეგიის რეალიზაცია დროსა და სივრცეში, სტრატეგიის კორექტირება ახალი გარემოებების გათვალისწინებით.

სტრატეგიული დაგეგმვის ეტაპზე ხდება სტრატეგიის შემუშავება. სტრატეგიული მართვის პროცესი ამ სტრატეგიის დაკონკრეტებას და რეალიზებას ახდენს. ამასთან, სტრატეგია განიხილება როგორც ორგანიზაციის, მთლიანად სახელმწიფოს ან სახელმწიფო სტრუქტურის ხანგრძლივი განვითარების დაგეგმვა-განსაზღვრა, რომელიც განსაზღვრულია მისი მისიით და რომელიც ეხება მისი მოღვაწეობის სფეროებს, საშუალო-

ბებს და ფორმებს, შიდა ურთიერთობების სისტემას, აგრეთვე, მის როლსა და ადგილს გარე სამყაროში. ამრიგად, მართვის სტრატეგია არის სამართავი (მართვადი) სისტემის (ქვეყნის, რეგიონის, ქალაქის, სოფლის, სფეროს, ორგანიზაციის და ა.შ.) განვითარების გრძელვადიანი მიზნებისა და ამოცანების განსაზღვრა, რესურსების განაწილება და მიზნის მისაღწევად საჭირო მოქმედებების ფორმულირება.

სტრატეგიის ფორმირებისას აუცილებელია პასუხის გაცემა შემდეგ კითხვებზე: მართვის რომელი მიმართულებებია განსავითარებელი პრიორიტეტულად, რა რაოდენობის კაპიტალდ ბანდებებია საჭირო ამისათვის და რა შედეგს ველოდებით ამით.

სტრატეგია კონკრეტიზირდება ტაქტიკით (მოკლევადიანი სტრატეგია), თუმცა სახელმწიფო მართვაში სწორედ სტრატეგია და არა ტაქტიკა ახდენს გავლენას მართვის ყველა მახასიათებელზე: დაგეგმვაზე, სტრუქტურაზე, კონტროლზე, პერსონალის მართვაზე, საინფორმაციო ტექნოლოგიებზე და ა.შ.

სტრატეგიული მართვის როლი კარგად ჩანს აშშ-ის, გერმანიის, იაპონიის კრიზისების დაძლევის მაგალითზე. გასული საუკუნის 50-იან წლებში ყველა იაპონელს ასწავლიდნენ სტრატეგიულად აზროვნებას: “დაივიწყე დღევანდელი დღე, იფიქრე ხვალინდელზე (მომავალზე)” – ასეთი იყო მითითება მასობრივი ცნობიერებისთვის.

სტრატეგიული მართვის პროცესში აუცილებელია სამართავი სისტემის, (სტრუქტურის) ყველა კონკრეტული პროგრამა და გეგმა ამ სისტემის მისიასა და ძირითად მიზნებს მიემართუბოდეს.

სტრატეგიებში გამოიყოფა: ზრდის სტრატეგია, სტაბილიზაციის სტრატეგია, გადარჩენის სტრატეგია. როგორც წესი, მუშავდება რამდენიმე ალტერნატიული სტრატეგია, რომელთაგან ირჩევა სამუშაო ვარიანტი, რომელიც ხდება მოქმედებების გეგმისა და რეალიზაციის მექანიზმების შედგენის საფუძველი.

სტრატეგიის დამუშავების საფუძველია პროგნოზი, ე.ი. არგუმენტირებული წარმოდგენების სისტემა მომავალში ორგანიზაციის (სახელმწიფოს) განვითარების მიმართულებებზე. სტრატეგიული პროგნოზი მოიცავს პროგნოზირების ობიექტის, მისი ფუნქციონირების მექანიზმის, შეზღუდვების სისტემის მოკლე სტრუქტურულ დახასიათებას, სცენარების, მომავალი პრობლემური სიტუაციების დაწვრილებით აღწერასა და ინტერპრეტაციას. პროგნოზების მრავალვარიანტულობა ითვალისწინებს რამდენიმე სცენარის შედგენას, რომელთაგან თითოეული, როგორც წესი, მუშავდება სამი ვარიანტის სახით: ოპტიმისტური, რეალისტური, პესიმისტური.

მართვის სუბიექტებმა დაწვრილებით უნდა გააანალიზონ სამართავი სისტემის (ქვეყანა, რეგიონი, მუნიციპალური წარმონაქმნი, სფერო, ორგანიზაცია) მდგომარეობა და თეორიული მოდელების საფუძველზე ჩამოაყალიბონ წარმოდგენა, რისი მიღწევა სურთ დროის მოცემულ მონაკვეთში. სტრატეგიული დაგეგმარების პროცესში ანალიზირდება სისტემის შიდა და გარე გარემო, იკვეთება მისი სუსტი და ძლიერი მხარეები, განისაზღვრება შესაძლებელი მუქარები, საფრთხეები.

იმისათვის, რომ ზუსტად განისაზღვროს ორგანიზაციის მოქმედების სტრატეგია და ამ სტრატეგიის ეფექტური რეალიზაციისთვის, ხელმძღვანელობას ზუსტი წარმოდგენა უნდა ჰქონდეს ორგანიზაციის როგორც შიდა, ასევე, გარე გარემოზე, მის პოტენციალსა და განვითარების ტენდენციებზე, მის როლსა და ადგილზე სახელმწიფოს ერთიან სისტემაში.

მართვის ორგანოებმა სწრაფად უნდა იგრძნონ ცვლილებები შიდა და გარე სფეროებში, ნათლად უნდა გაიცნობიერონ მათი მნიშვნელობა, როგორც აწმყოში, ასევე მომავალში და არსებული რესურსების ფარგლებში შეარჩიოს რეაქციის საუკეთესო ვარიანტი.

სტრატეგიული დაგეგმვის ორგანიზაციული ფორმებია კომპლექსური მიზნობრივი პროგრამები და პროექტები. პროგრამები ძალზედ მრავალფეროვანია ხასიათის, მიზნის, მოცულობის, დროის, ამოცანების მიხედვით. გამოიყოფა პროგრამების შემდეგი სახეები:

– სახელმწიფო – საერთო სახელმწიფოებრივი მიზნების მიღწევის პროგრამები, რომლებიც მოიცავენ საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროს (ეკონომიკურს, პოლიტიკურს, სოციალურს, სულიერს, საერთაშორისოს);

– ფუნქციონალური – პროგრამები, რომლებიც მრავალ სფეროს მოიცავს და ორიენტირებულია სფეროების გარკვეული ჯგუფის განვითარების ფართომასშტაბიანი პრობლემების გადაჭრაზე ან ზოგადსახელმწიფოებრივი ამოცანის შესრულებაზე რიგი სფეროების ერთობლივი ძალისხმევით (მაგ., სათბობ-ენერგეტიკული კომპლექსის, თავდაცვითი კომპლექსის განვითარება და სხვა);

– რეგიონალური და მუნიციპალური – რეგიონებისა და მუნიციპალური წარმონაქმნების გარდაქმნისა და აღორძინების პროგრამები.

ნებისმიერი პროგრამა უნდა პასუხობდეს შემდეგ კითხვებს:

- რა არის პროგრამის ძირითადი მიზანი;
- ვინ, რა გზითა და რა დროში შეასრულებს მას;
- რა რესურსებია საჭირო პროგრამის რეალიზაციისთვის და რა წყაროებს ვიყენებთ რესურსების მობილიზაციისთვის;
- ვინ, სად, როდის და როგორ გამოიყენებს რეალიზებული პროგრამის შედეგებს.

ორგანიზაციის სტრატეგიული მდგომარეობისა და პერსპექტივების შეფასება და სტრატეგიის ფორმულირება ხშირად ხდება ინგლისური სიტყვების: ძალა, სისუსტე, შესაძლებლობები და მუქარები – პირველი ასოებიდან). ამ მეთოდის გამოყენებით შესაძლებელია ერთმანეთთან დაგაკავშიროთ სისტემისთვის დამახასიათებელი ძლიერი და სუსტი მხარეები გარე მუქარებსა და შესაძლებლობებთან. ეს მეთოდოლოგია ითვალისწინებს თავდაპირველად ძლიერი და სუსტი მხარეების, მუქარებისა და შესაძლებლობების გამოვლენას, შემდეგ კი მათ შორის კავშირების დადგენასა და დამყარებას, რაც შემდგომში შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას ორგანიზაციის (მართვის ობიექტის) სტრატეგიის ფორმულირებისთვის. კავშირების დადგენისთვის გამოიყენება SWOT-მატრიცა: დანაყოფების კვლევაზე წარმოიქმნება ოთხი ველი: ძალისა და შესაძლებლობების; ძალისა და საფრთხეების; სისუსტეებისა და შესაძლებლობების; სისუსტეებისა და საფრთხეების ველები. ყველა ველში მკვლევარმა უნდა განიხილოს წყვილების ყველა შესაძლო კომბინაცია და

გამოყოს ისინი, რომლებიც გათვალისწინებულ უნდა იქნას სისტემის მოქმედების სტრატეგიის დამუშავებისას. ძალისა და შესაძლებლობების ველის წყვილებისთვის უნდა დამუშავდეს ძლიერი მხარეების გამოყენების სტრატეგია, რათა მაქსიმალური მოგება ვნახოთ იმ შესაძლებლობებიდან, რომელსაც გვთავაზობს გარემო პირობები. სისუსტეებისა და შესაძლებლობების ველის წყვილებისთვის სტრატეგია უნდა აიგოს იმგვარად, რომ წარმოქმნილი შესაძლებლობების ხარჯზე შევეცადოთ სისტემაში (მართვის ობიექტში) არსებული სისუსტეების დაძლევის. თუ წყვილი ძალისა და საფრთხეების ველში მდებარეობს, სტრატეგია უნდა ითვალისწინებდეს სისტემის ძლიერი მხარეების გამოყენებას საფრთხეების თავიდან აცილებისთვის. სისუსტეებისა და საფრთხეების ველის წყვილებისთვის კი უნდა შემუშავდეს იმგვარი სტრატეგია, რომელიც როგორც სისუსტეების აღმოფხვრის, ასევე საფრთხის თავიდან აცილების საშუალებას მოგვცემს.

სტრატეგიის შემუშავებისას უნდა გვახსოვდეს, რომ შესაძლებლობებმა და საფრთხეებმა შეიძლება სახე იცვალონ, მაგ., გამოუყენებელი შესაძლებლობა შეიძლება იქცეს საფრთხედ, თუ მას კონკურენტი გამოიყენებს და პირიქით, წარმატებით აცილებული, განეიტრალებული საფრთხე შეიძლება ორგანიზაციისთვის ძლიერ მხარედ იქცეს.

გარემოს ანალიზისთვის შეიძლება მისი პროფილის შედგენის მეთოდის გამოყენება. ამ მეთოდის მეშვეობით შესაძლებელია მართვის ობიექტისთვის გარემოს ცალკეული ფაქტორების შეფარდებითი მნიშვნელობის დადგენა. პროფილის ცხრილში იწერება გარემოს ცალკეული ფაქტორები, რომელთაგანაც თითოეული ექსპერტული წესით ფასდება:

- ❖ ფაქტორის მნიშვნელობა მართვის ობიექტისთვის: 3 – განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი, 2 – საშუალო მნიშვნელობის, 1 – მცირე მნიშვნელობის;
- ❖ ფაქტორის გავლენა მართვის ობიექტზე: 3 – ძლიერი გავლენა, 2 – საშუალო გავლენა, 1 – სუსტი გავლენა, 0 – გავლენის არქონა;
- ❖ შკალაზე გავლენის მიმართულება: +1 – პოზიტიური მიმართულება, -1 – უარყოფითი მიმართულება.

შემდეგ სამივე საექსპერტო შეფასება ჯამდება და ვიღებთ ინტეგრალურ შეფასებას, რომელიც გვიჩვენებს ფაქტორის მნიშვნელობის ხარისხს სამართავი ობიექტისთვის.

18. სტრატეგიული სახელმწიფო მენეჯმენტი

სიტყვა “მენეჯმენტი” მომდინარეობს ლათინური ძირიდან – მანუს-ხელი. მასვე უკავშირდება ქართული სიტყვა “ხელმძღვანელობა”. დღეს მენეჯმენტი მეცნიერების, ხელოვნებისა და პრაქტიკის სფეროა და ნიშნავს ორგანიზებული ფორმით მოქმედი სხვადასხვა კოლექტივებისა და ადამიანების ხელმძღვანელობას, მართვას (მენეჯმენტი შეუძლებელია არაორგანიზებულ კოლექტივში – მასაში). მენეჯმენტი არის ორგანიზების, ზემოქმედების, მეთოდები და პროცესები. ეს პროცესები მოიცავენ მოღვაწეობას, რომელიც მიმართულია ადამიანებისა და კოლექტივების დამოკიდებულების, ფსიქიკური მიმართებულების ჩამოსაყალიბებლად საკუთარ საქმიანობასთან და ხელმძღვანელობის მართვის სპეციფიკასთან. მენეჯმენტი დაკავშირებულია მართვის სტილთან, გადაწყვეტილებების მიღების უნართან. მენეჯმენტი არის ადამიანებთან ურთიერთობის, ადმინისტრირების ჩვევების, მართვის უნარების ფლობის ხელოვნება. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, მენეჯმენტი არის კონკრეტული მიზნების მისაღწევად ორგანიზაციის ყველაზე უფრო შესაფერი ფორმების შერჩევა.

მართვის პროცესში მართვის სუბიექტი და ობიექტი ერთმანეთზე ურთიერთმოქმედებენ. მმართველობით ურთიერთობებში სუბორდინაციული ურთიერთობების გვერდით სულ უფრო იზრდება თანამშრომლობის, ურთიერთდახმარების ელემენტების როლიც. პ. დრუკერის აზრით, თანამედროვე პირობებში ხელმძღვანელისა და ხელქვეითის ურთიერთობები პვაგვს ორკუ-სტრის დირიჟორისა და მუსიკოსის ურთიერთდამოკიდებულებას. მართვის პროცესში სულ უფრო ხშირად მიმართავენ “მოხელესთან, როგორც პარტნიორთან” ურთიერთობის ფორმას, პარტნიორობა კი მონაწილეთა თანასწორობას ითვალისწინებს. პარტნიორები ერთმანეთს არ უბრძანებენ, მათ მხოლოდ ერთმანეთის დარწმუნება შეუძლიათ. გამომდინარე აქედან, შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფო მენეჯმენტი სულ უფრო ემსგავსება მარკეტინგულ საქმიანობას. მარკეტინგს კი არავინ იწყებს შეკითხვით: რა გვინდა ჩვენ? ყველაფერი იწყება კითხვით: რა სურს მეორე მხარეს? როგორია მისი ფასეულობები? რა არის მისი მიზნები? ამგვარი მიდგომა სულ უფრო ფართო გამოყენებას იღებს კონფლიქტებისა და კრიზისების მართვისა და მოლაპარაკებათა პროცესის დროს.

მიუხედავად ამისა, მენეჯმენტი სახელმწიფო ორგანიზაციებში მნიშვნელოვნად განსხვავდება ბიზნეს-მენეჯმენტისგან. რასაც რამდენიმე მნიშვნელოვანი ფაქტორი განაპირობებს.

სახელმწიფო მენეჯმენტი მოიცავს და იყენებს მართვის სახელმწიფო ფორმებსა და მეთოდებსაც. სახელმწიფო მენეჯმენტის პროცესში პრიორიტეტული მნიშვნელობა აქვს ტაქტიკურ მოსაზრებებს. ხელისუფლების დადგენილებების პროექტების განხილვის პროცესში, ბევრი კონფლიქტური სიტუაცია წარმოიშობა, რომელთა გადაჭრა მენეჯერს უხდება. მენეჯერი ერთვება “ადმინისტრაციულ თამაშში”, რომლის მონაწილეები ცდილობენ თავისი გეგმების შეფარვას და ამიტომ აუნქარებლად და ანგარიშიანად ეძებენ ხელსაყრელ კომპრომისებს. მცდელობას, რომ დაგეგმილი ღონისძიებით არ შეილახოს მხარეთა თავმოყვარეობა და არ დაირღვეს ძალთა თანასწორობა, საბოლოო ჯამში მიყვავართ შეთანხმებამდე არც გამარჯვებულები, არც დამარცხებულები. ასეთ პირობებში მენეჯმენტის ტრადიციული ამოცანები უკანა პლანზე გადადის.

აშშ-ის სირაკუზის უნივერსიტეტის პროფესორი ჯეფრი სტრაისმენი სტრატეგიულ სახელმწიფო მენეჯმენტში მენეჯერის პოლიტიკური გარემოს შეზღუდვებთან ადაპტაციის გათვალისწინებით გამოყოფს სამ ეტაპს.

პირველი ეტაპია სიტუაციის შეფასება. პოლიტიკური ძალაუფლება მრავალასპექტიანი ფენომენია. ის მოიცავს სახელმწიფო მართვის “ოფიციალურ” ნაწილს, რომელიც მოიცავს კონსტიტუციას, პარლამენტს, აღმასრულებელ ხელისუფლებას, სასამართლო სისტემას, ცენტრალურ და ადგილობრივ ადმინისტრაციებს შორის ურთიერთობებს. გარდა ამისა, პოლიტიკური ხელისუფლება მოიცავს ფორმალურ და არაფორმალურ კავშირებს სახელმწიფოსა და მოქალაქეებს შორის, მათ შორის, უფლებებს, რომლებითაც მოქალაქეები აღჭურვავენ სახელმწიფოს. ამასთან, პოლიტიკური ხელისუფლება აბალანსებს “შესამე ძალის” წარმომადგენლებს – არაკომერციულ ორგანიზაციებს, ინტერესთა ჯგუფებს, მსხვილ მეწარმეებს, პროფესიონალური ჯგუფების ასოციაციებს, რაც ართულებს თანამედროვე მთავრობის სტრუქტურას. ამდენად, ეფექტურმა სახელმწიფო მენეჯერმა უნდა იცოდეს, რომ პოლიტიკური ძალაუფლება ნაწილდება სხვადასხვა ინსტიტუტებს შორის.

რაც სახელმწიფო მენეჯმენტის ძირითადი პრინციპია, ამასთან, ხელისუფლების გავლენის სფერო, ბუნებრივია, სცილდება ოფიციალური ინსტიტუტების ფარგლებს.

მეორე ეტაპი: პოლიტიკური ხელისუფლების შეზღუდვების იდენტიფიკაცია. ეფექტური სახელმწიფო მენეჯერი უნდა შეეწყოს პოლიტიკური ხელისუფლების შეზღუდვებს და თავისი ქცევის სტრატეგია ამის გათვალისწინებით ააგოს. ასეთი შეზღუდვის მაგალითია – დრო საარჩევნო ციკლებს შორის, რომელიც პოლიტიკოსებსა და მენეჯერებს უწესებს დროით ფარგლებს, შეზღუდვებს პრობლემების გააზრებისა და დაგეგმვისთვის. დეპუტატების მიზანია იყვნენ არჩეული, შესაბამისად, მთავრობის მიზანია თავისი ხელისუფლების ვადის გაგრძელება. პროგრამები და პოლიტიკა, შესაბამისად უნდა პასუხობდნენ დროით შემოფარგლულ ამ მიზანს. მენეჯერმა აუცილებლად უნდა გაითვალისწინოს პოლიტიკური ცხოვრების ეს თავისებურება. ამომრჩეველი პრეტენზიულია და ორიენტირებულია აწმყოზე. ამიტომ სახელმწიფო მენეჯერი იძულებულია პრიორიტეტი მიანიჭოს მოქმედებებს აწმყოში ხელშესახები შედეგებით, თუმცა ისინი ხშირად არ პასუხობენ აღებული კურსის გრძელვადიან მოთხოვნებს. ამასთან, ხშირად რთულია მოქალაქეების განწყობისა და დამოკიდებულებების ზუსტად გარკვევა. ამდენად, რთულია ზემოდან წამოსული მითითებების კონკრეტულ საკმევად გარდაქმნა, ისე რომ გათვალისწინებული იყოს ორივე მხარის ინტერესები. ეს კი სახელმწიფო მენეჯერის ერთ-ერთი მთავარი ამოცანაა.

დროის ფაქტორი გავლენას ახდენს მთავრობის “ფინანსურ ციკლზეც”. მენეჯერმა უნდა შეძლოს მოერგოს ბიუჯეტური ციკლის რუტინას, რადგან ფინანსური რესურსების გარეშე ნებისმიერი გეგმა განწირულია.

მესამე ეტაპი: პოლიტიკურ თამაშში მენეჯერის როლის გარკვევა. ტიპიური სახელმწიფო მენეჯერი, როგორც წესი, სისტემატურად არ მონაწილეობს უმაღლეს დონეზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, მაგრამ ხშირად საჭიროა მისი, როგორც ექსპერტის შეფასებები. თუმცა, კვალიფიციურ მენეჯერს შეუძლია გავლენა მოახდინოს პოლიტიკოსის გადაწყვეტილებებზე.

ოპერატიული გადაწყვეტილებები მიიღება პოლიტიკური ხელისუფლების საშუალო დონეზე. თუმცა პოლიტიკური ხელისუფლების მაღალ და საშუალო დონეებზე ვერც ერთი სტრატეგია ვერ განხორციელდება ქვედა დონეზე არსებული დეტალების გაუთვალისწინებლად. ამასთან, ქვედა დონის ნიუანსები, აუცილებელი, მაგრამ არასაკმარისი კომპონენტია ეფექტური სახელმწიფო სტრატეგიული მენეჯმენტის განხორციელებისთვის. დასმული ამოცანის გადაწყვეტისას მენეჯერმა პასუხი უნდა გასცეს კითხვებს: არსებობს თუ არა საჭირო რესურსები; საკმარისია თუ არა პერსონალის კვალიფიკაცია დასახული ამოცანის შესასრულებლად; ვინ უნდა იყოს შესასრულებელი სამუშაოს კურატორი; ხომ არ ეწინააღმდეგება ამოცანის გადაჭრის არჩეული მეთოდი მოქმედ კანონმდებლობას და სხვა.

დასავლეთის ქვეყნებში სტრატეგიულმა სახელმწიფო მენეჯმენტმა უნდა გადაჭრას სამი ამოცანა: განისაზღვროს (დაისახოს) მიზნები რამდენიმე წლით ადრე; დაისახოს მათი გადაჭრის გზები და მოინახოს შესაბამისი ორგანიზაციული რესურსები. სხვა სიტყვებით, სახელმწიფოს ძირითადი მიზნების მისაღწევად სახელმწიფო მენეჯმენტი მოწოდებულია მონახოს (შესძლოს) სახელმწიფო ადმინისტრირების მეთოდებისა და რესურსების შესაბამისობა, ერთის მხრივ, და, მეორეს მხრივ, გარემოდან მომდინარე შესაძლებლობები და რისკების განსაზღვრა, რომლებიც მოქმედებენ აწმყოში და იმოქმედებენ მომავალში.

ექსპერტების აზრით, სახელმწიფო მენეჯმენტის ამოცანებია:

- ❖ ზუსტად განსაზღვროს პერსპექტივები და მიზნები;
- ❖ მოიცვას სახელმწიფო მართვის ორგანიზაციის ძირითადი პრობლემები;
- ❖ შექმნას ჩარჩოები (პირობები) მიმდინარე გადაწყვეტილებების დეტალური დაგეგმვისა და მიღებისთვის;
- ❖ სახელმწიფო ადმინისტრირებას შესძინოს სიმწვობრე და შინაგანი ერთიანობა;
- ❖ აიძულოს ხელი შეუწყოს უმაღლეს ხელისუფლებას ორგანიზება გაუკეთოს სახელმწიფო სტრუქტურების აქტიურ მუშაობას.

სტრატეგიული მიზნები

სტრატეგიული მიზნები – ეს ის შედეგებია, რომლისკენაც სახელმწიფო მენეჯმენტი უნდა ისწრაფოდეს ხანგრძლივი დროის განმავლობაში (5-10 წელი). ექსპერტთა აზრით, მიზნების ნორმატიული რაოდენობა შეიძლება მერყეოდეს 4-დან 6-მდე. მიზნებს აქვთ ზოგადი ხასიათი, ისინი არიან მართვის, დაგეგმვის, ხელმძღვანელობისა და აზროვნების დამხმარე საშუალებები.

მიზნის განსაზღვრის ძირითადი პრობლემაა მისი გაზომვადობა. გაზომვადი მიზნების დასახვა ითხოვს ამოსავალი პოზიციების ანალიზის პროცესში დაგროვილი ფაქტორები მონაცემების დამატებით დამუშავებას. მიზნის განსაზღვრისა და გაზომვისთვის საჭიროა პასუხის გაცემა შემდეგ კითხვებზე:

- ❖ რა იზომება?
- ❖ როგორ იზომება?
- ❖ როგორია გაზომვის მეთოდი?
- ❖ რა არის გაზომვის ფუნქციები?
- ❖ როგორია გაზომვის დანახარჯები?
- ❖ როგორია მეთოდოლოგიური ბაზა?
- ❖ როგორია მანევენებლების შერჩევის საბოლოო კრიტერიუმები (პოტენციური ღირებულება, დრო, გაზომვის შედეგების სანდოობა, კომპეტენტურობა)?

ექსპერტების აზრით, სტრატეგიული მიზნების აქტუალობა უნდა შემოწმდეს ყოველწლიურად ან ძირითადი ფაქტორების შეცვლის კვალობაზე. შესაბამისად, სტრატეგიული სახელმწიფო მენეჯმენტის მიზნები და პრიორიტეტები არ არის მუდმივი, ისინი, ბუნებრივია, დროდადრო იცვლებიან.

2 ✓ 18.1 სახელმწიფო მენეჯმენტის სუბიექტი

სახელმწიფო მენეჯმენტის სუბიექტია სახელმწიფო მენეჯერი; ობიექტი კი ის, რაზეც მენეჯერი ზემოქმედებს. იგი შეიძლება იყოს კოლექტივი, პიროვნება ან სხვადასხვა სახის პროცესები. ზოგადად, მენეჯმენტის მიზანია კოლექტივის საქმიანობის ორგანიზებულობისა და ეფექტურობის ამაღლება.

მენეჯერი მოქმედებს გარკვეულ გარემოში. გარე(შე) ფაქტორების გათვალისწინებას დიდი მნიშვნელობა აქვს მენეჯერის საქმიანობის წარმატებისთვის. მენეჯერი ამ ფაქტორებს ეწოდება აკონტროლებს და ყველაზე კარგად ორგანიზებული საქმეც კი შეიძლება ჩაყარდეს უკონტროლო ფაქტორების ზემოქმედების შედეგად. მათ შორის, გამოიყოფიან პირდაპირი ზემოქმედების (უახლოესი გარემოცვა) და ირიბი, არაპირდაპირი ზემოქმედების (მოშორებული გარემოცვა) ფაქტორები.

პირდაპირი ზემოქმედების ფაქტორებს მიეკუთვნება უპირველეს ყოვლისა მართვის სამართლებრივი ბაზა. ყოველ ორგანიზაციასა და მენეჯერს აქვთ კონკრეტული სამართლებრივი სტატუსი, განსაზღვრული უფლებები და მოვალეობები.

მენეჯერს არ შეუძლია მართოს მისადმი დაუქვემდებარებელი სახელმწიფო ორგანოები ან თანამდებობის პირები, მენეჯერს მხოლოდ მათი კოორდინირება შეუძლია, მიუხედავად იმისა, რომ ამ ორგანოების მუშაობაზე მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული მენეჯერის საქმიანობის წარმატებულობა. მენეჯერი ხშირად იძულებულია აიღოს დამატებითი დატვირთვა, თუ მისი პარტნიორები ცუდად ასრულებენ თავის ფუნქციებს. მენეჯერს მათი ნაკლოვანებების კომპენსირება უხდება, რამაც შეიძლება მისი საქმიანობის ეფექტურობაზე იმოქმედოს.

სახელმწიფო მენეჯერის საქმიანობაზე უმნიშვნელოვანეს გავლენას ახდენს საზოგადოებრივი გარემო – პარტიებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მოღვაწეობა, მოსახლეობის პოლიტიკური აქტივობა და საზოგადოებრივ და სახელმწიფო საქმიანობაში მათი ჩართვის ხარისხი. ზოგადად, მოსახლეობისა და კონკრეტულად, საკუთარი კოლექტივის პოლიტიკური და სამართლებრივი კულტურაც მენეჯერის საქმიანობაზე პირდაპირი ზემოქმედების ფაქტორია. მან უნდა გაითვალისწინოს ეს ფაქტორი, რათა მისი ნაბიჯები სწორად აღიქვას კოლექტივმა.

პირდაპირი ზემოქმედების მნიშვნელოვანი ფაქტორია, აგრეთვე ზემდგომი ორგანოს, თანამდებობის პირის დამოკიდებულება მენეჯერის საქმიანობისადმი. მენეჯერი, ცდილობს წინასწარ გათვალისწინოს მისი მოქმედებებისა და გადაწყვეტილებების მიმართ ხელმძღვანელობის დამოკიდებულება. ეს ფაქტორი შეიძლება

გადაწყვეტი აღმოჩნდეს და აიძულოს მენეჯერი უარი თქვას დასახულ გეგმაზე. მაგრამ მას ზოგჯერ უწევს რისკზე წასვლა, მაშინ როცა დარწმუნებულია, რომ მის მიერ მიღებულ ზომებს მნიშვნელოვანი ეფექტი ექნება.

ირიბი ზემოქმედების ფაქტორებს შედარებით ნაკლები გავლენა აქვთ მენეჯერის საქმიანობის შედეგებზე, თუმცა მათი გაუთვალისწინებლობაც დაუშვებელია. მათ რიცხვს მიეკუთვნება ეკონომიკური გარემო (ქვეყანაში ეკონომიკის განვითარების დონე), სოციალ-კულტურული გარემო (მოსახლეობის ცხოვრების დონე, დემოგრაფიული ვითარება, ეროვნებათა შორის ურთიერთობები, მასშედის როლი), საერთაშორისო გარემო (ეს უკანასკნელი პირდაპირი ზემოქმედების ფაქტორების რიცხში გადადის, როცა მენეჯერის საქმიანობა პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებასთან არის დაკავშირებული).

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საჭიროა ზემოთმოყვანილი ფაქტორების სინთეზური ანალიზი: როგორი შეიძლება იყოს მათი ზემოქმედების ხარისხი მიმდინარე პროცესზე ცალკე და ერთად; შეიცავენ თუ არა ისინი რეალურ საფრთხეს ამ პროცესის მიმართ და პროგნოზების გათვალისწინებით, გადაწყვეტილების ოპტიმალური ფორმის შერჩევა.

მენეჯმენტის შიდა გარემო. მენეჯმენტის პროცესზე, ბუნებრივია, გავლენას ახდენს შიდა ფაქტორებიც. ესენია — ორგანიზაციის მიზნები, ორგანიზაციის ხასიათი, დაქვემდებარების ფორმა, მართვის სტრუქტურა, საქმიანობის კულტურა, რესურსები, ტექნოლოგია და სხვა. მიზნები — მთავარი შიდა ფაქტორია, რომელსაც ექვემდებარება ყველა დანარჩენი. ორგანიზაციის ხასიათი მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს მენეჯერის სტილს, მართვის ფორმებსა და მეთოდებს.

დაქვემდებარებულია თუ არა სახელმწიფო ორგანიზაცია ან თანამდებობის პირები, მნიშვნელოვან როლს ასრულებს მენეჯმენტის ფორმების შერჩევისას. დაქვემდებარებულ ობიექტთან შესაძლებელია პირდაპირი ხელმძღვანელობა ბრძანებების მეთოდის ჩათვლით. დაქვემდებარებაში არმყოფ ობიექტთან კი კონტაქტები მყარდება კოორდინაციის, მოქმედებების შეთანხმების, ინფორმაციის გაცვლის, ურთიერთკონსულტაციის გზით. დაქვემდებარებულ ორგანიზაციებთან და პირებთან

მენეჯერს ზემოქმედების სხვადასხვა ფორმების შერჩევა შეუძლია. დამოუკიდებელ ობიექტთან ურთიერთობისას გამოიყენება შეთანხმების, კომპრომისის, კონსენსუსის მეთოდები. ასეთ შემთხვევებში მნიშვნელოვანია მენეჯერს ჰქონდეს დარწმუნების უნარი.

მართვის სტრუქტურის მიხედვით ორგანიზაცია შეიძლება იყოს უნიტარული ან შეიძლება შედგებოდეს სხვადასხვა დანაყოფებისგან. პირველ შემთხვევაში მენეჯერი პირადად წარმართავს ორგანიზაციის ყველა წევრის საქმიანობას. ორგანიზაციას მრავალსაფეხურიანი სტრუქტურით მენეჯერი, როგორც წესი, მართავს დაქვემდებარებული დანაყოფების ხელმძღვანელთა მეშვეობით.

ორგანიზაციის წევრთა საქმიანობისა და ურთიერთობების კულტურა ასევე ახდენს გავლენას ხელმძღვანელის მართვის სტილზე. მენეჯერმა უნდა გაითვალისწინოს კოლექტივში ჩამოყალიბებული ურთიერთობები, თანამშრომელთა შეთავსებადობა, სახელმწიფო მოსამსახურის პირადი ღირსებები, მაგ., განზოგადოების, ორგანიზატორული საქმიანობის უნარი, კომუნიკაბელურობა და ა.შ.

მნიშვნელოვანია მენეჯერის ხელთ არსებული რესურსები. ისინი მნიშვნელოვნად განსაზღვრავენ მისი ამოცანების ხასიათსა და მასშტაბურობას.

18.2. სახელმწიფო მენეჯმენტის ფუნქციები, სტრუქტურა და პროცესები

მნიშვნელოვანია განვასხვავოთ ერთმანეთისგან სახელმწიფოს, როგორც საზოგადოების პოლიტიკური მოწყობის ფორმის და სახელმწიფო ორგანოებისა და ორგანიზაციების, როგორც სახელმწიფოს ფუნქციების განმახორციელებელი რგოლის როლი და დანიშნულება, სახელმწიფო მენეჯმენტის ფუნქციებისგან, რომლის დანიშნულება არის ორგანიზაციის (ორგანიზების) და კონკრეტული მიზნების რეალიზაციის ყველაზე ეფექტური ფორმების შერჩევა.

სახელმწიფო მენეჯერის საქმიანობაში შეიძლება გამოვყოთ სამი ძირითადი ფუნქცია: გადაწყვეტილების მიღება, მისი რეალიზაცია და კონტროლი, რომელიც მოიცავს გადაწყვეტილების შედეგების შეფასებასაც. ამასთან, კონტროლი შეიძლება გასდევდეს გადაწყვეტილების მიღებისა და განხორციელების მთელ პროცესს.

ზემოთჩამოთვლილი ფუნქციები, თავის მხრივ, შეიძლება დაიყოს შემადგენელ ელემენტებად. მაგალითად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში გამოიყოფა სამი სტადია: სიტუაციის შეფასება, პროგნოზირება და დაგეგმვა.

პროგნოზი არის ორგანიზაციის, სიტუაციის, მოვლენის განვითარების შესაძლო მიმართულებების განსაზღვრის, გამოთვლის მეცნიერულად დასაბუთებული მეთოდი. პროგნოზებს ალბათობის ხასიათი აქვს, მაგრამ ხარისხიანად შესრულებული პროგნოზი დაგეგმვის საფუძველი ხდება. პროგნოზს უკავშირდება შემდეგი ამოცანების შესრულება: განვითარების ტენდენციებისა და კანონზომიერებების გამოვლენის საფუძველზე (ორგანიზაციის, სიტუაციის, მოვლენის) მომავლის მეცნიერულად დასაბუთებული მოდელის აგება; განვითარების დინამიკის განსაზღვრა, მათ შორის, დასახული ოპტიმალური მიზნის გზაზე არსებული გარდამავალი ეტაპების (მდგომარეობის) და პერსპექტივაში სისტემის დასრულებული, საბოლოო სახის დადგენა. პროგნოზირებისას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება სისტემის (მოვლენის) სხვადასხვა სიტუაციებისა და მდგომარეობების მოდელირებას.

პროგნოზის საფუძველზე, მონაცემების დაზუსტებისა და კვალობაზე ეტაპობრივად დგება მოქმედების კონკრეტული გეგმები.

დაგეგმვა მთავრდება საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებით. სახელმწიფო მენეჯმენტის სფეროში გადაწყვეტილება ფორმდება განსაკუთრებული იურიდიული ფორმის მქონე აქტების სახით (მაგ., ბრძანება, განკარგულება და სხვა).

გადაწყვეტილება არის მოქმედების გარკვეული ხერხის შერჩევა. ამასთან, მნიშვნელოვანია ოპტიმალური ვარიანტის მონახვა.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესი იწყება სიტუაციის, ინფორმაციის, ამ საკითხზე ადრე მიღებული გადაწყვეტილებების და მათი შედეგების შეფასებით. შეფასების შედეგად მენეჯერი პრობლემის ფორმულირებას იძლევა (ახდენს) და განსაზღვრავს მის მნიშვნელობას.

შემდგომი ეტაპია გადაწყვეტილების შეფასების კრიტერიუმების დადგენა, რომლის დროსაც ითვალისწინებენ სამუშაო დროს, დანახარჯებს, მოცულობას, თანმდევ პრობლემებს და ა.შ. ამდენად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესი სამ ნაწილად იყოფა: არასასურველი ვარიანტების გაცხრილვა; შესაძლებელ ვარიანტთაგან რაციონალური ვარიანტების შერჩევა და რაციონალური ვარიანტებიდან საუკეთესოს ამორჩევა, ისეთის, რომელიც არსებულ პირობებში მიზნის ყველაზე ეფექტური მიღწევის გზებს სახავს.

✓ 18.3. მენეჯმენტის ორგანიზაცია და სტრუქტურა

მიღებული გადაწყვეტილების განხორციელება სახელმწიფო მენეჯმენტის ყველაზე შრომატევადი და დაძაბული ეტაპია. გადაწყვეტილების რეალიზაციისთვის საჭიროა: ორგანიზება; მოქმედებათა რეგულირება და კოორდინირება; ორგანიზაციის, თანამშრომელთა მუშაობის გააქტიურება დარწმუნების, სტიმულირებისა და იძულების გზით.

უნიტარული სახელმწიფო ორგანიზაციის ტიპური სქემა შედგება სამი ძირითადი დონისგან: 1) ხელმძღვანელი და მისი მოადგილეები, 2) საშუალო რგოლი – ორგანიზაციის დანაყოფების, ნაწილების ხელმძღვანელები, 3) ქვედა რგოლი – თანამშრომლები.

წარმომადგენლობითი ორგანოს სტრუქტურა. ამ შემთხვევაში გადაწყვეტილებას იღებს დეპუტატების უმრავლესობა, საშუალო რგოლი (მუდმივმოქმედი კომიტეტები) ამზადებს გადაწყვეტილებების პროექტებს, ხელმძღვანელი კი (პარლამენტის თავმჯდომარე) ასრულებს მხოლოდ “დირიჟორის” ფუნქციებს, მას არ აქვს უფლება მიიღოს კოლექტივის დამავალდებულებელი ერთპიროვნული გადაწყვეტილებები (გარდა დისციპლინური ხასიათის ცალკეული შემთხვევებისა).

თუმცა, მიუხედავად ორგანიზაციული სტრუქტურების სხვადასხვაობისა, მათ საერთო მოთხოვნები წაუყენებთ: 1) ორიენტირება დასახული მიზნის მიღწევაზე; 2) ეფექტურობა; 3) პერსპექტიულობა; 4) განვითარების უნარი; 5) ინტერესების თანხვედრა (ერთ ორგანიზაციაში მოღვაწე სახელმწიფო მოხელეებს, შრომის დანაწილებიდან გამომდინარე, შეიძლება ჰქონდეთ განსხვავებული სამსახურებრივი ინტერესები; ამიტომ ორგანიზაციის სტრუქტურაში სასურველია, გათვალისწინებული იყოს მექანიზმი, რომელიც ხელს შეუწყობს წინააღმდეგობების აღმოფხვრას. დიდ სტრუქტურებში ამ მიზნით იქმნება სოციალური, ფსიქოლოგიური სამსახურები ან ამ ფუნქციას თავად ხელმძღვანელი ითავსებს); 6) ორგანიზაციული ინდივიდუალობის გათვალისწინება; 7) ეკონომიურობა.

განსხვავებულია ორგანიზაციული სტრუქტურების აგების მეთოდებიც. შესაძლებელია დაყოფა: ა) ფუნქციების მიხედვით (მაგ., სახელმწიფო კონტროლის უწყებრივი ორგანოები); ბ) მართვის ეტაპების მიხედვით (გადაწყვეტილების მიმღები და განმახორციელებელი); გ) მართვის ობიექტების ანუ დარგობრივი პრინციპით, დ) ტერიტორიული პრინციპით; ე) ამოცანების /მოქმედების/ სფეროს მიხედვით (ცენტრალური და ადგილობრივი); ვ) ცენტრალიზაციის ხარისხის მიხედვით (ცენტრალიზებული ან დეცენტრალიზებული). ხშირად, ერთი და იგივე ორგანიზაცია აგებულია რამდენიმე ზემოთაღმოთვლილი ნიშნის მიხედვით. ბუნებრივია, ორგანიზაციის სტრუქტურა მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს სახელმწიფო მენეჯმენტის მეთოდებს.

მართვის სტრუქტურების დახვეწისა და ეფექტურობის კონტროლის მიზნით გამოიყენება სხვადასხვა მეთოდები. მათ შორის, საექსპერტო მეთოდი (სპეციალისტთა დასკვნები); შედარებებისა და ანალოგიების მეთოდი (მათ შორის, სხვა ქვეყნების ანალოგიურ სტრუქტურებთან ან არასახელმწიფო ორგანიზაციებთან, თუკი ისინი ანალოგიურ ამოცანებს უფრო ეფექტურად ახორციელებენ); ორგანიზაციული მოდელირების მეთოდი.

ორგანიზაცია არა მხოლოდ სტრუქტურაა, არამედ პროცესიც. ის ითვალისწინებს: შრომის დანაწილების გარკვეულ რაციონალურ ფორმას, სახელმწიფო მოხელეთა შორის კონკრეტული

ამოცანების განაწილებას; ფუნქციებისა და სამუშაოების რეგლამენტაციას და სხვა.

გარდა ამისა, ორგანიზაციისთვის აუცილებელია ორგანიზებულიობა, მონაწილეთა მოქმედებების ერთიანი გეგმის მიხედვით წარმართვა.

მენეჯმენტის პროცესი. მენეჯმენტის პროცესის უმნიშვნელოვანესი ნაწილია კომუნიკაციები. იგი მოიცავს ურთიერთობებს ორგანიზაციულ და პიროვნულ დონეზე. კომუნიკაცია ხორციელდება პირდაპირი და უკუკავშირით. სახელმწიფო მენეჯმენტი ეფექტურია მხოლოდ მაშინ, როცა ხორციელდება ორივე ეს კომპონენტი.

ამასთან, მართვის პროცესში შეიძლება სერიოზულ პრობლემად იქცეს ინფორმაციის დამახინჯება ან არასწორი ინტერპრეტაცია. კომუნიკაციის პროცესში წინააღმდეგობების დასაძლევად სახელმწიფო მენეჯმენტში რეკომენდირებულია ხუთი პირობის დაცვა: 1) ინფორმაციის (განკარგულებები, მოხსენებები და ა.შ.) ცალსახად და ნათლად გადმოცემა; 2) ინფორმაციის სისავსე. ამომწურავობა; 3) ინფორმაციის სიმოკლე; 4) კონკრეტულობა; 5) ობიექტურობა.

აღრიცხვა, კონტროლი, ანალიზი. მონაცემების აღრიცხვა საშუალებას იძლევა დავადგინოთ ამა თუ იმ პროცესის მიმდინარეობა და განვითარების ტენდენცია, რის საფუძველზეც მიიღება შესაბამისი ზომები.

სახელმწიფო მართვის სფეროში ხორციელდება როგორც შიდა (ორგანიზაციის შიგნით), ასევე გარე კონტროლი (ზემდგომი სტრუქტურების, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, მოსახლეობის მხრიდან). მაკონტროლებელი ფუნქციებით სახელმწიფო მართვის პროცესში აღჭურვილი არიან სახელმწიფოს უმაღლესი ორგანოები. მაგ., პარლამენტს შეუძლია შექმნას ამა თუ იმ ორგანოს ან სახელმწიფო მოხელის საქმიანობის საგამოძიებო კომისია; კონტროლის პალატა ამოწმებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებისა და განკარგვის პროცესს სხვადასხვა (სახელმწიფო) დაწესებულებებში; საკუთრივ, სახელმწიფო დაწესებულებებშიც შექმნილია ქვედანაყოფები, რომელიც უწყების სახელით აკონტროლებს ქვემდგომ სტრუქტურებს და სხვა.

აღრიცხვა და კონტროლი ანალიტიკური დასკვნების წინაპირობაა. ანალიზის პროცესში აუცილებელია ობიექტურობა, ფაქტებისა და ზემოქმედი გარემოებების შეძლებისდაგვარად სრული სპექტრის გათვალისწინება. სწორედ ანალიზის შედეგად შემუშავებული დასკვნის საფუძველზე მიიღება გადაწყვეტილება. გადაწყვეტილება (მიღება) კი სათავეს უდებს მართვის პროცესის ახალ ეტაპს.

19. კომუნიკაციები მართვის პროცესში

კომუნიკაცია სოციალური ურთიერთქმედებისა და ინფორმაციის გაცვლის პროცესია. როგორც გამოკვლევები გვიჩვენებს, ხელმძღვანელების საერთო დროის 50-იდან 90%-მდე კომუნიკაციაზე იხარჯება. არაეფექტური კომუნიკაციები მართვის პროცესში პრობლემების გაჩენის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზია. გამოკითხვის თანახმად, ამერიკელი ხელმძღვანელების 73%, ინგლისელების – 63%, იაპონელების – 85% კომუნიკაციას მიიჩნევენ მათი ორგანიზაციის მიერ ეფექტურობის მიღწევის მთავარ წინაღობად. ხშირ შემთხვევაში გადასაცემი ინფორმაცია არასწორად გაგებული აღმოჩნდება და, შესაბამისად, ინფორმაციის გაცვლა – არაეფექტურია. მიიჩნევა, რომ ინფორმაციის გაცვლის მხოლოდ 50%-ს მიყვარათ თანხმობამდე ურთიერთობის მხარეთა შორის. ამიტომ, კომუნიკაციური პროცესის ძირითადი მიზანია უზრუნველყოს გადასაცემი ინფორმაციის სწორად აღქმა, გაგება. აღქმასთან დაკავშირებული ერთ-ერთი წინაღობა წარმოიშობა გამგზავნისა და მიმღების შეხედულებათა სისტემის კონფლიქტის შედეგად. აღამიანები, დაგროვილი გამოცდილებიდან გამომდინარე, მათი ინტერესების, მოთხოვნილებების, ემოციური მდგომარეობის, გარემო პირობების ზემოქმედების გათვალისწინებით, ერთსა და იმავე ინფორმაციას სხვადასხვაგვარ ინტერპრეტაციას აძლევენ.

ინფორმაციის გაცვლის პროცესში გამოიყოფა შემდეგი ბაზისური ელემენტები:

– გამგზავნი – პირი, იდეების გენერატორი ან ინფორმაციის შემკრები და გადამცემი;

– ინფორმაციის საშუალება – კოდი, რომელიც გამოიყენება ნიშნის ფორმით ინფორმაციის გადაცემისთვის (სიტყვები, სურათები, გრაფიკები, ნოტები), აგრეთვე, არხები, რომლითაც გადაიცემა ინფორმაცია კომუნიკატორიდან რეციფიენტამდე (წერილი, ტელეფონი, რადიო, ტელეგრაფი და ა.შ.). პ. ღრუკერი მიიჩნევს, რომ ნებისმიერი ორგანიზაციისთვის კავშირის ყველაზე მნიშვნელოვანი არხი არის ის, რომელიც ქვემოდან ზემოთ მიემართება – ხელქვეითებიდან ხელმძღვანელობამდე. ხელმძღვანელმა ყველა ღონე უნდა იხმაროს, რომ ეს არხი მუდმივად მოქმედი იყოს;

– კომუნიკაციის საგანი (რადიო მოვლენა, ფაქტი და ა.შ.) და მისი ამსახველი ინფორმაცია (სტატია, რადიოგადაცემა, ტელევიზიუეტი და ა.შ.);

– მიმღები – პირი, რომლისთვისაც არის განკუთვნილი ინფორმაცია და რომელიც მის ინტერპრეტირებას ახდენს.

ორგანიზაციის შიგნით არსებობს კომუნიკაციის რამდენიმე სახე, მათ შორის:

– დონეთაშორისი (რანგებს შორის) კომუნიკაციები – ინფორმაციის გადაადგილება ვერტიკალური კომუნიკაციის ფარგლებში, რომელიც შეიძლება მოძრაობდეს დაღმავალი (ინფორმაციის მიწოდება დაქვემდებარებული სტრუქტურებისათვის მიღებული გადაწყვეტილების თაობაზე), აღმავალი (ანგარიში, წინადადება და ა.შ.) გზით;

– კომუნიკაცია სხვადასხვა დანაყოფებს შორის ანუ ჰორიზონტალური კომუნიკაციები.

მართვის თეორიაში, აგრეთვე, გამოყოფენ სოციალური კომუნიკაციის შემდეგ მოდელებს:

– წრფივი მოდელი, რომელიც დაამუშავა ამერიკელმა სოციოლოგმა გ. ლასუელმა. ამ მოდელში გამოიყოფა კომუნიკაციური პროცესის შემდეგი კომპონენტები: 1) კომუნიკაციის წყარო (კომუტატორი); 2) შინაარსი; 3) კომუნიკაციის არხი; 4) სამიზნე (მიმღები); 5) ინფორმაციის გაგების (აღქმის) ეფექტურობა. ამასთან, გ. ლასუელმა გამოყო კომუნიკაციის, როგორც თავისი არსით მმართველობითი პროცესის, სამი ძირითადი ფუნქცია: 1) გარემოზე (გარემო ფაქტორებზე) დაკვირვება იმ საფრთხის გამოსაგეგმად, რომელიც შესაძლოა საზოგადოებას დაემუქროს და ამ საზოგადოების ღირებულებით ორიენტაციებზე ან მის შემადგენელ ნაწილებზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობების განსაზღვრა; 2) ამ საზოგადოების შემადგენელი ნაწილების ურთიერთმიმართების კორექცია გარემო ფაქტორების ზემოქმედებაზე მისი რეაგირების დროს; 3) სოციალური მემკვიდრეობის გადაცემა თაობიდან თაობას.

– ინტერაქციული მოდელი, რომელიც XX საუკუნის 50-იან წლებში დაამკვიდრა ტ. ნიუკომმა. ის ამოდის იქიდან, რომ კომუნიკაციის სუბიექტები თანასწორნი არიან და ერთმანეთს უკავშირდებიან როგორც ურთიერთმოლოდინებითა და წესებით, ასევე ურთიერთობის საგნის მიმართ საერთო ინტერესით. კომუნიკაციური ზემოქმედების ეფექტი კი თავს იჩენს საერთო საგანზე კომუნიკატორისა და რეციფიენტის თვალსაზრისების დაახლოებას ან დაშორებაში, რაც, ფაქტობრივად, ნიშნავს მათი ურთიერთგაგებისა და თანამშრომლობის გაფართოების ან, პირიქით, შეზღუდვის შესაძლებლობას. ეს მოდელი პირველ ადგილზე აყენებს თანხმობის მიღწევას კომუნიკაციის პროცესის პარტნიორებს შორის.

20. ინოვაციური პროცესების მართვა

ინოვაციური პროექტების დამუშავება და რეალიზაცია. 80-90-იან წლებში დასავლეთში იწყება ადმინისტრაციულ-სახელმწიფო მართვის სფეროში სტრუქტურული ცვლილებების პროცესი, რაც გამოიწვია გარემო პირობების პერმანენტულ ცვლასთან ადაპტაციის აუცილებლობამ. ინოვაციური პროექტები დამუშავებიდან რეალიზაციამდე განიხილება ერთიან ინოვაციურ ციკლში, რომელიც მოიცავს სამ ფაზას – ინოვაციამდელს, ინოვაციურს და საწარმოს. გადაწყვეტილების მიღების საფუძველს ქმნის ინოვაციამდელი ფაზა, რომლის დროსაც წარმოებს კომპლექსური და ვარიანტული კვლევები. მხოლოდ ამ ფაზის შემდეგ იღებს ინოვაციური იდეა დეტალური პროექტის სახეს, ამიტომ ინოვაციამდელ ფაზაში კვლევები რამდენიმე ეტაპად მიმდინარეობს. პირველ ეტაპზე ხდება იდეის აუცილებლობის და რეალიზაციის შესაძლებლობების ანალიზი; მეორე ეტაპზე ხორციელდება პროექტის რეალიზაციის გარემოს და რეალიზაციისთვის საჭირო რესურსების ანალიზი. მესამე ეტაპი ითვალისწინებს პროექტის ვარიანტების შესწავლას. წინასწარი გამოკვლევების დასრულების შემდეგ შემდგომი ექსპერტიზისთვის დგება მოხსენება, რომელიც შეიცავს პროექტის ამომწურავ დახასიათებას, მისი რეალიზაციის გზებსა და მეთოდებს ინოვაციური ციკლის ყველა ეტაპზე და რისკის ფაქტორების ანალიზს.

ინოვაციური რისკები. ადმინისტრაციულ-სახელმწიფო მართვაში გამოიყოფა რისკების ოთხი ჯგუფი:

- ❖ პოლიტიკური რისკები – არასტაბილური ან ფორსმაჟორული პოლიტიკური სიტუაციები;
- ❖ ეკონომიკური რისკები – რესურსებისა და დანახარჯების, ინფლაციის დონის არასწორი შეფასება;
- ❖ ტექნიკური რისკები – პროექტში გამოყენებული ტექნოლოგიების სანდოობის არასწორი შეფასება;
- ❖ ეკოლოგიური რისკები – პროექტში ბუნებისდაცვითი მოთხოვნების არასაკმარისი გათვალისწინება.

ინოვაციების დამკვიდრების თანამედროვე ორგანიზაციული ფორმები. სახელმწიფო მართვის სისტემაში ჩამოყალიბდა ინოვაციების დანერგვის სამი ორგანიზაციული ფორმა – თანამიმდევრული, პარალელური და ინტეგრალური.

თანამიმდევრული ფორმა ითვალისწინებს ინოვაციური მოღვაწეობის დანერგვას თანდათანობით ყველა ფუნქციონალურ დანაყოფში. კონკრეტულ დანაყოფში ეტაპის დასრულების შემდეგ შედეგები გადაეცემა ორგანიზაციის ხელმძღვანელობას, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას ინოვაციის დანერგვის თაობაზე. ამ მიდგომას თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები აქვს. დადებითია ყოველ სტადიაზე პროექტის შეფასება და შესაბამისად, რისკის საფრთხის შემცირება და კონტროლის სისტემის გამარტივება. ნეგატიური ფაქტორებიდან შეიძლება გამოვყოთ შემდეგი: იწველება პროექტის რეალიზაციის ვადები, რადგან გადაწყვეტილების მიღება საჭირო ხდება ყოველი სტადიის შემდეგ; თუ ნებისმიერი შემდეგი ქვედანაყოფი გამოთქვამს პრინციპულად მნიშვნელოვან შენიშვნებს წინა ეტაპებთან დაკავშირებით, მაშინ ხელმძღვანელობის გადაწყვეტილებით მთელი პროცესი იწყება თავიდან.

პარალელური ორგანიზაცია, ითვალისწინებს სამუშაოების პარალელურად შესრულებას ერთდროულად ყველა ქვედანაყოფში ერთი მაკოორდინირებელი ორგანოს გარეშე.

ინტეგრალური ორგანიზაციის დროს ხელმძღვანელობა ქმნის მიზნობრივ განყოფილებებს, სადაც დროებით, პროექტის განხორციელების ვადით, იწვევენ სპეციალისტებს სხვა განყოფილებებიდან. ამ შემთხვევაში ისინი იმყოფებიან ორმაგ დაქვემდებარებაში, პროექტის კოორდინატორისა და თავისი განყოფილების ხელმძღვანელის. მაგრამ ეს კონფლიქტს არ წარმოქმნის ფუნქციონალურ მკვეთრად გამოჯგუხის შემთხვევაში. პროექტის ხელმძღვანელი კოორდინაციას უწევს პროექტით განსაზღვრულ ამოცანებს, ხოლო ძირითადი, ფუნქციონალური ხელმძღვანელი ასრულებს ტრადიციულ, ორგანიზაციულ ფუნქციას.

მენეჯმენტის დასავლური კონცეფციის მიხედვით, სახელმწიფო ორგანიზაციებში ინოვაციური პროცესების მართვას პრიორიტეტული პოზიციები უკავია და იქვემდებარებს სახელმწიფო ადმინისტრირების ყველა დანარჩენ მიმართულებას.

21. კონფლიქტური და საბანკეპო სიტუაციების მართვა

21.1. კონფლიქტური სიტუაციების მართვა

კონფლიქტი ურთიერთსაწინააღმდეგო ინტერესების, მიზნების, პოზიციების შეჯახებაა. კონფლიქტი ცხოვრებისეული წინააღმდეგობების გამოხატვის ფორმაა და მხარეთა, ძალების, აზრების შეჯახებაში ვლინდება. კონფლიქტური სიტუაცია წარმოიშობა საზოგადოებაში ხანგრძლივი დროის მანძილზე მოუგვარებელი ეკონომიკური, სოციალური, ეთნიკური, რელიგიური წინააღმდეგობების დაგროვების შედეგად. გარკვეული პირობების, მაგ., არასწორი მართვის, კანონის უზენაესობის დარღვევის შემთხვევებში კონფლიქტური სიტუაცია რთულდება და გადადის საგანგებო სიტუაციების ფაზაში, მათ შორის შეიარაღებულ კონფლიქტებშიც.

სოციალური კონფლიქტი საზოგადოებაში, ორგანიზაციაში დაძაბულობის ზრდის შედეგია და გამოხატავს გაცნობიერებულ წინააღმდეგობას მიზნის მიღწევის და მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილების საშუალებების, ინტერესების თაობაზე. მისი მიზეზები შეიძლება იყოს პოლიტიკური პრობლემების გადაუჭრელობა, დანაშაულის მაღალი დონე, მოთხოვნილებათა საგნების დეფიციტი და ა.შ.

კონფლიქტი შეიძლება იყოს *ორმხრივი* და *მრავალმხრივი*. კონფლიქტებისადმი მიდრეკილების მხრივ, სახელმწიფო ორგანოს, დაწესებულების წევრები შეიძლება დაიყოს სამ ძირითად ჯგუფად: კონფლიქტისადმი მდგრადები, ისინი, ვინც თავს იკავებენ კონფლიქტებისგან და კონფლიქტებისადმი მიდრეკილები. სხვადასხვა გამოკვლევების მონაცემების თანახმად, ასეთთა კატეგორიას მიეკუთვნება კოლექტივში თანამშრომელთა 5-7%, მაგრამ სწორედ ისინი ითხოვენ განსაკუთრებულ ყურადღებას ხელმძღვანელისგან.

კონფლიქტის ცენტრში ყოველთვის დგას ხელმძღვანელი, სახელმწიფო მენეჯერი. მან ყურადღების გარეშე არ უნდა დატოვოს კონფლიქტი. მისი ამოცანაა დაინახოს მოსალოდნელი კონფლიქტი, დროულად განმუხტოს იგი, რადგან დროის ფაქტორი შეიძლება გადამწყვეტი აღმოჩნდეს კონფლიქტის განვითარებაში. სტატისტიკის თანახმად, საშუალოდ, ხელმ-

ძღვანელის სამუშაო დროის 20% იხარჯება სხვადასხვა ტიპის კონფლიქტების შესწავლასა და დარეგულირებაზე.

კონფლიქტების მრავალი კლასიფიკაცია არსებობს. ის შეიძლება იყოს საერთო, მთელი ორგანიზაციის მომცველი და ნაწილობრივი, რომელიც ეხება მხოლოდ რამდენიმე სახელმწიფო მოხელეს; ჩანასახობრივი, მომწიფებული ან ჩამცხრალი; მოკლევადიანი ან ხანგრძლივი; ობიექტური და სუბიექტური და ა.შ. ძირითადი განსხვავება მდგომარეობს ფუნქციონალურ და დისფუნქციურ კონფლიქტებში.

თუკი კონფლიქტის შედეგად ორგანიზაციის განვითარების ახალი გზები იხსნება და თუ კონფლიქტის შედეგად ჩამოყალიბებული პირობები ხელს უწყობს სახელმწიფო მოხელის თვითრეალიზაციას, მისი შესაძლებლობებისა და უნარების უკეთ გამოვლენას, ასეთი კონფლიქტი ფუნქციონალური, კონსტრუქციულია.

დისფუნქციური ანუ დესტრუქციულია კონფლიქტი, რომლის საფუძველია გამარჯვების მიღწევა ნებისმიერ ფასად და არა წარმოქმნილი პრობლემის გადაჭრის სურვილი. ასეთ კონფლიქტს დამანგრეველი ხასიათი აქვს. არსებობენ შიდაორგანიზაციული და გარე კონფლიქტები. შიდაორგანიზაციულია პიროვნებათაშორისი, ჯგუფთაშორისი კონფლიქტები. ჯგუფური კონფლიქტები წარმოიშობა ისეთ ორგანიზაციაში, რომელშიც შედის ბევრი ფორმალური და არაფორმალური ჯგუფი.

არსებობენ ვერტიკალური, ჰორიზონტალური და შერეული კონფლიქტები. ვერტიკალური კონფლიქტები წარმოიშობა ერთმანეთის დაქვემდებარებაში მყოფ სახელმწიფო მოხელეთა შორის. ჰორიზონტალური კონფლიქტები წარმოიშობა ადამიანთა შორის, რომლებიც არ ექვემდებარებიან ერთმანეთს, შერეული კონფლიქტები მოიცავს ორივე სახის ურთიერთობებს.

კონფლიქტი, როგორც პროცესი. კონფლიქტი რამდენიმე ეტაპისგან შედგება და ვითარდება როგორც პროცესი. კონფლიქტი მოიცავს რამდენიმე სტადიას – ჩასახვიდან გადაწყვეტამდე.

პირველ ეტაპზე ყალიბდება კონფლიქტური სიტუაცია (ჩაისახა წინააღმდეგობა, მაგრამ ღია დაპირისპირებაში ჯერ არ გადასულა). მთავარია, კონფლიქტის აღმოფხვრა მისი ადრეული სიმპტომების გამოვლენისთანავე. კონფლიქტის წინა სტადიაში ჩარევა საშუალებას იძლევა, მინიმალური უარყოფითი შედეგებით, თავიდან ავიცილოთ მისი დაძაბვა. ჩარევის ეფექტურობიდან გამომდინარე შესაძლებელია კონფლიქტი აღმოფხვრას ადრეულ სტადიაზე ან პირიქით, მიიღოს მწვავე ფორმები. სახელმწიფო მართვის როლი ამ პროცესში არის იმ ზღვარის გამოვლენა, რომლის მიღმაც კონფლიქტის წარმოშობის ალბათობა იზრდება; კონფლიქტის გადაჭრისთვის აუცილებელი პირობების შექმნა; სიტუაციის საწყის სტადიაზე დაბრუნება და ქცევის ახალი წესების შემუშავება, რომლებიც ხელს შეუწყობს კონფლიქტის მხარეებს შორის თანხმობის მიღწევას. მენეჯრის ამოცანაა ამ ეტაპზე მოახდინოს კონფლიქტის ლოკალიზება, თუ მისი ლიკვიდირება არ ხერხდება.

კონფლიქტის მეორე ეტაპია ინციდენტი. ამ ფაზაში წინააღმდეგობა ღია ფორმებს იღებს. ხელმძღვანელი უნდა ეცადოს განჭვრიტოს ინციდენტის შესაძლებლობა და არ მისცეს კონფლიქტს განვითარების საშუალება. თუმცა, ზოგჯერ განგერძობადი კონფლიქტის წინა სიტუაცია უფრო მეტად ამძიმებს გარემოებას და ინციდენტი შესაძლოა, პირიქით, განმუხტოს სიტუაცია. კონფლიქტის წარმოქმნის შემთხვევაში არ შეიძლება დაიმედება, რომ იგი თავად მოგვარდება. სიტუაციის გაყინვა ახალი გამწვავების, აფეთქების საფრთხეს ქმნის. კონფლიქტის მესამე ფაზაა ღია დაპირისპირება.

კონფლიქტის დარეგულირება ვლინდება დავის კომპრომისულ გადაწყვეტაში, რაც მხარეებს საწყის მიზნებთან მიახლოების საშუალებას აძლევს. ამ მიზნით გამოიყენება განსხვავებული ფორმები და მეთოდები – იურიდიული და სამართლებრივი გზიდან დაწყებული გაფიცვებით და გამოსვლებით დამთავრებული. კონფლიქტის ცივილიზებული მეთოდებით გადაჭრა შესაძლებელია ძლიერი სახელმწიფო ინსტიტუტების არსებობის შემთხვევაში.

ხელმძღვანელს უნდა შეეძლოს არა მხოლოდ კონფლიქტების თავიდან აცილება, არამედ მისი მართვაც; აგრეთვე, წარმო-

ქმნილი კონფლიქტების გამოყენება ორგანიზაციის ინტერესების სასარგებლოდ. ამ მიზნით, შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს შემდეგი სქემა: კონფლიქტის შედეგების შესწავლა, მისი მონაწილეების რიცხვის შემცირება, კონფლიქტის ანალიზი, სიტუაციის გადაჭრა, კონფლიქტის შედეგების გამოყენება.

შესაძლებელია კონფლიქტურ სიტუაციასთან მორგება, ნაწილობრივი დათმობების გზა კონფლიქტში მონაწილე რომელიმე მხრიდან. თუმცა, ამ გზით შეუძლებელია პრობლემის საბოლოოდ მოგვარება. თუ კონფლიქტის ერთ მხარეს უჭირავს უფრო მაღალი რანგი, მას უწინდება სწრაფვა კონფლიქტის გადაჭრის ძალისმიერი მეთოდის მიმართ, მიუხედავად იმისა, რომ ამ გზას არ მიყვავართ კონფლიქტის ლიკვიდაციამდე, სიტუაციის გაუმჯობესებას ამ შემთხვევაში მხოლოდ გარეგნული ხასიათი აქვს.

კონფლიქტის საბოლოო გადაჭრის სტრატეგია მდგომარეობს კონფლიქტური სიტუაციის მიზეზების ერთობლივ მოძიებასა და აღმოფხვრაში. ხელმძღვანელს უნდა ახსოვდეს, რომ კონფლიქტები, როგორც წესი, თავისთავად არ აღმოფხვრება. ხელმძღვანელის მიერ კონფლიქტის გადასაჭრელად გამოყენებული მეთოდები, ტრადიციულად, იყოფა სტრუქტურულ და პიროვნებათაშორის მეთოდებად. სტრუქტურული მეთოდი დაკავშირებულია ორგანიზაციის სტრუქტურის ცვლილებებთან. მათ შორის, შესაძლებელია, კოორდინაციის, ინტეგრაციის და დაყოფის მექანიზმების გამოყენება; საერთო ორგანიზაციული, კომპლექსური მიზნების წამოყენება კონფლიქტში მყოფი დანაყოფების საერთო ამოცანისკენ წარმართვის და, შედეგად, კონფლიქტური სიტუაციის აღმოფხვრის მიზნით.

კონფლიქტის გადაჭრის პიროვნებათაშორისი მეთოდების გამოყენება უკავშირდება ცალკეულ ადამიანთა ან არაფორმალური ჯგუფების ქცევაზე მენეჯრის ზემოქმედებას.

კონფლიქტის დარეგულირების ყველაზე ეფექტური გზაა მოლაპარაკებები. მოლაპარაკებების პროცესი სამ სტადიას მოიცავს:

1. წინასწარი გარიგება ანუ პირობები, რომლითაც მხარეები თანახმანი არიან აწარმოონ მოლაპარაკებები;
2. პრობლემის არსის განხილვა პირისპირ, მხარეებისთვის

მისაღები შეთანხმების მომზადება;

3. იმპულსმენტაცია ანუ მოლაპარაკების პროცესში მიღწეული შეთანხმების გაფორმება და განმარტება.

იმისდა მიხედვით, რა მასშტაბით არის გავრცელებული კონფლიქტი ორგანიზაციაში, მოსახლეობაში ან ამა თუ იმ ტერიტორიაზე, მისი გადაჭრა ხდება ადგილობრივ, რეგიონალურ ან სახელმწიფოებრივ დონეზე.

კონფლიქტის დროს მხარეების პოლარიზაციასა და ინტეგრაციას თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები აქვს. მისი უარყოფითი მხარეებია საზოგადოების არასტაბილურობისა და განხეთქილების საფრთხე, დადებითი კი მოქმედებული ურთიერთობების, წესების, ნორმებისგან განთავისუფლების, საჭირო წონასწორობის მიღწევის და განვითარების უფრო მაღალ საფეხურზე ასვლის შესაძლებლობას იძლევა.

21.2. საბანბეპო სიტუაციების მართვა

საზოგადოებრივი საგანგებო სიტუაციები. საზოგადოებაში საგანგებო სიტუაციების არსებობა მოწმობს საზოგადოებრივ-პოლიტიკური პროცესების მართვის დაბალ დონეს. ისინი თანდათან მწიფდება ქვეყანაში ან მის ცალკეულ რეგიონში მოუგვარებელი წინააღმდეგობების დაგროვების შედეგად. სიტუაციის გამწვავებისთვის ხელსაყრელ გარემოს ქმნის საზოგადოების კრიზისული მდგომარეობა. კრიზისის გადაჭრისთვის შესაძლებელია საჭირო გახდეს საგანგებო ზომების გამოყენება.

საგანგებო სიტუაციები ამცირებენ რესურსებს, იწვევენ დამატებით მატერიალურ დანახარჯებს, საფრთხეს უქმნიან სახელმწიფოებრივი სისტემის, ეკონომიკური და სოციალური წყობის არსებობას.

საზოგადოებაში საგანგებო სიტუაციების თავიდან ასაცილებლად სახელმწიფო ავლენს ეროვნული უსაფრთხოებისთვის ყველაზე შესაძლებელ, რეალურ საფრთხეებს; უზრუნველყოფს იმ ობიექტების მყარ ფუნქციონირებას, რომელთაც უსაფრთხოების გარანტიების შექმნა ევალებათ;

ქმნის სახელმწიფო უსაფრთხოების სპეციალურ ორგანოებს ამუშავებს უსაფრთხოების რაოდენობრივ, ზღვრულ პარამეტრებს. უპირველესი ყურადღება ეთმობა ეკონომიკურ და სამხედრო უსაფრთხოებას.

ეკონომიკისა და ფინანსთა სამინისტროებმა ყოველწლიურად უნდა შეიმუშაონ ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგნოზები, ეკონომიკური უსაფრთხოების კრიტერიუმების ზღვრული და ხარისხობრივი პარამეტრები. აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებმა უნდა აწარმოონ საფრთხის წარმოქმნის განმსაზღვრელი ფაქტორების მონიტორინგი და პროგნოზირება და მათი დაძლევის ოპტიმალური გზების ძიება; უნდა შექმნან უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სისტემა.

ზღვრული მაჩვენებლების კრიტერიუმებია ეკონომიკის უნარი ფუნქციონირებდეს გაფართოებული კვლავწარმოების რეჟიმში, იმპორტის მდგომარეობა, შიდა და საგარეო ვალდებულების დონე და მათი დაფარვის შესაძლებლობა და სხვა პარამეტრები.

ბუნებრივი და ტექნოგენური საგანგებო სიტუაციები. საგანგებო სიტუაცია განსაზღვრულ ტერიტორიაზე, რომელიც შეიქმნა ავარიის, ბუნებრივი მოვლენის (სტიქიის) ან სხვა სახის უბედურების შედეგად, რომელთაც გამოიწვიეს ან შეუძლიათ გამოიწვიონ მსხვერპლი და სერიოზული მატერიალური დანახარჯები, აგრეთვე, ზიანი მიაყენოს ბუნებას ან ადამიანთა ჯანმრთელობას.

მიღებულია საგანგებო სიტუაციების შემდეგი კლასიფიკაცია: ლოკალური, ადგილობრივი, ტერიტორიული, რეგიონალური, სახელმწიფო და ტრანსსასაზღვრო.

საგანგებო სიტუაციის კლასიფიკაციის კრიტერიუმებია: დაზარალებული მოსახლეობის რაოდენობა; ადამიანის სიცოცხლისთვის აუცილებელი პირობების დარღვევა; მატერიალური ზარალის ზომა; დამაზიანებელი ფაქტორების გავრცელების ზონის საზღვრები. ტრანსსასაზღვრო იმგვარი საგანგებო სიტუაცია, როცა დამაზიანებელი ფაქტორები ცდება ერთი სახელმწიფოს საზღვრებს.

ბუნებრივი და ტექნოგენური საგანგებო სიტუაციები, როგორც წესი, მოულოდნელად წარმოიშობა. ამიტომ, უპირველესი მნიშვნელობა ენიჭება პროფილაქტიკური ზომების მიღებას ამგვარი სტუაციების (შესაძლებლობის ფარგლებში) თავიდან აცილებისთვის. ამ მიზანს ემსახურება მართვის შესაბამისი ორგანოებისა და იმ საწარმოო სუბიექტების მიერ გასატარებული ღონისძიებების სისტემა, რომლებიც, პოტენციურად, საფრთხეს წარმოადგენენ ადამიანისა და გარემოსთვის.

22. გადაწყვეტილების მიღება სახელმწიფო მართვის პროცესში

22.1. გადაწყვეტილების არსი, სახეები და ფუნქციები

მართვის პროცესში ყველაზე რთული და საპასუხისმგებლო საკითხი გადაწყვეტილების მიღებაა. მართვის პროცესში ნებისმიერი გადაწყვეტილება გულისხმობს საშუალებების (ქცევის ხაზის, მიმართულების) არჩევანს ერთი ან რამდენიმე მიზნის მისაღწევად.

გადაწყვეტილება არის ადამიანის ან მართვის ორგანოების ისეთი აქტი, რომელსაც აქვს მიზანი, განსაზღვრულია ამოცანები და შემსრულებლები, გამოყოფილია რესურსები (შრომითი, მატერიალური, ფინანსური და ა.შ.).

გადაწყვეტილების მიღებისთვის მენეჯერს სჭირდება ხარისხიანი ინფორმაცია, რომელიც ხასიათდება შემდეგი თვისებებით:

- ❖ სანდოობა (შეცდომების გამორიცხვა);
- ❖ თანამედროვეობა (ეფუძნება უკანასკნელ მონაცემებს);
- ❖ კომპლექსურობა (მოიცავს კითხვების სრულ სპექტრს);
- ❖ კომპაქტურობა;
- ❖ უნდა შეეხებოდეს მოცემულ პრობლემას.

გადაწყვეტილებები იყოფა:

- ❖ ოპერატიულად;
- ❖ სტრატეგიულად.

პირველს მიეკუთვნება ის გადაწყვეტილებები, რომელთა დანიშნულებაა ხელი შეუწეოს მართვის ობიექტის ნორმალურ ფუნქციონირებას, ისე რომ, მის მუშაობაში არ შეიტანოს არსებითი ხარისხობრივი ცვლილებები (მაგ., ბრძანება სამსახურში მიღებას ან გათავისუფლებაზე; ადმინისტრაციის გადაწყვეტილება ზამთრისთვის ქალაქის მომზადების თაობაზე და ა.შ.) სტრატეგიული გადაწყვეტილება მიმართულია მართვის ობიექტის სტრუქტურაში რაოდენობრივი და ხარისხობრივი ცვლილებების მისაღწევად და მისი მიზანია ობიექტის მუშაობის ეფექტურობის ამაღლება.

შინაარსობრივად გადაწყვეტილებები იყოფა:

- ❖ ეკონომიკურ;
- ❖ პოლიტიკურ;
- ❖ ორგანიზაციულ;
- ❖ იდეოლოგიურ გადაწყვეტილებებად.

მართვის დონის მიხედვით გადაწყვეტილებები შეიძლება იყოს:

- ❖ კონკრეტული ადამიანის;
- ❖ საწარმოს დირექტორის;
- ❖ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს;
- ❖ ფედერაციის სუბიექტის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს;
- ❖ სახელმწიფოს ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოს გადაწყვეტილებები.

განხილვის ფორმისა და გადაწყვეტილების მიღების მიხედვით გამოიყოფა:

- ❖ კოლეგიალური;
- ❖ ერთპიროვნული გადაწყვეტილებები.

22.2. მოთხოვნები, რომლებიც წაეყენება გადაწყვეტილებას

ყოველი გადაწყვეტილება უნდა პასუხობდეს შემდეგ მოთხოვნებს:

- ❖ უნდა იყოს დროული, ე.ი. უნდა მივიღოთ მაშინ, როცა ამ გადაწყვეტილების რეალიზაცია მიგვიყვანს დასახულ მიზნამდე. გადაწყვეტილების დროულობა განისაზღვრება იმით, თუ რომელ სტადიაზე მიიღება იგი: დასაწყისში, როცა კონფლიქტი ისახება და მისი აცილება შესაძლებელია დიდი დანახარჯების გარეშე; კონფლიქტის მომწიფების პერიოდში, როცა მან მიიღო მწვავე ფორმები და აუცილებელია დიდი ოდენობით დანაკარგები და ხარჯები; კონფლიქტის განვითარების სტადიაზე, როცა, ფაქტობრივად, შეუძლებელია რამის შეცვლა და მხოლოდ დანაკარგების შეჯამება და დამნაშავეთა დასჯაა შესაძლებელი;
- ❖ გადაწყვეტილება უნდა იყოს დასაბუთებული, ე.ი. უნდა იყოს დროით, რესურსებითა და მიზნებით ყოველმხრივ ბალანსირებული;

- ❖ იყოს კანონიერი, ე.ი. შეესაბამებოდეს ნორმატიული სამართლებრივი აქტების მოთხოვნებს;
- ❖ არ უნდა იყოს წინააღმდეგობრივი, ე.ი. წინააღმდეგობაში არ უნდა მოდიოდეს წინა გადაწყვეტილებებთან, შიდა და გარე პროცესებთან;
- ❖ იყოს ეკონომიური, ე.ი. უნდა მიაღწიოს ეფექტურ საბოლოო შედეგს მინიმალური (შესაძლებლობის ფარგლებში) დანახარჯებით;
- ❖ გასაგები უნდა იყოს შემსრულებლისთვის.

22.3. გადაწყვეტილების მომზადებისა და მიღების ტექნოლოგია

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, როგორც წესი, გამოყოფა ოთხი ფაზა:

1. პრობლემის წარმოშობა;
2. პრობლემის ფორმულირება და ანალიზი;
3. გადაწყვეტილების მიღება;
4. გადაწყვეტილების შესრულება.

არსებობს სხვა მოსაზრებებიც გადაწყვეტილების მიღების ეტაპების თაობაზე. მ.ხ. მესკონი, მ. ალბერტი, ფ. ხედოუი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში გამოყოფენ შემდეგ ეტაპებს:

- ❖ გადაწყვეტილების მიზნის დასახვა;
- ❖ გადაწყვეტილების კრიტერიუმების შემუშავება;
- ❖ ალტერნატივების შემუშავება;
- ❖ ალტერნატივების შედარება;
- ❖ რისკის განსაზღვრა;
- ❖ რისკის შეფასება;
- ❖ გადაწყვეტილების მიღება.

ხშირად განიხილავენ გადაწყვეტილების მომზადებისა და მიღების სტადიების შემდეგ კონფიგურაციასაც:

- ❖ პრობლემის განსაზღვრა და მისი მიზეზების დადგენა;
- ❖ მიზნის დასახვა;
- ❖ პრობლემის გადაწყვეტის ალტერნატიული ვარიანტების დამუშავება;
- ❖ საუკეთესო ვარიანტის შერჩევა.

პრობლემის აღმოჩენა – ეს არის იმ ფაქტის გაცნობიერება, რომ ხდება მოვლენათა მოსალოდნელი განვითარებისგან გარკვეული გადახვევა. წყაროები, რომლითაც ხელმძღვანელი ხვდება პრობლემის არსებობას, შეიძლება იყოს პირადი დაკვირვებები, დოკუმენტები, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები, საზოგადოებრივი აზრი და ა.შ.

სერიოზული პრობლემების აღმოჩენისას, რომელთა გადაჭრა არ შეიძლება გადაიდოს, სპეციალისტები მუდმივად აკვირდებიან საკონტროლო ინდიკატორებს, რომლებიც გვიჩვენებენ თუ როდის აღწევს ან აჭარბებს სიტუაცია მართვის ობიექტში ზღვრულ ექსტრემალურ დონეს. სახელმწიფო და მუნიციპალურ მართვაში ამ მიზნით გამოიყენება შემდეგი ინდიკატორები:

- ❖ მოსახლეობის შემოსავლებისა და გასავლების ურთიერთმიმართება;
- ❖ მოსახლეობის პოლარული ჯგუფების წილი (10 ან 20%) საერთო შემოსავლების ათვისებაში;
- ❖ მოსახლეობის წილი, რომელთა შემოსავლები საარსებო მინიმუმს ვერ აღწევს;
- ❖ ქალებისა და კაცების სიცოცხლის საშუალო ხანგრძლივობა და მათი დინამიკა;
- ❖ უმუშევართა წილი ეკონომიკურად აქტიურ მოსახლეობაში;
- ❖ მიმართება შრომის ნაყოფიერების ზრდასა და საშუალო ხელფასს შორის;
- ❖ საწარმოო ინვესტიციების წილი ეროვნულ შემოსავალში.

გადაწყვეტილების მოდელები და მეთოდები

მართვის მეცნიერებაში დღესდღეობით ფართოდ გამოიყენება მოდელები, რადგან ხშირად გვხვდება სიტუაცია, როდესაც სასურველია საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე დამუშავდეს და ექსპერიმენტულად შემოწმდეს ალტერნატიული ვარიანტები. მოდელირება დღესდღეობით ერთადერთი სისტემატიზირებული საშუალებაა დაინახოთ მომავლის ვარიანტები და განვსაზღვროთ ალტერნატიული გადაწყვეტილებების პოტენციური შედეგები, რაც საშუალებას გვაძლევს მათი ობიექტური შედარებისა.

ალტერნატივების გამოსავლენად და მათ შესაფასებლად გამოიყენება პროგნოზირება. პროგნოზები იყოფა:

- ❖ მოკლევადიან (1 წელი);
- ❖ საშუალოვადიან (2-5 წელი);
- ❖ გრძელვადიან (5 წელზე ზევით) პროგნოზებად.

როგორც ცნობილია, გადაწყვეტილების მიღებით არ სრულდება მართვის პროცესი. შემდეგი ეტაპია გადაწყვეტილების შესრულების ორგანიზება. მიღებული გადაწყვეტილების რეალიზაციის ორგანიზება, ერთის მხრივ, ნიშნავს მართვის საერთო ამოცანის დანაწილებას და მისი შესრულების დელეგირებას უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების განაწილების გზით, მეორეს მხრივ, კი ნიშნავს სხვადასხვა სახის სამუშაოებს შორის ურთიერთკავშირის დამყარებას.

22.4. გადაწყვეტილების განხორციელების ორგანიზაცია

გადაწყვეტილების რეალიზაციის ძირითადი ეტაპებია:

- ❖ გადაწყვეტილების გაფორმება ბრძანების ან განკარგულების სახით, სადაც მითითებულია კონკრეტული გადაწყვეტილების შესრულებისთვის საჭირო მოქმედებების პროგრამა, განსაზღვრულია ვადები და შემსრულებლები; გადაწყვეტილების დროული გაცნობა შემსრულებლებისთვის;
- ❖ ორგანიზაციული სამუშაო გადაწყვეტილების შესასრულებლად: მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფა, კადრების მომზადება—გადამზადება და ა.შ.
- ❖ გადაწყვეტილების შესრულებაზე კონტროლი: იმისათვის რომ გადაწყვეტილების რეალიზაცია ეფექტური იყოს, საჭიროა გადაწყვეტილების შემსრულებელთა მოტივაციის ამაღლება.

რ. აკოფი გეთავაზობს, გადაწყვეტილების მიღების პირველი ეტაპი დავიწყოთ ამოსავალი პოზიციის ყოველმხრივი ანალიზით. ასეთმა ანალიზმა უნდა გაარკვიოს (განსაზღვროს) იმ ორგანიზაციის ან პრობლემის შიდა და გარე მდგომარეობა, რომლის გარშემოც მიიღება გადაწყვეტილება. ამოსავალი პოზიციის ანალიზმა უნდა გაითვალისწინოს გაცემის ჯგუფებისა და გადაწყვეტილების მიმღები პირების მოლოდინების

სრული სპექტრი. ამოსავალი პოზიციის ანალიზის მიზანია ორგანიზაციის ისტორიის, თანამედროვე ვითარების და განვითარების პერსპექტივის, აგრეთვე, მოსალოდნელი ცვლილებების არსში ჩაწდომა.

ანალიზის პროცესში სასურველია ორგანიზაციის, რაც შეიძლება ბევრი, კომპეტენტური თანამშრომლის ჩართვა. ამოსავალი პოზიციის ანალიზის დაწყება შეიძლება წარსულში ორგანიზაციის წარმატებების ფაქტორების შესწავლით, იმ რესურსების, ცოდნის, უნარების, შესაძლებლობებისა და მიღწევების, რომელთა საფუძველზეც მოღვაწეობა გადაწყვეტილების მიღების მოცემულ სფეროში წარმატებულად ითვლება. საჭიროა ანალიზის ყველაზე მნიშვნელოვანი ობიექტების სწორი შერჩევა.

ამოსავალი პოზიციების ანალიზის შემდეგი ეტაპია ინფორმაციის შეკრება. ანალიზის მონაცემები გროვდება არსებული სტატისტიკური მასალის გამოყენებით, ანკეტირებისა და ინტერვიუების გზით, სოციალური საპროექტო ჯგუფების საშუალებით. ანალიზის ძირითადი მიზანია მრავალმხრივი მონაცემების შეკრება დასკვნებისა და შემდგომი დაგეგმვისთვის.

ქვემოთმოყვანილ გრაფაში მოცემულია ინფორმაცია დემოკრატიულ საზოგადოებაში სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის სხვადასხვა ეტაპზე მონაწილეთა შესახებ.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესის უაზა	I	II	III	IV
მონაწილეები	პიროვნებები, პარტიები, საზოგადოებრივი ან სახელმწიფო ორგანიზაციები	პარტიები, საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, ექსპერტები, სახელმწიფო ადმინისტრაცია	სახელმწიფო ადმინისტრაციის ორგანოები	მოქალაქეები, სახელმწიფო ადმინისტრაცია
მონაწილეობის ფორმები	პოსტულატების გადაცემა, საზოგადოებრივი აზრის მობილიზაცია, ზეწოლის სხვადასხვა ფორმები (მიტინგები და სხ.)	დისკუსიები	ხმის მიცემა (კენჭის ყრა), კომპრომისული გადაწყვეტილება	ზემოქმედება: იპულება, შეთანხმება, მინიპულირება

იმისათვის, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესი რაციონალურად და ეფექტურად წარიმართოს, მეორე და მესამე ფაზაში, პრობლემის ფორმულირებისა და ანალიზის დროს, აგრეთვე, ალტერნატივის არჩევისას, შეიძლება კონფლიქტოლოგიის გამოყენებითი მეთოდებით სარგებლობა. მას შემდეგ, რაც მთელმა ინფორმაციამ თავი მოიყარა გადაწყვეტილების მიღების ცენტრში, პრობლემის განხილვის დროს საჭიროა რაციონალური დისკუსიის წესის გამოყენება, რათა ავიცილოთ დაპირისპირებული მხარეების კონფლიქტი. რაციონალური დისკუსიის წესებია:

პრობლემის დასმის წესი: საჭიროა ყველა დამატებითი საკითხი ვაქციოთ ძირითადად და ყველა მათგანი ცალ-ცალკე განვიხილოთ. ამ შემთხვევაში, განხილვის პროცესში თავისთავად იკვეთება ძირითადი პრობლემა დისკუსიის მონაწილეთა ყოველგვარი ზეწოლის გარეშე.

დისკუსიის დროს რეპლიკის წესი: დისკუსიის ყველა მონაწილის გამოსვლა უნდა შეიცავდეს წინა გამომსვლელების არგუმენტების კრიტიკას და უნდა დაიცვას საკუთარი არგუმენტები დისკუსიის პრობლემის ირგვლივ ისე, რომ არ გადაუხვიოს მთავარ თემას.

მრავალმნიშვნელოვანი ტერმინების აზრობრივი მნიშვნელობის შეთანხმების წესი: თავიდანვე საჭიროა შეთანხმება, თუ რა აზრს ჩადებენ დისკუსიის მონაწილეები პრობლემის გამომხატველ ძირითად ცნებებში. ეს დისკუსიის პროცესში ბევრი გაუგებრობის თავიდან აცილების საშუალებას იძლევა.

თუმცა, განხილვის დროს უფრო ხშირად მიმართავენ დისკუსიის არარაციონალურ მეთოდებს. მაგ., ოპონენტის აზრის ტენდენციური ინტერპრეტაცია. ეს პროცედურა მდგომარეობს ოპონენტის გამონათქვამებიდან ისეთი ცალკეული ფრაზების ამორჩევაში, რომელთა საერთო კონტექსტის გარეშე მოხმობა, მსმენელთა უარყოფით განწყობას იწვევს ოპონენტის შეხედულებათა მიმართ. შედეგად, შეიძლება გაიმარჯვოს არა მან, ვისი გადაწყვეტილებაც ყველაზე ეფექტური და რაციონალურია, არამედ იმან, ვინც შეძლო დისკუსიის არარაციონალური მეთოდების გამოყენებით უფრო მეტი მომხრე

შეეძინა. ამიტომ, სასურველია თავი ავარიდოთ დისკუსიის არარაციონალური მეთოდების გამოყენებას, რადგან მათ ზედმეტი ემოციური მუხტი შემოაქვთ განხილვის პროცესში.

იმისათვის რომ, გამოშავლინოთ შემოთავაზებული გადაწყვეტილებების სუსტი მხარეები და შევძლოთ თავიდან ავიცილოთ კრიტიკული შეფასებები დაგეგმილი სოციალური ცვლილებების თაობაზე, დისკუსიაში მონაწილეობისთვის შეიძლება მოვიწვიოთ არა მხოლოდ ხელისუფლების წარმომადგენლები და ექსპერტები, არამედ დაინტერესებული სოციალური ჯგუფების წარმომადგენლებიც. თუმცა, ჯგუფური განხილვა შეიძლება არასწორი გზით წავიდეს, თუ თავიდანვე არ გავითვალისწინებთ რამდენიმე ფაქტორს, რომელთაც სპეციალისტები ჯგუფური აზროვნების ხაფანგებს უწოდებენ. ყველაზე გავრცელებული “ხაფანგები” ასეთია:

- ❖ დისკუსიის შემოფარგვლა პრობლემის გადაჭრის მხოლოდ ერთი შემოთავაზებული მეთოდით;
- ❖ იმ ინფორმაციის დაბლოკვა, რომელიც არ შეესაბამება (შეეხება) შერჩეული გადაწყვეტილების პროექტს;
- ❖ სიტუაციის გამარტივება, რის გამოც იგი სქემატურად და ცალმხრივად გამოიყურება;
- ❖ იმ ფაქტორების იგნორირება, რომელიც ხელს უშლის არჩეული ალტერნატივის განხორციელებას;
- ❖ მოსალოდნელი გადაწყვეტილების რეალური მასშტაბების შეუფასებლობა;
- ❖ პრობლემის გადაჭრის არჩეული გზის დადებითი ფაქტორების ტენდენციური შეფასება, ნეგატიური ფაქტორების იგნორირების ფონზე.

დისკუსიის დასრულების შემდეგ, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში გადამწყვეტი ფაზა დგება. პოლიტიკურ პრაქტიკაში, როგორც წესი, მიმართავენ არჩევანის გაკეთების ორ ძირითად მეთოდს: კომპრომისის ან კენჭისყრის გზას.

ვრცლად შეგერდეთ პირველ მათგანზე. კომპრომისის მეთოდის გამოყენება შეიძლება მაშინ, როცა მონაწილეთა ინტერესები მკვეთრად არ ეწინააღმდეგებიან ერთმანეთს: ისინი რაღაცაში თანხმდებიან, გარკვეულ საკითხებზე კი განსხვავებული პოზიციები აქვთ. საერთო გადაწყვეტილება, ასეთ შემთხვევაში მიიღწევა ყველა მონაწილის პოზიციის შეჯერების შედეგად და

იგი მეტნაკლებად მისაღებია ყველა მხარისათვის. სურვილს, რომ არ შეიღახოს რომელიმე მხარის თავმოყვარეობა და დაგეგმილმა გადაწყვეტილებამ შესამჩნევად არ შეცვალოს ძალთა თანაფარდობა, მიყვავართ კომპრომისულ შეთანხმებამდე.

ბულგარელი სოციოლოგი მარკო მარკოვი გვთავაზობს გადაწყვეტილების ყველა შესაძლო ვარიანტი შევაფასოთ საერთო ობიექტური კრიტერიუმებით:

- ❖ რა სახეს მიიღებს პრობლემა გადაწყვეტილების თითოეული ვარიანტის გამოყენების შემდეგ;
- ❖ რა დროსა და რესურსებს საჭიროებს გადაწყვეტილების თითოეული ვარიანტის განხორციელება;
- ❖ რა სირთულეებს შეიძლება წავაწყდეთ გადაწყვეტილების თითოეული ვარიანტის განხორციელებისას და რა გზით უნდა გადაიღახოს ისინი;
- ❖ როგორ აისახება გადაწყვეტილების თითოეული ვარიანტი საერთო სოციალური სხეულის მდგომარეობაზე.

თუ გადაწყვეტილების საბოლოო სახეს დიდწილად განსაზღვრავს პარტნიორის მოქმედებები საგულისხმო სიტუაციაში, გადაწყვეტილების პროექტის მზადებისას გამოიყენება თამაშების თეორია. მოცემულ შემთხვევაში თამაშში განიხილება, როგორც კონფლიქტური სიტუაცია, შეჯახება, რომელშიც არიან გამარჯვებულები და დამარცხებულები. ბუნებრივია, გადაწყვეტილების საბოლოო პროექტად აირჩევა ყველაზე ეფექტური და მომგებიანი ვარიანტი.

ბოლო ხანს სახელმწიფო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში აქტიურად გამოიყენება გონებრივი შტურმის მეთოდი. მართვის ფინელი სპეციალისტები ამ მეთოდს შემდეგნაირად განმარტავენ: “გონებრივი შტურმი – ეს არის ჯგუფის მუშაობის მეთოდი, რომლის უპირველესი მიზანია პრობლემური სიტუაციების გადაჭრის ახალი ალტერნატიული ვარიანტების ძიება”.

პრობლემები შეიძლება დაიყოს ორ ძირითად ჯგუფად: ანალიტიკური და სინთეტური. გონებრივი შტურმი სინთეტური პრობლემების გადაჭრის მეთოდია. იგი განსაკუთრებით ეფექტურია, როცა საქმე ეხება მუშაობის არსებული ფორმების დახვეწას ან უკვე დამუშავებული გეგმების გაუჯობესებას.

გონებრივი შტურმის პროცესში პრობლემის დასმის შემდეგ ხდება გადაწყვეტის ან დარეგულირების რაც შეიძლება ბევრი იდეის შემოთავაზება. წამყვანი არჩევს მათგან რამდენიმეს შემდგომი დამუშავებისთვის და შერჩეული იდეების საფუძველზე მუშავდება პრობლემის გადაჭრის ალტერნატიული ვარიანტები.

გონებრივი შტურმი ეფექტური გადაწყვეტილების აგების პროცესია. ჯგუფის შემადგენლობაში, როგორც წესი შედიან: წამყვანი, რომელიც წარმოაჩენს პრობლემის არსს; ოპონენტი, რომელიც მიმართულებას აძლევს მუშაობის პროცესს და იდეოლოგიები (ყველა სხვა მონაწილე).

ოპონენტის ამოცანაა შეუქმნას მონაწილეებს შემოქმედებითი მუშაობის განწყობა. წამყვანი უნდა ფლობდეს კარგი ორგანიზატორის თვისებებს და უნდა იცოდეს რისკენ მიისწრაფვის; მონაწილეებში უნდა აღძვრას ახალი და ორიგინალური გადაწყვეტილებების ძიების სურვილი; შეძლოს კრიტიკული მოსაზრებები მოაქციოს ფორმაში – “როგორ”. მაგ., ფრაზა “ეს ძვირია”, შეცვალოს ფრაზით “როგორ შეიძლება ამის მიღწევა უფრო იაფად”?

სასურველია, რომ იდეოლოგიების ჯგუფში სპეციალისტების გვერდით იყვნენ ისინიც, ვინც არ იცის პრობლემა, რადგან ისინი უფრო იოლად აგნებენ ორიგინალურ იდეებს, სწორედ იმიტომ, რომ მოცემულ სიტუაციაში არასტანდარტულად აზროვნებენ. მათი მოსაზრებები სპეციალისტებისთვის იდეების კატალიზატორის როლს ასრულებს.

“გონებრივი შტურმი” ღია ატმოსფეროში უნდა წარმოებდეს. კრიტიკის პირობებში ადამიანები ძნელად იხსენიებენ. იდეის დაბადება ყოველთვის უკავშირდება აზროვნების თავისუფლებას.

როგორც აღინიშნა, “გონებრივი შტურმი” ყველა პრობლემის განხილვისთვის არ გამოდგება. იგი ძიების პროცესია, განსხვავებით ლოგიკური და ანალიტიკური საქმიანობისგან.

გადაწყვეტილების პროცესში არ არის გამორიცხული კონფლიქტებიც. თუმცა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სხვადასხვა სამინისტროებსა ან სტრუქტურებს შორის წარმოქმნილი

წინააღმდეგობები ხშირად სტიმულატორის როლში გამოდის და მას ისეთივე დატვირთვა აქვს, როგორიც კონკურენციას კერძო სექტორში. რაც უფრო მეტი დაინტერესებული სამინისტრო და უწყება წარმოადგენს თავის დასაბუთებულ მოსაზრებებს განსახილველი საკითხის ირგვლივ, რაც საშუალებას იძლევა გამოვლინდეს წარმოდგენილი ვარიანტების დადებითი და უარყოფითი მხარეები, მით უფრო მეტია საბოლოო გადაწყვეტილების ხარისხი და ეფექტი. გადაწყვეტილების პროექტის ინიციატორებმა წარმოდგენილი პროექტებიდან შეძლებისდაგვარად უნდა გაითვალისწინონ ყველა ეფექტური იდეა, რაც საბოლოო ჯამში საშუალებას იძლევა მეტნაკლებად დაკმაყოფილდეს ყველა პარტნიორის ინტერესი ანუ გადაწყვეტილების პროექტში მეტნაკლებად ყველა პარტნიორის ინტერესი აისახოს.

22.5. რთული პრობლემების გადაწყვეტა

როგორც აღვნიშნეთ, არსებობს გადაწყვეტილების მიღების განსახვავებული სქემები. ყველა ისინი წარმოიქმნენ განსაკუთრებული ორგანიზაციული კულტურის წიაღში და განსაკუთრებით ეფექტურია ისეთ გარემოებებში, რომლებიც შეესაბამებიან მსგავს კულტურას.

ჩვენ გთავაზობთ გადაწყვეტილების მიღების კიდევ ერთ მოდელს და განვიხილავთ სქემას: “გადაწყვეტილების მიღება რესურსების განაწილებაზე”.

ვინ იღებს გადაწყვეტილებას?

ტერმინი “პირი, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას”, ბუნებრივია, აღნიშნავს მას, ვინც იღებს გადაწყვეტილებას. მაგრამ, იმ შემთხვევებში, როცა გადაწყვეტილებები დაკავშირებულია მრავალრიცხოვან, მათ შორის გარე ფაქტორებთან, კონცეფცია “პირი, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას”, არაზუსტია. მაგ., ვინ “გადაწყვიტა” აფხაზეთში საომარი მოქმედებების დაწყება? ვინ “გადაწყვიტა”, რომ საბჭოთა კავშირი უნდა დაშლილიყო?

რა შეიძლება ითქვას გადაწყვეტილებებზე, რომლებიც უფრო ქვედა დონეებზე მიიღება, ვიდრე ქვეყნებს შორის ურთიერთობებია? მაგალითად, თუ თქვენ ერთ-ერთი სტრუქტურის

ხელმძღვანელი ხართ, თქვენ ითვლებით გადაწყვეტილების მიმღებად თქვენი დაწესებულებისთვის, მაგრამ სხვადასხვა გავლენიან ჯგუფებს, რომლებიც თქვენი სტრუქტურის გარეთ მოქმედებენ, შეუძლიათ გავლენა მოახდინონ თქვენს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შესრულებაზე. ამდენად, ზოგიერთი თქვენი გადაწყვეტილების ბედი, მთლიანად თქვენზე დამოკიდებული არ იქნება. თქვენგან, როგორც გადაწყვეტილების მიმღებისგან ელიან, რომ თქვენ მიიღებთ გადაწყვეტილებას იმასთან დაკავშირებით, რისი გაკეთებაც თქვენ გსურთ ან რაც უნდა გააკეთოს თქვენმა ორგანიზაციამ. მაგრამ, თქვენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში შეხება გექნებათ სხვების "გადაწყვეტილებებთან".

ამასთან, ერთპიროვნული გადაწყვეტილებების ნაცვლად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ინდივიდუალური და ჯგუფური მონაწილეობა ზრდის საბოლოო შედეგით პირად დაინტერესებს და, შესაბამისად, წარმატების შანსებს. მართვისა და ხელმძღვანელობის თანამედროვე მეთოდებში განსაკუთრებით პოპულარულია კონსენსუსის მიღწევის იდეა.

ანალიზის მნიშვნელობა

ანალიზი არის რთული პრობლემების გამარტივების პროცესი, რომლის დროსაც ხდება პრობლემის დანაწევრება ისეთ ნაწილებად, რომლებიც გადაჭრას ექვემდებარება. თუმცა, იმდენად რამდენადაც კარგ ანალიზს ბევრად შეუძლია დაგეხმაროს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, ცუდი ანალიზი ბევრ საფრთხეს შეიცავს. ამიტომ, თქვენ, როგორც გადაწყვეტილების მიმღებს, გეკისრებათ ანალიზის კრიტიკულად მომხმარებლის როლი.

რესურსების განაწილების სქემა

1. განსაზღვრება – განსაზღვრეთ პრობლემა და გამოყავით ძირითადი ფაქტორები, რომლებიც გავლენას ახდენენ პრობლემაზე;
2. გამოკვლევა და ანალიზი – ჩამოაყალიბეთ ალტერნატივების შედარების მეთოდი, რისთვისაც განსაზღვრეთ კრიტერიუმები; მათ საფუძველზე ააგეთ ანალიტიკური მოდელი, წამოაყენეთ ალტერნატივები და შეადარეთ ისინი ანალიტიკური მოდელის მეშვეობით;

3. გადაწყვეტილება – დააზუსტეთ განსხვავება ალტერნატივებს შორის და შეარჩიეთ ოპტიმალური მათ შორის;
4. თვალსაზრისების შეჯერება – შეაჯერეთ თქვენი მოსაზრებები მათ მოსაზრებებთან, ვისი აზრიც მნიშვნელოვან როლს თამაშობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში;
5. შესრულება და შემოწმება – უზრუნველყავით არჩეული ალტერნატივის დროული რეალიზაცია გამოყოფილი საშუალებების (რესურსების) ფარგლებში და დასახული შედეგების შესრულება.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დიდ როლს თამაშობს დროის ოდენობა, რომელიც თქვენ გაქვთ გადაწყვეტილების მისაღებად და რესურსები, რომლის მოზიდვა და გამოყენებაც შეგიძლიათ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

პრობლემის განსაზღვრის ეტაპი

1. განსაზღვრის ეტაპი;
2. გამოკვლევა და ანალიზი;
3. გადაწყვეტილების მიღება;
4. შეთანხმება;
5. განხორციელება და შემოწმება.

განსაზღვრის ეტაპი იწყება საკუთრივ პრობლემის "განმარტებით". "პრობლემა" წარმოიქმნება მაშინ, როცა მოლოდინები სცდებიან რეალობის საზღვრებს ანუ თუ თქვენ სრულად ვერ იღებთ იმას, რასაც ელოდით. შედეგად, პრობლემის განსაზღვრა უნდა მოიცავდეს იმის განხილვას, რასაც ველით და იმისაც, რაც შეიძლება ვერ მივიღოთ. ამასთან, უნდა გვახსოვდეს, რომ პრობლემები იშვიათად არსებობენ იზოლირებულად. გარდა ამისა, უნდა გავითვალისწინოთ კონტექსტიც, რომლის საფუძველზეც მიიღება გადაწყვეტილება.

კონტექსტის გათვალისწინება

კონტექსტში იგულისხმება ის ფონი, კლიმატი, პირობები, რომლებშიც ჩვენ ვიმყოფებით და რომლებიც ქმნიან გადაწყვეტილების მიღების აუცილებლობას. კონტექსტის გამოსაკვეთად გადაწყვეტილების მიმღებმა პირმა უნდა უპასუხოს შემდეგ კითხვებს:

1. რა ითხოვს გადაწყვეტილების მიღებას? რატომ არის აუცილებელი ამ კონკრეტული პრობლემის გადაჭრა ზუსტად ესეა?
2. ხომ არ არის ეს პრობლემა სხვა, უფრო დიდი პრობლემის ნაწილი? თუ ასეა, აუცილებელია მათ შორის კავშირის დადგენა.
3. კიდევ ვინ შეიძლება იყოს ჩართული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში პირდაპირ ან ირიბად (რომელთაც შეუძლიათ გავლენა მოახდინონ საბოლოო გადაწყვეტილებაზე შეთანხმების პროცესში)? ყველა ამ ორგანიზაციას და პირს თავისი მოსაზრება ექნება, რომელთაგან ზოგიერთმა შეიძლება გარკვეული პრობლემები შექნას. თქვენ უნდა განსაზღვროთ, როგორ აისახება ეს ყველაფერი თქვენს მიერ გადასატარებელ პრობლემაზე.

შიდა და გარე ფაქტორები

მართვის ბევრი სპეციალისტი გვათაზობს ზღვარის გავლენას პრობლემაზე ზემოქმედ შიდა და გარე ფაქტორებს შორის. იმის თაობაზე, თუ რა პრინციპით შეიძლება გამოიყოს შიდა ფაქტორები გარესაგან, რამოდენიმე მოსაზრება არსებობს. ერთი მათგანის თანახმად, „შიდა“ ნიშნავს ორგანიზაციის შიდა ფაქტორებს, „გარე“ კი ორგანიზაციის გარეთ მოქმედებს. მეორე მოსაზრების თანახმად, შიდა ფაქტორებს მიეკუთვნება ის ფაქტორები, რომლებიც გადაწყვეტილების მიმღები პირის კონტროლქვეშ იმყოფება, გარე ფაქტორებს კი ისინი, რომელთა კონტროლირება ამ პირს არ შეუძლია. კიდევ ერთი მოსაზრების თანახმად, შიდა ფაქტორებს უნდა მივაკუთვნოთ ისინი, რომლებსაც ჩვენ განვიხილავთ, ვითვალისწინებთ საკუთარი გადაწყვეტილების მიღების დროს, გარე ფაქტორებს კი ისინი, რომლებსაც ვითვალისწინებთ და უფრო დაწვრილებით განვიხილავთ შეთანხმების ეტაპზე. ფაქტორების ამ პრინციპის მიხედვით დასაყოფად საჭიროა რამდენიმე კითხვას გაეცეს პასუხი: 1) რეალურად, როგორ მიიღება გადაწყვეტილება: შეგიძლიათ პირადად, დამოუკიდებლად მიიღოთ ეს გადაწყვეტილება თუ ზემდგომ ინსტანციებთან კონსულტაციები გჭირდებათ; გადაწყვეტილების მიღებისას საჭიროა თუ არა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესაძლებლობების გათვალისწინება. ამ შემთხვევაში, აუცილებელია მათი მოსაზრებების გათვალისწინება, ვინც ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შედგენის პროცესში მონაწილეობს; რასთან არის დაკავშირებული

გადაწყვეტილების მიღება ამ კონკრეტული პრობლემის ირგვლივ? 2) სად მოიძიებთ ამ პრობლემის გადაჭრისთვის საჭირო რესურსებს; 3) რა განსხვავებული მოსაზრებები და იდეები შეიძლება არსებობდეს ამ პრობლემის გადაჭრის თაობაზე: როგორც წესი, რთული პრობლემების წამოჭრის დროს, არსებობს რამდენიმე მიდგომა მისი მოგვარების თაობაზე; 4) ვინ არის ირიბად ჩართული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, მაგრამ დამოკიდებულია თქვენს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებაზე: ეს პირები და ორგანიზაციები, პირდაპირ არ მონაწილეობენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, მაგრამ შეიძლება გავლენა მოახდინონ მის რეალიზაციაზე.

მისაღები გადაწყვეტილების მიზნის განსაზღვრა

ამ ეტაპზე გადაწყვეტილების მიმღები პირის ამოცანაა ყველა ზემოქმედი ფაქტორი ერთ მთლიან განსაზღვრებად აქციოს ანუ ჩამოაყალიბოს მისაღები გადაწყვეტილების მიზანი. მისაღები გადაწყვეტილების მიზანი არის იმის აღწერა, რასაც ჩვენ ველოდებით გადაწყვეტილების მიღების პროცესის დასასრულს. ეს მიზანი მოიცავს როგორც პრობლემის განმსაზღვრელ ფაქტორებს, ასევე, გადაწყვეტილების მიმღები პირის მოლოდინებს. ის უნდა იყოს ნათლად ჩამოყალიბებული და გასაგები გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ყველა მონაწილისათვის.

გადაწყვეტილების მიმღებმა უნდა შეისწავლოს პრობლემის კონტექსტი, ჩამოაყალიბოს მიზნების იერარქია ან სუბორდინაცია, შეადგინოს იმ ფაქტორების ჩამონათვალი, რომლებიც ზღუდავენ გადაწყვეტილების მიღების დიაპაზონს.

კვლევისა და ანალიზის ეტაპი

კვლევა არის მონაცემების შეკრებისა და განზომილებების განსაზღვრის პროცესი, ანალიზი კი ამ მონაცემების კვლევის შედეგების შესწავლისა და ახსნის პროცესი. ამ ეტაპის დანიშნულებაა არსებული პრობლემის თაობაზე აუცილებელი მონაცემების შეკრება ალტერნატივებს შორის არჩევის გაკეთების და საბოლოო გადაწყვეტილებაში გაურკვევლობების, გაუთვალისწინებელი მომენტების, ფაქტორების მინიმიზაციის მიზნით.

კვლევისა და ანალიზის ეტაპის ცალკეული ელემენტები, რომლებიც ითხოვენ სპეციალიზაციას, როგორც წესი, სრულდება ექსპერტ-ანალიტიკოსების მიერ გადაწყვეტილების მიმღები პირის უშუალო მონაწილეობის გარეშე. გადაწყვეტილების მიმღები პირი ახორციელებს ზოგად ხელმძღვანელობას და კონტროლს კვლევისა და ანალიზის პროცესზე. ხელმძღვანელის როლია ანალიზის ხარისხის შეფასება და ზუსტი მითითებების მიცემა მათთვის, ვინც ანალიზის სპეციალიზირებული ელემენტები უნდა შეასრულოს.

ანალიზი არის რთული პრობლემის გამარტივების პროცესი და მისი დაყვანა მართულ მასშტაბებამდე ანუ ისეთ მასშტაბებამდე, რომელთა მართვა შესაძლებელია.

კვლევისა და ანალიზის პროცესის საფეხურები

ანალიზის მეთოდის განსაზღვრა; კრიტერიუმების დადგენა; კრიტერიუმების თავმოყრა მოდელში; მოდელის შეფასება; ალტერნატივების შემოთავაზება; ალტერნატივების შეფასება.

გადაწყვეტილების მიმღებმა პირმა უნდა განსაზღვროს რა კრიტერიუმები იქნება მისთვის მნიშვნელოვანი ალტერნატივების შედარებისას. სისტემის, პროდუქტის, მომსახურების ან ადამიანის ქცევის რომელი მხარეებია, რა ნიშანთვისებებია ყველაზე მჭიდროდ დაკავშირებული მისაღები გადაწყვეტილების მიზანთან და მისდამი დაქვემდებარებულ ანალიზის მიზნებთან? სწორედ ესენია ის კრიტერიუმები, რომლებსაც შემდგომ ანალიტიკოსი გაზომავეს. ყველა საგნის აღწერა შეიძლება მისი ნიშანთვისების მიხედვით. ალტერნატივების შერჩევისას ზოგ თვისებას, ზოგ კრიტერიუმს უფრო მეტი მნიშვნელობა აქვს სხვებთან შედარებით. ხელმძღვანელის და გადაწყვეტილების მიმღები პირის ამოცანაა ზუსტად შეარჩიოს საჭირო კრიტერიუმები, რომლებიც საბოლოო მიზანზე ყველაზე აქტიურად ზემოქმედებენ. ძირითად კრიტერიუმთა შორის უნდა განვიხილოთ ეფექტურობისა და ღირებულების ზომები.

კრიტერიუმების თავმოყრის საფუძველზე იგება ანალიტიკური მოდელი, რომლის ეფექტურობის, რეალურობის, სანდოობისა და პრაქტიკულობის შესაფასებლად სამ კითხვას უნდა გავცეს პასუხი: ზომავეს თუ არა მოდელი იმას, რაც საჭიროა (რეალურობის შეფასება); რამდენად ზუსტად ზომავეს მოდელი

იმას, რაც საჭიროა (სანდოობა); საკმარისია თუ არა ის მონაცემები და კრიტერიუმები, რომლებზეც აიგო მოდელი და რომლებსაც ვიყენებთ გადაწყვეტილების მისაღებად (პრაქტიკულობა).

რეალურობის ხარისხის გაზრდის ყველაზე გავრცელებული ხერხია კრიტერიუმების დამატება. მაგრამ ყველაზე გავრცელებული შეცდომაა არასაჭირო კრიტერიუმების გამოყენება. ეფექტური ანალიტიკური მოდელი უნდა აიგოს ისე, რომ მას ახასიათებდეს როგორც რეალურობის, ასევე სანდოობის მაღალი ხარისხი. რეალურობასა და სანდოობას შორის კომპრომისი ასახულია პრაქტიკულობის კონცეფციაში. პრაქტიკულობის განსაზღვრისას მთავარია კითხვა: ჩემს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების ხარისხის გაუმჯობესება იქნება თუ არა პროპორციული რეალურობისა და სანდოობის ამაღლებზე გაწეული ხარჯებისა.

გადაწყვეტილების მიღება საბოლოო ჯამში დაიყვანება ალტერნატივებს შორის არჩევანის გაკეთებამდე. მაგრამ უმრავლეს შემთხვევებში, ხდება არა ერთი, რომელიმე ალტერნატივის არჩევა, არამედ ალტერნატივების კომბინირება ან მოდიფიცირება.

ალტერნატივების შემუშავებისას უნდა გავითვალისწინოთ, რომ განსახილველი ალტერნატივები უნდა მოიცავდნენ შესაძლო გადაწყვეტილებების სრულ დიაპაზონს. კვლევისა და ანალიზის ეტაპის დასასრულს გადაწყვეტილების მიმღებ პირს უნდა შეეძლოს განხილული ალტერნატივების სახეცვლა ან კომბინირება ისე, რომ მაქსიმალურად ამაღლდეს მათი ეფექტურობა არსებული პრობლემის გადაწყვეტის მიზნით.

22.6. გადაწყვეტილებების შეფასების მეთოდები

ტრადიციულად, როგორც სახელმწიფოს ლიდერები, ასევე პოლიტიკური ანალიტიკოსებიც, ამოდიან იქიდან, რომ გადაწყვეტილება ეროვნული უსაფრთხოების საკითხებზე მიიღება პოლიტიკური ალტერნატივების ფართო სპექტრის დაწვრილებითი და ობიექტური შეფასების საფუძველზე და რომ არჩეული გადაწყვეტილება, ისეთი გადაწყვეტილებაა, რომელიც

ყველაზე მეტად პასუხობს სახელმწიფოს ეროვნულ ინტერესებს. მაგ., როდესაც აშშ-ის პრეზიდენტი ჯორჯ ბუში სვამს კითხვას, თუ რატომ არ უჭერს საფრანგეთი მხარს ერაყის წინააღმდეგ საომარი ოპერაციების განხორციელებას, ის თავის მოსაზრებებს აგებს იმაზე, რომ საფრანგეთის მთავრობა ასეთ ქცევას მიიჩნევს საფრანგეთის ეროვნული ინტერესებისთვის ყველა სხვა ალტერნატივაზე მომგებიანად. თუმცა, ტრადიციული მიდგომა არ ითვალისწინებს ორგანიზაციულ და პიროვნებათაშორის ასპექტებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, მით უფრო, ისეთ მსხვილ ორგანიზაციულ სტრუქტურაში, როგორიცაა ეროვნული მთავრობა. გარდა ამისა, ტრადიციული მიდგომა ანგარიშს არ უწევს იდეოლოგიური მისწრაფებებისა და კონკრეტული ლიდერების ემოციური რეაქციების თავისებურებებს.

ამერიკელმა პოლიტოლოგმა გრეხემ ელისონმა თავის წიგნში "გადაწყვეტილების არსი" გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე ზემოქმედი ფაქტორების სამი განსხვავებული მიდგომა ჩამოაყალიბა. ამერიკელ მკვლევარებსვე ეკუთვნით მეოთხე მოდელიც, რომელიც ეფუძნება იმას, თუ როგორ ზემოქმედებენ გადაწყვეტილების მიღებაზე ლიდერის ემოციები, პიროვნული თვისებები, იდეოლოგიური მრწამსი და ინტელექტი. განვიხილოთ ისინი ცალ-ცალკე:

რაციონალური მიდგომა. ასეთი დასახელება მისცა ელისონმა გადაწყვეტილების შეფასების ტრადიციულ მეთოდს. ეს მიდგომა ეფუძნება იმ ვარაუდს, რომ სახელმწიფოს ამოცანები და მისი მოქმედებები ერთმანეთს ეთანხმება. როცა ასეთი შეთანხმება რეალურად არსებობს, სხვა სახელმწიფოს ამოცანების გაგება ამა თუ იმ კონფლიქტში ან რეგიონში, შესაძლებლობას იძლევა დადგინდეს მისი შესაძლო მოქმედებები. უფრო მეტიც, უცხო სახელმწიფოს განხორციელებული მოქმედებები, თუკი ისინი ამ სახელმწიფოს ამოცანებს შეესაბამებიან, მისი ინტერესების დადგენის კარგ ინდიკატორად გამოდგება. ამ პრინციპის მიხედვით, თავად აშშ-ის პოლიტიკური ანალიტიკოსები ხშირად აფასებენ ვაშინგტონის გადაწყვეტილებებს, იმ ვარაუდიდან გამომდინარე, რომ მისი ამოცანები და მოქმედებები ერთმანეთს ეთანხმება.

იმისათვის, რომ სახელმწიფოს მოქმედებები მის ამოცანებს შეესაბამებოდნენ, რამდენიმე პირობის შესრულებაა საჭირო:

1. სახელმწიფოს ლიდერებს ზუსტად უნდა ჰქონდეთ გაცნობიერებული, რაში მდგომარეობს მისი ქვეყნის სახელმწიფოებრივი ინტერესები და ამოცანები კონკრეტულ კონფლიქტსა და რეგიონში;
2. პირმა, რომელიც პასუხისმგებელია სახელმწიფოებრივ გადაწყვეტილებებზე, უნდა განსაზღვროს და შეაფასოს ყველა შესაძლო ალტერნატივა მათი პოზიტიური და ნეგატიური შედეგების გათვალისწინებით. ეს, თავის მხრივ, ითვალისწინებს ამ პირისა და მისი მრჩეველების მიერ ზუსტი ინფორმაციის ფლობას ამა თუ იმ მოქმედების შედეგებზე. ივარაუდება აგრეთვე, რომ არსებობს საჭირო დრო ამ ინფორმაციის მომზადებისთვის;
3. გადაწყვეტილების მიმღებმა პირმა უნდა აარჩიოს მოქმედების ის ხაზი, რომელიც არსებული სახელმწიფოებრივი ამოცანებისთვის საუკეთესო შედეგს მოიტანს.

თუ არც ერთი, ზემოთჩამოთვლილ პირობათაგან, არ სრულდება, ვარაუდი ამოცანებისა და მოქმედებების თანხვედრის თაობაზე, შესაძლოა, არასწორი აღმოჩნდეს. მაგ., გადაწყვეტილების მიღების პროცესს, რომელიც არ მოიცავს შესაძლო ალტერნატივების შეფასებას, ნაკლები შანსი აქვს, რომ დაგვირგვინდეს ისეთი გადაწყვეტილების არჩევით, რომელიც ყველაზე ხელსაყრელ შედეგს გამოიღებს. ასევე, თუ გადაწყვეტილების მიმღები არ ეფუძნება თავისი სახელმწიფოს მიწვეთრად ფორმულირებულ ეროვნულ ინტერესებს, მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება შეიძლება ეწინააღმდეგებოდეს ამ ინტერესებს.

ორგანიზაციულ-ქცევითი მიდგომა. ეს მიდგომა ეფუძნება წარმოდგენას სახელმწიფოზე, როგორც სხვადასხვა ორგანიზაციული სტრუქტურების კომპლექსზე. რაციონალური მიდგომისგან განსხვავებით, ამ მეთოდის მიზანია უპასუხოს კითხვას, რამდენად მჭიდროდ უკავშირდება სახელმწიფოს მოქმედებები მის ამოცანებს ან მისი (სახელმწიფოს) ლიდერების ინტერესებს. მაგალითად ორგანიზაციულ-ქცევითი მიდგომა ითვალისწინებს პასუხის გაცემას კითხვაზე, 2004 წლის ზაფხულში სამაჩაბლოს ტერიტორიაზე საომარი მოქმედებების განახლება რეაქცია იყო კრიზისზე თუ კრიზისამდე შემუ-

შავებული, წინასწარ დაგეგმილი ოპერაცია.

ორგანიზაციულ-ტექვეითი მიდგომის საფუძველში სხვა მოსაზრებებიც დევს:

- ❖ დეპარტამენტები და სამმართველოები ამუშავენ და იყენებენ მექანიზმებს, რომლებიც გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს საშუალებას აძლევს მიიღონ ამომწურავი ინფორმაცია მსოფლიოში მათ სფეროში მომხდარ მოვლენებზე.
- ❖ უმაღლესი თანამდებობის პირები ყოველთვის არ ფლობენ პროფესიონალურ ცოდნას, რომელიც საჭიროა ყველა შესაძლო ალტერნატივის განსაზღვრისა და მათი შედეგების შეფასებისთვის. შედეგად, ისინი იძულებულნი არიან დაეყრდნონ იმ დეპარტამენტებსა და სამმართველოებს, რომლებიც ამუშავენ მათთვის ალტერნატიულ გადაწყვეტილებებს და უზრუნველყოფენ მათ ინფორმაციით, რომელიც საჭიროა შესაძლო შედეგების შესაფასებლად.
- ❖ ხშირად, თუ ყველა შემთხვევაში არა, ალტერნატივის შერჩევა დაიყვანება იმ გადაწყვეტილებამდე, თუ რომელი დეპარტამენტისა თუ სამმართველოს შესაძლებლობების გამოყენებაა სასურველი. ამდენად, არჩევანის საგანია სხვადასხვა სამმართველოებისა თუ დეპარტამენტების ფუნქციები (მაგ: გადაწყვეტილება სამხედრო კონტინგენტის გამოყენებაზე ერავის წინააღმდეგ, ითვალისწინებს თავდაცვის სამინისტროს შესაძლებლობების გამოყენებას და ა.შ.).
- ❖ ბევრი, თუ ყველა პრობლემა არა, რომელთა გადაწყვეტა უხდება სახელმწიფოს უმაღლეს პირებს, რამდენიმე უწყების კომპეტენციაში შედის.

ამ მოსაზრებებს რამდენიმე დასკვნამდე მივყავართ. უპირველეს ყოვლისა, გადაწყვეტილების მიმღები პირები, ხშირად, მსოფლიოში მიმდინარე მოვლენებზე მსჯელობენ იმ ინფორმაციის მიხედვით, რომელსაც მათ სახელმწიფო უწყებები აწვდიან. ინფორმაციის ანალიზი და ინტერპრეტაცია დიდ დროს მოითხოვს. მონაცემების მიღებიდან იმ მომენტამდე, როცა ამ მონაცემებს გადაწყვეტილების მიმღებ პირს წარუდგენენ, შეიძლება რამდენიმე კვირაც გაივდეს. თუ ანალიზი სწრაფად ჩატარდა, გადაწყვეტილების მიმღებ პირს მეტი დრო რჩება ალტერნატივების შესარჩევად და მოვლენათა განვითარებაზე გავლენის მოსახდენად. უფრო მეტიც, დროის ფაქტორმა შეიძლება გავლენა მოახდინოს შესაძლო ალტერნატივების არჩე-

ვაზეც, რადგან კრიზისის საწყის სტადიაზე არჩევანი შესაძლოა უფრო ფართო იყოს, ვიდრე მომდევნო სტადიებზე. არც ის არის გამორიცხული, რომ უწყებები სხვადასხვა მიზეზების გამო (მაგ, დაუფინანსებლობის და ა.შ.) ვერ ფლობდნენ სრულყოფილ ინფორმაციას და ამდენად გადაწყვეტილების მიმღები პირიც გადაწყვეტილების მიღების დროს არასრულ ინფორმაციას ფლობდეს. ამასთან, როცა უწყებები იღებენ დავალებას, დაამუშაონ ალტერნატიული გადაწყვეტილებების პროექტები და შეაფასონ მათი შესაძლო შედეგები, მოსალოდნელია, რომ ყოველი უწყება წარმოადგენს და დაიცავს ისეთ გადაწყვეტილებას, რომელსაც იგი ყველაზე უკეთ იცნობს და რომლის რეალიზაციისთვის იგი ყველაზე კარგად არის მომზადებული. ანუ, ხშირად განსახილველი მოქმედებები სახელმწიფოს უმაღლესი თანამდებობის პირების გააზრებული არჩევანი კი არა, ამა თუ იმ უწყების გეგმაზომიერი და ყოველდღიური საქმიანობის ნაწილია (შედეგია).

სახელმწიფო-პოლიტიკური მიდგომა. სახელმწიფო-პოლიტიკური მიდგომის თანახმად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ის პიროვნებები, რომლებიც უშუალოდ მუშაობენ გადაწყვეტილების მიმღებ პირთან. ამ მიდგომის ძირითადი არსი გახლავთ ის, რომ გადაწყვეტილების მიმღები პირის მრჩეველები და ნდობით აღჭურვილი პირები ხშირად იყენებენ თავის გავლენას და ძალაუფლებას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. მათი გავლენა მით უფრო დიდია, თუ გადაწყვეტილების მიმღები პირი არაპროფესიონალია განსახილველ სფეროში. ამდენად, მიღებული გადაწყვეტილება შეიძლება იყოს არა იმდენად საუკეთესო არსებულ ალტერნატივათაგან, რამდენადაც – ხელსაყრელი - გადაწყვეტილების მიმღებ პერსონაზე გავლენის მქონე პირთა გარკვეული ჯგუფისთვის.

შემეცნებითი მიდგომა. ეს მიდგომა ძირითად ყურადღებას უთმობს საკუთრივ გადაწყვეტილების მიმღები პირის პიროვნებას. მის საფუძველში დევს მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ ამ პიროვნებას ახასიათებს ინტელექტუალური თვისებები, იდეოლოგიური შეხედულებები და ემოციური რეაქციები, რომლებიც შეიძლება გავლენა მოახდინოს შემდეგ მომენტებზე:

- ❖ პრობლემის ფორმულირებაზე. ხშირად პრობლემის ფორმულირება დიდ გავლენას ახდენს მისაღებ გადაწყვეტილებაზე.
- ❖ გადაწყვეტილების მიმღები პირის მიერ მისთვის წარდგენილი ინფორმაციისა და ალტერნატივების აღქმასა და შეფასებაზე.

ზოგჯერ, მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მიღების დროს, ლიდერი, გადაწყვეტილების მიმღები პირი, ფიქრობს იმაზე, თუ როგორ აისახება ამ გადაწყვეტილების შედეგები პირადად მასზე. მაგ., პრეზიდენტი შეიძლება ერიდებოდეს სხვა სახელმწიფოს მეთაურების თვალში სისუსტის გამოჩენას, რაც მას უბიძგებს უფრო მკვეთრი პოლიტიკური ნაბიჯებისკენ. ამავე მიდგომაში ეწერება ის შემთხვევა, როცა ხელისუფლების ყველა წევრი ერთ პოლიტიკურ ფილოსოფიას ან მსოფლმხედველობას იზიარებს, რაც ალტერნატიული მოსაზრებებისა და ვარიანტების სიმცირეს იწვევს და რაც უარყოფითად ისახება არსებული პრობლემის გადაჭრაზე.

დასკვნები. ჩვენს მიერ განხილული მიდგომები ხელს უწყობს არსებული გადაწყვეტილებების გაანალიზებას, იმის გაცნობიერებას, თუ რატომ და როგორ იქნა მიღებული რეალურად ესა თუ ის გადაწყვეტილება. ამასთან, არც ერთი ზემოთგანხილული მიდგომა არ არის ეფექტური სხვებისაგან მოწყვეტით. გადაწყვეტილების არსში გასარკვევად, უმეტესად, ოთხივე მეთოდის გამოყენებაა საჭირო. ეს მიდგომები დაგვეხმარება (რეალურ სამყაროში არსებული) სხვების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შედეგების პროგნოზირებაში.

23. მართვის ეფექტურობის შეფასების კრიტერიუმები

მართვის ეფექტურობის შეფასების კრიტერიუმები და მაჩვენებლები დიფერენცირდება სფეროების მიხედვით: სოციალური, ეკონომიკური, პოლიტიკური, სულიერ-კულტურული.

სოციალური მართვის ეფექტურობის კრიტერიუმებს მიეკუთვნება:

- ❖ შრომის ნაყოფიერების დონე, შეფარდებული შესაბამის სახეობებში მსოფლიო პარამეტრებთან;
- ❖ გავრცელებული მეთოდით დათვლილი ეროვნული სიმდიდრის ზრდის ტემპი და მასშტაბები;
- ❖ მოსახლეობის ცხოვრების დონე თითოეულ მოსახლეზე გათვლით და სხვადასხვა კატეგორიის შემოსავლების გათვალისწინებით, აგრეთვე, განვითარებული ქვეყნების სტანდარტებთან შეფარდებით;
- ❖ საზოგადოებრივი ურთიერთობების მოწესრიგებულობა და უსაფრთხოება და სხვა.

ეკონომიკურ კრიტერიუმებსა და მაჩვენებლებს მიეკუთვნება:

- ❖ ზრდის ტემპი;
- ❖ ერთობლივი ეროვნული შემოსავალი;
- ❖ შრომის ნაყოფიერების ზრდა და სხვა.

პოლიტიკური სფერო ხასიათდება შემდეგი კრიტერიუმებით:

- ❖ დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარებით;
- ❖ სამოქალაქო საზოგადოების არსებობით;
- ❖ საზოგადოებრივი საქმეების მართვაში მოსახლეობის მონაწილეობით და სხვა.

საზოგადოების სულიერ-კულტურული ცხოვრების მდგომარეობა, როგორც წესი, ფასდება მეცნიერების, კულტურის, განათლების დონით. მაგალითად, განვითარებულ ქვეყნებში საზოგადოების განვითარებისთვის განათლების სფეროში მისაღებია ისეთი მაჩვენებელი, როცა განათლების სფეროზე გასაწევი ხარჯები ბიუჯეტის 6%-ზე ნაკლებს არ შეადგენს. წინააღმდეგ შემთხვევაში შეუძლებელია საზოგადოების სტაგნაციის თავიდან აცილება.

მართვის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობის ეფექტურობის კრიტერიუმებს მიეკუთვნება:

- ❖ მართვის სტრუქტურებისა და თანამდებობის პირების ურთიერთობების ხასიათი და მოცულობა მოქალაქეებთან, მათ გაერთიანებებთან, შრომით კოლექტივებთან, მოსახლეობის სხვადასხვა ფენებთან;
- ❖ მართვის პროცესში და შედეგებში მოსახლეობისა და საზოგადოების მოთხოვნილებებისა და საჭიროებების ასახვა;
- ❖ მართვის სტრუქტურებისა და თანამდებობის პირების გადაწყვეტილებებისა და მოქმედებებში შესაბამისი ორგანოსა და თანამდებობის პირის სახელმწიფოებრივი პრესტიჟის დაცვის უზრუნველყოფა და სხვა.

24. ლიდერი და ხელმძღვანელის სტილი

ხელმძღვანელის ძირითადი ამოცანაა ჯგუფური საქმიანობისთვის ისეთი პირობების შექმნა, რომ ინდივიდებმა შეიტანონ თავისი წვლილი ჯგუფური მიზნის მიღწევაში მინიმალური ფინანსური, დროითი, მატერიალური დანახარჯებით.

მართვის ინგლისელი სპეციალისტები მაიკლ ვუდკოკი და დეივ ფრენსისი მენეჯერს შემდეგ მოთხოვნებს უყენებენ: საკუთარი თავის მართვის უნარი, ეთიკური პიროვნული ფასეულობები, ჩამოყალიბებული პიროვნული მიზნები, პიროვნული ზრდისა და განვითარებისკენ მუდმივი სწრაფვა, პრობლემების გადაწყვეტის უნარი, გამომგონებლობა და ინოვაციებისკენ სწრაფვა, გარშემოყრდენებზე გავლენის უნარი, მართვის თანამდროვე მეთოდების ცოდნა, მართვის უნარი, თანამშრომელთა განსწავლის და განვითარების უნარი, ეფექტური სამუშაო ჯგუფების ჩამოყალიბებისა და განვითარების უნარი.

ლიდერის მთავარ თვისებებში კნორინგი გამოყოფს მოქნილ არასტანდარტულ აზროვნებას, პიროვნების ქარიზმატულ თვისებებს და კოლექტივსა და ოპონენტებზე გავლენის მოხდენის ხელოვნების ფლობას. ამასთან, ეს თვისებები თავდაუზოგავი შრომითა და თვითგანვითარებით მიიღწევა.

ორგანიზაციის ხელმძღვანელობა თავისთავად არ ნიშნავს მის ლიდერობას. ბრძანებით ლიდერი არ ინიშნება, ლიდერი ფსიქოლოგიურად უნდა აღიარონ გარშემოყრდენებმა, როგორც ერთადერთი, ვისაც მათი მოთხოვნილებების დაკმაყოფილება და ერთი შეხედვით გამოუვალი სიტუაციიდან შეუძლია გამოსავლის პოვნა. ამდენად, ლიდერი ხდება ის, ვინც საკუთარი ნებით აიღო თავზე იმაზე მეტი პასუხისმგებლობა, ვიდრე თანამდებობრივად ეკუთვნის.

ლიდერს სხვადასხვა ისტორიულ ეპოქებში საერთო, უნივერსალური, ფუნქციები ეკისრებოდა:

– დიაგნოსტიკური – ხალხი ლიდერისგან ელოდება პოლიტიკური სიტუაციის ავტორიტეტულ, ზუსტ და დროულ შეფასებას;

– სტრატეგიული – ხალხი ლიდერისგან ელოდება საზოგადოებაში შექმნილი სიტუაციის შესაბამისი კურსის ჩამოყალიბებას;

– ინტეგრაციული – ხალხი ლიდერისგან ელოდება იმგვარი ატმოსფეროს შექმნას, რომელშიც სხვადასხვა საზოგადოებრივი ჯგუფები შეძლებენ ერთ ორგანიზმად არსებობას.

ლიდერისთვის აუცილებელ თვისებებად მიჩნეულია:

- ❖ თავის მოღვაწეობაში აკუმულირება მოახდინოს და ადეკვატურად ასახოს ფართე მასების ინტერესები;
- ❖ დაუქვემდებაროს გარშემოყოყნები თავის ნებას;
- ❖ თავის თავზე აიღოს ინიციატივა და პასუხისმგებლობა საკუთარ და თავისი მომხრეების პოლიტიკურ ქმედებებზე;
- ❖ მუდმივად წამოაყენოს ახალი პოლიტიკური იდეები და დახვეწოს ძველი;
- ❖ ჩამოაყალიბოს პოლიტიკური მოქმედებების ერთიანი პროგრამა;
- ❖ იბრძოდოს თავისი პროგრამის რეალიზაციისთვის;
- ❖ პოლიტიკური სიტუაციის ნებისმიერი ცვლილებიდან ნახოს მოგება;
- ❖ მიიღოს საჭირო გადაწყვეტილებები საჭირო დროს.

ლიდერს შეუძლია გავლენის მოხდენა ცალკეული ადამიანების ქცევებზე და მათი გაერთიანება, მათი ძალისხმევის მიმართვა ორგანიზაციის მიზნების მისაღწევად.

ხელმძღვანელობის და ლიდერობის საფუძველია გავლენა და ძალაუფლება.

გავლენა არის ერთი ინდივიდის ქცევა, რომელსაც გარკვეული ცვლილებები შეაქვს მეორე ინდივიდის ქცევაში, ურთიერთობებში, შეგრძნებებში. ასეთი ზემოქმედების საშუალებები ფორმის მიხედვით სხვადასხვაგვარია: თხოვნა, იდეების გამოთქმა, გათავისუფლების მუქარა და ა.შ.

არსებობს გავლენის ორი ფორმა, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელია შემსრულებელი განაწყო აქტიური თანამშრომლობისკენ – ეს არის დარწმუნება და თანამშრომლების მონაწილეობა მართვის პროცესში.

ძალაუფლება არის სხვა ადამიანების ქცევაზე ზემოქმედების საშუალება. თუ ხელმძღვანელს არ აქვს საკმარისი ძალაუფლება, რათა გავლენა მოახდინოს იმ თანამშრომლების ქცევაზე, ვისზეც დამოკიდებულია მისი საქმიანობის ეფექტურობა, მაშინ იგი ვერ შეძლებს ეფექტურად უხელმძღვანელოს ორგანიზაციას. ძალაუფლების გარეშე არ არსებობს ორგანიზაცია და წესრიგი. თუმცა, გავლენა და ძალაუფლება თანაბრად არის დამოკიდებული პიროვნებაზე. ვისზეც ვზემოქმედებთ, არსებულ სიტუაციაზე და ხელმძღვანელის უნარზე. ამასთან, ნებისმიერ ორგანიზაციაში, თავის მხრივ, თანამშრომლებიც ახდენენ გარკვეულ გავლენას ხელმძღვანელებზე.

ძალაუფლებამ შეიძლება მიიღოს სხვადასხვა ფორმები. ფრენისა და რეივენის კლასიფიკაციის თანახმად არსებობს ხელისუფლების ხუთი ძირითადი ფორმა:

- ❖ იძულებაზე დამყარებული ხელისუფლება. შემსრულებელი დარწმუნებულია, რომ ხელმძღვანელს შეუძლია მისი დასჯა.
- ❖ ჯილდოზე (საზღაურზე) დამყარებული ხელისუფლება. შემსრულებელი დარწმუნებულია, რომ ხელმძღვანელს შეუძლია დააკმაყოფილოს მისი საარსებო მოთხოვნილებები ან მიანიჭოს სიამოვნება.
- ❖ კანონიერი ხელისუფლება. შემსრულებელი დარწმუნებულია, რომ ხელმძღვანელს აქვს ბრძანებების გაცემის უფლება და შემსრულებლის ვალია მას დაემორჩილოს. კანონიერ ძალაუფლებას ხშირად ტრადიციულ ძალაუფლებას უწოდებენ.
- ❖ ეტალონური ხელისუფლება (მაგალითის ძალაუფლება). გავლენის მოქმედის, ზემოქმედის თვისებები იმდენად მიმზიდველია შემსრულებლისთვის, რომ მასაც სურს იყოს ისეთი, როგორიც ზემოქმედი.
- ❖ ექსპერტული ხელისუფლება. შემსრულებელი დარწმუნებულია, რომ ზემოქმედს, გავლენის მომხდენს აქვს ისეთი სპეციალური ცოდნა, რომელიც მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილების საშუალებას მისცემს.

თვისებები, რომლებიც უნდა ახასიათებდეს ეფექტურ ხელმძღვანელს

თვისებებს, რომლებიც უნდა ახასიათებდეს ეფექტურ ხელმძღვანელს სპეციალისტთა უმრავლესობა სამ ჯგუფად ყოფს:

- ❖ პროფესიონალური;
- ❖ პიროვნული;
- ❖ საქმიანი.

პროფესიონალურ თვისებებს შორის ყველაზე ხშირად გამოიყოფა:

- ❖ განათლების მაღალ დონე, მართვის გამოცდილება, კომპეტენტურობა;
- ❖ სამუშაოს დაგეგმვის უნარი;
- ❖ მუშაობის ახალი ფორმებისა და მეთოდების ძიება;
- ❖ გუნდში (გუნდური) მუშაობის უნარი;
- ❖ სხვა ხელმძღვანელებთან ურთიერთობის აწყოების უნარი;
- ❖ გადაწყვეტილების ოპერატიულად მიღების და პასუხისმგებლობის თავის თავზე აღების უნარი.

პიროვნულ თვისებებს მიეკუთვნება:

- ❖ ფიზიკური და ფსიქოლოგიური ჯანმრთელობა;
- ❖ ყურადღება ადამიანთა მიმართ, ადამიანებთან, როგორც პიროვნებებთან ურთიერთობა;
- ❖ საკუთარი შესაძლებლობების რწმენა და ოპტიმიზმი;
- ❖ საკუთარი თავის მართვის უნარი;
- ❖ მაღალი მორალური სტანდარტები.

საქმიან თვისებებს შეიძლება მივაკუთვნოთ:

- ❖ მისწრაფება ლიდერობისადმი;
- ❖ კომუნიკაბელურობა;
- ❖ ინიციატივიანობა;
- ❖ ოპერატიულობა პრობლემის გადაჭრის დროს;
- ❖ მიზანდასახულობა;
- ❖ ღიაობა ახალი იდეებისთვის.

მართვის თეორიის ახალი მიმართულებები ძირითად ყურადღებას უთმობენ ლიდერის უნარს – შექმნას პრობლემის გადაწყვეტის ახალი ხედვა და შთააგონოს თანამშრომლები მიზნის მისაღწევად.

მართვის თეორიაში ეფექტური ლიდერობის განსაზღვრელი ფაქტორების დადგენის სამი მიმართულება არსებობს:

- ❖ პიროვნული თვისებების პოზიციებიდან ანუ როცა ლიდერის ეფექტიანობას განსაზღვრავს პიროვნული თვისებები;
- ❖ ქცევითი მიმართულება – რომლის თანახმადაც მართვის ეფექტურობა განისაზღვრება თანამშრომლებთან ურთიერთობის მისეული მანერით.
- ❖ სიტუაციური მიმართულება /მეთოდი/ – ეფექტური მართვისთვის ხელმძღვანელის ქცევის სტილი კონკრეტულ სიტუაციებს უნდა შეესაბამებოდეს, ე.ი. სიტუაციისა და მიხედვით უნდა იცვლებოდეს.

ხელმძღვანელის როლები. როლი არის სამუშაოს ხასიათით განსაზღვრული მოქმედებებისა და ქცევების ნაკრები. ხელმძღვანელები სხვადასხვა როლს ასრულებენ. მათი კლასიფიკაცია და აღწერა პირველად მოგვცა გ. მინცბერგმა. მისი კლასიფიკაციის თანახმად გამოიყოფა სამი მსხვილი კატეგორია: პიროვნებათაშორისი, საინფორმაციო და გადაწყვეტილების მი(მ)ღების როლები.

პიროვნებათაშორისი როლებს მიეკუთვნება:

- ❖ მთავარი ხელმძღვანელი – სიმბოლური მეთაური, რომლის მოვალეობებია სამართლებრივი ან სოციალური ვალდებულებების შესრულება;
- ❖ ლიდერი – პასუხისმგებელი თანამშრომელთა მოტივირებასა და აქტიურობაზე; თანამშრომელთა შერჩევისა და მომზადებაზე და მასთან დაკავშირებულ მოვალეობებზე;
- ❖ დამაკავშირებელი რგოლი – უზრუნველყოფს გარე კონტაქტებისა და ინფორმაციის წყაროების თვითგანვითარებადი ქსელის მუშაობას.

ხელმძღვანელის საინფორმაციო როლები:

- ❖ ინფორმაციის მიმღები – ეძებს და მოიპოვებს სპეციალურ, სპეციფიურ მრავალფეროვან ინფორმაციებს (ძირითადად, მიმდინარეს), რომლებსაც წარმატებით იყენებს საკუთარი საქმის ინტერესებიდან გამომდინარე; იგი ორგანიზაციაში შემოსული შიდა და გარე ინფორმაციის ცენტრალური ნერვია;
- ❖ ინფორმაციის გამავრცელებელი – ორგანიზაციის წევრებს გადასცემს შემოსულ ინფორმაციას;
- ❖ წარმომადგენელი – გადასცემს ინფორმაციას ორგანიზაციის საგარეო კონტაქტებისთვის ორგანიზაციის გეგმების, პოლიტიკის, მოქმედებების, მუშაობის შედეგების თაობაზე, მოღვაწეობს როგორც მოცემული სფეროს ექსპერტი.

ხელმძღვანელის როლები, რომლებიც დაკავშირებულია გადაწყვეტილების მიღებასთან

- ❖ მეწარმე – ორგანიზაციის შიგნით და მის გარეთ ეძებს რესურსებსა და შესაძლებლობებს, ამუშავებს და ამოქმედებს ორგანიზაციის დახვეწის, სრულყოფის პროექტებს, აკონტროლებს ცალკეული პროექტების დამუშავებას;
- ❖ დარღვევების აღმოფხვრელი – მან უნდა შეიტანოს კორექტივები, როცა ორგანიზაცია დგება მნიშვნელოვანი და მოულოდნელი დარღვევების წინაშე;
- ❖ რესურსების გამანაწილებელი – პასუხისმგებელია ორგანიზაციის ყველა სახის რესურსის განაწილებაზე;
- ❖ მოლაპარაკებების წარმმართველი – წარმომადგენს ორგანიზაციას ყველა მნიშვნელოვან მოლაპარაკებაზე.

მკვლევარები ადასტურებენ, რომ ხელმძღვანელებად არ იბადებიან, ხელმძღვანელებად ყალიბდებიან პრაქტიკის პროცესში. თუმცა, მართვის ხელოვნება, თავდაპირველად, სასურველია თეორიულად ავითვისოთ და არა ცდებისა და შეცდომების მეთოდით.

მართვის იერარქიაში არსებული ადგილის ანუ ფუნქციებისა და თანამდებობრივ ვერტიკალზე განლაგების მიხედვით გამოიყოფა ხელმძღვანელის სამი ტიპი:

- ❖ უმაღლესი რანგის ხელმძღვანელები (მაგ., ბიზნესში – დირექტორთა საბჭოს თავმჯდომარე, არმიაში – გენერალი, სახელმწიფო მოღვაწეთა წრეში – მინისტრი და ა.შ.) ისინი

განსაზღვრავენ ორგანიზაციის მისიას, მიზნებს, პოლიტიკას, ფასეულობებს და მოქმედების ძირითად სტანდარტებს, მართვის სტრუქტურასა და სისტემას; ისინი ზოგად სტრატეგიულ ხელმძღვანელობას ახორციელებენ. ისინი მმართველი პერსონალის 3-7%-ს შეადგენენ;

- ❖ საშუალო რანგის ხელმძღვანელები (მაგ., ბიზნესში – განყოფილების გამგე, არმიაში – ლეიტენანტიდან პოლკოვნიკამდე). ისინი უწევენ კოორდინირებას და აკონტროლებენ საშუალო რგოლის ხელმძღვანელების მუშაობას. ამასთან ერთად, ისინი ამზადებენ ინფორმაციას იმ გადაწყვეტილებებისთვის, რომლებსაც უმაღლესი რანგის ხელმძღვანელები იღებენ. საშუალო დონე, მთელი მმართველი პერსონალის თითქმის 50-60%-ს შეადგენს;
- ❖ ქვედა რგოლის ხელმძღვანელები – ძირითადად ახორციელებენ კონტროლს სამეწარმეო დავალებების შესრულებაზე თანამშრომელთა მიერ. ისინი შეადგენენ ხელმძღვანელთა კორპუსის დიდ ნაწილს. მმართველთა ქვედა დონეს მიეკუთვნებიან ისინი, ვის დაქვემდებარებაშიც ძირითადად არიან მოხელეები, რომელთაც შემსრულებლის ფუნქცია აკისრიათ.

ჰორიზონტალური პრინციპის გამოყენების დროს მმართველი პერსონალის დაყოფა ხდება ფუნქციების მიხედვით.

ტექნოლოგიური პრინციპი ითვალისწინებს შესასრულებელი სამუშაოს სახეებსა და სირთულეს. ამ კრიტერიუმის თანახმად, მმართველობითი აპარატის შემადგენლობაში სამი კატეგორიის მოხელეებს გამოყოფენ:

- ❖ ხელმძღვანელები: მართვის პროცესის ტექნოლოგიის თვალსაზრისით ხელმძღვანელების ამოცანა, უპირველეს ყოვლისა, არის გადაწყვეტილების მიღება და მისი პრაქტიკული რეალიზაციის ორგანიზება
- ❖ სპეციალისტები: სპეციალისტები ახორციელებენ გადაწყვეტილების ვარიანტების პროექტირებასა და დამუშავებას
- ❖ მოსამსახურეები: მოსამსახურეები კი ძირითადად დაკავებული არიან მართვის პროცესის ინფორმაციული უზრუნველყოფით.

ორგანიზაციაზე საერთო (ზოგადი) გავლენის მხრივ გამოიყოფა შემდეგი ტიპის შედეგები:

- ❖ აქტიური რეფორმატორი – აქტიურად ზემოქმედებს მართვის ყველა პროცესზე და ცდილობს გარდაქმნას, დახვეწოს ისინი ახალი მეთოდებისა და ტექნოლოგიების საფუძველზე, ორგანიზაციის ეფექტურობის ამაღლების მიზნით;
- ❖ შემსრულებელი – მოქმედებების დროს ზუსტად იფარგლება ზემდგომი ხელმძღვანელების მითითებებით; მისი აზრით, ხელქვეითის ნებისმიერი ინიციატივა პოტენციურად საშიშია;
- ❖ კონფორმისტი – უსიტყვოდ იღებს და ასრულებს თავისი ხელმძღვანელის ყველა მითითებას (ან ორგანიზაციაში ყველაზე გავლენიანი მიკროჯგუფის), არ შეუძლია გამოთქვას და დაიცვას კომპანიის ინტერესებისთვის გამოსადეგი საკუთარი მოსაზრებები, შეხედულებებს იცვლის სხვისი აზრის გათვალისწინებით;
- ❖ დამანგრეველი – თავისი მოუშადებლობით ან სუბიექტური ინტერესებიდან გამომდინარე ანგრევს ორგანიზაციის მართვის ჩამოყალიბებულ სისტემასა და კულტურას.

ხელმძღვანელის სტილი

ხელმძღვანელობის სტილი არის ხელმძღვანელის თანამშრომლებთან ურთიერთობის ჩამოყალიბებული მანერა, მათზე ზემოქმედებისა და ორგანიზაციის მიზნების მისაღწევად მათი მოტივირების მიზნით.

დუგლას მაკრეგორის თანახმად, უმთავრესი მამოძრავებელი მართვის პროცესში ხელმძღვანელის სურვილია. საბოლოო ჯამში, ყოველთვის აღმოჩნდება, რომ თუ ხელმძღვანელს თავიდანვე სჯეროდა, რომ მისი თანამშრომლები დაძლევენ დასახულ ამოცანას, ასეც ხდებოდა. ამ კანონზომიერების ახსნა ქვეცნობიერის სფეროში დევს. თუ ღიღერი აბსოლუტურად დარწმუნებულია მათში, ვინც მას მიჰყვება, ვინც მის გვერდით დგას, ის ქვეცნობიერად მართავს ისე, რომ გააუმჯობესოს მათი მოღვაწეობა.

მართვის თეორიაში პოპულარულია ამერიკელი მეცნიერების რ. ბლეიკისა და დ. მოუტის მართვის ბადე, რომელიც მართვის ხუთ ძირითად სტილს მოიცავს. ამ ბადის ვერტიკალური ღერძი ახდენს „ადამიანზე ზრუნვის“ რანჟირებას 1-დან 9-მდე შკალით. პორიზონტალური კი „ორგანიზაციაზე ზრუნვის“ რანჟირებას

შკალაზე 1-დან 9-მდე. მართვის სტილი განისაზღვრება ორივე ამ კრიტერიუმით. ბლეიკი და მოუტი შემდეგნაირად აღწერენ ბადის ცენტრალურ და ოთხ განაპირა პოზიციას:

1.1.– სიღარიბის წინაშე შიში. ხელმძღვანელს მინიმალური ძალისხმევა სჭირდება, რომ მიადწიოს სამუშაოს შესრულების იმ დონეს, რომელიც მას თავიდან ააცილებს თანამშრომელთა სამსახურიდან გათავისუფლებას;

9 – დასვენების სახლი. ხელმძღვანელი აქცენტს აკეთებს თბილ ადამიანურ ურთიერთობებზე, მაგრამ ნაკლებად ზრუნავს ამოცანის ეფექტურ შესრულებაზე;

9.1. – ავტორიტეტი – თანამშრომლები. ხელმძღვანელი ზრუნავს სამუშაოს ეფექტურობაზე, მაგრამ ნაკლებ ყურადღებას აქცევს თანამშრომელთა მორალურ განწყობებს.

5.5. – ორგანიზაცია. ხელმძღვანელი აღწევს შესასრულებელი სამუშაოს მისაღებ დონეს იმით, რომ ნახულობს ბალანსს ეფექტურობასა და კარგ მორალურ განწყობას შორის;

9.9. – გუნდი. ეფექტურობისა და თანამშრომელთა მიმართ გამორჩეული ყურადღების წყალობით ხელმძღვანელი აღწევს იმას, რომ თანამშრომლები შეგნებულად არიან ორიენტირებული ორგანიზაციის მიზნების შესრულებაზე, რაც უზრუნველყოფს ეფექტურობისა და ურთიერთობების მაღალ დონეს. სწორედ მართვის ამ სტილს მიიჩნევენ ავტორები ოპტიმალურად.

აქვე განვიხილავთ მართვის თეორიაში ცნობილ კიდევ რამდენიმე მოდელს:

ფიდლერის სიტუაციური მოდელი აქცენტს აკეთებს სიტუაციებზე და გამოკვეთს ხელმძღვანელის ქცევის სტილის განმსაზღვრელ სამ ფაქტორს: ურთიერთობები ხელმძღვანელსა და კოლექტივის წევრებს შორის, რომლებიც შეიძლება იყოს კარგი ან ცუდი; ამოცანების სტრუქტურა, რომლებიც შეიძლება იყოს ნათლად ფორმულირებული და სტრუქტურირებული ან პირიქით, ბუნდოვანი და არასტრუქტურირებული; ძალაუფლების მოცულობა, რომელიც დაკავშირებულია ხელმძღვანელის თანამდებობასთან და რომელიც შეიძლება იყოს პატარა ან

დიდი. ამ სამი ფაქტორის სხვადასხვა შეთავსებები იძლევა ხელმძღვანელობის სტილის რვა პოტენციურ სიტუაციას.

პ. ხერსისა და კ. ბლანშარის ცხოვრებისეული ციკლის თეორია, რომლის თანახმადაც ლიდერის სტილის ეფექტურობა დამოკიდებულია შემსრულებლის "სიმწიფეზე". "სიმწიფე" განისაზღვრება საკუთარ ქმედებებზე პასუხისმგებლობის აღების უნარით, დასახული ამოცანების მიღწევის სურვილით, განათლებითა და გამოცდილებით. ის მკლავდება ამოცანის შესრულების დროს. ხელმძღვანელს შეუძლია შეცვალოს თავისი ქცევა პიროვნების ან ჯგუფის შედარებითი "სიმწიფის" მიხედვით.

გრუმი-იეტონის ხელმძღვანელის მიერ გადაწყვეტილების მიღების მოდელი. ავტორების აზრით, არსებობს ხელმძღვანელობის ხუთი სტილი, რომელთა გამოყენება ხელმძღვანელს შეუძლია იმისდა მიხედვით, თუ რა ხარისხით არიან ჩართულები ხელქვეითები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში:

- ა) მოცემულ სიტუაციაში თქვენს ხელთ არსებული ინფორმაციის გამოყენებით თქვენ თავად წყვეტთ პრობლემას ან იღებთ გადაწყვეტილებას.
- ბ) თქვენ იღებთ ინფორმაციას თქვენი ხელქვეითებისგან და შემდეგ თავად წყვეტთ პრობლემას. ინფორმაციის მიღებისას თქვენ შეგიძლიათ უთხრათ ან არ უთხრათ ხელქვეითებს პრობლემის არსი. თქვენი ხელქვეითების როლი გადაწყვეტილების მიღებაში მდგომარეობს საჭირო ინფორმაციის მოწოდებაში და არა ალტერნატიული გადაწყვეტილებების ძიებასა ან შეფასებაში.
- გ) თქვენ უხსნით პრობლემის არსს ინდივიდუალურად იმ ხელქვეითებს, ვისაც იგი ეხება და ისმენთ მათ იდეებსა და მოსაზრებებს, მაგრამ არ კრებთ მათ ერთ ჯგუფად. შემდეგ თქვენ იღებთ გადაწყვეტილებას, რომელიც ასახავს ან არ ასახავს თქვენი ხელქვეითების გავლენას.
- დ) თქვენ უხსნით პრობლემის არსს თქვენი ხელქვეითების ჯგუფს და მთელი კოლექტივი ისმენს იდეებსა და წინადადებებს. შემდეგ თქვენ იღებთ გადაწყვეტილებას, რომელიც ასახავს ან არ ასახავს თქვენი ხელქვეითების გავლენას.
- ე) თქვენ უხსნით პრობლემის არსს თქვენი ხელქვეითების ჯგუფს. თქვენ ერთად პოულობთ და აფასებთ ალტერნატივებს და ცდილობთ მიაღწიოთ კონსენსუსს ალტერნა-

ტივის შერჩევისას. თქვენ არ ცდილობთ ზემოქმედება მოახდინოთ ჯგუფზე, რათა მან მიიღოს თქვენი გადაწყვეტილება, არამედ მზად ხართ მიიღოთ და შეასრულოთ ნებისმიერი გადაწყვეტილება, რომელსაც მთელი ჯგუფი მიიჩნევს ყველაზე მისაღებად.

ზემოთქმულთან ერთად, ლიდერს გამოარჩევს არაერთი სხვა, ინდივიდუალური, მხოლოდ მისთვის დამახასიათებელი თვისება. მთლიანობაში, ლიდერისთვის დამახასიათებელი უნივერსალური და ინდივიდუალური თვისებები აყალიბებენ ლიდერის სტილს.

ლიდერის ამა თუ იმ სტილს აყალიბებს არა მხოლოდ სუბიექტური ფაქტორები, არამედ ობიექტური სოციალური ფაქტორებიც. მათ შორის, მაგ., კულტუროლოგიური ფაქტორები – პოლიტიკოსზე გავლენას ახდენს საზოგადოებაში დომინირებული პოლიტიკური სისტემის ტიპი (კულტურის პატრიარქალური ტიპი აჩენს ლიდერს-მამას, ლიდერს-გმირს; ქვეშევრდომული ტიპი – ლიდერს-ბელადს; ლიდერს-პატრონს; აქტიური – ლიდერს-ჩინოვნიკს, ლიდერს-მსახურს); სიტუაციური ფაქტორები – სიტუაციის როლი განპირობებულია მისი გავლენით ლიდერის ფორმირების პირობებზე (ომის სიტუაცია, კრიზისი ხელს უწყობს მკაცრი, ხისტი ტიპის პიროვნების შექმნას); ხელისუფლების პირველი რიგის ამოცანებისა და მიზნების ჩამოყალიბებაზე; იმ ჩარჩოების შექმნაზე, რომელშიც ლიდერს მოუწევს მოქმედება და ა.შ.

თუ სტილს განვიხილავთ პოლიტიკოსის თავის მოვალეობებთან დამოკიდებულების პრიზმაში, როგორც ამას გვთავაზობს ჯ. ბაუერი, გამოიყოფა ოთხი ტიპი:

- ❖ აქტიურ-პოზიტიური სტილი, რომელიც ორიენტირებულია საზოგადო კეთილდღეობისთვის პროდუქტიულ, შედეგიან მოღვაწეობაზე;
- ❖ აქტიურ-ნეგატიური სტილის შემთხვევაში პოლიტიკოსის მოღვაწეობაში დომინირებს პირადი მოტივები და საზოგადოების საჭიროებებზე საკუთარი პატივმოყვარეობის წინ დაყენება;
- ❖ პასიურ-პოზიტიურ სტილს ახასიათებს პოლიტიკოსის დამოკიდებულება ჯგუფურ, ეიწრო-პარტიულ ინტერესებზე, ჩამოყალიბებული სტანდარტების ერთგულება და ამ სტანდარ-

რტებისა და ფასეულობების რეალიზებისკენ სწრაფვა;

- ❖ პასიურ-ნეგატიური სტილის ლიდერისთვის დამახასიათებელია თავისი ფუნქციების მინიმალური ხარისხით შესრულება.

ხოლო ლიდერის თავის გარემოცვასთან დამოკიდებულების მხრივ გამოიყოფა:

- ❖ ავტორიტარული სტილი (გულისხმობს ერთპიროვნულ ზემოქმედებას, რომელიც დაფუძნებულია ძალის გამოყენების მუქარაზე, დასჯაზე);
- ❖ დემოკრატიული სტილი (ამ შემთხვევაში ლიდერს ახასიათებს თავისი გარემოცვის ინტერესებისა და იდეების გათვალისწინება, მათი ჩართვა მართვის პროცესში).

ლიდერის მიერ პოლიტიკური კურსის განხორციელების დროს გამოყენებული მეთოდების გათვალისწინებით გამოყოფა:

- ❖ კონსერვატიული სტილი. კონსერვატორი ლიდერი ორიენტირებულია მართვის ადრე ჩამოყალიბებული ნორმებისა და ტრადიციების გამოყენებაზე. მისი ძლიერი მხარეებია საქმისადმი ერთგულება, ყურადღებრიანობა, თავდაპირველობა, სიმტკიცე, გამძლეობა, შემწყნარებლობა, გარემოებების წინასწარ განჭვრეტის უნარი. სუსტ მხარეებს კი მიეკუთვნება წვრილმანებზე ყურადღების აქცენტირება, მომქანცველობა გარემომყოფთათვის;
- ❖ ინიციატივანი სტილის ლიდერი მართვის საყოველთაოდ მიღებული წესების ჩარჩოებიდან გამოდის და თავის, ინდივიდუალურ წესებს ქმნის. მას ახასიათებს, ერთის მხრივ, სიმამაცე, გამბედაობა, მიზანდასახულობა, მეორეს მხრივ, თანაგრძნობის უნარის დეფიციტი, გადაჭარბებული მომთხოვნელობა, იმპულსურობა, ზომაზე მეტი უფლებების აღების სურვილი. ინიციატივანი სტილი, თავის მხრივ, ორი ფორმით არის ცნობილი:

– რეფორმატორი ლიდერი – ამ შემთხვევაში ლიდერის მიზანია არსებული პოლიტიკური რეალობის გარდაქმნა ევოლუციური გზით;

– რევოლუციური ლიდერი, რომლის მიზანია პრინციპულად განსხვავებულ საზოგადოებრივ სისტემაზე გადასვლა.

25. “უბრალო” და კლასიფიცირებული სახელმწიფო სამსახური

სახელმწიფო მოსამსახურეები არიან პირები, რომლებსაც უკავიათ გარკვეული თანამდებობა. თანამდებობა არის პირველადი ორგანიზაციული ერთეული მართვის სტრუქტურაში, რომელიც ახასიათებს მისი მფლობელი პირის როლს და უფლებამოსილებებს. მოსამსახურეები მუშაობენ სხვადასხვა კერძო და სახელმწიფო ორგანოებსა და დაწესებულებებში, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებში.

საზოგადოებაში განსაკუთრებული ადგილი უკავია სახელმწიფო სამსახურს. ეს არის მოღვაწეობის ისეთი სახე, რომელსაც აქვს საჯარო ხასიათი და რეგულირდება ძირითადად არა შრომის, არამედ ადმინისტრაციული სამართლით. სახელმწიფო სამსახური ერთიანი ინსტიტუტია, რომელიც ემსახურება ზოგადად სახელმწიფოს და არა ცალკეულ კოლექტივებს, გაერთიანებებსა თუ პირებს. სახელმწიფო მოხელეებს უკავიათ სახელმწიფო თანამდებობა. ეს არის სახელმწიფო მართვის სტრუქტურის საბაზო საშტატო ერთეული.

განარჩევენ “ჩვეულებრივ” და “კლასიფიცირებულ” სახელმწიფო სამსახურს. მოხელეთა რაოდენობა, რომლებიც იმყოფებიან კლასიფიცირებულ სახელმწიფო სამსახურში, შედარებით მცირეა. ზოგიერთ ქვეყანაში მას ეწოდება საჯარო, სხვა ქვეყნებში – სამოქალაქო ან ფედერალური სახელმწიფო სამსახური. გამოიყოფა, აგრეთვე, ფედერაციის სუბიექტის და მუნიციპალური სამსახურები.

სახელმწიფო მართვაში მონაწილეობენ კლასიფიცირებული სახელმწიფო მოხელეები, ე.ი. ისინი ვისაც აქვთ საკლასო ჩინები, რანგები, წოდებები, რომლებზეც გარკვეულწილად დამოკიდებულია მათი უფლებამოსილებები და მატერიალური მდგომარეობა. განსაკუთრებულ კატეგორიად უნდა გამოიყოს პირები, რომლებიც იმყოფებიან უმაღლეს სახელმწიფო პოსტებზე (პრემიერ-მინისტრი, მინისტრები, პარლამენტის თავმჯდომარე და სხვა). ამისდა მიხედვით განირჩევა პოლიტიკური და ადმინისტრაციული თანამდებობები.

საკლასო ჩინების რიცხვი სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვაა, მაგ. დიდ ბრიტანეთში – 4, იაპონიაში – 15. გამოყოფენ ადმინისტრატორების, პროფესიონალების, შემსრულებლების და სხვა კლასებს. ევროკავშირის ორგანოებში გამოყოფა ოთხი კატეგორია თანამდებობრივი უფლებამოსილებების შესაბამისად: “A” – ადმინისტრაციული პერსონალი და კონსულტანტები; “B” – შემსრულებლები; “C” – კანცელარიის შემადგენლობა; “D” – მომსახურე პერსონალი. ევროპის საბჭოსა და ნატოში ასეთი სამი კატეგორიაა. არის კატეგორია “L” – რომელიც მოიცავს თარჯიმნებს, როგორც წესი, სახელმწიფო მოხელეების რიცხვში არ მიითვლება მინისტრები. ისინი ითვლებიან პოლიტიკურ მოღვაწეებად, უკავიათ არა ადმინისტრაციული, არამედ პოლიტიკური თანამდებობები.

სახელმწიფო სამსახურის ინსტიტუტისთვის მნიშვნელოვანია თანამდებობის პირის ცნება. ეს არის სახელმწიფო მოხელე, რომელიც მუდმივად, დროებით ან სპეციალური რწმუნებით ახორციელებს ხელისუფლების წარმომადგენლის ფუნქციას. ისინი ასრულებენ ორგანიზაციულ-განმკარგულებელ ან ადმინისტრაციულ-სამეურნეო ფუნქციებს. სახელმწიფო მოხელეები შეიძლება ეკუთვნოდნენ კლასიფიცირებულ სახელმწიფო სამსახურს ან არა. კლასიფიცირებულ სახელმწიფო სამსახურში თანამდებობის დაკავება ხდება დანიშვნის, ატესტაციის ან კონკურსის გზით. ჩინოვნიკებს ანუ პირებს, რომლებიც მიეკუთვნებიან კლასიფიცირებულ სახელმწიფო სამსახურს, აქვთ შეუცვლელობის (*მოუხსნელობის*) პრივილეგია: ისინი რჩებიან სამსახურში ხელისუფლებაში პარტიის შეცვლის, ახალი მთავრობის შექმნის და მინისტრთა ცვლის მიუხედავად. თუმცა, ზოგიერთი მაღალი თანამდებობის ჩინოვნიკი იცვლება, განსაკუთრებით თუ ისინი პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრის, მინისტრების პირადი თანამშრომლები არიან ან თუ ამ თანამდებობებს აქვთ პოლიტიკური ხასიათი. ამ შემთხვევაში, ამერიკული ტერმინოლოგიით, თანამდებობაზე დანიშვნისას მოქმედებს არა “დამსახურების სისტემა” (კონკურსი), არამედ “ნადავლის სისტემა”: ახალი პრეზიდენტი ან მთავრობა, რომელსაც აყალიბებს ხელისუფლებაში მოსული პარტია, ცვლის ბევრ თანამდებობის პირს (მათ შორის გუბერნატორებს ფედერაციის სუბიექტებში ან ოლქებში, თუ ისინი არჩევითი არ არიან), მაგრამ მაგ., მინისტრის მოადგილეები, ტრადიციულად, რჩებიან თავის პოსტებზე.

ჩინოვნიკებს აქვთ განსაკუთრებული უფლებები, ზოგიერთი პრივილეგია და დამატებითი მოვალეობები. ყველაზე მნიშვნელოვანი მათ უფლებებში არის – დისკრეციული უფლებამოსილებები. ეს ნიშნავს, რომ ჩინოვნიკს შეუძლია გადაწყვეტილების მიღება კანონით დადგენილი უფლებამოსილებების ფარგლებში, არა მხოლოდ დაქვემდებარებული ორგანოების ან პირების მისამართით, არამედ არადაქვემდებარებული ორგანოებისა და მოქალაქეებისთვის.

ამასთან ერთად, ჩინოვნიკებს აქვთ დამატებითი უფლებამოსილებები. მოქმედებს სახელმწიფოსადმი ლოიალობის (ერთგულების) პრინციპი. ჩინოვნიკები ვალდებული არიან დაიცვან სახელმწიფოს ინტერესები, არ შეიძლება მასზე მაღლა დააყენონ რომელიმე პარტიის, საზოგადოებრივი გაერთიანების, მოსახლეობის ჯგუფების ინტერესები.

განიჩრევა, აგრეთვე, სამოქალაქო და სამხედრო სახელმწიფო მოხელეები, საკანონმდებლო, აღმასრულებელი, სასამართლო ხელისუფლების მოსამსახურეები, სახელმწიფო მოსამსახურეები – თანამდებობის პირები (ხელმძღვანელები, ხელისუფლების წარმომადგენლები) და არათანამდებობის პირი სახელმწიფო მოხელეები (დამხმარე აპარატი).

26. სახელმწიფო მოხელეების სამსახურებრივი უფლებები და მოვალეობები

არსებობს ყველა სახელმწიფო მოსამსახურისთვის საერთო უფლებები და მოვალეობები და კონკრეტული თანამდებობისთვის დამახასიათებელი უფლება-მოვალეობები. ზოგად მოვალეობებს მიეკუთვნება: კონსტიტუციური წყობის მხარდაჭერა, მოქალაქეთა კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დაცვა, მოქალაქეთა და სხვადასხვა დაწესებულებების, ორგანიზაციების განცხადებების დროული განხილვა, სახელმწიფო საიდუმლოს დაცვა და სხვა.

სახელმწიფო მოხელეებს ეხებათ კანონით განსაზღვრული შეზღუდვები და აკრძალვები. ზოგი მათგანი უკავშირდება სოციალურ-ეკონომიკურ სფეროს: სახელმწიფო მოხელეს ეკრძალება დაიკავოს პარალელურად სხვა ანაზღაურებადი თანამდებობა პედაგოგიურის, სამეცნიერო და შემოქმედებითის გარდა. სახელმწიფო მოხელეს ეკრძალება გაფიცვებსა და დემონსტრაციებში მონაწილეობა.

ზოგი აკრძალვა კორუფციის აღმოფხვრას ისახავს მიზნად: სახელმწიფო მოხელეს ეკრძალება თავის სამსახურებრივ მოვალეობებთან დაკავშირებით საჩუქრის მიღება როგორც ფიზიკური, ისე იურიდიული პირებისგან. სახელმწიფო სამსახურში მიღებისას და შემდეგ ყოველწლიურად სახელმწიფო მოხელემ უნდა წარმოადგინოს ცნობები შემოსავლებისა და ქონების თაობაზე.

არსებობს პოლიტიკური შეზღუდვებიც. სახელმწიფო მოხელე პოლიტიკურად ნეიტრალური უნდა იყოს. იგი არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი, გამოიყენოს თავისი სამსახურებრივი მდგომარეობა პოლიტიკური პარტიის ან რელიგიური ორგანიზაციის ინტერესებში. თუმცა, პოლიტიკური ხასიათის შეზღუდვები არ ეხება "ა" კატეგორიის თანამდებობის პირებს.

სამსახურებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობისა ან არაკეთილსინდისიერად შესრულებისთვის, სამართალდარღვევისთვის, არაკანონიერი მოქმედებისთვის სახელმწიფო მოხელეს ეკისრება სისხლის სამართლის ან დისციპლინარული პასუხისმგებლობა.

* * *

მაღალკვალიფიციურ სახელმწიფო მოხელეთა მომზადება, გადაუჭარბებლად შეიძლება ითქვას, უმნიშვნელოვანესია სახელმწიფოს შენებისა და მართვის პროცესში. სახელმწიფო მართვის თეორიულ საფუძვლებს ზიარება, მსოფლიოს ცივილიზებულ ქვეყნებში ამ მხრივ დაგროვილი გამოცდილების გაცნობა და შემდეგ, ამ ცოდნის გამოყენება სახელმწიფოს მართვის პროცესში, იქნება ის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საფუძველი, რომელიც საქართველოს სახელმწიფო მართვის სისტემის რაციონალურ და ეფექტურ ფუნქციონირებამდე მიგვიყვანს.

დისაინერი დავით მეფარიშვილი
ტექნიკური რედაქტორი არჩილ კობალეიშვილი

Designer David Meparishvili
Technical editor Archil Kopaleishvili

ტირაჟი 150 ც.
Edition 150 .

გრეგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტი
საქართველო, თბილისი 0160, ჯანო ბაგრატიონის 6.

ტელ: (995 32) 385 849, 384 406

ფაქსი: (995 32) 252 981

E-mail: gr_uni@posta.ge

Grigol Robakidze University

6, Jano Bagrationi Street

Tbilisi 0160, Georgia

Tel.: (995 32) 385 849, 384 406

Fax: (995 32) 252 981

E-mail: gr_uni@posta.ge