

გენერირებადი ენერჯი

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი  
მართვის მეცნიერული საფუძვლები

**საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი**

**ბესარიონ შანშიაშვილი**

**ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი  
მართვის მეცნიერული საფუძვლები**

დამტკიცებულია სტუ-ს  
სარედაქციო-საგამომცემლო  
საბჭოს მიერ

თბილისი

2006

უკ 62.50 (075.8)

განხილულია ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის კატეგორიები, მეთოდოლოგიური საფუძვლები, ძირითადი მიმართულებები. ჩატარებულია ადმინისტრაციული მართვის თანამედროვე სისტემების სტრუქტურული მოდელებისა და ფუნქციების ანალიზი. იმასთან დაკავშირებით, რომ დღეისათვის სახელმწიფოსა და ადმინისტრაციული ორგანოების მართვის პრობლემების გადაწყვეტისათვის, ეკონომიკის, ფსიქოლოგიის, ისტორიისა და იურისპრუდენციის მეთოდებთან ერთად, დიდ მნიშვნელობას იძენს მართვის თეორიისა და მათემატიკის მეთოდების გამოყენება, აღნიშნული პრობლემები განხილულია მართვის თეორიის თვალსაზრისითაც. წიგნში განხილულია ასევე ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივ მართვის თეორიაში ისტორიულად ჩამოყალიბებული მოწინავე მეცნიერული სკოლების განვითარების თავისებურებები, მათი ძირითადი მიმართულებები.

სახელმძღვანელო განკუთვნილია სტუდენტებისათვის, მაგისტრებისათვის, მეცნიერ მუშაკებისათვის და მკითხველთა იმ წრისათვის, რომლებიც დაინტერესებულნი არიან სახელმწიფოსა და ადმინისტრაციული ორგანოების მართვის საკითხებით.

რეცენზენტები:

აკად. მ. სალუქვაძე  
პროფ. ნ. ჯიბლაძე

© გამომცემლობა “ტექნიკური უნივერსიტეტი”, 2006

ISBN 99940-56-78-6

## სარჩევნო

წინასიტყვაობა . . . . .	6
<b>თავი 1. ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის კატეგორიები, მეთოდოლოგია, მიმართულებები . . . . .</b>	<b>8</b>
1.1. განვითარების ისტორია და ძირითადი მიმართულებები . . . . .	8
1.2. მეთოდოლოგიური საფუძვლები . . . . .	21
1.3. ძირითადი კატეგორიები . . . . .	29
<b>თავი 2. ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თანამედროვე სისტემების სტრუქტურული მოდელები და ფუნქციები . . . . .</b>	<b>39</b>
2.1. ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის სტრუქტურული მოდელები . . . . .	39
2.2. ადმინისტრაციული ორგანოების ფუნქციები . . . . .	49
<b>თავი 3. ადმინისტრირება მართვის თეორიის თვალსაზრისით . . . . .</b>	<b>57</b>
3.1. ადმინისტრაციული მართვა . . . . .	57
3.2. ადმინისტრაციული მართვის იერარქია . . . . .	63
3.3. გადაწყვეტილების მიღება ადმინისტრაციული მართვის სისტემაში . . . . .	68
3.4. ადმინისტრაციული მართვის სისტემის დინამიკა და მდგრადობა . . . . .	73

<b>თავი 4. ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის მოწინავე სამეცნიერო სკოლები . . . . .</b>	<b>80</b>
4.1. ამერიკული სკოლა . . . . .	80
4.2. გერმანული სკოლა . . . . .	92
4.3. დიდი ბრიტანეთის სკოლა . . . . .	97
4.4. ფრანგული სკოლა . . . . .	104
<b>ლიტერატურა . . . . .</b>	<b>117</b>

## წინასიტყვაობა

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორია წარმოადგენს დასავლეთის ქვეყნებში თანამედროვე პოლიტიკური მეცნიერების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან და პერსპექტიულ მიმართულებას. მისი შესწავლა წარმოადგენს ამერიკის შეერთებული შტატების და დასავლეთ ევროპის მოწინავე უნივერსიტეტების სასწავლო პროგრამების ნაწილს.

საქართველოში, ისევე როგორც ყოფილი საბჭოთა კავშირის სხვა ქვეყნებში, მარქსისტულ-ლენინური იდეოლოგიის გაბატონებული მდგომარეობის პერიოდში სახელმწიფო მართვა განიხილებოდა “პარტიის ხელმძღვანელი და წარმმართველი როლის” თვალსაზრისით. სახელმწიფო ადმინისტრირების ამოცანები სინამდვილეში სახელმწიფო სტრუქტურების გარეშე მიღებული, პარტიული გადაწყვეტილებების რეალიზაციაზე დაიყვანებოდა. სახელმწიფო ადმინისტრაციის კომპეტენციიდან ამოღებული იყო ისეთი ელემენტები, როგორცაა გადაწყვეტილებების მიღება, საზოგადოების განვითარების შესახებ პროგრამების, გეგმების დამუშავება და შეფასება. სახელმწიფო ადმინისტრირება მოიცავდა მხოლოდ შემსრულებელ და განმანაწილებელ მოღვაწეობას, რომლის აზრი დაიყვანებოდა ფორმულაზე “ბრძანება - შესრულება”. სახელმწიფო ადმინისტრაციის საქმიანობაში არ იყო დაშვებული კრიტიკული შენიშვნების, ალტერნატიული ძიებების და სხვა შემოქმედებითი მომენტების გამოყენება.

პარტიული ნომენკლატურის ბატონობის წლებში მეცნიერება ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის შესახებ საერთოდ არ იყო საჭირო და ის განიხილებოდა, როგორც “ბურჟუაზიული”, ამკარად მცდარი. დასავლეთის ქვეყნების სახელმწიფო მართვის პრინციპები და მეთოდები ინტერპირებული იყო უმთავრესად ნეგატიურ-კრიტიკულ ასპექტში, რაც შეიძლება აიხსნას წინა წლების ზოგადი იდეოლოგიური მითითებებით. ყოველივე ამის გამო, არსებითად, საქართველოში მსოფლიო საზოგადოებრივი აზრის მიღწევები ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივ მოღვაწეობაში დღესაც კი ნაკლებად ცნობილია, ვინაიდან მსოფლიოს წამყვანი მეცნიერების ნაშრომები არ არის თარგმნილი ქართულ ენაზე.

საქართველოში ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის შესწავლის გათვალისწინება უნივერსიტეტების სასწავლო პროგრამებში შესაძლებელი გახდა მხოლოდ მარქსისტულ-ლენინური იდეოლოგიიდან განთავისუფლების შემდეგ.

შემოთავაზებული სახელმძღვანელო შეიცავს იმ სალექციო კურსის ნაწილს, რომელსაც ავტორი ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში უკითხავდა საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის ინფორმატიკისა და მართვის სისტემების ფაკულტეტის სტუდენტებსა და მაგისტრებს.

წიგნი შედგება ოთხი თავისაგან. პირველ თავში გადმოცემულია ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის განვითარების ისტორია. განხილულია ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის კატეგორიები, მეთოდოლოგიური საფუძვლები, ძირითადი მიმართულებები და კავშირი სხვა მეცნიერებებთან.

მეორე თავში განხილულია ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თანამედროვე სისტემის ძირითადი სტრუქტურული მოდელები და ჩატარებულია მათი შედარებითი ანალიზი. გაანალიზებულია ადმინისტრაციული ორგანოების ძირითადი ფუნქციები.

თანამედროვე პირობებში ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის პრობლემების გადაწყვეტისათვის, ეკონომიკის, ფსიქოლოგიის, ისტორიისა და იურისპრუდენციის მეთოდებთან ერთად დიდ მნიშვნელობას იძენს მართვის თეორიის, გამოყენებითი მათემატიკისა და სისტემური ანალიზის მეთოდების გამოყენება. მესამე თავში ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის სისტემა, მისი პრობლემები განხილულია მართვის თეორიის თვალსაზრისით.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივ მართვის თეორიაში ისტორიულად ჩამოყალიბებული მოწინავე, კერძოდ ამერიკული, გერმანული, დიდი ბრიტანეთისა და ფრანგული, სკოლების დახასიათებას, მათი განვითარების თავისებურებებს, ძირითადი მიმართულებებისა და მეთოდების განხილვას ეძღვნება მეოთხე თავი.

## თავი 1

# ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის კატეგორიები, მეთოდოლოგია, მიმართულებები

### 1.1. განვითარების ისტორია და ძირითადი მიმართულებები

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორია დიდი ხნის განმავლობაში ვითარდებოდა პოლიტიკური მეცნიერების ჩარჩოებში და მხოლოდ XIX საუკუნის ბოლოს დაიწყო სამეცნიერო კვლევების დამოუკიდებელ სფეროდ გამოყოფა.

დაანსლოებით ორი ათასწლეულის განმავლობაში, ანტიკური ხანიდან XVIII საუკუნის დასაწყისამდე, მთელი ცოდნა სოციალურ მოვლენების შესახებ წარმოდგენილი იყო ერთიანი სისტემის სახით. ჯერ კიდევ არისტოტელე ანიჭებდა მოძღვრებას სახელმწიფო მართვის შესახებ თვითკმარ მნიშვნელობას. მისი აზრით, მთელი საზოგადოებრივი მოღვაწეობა მოთავსებული იყო პოლიტიკური მოღვაწეობის ჩარჩოებში და იდგა ქვეყნის სამსახურში. ის ხაზს უსვამდა: "... ვინაიდან მეცნიერება სახელმწიფოს შესახებ იყენებს სხვა მეცნიერებებს, როგორც საშუალებებს და, გარდა ამისა, კანონმდებლობით განსაზღვრავს, რა ქმედებებია დასაშვები და არა, ამიტომ მისი მიზანი, ალბათ, მოიცავს სხვა მეცნიერებების მიზნებს, და თანაც ეს მიზანი იქნება უდიდესი კეთილდღეობა ადამიანებისათვის”.

სოციალურ სფეროში, ცოდნის გაფართოებასა და გაღრმავებასთან ერთად დაჩქარდა მეცნიერული დისციპლინების დიფერენციაცია. დაიწყო პოლიტიკური სფეროს გამოყოფა ეკონომიკური, სოციალური და სულიერი ქვესისტემებისაგან.

პოლიტიკური მეცნიერების განვითარების დასაწყისად შეიძლება ჩაითვალოს გერმანიაში, XIX საუკუნის პირველ ნახევარში სამართლებრივი სკოლის შექმნა, რომლის მიზანი იყო სახელმწიფოს შესწავლა. პოლიტოლოგიის, როგორც ახალი დისციპლინის სიმბოლური დაბადების თარიღად ითვლება 1880 წელი. ამ წლის ივნისში კოლუმბიის კოლეჯის



(შემდგომში კოლუმბიის უნივერსიტეტი) მართვის საბჭომ ჯ. ბარდჯესის ინიციატივის საფუძველზე მიიღო გადაწყვეტილება პოლიტიკური მეცნიერების სკოლის შექმნის შესახებ. შეიქმნა სამეცნიერო კადრების მომზადების სისტემა დისერტაციების დაწერისა და დაცვის სახით. 1886 წლიდან პოლიტიკური მეცნიერებების სკოლის მიერ დაარსებული იყო ჟურნალი "პოლიტიკლ საიენს ქუოტერლი" (Political Science Quarterly). კოლუმბიის უნივერსიტეტის მაგალითს მიბაძეს აშშ-ს და შემდეგ დასავლეთ ევროპის სხვა სასწავლო დაწესებულებებმა.

ამ პერიოდში ადმინისტრაციულ სახელმწიფოებრივი მართვის პრობლემები შეისწავლებოდა პოლიტიკური გამოკვლევების საერთო კომპლექსში პოლიტიკური სპეციალიზაციის, კონფლიქტისა და კონსესუსის, პროგნოზირების საკითხებთან ერთად. მაგრამ პროფესიონალი სახელმწიფო მოსამსახურეების მომზადების პრობლემა თანდათანობით ხდებოდა სულ უფრო და უფრო აქტუალური.

დასავლეთის განვითარებულ ქვეყნებში და რუსეთში მიმდინარეობდა მნიშვნელოვანი ცვლილებები მართვის ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივ აპარატში. მმართველი სტრუქტურების ყველა რგოლში ხდებოდა შრომის სისტემური დაყოფა ზევიდან ქვევით. ამავე დროს სახელმწიფოში ყალიბდებოდა დაწესებულებების და თანამდებობების იერარქია, რომელიც ითვალისწინებდა ადმინისტრაციის დაბალი რგოლების მაღალი რგოლებსადმი, ჩინოვნიკების მთელი არმიის „ძალაუფლების პირამიდაზე“ მყოფი სახელმწიფოს მეთაურისადმი დაქვემდებარებას.

დროთა განმავლობაში, სახელმწიფო მართვის სხვადასხვა შტოებს შორის შრომის სისტემური და იერარქიული დაყოფა მტკიცდებოდა კანონმდებლობით, რომელიც ცალკეული სახელმწიფო სამსახურების, დაწესებულებების და ასევე ყველა ჩინოვნიკის ფუნქციებსა და კომპეტენციას დეტალურად უქვემდებარებდა რეგლამენტს. ასეთი ზომები მიმართული იყო სახელმწიფო აპარატის საქმიანობის განმტკიცებისა და მოწესრიგებისათვის, და გარდა ამისა, მის მუშაობაზე კონტროლის გაძლიერებისათვის.

სახელმწიფო სამსახურის გარდაქმნის ცენტრალიზაცია იწვევდა, ერთის მხრივ ჩინოვნიკების რაოდენობის გაზრდას, მეორე მხრივ, მათი თვისობრივი შემადგენლობის შეცვლას. კერძოდ, მუდმივად იზრდებოდა დაბალი თანრიგის ჩინოვნიკების (მდივნების, საქმის მწარმოებლების და ა.შ.) რაოდენობა, რომლებსაც უნდა უზრუნველყოთ დაწესებულებაში საქმის წარმოების პროცესის მომსახურება და სახელმწიფო მანქანის ყველა რგოლების შეუფერხებელი ფუნქციონირება. „კანცლარიის“ (ფრანგ. - bureau) შემადგენლების გაფართოება იყო სახელმწიფო მარ-

თვის ცენტრალიზაციის ერთ-ერთი დამახასიათებელი ნიშანი. აქედან წარმოიშვა ტერმინები „ბიუროკრატია“, „ბიუროკრატიზმი“.

სახელმწიფო სამსახურის ორგანიზაციებში აღნიშნული ცვლილებები განხორციელდა თანდათანობით გარკვეული ისტორიული პერიოდის განმავლობაში, სხვადასხვა ქვეყანაში - არაერთდროულად. დასავლეთ ევროპაში ეს პროცესი დაიწყო XV - XVI საუკუნეებში, ამერიკასა და რუსეთში შედარებით გვიან - XVIII საუკუნეში. ნაციონალური ბიუროკრატიული სტრუქტურების ფორმირება დასავლეთის ქვეყნებსა და რუსეთში დამთავრდა დაახლოებით ერთდროულად XIX საუკუნის მეორე ნახევარში.

1883 წელს აშშ-ში მიღებულ იქნა პენდლტონის კანონი სახელწოდებით “კანონი სახელმწიფოს სამსახურის შესახებ“. ამ დოკუმენტის მიღებამ დაულო დასაწყისი თანამედროვე სამოქალაქო სამსახურის (civil service) კანონმდებლობის გაფორმებას. ეს კანონი ითვალისწინებდა ღია საკონკურსო გამოცდების ჩატარებას სახელმწიფო თანამდებობის პრეტენდენტთათვის. პენდლტონის კანონი ძალაშია აშშ-ში თანამედროვე პირობებშიც.

თანამედროვე მეცნიერების უმრავლესობა ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის, როგორც დამოუკიდებელი მეცნიერული მიმართულების, განვითარების პირველი ეტაპის დასაწყისს უკავშირებენ ამერიკელი მეცნიერების ვუდრო ვილსონის, ფრენკ ჯ. გულნაუს და გერმანელი სოციოლოგის მაქს ვებერის სამეცნიერო ნაშრომების გამოჩენას. ამ ეტაპის ქრონოლოგიურ საზღვრებად პირობითად ითვლება XIX საუკუნის 80-იანი წლებიდან 1920 წლის ჩათვლით.

1887 წელს პროფესორმა ვუდრო ვილსონმა, აშშ-ს მომავალმა პრეზიდენტმა, დაულო დასაწყისი ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის საკითხების თეორიულ დამუშავებას თავის ნაშრომში „ადმინისტრირების შესწავლა“. ნაშრომში მან ხაზი გაუსვა იმ გარემოებას, რომ „ადმინისტრირების მეცნიერება მოძებნის ხერხებს მთავრობის მუშაობის გასაუმჯობესებლად, გახდის მის მუშაობას უფრო ნაკლებად შრომატევადს, მოიყვანს წესრიგში მართვის ორგანიზაციას“. ვილსონი თვლიდა, რომ პოლიტიკური ხელმძღვანელობის შეცვლამ არ უნდა იმოქმედოს უცვლელი ადმინისტრაციული აპარატის საქმიანობაზე. ამრიგად, სახელმწიფო ადმინისტრაციის ამოცანად დასახული იყო პოლიტიკური ლიდერების ნებისმიერი ჯგუფის, “ნაციის არჩეულების“ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების ცხოვრებაში გატარება.

ვ. ვილსონმა დაამუშავა „ადმინისტრაციული ეფექტურობის“ მოდელი, რომელშიც წამოაყენა წინადადება, რომ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებ-

რივ მართვაში გამოყენებინათ ბიზნესში მართვისა და ორგანიზაციის რაციონალური და მოქმედი მეთოდები. მან დაასაბუთა ასევე ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის სისტემაში პროფესიონალიზმის ანუ სახელმწიფო მოხელეების შერჩევის აუცილებლობა მათი პროფესიონალური კომპეტენტურობის მიხედვით. ამრიგად ბიუროკრატია უნდა გამხდარიყო პროფესიონალური მართვის ინსტრუმენტი „იერარქიის და ფუნქციების დაყოფის“ პრინციპებით.

ვ. ვილსონის იდეებს იზიარებდა ასევე ამერიკელი პოლიტოლოგი ფრენკ გუდნაუ. XIX საუკუნის ბოლოს XX საუკუნის დასაწყისში ფ. გუდნაუმ და ვ. ვილსონმა ჩაატარეს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ამერიკული სისტემის მნიშვნელოვანი გამოკვლევა. ისინი ცდილობდნენ ბიუროკრატის ისეთი მოდელის დამუშავებას, რომელიც ”იმუშავებდა“ დემოკრატიული საზოგადოების პირობებში. მათ მიერ დამუშავებულმა თეორიულმა კონცეფციამ მისცა საშუალება პოლიტიკოსებს მიეღოთ საუკუნის დასაწყისში დემოკრატის იდეალები, პროფესიონალური სამოქალაქო სამსახურის მოღვაწეობასთან ერთად.

ვ. ვილსონი თვლიდა, რომ ურთიერთობა მთავრობასა, რომელიც გამოსცემს კანონებს, და ადმინისტრაციას შორის, რომელიც ასრულებს ამ კანონებს, წარმოადგენს სახელმწიფო სისტემის არსს. კარგად მოწესრიგებულ სისტემაში პოლიტიკოსები და ადმინისტრატორები მოქმედებენ ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირში. ადმინისტრატორებმა უნდა გაატარონ ცხოვრებაში პოლიტიკური გადაწყვეტილებები, ხოლო თავის მხრივ პოლიტიკოსები განსაზღვრავენ ადმინისტრაციის მოქმედების ძირითად მიმართულებებს.

ამასთან ერთად ფ. გუდნაუმ და ვ. ვილსონმა მკვეთრად გაავლეს საზღვარი პოლიტიკოსების და ადმინისტრატორების მოქმედებებს შორის. მათი აზრით დემოკრატის განვითარების უზრუნველყოფისათვის აუცილებელი იყო, რომ პოლიტიკოსებს გაეკონტროლებინათ ადმინისტრატორების მოქმედება. ასეთი სუბორდინაცია უნდა განხორციელებულიყო როგორც ინდივიდუალურ, ასევე კოლექტიურ დონეზე. ასეთ შემთხვევაში ადმინისტრატორებს არ მიეცემოდათ შესაძლებლობა ჩარეულიყვნენ პოლიტიკაში. ისინი უნდა მიჰყოლოდნენ იმ მიმართულებას, რომელსაც განსაზღვრავდნენ პოლიტიკური ლიდერები.

გუდნაუს და ვილსონის იდეების ზაგავლენით ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიაში წამყვანი ადგილი დაიკავა მეცნიერული მართვის ანუ მენეჯმენტის საკითხებმა, რომლებიც არ იყო დამოკიდებული პოლიტიკურ იდეოლოგიაზე.

საინტერესოა აღინიშნოს, რომ პირველად ტერმინი „public administrative management“ (ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვა) გამოყენებული იყო აშშ-ის რესპუბლიკური პარტიის პროგრამაში 1986 წელს. ამ პროგრამაში დაგმოხილი იყო დემოკრატიული მთავრობის არაკომპეტენტურობა, რომელიც არ ფლობდა მართვის მეცნიერულ მეთოდებს. ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ახალი მეცნიერული მეთოდების დანერგვის მიზნით XX საუკუნის 20-იან წლებში აშშ-ში შეიქმნა კერძო ორგანიზაციების ქსელი – მუნიციპალური კვლევების ბიუროები, რომლებიც ფინანსდებოდა სპეციალური ფონდების საშუალებით. ამ ბიუროებმა დაიწყეს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის წესების და პროცედურების დამუშავება, სოციალური მეცნიერებების უკანასკნელი მიღწევების გამოყენებით.

პირველი მეცნიერი, რომელმაც მოგვცა სახელმწიფო ბიუროკრატიის და ბიუროკრატების სისტემატიზირებული ანალიზი, იყო გერმანელი სოციოლოგი მაქს ვებერი (1864-1920). მისი კლასიკური გამოკვლევა „მეურნეობა და საზოგადოება“ წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თანამედროვე შესწავლის ამოსავალ წერტილს. ვებერის ანალიზი ემყარებოდა გერმანიის ბიუროკრატიულ მოდელს, მაგრამ მის მიერ დამუშავებული პრინციპები საკმაოდ უნივერსალურია და მდგომარეობს შემდეგში:

- ადმინისტრაციული დაწესებულებები ორგანიზებულია იერარქიულად;
- თითოეულ დაწესებულებას აქვს კომპეტენციის საკუთარი არე;
- სამოქალაქო მოსამსახურეები დაინიშნებიან და არ აირჩევიან თავისი კვალიფიკაციის საფუძველზე, როგორც ეს ნაჩვენებია მათ დიპლომებში ან გამოცდების შედეგების მიხედვით;
- სამოქალაქო მოსამსახურეები იღებენ ხელფასს მათი რანგის მიხედვით;
- სამოქალაქო მოსამსახურისათვის ეს სამუშაო წარმოადგენს პროფესიას ან ძირითად საქმიანობას მაინც;
- მოსამსახურე არ არის იმ დაწესებულების მფლობელი, რომელშიც ის მუშაობს;
- მოსამსახურე ექვემდებარება დისციპლინას და იმყოფება კონტროლის ქვეშ;
- თანამდებობიდან გადაყენება ხდება ზედა ინსტანციების გადაწყვეტილების საფუძველზე;

ზოგიერთი ზევით ჩამოთვლილი პრინციპებიდან შეიძლება აღმოჩენილი იქნეს კლასიკურ ჩინეთში. სახელმწიფო ადმინისტრაცია, როგორც აღმას-

რულებელი ხელისუფლების შემადგენელი ნაწილი, დასავლეთ ევროპის საზოგადოებაში გამოჩნდა დაახლოებით XVI საუკუნეში, მაგრამ თავის სრულ ძლიერებას მხოლოდ XX საუკუნეში მიაღწია. სამართლებრივ სახელმწიფოში, რომელიც აგებულია ძალაუფლების დაყოფის პრინციპით, ადმინისტრაციული ხელისუფლება მოწოდებულია განახორციელოს საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ მიღებული ძირითადი პოლიტიკური გადაწყვეტილებები. ამავე დროს მთავრობა ასრულებს, კანონების საფუძველზე, კონსტიტუციის ჩარჩოებში, პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების ფუნქციას და სახელმწიფოს ხელმძღვანელობას, ხოლო ადმინისტრაცია ანხორციელებს მათ რეალიზებას პოლიტიკურ პრაქტიკაში.

ვებერის აზრით, ბიუროკრატის წოდებრივი დარაზმულობა გამოძინარეობს მათი პრივილეგიებული მდგომარეობით „ნიველირებული“ დაქვემდებარებული მოსახლეობის მიმართ და ხასიათდება შემდეგი ნიშნებით:

- „ჩინის“ მაღალი სოცილური შეფასებით, რომელიც დაცულია ადმინისტრაციული და სისხლის სამართლის ნორმებით;
- „დანაშინის“ პრინციპზე დაყრდნობილი რანგული იერარქიის აგებით („არჩევადობის“ პრინციპის საწინააღმდეგოდ);
- „ჩინის“ და „სამსახურის“ საშუალო სტატუსით;
- რანგის შესაბამისი რეგულარული ფულადი დაჯილდოებით;
- რანგულ იერარქიაში გადაადგილების კარიერული პრინციპით.

ბიუროკრატის პრივილეგიებული მდგომარეობა ასევე ეფუძნება მართვის ტექნიკის ფლობას, რომლის შინაარსს აქვს ორი ასპექტი. უპირველეს ყოვლისა, ეს არის სპეციალური ცოდნა, რომელიც მიღებული აქვთ პროფესიონალურ სახელმწიფო მოსამსახურეებს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის შესაბამის სფეროებში მომზადების შედეგად. მეორე მხრივ, დიდი მნიშვნელობა აქვს დაწესებულებებში ბიუროკრატული პროცესის წესების ცოდნას. ბიუროკრატია ცდილობს მართვის ტექნიკის მონოპოლიზირებას ისეთი ხერხების გამოყენებით, როგორცაა ინფორმაციის გასაიდუმლება, „სამსახურებრივი საიდუმლობის“ დაცვა და ა.შ. მ. ვებერი იძლეოდა გაფრთხილებას რომ, დამოუკიდებლობის გაზრდასთან ერთად ბიუროკრატია ამჟღავნებს ტენდენციას ინელმძღვანელოს თავის საქმიანობაში არამართო ფუნქციონალური მოთხოვნის მიხედვით, არამედ „ძალაუფლების ინსტიქტით“. სხვანაირად რომ ვთქვათ, ბიუროკრატია ამჟღავნებს მისწრაფებას გაავრცელოს თავისი გავლენა საკუთარი იურისდიქციის ჩარჩოებს გარეთ.

ვებერი იდეალურად თვლიდა ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივ მართვას, რომელიც აგებული იყო მკაცრ ბიუროკრატიულ პრინციპებზე: ხელმძღვანელის ავტორიტარული ძალაუფლება, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებებს, აძლევს განკარგულებებს ხელქვეითებს და კონტროლირებას უწევს მათ შესრულებას. სახელმწიფო ადმინისტრაციის ამოცანა ამავე დროს მდგომარეობდა იმაში, რომ გამოყენებული ყოფილიყო მართვის პრინციპები კონკრეტულ სიტუაციებში, რისთვისაც დაუშვავებელი იყო სახელმწიფო ადმინისტრირების გარკვეული წესები. ვებერს წარმოდგენილი ჰყავდა პროფესიონალური სახელმწიფო მოხელეები, როგორც მაღალკვალიფიციური სპეციალისტები, მაღალი ზნეობრივი პრინციპებით, პროფესიულად გაწრთვნილი, მაღალი წოდებრივი ღირსებით, რომელიც უზრუნველყოფდა მათ პატიოსნებას. მისი აზრით ყოველივე ამის გარეშე წარმოიქმნებოდა სამინელი კორუფციის საშიშროება, რაც საშიშროების ქვეშ დააყენებდა სახელმწიფო აპარატის ფექტურობას.

მ. ვებერი თვლიდა ასევე რომ, ნამდვილი ჩინოვნიკის ჭეშმარიტი პროფესია არ უნდა იყოს პოლიტიკა. მან მართვა უნდა განახორციელოს უპირველეს ყოვლისა მიუკერძოებულად და ეს მოთხოვნა უნდა გავრცელდეს ე.წ. „პოლიტიკურ“ მმართველ ჩინოვნიკებზე, თუ კითხვის ნიშნის ქვეშ არ არის დაყენებული „სახელმწიფო ინტერესები“, ანუ გაბატონებული სახელმწიფო წყობის სასიცოცხლო ინტერესები.

თუ ზემდგომი დაწესებულება იძლევა ბრძანებას, რომელიც ჩინოვნიკს ეჩვენება მცდრად, ჩინოვნიკმა უნდა შეასრულოს ეს ბრძანება ზემდგომის პასუხისმგებლობის ქვეშ კეთილსინდისიერად და ზუსტად. მ. ვებერი თვლიდა რომ, ასეთი დისციპლინის გარეშე დაინგრეოდა მმართველი აპარატი.

ვ. ვილსონის, ფ. გუდნაუს და მ. ვებერის იდეებმა მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინა ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის განვითარებაზე დასავლეთის ქვეყნებში. მათ სამუშაოებში გამოთქმული და დაუშვავებული იყო ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის ორი ფუძემდებელი იდეა:

- იმისათვის, რომ მართვის აპარატი რეფორმირებულ იქნეს, საჭიროა მისი კარგად ცოდნა, მაშასადამე მისი შესწავლა სამეცნიერო პოზიციებიდან;
- ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის აპარატი გამიჯნული უნდა იყოს პოლიტიკისგან.

1916 წელს ვაშინგტონში რობერტ ბრუკინგსმა ჩამოაყალიბა სამთავრობო კვლევების პირველი ინსტიტუტი (Institute of Government Re-

search). ამ სამეცნიერო-კვლევითი ორგანიზაციის მიზანი გახდა ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მოღვაწეობისადმი სისტემური ანალიზური მიდგომის დამუშავება. ანალოგიური კვლევითი ცენტრები და ინსტიტუტები ევროპაში გამოჩნდა X საუკუნის 20-30-იან წლებში.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის განვითარების მეორე ეტაპი გრძელდებოდა 1920 წლიდან 1950 წლის ჩათვლით. ამ წლებში განსაკუთრებულ წარმატებებს მიაღწიეს ამერიკელებმა, რაც შეიძლება აიხსნას სხვადასხვა მიზეზით. უკვე იმ პერიოდში აშშ-ს უმაღლეს სასწავლებლებში სასწავლო პროგრამის შედგენისას და ასევე მასწავლებელთა შერჩევისას იყო მეტი თავისუფლება ევროპის ქვეყნებისაგან განსხვავებით. მათ ჰქონდათ ექსპერიმენტების ჩატარების, ახალი კურსების შემოტანის საშუალება, რომელთა შორის იყო ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის კურსი. ყოველივე ეს ხელს უწყობდა ახალი მეცნიერების განვითარებას და გავრცელებას.

ევროპის ქვეყნებში, განსაკუთრებით საფრანგეთსა და დიდ ბრიტანეთში განათლების სისტემა ზედმეტად ცენტრალიზებული იყო, მთავარ წესად ერთგვაროვნობა ითვლებოდა. აქედან გამომდინარეობდა ის არამოქნილობა, ის წინააღმდეგობა ახალშემოღებების მიმართ, რაც ხელს უშლიდა ახალი მეცნიერებების და სასწავლო კურსების გავრცელებასა და განვითარებას.

ამერიკელები უკვე იმ წლებში მიხვდნენ, რომ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის და კერძო საწარმოების მართვის პრინციპები ერთმანეთთან ახლო უნდა ყოფილიყო. ამიტომ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიული კურსები ეკითხებოდნენ, როგორც სახელმწიფო სამსახურში, ასევე კერძო ბიზნესში მუშაობის მსურველებს. ამერიკელებმა თავიდანვე გააკეთეს აქცენტი ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის გამოკვლევების პრაქტიკულ მნიშვნელობაზე. მათი მეცნიერული გამოკვლევები შეიცავდა პრაქტიკულ რეკომენდაციებს, ხელს უწყობდა რეფორმების პროექტების დასაბუთებას. ასეთმა მიდგომამ ხელი შეუწყო როგორც სახელმწიფო, ისე კერძო ფინანსური წყაროების მოპოვებას სამეცნიერო სამუშაოების ჩატარებისათვის.

20-50-იან წლებში, ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიაში, ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანი მიმართულებები იყო “კლასიკური სკოლა” და “ადამიანური ურთიერთობების სკოლა”. “კლასიკოსების” ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანი წარმომადგენლები იყვნენ: ა. ფაიოლი, ლ. უაიტი, ლ. ურვიკი, დ. მუნი, ტ. ვულსი. კლასიკური სკოლის მიზანი იყო ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის

პრინციპების დამუშავება. ამ სკოლის წარმომადგენლები გამოდიოდნენ იმ იდეიდან, რომ ამ პრინციპებისადმი მიყოლა სახელმწიფო ადმინისტრირებას მიიყვანდა წარმატებამდე სხვადასხვა ქვეყნებში.

კლასიკური სკოლის მიმდევრები ნაკლებ ყურადღებას აქცევდნენ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მოღვაწეობის სოციალურ პრობლემებს. ისინი განიხილავდნენ მართვის ორგანიზაციას ფართო პერსპექტივის თვალსაზრისით, ცდილობდნენ განესაზღვრათ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი ორგანიზაციის საერთო მახასიათებლები და კანონზომიერებები. ისინი ამ დროს საკმაოდ წარმატებით იყენებდნენ ფაქტორების ანუ მეცნიერული მენეჯმენტის თეორიას, რომელიც ბიზნესში მართვის ორგანიზაციიდან იყო გადმოღებული. ეს თეორია დაამუშავეს ფ. ტეილორმა, გ. ემერსონმა და გ. ფორდმა, რომლებიც განიხილავდნენ მართვას, როგორც მექანიზმს, რომელიც მოქმედებდა რიგი ფაქტორების კომბინაციის შედეგად, რომელთა საშუალებით შეიძლებოდა მიღწეული ყოფილიყო გარკვეული მიზნები მაქსიმალური ეფექტურობით რესურსების მინიმალური დანახარჯების დროს.

კლასიკური სკოლის მიერ დამუშავებული პრინციპები მოიცავენ ორ ძირითად ასპექტს. მათგან პირველია: ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი ორგანიზაციების მართვის რაციონალური სისტემის მეცნიერული დასაბუთება, ხოლო მეორე ეხება ორგანიზაციის სტრუქტურის აგებას. კლასიკური თეორიის ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანი პოსტულატები შეიძლება რეზიუმირებული იყოს შემდეგნაირად: მეცნიერება ტრადიციული ჩვევების მაგივრად, ურთიერთწინააღმდეგობის მაგივრად ჰარმონია, ინდივიდუალური მუშაობის მაგივრად თანამშრომლობა, მაქსიმალური მწარმოებლობა თითოეულ სამუშაო ადგილზე.

კლასიკური სკოლის ჩარჩოებში ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის სისტემა წარმოადგენს წრფივი-ფუნქციონალური ტიპის, ზევდან ქვევით რეგლამენტირებულ იერარქიულ ორგანიზაციას, თითოეული თანამდებობრივი კატეგორიის ფუნქციის მკვეთრი განსაზღვრით. უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი მოდელი საკმაოდ ეფექტურია სტაბილური სოციალური გარემოს და ერთნაირი ტიპის მართვის ამოცანების და სიტუაციების დროს. ამ დრომდე ის პოულობს მართვის სხვადასხვა დონეზე გამოყენებას.

მთლიანობაში, კლასიკური მიდგომის ძლიერი მხარეები მდგომარეობდა ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის სისტემის მმართველი კავშირების მეცნიერულ გააზრებაში, ოპერატიული მენეჯმენტის საშუალებით შრომის მწარმოებულობის ამაღლებაში. მაგრამ იმ შემთხვევებში,



როდესაც მართვის ეფექტურობაზე გადაწყვეტ ზეგავლენას ახდენდა ადამიანური ფაქტორი, ასეთი მიდგომის გამოყენება არ იყო საკმარისი.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი მიმართულება ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიაში იყო “ადამიანური ურთიერთობების სკოლა”. ის წარმოიქმნა 30-იან წლებში, როდესაც ფსიქოლოგია იმყოფებოდა ჩანასახოვან მდგომარეობაში. ეს მოძრაობა წარმოიქმნა, როგორც პასუხი კლასიკური სკოლის უუნარობაზე, რომელსაც არ შეეძლო გაეთვალისწინებინა ადამიანის ფაქტორი, როგორც ორგანიზაციის ეფექტურობის ძირითადი ელემენტი. ვინაიდან ის წარმოიქმნა როგორც კლასიკური მიდგომის ნაკლოვანებებზე რეაქცია, ამიტომ ადამიანური ურთიერთობების სკოლას ზოგჯერ უწოდებენ ნეოკლასიკურს. ამ მიმართულების ყველაზე უფრო ცნობილი წარმომადგენლები იყვნენ მ. ფოლელი, ა. მასლოუ, ე. მეიო, უ. მერფი. თავიანთ გამოკვლევებში მათ მიაქციეს ყურადღება ფსიქოლოგიური ფაქტორების ანალიზს, რომლებიც იწვევდნენ მუშაკთა კმაყოფილებას თავიანთი შრომით, ვინაიდან რიგი ექსპერიმენტების დროს შესაძლებელი გახდა შრომის მწარმოებლობის გაზრდა ფსიქოლოგიური კლიმატისა და მოტივიზაციის გაძლიერების ხარჯზე.

შემდგომმა გამოკვლევებმა აჩვენა, რომ მოსამსახურეებს შორის კარგ ურთიერთობას არ მიეყვარათ ადმინისტრაციული ორგანიზაციების შრომის მწარმოებლობის ავტომატურ გაზრდასთან და მოტივაციას, რომელიც ორიენტირებს თანამშრომლებს მაღალი შედეგების მისაღწევად, აქვს უფრო დიდი მნიშვნელობა, ვიდრე უბრალო კმაყოფილებას თავისი შრომით. ადამიანური ურთიერთობის მოძრაობის ჩარჩოებში დამუშავებული იყო ახალი მოტივაციის მოდელები, რომლებიდანაც ზოგიერთი გამოიყენება ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიაში.

მეტად მნიშვნელოვანია გამოკვლევები, რომლებიც აღწერენ ცალკეული პირების და ჯგუფების ქცევას ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებების დამუშავებისა და მიღების პროცესში. პრაქტიკული რეკომენდაციების მიმართ მოძრაობა ადამიანური ურთიერთობებისათვის გამოდის იქიდან რომ, გადაწყვეტილებების ნებისმიერ ნორმატიულ თეორიას მხოლოდ მაშინ აქვს წარმატების პერსპექტივა, როდესაც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ეყრდნობა ორგანიზაციის წევრების ქცევის რეალურ ფაქტებს. ამავე დროს მიზანშეწონილების კრიტერიუმად მიიღება ფსიქოლოგიურ შეზღუდვებთან შეპირისპირებული ეფექტურობა, რომლებიც განსაზღვრავენ მართვის სრულყოფისათვის თეორიული რეკომენდაციების პრაქტიკული გამოყენების ჩარჩოებს. რეკომენდირებულია ადამიანური ურთიერთობების მართვის ძირითადი ხერხების გამოყენება, რომლებიც მოიცავენ უშუალო ხელმძღვანელების ეფექტურ მოქმედებებს,

რივით თანამშრომლებთან კონსულტაციებს და მუშაობაში ურთიერთობისას მათთვის უფრო ფართო შესაძლებლობების მიცემას.

ცხადია, რომ მეთოდები, რომლებიც დამუშავებული იყო ადამიანური ურთიერთობის სკოლის მიერ, ეფექტურია სახელმწიფო ადმინისტრირების საკმაოდ ვიწრო სფეროში - პერსონალის მართვაში, როდესაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია თანამშრომლებზე კონკრეტული ზემოქმედება გადაწყვეტილების დროული მიღებისა და დასახული გეგმის წარმატებული რეალიზაციისათვის. ოპერატიული და სტრატეგიული ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის სფეროში ამ მეთოდების როლი ნაკლებად არსებითია.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის განვითარების შესაბამისად დაიწყო 50-იან წლებში და დღემდე გრძელდება. თანამედროვე პერიოდში ყველაზე გავლენიან მიმართულებად შეიძლება ჩაითვალოს ქცევითი, სისტემური და სიტუაციური მიმართულებები.

ისეთი მეცნიერებების განვითარებამ, როგორცაა ფსიქოლოგია, სოციოლოგია, და ასევე კვლევების მეთოდების სრულყოფამ ქცევების შესწავლა სამუშაო ადგილზე გახდა მკაცრ მეცნიერულ დისციპლინად. 50 - 60-იან წლებში ყველაზე მნიშვნელოვან ფიგურებს შორის შეიძლება დავასახელოთ გ. საიმონი, დ. სმიტცბერგი, ვ. ტომპსონი, დ. ისტონი. სწორედ მათ დაიწვეს სახელმწიფო ადმინისტრატორებისადმი ახალი მიდგომის - ქცევების ანუ ბიჰევიორულის დამუშავება. პოზიციური თვალსაზრისით მათი სამუშაოების ორიგინალობა მდგომარეობს იმაში, რომ ავტორები ცდილობდნენ თანამედროვე სოციალური ფსიქოლოგიის და სოციოლოგიის მიღწევები წარმოედგინათ მართვის მეცნიერების ფუნდამენტად და აეხსნათ ადმინისტრაციული სამსახურების რეალური ფუნქციონირება მათში მომუშავე ინდივიდების და ჯგუფების ქცევის ანალიზის მეშვეობით.

ქცევითი მეცნიერების სკოლა რამდენადმე დაშორდა ადამიანური ურთიერთობების სკოლას, რომელიც ყურადღების კონცენტრირებას ახდენდა პიროვნებებს შორის ურთიერთობების დამყარებაზე. ახალი მიდგომა გამოირჩეოდა იმ მისწრაფებით, რომ სახელმწიფო მოსამსახურე სტრუქტურებში მომუშავე მოსამსახურეებისათვის გაეწიათ დახმარება თავიანთი შესაძლებლობების გაცნობიერებაში ქცევითი მეცნიერებების კონცეფციების გამოყენების საფუძველზე. ამ სკოლის ძირითადი მიზანი მდგომარეობდა ორგანიზაციის ეფექტურობის გაზრდაში მისი ადამიანური რესურსების ეფექტურობის გაზრდის ხარჯზე. ქცევითი მიდგომის ჩარჩოებში მეცნიერებმა გამოიკვლიეს სოციალური ურთიერთმოქმედების, მოტივაციის, ხელისუფლების ხასიათისა და ადმინისტრაციულ-სახელმწი-

ფოებრივ მართვაში ავტორიტეტის სხვადასხვა ასპექტები. ეს მიდგომა განსაკუთრებით პოპულარული იყო 60-იან წლებში. ისევე როგორც სხვა ადრეულ სკოლებს, ამ მიდგომასაც ჰქონდა პრეტენზია იმაზე, რომ ის წარმოადგენდა “ერთადერთ საუკეთესო გზას” მმართველი პრობლემების გადასაწყვეტად. მისი მთავარი პოსტულატი მდგომარეობდა იმაში, რომ ქცევის შესახებ მეცნიერების სწორი გამოყენება ხელს შეუწყობდა როგორც ცალკეული მოსამსახურის, ისე მთელი ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის სისტემის მუშაობის ეფექტურობის ამაღლებას.

მაგრამ უნდა აღინიშნოს, რომ ქცევითი მიდგომის ჩარჩოებში დამუშავებული მეთოდები ეფექტური აღმოჩნდა მხოლოდ მოსამსახურეთა ზოგიერთი კატეგორიისათვის გარკვეულ სიტუაციებში და გამოყენება ჰპოვა ისევე, როგორც ადამიანური ურთიერთობის მეთოდებმა, უმთავრესად ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი დაწესებულებების პერსონალის მართვის სფეროში.

60-იანი წლების დასაწყისიდან სახელმწიფო ადმინისტრირებაში დაიწყო პოპულარობის მოპოვება სისტემურმა მიდგომამ, რომელსაც მნიშვნელოვნად ხელი შეუწყო დ. ისტონის, გ. ალმონდის, ტ. პარსონის ნაშრომებმა. ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვაში სისტემების თეორიის გამოყენებამ ბევრად გაადვილა ხელმძღვანელობისთვის მთელი ორგანიზაციის განხილვის ამოცანა მისი შემადგენელი ნაწილების მთლიანობაში, რომლებიც უწყვეტად დაკავშირებული იყო გარე სამყაროსთან.

სისტემური მიდგომის მთავარი იდეა მდგომარეობს სახელმწიფო ადმინისტრირების მთელი სისტემის, მისი ქვესისტემების, ელემენტების ურთიერთკავშირის და ურთიერთდაქვემდებარების აღიარებაში გარემოსთან ანუ მთელ საზოგადოებასთან. ეს იძლევა საშუალებას ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის სისტემაში საზოგადოებასა და სისტემას შორის ურთიერთკავშირები განხილული ყოფილიყო ერთიან მთლიანობაში. ასეთი მიდგომა ნიშნავს, რომ სახელმწიფო ადმინისტრირების სტრატეგია არ შეიძლება იყოს ზუსტი პროგნოზირებისა და დაგეგმვის ობიექტი, ვინაიდან საზოგადოება მუდმივად ვითარდება და იცვლება. ამასთან ერთად, ეს მიდგომა აქცენტს აკეთებს სტრატეგიული მართვის დამუშავებაზე, რომელიც მთლიანობაში ადგენს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ზოგად მიზნებსა და ხერხებს.

დღეისათვის სისტემური მიდგომა წარმოადგენს ერთ-ერთ ყველაზე უფრო გავლენიან მიმართულებას როგორც ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიაში, ისე მთლიანად მეცნიერულ მართვაში. მრავალი ცნობილი მეცნიერი თვლის, რომ ამ მიმართულების როლი

თანამედროვე მეცნიერებაში გაიზრდება. მაგრამ სისტემების თეორიას არ შეუძლია დაეხმაროს ხელმძღვანელებს იმის გარკვევაში, თუ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი ორგანიზაციის, როგორც სისტემის, რომელი ელემენტებია მნიშვნელოვანი. ის მხოლოდ მიუთითებს იმაზე, რომ ეს ორგანიზაცია შედგება მრავალრიცხოვანი ურთიერთდაკავშირებული ქვესისტემებისაგან და წარმოადგენს ღია სისტემას, რომელიც ურთიერთქმედებაშია გარემოსთან. ეს მიდგომა კონკრეტულად არ მიუთითებს იმ ცვლადებზე, რომლებიც ზეგავლენას ახდენენ სახელმწიფო ადმინისტრირების ფუნქციებზე. ეს თეორია ასევე არ განსაზღვრავს, თუ საზოგადოება როგორ ზემოქმედებს ახდენს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის სისტემაზე.

სისტემური თეორიის ლოგიკურ გაგრძელებას წარმოადგენს სიტუაციური მიდგომა, რომლის ძირითად მიღწევას წარმოადგენს ცვლადების და მისი ზეგავლენის განსაზღვრა ადმინისტრაციული სტრუქტურების ეფექტურობაზე. ის შეიქმნა 70-იანი წლების დასაწყისში და მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის განვითარებაში, კონკრეტულ სიტუაციებსა და პირობებში მეცნიერების შესაძლებლობების გამოყენებით. სიტუაციური მიდგომის ჩარჩოებში განვითარებულ ცნობილ თეორიებს წარმოადგენს “რბილი აზროვნების” და “ორგანიზაციული კიბერნეტიკის” კონცეფციები.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივ მართვაში სიტუაციური მიდგომის მომხრეები ამტკიცებენ, რომ ობტიმალური სტრუქტურები არ არსებობს. მიუხედავად ამისა, სახელმწიფო ადმინისტრირება უნდა იყოს ორგანიზებული ისეთნაირად, რომ ის იყოს თანამედროვე საზოგადოების სირთულეებისა და დინამიკის დონეზე. სიტუაციური მიდგომის ცენტრალური იდეაა სიტუაციების ანალიზი, ანუ გარემოებათა დაგროვება, რომლებიც მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენენ მოცემულ ადმინისტრაციულ ორგანიზაციაზე მოცემულ კონკრეტულ დროს. ვინაიდან ყოველთვის ყურადღების ცენტრში ექცევა ახალი სიტუაცია, ამ მიდგომის ჩარჩოებში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს “სიტუაციური აზროვნება”. ამ მიდგომის გამოყენებით ხელმძღვანელებს შეუძლიათ უკეთესად გაიგონ, თუ რომელი ხერხები შეუწყობენ ხელს ყველაზე მეტად კონკრეტულ სიტუაციაში მიზნების მიღწევას.

სიტუაციური მიდგომა წარმოადგენს საკმაოდ ახალ მიმართულებას მეცნიერებაში, ამიტომ ამ სკოლის ნამდვილი ზემოქმედების განსაზღვრა ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიასა და პრაქტიკაზე დღეს ძნელია მთლიანად განისაზღვროს. მიუხედავად ამისა შეიძლება ითქვას, რომ მისი ზეგავლენა დიდია და ალბათ მომავალში გაიზრდება.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის მესამე თანამედროვე ეტაპის დახასიათების დამთავრებისას ხაზი უნდა გაესვას გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის (გაერო) როლს ამ მეცნიერების პოპულარიზაციასა და გავრცელებაში.

1967 წლიდან გაეროს ეგიდით რეგულარულად ტარდება ექსპერტთა საერთაშორისო თათბირები ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივ პრობლემებზე. გარდა ამისა, გაეროს განვითარების პროგრამით დღეისთვის ხორციელდება დიდი სამეცნიერო კვლევითი მუშაობა პრაქტიკული მიმართულებით, ასევე ტარდება სახელმწიფოს ადმინისტრირების სფეროში სხვადასხვა ქვეყნების მიღწევების და დამუშავებული მეთოდების შედარებითი ანალიზი. იქმნება გამოცდილების, ბეჭდვითი გამოცემების, საინფორმაციო ტექნოლოგიების შეკრების, გავრცელებისა და გამოცდილების გაცვლის მსოფლიო სისტემა. ხორციელდება ცნობარების და სახელმძღვანელოების მომზადება სახელმწიფო ადმინისტრირების აქტუალური საკითხების გადასაწყვეტად.

დღეს შეიძლება ითქვას, რომ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიას გააჩნია დამოუკიდებელი სამეცნიერო დისციპლინის ოფიციალური სტატუსი და საერთაშორისო აღიარება.

## 1.2. მეთოდოლოგიური საფუძვლები

ნებისმიერი მეცნიერებისთვის მეტად მნიშვნელოვანია მისი მეთოდოლოგიური საფუძვლების განსაზღვრა. ტრადიციულად მეთოდოლოგიური საფუძვლების განსაზღვრა იწყება კვლევის ობიექტისა და საგნის დადგენით. ადმინისტრაციული-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის ობიექტს წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მოღვაწეობა. გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის მეორე თათბირზე მოცემული იყო ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მოღვაწეობის განმარტება, როგორც “ნაციონალური მიზნებისა და ამოცანების მიღწევის პროცესი სახელმწიფო ორგანიზაციების საშუალებით”. ამავე დროს ხაზგასმული იყო, რომ ადმინისტრაციული-სახელმწიფოებრივი მოღვაწეობის ცნება შეიძლება გავრცელებულ იქნეს შემსრულებელ, საკანონმდებლო და სასამართლო ორგანოების ადმინისტრატორებზე.

ამ განმარტების თვალსაზრისით ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის საგანს წარმოადგენს ორგანიზაციის გზით, ოპტიმალური სახელმწიფო მართვის მიღწევის პროცესის მეცნიერული დასაბუთება.

ამერიკელი პოლიტოლოგი მარშელ დაიმოკი თავის ნაშრომში “ადმინისტრირების ფილოსოფია” მიდის დასკვნამდე, რომ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თანამედროვე თეორია არის “ახალი მეცნიერული სინთეზი, რომელსაც აქვს დამოკიდებულება ცოდნის ყველა სფეროსთან და საკითხთან, რომლებიც შეხებაში არიან ოფიციალური პოლიტიკისა და პროგრამების განხორციელებასთან”.

უნდა აღინიშნოს რომ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორია წარმოადგენს სადისციპლინოთაშორისო მეცნიერებას - იგი წარმოიშვა პოლიტიკისა და მენეჯმენტის თეორიების გადაკვეთის შედეგად (პოლიტოლოგიის წამყვანი როლის დროს); შემდეგში მისი განვითარება ხდებოდა სხვა სოციალური მეცნიერებების – ფსიქოლოგიის, ფილოსოფიის, სოციოლოგიის მიღწევების ფართო გამოყენების გზით.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიისათვის აუცილებელია პოლიტიკის, სოციოლოგიის, კონფლიქტოლოგიის, ფსიქოლოგიის, ეკონომიკის, მართვის თეორიებიდან გარკვეული ცნობები, მაგრამ ისინი არ შეადგენენ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის საგანს. ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორია წარმოადგენს დამოუკიდებელ მეცნიერულ მიმართულებას, რომელსაც გააჩნია თავისი კლევის ობიექტი და საგანი.

ყველაზე უფრო ახლოა ადმინისტრაციული მართვის მეცნიერებასთან მეცნიერება ადმინისტრაციული სამართლის შესახებ, ვინაიდან ორივე შეისწავლის მოღვაწეობის ერთი და იგივე სფეროს – სახელმწიფო ადმინისტრირებას, მაგრამ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორია ცდილობს გასწავლოს ადმინისტრაციული მოღვაწეობის სფეროში ობიექტურად არსებული კანონზომიერებები, რომ მათ საფუძვლზე დააფორმულიროს რეკომენდაციები, ხოლო ადმინისტრაციული სამართლის შესახებ მეცნიერების საგანს ძირითადად წარმოადგენს ამ რეკომენდაციების გარდაქმნა მოქმედ იურიდიულ ნორმატივებში.

ადმინისტრაციულმა სამართალმა ადმინისტრაციული მართვის მეცნიერების მიმართ უნდა შეასრულოს მეორადი ფუნქცია, მაგრამ ეს ფუნქცია არ არის პასიური. ადმინისტრაციული სამართლის ფუნქცია მდგომარეობს იმაში, რომ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის ძირითადი დებულებები გამოისახოს სპეციფიკურ იურიდიულ ენაზე სავალდებულო ნორმების სახით. ამიტომ, შესაბამისად შერჩეულ სამართლებრივ ნორმებს შეიძლება ჰქონდეს დამაზუსტებელი მნიშვნელობა ამ დებულებების განსაზღვრისა და ორგანიზაციისათვის. გარკვეული აზრით ამ დისციპლინებს შორის თანაფარდობა შეიძლება განხილული იყოს, როგორც ფორმისა და შინაარსის ურთიერთობის საკითხი.

აუცილებელია ასევე ხაზი გაესვას ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის ურთიერთკავშირს ფრაქსელოლოგიასთან და ორგანიზაციის თეორიასთან. ცოდნის სამივე სფერო მიეკუთვნება ერგოლოგიურ მეცნიერებებს, ანუ მეცნიერებებს ადამიანის მოღვაწეობის შესახებ. მათ შორის განსხვავება მდგომარეობს აბსტრაქციის სხვადასხვა ხარისხში.

ერგოლოგიური მეცნიერებების ჯგუფში ყველაზე მეტად აბსტრაქტულია ფრაქსელოლოგია, რომელიც წარმოადგენს განზოგადების უმაღლეს საფეხურს. ამ მეცნიერების საგანში შედის ადამიანის ნებისმიერი მოღვაწეობა, რომელიც განიხილება მისი რაციონალობის მიხედვით. ფრაქსელოლოგიის პრინციპები და პრაქტიკული რეკომენდაციები გამოიყენება ყველა სფეროში, მაგრამ ისინი შედარებით მცირერიცხოვანია, ვინაიდან არ შეიძლება არსებობდეს რეკომენდაციების დიდი რიცხვი, რომლებსაც აქვთ ერთიდაიგივე ფასეულობა სამხედრო საქმის, კერძო ფირმის ან კოოპერატივის ორგანიზაციის დროს.

ორგანიზაციის თეორია გამოირჩევა განზოგადების ნაკლები ხარისხით. ის სწავლობს სოციალური სისტემების ეფექტური ფუნქციონირებისა და მართვის საკითხებს. ვინაიდან ამ საქმიანობის ერთერთ სფეროს წარმოადგენს მმართველი პერსონალის მუშაობა, ამიტომ ორგანიზაციის თეორია სწავლობს ასევე სახელმწიფოებრივი მართვის ორგანოების პერსონალის მუშაობის საკითხებს.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორია მოთავსებულია განზოგადების დონის ერთი საფეხურით დაბლა, ვინაიდან ის არ არის დაინტერესებული ყველა ინსტიტუტით, რომლებიც შექმნილია საზოგადოებრივი სასარგებლო საქმიანობის შესასრულებლად. ის დაინტერესებულია მხოლოდ იმ ინსტიტუტებით, რომლებიც მიეკუთვნებიან სახელმწიფო ადმინისტრირების სფეროს. მეცნიერება ადმინისტრაციული მართვის შესახებ ანვიტარებს ორგანიზაციის თეორიის მხოლოდ იმ ელემენტებს, რომლებიც დაკავშირებული არიან სახელმწიფო ადმინისტრირების სპეციფიკასთან.

სამივე დისციპლინის ურთიერთკავშირი შეიძლება წარმოდგენილი იყოს შემდეგნაირად: ყველაფერს რომელიც საინტერესოა ფრაქსელოლოგიისათვის, მნიშვნელობა აქვს ორგანიზაციის თეორიისათვის, ხოლო ყველაფერი, რომელიც საინტერესოა ორგანიზაციის თეორიისათვის, მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიისათვის, მაგრამ არა შებრუნებით: ყველაფერი, რომლითაც დაკავებულია ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორია, არ შედის ორგანიზა-

ციის თეორიის სფეროში, ასევე ყველა საკითხი რომელსაც სწავლობს ორგანიზაციის თეორია, არ არის მნიშვნელოვანი ფრაქციოლოგიისათვის.

შეიძლება გამოყოფილი იყოს რამოდენიმე პრობლემა, რომლითაც დაკავებულია ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორია:

- პირველყოვლისა, ეს არის სახელმწიფო მართვის ორგანიზაციის პრობლემა სხვადასხვა დონეზე: ნაციონალურზე, რეგიონალურზე, ადგილობრივზე. აქვე შედის სახელმწიფო ორგანიზაციის საერთო თეორიის სხვადასხვა დონეზე სახელმწიფო მართვის აპარატის ფუნქციის, სახელმწიფო მართვის კოორდინაციის, როგორც ერთიანი სისტემის დამუშავება;
- მეორე მხრივ, პრობლემების დიდ ბლოკს წარმოადგენს მმართველი კადრების მომზადება და რეკრუტირება. აქვე ხდება სახელმწიფო აპარატის ჩინოვნიკების საშტატო შემადგენლობის ოპტიმალური სტრუქტურის, სახელმწიფო ორგანიზაციის პერსონალის მართვის, პროფესიონალური სახელმწიფო მოხელეების მუშაობის სტილზე და მენტალიტეტზე მოთხოვნების, ლიდერობის პრობლემის, ბიუროკრატიზმთან ბრძოლის პრობლემის საკითხების გამოკვლევა.
- მესამე მხრივ ეს არის პრობლემები, რომლებიც დაკავშირებულია სახელმწიფო ადმინისტრირების ტექნიკასთან. პრობლემების ეს ბლოკი შეიცავს სახელმწიფო გადაწყვეტილებების მიღების თეორიის, პოლიტიკური პროგნოზირების, კრიზისულ და კონპლიქტურ სიტუაციებში ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის მეთოდების, სახელმწიფო ადმინისტრაციისა და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებს შორის ურთიერთდამოკიდებულების ტექნოლოგიის დამუშავებას.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თითოეული მიმართულება წარმოადგენს სამეცნიერო შესწავლისა და გამოკვლევის საგანს: ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვა საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, სოციალური პროცესების, ეკოლოგიის, ფინანსირების ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვა და ა.შ.

ტ. პარსონის პარაფრაზირებით შეიძლება ითქვას, რომ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის სფეროში მზარდი დიფერენციაცია არ ნიშნავს, რომ ამ მეცნიერების სხვადასხვა სფეროები ფუნქციონირებენ ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად. ახალი მიმართულებები უფრო სპეციალიზებულია, მაგრამ ამავე დროს ისინი დიდი ზარისხით საჭიროებენ ერთმანეთის რესურსებს, მათ შორის მიმდინარეობს მეცნიერული და სოციალური მიმოცვლის რთული პროცესები.



ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორია იყენებს სპეციალურ ან კერძო თეორიების სიმრავლეს, (მაგალითად კონფლიქტისა და კონსენსუსის, გადაწყვეტილებების მიღების, პოლიტიკური პროგნოზირების და სხვა), მაგრამ ამავე დროს არსებობს ასევე ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ზოგადი თეორია, რომლის დანიშნულებაა განსაზღვროს სახელმწიფო მართვა, როგორც სისტემა და მთლიანობა.

აუცილებელია აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვა მოიცავს როგორც სტატიკას ისე დინამიკას, რომლებიც აისახება ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივ წესრიგში და პოლიტიკურ პროცესებში. ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორია, როგორც სამეცნიერო დისციპლინა ერთნაირი ხარისხით უნდა მოიცავდეს, როგორც ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის არსებულ წესს, რომელშიც ღობინირებენ უცვლელი, მუდმივი სიდიდეები, ისე პოლიტიკურ პროცესს, სადაც ღობინირებენ ცვლადი სიდიდეები.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის კვლევითი საშუალებები და ინსტრუმენტების არსენალი მოიცავს სამეცნიერო კვლევების ყველა ძირითად პრინციპებს: ანალიზსა და სინთეზს, ინდუქციასა და დედუქციას, შედარებას, განზოგადებას. მეთოდოლოგიაში წამყვანი ადგილი უკავია სისტემურ და სიტუაციურ ანალიზს. სახელმწიფოებრივი ადმინისტრირების სირთულე და მრავალსაპექტურობა თხოვლობს ფაქტების გამოკვლევას მათ ერთობლიობაში, ურთიერთშეპირისპირებულობაში, ამიტომ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის სისტემა განიხილება არა როგორც იზოლირებული მოვლენა, არამედ როგორც ურთიერთდაკავშირებული ელემენტების ერთობლიობა, რომლის საზღვრებში თითოეულ ელემენტს უკავია მკვეთრად გარკვეული ადგილი და ფუნქცია.

სახელმწიფო ადმინისტრირების სისტემა განიხილება როგორც ფუნქციონირებადი, რომელსაც გააჩნია გარკვეული მდგრადობა და ამავე დროს ის არის განვითარებადი და ცვალებადი სისტემა, ამრიგად, თეორიული თვალსაზრისით სისტემის ფუნქციონირების კანონები ამავე დროს წარმოადგენს მისი განვითარების კანონებს. სისტემური მიდგომის მეთოდოლოგიური სპეციფიკა განისაზღვრება იმით, რომ ის ორიენტირებას აკეთებს ობიექტის და მისი უზრუნველყოფის მექანიზმების მთლიანობის გახსნაზე, რთული ობიექტის კავშირების მრავალსახეობის გამოყოფაზე და მათ დაყვანაზე ერთიან თეორიულ სურათზე.

სისტემური მიდგომა წარმოადგენს სისტემური ანალიზის მეთოდების ერთობლიობის მეთოდოლოგიურ საფუძველს, რომლებიც გამოიყენება

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის რთული პრობლემების მომზადებისა და დაფუძნებისათვის. პრობლემის გადაწყვეტის პროცესი უნდა დაიწყოს მიზნის მკაფიო ფორმულირებით. ამავე დროს მთელი პრობლემა უნდა იყოს განხილული როგორც ერთიანი მთლიანობა ცალკეული კერძო გადაწყვეტილებების შედეგებისა და ურთიერთკავშირების გათვალისწინებით. აუცილებელია მიზნის მიღწევის ალტერნატიული გზების გამოვლენა და ანალიზი. ცალკეული დანაყოფების მიზნები არ უნდა შევიდეს კონფლიქტში მთელი პროგრამის მიზანთან.

სისტემურ ანალიზში ცენტრალურ პროცედურას წარმოადგენს განზოგადებული მოდელის (ან მოდელების) აგება, რომელიც ასახავს რეალური სიტუაციის ყველა ფაქტორს და ურთიერთკავშირებს, რომლებიც შეიძლება გამოჩნდნენ გადაწყვეტილების განხორციელების პროცესში. მიღებული მოდელი გამოიკვლევა მოქმედების ამა თუ იმ ალტერნატიული ვარიანტების გამოყენების შედეგების დადგენის, თითოეულ ამ ვარიანტზე რესურსების დანახარჯების შედარებისა და სხვადასხვა გარეშე ზემოქმედებებზე მოდელის მგრძობიარობის ხარისხის გამოკვლევის მიზნით. სისტემური ანალიზის ტექნიკურ საფუძველს წარმოადგენს თანამედროვე გამოთვლითი მანქანები და ინფორმაციული სისტემები.

სისტემური გამოკვლევების კიდევ ერთ პრინციპს წარმოადგენს სტრუქტურულ-ფუნქციონალური ანალიზი. მისი არსი მდგომარეობს სოციალური ურთიერთმოქმედების ელემენტების გამოყოფაში, რომლებიც ექვემდებარება გამოკვლევას, მათი ადგილისა და ფუნქციის განსაზღვრას ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის სისტემაში. მაგალითად, შეიძლება წარმოიშვას ასეთი ჰიპოთეზა: სხვადასხვა სოციალური ფაქტორები - ასაკი, სქესი, განათლება და ა.შ. - სხვადასხვანაირად ზემოქმედებს მმართველი ფუნქციების განხორციელებაზე. მაშასადამე, მნიშვნელოვანია განისაზღვროს არა მხოლოდ თითოეული ამ სოციალური ფაქტორის ზემოქმედების ხარისხი, არამედ ასევე დადგინდეს მათი ადგილი და ფუნქცია მმართველ საქმიანობაში, იყოს ნაჩვენები, თუ რა დამოკიდებულებაშია ეს ფაქტორები ერთმანეთთან.

აუცილებელია იმის აღნიშვნა, რომ მმართველი მოღვაწეობის კანონომიერებები სტატისტიკური ხასიათისაა. ეს იმას ნიშნავს, რომ შესასწავლ ფაქტორებს შორის კავშირი დგინდება არა ხისტად და ცალსახად, არამედ ხდომილების დადგომის გარკვეული ალბათობით. სხვაგვარად რომ თქვათ, მართვის განვითარების ტენდენცია დგინდება მთლიანობაში, მაგრამ ცალკეული კონკრეტული მომენტების გათვალისწინებით. სტატისტიკური კანონზომიერება ყოველთვის გამოისახება ფუნქციონალური დამოკიდებულებით.

უნდა აღინიშნოს, რომ არ იქნებოდა სწორი ნებისმიერ ფუნქციონალურ დამოკიდებულებაში დანახული ყოფილიყო მმართველი პროცესების მიზეზები. ფუნქციონალურმა დამოკიდებულებამ შეიძლება გამოსახოს ან არ გამოსახოს მიზეზობრიობა. თავისთავად ფუნქციონალური დამოკიდებულება მაშინვე არ ხსნის ღრმა და ძირეულ მიზეზობრივ დამოკიდებულებს. ის მიუთითებს მხოლოდ მოცემულ პირობებში შედეგის მიღების შესაძლო მიზეზების არსებობაზე.

სტრუქტურულ-ფუნქციონალური ანალიზი საშუალებას იძლევა გახსნილი იყოს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის მექანიზმების მარეგულირებელი ხასიათი. ის შეიძლება წარმატებით გამოყენებულ იქნეს რიგი მმართველი ამოცანების გადასაწყვეტად: მართვის შინაგან სტრუქტურისა და მთელი სისტემის, ასევე მისი ცალკეული ელემენტების მიერ შესასრულებელ ფუნქციებს შორის კავშირის დადგენა; შესასრულებელი ფუნქციების მიხედვით მართვის ორგანოს სტრუქტურის დამუშავება; მმართველი პერსონალის რაოდენობის დადგენა კონკრეტულ ფაქტორებზე დამოკიდებულების მიხედვით და ა.შ.

სტრუქტურულ-ფუნქციონალური ანალიზის ლოგიკურ გაგრძელებას წარმოადგენს სიტუაციური მიდგომა. ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიაში სიტუაციური მიდგომა არ არის დადგენილი წესების უბრალო წყობა, არამედ უფრო აზროვნების ხერხია საორგანიზაციო პრობლემებისა და მათი გადაწყვეტის შესახებ.

სიტუაციური მიდგომა აღიარებს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის პროცესის ზოგად კანონზომიერებებს, მაგრამ მისი აზრით სპეციფიკურმა ხერხებმა, რომლებიც უნდა გამოიყენონ ხელმძღვანელებმა მართვის თითოეულ უბანზე და თითოეულ ორგანიზაციაში მიზნების ეფექტურად მისაღწევად, შეიძლება განიცადოს მნიშვნელოვანი ვარიაცია.

მაგალითად, თავისი მიზნების მისაღწევად ყველა ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივმა ორგანიზაციამ უნდა შექმნას ორგანიზაციული სტრუქტურები. მაგრამ ორგანიზაციული სტრუქტურების აგებისათვის არსებობს სხვადასხვა ხერხი. შეიძლება შეიქმნას მართვის სხვადასხვა რაოდენობის დონე, მაღალი რგოლების ხელმძღვანელებმა შეიძლება დაიტოვონ ყველაზე პასუხისმგებელი გადაწყვეტილებების მიღების უფლება, პირიქით, დაბალი და საშუალო დონეების ხელმძღვანელებმა შეიძლება მიიღონ გადაწყვეტილებების მიღებაში ფართოდ მონაწილეობის უფლება. მაშასადამე, სიტუაციური ანალიზის ჩარჩოებში ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი ორგანიზაციის ხელმძღვანელობამ პერმანენტულად უნდა განსაზღვროს, თუ როგორი სტრუქტურა ან მართვის როგორი ხერხი შეეფერება ყველაზე უფრო მოცემულ კონკრეტულ სიტუაციას.

მით უფრო, ვინაიდან სიტუაცია შეიძლება შეიცვალოს, ხელმძღვანელობამ უნდა დაგეგმოს, როგორი სტრუქტურული სიახლეების შემოტანაა საჭირო, იმისათვის რომ შენარჩუნებული იყოს ორგანიზაციის ეფექტურობა.

სიტუაციური მიდგომის წარმატება ბევრად არის დამოკიდებული სიტუაციური ცვლადების სწორ არჩევაზე, რომლებიც განსაზღვრავენ მოცემულ პირობებში მმართველი პროცესის განვითარებას. სიტუაციური ცვლადების ძირითადი სახეების დადგენა, გასაკუთრებით ორგანიზაციული სტრუქტურების ქცევისა და ლიდერობის სფეროში, წარმოადგენს სახელმწიფო ადმინისტრირების მეთოდოლოგიის განვითარებაში სიტუაციური ანალიზის მიერ შეტანილ ყველაზე უფრო მნიშვნელოვან წვლილს. თანამედროვე მკვლევარების უმრავლესობა თვლის, რომ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივ ორგანიზაციებში, ძირითად სიტუაციურ ცვლადებს მიეკუთვნება მიზნები, ამოცანები, სტრუქტურები, ტექნოლოგიები და თანამშრომლები. გარემოს ძირითად სიტუაციურ ცვლადებად ასახელებენ ისეთ ცვლადებს, როგორიცაა პოლიტიკური პროცესი, ეკონომიკის მდგომარეობა, სამეცნიერო-ტექნიკური პროგრესი, სოციალურ-კულტურული ცვლილებები, ჯგუფური ინტერესების გავლენა.

ამასთან უნდა აღინიშნოს, რომ ყველა ცვლადის განსაზღვრა, რომლებიც გავლენას ახდენს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივ ორგანიზაციაზე შეუძლებელია. თითქმის ყოველი წინა მმართველი გადაწყვეტილება, ადამიანური, გასაკუთრებით ხელმძღვანელების, ხასიათის თავისებურებები, ორგანიზაციის გარემოცვაში მიმდინარე ცვლილებები ახდენს გავლენას მმართველი პროცესის ევოლუციაზე. მაგრამ, პრაქტიკული მიზნებისათვის ხელმძღვანელებმა შეიძლება განიხილონ მხოლოდ ზევით ჩამოთვლილი ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანი ფაქტორები, რომლებიც მოსალოდნელია ზეგავლენას მოახდენენ სახელმწიფო ადმინისტრირების წარმატებაზე.

სიტუაციური მიდგომის თვალსაზრისით ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი ამოცანების ანალიზი და მათი გადაწყვეტის მეთოდოლოგია შეიძლება წარმოდგენილი იქნეს როგორც ოთხსაფეხურიანი პროცესი.

1. დასმული პრობლემის გადასაწყვეტად ხელმძღვანელი ირჩევს ერთ ან რამოდენიმე მეთოდიკას: სტრუქტურულ-ფუნქციონალური ანალიზი, მოტივირებული მოდელები, გადაწყვეტილების მიღების თვისობრივი მეთოდები და ა.შ.
2. თითოეულ მმართველ მეთოდიკას, რომელიც გამოიყენება კონკრეტულ სიტუაციაში, აქვს თავისი ძლიერი და სუსტი მხარეები: ხელმძღვანელს უნდა შეეძლოს წინასწარ განსჭვრიტოს არჩეული მეთოდიკის

გამოყენებისას მიღებული ალბათური შედეგი, როგორც დადებითი ასევე უარყოფითი (მაგალითად, წინადადება, რომ გაუორმაგდეს ხელფასი ყველა თანამშრომელს დამატებითი სამუშაოს შესრულებისათვის, შეიძლება გამოიწვიოს მათი მოტივაციის მნიშვნელოვანი გაზრდა გარკვეული დროის განმავლობაში, მაგრამ შემდეგში შეიძლება აღმოჩნდეს, რომ ასეთ გზას მიჰყავს ორგანიზაცია გაპარტახებად).

3. ხელმძღვანელს უნდა შეეძლოს სწორი ინტერპრეტირება გაუკეთოს სიტუაციას, განსაზღვროს რომელი ფაქტორები არის ყველაზე მნიშვნელოვანი მოცემულ სიტუაციაში და რომელმა შესაძლო ეფექტმა შეიძლება გამოიწვიოს ერთი ან რამოდენიმე ცვლადის ცვლილება.
4. ხელმძღვანელს უნდა შეეძლოს გამოიყენოს კონკრეტული ხერხები, რომლებიც იწვევს ყველაზე უფრო დადებით ეფექტს კონკრეტულ სიტუაციებში, არსებული მდგომარეობის პირობებში ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი ორგანიზაციის მიზნების ეფექტური გზით მისაღწევად.

ამრიგად, სიტუაციური ანალიზის მეთოდოლოგია მნიშვნელოვნად აფართოვებს სისტემების თეორიის პრაქტიკულ გამოყენებას, ძირითადი შინაგანი და გარეშე ცვლადების განსაზღვრის საშუალებით, რომლებიც ზეგავლენას ახდენენ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივ ორგანიზაციაზე. ვინაიდან ამ მიდგომის მიხედვით მეთოდოლოგია და კონცეფციები გამოყენებულ უნდა იქნეს კონკრეტული მდგომარეობისას, ამიტომ სიტუაციურ მიდგომას ზშირად უწოდებენ სიტუაციურ აზროვნებას. თანამედროვე მეცნიერების უმრავლესობა თვლის, რომ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის მეთოდოლოგიის განვითარების პერსპექტივა შეიძლება დაკავშირებული იქნეს სოციალური აზროვნების განვითარებასთან.

### 1.3. ძირითადი კატეგორიები

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიაში ფუძემდებელ კატეგორიებს წარმოადგენს ცნებები: “სახელმწიფოებრივი ადმინისტრირება”, “ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვა”, “ბიუროკრატია”.

იმისათვის, რომ გავერკვიოთ იმაში, თუ რაში მდგომარეობს დღეს ადმინისტრაციული-სახელმწიფოებრივი მართვა და რა არის სახელმწიფოებ-

რივი ადმინისტრირება, ამისათვის საჭიროა მიემართოთ თანამედროვე მეცნიერულ გამოკვლევებს.

დასავლეთის პოლიტოლოგიაში ეს ორივე ტერმინი აღინიშნება ერთი ტერმინით “public administration”. ვიწრო აზრით სიტყვები “public administration” ნიშნავს სახელმწიფო ჩინოვნიკების პროფესიონალურ მოღვაწეობას. ეს სიტყვები შეიძლება გადმოთარგმნილი იყოს როგორც სახელმწიფოებრივი ადმინისტრირება. ამერიკული ენციკლოპედია განსაზღვრავს სახელმწიფო ადმინისტრირებას როგორც “ყველა სახის მოღვაწეობას, რომლებიც მიმართულია მთავრობის გადაწყვეტილებების განსახორციელებლად”.

ფართო აზრით “public administration” - არა მარტო ჩინოვნიკების პროფესიონალური საქმიანობაა, არამედ ასევე ადმინისტრაციული ინსტიტუტების მთელი სისტემა ძალაუფლების საკმაოდ მკაცრი იერარქიით, რომლის საშუალებით სახელმწიფო გარაწყვეტილებების შესრულებაზე პასუხისმგებლობა ეშვება ზევიდან ქვევით. ასეთ განმარტებას ქართულად შეესაბამება ადმინისტრაციული-სახელმწიფოებრივი მართვა.

ფრანგი პოლიტოლოგი რ. გრეგორი თავის მონოგრაფიაში “ფრანგული სამოქალაქო სამსახური” ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვას განმარტავს როგორც “სპეციალურ ფუნქციას, რომელიც მთელი საზოგადოების ინტერესებისა და გამოძინარე მიმართულია განვითარების მოწესრიგებისთვის, სადაც სახელმწიფო ჩინოვნიკი გამოდის როგორც ხელისუფლების სპეციალური აგენტი.”

ინგლისელი პოლიტოლოგები ჯონ გრინუდი და დევიდ ვილსონი თვლიან, რომ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვა - “ეს მოღვაწეობა, ინსტიტუტების და შესწავლის საგნების ორგანიზაციაა.”

დღესდღეობით, პოლიტოლოგების უმრავლესობა თვლის, რომ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვა და სახელმწიფო ადმინისტრირება ურთიერთდაკავშირებულია ძალაუფლების სამი სფეროთი - საკანონმდებლო, შემსრულებელი და სასამართლო სფეროებით. ასეთ მიდგომას გვთავაზობენ დ. ვილსონი, დ. გრინუდი, რ. გრეგორი, უ. ჯონი, რ. გორდი, ლ. ნიგრო, ფ. ნიგრო, მ. როსკინი. ყველაზე უფრო თანმიმდევრულად ეს თვალსაზრისი გამოთქმულია ამერიკელი პოლიტოლოგების ფ. ნიგროს და ლ. ნიგროს მონოგრაფიაში “თანამედროვე სახელმწიფო ადმინისტრირება”. ავტორები იძლევიან ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მოღვაწეობის გაფართოებულ განმარტებას: “სახელმწიფო ადმინისტრირება ნიშნავს კოორდინირებულ ჯგუფურ მოქმედებას სახელმწიფო საქმეებში, რომელიც:

- დაკავშირებულია ძალაუფლების სამ სფეროსთან - საკანონმდებლო, შემსრულებელი, სასამართლო და მათ ურთიერთმოქმედებასთან;
- სახელმწიფო პოლიტიკის ფორმირებისას დიდი მნიშვნელობის მქონეა და პოლიტიკური პროცესის ნაწილს წარმოადგენს;
- მნიშვნელოვნად განსხვავებულია კერძო სტრუქტურაში ადმინისტრირებისაგან;
- მჭიდროდ დაკავშირებულია მრავალრიცხოვან კერძო ჯგუფებთან და ინდივიდებთან, რომლებიც მუშაობენ სხვადასხვა კომპანიებში და საზოგადოებებში“.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიაში თანამედროვე პირობებში მიღებულია შემდეგი განმარტებები:

- ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვა - ეს არის სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელება ადმინისტრაციული დაწესებულების სისტემის მეშვეობით, რომლის დროსაც სახელმწიფო გადაწყვეტილებების შესრულებაზე პასუხისმგებლობა ეშვება ზევდიან ქვევით;
- სახელმწიფო ადმინისტრირება - პროფესიონალური სახელმწიფო მოსამსახურეების მოღვაწეობა საზოგადოებრივი პოლიტიკის განსახორციელებლად.

როდესაც ტერმინი “ბიუროკრატია” ხვდება რიგით მოქალაქეს, ის ფიქრობს ბიუროკრატიულ გაჯანჯვლებაზე, რომელიც აუცილებელია დასძლიოს, რათა მიაღწიოს რაიმე მომსახურებას ან ინფორმაციის მიღებას.

სოციალურ მეცნიერებებში მიღებულია, რომ ადმინისტრაცია ან ბიუროკრატია უწოდონ პროფესიონალური მოსამსახურეების ფართომაშტაბიან ორგანიზაციას, რომლის ძირითადი მოვალეობა მდგომარეობს იმაში, რომ განახორციელოს იმათი პოლიტიკა, ვინც იღებს გადაწყვეტილებებს. იდეალში სახელმწიფო ადმინისტრაცია - ეს არის რაციონალური სისტემა ან ორგანიზებული სტრუქტურა, რომლის დანიშნულებაა საზოგადოებრივი პოლიტიკის კვალიფიციური ეფექტური შესრულება. მას აქვს ძალაუფლების საკმაოდ მკაცრი იერარქია, რომლის საშუალებით სახელმწიფო გადაწყვეტილებების შესრულებაზე პასუხისმგებლობა ეშვება ზევდიან ქვევით.

ზევით ჩამოთვლილ განმარტებებში ლაპარაკია ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ობიექტურ მახასიათებლებზე. მართლაც, ადმინისტრაციულ ძალაუფლებას აქვს ობიექტური ბუნება, ასევე ექვემდებარება კანონს და ანგარიშვალდებულია წარმომადგენლობითი ორგანოების მიმართ. ადმინისტრაციის მიერ გამოცემული მართვის აქტები ვი-

თარდება, ხდება მათი დაზუსტება, დეტალიზირება, კონკრეტულ სიტუაციებში მათ მიერ არსებული კანონების გამოყენება.

ხელისუფლების უფლებამოსილებანი რეალიზირდება ადამიანების მიერ. ამიტომ, ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვისათვის დამახასიათებელია ასევე გარკვეული სუბიექტურობა, რამაც შეიძლება რეალური სინამდვილე მიმართოს უკეთესი ან უარესი მხარისაკენ. ძალაუფლების სუბიექტურობა იწყება იმ მომენტიდან, როდესაც ადამიანი იკავებს ხელმძღვანელ თანამდებობას, რომელიც არ არის ინდივიდუალობას მოკლებული. ადმინისტრაციული თანამდებობა, რომელიც აპარატის კომპონენტია, ახდენს მოსამსახურის ინდივიდუალური ნების გარდაქმნას სახემწიფოებრივში. თანამდებობა შეიძლება შევადაროთ როლს, ხოლო მოსამსახურე – მსახიობს, რომელიც ავტორის მიერ დაწერილ როლს თამაშობს კარგად ან ცუდად.

ადმინისტრაციული თანამდებობის მიღების შემდეგ, მოსამსახურის ინდივიდუალური ნება-სურვილი მრავალჯერადად ძლიერდება, რაც აისახება მის როგორც დადებით, ისე უარყოფით გამოვლინებებში. ისტორიაში ცნობილია მრავალი მაგალითი, როდესაც ადმინისტრაციულმა ძალაუფლებამ “პიგები” გარდაქმნა “ბუმბერაზად”. ეს პირადული გაძლიერება ხდება ყველა იმ ელემენტების საშუალებით, რომლებიც შეადგენს მოცემული თანამდებობის შინაარსს: მისი ავტორიტეტის, უფლებამოსილების და სხვა. თანამდებობის დაკავება სშირად დაკავშირებულია სხვადასხვა მატერიალურ და არამატერიალურ კეთილდღეობის მიღებასთან, რამაც არ შეიძლება ზეგავლენა არ მოახდინოს ხელმძღვანელის პირად თვისებებზე. ამ უკანასკნელების გემომ ძალაუფლებისადმი შეიძლება განიცადოს ჰიპერტროფირება, რის შედეგადაც იწყება უკუპროცესი: სახემწიფოებრივი ნება ტრანსფორმირდება პირადში, ხდება სახელმწიფო ძალაუფლების მითვისება თანამდებობის პირის მიერ, მისი გამოყენება პირადი ნებისა და ინტერესების მიხედვით. ამის შედეგად ხელმძღვანელი მუშაკი ემსახურება არა საზოგადოებას, არამედ თავის თავს, მიმართავს რა თავის ნება-სურვილს, რომელიც გარდაიქმნა სახელმწიფოებრივში, არაციონალური, არაკანონიერი და შეიძლება დამნაშავეობრივი გზითაც კი.

სახემწიფოებრივი ძალაუფლების მითვისების ერთ-ერთი ფორმაა - მისი ბოროტად გამოყენება, როდესაც ხელმძღვანელი მისდამი რწმუნებულ უფლებამოსილებას იყენებს პროტექციისათვის, სხვადასხვა სოციალური კეთილდღეობის უკანონო მოპოვებისათვის და ა.შ. სახელმწიფო ნების მითვისების მნიშვნელოვნად დეფორმირებული ფორმაა სახელმწიფო ძალაუფლების დემონიზმი. ამ უკანასკნელის ქვეშ იგულისხმება ხელმძღვანელის აკვიატებული ნება გადაწყვიტოს რთული სახელმწიფო



ამოცანები და ამავე დროს ერთდროულად მიღწიოს თავის ეგოისტურ მიზნებს (სწრაფვა დიდი ძალაუფლების, დიდებისა და პატივისცემის მიღწევისაკენ). მისი ყველაზე უფრო სახიფათო გამოვლინება – მისწრაფება მოღვაწეობის სფეროების გაფართოებისა და უკონტროლო მბრძანებლური მდგომარეობის მიღწევისაკენ. ძალაუფლების დემონიზმი უბიძგებს ხელმძღვანელს წავიდეს შესაძლო ზღვრების გარეთ, ადამიანური, მატერიალური და ფინანსური დანახარჯების, კონკრეტული ადამიანების ინტერესების, მათი სუბიექტური უფლებების მხედველობაში მიუღებლად.

ადმინისტრაციული ხელისუფლების სწრაფვა გახდეს ყოვლისმომცველი, შეუზღუდავი, უკონტროლო გამოწვეულია რამოდენიმე ფაქტორით:

- ძალაუფლების გენეზისი, რომლის პროგრესული განვითარება მიმართულია საკანანმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებიდან გამოყოფისა და ამავე დროს ამ უკანასკნელების განმტკიცების, ადმინისტრაციულზე მათი გავლენის გაფართოების გზით. ხოლო თვითონ ის არსებული ტრადიციების, შეხედულებებისა და სტრუქტურების გამოყენებით ცდილობს არ დათმოს თავისი პოზიციები, განთავისუფლდეს კონტროლისაგან;
- განსაკუთრებული გარემოებები, ომები, ეპიდემიები, სტიქიური უბედურებები, ტექნიკური, ეკოლოგიური, ეკონომიური კატასტროფები, მასობრივი არეულობები, რომლებიც თხოულობენ განსაკუთრებული რეჟიმების შემოღებას, რომელთა პირობებში შემსრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებები მნიშვნელოვნად იზრდება. ხშირად ძალაუფლების მოყვარული ხელმძღვანელები პროვოცირებენ ან უბრალოდ ატყუებენ მოსახლეობას განსაკუთრებული გარემოებების დადგომის შესახებ, თავიანთი ძალაუფლების გაზრდის მიზნით;
- ადმინისტრაციული ხელისუფლების დამოკიდებულება ხელისუფლების სხვა შტოებისაგან. ეს უკანასკნელები წარმოიქმნება მოგვიანებით, ისინი მაშინვე არ ქმნიან თავიანთ ფინანსურ ბაზას, ზემოქმედების სხვა საშუალებებს, მათი აპარატი მცირერიცხოვანია და ა.შ. ადმინისტრაცია აქტიურად მონაწილეობს დეპუტატობის და სასამართლო თანამდებობზე კანდიდატურების შერჩევის პროცესში, ახორციელებს წარმომადგენლობითი და ოურისდიქციის სისტემების ორგანიზაციულ-მატერიალურ და ინფორმაციულ უზრუნველყოფას, ამზადებს ერთთვის საკითხებს, მეორეებისთვის სისხლის სამართლის საქმეებს, ეხმარება დეპუტატებს და სასამართლოს კორპუსებს მატერიალური და კულტურული მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებაში, აცდუნებს მათ

თანამდებობებით, უცხოეთში მივლინებებით, ხოლო ჩვენ პირობებში - კიდევ ბინებით, მანქანებით, აგარაკებით, სხვადასხვა პრივილეგიებით.

- თვით ადმინისტრაციული ხელისუფლების არსებითი თავისებურებებია მისი უნივერსალობა, უზარმაზარი აპარატი, ეკონომიკური სიძლიერე, მის უშუალო გამგებლობაში მყოფი ინფორმაციის მრავალრიცხოვანი წყაროები, იძულებითი საშუალებების დიდი არსენალი. ამათ ემატება შემსრულებელი და განმკარგულებელი ორგანოების ოპერატიული და-მოუკიდებლობა, რომელიც მნიშვნელოვნად იზრდება განსაკუთრებული სიტუაციების დროს.

შემსრულებელი ხელისუფლების დემონიზმი ლოგიკურ დაგვირგვინებას აღწევს ტოტალურ საზოგადოებებში, ადმინისტრაციულ-მბრძანებლურ სისტემებში, რომლებშიც ადმინისტრაცია შთანთქავს სამოქალაქო საზოგადოებას, სახელმწიფოს სტრუქტურაში დომინირებს მმართველი აპარატი, ხოლო ბრძანებები და იმპულსები შეკავებისა და წინააღმდეგობის გარეშე დიდი ძალით მიემართება ქვევით, ცენტრიდან პერიფერიებისაკენ.

ადმინისტრაციული ხელისუფლების დემონიზმს უპირველეს ყოვლისა შეიძლება დაუპირისპირდეს შემკავებლებისა და წინააღმდეგობების ეფექტური სისტემის შექმნა, რომელიც დააშოშმინებს ადმინისტრაციული ხელისუფლების დემონურ თვისებებს და გარდაქმნის მას საზოგადოებისათვის საიმედოდ მოსამსახურე ინსტიტუტში.

სამოქალაქო საზოგადოებისა და მისი მოთხოვნილებების უზრუნველყოფის კანონმდებლობის განვითარება, ძალაუფლების დაყოფასთან ერთად, წარმოადგენს სამართლებრივი სახელმწიფოს ადმინისტრაციული ხელისუფლების შემსრულებელ ხელისუფლებაში გარდაქმნის აუცილებელ პირობას. ძლიერი საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების შექმნა იძლევა ადმინისტრაციის უფლებამოსილებების, დემოკრატიული ფორმირების, წარმართვისა და კონტროლირების საშუალებას. საკანონმდებლო ორგანოების მუშაობის აქტივიზაცია, ადმინისტრაციული იუსტიციის განვითარება და რიგი სხვა ღონისძიებების გატარება - ხელისუფლების დაყოფის იდეის რეალიზაციისათვის გადადგმული მნიშვნელოვანი ნაბიჯებია. მართვის დემოკრატიზაციის მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს კანონი. ის იძლევა მართვის სუბიექტების მოღვაწეობის ფორმალურ განსაზღვრებას, აწესრიგებს მათ, ადგენს მათი უფლებამოსილებების საზღვრებს, უქმნის დაბრკოლებებს თვითნებობას. კანონების დახმარებით წარმომადგენლობითი ორგანოები წარმართავენ შემსრულებელი და განმკარგულებელი აპარატის საქმიანობას, ადგენენ მართვის სუბიექტების პასუხისმგებლობას უკანონო სამსახურეობრივი მოქმედებისათვის, აგული-

ანებენ მოსამსახურეებს კანონიერად გამოიყენონ თავიანთი უფლებამოსილებანი და შეასრულონ სამსახურეობრივი მოვალეობანი.

ადმინისტრაციული ხელისუფლების დემონიზმის კიდევ ერთ საწინააღმდეგო ფაქტორს წარმოადგენს სახელმწიფო მოსამსახურეების პროფესიონალური და პოლიტიკური კულტურის მაღალი დონე. თანამდებობრივი პირების უნარი გაითვალისწინოს საზოგადოებრივი აზრი, პასუხი აგონ მათ წინაშე თავიანთ მოქმედებებზე, მუდმივად ახსოვდეთ თავიანთი ძალაუფლების საზღვრები, დამახასიათებელია სახელმწიფოებრივი მართვის სხვადასხვა დემოკრატიული დადგენილებების და სამართლებრივი კულტურის მაღალი დონის პირობებში. მეტად მნიშვნელოვანია, რომ ისეთი კატეგორიები, როგორიცაა “კანონისადმი დაქვემდებარება”, “პასუხისმგებლობა წარმომადგენლობითი ორგანოების წინაშე”, გახდეს სამართლებრივი და პოლიტიკური ღირებულებები, რომლებიც იქნება ყოველი თანამდებობრივი პირის მიერ სოციალურად გაცნობიერებული და ღრმად ჩაწოდმილი.

სწორედ ამიტომ, ყველა დემოკრატიულ ქვეყანაში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება სახელმწიფო მოხელეების პროფესიონალურ მომზადებას. საქცილობა “public administration” არსებობს დასავლეთ ევროპის და ამერიკის წამყვან უნივერსიტეტებში. მაგალითისთვის შეიძლება მოვიყვანოთ ამერიკული უნივერსიტეტი ვაშინგტონში. აქ შექმნილია სახელმწიფო საქმეების სკოლა (The School of Public Affairs). სკოლას გააჩნია სამი კათედრა: სამთავრობო, სამართალი და საზოგადოება, სახელმწიფო მართვა. სტუდენტებს ეძლევათ პროგრამები სახელმწიფო მართვაში, პოლიტიკურ მეცნიერებებში, სამართალში, სახელმწიფო ფინანსების მართვასა და ადამიანების რესურსების განვითარებაში. პოლიტიკური მეცნიერებების შესწავლაზე აქცენტი არ არის შემთხვევითად გაკეთებული.

XX საუკუნის ბოლოს, სოციალური ცვლილებების დინამიკური პროცესი თხოულობს პროფესიონალური სახელმწიფო მოსამსახურეებისგან და ხელმძღვანელებისგან პრინციპულად ახალ თვისებებს და ჩვევებს. ისინი უნდა ფლობდნენ სახელმწიფო ორგანიზაციების რეფორმირების თანამედროვე მეთოდებსა და საშუალებებს, ჰქონდეთ უნარი მართონ ინოვაციური პროცესები, გადალახონ ბიუროკრატიული სტრუქტურების სოციალური და ორგანიზაციული ინერტულობა. ეს გულისხმობს პოლიტიკის, მართვის, კონფლიქტოლოგიის, გადაწყვეტილების მიღების, სოციალური პროგნოზირების თეორიების ღრმა ცოდნას.

ადმინისტრაციული სახელმწიფოებრივი მოღვაწეობის თანამედროვე მოდელი მ. ვებერის “იდეალური მოდელისაგან” განსხვავებით, მოიცავს რთულ მახასიათებლებს. ეს გამოწვეულია იმით, რომ მეოცე საუკუნის

ბოლოს, მმართველ პროცესზე მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს სამეცნიერო ტექნიკური რევოლუცია, კერძოდ ახალი ინფორმაციული ტექნოლოგიები. ასეთი ტექნოლოგიები გამოიყენება როგორც ოპერაციული საშუალება მმართველი მოღვაწეობის რაციონალიზაციისას, რომლის გარეშეც შეუძლებელია ადმინისტრაციული სისტემა.

XX საუკუნის 90-იან წლების ადმინისტრაციული სახელმწიფოებრივი მოღვაწეობის ძირითადი მახასიათებლებია:

- სახელმწიფო პროგრამების დამუშავება, განხორციელება და შეფასება სოციალურ-პოლიტიკური და სოციალურ ეკონომიკური დიაგნოსტიკის, იდენტიფიკაციისა და სახეთა გამოცნობის, ინფორმაციის აგრეგირებისა და მისი კომპიუტერული დამუშავების გამოყენებით (ლოკალურ, რეგიონალურ და ნაციონალურ დონეზე მმართველი გადაწყვეტილებების დამუშავებისას სოციალური პროცესების მათემატიკური მოდელირების თანამედროვე მეთოდების მეშვეობით);
- საზოგადოებრივი მოვლენების განვითარებისას პოზიციური და ნეგატიური ტენდენციების პროგნოზირება და პრაქტიკულ საქმიანობაში მათი აღრიცხვა, ნაკლოვანებების აღმოფხვრისა და ლოკალიზაციისათვის ღონისძიებების დამუშავება, ცვლილებებში და ახლადშემოდებულებში მოთხოვნების განსაზღვრა და პრაქტიკული მოქმედებების განხორციელება მათი რეალიზაციისათვის;
- რაიონის, რეგიონის, ქვეყნის მდგომარეობის დამახასიათებელი სოციალური, პოლიტიკური და ეკონომიკური მახასიათებლების გაანალიზება, განზოგადება და ინტერპირება;
- ოპტიმალური მმართველი გადაწყვეტილებების მოძებნისა და ასეთი გადაწყვეტილებების მიღების მიზნით ოლქში (რეგიონში, ქვეყანაში) მიმდინარე სოციალურ-პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური პროცესების შესწავლა ემპირიული გამოკვლევების ორგანიზაციისა და ჩატარების გზით;
- აუცილებელი სოციალური, პოლიტიკური, ეკონომიკური და სამეცნიერო ინფორმაციის მოძებნის, დამუშავების, შენახვისა და გამოყენებისათვის რაციონალური ხერხების გამოყენება.

დინამიკურად იცვლება ასევე ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის სტილიც. თუ ჩინოვნიკები XX საუკუნის დასაწყისში თავს არიდებდნენ რისკიან მოქმედებებს, არ უყვარდათ ცვლილებები, ეშინოდათ შეცდომების დაშვება, ვინაიდან იყვნენ ადმინისტრაციულად დასჯადი, XX საუკუნის ბოლოს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის სტილი პრინციპულად შეიცვალა. ქვევით მოცემულია მ. ვებერის მიხედვით

“იდეალური ბიუროკრატის” და სახელმწიფო აპარატის “იდეალური” თანამედროვე ჩინოვნიკის სტილის შედარების სქემა:

*იდეალური ბიუროკრატი*

- თავს არიდებს რისკს;
- დაკავებულია რუტინული საქმიანობით, ასრულებს მხოლოდ იმას, რაც ევალება;
- ახდენს კონცენტრირებას თვით საქმიანობაზე;
- არ უყვარს ცვლილებები;
- თავს არიდებს შეცდომების დაშვებას, ვინაიდან ადმინისტრაციულად დასჯადია;
- ახდენს კონცენტრირებას შეზღუდვებზე;
- წინა პლანზე წევს უსაფრთხოებას;
- არ აქვს ხელახლა შესწავლის სურვილი;

*თანამედროვე ჩინოვნიკი*

- მიდის რისკზე აუცილებელ სიტუაციებში;
- მუდმივად იღებს ინოვაციებს;
- ახდენს კონცენტრირებას საქმიანობის შედეგებზე;
- მიისწრაფის ცვლილებებისკენ;
- გაგებით ეკიდება შეცდომებს და სწავლობს მათზე;
- ახდენს კონცენტრირებას წარმოქმნილ შესაძლებლობებზე;
- წინა პლანზე წევს მიღწევის აუცილებლობას;
- ცდილობს მუდმივად აიმაღლოს კვალიფიკაცია.

თანამედროვე პირობებში ბიუროკრატია აღარ არის ნეიტრალური, პროგნოზირებადი და განსაზღვრული, როგორც ეს აღწერილია მ. ვებერის იდეალურ მოდელში. სახელმწიფო მოსამსახურეები იშვიათად მოქმედებენ სტერილურ პირობებში, როგორც ეს იგულისხმება მ. ვებერთან.

ბიუროკრატია მ. ვებერის მიხედვით ემსახურება ავტორიტარულ საზოგადოებას, რომელშიც საშუალო მოქალაქე “არ ეწინააღმდეგება” ბიუროკრატს. XX საუკუნის ბოლოს, ევროპისა და ამერიკის დემოკრატიული ქვეყნებში სრულიად სხვა საზოგადოებაა, რომელშიც როგორც ჩვეულებრივი მოქალაქეები, ისე კანონმდებლები, ყოველგვარი უხერხუ-

ლობის გარეშე, აკრიტიკებენ სახელმწიფო ადმინისტრაციას, მოუწოდებენ საგამოძიებო კომისიების შექმნისაკენ მაღალი თანამდებობის სახელმწიფო მოსამსახურეების მოქმედებების ასახსნელად.

დღეისათვის მაღალი თანამდებობის სახელმწიფო ჩინოვნიკები იძულებულნი არიან ყური დაუგდონ საზოგადოების განწყობილებას და ანგარიში გაუწიონ პარლამენტის აზრს. ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივ მოღვაწეობაში გაეროს ექსპერტების აზრით ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვისადმი საჭიროა ახალი მიდგომა. პრინციპიალურ მნიშვნელობას იძენს “საზოგადოებრიობის უფრო ფართო მონაწილეობა განვითარების მიზნების განსაზღვრაში, გეგმების დამუშავებაში, სახელმწიფო პროგრამებისა და პროექტების მიმართ გადაწყვეტილების მიღებაში, და ასევე მათ განხორციელებაში”.

XX საუკუნის ბოლოს მრავალ ქვეყანაში სახელმწიფო სამსახურების სტრუქტურამაც განიცადა არსებითი ცვლილებები. 70-იანი წლების შუამდე ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვაში დაყრდნობა ძირითადად ხდებოდა პროფესიონალური სახელმწიფო მოსამსახურეების საქმიან თვისებებზე, მათ პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტზე და თანამდებობაზე ყოფნის საგარანტიო ვადაზე. 70-იანი წლების ბოლოდან კი დიდი მნიშვნელობა მიენიჭა სახელმწიფო მოსამსახურეების (განსაკუთრებით ადმინისტრაციულ ხელმძღვანელობაში მაღალ პოსტზე მყოფი ჩინოვნიკების) პოლიტიკურ ლოიალობას, ხოლო რიგ შემთხვევებში - მათ აქტიურ პოლიტიკურ როლს. პრაქტიკაში ეს ნიშნავს უფროსი ადმინისტრატორების რიგებში სწრაფ გადანაცვლებადობას და გარკვეული თანამდებობებისათვის პოლიტიკური ხასიათის მინიჭებას. ზოგიერთ სახელმწიფოში (აშშ, საფრანგეთი) სამოქალაქო სამსახურების თანამშრომლები ხდებიან პარტიების წევრები და პარტიული ფუნქციონარები.

ამჟამად დასავლეთის პოლიტიკოსების მიერ სადავოდ არ ითვლება თეზისები ბიუროკრატის სხვადასხვა პოლიტიკურ ჯგუფებზე და პარტიებზე ორიენტაციის შესახებ და ასევე უმაღლესი ჩინოვნიკების მიერ გადაწყვეტილებების მიღებისას გარკვეული პოლიტიკური დამოუკიდებლობის შესახებ. სახელმწიფო მართვის გაფართოებული მასშტაბურობა და ტექნიკური კომპლექსურობა გულისხმობს, რომ ჩინოვნიკები თვითონ წყვეტენ ბევრ, პოლიტიკური მნიშვნელობის მქონე ამოცანას.

## თავი 2

# ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თანამედროვე სისტემების სტრუქტურული მოდელები და უზნძციები

### 2.1. ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის სტრუქტურული მოდელები

სხვადასხვა ქვეყნებში სახელმწიფო ადმინისტრირების სისტემის შედარებითმა გამოკვლევებმა აჩვენა მრავალი განსხვავება ცენტრალური და ადგილობრივი მართვის ორგანოების ორგანიზაციისა და მოღვაწეობის ფორმებში. ამ განსხვავებებიდან ზოგიერთი დამოკიდებულია შესაბამისი ქვეყნების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ხარისხზე. ინდუსტრიულ სახელმწიფოს ეკონომიკური ზრდის სწრაფი ტემპებით და ცხოვრების მაღალი დონით, შეიძლება ჰქონდეს სხვა სტრუქტურის ადმინისტრაციული ინსტიტუტები, ვიდრე აგრაულ სახელმწიფოს შენელებული ეკონომიკური განვითარებითა და ცხოვრების დაბალი დონით.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიაში სტრუქტურის ცნების ქვეშ იგულისხმება მდგრადი კავშირების ერთობლიობა მართვის სისტემაში, რომელიც უზრუნველყოფს მის ერთიანობას და მისდამი იგივეობას.

მნიშვნელოვან ფაქტორს, რომელიც მოქმედებს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის სტრუქტურაზე, წარმოადგენს პოლიტიკური რეჟიმები, რომელთა ჩარჩოებში ფუნქციონირებენ ადმინისტრაციული ორგანოები. ამ მიზეზის გამო ორ ქვეყანაში დაახლოებით ერთნაირი სოციალურ ეკონომიკური სტრუქტურით შეიძლება იყოს თავისი ბუნებით სხვადასხვა ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი ინსტიტუტები. საკმაოდ ხშირად ქვეყნებში მსგავსი პოლიტიკური რეჟიმებით და დაახლოებით ერთნაირი სოციალურ-ეკონომიკური დონით (მაგალითად, დასავლეთის ქვეყნებში) ყალიბდება ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის საკმაოდ განსხვავებული მოდელები. ასეთ შემთხვევაში ძირითადი განსხვავება განისაზღვრება სახელმწიფოს ტერიტორიატული ორგანიზაციის ტიპით. ამ თვალსაზრისით არსებობს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ორი ძირითადი ტიპი: უნიტარული და ფედერალური.

უნიტარული სისტემა აძლევს მასში შემავალ ტერიტორიებს მცირე ავტონომიას, ძირითადი მართვა ხორციელდება უშუალოდ დედაქალაქიდან. ტერიტორიული ქვედანაყოფები - საფრანგეთში დეპარტამენტები, იტალიაში პროვინციები, შვეიცარიაში საგრაფოები - უმეტეს შემთხვევაში არსებობს ადმინისტრაციული კეთილმოწყობისათვის.

მართვის ფედერალური სისტემა შედგება ერთეულებისაგან, რომლებსაც გააჩნიათ მნიშვნელოვანი საკუთარი პოლიტიკური ცხოვრება (შტატები აშშ-ში და ბრაზილიაში, კანტონები შვეიცარიაში, მიწები გერმანიაში). ეს ერთეულები არ შეიძლება თვითნებურად გაუქმდეს ან შეიცვალოს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ კანონიერ საფუძველზე.

თეორიულად არსებობს მესამე შესაძლებლობაც - კონფედერაცია, რომელიც იმდენად თავისუფალი ფორმირებაა, რომ მისმა შემადგენელმა ნაწილებმა შეიძლება წარმატებით იბრძოლონ ცენტრალური ხელისუფლების წინააღმდეგ. კონფედერაციები როგორც წესი დიდხანს არ არსებობს, ისინი ან იშლება ან გარდაიქმნება ფედერაციად. ისტორიულ მაგალითად შეიძლება ჩაითვალოს შვეიცარია. ეს ქვეყანა დღესაც თავს უწოდებს კონფედერაციას, მაგრამ ფაქტიურად მას გააჩნია ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ფედერალური ტიპი. ალბათ მხოლოდ ევროპის საერთო ბაზარი წარმოადგენს ამჟამად კონფედერაციის ერთადერთ მაგალითს, რომელშიც ბრიუსელის შტაბ-ბინის სუსტი ძალაუფლება ადვილად ბლოკირდება ევროპის თანამეგობრობის წევრი, თითოეული ქვეყნის ვეტოს უფლებით.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის უნიტარულ სისტემას აქვს თავისი თავისებურებანი. აქ მთავრობასა და ცენტრალურ ადმინისტრაციას აქვს მნიშვნელოვანი კონტროლი ადგილობრივ ხელისუფლებაზე. მაგალითად, საფრანგეთში საწყისი სკოლისათვის სასწავლო გეგმები გამოიცემა ცენტრალური სამინისტროს მიერ, რათა შემცირებული იყოს რეგიონალური განსხვავებები. უნიტარული სახელმწიფოების უმრავლესობას აქვს ნაციონალური პოლიციური ძალები და ანხორციელებს მკაცრ კონტროლს ადგილობრივ პოლიციურ წარმონაქმნებზე. ჩვეულებრივად ასეთ ქვეყნებში არის ერთიანი სასამართლო სისტემა, რომლის მოხელეები დაინიშნება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ. უნიტარულ სახელმწიფოში ადმინისტრაციული სისტემის ერთიანობა შენარჩუნდება სახელმწიფო სამსახურის ერთგვაროვანი მოდელის საშუალებით.

მაგრამ თვით უნიტარულ სახელმწიფოშიც კი ცენტრალურ ხელისუფლებას არ შეუძლია გადაწყვიტოს ყველა ადგილობრივი საკითხი. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში ადგილობრივი მართვის ერთეულებს აქვთ მნიშვნელოვანი ძალაუფლება, ყველა საგრაფო და ქალაქის ბიურო



ირჩევს თავიანთ საბჭოებს, რომლებიც ქმნიან მუდმივ კომიტეტებს, რომლებიც პასუხისმგებლები არიან მართვის კონკრეტულ სფეროზე. ეს საბჭოები განაგებენ განათლების, ჯანდაცვის, სოციალურ პოლიტიკას, წესრიგის დაცვის საკითხებს. მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობას შეუძლია ნებისმიერ მომენტში ჩაერიოს ადგილობრივ საქმეებში და ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებები შეცვალოს თავის ყაიდაზე, მაინც ასეთი რამ ხდება პრაქტიკაში მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევაში, ვინაიდან ბრიტანელები მეტად აფასებენ ადგილობრივ ავტონომიას.

შეიძლება გამოიყოს რამოდენიმე მიზეზი, რომლებაც განაპირობებს ბიუროკრატიული სტრუქტურების ფორმირებას ფედერალური პრინციპის მიხედვით. პირველი მათ შორის - მისწრაფება სახელმწიფოს უსაფრთხოების გამტკიცებისაკენ. თავისი რესურსების გაერთიანებით, რამდენიმე მცირე სახელმწიფო იქნება უნარიანი დაიცვას თავი უფრო მძლავრი მეზობელი სახელმწიფოსგან. ისტორიულ მაგალითად შეიძლება დავასახელოთ შვეიცარია და ბრაზილია.

მეორე მხრივ, ბიუროკრატიული სტრუქტურა ფორმირდება ფედერალური პრინციპით იმ შემთხვევაში, როდესაც რამდენიმე მცირე სახელმწიფო დაინტერესებულია აგრესიულ ექსპანსიაში. ასეთი სახელმწიფოების დიპლომატიური და სამხედრო რესურსების გაერთიანება ბისმარკის დროინდელი გერმანია გახადა ერთ-ერთ წამყვან სახელმწიფოდ XIX საუკუნის ბოლოს.

ზოგიერთ შემთხვევაში რომელიმე ნაციის გარკვეული სოციალური კლასი ირჩევს მართვის ფედერალურ სისტემას ეკონომიკური უპირატესობის მიღწევის იმედით. ამერიკელი ისტორიკოსი ჩ. ბირდი განიხილავდა აშშ-ს 1787 წლის კონსტიტუციას როგორც დამაარსებლების ცდას დაეცვათ თავიანთი ქონებრივი ინტერესები ცენტრალური ხელისუფლების გაძლიერებით.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ფედერალური ტიპი გამოდის როგორც ერთადერთი საშუალება ნაციონალური ერთიანობის შესანარჩუნებლად. ბრიტანეთის კოლონიალური ბატონობის დამთავრების შემდეგ ინდოეთმა შექმნა მართვის ფედერალური სისტემა, რომელმაც მისცა საშუალება ისეთ სახელმწიფოებს როგორცაა: ბენგალია, პენდჯაბი, მარატჰასტანი და რაჯასტანი, შეენარჩუნებინათ თავიანთი კულტურა და გაერთიანებულიყვნენ ერთიან სახელმწიფოში. ეს სახელმწიფოები არასოდეს შევიდოდნენ ფედერალურ კავშირში, მას რომ არ უზრუნველყო ადგილობრივი ავტონომიის გარანტია.

უნდა აღინიშნოს, რომ ფედერალიზმი საკმაოდ ეფექტურად იცავს ადგილობრივ ავტონომიას, ქმნის რა მართვის სხვადასხვა დონეებს, რომელთაგანაც თითოეული პასუხობს საკითხების გარკვეულ წრეს. სახელმწიფოთა უმრავლესობაში არსებობს მართვის სამი დონე: ნაციონალური (ფედერალური), რეგიონალური (პროვინციების მხარეების, შტატების მართვა) და ადგილობრივი. ეს ერთეულები ქმნის პირამიდას: მის ფუძეზე იმყოფება ადგილობრივი მართვის ერთეულების სიმრავლე, მის ზევით შტატების (მხარეების, პროვინციების) მართვის უფრო მცირე რაოდენობის ერთეულები, ხოლო მწვერვალზე - ცენტრალური ხელისუფლება. უნდა აღინიშნოს რომ ქვეყნები უნიტარული მართვის სისტემით ხშირ შემთხვევაში დაყოფილია მსგავსი გზით, მაგრამ ამ შემთხვევაში მართვის დაბალ დონეებს გააჩნიათ უმნიშვნელო ძალაუფლება.

ფედერალური მოწყობისას, სახელმწიფო ადმინისტრაციული ფუნქციები იურიდიულად და ფაქტიურად ნაწილდება ფედერაციასა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის. ასეთ დაყოფას აქვს მნიშვნელოვანი შედეგები.

პირველ ყოვლისა, ასეთ დაყოფას მივყავართ სახელმწიფო აპარატის ცნობილ არაერთგვაროვნებასთან (რაც კონტრასტშია სახელმწიფოს უნიტარული მოწყობის ერთგვაროვნებასთან). ფედერაციის თითოეულ წევრს აქვს უფლება აირჩიოს თავისი ადმინისტრაციული დაწესებულებების სტრუქტურა თავისი ნების მიხედვით. მაგალითად აშშ-ში არ არის შტატების მართვის ორგანოების ტიპური ორგანიზაცია.

მეორე მხრივ, ფედერალურ მოწყობას მივყავართ ადმინისტრაციის ორი სართულის შექმნასთან, რომელთა შორის არ არის ორგანული კავშირი, თუ ასეთ დუალიზმს არ მივყავართ სირთულეებთან იმ სფეროებში, რომლებიც მთლიანად არიან დაქვემდებარებული ფედერალური ადმინისტრაციისადმი (მაგალითად თავდაცვის და საერთაშორისო ურთიერთობის სფეროებში). სულ სხვაგვარად არის საქმე იმ ფუნქციების მიმართ, რომლებიც მიეკუთვნებიან როგორც ფედერაციის ისე ფედერაციის სუბიექტების კომპეტენციას. აშშ-ში, სადაც განათლებას განაგებს შტატები და ადგილობრივი კოლექტივები, პრეზიდენტი აწყდება მნიშვნელოვან სირთულეებს ყოველთვის, როდესაც ის ცდილობს შეიტანოს ცვლილებები განათლების სტრუქტურაში. ვინაიდან მას არ აქვს უშუალო ზემოქმედების საშუალება, იგი იძულებულია მიმართოს ისეთ საშუალებებს, როგორიცაა მაგალითად დოქაცია.

მესამე მხრივ, ფედერალიზმი წარმოშობს სპეციფიკურ პრობლემებს სახელმწიფო სამსახურის სფეროში, განსაკუთრებით მართვის სხვადასხვა ორგანოებში მოსამსახურეთა აყვანის სფეროში. ფედერალურ სახელმწიფოებში საკმაოდ ხშირად გამოითქმება შიში იმის შესახებ, რომ მართვის

ძირითად აპარატში შეიძლება გაჩნდეს ფედერაციის ერთი და იგივე რაიონიდან ადამიანების თავმოყრა ან მონოპოლიაც კი. ამიტომ ასეთ ქვეყნებში ხშირად არსებობს ფორმალური წესები და ჩვეულებები სახელმწიფო მოხელეების შერჩევისას ნაციონალური ან გეოგრაფიული თანასწორობის შენარჩუნებისათვის.

როგორც ფედერალურ, ისე უნიტარულ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის სისტემებს აქვთ თავიანთი ღირსებები და ნაკლოვანებები.

უნიტარულ სახელმწიფოებში ადმინისტრაციული ძალაუფლების კონცენტრაციამ შეიძლება გამოიწვიოს მოქალაქეებში ისეთი გრძობები, რომ ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტისთვის უსარგებლოა რაიმე აქტიურობის გამოჩენა, ვინაიდან ყოველგვარი ძალაუფლება მოდის დედაქალაქიდან. ასეთ გრძობას შეუძლია გამოიწვიოს ხელისუფლებისაგან და ადმინისტრაციულ სახელმწიფოებრივი ინსტიტუტებიდან გამიჯვნის გაგრძელება. უფრო მეტიც, როდესაც ცენტრალური ადმინისტრაცია მნიშვნელოვნად დაცილებულია ადგილობრივი თემის პრობლემებისაგან და მოქალაქეები გულგატეხილი არიან იმაზე, რომ მათ გააცნობენ თავიანთ პრობლემებს და შეხედულებებს, მაშინ აზრიანი სახელმწიფო პოლიტიკის გატარება ხდება პრობლემატური.

არ არის შემთხვევითი, რომ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის პრობლემებში გაეროს ექსპერტების მეორე თათბირზე ხაზი გაესვა, რომ “ნაციონალურმა მთავრობებმა უნდა მონახონ გზები მეტი დეცენტრალიზაციისათვის და სხვადასხვა ადგილზე განლაგებისათვის. ესნა განსაკუთრებულ გადაუდებელ ხასიათს იღებს შტატის, პროვინციის, რაიონის ან ქალაქის უფრო უფრო მოქმედი ორგანოების შექმნის პრობლემა, რომლებსაც ექნებათ ძალაუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებამოსილება და ასევე აუცილებელი ფონდებით უზრუნველყოფა ადგილობრივი მოსახლეობის უმნიშვნელოვანესი საჭიროებისა და სამსახურის საქმეებში გამოყენებისათვის.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ფედერალური სისტემის უდავო უპირატესობებს მიეკუთვნება ოპერატიული გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობა ადგილობრივ დონეზე. მოქალაქეები ყველაზე უფრო ახლოს იმყოფებიან სწორედ ადგილობრივ ადმინისტრაციასთან, ამიტომ მათ შეუძლიათ ზემოქმედება მოახდინონ ამ თანამდებობის პირებზე, დაინახონ თუ როგორ მიიღება გადაწყვეტილებები და როგორია მათი შედეგები. ადგილობრივ ადმინისტრაციას გაცილებით ადვილად შეუძლია განახორციელოს ახალი პროგრამებით ექსპერიმენტირება, ვიდრე

უფრო დიდ ადმინისტრაციულ ერთეულებს. ამიტომ წარუმატებლობის ფასი აქ მნიშვნელოვნად დაბალია.

ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილების მიღებას აქვს ასევე თავისი ნაკლოვანებები. ხშირად ადგილობრივ ადმინისტრაციას არ ყოფნის საშუალებები სოციალური პროგრამების დაფინანსებისთვის. მართვის ადგილობრივი აპარატის თანამდებობის პირებს აქვთ ჩვეულებრივად დაბალი განათლება, დაბალი პროფესიონალური კვალიფიკაცია და ზოგიერთ შემთხვევაში ისინი კორუპტირებული არიან. ამასთანავე გადაწყვეტილებების მიღებამ ადგილობრივ დონეზე შეიძლება მიგვიყვანოს მონასხურების გაორებასთან და ცუდ ორიენტაციასთან.

ამიტომ უნიტარული სახელმწიფოებში ძალაუფლების ცენტრალიზაცია შეიძლება იყოს მნიშვნელოვანი უპირატესობა თანამედროვე საზოგადოების ყველაზე უფრო რთული პრობლემების გადაწყვეტისას. უნიტარულ სისტემებში ცენტრალურ ხალისუფლებას და ადმინისტრაციას შეუძლია გაანაწილოს ეკონომიკური რესურსები, კოორდინირება გაუკეთოს დაგეგმვას და განვითარებას. დაბეგერის სფეროში მათი ფართო უფლებების გამო, სხვადასხვა სოციალური პროგრამების ფინანსირების ამოცანის გადაწყვეტა ხდება მნიშვნელოვნად ადვილი. ამ მიზნების გამო ზოგიერთ ფედერალურ სახელმწიფოში მოხდა ძალაუფლების შემდგომი ცენტრალიზაცია. აშშ-ში და გერმანიაში მთავრობამ და ცენტრალურმა ადმინისტრაციამ დაიწყო ნაციონალური ეკონომიკური პოლიტიკის გატარება და სოციალური პროგრამების დაფინანსება.

ყოველივე ეს მიგვიბრუნებს ჩვენი დროის საინტერესო ტენდენციის გამოვლენაში: მიმდინარეობს უნიტარული სისტემების ევოლუცია ფედერალური მიმართულებით, იმ დროს როდესაც ფედერალური სისტემები მოძრაობენ უნიტარული მიმართულებით.

განვიხილოთ თანამედროვე სახელმწიფოში ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ძირითადი დონეების სტრუქტურა. უმეტეს ქვეყნებში ასეთი დონე არის სამი: ნაციონალური, რეგიონალური და ადგილობრივი, ისინი შეიძლება შეიქმნას და ფუნქციონირებდნენ პრინციპულად ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად (ფედერალური მოდელი) ან ერთიანი ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი სისტემის ჩარჩოებში (უნიტარული მოდელი). თითოეულ მართვის მოდელს გამოყოფილი აქვს კომპეტენციის საკუთარი ავტონომიური სფერო, თოთოეული კანონის შესაბამისად დაქვემდებარებულია პოლიტიკურ მიმართულებაში სხვა ორგანოებთან: პარლამენტთან, მთავრობასთან, საზოგადოებრივ წარმომადგენლობასთან და ა.შ.

**მართვის ნაციონალური (ფედერალური) დონე.** უმეტეს ქვეყნებში ეს დონე მოიცავს პრეზიდენტის ადმინისტრაციას, მთავრობის აპარატს, პარლამენტისა და უმაღლესი სასამართლოს აპარატებს. მართვის ცენტრალური ორგანოების სტრუქტურა განიცდის საკმაოდ ხშირ ცვლილებებს. მთავრობის ცვლილების დროს როგორც წესი იცვლება სამინისტროების რიცხვი, ფუნქციები და დასახელებები. ზოგიერთი სამმართველო და განყოფილება გადადის ერთი სამინისტროდან მეორეში ან იყოფა მათ შორის. ჩვეულებრივ ახალი სამინისტრო ფორმირდება შემდეგი მიზნებისათვის:

- მართვის ეფექტურობის უზრუნველყოფისათვის - სამინისტრო იყოფა, ვინაიდან ის იმდენად გაიზარდა, რომ შეუძლებელი გახდა მისი ჯეროვანი ხელმძღვანელობა ერთი პირის მიერ;
- განსაკუთრებული ამოცანების შესრულებისათვის, რომლებმაც მოვლენების განვითარების გამო, მოკლე ან ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში შეიძინეს განსაკუთრებული მნიშვნელობა, მაგალითად, ყოფილი სამხედრო ტყვეების, დევნილების, რეპატრიირებულების საქმეების სამინისტროები და ა.შ.
- პოლიტიკური ინტერესების დაკმაყოფილებისათვის - ხშირად კოალიციურებულ კაბინეტებში ყალიბდება ახალი სამინისტროს პორტფელი იმისათვის, რომ წარმოდგენლობით პარტიებს შორის უზრუნველყოფილი იყოს გარკვეული თანაფარდობა;
- პირადი ხასიათის მოსაზრებების გამო - სამინისტროს წარმოქმნა შეიძლება განპირობებული იყოს იმ პირის მიდრეკილებების, შესაძლებლობების გათვალისწინებისათვის ან მისი პატივმოყვარეობის დაკმაყოფილებისათვის, რომელიც შეყვანილი უნდა იყოს კაბინეტის წევრთა შემადგენლობაში, ან იმისათვის, რომ პირი ჩამოშორებული იყოს აქტიურ მოღვაწეობას და მისთვის კომპენსაციის მიზნით ისეთი თანამდებობის შეთავაზებისათვის, რომელიც ფორმალურად უნარჩუნებს მას მდგომარეობას;
- ერთი ან რამოდენიმე ჯგუფის მისწრაფებების დაკმაყოფილებისათვის, რომლებიც მიიჩნევენ, რომ მათი ინტერესები იქნება დაკმაყოფილებული უკეთესად, თუ მთავრობის შემადგენლობაში მათ ეყოლებათ მუდმივი წარმომადგენელი მინისტრის რანგში.

პრაქტიკულად ყველა ქვეყანაში დაწესებულებებს შორის ფუნქციების განაწილება, როგორც ცენტრალური ორგანოების ასევე რეგიონალური და ადგილობრივი ქვედანაყოფების დონეებზე, წარმოშობს კომპეტენტურობის კოლიზიას. სხვადასხვა კომბინაციებში ფუნქციების უსასრულო გადანაწი-

ლება წარმოადგენს ადმინისტრაციული რეფორმების ერთ-ერთ ძირითად მიმართულებას.

**მართვის რეგიონალური დონე (შტატების, მიწების, პროვინციების, რესპუბლიკების).** ფედერალურ სახელმწიფოებში ადმინისტრაციული მართვის ამოცანების უდიდესი ნაწილი მოდის ამ დონეზე. აქ რეალიზდება როგორც ფედერალური კანონების უმრავლესობა, ასევე სამართალი. ფედერალური კანონების განხორციელებისათვის ანსხვავებენ ორ დონეს:

- მართვა ფედერაციის მოთხოვნის შესაბამისად (მაგ. ავტომაციისტრუქტურის მშენებლობის, ატომური დანადგარების ექსპლუატაციისა და მათზე დაშვებების გაცემისას). ამ დროს რეგიონის ადმინისტრაციული ორგანოები განიცდის როგორც სამართლებრივ, ასევე სპეციალურ ზედამხედველობას და ექვემდებარება ფედერალური მთავრობის განკარგულებებს;
- ფედერალური სამართალი ხორციელდება პირადი პასუხისმგებლობის ქვეშ, ამ დროს რეგიონის ადმინისტრაციული ორგანოები განიცდის მხოლოდ სამართლებრივ ზედამხედველობას. ფედერალურ მთავრობას შეუძლია გასცეს განკარგულება მხოლოდ რეგიონის წარმომადგენლობითი ორგანოების მოწონების შემთხვევაში.

უნიტარული სახელმწიფოების განმასხვავებელ თავისებურებებს წარმოადგენს კანონების საყოველთაო შესრულება ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. უნდა აღინიშნოს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის უნიტარულ სისტემაში ადმინისტრაციული ორგანიზაციების სტატუსი ყველა რეგიონებში განისაზღვრება კანონით ერთიდაიგივენაირად. ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ფედერალური სისტემა გულისხმობს, რომ რეგიონალური მართვის ორგანოები თითოეულ შტატში (მიწაში, პროვინციაში) იქმნება მოცემული რეგიონის კანონის შესაბამისად.

**მართვის ადგილობრივი დონე (საგრაფო, ქალაქი).** როგორც უნიტარულ, ასევე ფედერალურ სახელმწიფოებში ადმინისტრაციული მართვის ადგილობრივ დონეზე როგორც წესი, სრულდება ექვსი ძირითადი ფუნქცია:

- საზოგადოებრივი ურთიერთობის დაცვა, რომელიც მოიცავს პოლიციის და სახანძრო დაცვის შემადგენლობებს, და ასევე ჯანდაცვის სამსახურებს;
- ხანდაზმულთა, ინვალიდთა და ბავშვთა დაცვის პროგრამები;
- სარეგულირო ფუნქციები, რომლებიც მოიცავს ზონებად დაყოფას, საგზაო უსაფრთხოებას, მომხმარებელთა დაცვას;

- საზოგადოებრივი მშენებლობების დაგეგმვა;
- საზოგადოებრივი მომსახურება (სკოლებში, პარკებში, ბიბლიოთეკებში და ა.შ.);
- სახელმწიფო საწარმოების მფლობელობა და მართვა.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ფედერალურ სისტემაში ადგილობრივი მართვის ძირითადი ერთეულები (საგრაფო და ქალაქი), ჩვეულებრივად წარმოიქმნება შტატების (მიწების, პროვინციების) მთავრობების მიერ. ისინი მოქმედებენ შტატში დაბუთებულ კანონმდებლობის ჩარჩოებში, სადაც განსაზღვრულია მათი ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის სტრუქტურა. ამ ერთეულების ფუნქციებში და მოვალეობებში ცვლილებები შეიძლება შემოტანილი იყოს მხოლოდ შტატის კანონმდებლობის მიერ. მაგალითად, შტატმა შეიძლება აიძულოს ქალაქი ააშენოს გამწმენდი მოწყობილობების ახალი სისტემა ან გაუდიდოს ხელფასი პოლიციელებს. უნიტარულ სახელმწიფოებში ადგილობრივი ადმინისტრაციული ორგანიზაციების სტატუსი განისაზღვრება კანონით ყველგან ერთნაირად.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თანამედროვე თეორიაში არსებობს ადმინისტრაციული ორგანოების სხვადასხვა კლასიფიკაცია. მათ შორის კლასიკურად ითვლება მოდელი, რომელიც შემოთავაზებულია ამერიკელი მეცნიერის ლ. უაიტის მიერ. ამ კლასიფიკაციის შესაბამისად, ადმინისტრაციული მართვის სისტემაში ანსხვავებენ ორგანიზაციების ან სამსახურების სამ კატეგორიას.

*ოპერაციული სამსახურები* - ადმინისტრაციული ერთეულები, რომლებიც ანხორციელებენ უშუალო მომსახურებას, ანხორციელებენ რა ამით იმ ამოცანებს, რომლებთანაც დაკავშირებულია მოცემული ადმინისტრაციული დაწესებულების ან სამსახურის შექმნა, მაგალითად საფოსტო განყოფილება, მუნიციპალური ბიბლიოთეკა, პრეფექტურაში პიროვნების დამადასტურებელი მოწმობების ბიურო და ა.შ.

*დამხმარე სამსახურები* - ადმინისტრაციული წარმონაქმნები, რომლებსაც არ გააჩნიათ დამოუკიდებელი საბოლოო მიზნები: მათი საქმიანობა მდგომარეობს იმაში, რომ გაუწიონ სხვა სამსახურებს (უპირველეს ყოვლისა ოპერატიულ) მატერიალური და არამატერიალური ხასიათის მომსახურება მათ განკარგულებაში სხვადასხვა საშუალებების ან მომსახურების გადაცემის ფორმით. ეს მომსახურებები შეიძლება შეეხოს კადრების საკითხებს. მაგალითად, შტატების კომპლექტირება, მომსახურეთა სწავლის ორგანიზება, გადაწყვეტილების შესრულების უზრუნველყოფა, რომელიც ეხება სამსახურის გავლას, ჯამაგირების გადარიცხვას

და ა.შ. ხორციელდება სამმართველოების, სამსახურების ან კადრების ბიუროების მიერ. დამხმარე სამსახურებს მიეკუთვნება ასევე ფინანსური და საბუღალტრო სამსახურები, სამომარაგებო და შემსყიდველი ორგანიზაციები (სამეურნეო სამმართველოები), იურიდიულ-საკონსულტაციო განყოფილებები, მანქანაზე მბეჭდავი ბიუროები და ა.შ.

*საშტაბო სამსახურები* - პირები, რომლებიც მუშაობენ ამ ტიპის სამსახურებში, როგორც წესი არ ახორციელებენ ყოველდღიურ მართვას. მათზე, ხელმძღვანელის ზედამხედველობის ქვეშ და მასთან მჭიდრო კონტაქტებისას, დაკისრებულია ამოცანების დამუშავება, რომლებიც წარმოიქმნება მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების შედეგად. საშტაბო სამსახურების საქმიანობის შინაარსი განისაზღვრება რამდენიმე ძირითადი მიმართულებით:

- კვლევებისა და დამუშავებების ჩატარება, რომლებიც აუცილებელია მოცემული ორგანიზაციის პოლიტიკის შემუშავებისათვის; დაწესებულების ხელმძღვანელების კონსულტირება;
- მომავალი განვითარების შესაძლო მიმართულებების შესახებ ჰიპოთეზების დამუშავება, რომელიც ეხება როგორც თვით ორგანიზაციას, ასევე გარე ფაქტორებს;
- პროგრამების, პროექტების ან ღონისძიებების გეგმების მომზადება;
- მიღებული გადაწყვეტილებების და პროგრამების შესრულებაზე დაკვირვება, შემსრულებელი სამსახურების მოქმედებაზე კოორდინაცია და მათ შედეგებზე კონტროლი;
- სტრუქტურული რეორგანიზაციისათვის ღონისძიებების მომზადება, ორგანიზაციის, როგორც შიგნით ისე გარეთ, მუშაობის მეთოდების სრულყოფა.

ამ ტიპის სახელმწიფო ადმინისტრაციული დაწესებულებების მაგალითებს წარმოადგენს სამინისტროები და უწყებები.

უნდა აღინიშნოს, რომ პრაქტიკაში საკმაოდ ხშირად რთულია ადმინისტრაციული ორგანიზაციების მკვეთრი კლასიფიკაციის განხორციელება, ვინაიდან ზოგიერთი დაწესებულებები ასრულებენ მომსახურების ორ ან სამი ტიპის ამოცანებსაც კი. მაგალითად, პირადი შემადგენლობის ყოველდღიური მართვა წარმოადგენს დამატებით სამსახურს, მაგრამ არ არის დაკავშირებული კადრების საკითხებში გადაწყვეტილების მიღება დაწესებულების ზოგად მიმართულებასთან, რომელიც შემუშავდება საშტაბო სამსახურის მიერ? ამ მიზეზის გამო ერთი და იგივე ადმინისტრაციული ორგანიზაციები შეიძლება მიეკუთვნოს როგორც საშტაბო სამსახურს ისევე დამხმარე სამსახურებს. ეს ეხება, მაგალითად,



საქმის მწარმოებულობას, სტატისტიკის ჩატარებას იურიდიული სამსახურების საქმიანობას და ა.შ.

ამ სიძნელეების თავიდან ასაცილებლად ზოგიერთმა ავტორმა წამოაყენა წინადადება ადმინისტრაციული ორგანოების დაყოფის სამი დონის მაგივრად ორ დონედ დაყოფის შესახებ, რომლებშიც საშტაბო და მართვის სამსახურები გაერთიანებული იქნება და შექმნის ე.წ. ჰორიზონტალურ სამსახურს.

## 2.2. ადმინისტრაციული ორგანოების ფუნქციები

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის კატეგორიების სისტემაში ფუნქციის ცნება გამოიყენება ნებისმიერი ადმინისტრაციული დაწესებულებების საქმიანობის აღსანიშნავად, მათი სტრატეგიული მიზნებისაგან დამოკიდებულების გარეშე. ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ფუნქციების ანალიზს აქვს პირველხარისხოვანი მნიშვნელობა სახელმწიფო აპარატის მუშაობის გაგებისათვის. ის გვიჩვენებს თუ რამდენად მრავალრიცხოვანია, რთულია და სხვადასხვანაირია ამოცანები, რომელსაც ახორციელებს თანამედროვე ადმინისტრაცია.

მართვის ფუნქციების კლასიფიკაციის განხორციელება დაკავშირებულია სირთულეებთან, რაც განპირობებულია იმით, რომ ყველაფერი დამოკიდებულია ანალიზის გამოყენებულ მეთოდზე: თითოეული ფუნქცია უფრო დეტალური განხილვის პროცესში შეიძლება დაყოფილ იქნეს რამოდენიმე ქვეფუნქციად, რომელთაგანაც თითოეული თავის მხრივ იყოფა უფრო ვიწრო ამოცანებად და ა. შ. ამიტომ მრავალი ავტორი კმაყოფილდება ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ყველაზე უფრო ზოგადი ფუნქციების დახასიათებით.

ამერიკელი პოლიტოლოგები მაიკლ როსკინი, რობერტ კორდი და უოლტერ ჯონსი თვლიან, რომ შეიძლება გამოიყოს სახელმწიფო ადმინისტრირების მოღვაწეობის ექვსი ძირითადი მიმართულება: გადაწყვეტილების შესრულება, მომსახურეობა, რეგულირება, ლიცენზირება, ინფორმაციის შეკრება და კომუნალური მეურნეობა. სახელმწიფო ბიუროკრატია ნებისმიერ დონეზე ასრულებს ამ ბაზისური ფუნქციებიდან ორს მანც. (თუმცა არის ბიუროები, რომლებიც სპეციალიზირდება მხოლოდ ერთი ფუნქციის შესრულებაში, და ასევე ბიუროები, რომლებიც ასრულებენ რამდენიმე ფუნქციას).

უმრავლესი სახელმწიფო ბიუროების პირველადი ფუნქცია შეიძლება განსაზღვრულ იქნეს, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებული კანონების და პოლიტიკის შესრულება და ცხოვრებაში გატარება. ამაში მდგომარეობს სწორედ ადმინისტრირება, მაგ.: აშშ ახორციელებს ფედერალური ფონდების გადანაწილებას ცალკეული შტატებისადმი, იმისათვის, რომ ანაზღაუროს მოსახლეობის კეთილდღეობის სხვადასხვა პროგრამების ღირებულება. ჯანდაცვისა და სამედიცინო დახმარების დეპარტამენტი ახორციელებს ამ პოლიტიკას, იღებს გადაწყვეტილებას იმის შესახებ, თუ თითოეულ შტატს რა თანხა განეკუთვნება და ახორციელებს კონტროლს, რომ ეს თანხები დახარჯული იყოს დანიშნულებისამებრ.

დიდი ბრიტანეთი ახორციელებს მოქალაქეთა თავისუფალი სამედიცინო უზრუნველყოფის პოლიტიკას. მისი ნაციონალური ჯანდაცვის სამსახური ახორციელებს ამ პოლიტიკას, აკონტროლებს სამედიცინო მომზადებას, ექიმებს აძლევს პატენტებს, მართავს ჰოსპიტლებს და ა.შ.

ადმინისტრაციის ფუნქციებში გარდა პოლიტიკური გადაწყვეტილების ცხოვრებაში გატარებისა, შედის ასევე მართვის პრინციპების დამუშავება. დეპარტამენტები თავისი ადმინისტრაციული მოვალეობების შესრულებასთან ერთად ქმნიან კომპანიებს თავიანთი სამუშაოს რეკლამებისა და საზოგადოებრივი დარწმუნებისათვის რაიმე პროგრამის ვარგისიანობაში. ბევრ ქვეყანაში არსებობს განათლების მუდმივი პროგრამები ისეთ სფეროებში, როგორცაა სახანძრო პროფილაქტიკა, მოძრაობის უსაფრთხოება და ბუნებრივი სიძლიერების დაცვა.

დიდ ბრიტანეთში აღმასრულებელი ხელისუფლება და ადმინისტრატორები აკონტროლებენ თავიანთი დეპარტამენტების ყოველდღიურ მუშაობას. მაღალი ადმინისტრაციულ-თანამდებობრივი პირები იღებენ მონაწილეობას წარმოდგენილი კანონპროექტების დამუშავებაში და ასევე ეხმარებიან თავიანთ მინისტრებს პარლამენტის წევრების კითხვებზე პასუხების გაცემისას. ვინაიდან დიდმა ბრიტანეთმა ნაწილობრივ შეინარჩუნა სახელმწიფო სექტორი ეკონომიკაში, ამიტომ ისეთი მნიშვნელოვანი დარგები, როგორცაა მეტალურგიული ქარხნები, მალარობები, რკინიგზები, სატელეფონო და სატელეგრაფო ხაზები იმართება სახელმწიფო-კონტროლირებადი კორპორაციების მიერ, რომლებიც ასრულებენ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს (აშშ-ში ამ ფუნქციის შესრულება ხდება კერძო სექტორის მიერ).

სახელმწიფო ბიუროკრატიის მეორე ფუნქციის - მომსახურების შესრულებისათვის სპეციალურად შექმნილია მრავალი სახელმწიფო სააგენტო (ან მოსახლეობის განსაკუთრებული ჯგუფები), რომლებიც

მომსახურებას უწევენ მოსახლეობას. ასე მაგალითად: ამინდის ბიურო ნებისმიერ ქვეყანაში წარმოადგენს მომსახურების ბიუროს კარგ მაგალითს. მისგან მიღებული ინფორმაცია სასარგებლოა ნებისმიერი მოსახლესათვის, მაგრამ განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ფერმერებისა და მეთევზეებისათვის. შეერთებულ შტატებში სოფლის მეურნეობის დეპარტამენტი ატარებს გამოკვლევებს მავნებლების კონტროლის, მიწათმოწყობის, მესაქონლეობის, ღარიბებს შორის ზედმეტი პროდუქციის განაწილების სფეროებში და იძლევა ინფორმაციას მოსახლეობის გამოკვების შესახებ. დიდ ბრიტანეთში და რუსეთში ჯანმრთელობის დაცვის დიდი ნაწილი ფინანსირდება მთავრობის მიერ. შვეციასა და დასავლეთ გერმანიაში მთავრობა უწევს დახმარებას მოსახლეობას სამუშაო ადგილების შოვნაში.

მთავრობის სარეგულირო ფუნქციები განკუთვნილია მოსახლეობის კეთილდღეობის მხარდაჭერისათვის. მაგალითად, შეერთებულ შტატებში საბირჟო საქმიანობის კომისია იცავს მენაბრეებს გარკვეული წესრიგის დამყარებით ახალი ემისიების რეგისტრაციისას აქციებისა და ობლიგაციების შესყიდვასთან ერთად. დიდ ბრიტანეთში 1819 წელს იყო მიღებული კანონმდებლობა, რომელიც ასრულებდა ფაბრიკებში სამუშაო პირობების რეგულირებას. ანალოგიური კანონები არსებობს უძრავი მრეწველობა-განვითარებულ ქვეყნებში. ასეთი კანონმდებლობა ცხოვრებაში ინერგება გარკვეული სააგენტოების მიერ. შეერთებული შტატების შრომის დეპარტამენტი, მაგალითად, მეთვალყურეობს არჩვენებს პროფკავშირებში, რათა უზრუნველყოს მათი მართლზომიერი ჩატარება.

გერმანიაში ფედერალურ კანონმდებლობის შესრულებაზე კონტროლი ხორციელდება ბუნდესრატის (ნაციონალური საკანონმდებლო ხელისუფლების უმაღლესი პალატა) მიერ, ხოლო ფედერალურ-ადმინისტრაციულ სასამართლოებს აქვთ უფლება აიძულონ მიწების მთავრობები დაექვემდებარონ ნაციონალურ კანონებს.

ყველა მოყვანილ მაგალითებში მთავრობის სარეგულირო ფუნქციების მხარდაჭერა ხდება კანონმდებლობით. შეერთებულ შტატებში, მაგალითად, სააგენტოებს რომლებიც დაკავებული არიან სარეგულირო ფუნქციებით, შეუძლიათ გამოსცენ ბრძანებები შემდეგი ტიპის: “შეწყვიტე იქნეს მოქმედება” ან “გაუქმდე მოქმედება”. კანონის დამრღვევებს შეუძლიათ იჩივონ სასამართლოში, მაგრამ უმეტეს შემთხვევაში ემორჩილებიან ასეთ ბრძანებებს.

რეგულირებასთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული სალიცენზიო საქმიანობა. ის აძლევს საშუალებას მთავრობას დადგინოს გარკვეული სტანდარტები და მინიმალური შეზღუდვები განსაზღვრულ სფეროებში.

მაგალითად, თუ თქვენ გინდათ დაკავებული იყოთ კერძო პრაქტიკით, მიიღოთ ავტომობილის მართვის უფლება, გაყიდოთ უძრავი ქონება, ასწავლოთ საზოგადოებრივ სკოლებში ან იმუშაოთ პარიკმახერად უნდა აკმაყოფილებდეთ გარკვეულ სახელმწიფო სტანდარტებს. შეერთებულ შტატებში და სხვა ფედერალურ ქვეყნებში ამ სტანდარტებს ადგენს თითოეული შტატი ან სხვა რომელიმე ფედერალური ერთეული. ისეთ ქვეყნებში, როგორცაა საფრანგეთი და დიდი ბრიტანეთი, თვითონ ნაციონალური მთავრობები ადგენენ სტანდარტებს და კრიტერიუმებს. შეერთებულ შტატებშიც კი ზოგიერთი ლიცენზია გაიცემა ფედერალური მთავრობის მიერ, მაგალითად რადიო- ან ტელემარშუტების მართვაზე.

სახელმწიფო ადმინისტრაციის კიდევ ერთ მნიშვნელოვან ფუნქციას წარმოადგენს ინფორმაციის შეკრება. ინფორმაცია საჭიროა ორი ძირითადი მიზნისთვის: იმის განსაზღვრისათვის, იყო თუ არა კანონის დარღვევა და პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღებისათვის, რომელიც იქნება მიზანშეწონილი და დაფუძნებული ფაქტიურ შემოწმებაზე. მაგალითად თუ შეერთებული შტატების მოქალაქე ჩივის, რომ დარღვეულია მისი მოქალაქეობრივი უფლებები, გარკვეული მოქმედების დაწყებამდე უნდა ჩატარებული იყოს გამოძიება, რომელსაც ჩვეულებრივად ატარებს იუსტიციის დეპარტამენტის მოქალაქეობრივი უფლებების განყოფილება.

გარემოს დაცვის სააგენტომ უნდა იცოდეს ჰაერისა და წყლის გაჯერების რეალური მდგომარეობა, სანამ გამოსცემს დარღვევების წინააღმდეგ მიმართულ კანონებს. მსგავსი გამოკვლევები ტარდება ყველა თანამედროვე სახელმწიფოს მიერ. მაგალითად, საფრანგეთში გარემოს დაცვის სააგენტომ ჩაატარა ენერჯის ნაციონალური მონიტორინგის სფეროში ფართო გამოკვლევები, სანამ დაიწყებოდა ატომური ენერჯის მასირებული გამოყენების პროგრამა.

ზოგიერთი სააგენტოები მოქმედებენ საჩივრების არსებობის შემთხვევებში. სხვები, ისეთები როგორცაა, მაგალითად, აშშ-ს სურსათისა და მედიკამენტების მართვის სააგენტო, მუდმივად ატარებენ სხვადასხვა გამოკვლევებს საკუთარი ინიციატივით. ისინი არ უშვებენ რაიმე წამლის ან პროდუქტის გამოჩენას ბაზარზე, მიუხედავად იმისა შევიდა თუ არა საჩივრები, სანამ არ დარწმუნდებიან მათ უსაფრთხოებასა და ეფექტურობაში.

ზოგიერთ შემთხვევაში წარმოიქმნება პიროვნების ხელყოფის პრობლემა. ისეთი ორგანიზაციები, მაგალითად, როგორც არის შეერთებულ შტატებში გამოძიების ფედერალური ბიურო, იკვლევენ მავნებელურ საქმიანობას და ანხორციელებენ ეჭვმიტანილების ოჯახის წევრების, მეზობლების, მეგობრების დაკითხვას. ასეთ პირობაში გამოძიებას, რომე-

ლიც აუცილებელია საზოგადოების ინტერესების უზრუნველყოფისათვის, და პიროვნების უფლებების ხელყოფას შორის საზღვრის გავლება საკმაოდ რთულია, მოითხოვს ფაქიზ მიდგომას და ძნელია იმის თქმა, თუ სად მთავრდება ერთი და სად იწყება მეორე.

სახელმწიფო ადმინისტრატორებს ბაზისურ ფუნქციების შესრულების გარდა უწევთ ექსპერტიზის ფუნქციის შესრულებაც. ამერიკელი პოლიტოლოგი პიტერ ვული ხაზს უსვამს: “თანამედროვე ცხოვრების ზრდადმა სირთულემ გამოიწვია, ის რომ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ძალაუფლება სულ უფრო და უფრო მეტად ენდობა ბიუროკრატების ტექნიკურ ექსპერტიზას”. მაგალითად შეერთებული შტატების კონგრესმა შეიძლება მიიღოს გადაწყვეტილება ქვანახშირის მადაროების დახურვის შესახებ, რომლებიც არ აკმაყოფილებს უსაფრთხოების ნორმებს, მხოლოდ მას შემდეგ რაც სამთო ექსპერტები ზუსტად ჩამოაყალიბებენ თუ უსაფრთხოების რა ნორმები არის დარღვეული.

ბიუროკრატები ჩვეულებრივად არ ცდილობენ, რომ კანონმდებლებს მიაღებინონ თავიანთი რჩევები: პარლამენტის წევრები, როგორც წესი სიამოვნებით დებულობენ სპეციალისტების ტექნიკურ დახმარებას. დღეისათვის ეს წარმოადგენს ბიუროკრატის საზოგადოებრივ პოლიტიკაზე ზემოქმედების უმნიშვლოვანეს საშუალებას. მაგრამ, ხანდახან წარმოიშვება კონფლიქტები. ისტორიულ მაგალითად შეიძლება ჩაითვალოს ჯონ კენედის ადმინისტრაციის თავდაცვის მინისტრის რ. მაკანამარას კომფლიქტი სამხედრო ექსპერტებთან შეიარაღებაზე გაზრდილი დანახარჯების თაობაზე. ასევე პრეზიდენტი ტრუმენი დიდი ხნის განმავლობაში იმყოფებოდა ინტენსიური ზემოქმედების ქვეშ სახელმწიფო დეპარტამენტის ექსპერტების მხრიდან ისრაელის დამოუკიდებელ სახელმწიფოს ცნობის საკითხის გადაწყვეტის დროს.

უნდა აღინიშნოს რომ ბიუროკრატის გარკვეული მოთაბიერე როლი დამახასიათებელია არა მარტო შეერთებული შტატებისთვის, არამედ სხვა მაღალგანვითარებული ქვეყნებისთვისაც. მაგალითად, საფრანგეთში კანონები და პრეზიდენტის ბრძანებულებები მუშავდება და გამოიცემა ბიუროკრატის (განსაკუთრებით სახელმწიფო საბჭოს) აქტიური დახმარებით და ასეთი გზით პროფესიონალურ შემსრულებლებს აქვთ საშუალება ზეგავლენა მოახდინონ პოლიტიკის ფორმირებაზე. გერმანიაში ბიუროკრატები თამაშობენ მნიშვნელოვან როლს საკანონმდებლო ხელისუფლების სტრუქტურაში. ექსპერტები და კონსულტატები ხშირად აღწევენ მნიშვნელოვან წარმატებებს პოლიტიკური ხელმძღვანელების დარწმუნებაში მიიღონ მათი აზროვნების წესი წარმოქმნილი საკითხის გადაწყვეტისას.

თანამედროვე სახელმწიფო ადმინისტრაციის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფუნქციას წარმოადგენს დისკრეციული საქმიანობა ანუ გადაწყვეტილების გამოტანის შესაძლებლობა. იმ შემთხვევაში, როდესაც კანონი ზუსტია და სწორედ არის განსაზღვრული, მაშინ ყველაფერი მარტივად არის. მაგრამ, ჩვეულებრივად ასე არ ხდება ხოლმე. მაგალითად შეერთებული შტატების კონგრესმა გამოსცა კანონი, რომელიც თხოულობდა რომ ტოქსიკური ნაგვის ფართობები ყოფილიყო გასუფთავებული. ამ კანონმა საშუალება მისცა გარემოს დაცვის კომიტეტს მიეღო გადაწყვეტილებები, რომლებიც აუცილებელი იყო ამ მიზნების მისაღწევად. კომიტეტი იძულებული იყო მიეღო ეს გადაწყვეტილებები, ვინაიდან თითოეული ნაგავსაყრელი არ შეიძლებოდა გასუფთავებულიყო მომენტალურად და თითოეულის გასუფთავებისას წარმოიქმნებოდა გარკვეული ეკოლოგიური, ეკონომიკური და პოლიტიკური პრობლემები. მთავარი მიზნის მიღწევისათვის მიღებულ გადაწყვეტილებაზე პასუხისმგებლობა ეკისრება მოცემულ კომიტეტს. ამრიგად სახელმწიფო სააგენტოს ეკუთვნის გადაწყვეტილებების მიღების პრეროგატივა მიღებული კანონების შესრულების დროს.

მუდმივი სახელმწიფო სააგენტოების უფლებამოსილება, დაადგინოს წესები გარკვეული კანონის შესრულებისას, ასევე მიეკუთვნება დისკრეციულ საქმიანობას. მაგალითად, აშშ-ში ფასების მომატება ტელეფონით სარგებლობაზე უნდა მოწონებული ყოფილიყო საზოგადოებრივი მომსახურების კომისიის მიერ.

სახელმწიფო ბიუროკრატის მიერ წესების დადგენის კიდევ ერთ მაგალითს წამოადგენს აშშ-ში სიგარეტების მწარმოებლებთან ბრძოლა, რომლებსაც ევლებოდათ სიგარეტის კოლოფებზე გამაფრთხილებელი წარწერების გაკეთება მოწვევის ჯამრთელობისათვის ზიანის მიყენების შესახებ და ასევე მათი რეკლამაში ჩართვა. რამდენიმე წლის განმავლობაში ფედერალური სავაჭრო კომისია დაჟინებით მოითხოვდა ამის შესრულებას. კომისიამ გამოაქვეყნა აშშ-ს ნაციონალური მთავარი ექიმის მოხსენება იმის შესახებ, რომ მოწვევა ზრდიდა ფილტვების კიბოთი დაავადების საშიშროებას და მნიშვნელოვნად ამცირებდა ადამიანის სიცოცხლეს. მოხსენებამ ააღელვა საზოგადოება, ზემოქმედება კონგრესზე გაიზარდა და 1966 წლიდან სიგარეტის მწარმოებლებისაგან მოითხოვეს ყველა კოლოფზე მოწვევის მავნებლობის შესახებ გამაფრთხილებელი წარწერების დაბეჭვდა. მაგრამ კომისია აგრძელებდა ბრძოლას უფრო მკაცრი ანტითამბაქური კანონმდებლობისათვის. მათ დაამუშავეს კანონი, რომელიც კრძალავდა სიგარეტის რეკლამას რადიოსა და ტელევიზიაში და თხოულობდა ყველა სიგარეტის მწარმოებელი კომპანიისაგან, რომ მათ

თავიანთ სარეკლამო მასალებში განეთავსებინათ მოწვევის მავნებლობის შესახებ ინფორმაცია.

1971 წელს პრეზიდენტმა ნიქსონმა საზოგადოების ზეგავლენით ხელი მოაწერა ამ კანონს. ამ პრეცედენტის ანალიზის საფუძველზე ამერიკელი პოლიტოლოგი ა. ფრიტშერი მივიდა შემდეგ დასკვნამდე: „სიგარეტული დაპირისპირების დასაწყისი და გაგრძელება შესაძლებელი გახდა იმის გამო, რომ სახელმწიფო სააგენტოებს გააჩნიათ დღეს არამართო წარმომადგენლობითი, არამედ პოლიტიკური ძალაუფლება“. გადაწყვეტილება სიგარეტისა და ჯამრთელობის შესახებ, რომ მიღებული ყოფილიყო მხოლოდ კონგრესის მიერ, გონივრულია ვიფიქროთ, რომ გამარჯვებული დარჩებოდნენ მწარმოებლები. სიგარეტულ-ეტიკეტური დაპირისპირება წარმოადგენს ცხად მაგალითს იმისა, თუ როგორ შეიძლება სახელმწიფო სააგენტომ ზეგავლენა მოახდინოს და განსაზღვროს კიდევაც საზოგადოებრივი პოლიტიკა.

ამრიგად XX საუკუნის ბოლოს სახელმწიფო ბიუროკრატია გახდა უზარმაზარი პოლიტიკური ძალა, რომელიც მნიშვნელოვნად განსხვავდება მაქს ვეგერის მიერ აღრე დამუშავებული „იდეალური მოდელისაგან“. ამის მიზეზია თანამედროვე ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ფუნქციების გართულება. ისეთ ტრადიციულ ამოცანებთან ერთად, როგორცაა გადაწყვეტილებების შესრულება, მომსახურება, რეგულირება, ლიცენზირება და ა.შ., წარმოიშვა პრინციპულად ახალი ამოცანები, დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებასთან.

XX საუკუნის ბოლოს სახელმწიფოებრივი მართვამ მიაღწია სპეციალიზაციის საკმაოდ მაღალ დონეს. ამიტომ სახელმწიფო ადმინისტრაციის მოსასამსახურეებმა უნდა იმოქმედონ უმთავრესად დამოუკიდებლად მართვის თავის ვიწრო სფეროში, როდესაც მათ მიცემული აქვთ შესასრულებლად პრეზიდენტისაგან და პარლამენტისაგან ზოგადი პოლიტიკური გადაწყვეტილებები. ბევრი მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მიღებული უნდა იყოს სახელმწიფო ადმინისტრირების სფეროში ისეთი დეტალური ცოდნის საფუძველზე, რომელიც არ აქვთ პოლიტიკურ ლიდერებს. დღეს სახელმწიფო ადმინისტრირებაში პირველ ადგილზე გამოდის ექსპერტიზა და დისკრეციული საქმიანობა, სახელმწიფო პროგრამების დამუშავების შესაძლებლობა და სათათბირო როლის თამაში მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებისას.

ბოლოს უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ძირითადი ფუნქციები მჭიდროდ არის დაკავშირებული ერთმანეთთან. პრაქტიკაში ადმინისტრაციული საქმიანობის ისეთ ფუნქციებს შორის, როგორცაა გადაწყვეტილების შესრულება, მომსახურება,

რეგულირება, ლიცენზირება, ინფორმაციის შეკრება, ექსპერტიზა და ა.შ., მკვეთრი საზღვრის გავლება საკმაოდ რთულია. ამ ფუნქციების იზოლირებული არსებობა შესაძლებელია მხოლოდ მეცნიერული ანალიზის დროს და არა პრაქტიკული მოღვაწეობისას. თანამედროვე მეცნიერებას არ გააჩნია უნივერსალური სქემა, რომელის საშუალებითაც შესაძლებელი იქნებოდა ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მოღვაწეობის ცალკეული სახეობების რაციონალური დაყოფა და დაჯგუფება საერთო ნიშნების მიხედვით. არ არსებობს აბსოლუტური კრიტერიუმი, რომელიც მოგვცემდა სამინისტროებსა და სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტებს შორის ადმინისტრირების ფუნქციების შესრულებისას მკვეთრი კომპეტენციის დანაწილების საშუალებას.



## თაზი 3

# აღმინისტრირება მართვის თეორიის თვალსაზრისით

### 3.1. აღმინისტრაციული მართვა

რაიმე ობიექტის მართვა წარმოადგენს მასზე ზემოქმედების პროცესის განხორციელებას ობიექტში პროცესების საჭირო მიმდინარეობის ან მისი მდგომარეობის საჭირო ცვლილებების უზრუნველყოფის მიზნით. მართვის საფუძველს წარმოადგენს ობიექტის მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის გადაამუშავება მართვის მიზნების შესაბამისად.

მართვის ობიექტი შეიძლება იყოს როგორც არაცოცხალი ბუნების, კერძოდ – რაიმე საწარმოო პროცესი, ტექნიკური მოწყობილობა, ისე ცოცხალი ბუნების, მაგალითად, ადამიანთა კოლექტივი, ცხოველები და სხვა. თავის მხრივ მართვა შეიძლება განხორციელებულ იქნეს როგორც ადამიანის, ისე ტექნიკური მოწყობილობის მიერ.

მართვის სისტემა შედგება მართვის ობიექტისა და მართვის კანონის განმახორციელებელი, მმართველი მოწყობილობისაგან. მართვის ობიექტის მდგომარეობა ხასიათდება გამოსავალი სიდიდით, რომელსაც სამართ სიდიდეს უწოდებენ. ზოგად შემთხვევაში, როდესაც მართვის ობიექტის მდგომარეობა ხასიათდება რამოდენიმე გამოსავალი სიდიდით, სამართი სიდიდე წარმოადგენს ვექტორს, რომლის კომპონენტები ცალკეული გამოსავალი სიდიდეებია. მმართველი მოწყობილობიდან მართვის ობიექტის შესასვლელზე მიეწოდება მმართველი ზემოქმედება, რომელიც მართვის ობიექტისათვის წარმოადგენს შესავალ სიდიდეს. ზოგად შემთხვევაში, მმართველი ზემოქმედება, ანუ როგორც მას ხშირად პირდაპირ მართვას უწოდებენ, წარმოადგენს ასევე ვექტორს. მართვის ობიექტზე, გარდა მმართველი ზემოქმედებისა, მოქმედებს, აგრეთვე, ე.წ. შეშფოთება, რომელიც ცვლის ობიექტის მდგომარეობას და ხელს უშლის მართვას. მმართველი მოწყობილობის შესასვლელზე მიეწოდება ე.წ. დამკვეთი ზემოქმედება, რომელიც შეიცავს ინფორმაციას ობიექტის გამოსავალი სიდიდის საჭირო მნიშვნელობების შესახებ ანუ მართვის მიზანს, ინფორმაცია ობიექტის გამოსავალი სიდიდის მიმდინარე მნიშვნელობების შესახებ გამოსავალი სიდიდის სახით და ასევე ინფორმაცია ობიექტზე მოქმედი შეშფოთების შესახებ. მმართველი მოწყობილობა გადაამუშავებს

მიღებულ ინფორმაციას და მასში ჩადებული ალგორითმის, ანუ მართვის კანონის, საშუალებით გამოიმუშავებს მმართველ ზემოქმედებას, რომელიც მართვის ობიექტზე ახორციელებს ზემოქმედებას.

მართვის ადმინისტრაციულ სისტემა შეიძლება წარმოვიდგინოთ როგორც ჩვეულებრივი მართვის სისტემა, რომელშიც მართვა ხელმძღვანელის მიერ ხორციელდება ბრძანებების, განკარგულებების ან დადგენილებების საშუალებით. ეს სიდიდეები წარმოადგენს მართვას ანუ შესავალ სიდიდეს, სამართი ანუ გამოსავალი სიდიდე იქნება შედეგი. თუ ეს განკარგულებები, ბრძანებები ან დადგენილებები გამიზნულია იმისათვის, რომ ვთქვათ ამაღლდეს ქვეყნის მოსახლეობის ცხოვრების დონე, მაშინ ეს უკანასკნელი იქნება სამართი ანუ გამოსავალი სიდიდე. შეშფოთებად შეიძლება ჩაითვალოს ისეთი გარეშე ძალები, როგორცაა, მაგალითად, სტიქიური უბედურებები, ეთნიკურ ნიადაგზე წარმოშობილი კონფლიქტები, უცხო ქვეყნის მიერ განხორციელებული დივერსიები და სხვა.

მართვის ადმინისტრაციულ სისტემის თავისებურებას წარმოადგენს მართვის მიზნის მრავალფეროვნება, რომელიც შეიძლება იყოს ეკონომიკის ამაღლება, მოქალაქეთა კეთილდღეობის გაუმჯობესება, ცხოვრების დონის ზრდა, ქვეყანაში კრიმინალური მდგომარეობის გაუმჯობესება, ქვეყნის საგარეო ურთიერთობის სრულყოფა, სამხედრო პოტენციალის ზრდა, მრეწველობის რომელიმე დარგის შექმნა ან გაძლიერება, სოფლის მეურნეობის შემდგომი ზრდა, განათლების სისტემის სრულყოფა, მეცნიერების განვითარების, სახელმწიფოს შემოსავლის ზრდის და ხალხის ჯანმრთელობის მაღალი დონის უზრუნველყოფა, სახელმწიფოს პოლიტიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება. მართვის მიზანი შეიძლება აგრეთვე იყოს ძალაუფლების შემდგომი გაძლიერება, რაც ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია სახელმწიფოს მეთაურისათვის. უნდა ითქვას, რომ იყვნენ სახელმწიფოს მეთაურები, რომლებიც ისახავდნენ მიზნად მოსახლეობის ყოფა-ცხოვრების დონის გაზრდას და იყვნენ ისეთებიც, რომელთა მოღვაწეობა პირიქით მიმართული იყო მოქალაქეთა დონის ქვევით დაწვევისაკენ, რამდენადაც ეს უწყობდა ხელს ხალხთა უსიტყვო მორჩილებას და ფაქტობრივ მონობას.

ნებისმიერი მართვის სისტემის ფუნქციონირების ეფექტურობა დაკავშირებულია ისეთ მახასიათებლებთან, როგორცაა მდგრადობა, პროცესების დინამიკა, მგრძობიარობა, ავტორხევეები და სხვა. თუ მართვის სისტემა არ არის მდგრადი, იმას ნიშნავს, რომ პროცესი ვერ აღწევს დამყარებულ მდგომარეობას ან ადგილი აქვს სამართი სიდიდის განუწყვეტლივ რხევებს. ასეთ შემთხვევაში არა თუ არ მიიღწევა მიზანი, არამედ არ ხერხდება დინამიკური პროცესის დამყარება, რომელიც აღმო-

ცნდება მმართველი ზემოქმედებით ან გარემოს ცვლილებით - ანუ სის-ტემაზე შემოფოტების მოქმედებით. ასეთი მართვის განხორციელება ვერ უზრუნველყოფს მართვის მიზნის მიღწევას დასაშვებ დროის მონაკვეთში.

ადმინისტრაციული მართვის სისტემისათვის არსებითია მდგრადობისა და პროცესების მიმდინარეობის სტაბილურობის უზრუნველყოფა. თუ სახელმწიფოში ადგილი აქვს ინფლაციის ზრდას, მთავრობის მიერ გა-ტარებული ღონისძიებები შედეგს ვერ იძლევა და ინფლაცია დროის გან-საზღვრულ მონაკვეთში განაგრძობს განუწყვეტლივ ზრდას, მაშინ რა თქმა უნდა, მართვის ასეთი სისტემა არ არის მდგრადი. თუ მთავრობა განახორციელებს სტრუქტურულ ცვლილებებს და ეს ცვლილებები მოი-ტანს შედეგს - ინფლაციის ზრდის შეჩერებას, მაშინ არამდგრადი სის-ტემა გახდება მდგრადი.

მართვის სისტემა შეიძლება იყოს მდგრადი, მაგრამ მისი დინამიკური მახასიათებლები არ იყოს დამაკმაყოფილებელი. ასე მაგალითად, თუ რაიმე გადაწყვეტილების განხორციელებას შედეგად მოჰყვა ხანგრძლივი დინამიკური პროცესი და სისტემაში მიმდინარე გარდამავალი პროცესები დიდხანს ვერ დამყარდა, მაშინ სისტემის დინამიკური მახასიათებლები არ არის კარგი. საჭიროა, რომ ნებისმიერი ღონისძიების გატარებას არ მო-ჰყვეს გარდამავალი პროცესი, რომელიც დიდხანს ვერ მყარდება. მა-გალითად, თუ ქვეყანაში დაიწყო ინფლაცია, საჭიროა გატარდეს ისეთი ღონისძიებები, რომ აღნიშნული ინფლაცია დამყარდეს მისაღებ დროში.

მართვის სისტემის შეფასება შეიძლება განხორციელდეს სისტემის მგრძობიარობის მიხედვით, რომელიც გვიჩვენებს სისტემის პარამეტრე-ბის ვარიაციათა ზეგავლენას მის დინამიკურ თვისებებზე. ერთიდაიგივე მნიშვნელობის მოვლენას, შეიძლება ერთი სისტემისათვის გარკვეული შედეგი მოჰყვეს, ხოლო მეორისათვის კი - არავითარი. ადმინისტრაცი-ული მართვისათვის არ ვარგა არც ზედმეტად მგრძობიარე სისტემა და არც მეტად უხეში, რომელიც რეაგირებს მარტო იმ შემთხვევაში, თუ სამართი სიდიდე ან შემოფოტება ძალზე დიდი სიდიდეა. განსაკუთრებით დიდი მგრძობიარობით ხასიათდება ზოგიერთი ეკონომიკური სისტემა, საკმარისია რაღაც თითქოს უმნიშვნელო ამბავი მოხდეს მსოფლიოს რო-მელიმე კუთხეში, რომ დაიწყოს შეცვლა ეკონომიკის მაჩვენებლებმა, მა-გალითად, მოხდეს ფასების დიდი მასშტაბებით ზრდა. მეორე მხრივ, შეიძლება მნიშვნელოვან მოვლენებს ჰქონდეს ადგილი და მიუხედავად ამისა მართვის სისტემამ არ მოახდინოს რეაგირება. პირველისაგან განსხვავებით ესეთ სისტემას ახასიათებს დაბალი მგრძობიარობა.

მართვის სისტემაში მმართველ მოწყობილობას ან გადაწყვეტილების მიმღებ პირს ინფორმაცია ობიექტის გამოსავალი სიდიდის ცვლილების

შესახებ მიეწოდება უკუკავშირის საშუალებით, რომელიც იძლევა მართვის ობიექტზე განხორციელებული მართვის შედეგის შეფასების საშუალებას. ამ შეფასების საშუალებით ხდება სათანადო კორექტირება ადმინისტრაციული მართვის სისტემაში დადგენილებებში და ბრძანებებში ცვლილებების შეტანის გზით. უკუკავშირის გარეშე მართვის განხორციელება შესაძლებელია მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში, როდესაც სისტემაზე არ მოქმედებს შემფოთება, არსებობს მართვის ობიექტის ზუსტი ფორმალიზირებული აღწერა მათემატიკური მოდელის სახით და შესაძლებელია სამართი სიდიდის აბსოლუტურად ზუსტი გაზომვა. პრაქტიკაში ასეთი მართვის სისტემის განხორციელება თითქმის შეუძლებელია.

უკუკავშირი უფრო მეტად გამოიყენება დემოკრატიული წყობის დროს და ნაკლებად - ტოტალიტარული წყობის და დიქტატურის შემთხვევაში. დიქტატორებს, სხვა უბედურებებთან ერთად, ახასიათებთ თავნებობა და დარწმუნებულობა იმაში, რომ ისინი არ უშვებენ შეცდომებს და ყოველთვის სწორ გადაწყვეტილებებს იღებენ. გარდა ამისა ისინი თვლიან, რომ შეცდომის აღიარება ნიშნავს მათი ავტორიტეტის საგრძნობლად შელახვას. მიუხედავად ამისა ისტორიაში ცნობილია ფაქტები, როდესაც ყველაზე უფრო ცნობილი დიქტატორებიც კი, რომელთაც საერთოდ არ უყვარდათ შეცდომის აღიარება, იძულებულნი იყვნენ ანგარიში გაეწიათ მათი გადაწყვეტილებების ცხოვრებაში გატარების შედეგად მიღებული მდგომარეობისათვის. ასე მაგალითად, როდესაც ი. სტალინმა დაინახა თუ რა შედეგი მოჰყვა კოლექტივიზაციის ცხოვრებაში გატარებას, შეარბილა თავისი პოლიტიკა, უარი თქვა კომუნების ჩამოყალიბებაზე. სადავო არ არის, რომ უკუკავშირის არსებობას საგრძნობლად შეუძლია გააუმჯობესოს მართვის შესაძლებლობანი და პირიქით, უკუკავშირის არ არსებობამ მართვის სისტემა შეიძლება საერთოდ უვარგისი გახადოს.

კორექტირება მართვის სისტემაში ხორციელდება მისი დინამიკური თვისებების, კერძოდ მდგრადობის და გარდამავალი პროცესის თვისებრიობის მაჩვენებლების, გაუმჯობესობის მიზნით. კორექტირებისას მეტად მნიშვნელოვანია კორექტირების დოზის შერჩევა. თუ აღნიშნული კორექტირება განხორციელდა უფრო მეტი დოზით ვიდრე ეს საჭიროა, რაც შეიძლება მოხდეს გარკვეული გაზვიადების, მეტი სიფრთხილის, თუნდაც შიშის გამო, მაშინ მართვის სისტემაში შეიძლება დაიწყოს მეტად არასასურველი რხევითი პროცესები. სახელმწიფოს მართვის შემთხვევაში შეიძლება მსგავს მოვლენას ჰქონდეს ადგილი. ვთქვათ, ხელმძღვანელმა მიიღო გადაწყვეტილება, გაზარდოს თავისი სამხედრო ძალები, რათა აგრძნობინოს აგრესორს, რომ სერიოზული ნაბიჯები იქნება გადადგმული.

ცხადია ასეთი მოქმედება დაკავშირებულია საკმაოდ დიდ ხარჯებთან. თუ სახელმწიფოს, რომელიც თავდაცვაზე ფიქრობს, მეტი მოუვიდა და უფრო მეტ ძალეებს გაუკეთა მობილიზაცია, იმ დროს, როდესაც მდგომარეობის სტაბილიზაციას ამდენი არ სჭირდებოდა, მაშინ ამ სახელმწიფოს მეთაური, თუ ის რეალურად მოაზროვნე პიროვნებაა, შეეცდება შეამციროს თავისი სამხედრო ძალები განსაზღვრულ ოდენობამდე. მაგრამ, თუ სახელმწიფოს ხელმძღვანელს კორექტირებაში მეტი მოუვიდა და თავისი ძალები გაზრდის შემდეგ ძალიან შეამცირა, მაშინ საჭირო იქნება ამ ძალების გარკვეულ სიდიდემდე ისევ გაზრდა და საქმე გვექნება რხევით პროცესებთან. ცხადია რომ კორექტირება უნდა განხორციელდეს ისე, რომ გაწონასწორდეს სამართი სიდიდის ნორმალური მდგომარეობიდან გადახრა. გამხილულ მაგალითში მართვის მიზანია სამხედრო ძალების ბალანსის შენარჩუნება. რაც უფრო მეტი სიდიდით დაარღვევს მას მეზობელი სახელმწიფო, მით უფრო მეტი სიდიდით უნდა გაზარდოს სახელმწიფომ თავისი ძალები.

ხშირად მართვის სისტემებში უკუკავშირის საშუალებით კორექტირება ხორციელდება არა მარტო სამართი სიდიდის გადახრის მიხედვით, არამედ ამ გადახრის ცვლილების სიჩქარის პროპორციულადაც, მაგალითად, მხედველობაში იღებენ არა მარტო იმას, თუ რა სიდიდით გაზარდა მეზობელმა ქვეყანამ თავისი შეიარაღება, არამედ იმასაც თუ რა სიჩქარით ხდება ეს გაზრდა. რაც უფრო მეტია ეს სიჩქარე, მით უფრო ენერგიულია უკუქმედებაც.

მართვის ნებისმიერ სისტემაში ადგილი აქვს შემოფოტების მოქმედებას, რომელიც ცდილობს დაარღვიოს სისტემის შესავალ და გამოსავალ სიდიდეებს შორის საჭირო ფუნქციონალური კავშირი. ის შეიძლება მოდებული იყოს სისტემის ნებისმიერ წერტილზე და გამოწვეულ იქნეს როგორც გარე (სისტემის გარეშე პირობების შეცვლა ხელშემშლელი სიტუაციების წარმოქმნის შედეგად) ისე შიგა (თვით სისტემის პარამეტრების ცვლილება) ფაქტორების ზემოქმედებით. მართვის ამოცანა სწორედ იმაში მდგომარეობს, რომ შესაბამისი ღონისძიებების გატარებით, რაც მართვის კანონის შეცვლით ხორციელდება, გამოსწორდეს აღნიშნული ზემოქმედების მიერ მიღებული არასასურველი შედეგი. ასე მაგალითად, თუ მსოფლიოს რომელიმე რეგიონში მოხდა რაიმე კომფლიქტი, ამან შეიძლება გამოიწვიოს არასასურველი რეაქცია სისტემაში, რომელიც გამიზნულია ამა თუ იმ სახელმწიფოს მართვისათვის. სახელმწიფოს მართვის სისტემის და მამასადამე, ამ სახელმწიფოს მთავრობის დანიშნულებაა მიიღოს სათანადო ღონისძიება, რათა სიტუაცია გახადოს ნორმალური. ამის საილუსტრაციოდ განვიხილოთ კუბის ცნობილი

კრიზისი, რომელსაც სამოციან წლებში ჰქონდა ადგილი. საბჭოთა კავშირმა გადაწყვიტა, კუბაზე განლაგებინა საშუალო სიშორის ბალისტიკური რაკეტები. ეს მოქმედება დიდ საფრთხეს უქმნიდა შეერთებულ შტატებს, რომლის ტერიტორია დაშორებულია კუბიდან სულ მცირე მანძილით. შეერთებულმა შტატებმა, როგორც კი დაადგინა რაკეტების კუბაზე განლაგების ფაქტი, გამოაცხადა თავისი საზღვაო და საჰაერო ძალების ნაწილობრივი მობილიზაცია, ამერიკის ფლოტი გაეშურა კუბისკენ. ყოველივე ამის შედეგი იყო ის, რაც საბჭოთა კავშირმა ხელი აიღო კუბაზე რაკეტების განლაგებაზე. ამ შემთხვევაში საბჭოთა კავშირის თავდაპირველი მოქმედება იყო შემოფოტება შეერთებული შტატების მართვის სისტემისათვის. შეერთებული შტატების მიერ მიღებული გადაწყვეტილება, ფლოტის და ავიაციის კუბის სანაპიროებისკენ გაგზავნის შესახებ, იყო მართვის ობიექტის შესავალი ზემოქმედება ანუ მართვა. შედეგი - რაკეტების კუბიდან გაყვანა - ობიექტის გამოსავალი ანუ სამართი სიდიდე. უკუკავშირი მდგომარეობდა იმ ინფორმაციაში, რომელიც შეერთებულმა შტატებმა მიიღო რაკეტების გაყვანის ფაქტის შესახებ, რის შედეგადაც მოიხსნა ზემოქმედება სისტემაზე.

1929 წელს შეერთებულ შტატებს თავს დაატყდა ეკონომიკური კრიზისი, რომელიც მართვის თეორიის ენაზე წარმოადგენს შემოფოტებას. პრეზიდენტმა ფ. რუზველტმა ჩაატარა ენერგიული ღონისძიებები, კერძოდ გამოაცხადა ახალი კურსი, რეფორმები განხორციელდა კადრების დარგში, კონტროლის ქვეშ აიყვანეს ბიზნესი, შემოღებული იყო გადასახადები დიდ მოგებაზე, კონტროლი დაწესდა ხელფასზე. ყოველივე ამან, ანუ ასეთი მმართველი ზემოქმედების განხორციელებამ, გამოიღო შედეგი და ამერიკის ეკონომიკა ისევ დადგა აღმავლობის გზაზე. განხორციელდა ეკონომიკის, რომელიც ამ შემთხვევაში წარმოადგენდა ობიექტის გამოსავალ ანუ სამართ სიდიდეს, სტაბილიზაცია. ეკონომიკური კრიზისის დარეგულირების პროცესში უკუკავშირის არსებობამ, რაც მდგომარეობდა მთავრობის მიერ ეკონომიკური კრიზისის ფაქტის აღიარებაში, შესაძლებელი გახადა, რომ შეერთებული შტატების მთავრობას დაეწყო ღონისძიებების შემუშავება და შემდგომში ამ ღონისძიებების განხორციელება ქვეყნის ეკონომიკის აღმავლობისათვის.

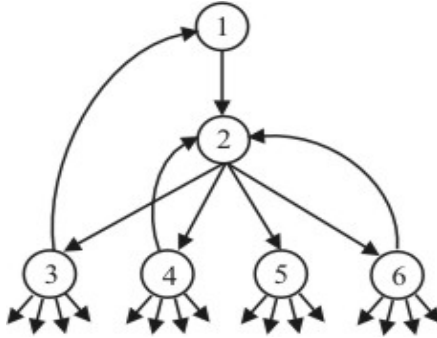
### 3.2. ადმინისტრაციული მართვის იერარქია

მართვის იერარქიული სისტემები აგებულია მრავალდონიანი სტრუქტურის სახით, რომელშიც მართვის ფუნქციები განაწილებულია დაქვემდებარებულ დონეებს შორის. ასეთი სისტემები შეიძლება იყოს სხვადასხვა ბუნების, კერძოდ – ტექნიკური, ეკონომიკური, სოციალური, ბიოლოგიური. მაღალი დონეების მმართველი სიგნალები ატარებს უფრო ზოგად ხასიათს და კონკრეტირდება დაბალ დონეებზე. არჩევნ იერარქიულ მართვის სისტემებს მართვის პირდაპირი კავშირებით, როდესაც მმართველი სიგნალები გადაეცემა მხოლოდ ზედა დონეებიდან ქვედა დონეებზე, და უკუკავშირიან იერარქიულ მართვის სისტემებს, როდესაც ინფორმაცია გადაეცემა ასევე ქვედა დონეებიდან უახლოეს ზედა დონეებს. იერარქიული მართვის სისტემებისათვის დამახასიათებელია ქვედა დონეების ქვესისტემებისათვის ლოკალური მოქმედებების თავისუფლება, მართვის სისტემის მოქნილობა და ცვლადი პირობებისადმი შეგუების ფართო შესაძლებლობები.

იერარქიული მართვის სისტემები ფართოდ გამოიყენება ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივ მართვაში. ადმინისტრაციულ მართვის სისტემაში მმართველი ზემოქმედებები ბრძანებების, განკარგულებების და დადგენილებების სახით გადაეცემა მარტო ზემოდან ქვემოთ. ინფორმაცია გადაეცემა როგორც ზემოდან ქვემოთ, ისე ქვემოდან ზემოთ. მართვის სისტემაში არის ორი ერთმანეთისაგან განსხვავებული არხი: მართვის არხი, რომლის საშუალებითაც ზემოდან ქვემოთ გადაეცემა ბრძანებები და განკარგულებები და მეორე არხი – უკუკავშირის არხი, რომლის საშუალებითაც ქვემოდან ზემოთ გადაეცემა ინფორმაცია ფაქტობრივი მდგომარეობის შესახებ. იერარქიის უმაღლეს საფეხურზე დგას სახელმწიფოს მეთაური. ერთი საფეხურით უფრო ქვევით არის ის, ვისაც ყველაზე უფრო მაღალი თანამდებობა უკავია სახელმწიფოს მეთაურის შემდეგ, მაგალითად, პრემიერ-მინისტრი. ამერიკის შეერთებული შტატებში პრეზიდენტის შემდეგ იერარქიის მეორე საფეხური უკავია ქვეყნის ვიცე-პრეზიდენტს. იერარქიის სტრუქტურაში ხშირად საქმე აქვს პარალელურ დონეებს. მაგალითად, სამინისტროები პარალელური სტრუქტურებია და დაკავშირებულია ზემო დონესთან პარალელური არხების საშუალებით. პარალელური სტრუქტურები შეიძლება ერთმანეთთანაც იყოს დაკავშირებული, მაგრამ აღნიშნული დაკავშირების არხების საშუალებებით ხდება ინფორმაციების და არა ბრძანებების ან განკარგულებების გადაცემა.

განვიხილოთ, მაგალითად, სახელმწიფოს მართვის იერარქიის ნაწილი, რომელიც შედგება ოთხი დონისაგან (ნახ. 1.). პირველ დონეზე დგას

სახელმწიფოს მეთაური, შემდეგ დონეებზე - პრემიერ-მინისტრი, სამინისტროები, სამმართველოები.



ნახ. 3.1.

დონეებს შორის კავშირს და ამ კავშირების სახეობას, ანუ იმას - ამ კავშირების არსებით ბრძანებები გადაიცემა თუ ინფორმაციები, გვიჩვენებს ე.წ. სუბორდინაციის მატრიცა (ცხრილი 3.1.). ბრძანების გადაცემა სათანადო უჯრაში აღინიშნება ასოთი C, ხოლო ინფორმაციების გადაცემა ასოთი I. თუ არავითარი კავშირი არ არის მაშინ იწერება 0.

	1	2	3	4	5	6
1	0	C	0	0	0	0
2	0	0	C	C	C	C
3	1	0	0	0	0	0
4	0	1	0	0	0	0
5	0	0	0	0	1	0
6	0	I	0	0	0	0

ცხრილი 3.1.

გრაფიკიდან და ცხრილიდან ჩანს, რომ ბრძანებები (1)-დან მიდის (2)-ში, (2)-დან (3)-ში, (4)-ში, (5)-ში, (6)-ში. გარდა ამისა (5)-ში მოქმედებს ადგილობრივი უკუკავშირი, ხოლო უკუკავშირი (3)-დან მიდის (1)-ში, (4)-დან (2)-ში და (6)-დან (2)-ში. უკუკავშირების არსებით გადაიცემა მარტო ინფორმაციები და არ გადაიცემა ბრძანებები. როგორც ვხედავთ, განხილულ შემთხვევაში მეორე დონეს ემორჩილება მესამე



დონის მესამე, მეოთხე, მეხუთე და მეექვსე ელემენტი. ადმინისტრაციული მართვის ერთ-ერთი ფუნქციების ფ. ტელიორის აზრით, ერთიანი ფუნქციონირების უნდა ემორჩილებოდეს არა უმეტეს 5-6 პირისა. როგორც წესი მართვის იერარქიის მონაწილე ნებისმიერი პიროვნება უშუალოდ უნდა ემორჩილებოდეს მხოლოდ ერთ პირს, რომელიც ერთი დონით უფრო მაღლაა. უნდა ითქვას, რომ უშუალო დაქვემდებარების აღნიშნული პრინციპი ზოგიერთ შემთხვევაში ირღვევა და ეს ხდება ე.წ. “ჩარევის” დროს, როდესაც ხელმძღვანელი, რომელიც რამოდენიმე დონით უფრო მაღლა დგას, უშუალოდ ახორციელებს ზემოქმედებას იმ პირზე, რომელიც რამოდენიმე საფეხურით ქვემოთ არის იერარქიის სტრუქტურაში. კარგად გამართულ მართვის სისტემაში ეს არ უნდა მოხდეს. “ჩარევის” ფაქტორი იმის მაჩვენებელია, რომ ის პირი, ვისაც უშუალოდ ემორჩილება ჩარევის ობიექტი, თავის მოვალეობას ვერ ასრულებს სრულფასოვნად.

მაღალი რანგის მართვის განხორციელებისათვის დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ისეთი პირობებისა და ინსტრუქციების შემუშავებას, როგორცაა: ინსტრუქცია სამუშაო ადგილის ორგანიზაციის შესახებ, პრემიალური სისტემები, ინსტრუქციები წახალისებისა და დასჯის შესახებ, მოსამსახურეთა მუშაობის და საყოფაცხოვრებო პირობების გაუმჯობესების სისტემები, სოციალური და კულტურული ღონისძიებები და სხვა.

მართვის საქმეში დიდი მნიშვნელობა აქვს ასევე გადაწყვეტილების მიღებისა და ხელქვეითებზე ფუნქციების განაწილების პრობლემებს.

ეფექტური მართვის მიღება მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული არჩეულ იერარქიული სტრუქტურის სახეზე. რთული სტრუქტურა ხელს უშლის მართვის მისაღები პროცესის რეალიზაციას, ვინაიდან, რაც მეტია მართვის იერარქიის დონეები, მით მეტი დრო იხარჯება მართვის ბრძანებების გადაცემაზე ზემოდან ქვემოთ და ასევე უკუკავშირის არხებით ინფორმაციის გადაცემაზე ქვემო დონეებიდან მაღალ დონეებზე. დაყოვნებები დროში უარყოფითად მოქმედებს მართვის პროცესზე, იმდენად უარყოფითად, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში შეიძლება არამდგრადი პროცესიც მივიღოთ.

იერარქიული სტრუქტურის სრულყოფის საქმეში დიდი მნიშვნელობა აქვს ისეთ საკითხს, როგორცაა ცენტრალიზაციის და დეცენტრალიზაციის პრობლემა.

ცენტრალიზაცია ნიშნავს მართვის ფუნქციებისა და მატერიალური რესურსების გაერთიანებას იერარქიის რომელიმე დონეზე. ამ დროს მცირე მასშტაბის მქონე მართვის კვანძები ერთიანდება და მათ მაგივრად იქმნება ერთი მსხვილი კვანძი. ეს საშუალებას იძლევა საჭირო რე-

ზერვები უკეთესად იქნეს გამოყენებული, ვინაიდან ოპერატიულად შეიძლება ამ რეზერვების გადასროლა ერთი ადგილიდან მეორეზე.

დეცენტრალიზაცია არის ცენტრალიზაციის საწინააღმდეგო პროცედურა. დეცენტრალიზაციის დროს ხდება ერთი რომელიმე კვანძის დაშლა და ამ კვანძის ფუნქციების გადაცემა რამოდენიმე უფრო მცირემასშტაბიან კვანძებზე. დეცენტრალიზაცია ხელს უწყობს სისტემის მოქნილობის გაუმჯობესებას ლოკალური ქვესისტემების შექმნის ხარჯვაზე.

დეცენტრალიზაცია დაკავშირებულია ხარჯების გადიდებასთან, ხოლო ცენტრალიზაცია პირიქით – ხარჯების შემცირებასთან. თუ ცენტრალიზაცია სწორად იქნება განხორციელებული - ადგილი არ ექნება მცირე კვანძების მექანიკურ შეერთებას და ამის შედეგად დიდ კვანძის მიღებას. გარდა აღნიშნულისა, დეცენტრალიზაცია იწვევს მართვის პროცესის დროში გახანგრძლივებას, ვინაიდან ახალი კვანძების დამატების გამო ბრძანების ან ინფორმაციის გავლას ამ კვანძების ერთობლიობაში უფრო მეტი დრო სჭირდება. ცენტრალიზებული მართვის სისტემის შემთხვევაში სისტემა მოქმედებს უფრო სწრაფად. დეცენტრალიზაცია იწვევს მართვის იერარქიის ზედა დონეების განტვირთვას, ვინაიდან გადაწყვეტილებების მთელი წყება გადადის ქვედა დონეებზე.

ცენტრალიზაციის თუ დეცენტრალიზაციის პრობლემის გადაწყვეტა უნდა განხორციელდეს ზუსტი ანალიზის ჩატარების საფუძველზე. იმ შემთხვევაში, თუ შესაძლებელია მართვის სისტემაში მიმდინარე პროცესების ფორმალიზირება, გაცილებით უკეთესია ანალიზის ჩატარება მატემატიკური მოდელების გამოყენებით.

ცენტრალიზაცია ან დეცენტრალიზაცია შეიძლება მდგომარეობდეს არა მარტო სტრუქტურის ცვლილებაში ე.ი. ქვესისტემების გაერთიანებაში ან რომელიმე ქვესისტემის დაწვერიანებაში, არამედ გადაწყვეტილების მიღების ან მართვის ფუნქციების გადაცემაში ერთი ქვეგანაყოფიდან მეორეში. ზოგიერთ შემთხვევაში, დეცენტრალიზაციისას ხორციელდება გადაწყვეტილების მიღების უფლებების გადაცემა იერარქიის ქვედა საფენურებისათვის. მაგალითად, ცნობილია რომ, ამერიკულ კომპანია “ჯენერალ მოტორს“-ში მაღალ ინსტანციებში მიიღება გადაწყვეტილებათა საერთო რაოდენობის მხოლოდ 5%, ხოლო 95% მიიღება ქვედა ინსტანციებში. ასეთი ღონისძიების ჩატარება ხელს უწყობს ქვედა საფენურების პასუხისმგებლობის გადიდებას და მაღალი საფენურების განტვირთვას.

გადაწყვეტილების მიღებას, იმის შესახებ ჩატარდეს თუ არა ცენტრალიზაცია ან დეცენტრალიზაცია, წინ უნდა უძღვოდეს შესაბამისი ეკონომიკური გაანგარიშებები. ეკონომიკურმა ანალიზმა უნდა აჩვენოს, ცენტრალიზაციის ან დეცენტრალიზაციის შედეგად მცირდება თუ არა სამ-

ტატო განრიგი, უმჯობესდება თუ არა რესურსების გამოყენება და ა.შ. მეტად მნიშვნელოვანია, აგრეთვე, მცირდება თუ არა ნაკლებად აუცილებელი მიწერ-მოწერა და დოკუმენტაცია, ინსტრუქციების და ანგარიშების რაოდენობა. ნებისმიერ ინსტანციაში დასამუშავებელი დოკუმენტაციის სიდიდეზე დიდად არის დამოკიდებული მთელი მართვის სისტემის მუშაობა. მინიმუმამდე უნდა იყოს დაყვანილი იმ დოკუმენტაციის მოცულობა, რომლის დამუშავებაც ხდება მართვის იერარქიის ამა თუ იმ დონეზე, რათა გადაცემულ იქნეს ქვემოთ ან ზემოთ ინსტანციაში. ლაპარაკია ისეთ დოკუმენტაციაზე, რომელთა შეუსრულებლობა არ გამოიწვევს ნორმალური საქმიანობის შეფერხებას. ასე, მაგალითად, ზოგ ხელმძღვანელს, რომელიც ამ თუ იმ ინსტანციაზე საქმიანობს, შემოაქვს ანგარიშგების სპეციალური ფორმები. ასეთ საქმიანობას მიზნად აქვს ამა თუ იმ მოხელის კეთილდღეობის და უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, რათა საჭიროების შემთხვევაში მან შეძლოს თავის მართლება.

ცენტრალიზაციის ან დეცენტრალიზაციის პრობლემის გადაწყვეტის დროს საჭიროა დადგინდეს, შემცირდება თუ არა კავშირგაბმულობის არხების გადატვირთვა. უნდა შეფასება მიეცეს იმასაც, თუ როგორ უმჯობესდება მართვის სისტემის ფუნქციონირება, იცვლება თუ არა მოსამსახურე პერსონალის რაოდენობა, როგორ იცვლება ცენტრალიზაციის ან დეცენტრალიზაციის შედეგად ხელფასის ფონდი, როგორ უმჯობესდება მიღებული გადაწყვეტილების ხარისხი. ყოველივე ამისათვის საჭიროა ჩატარდეს შესაბამისი გათვლები.

სახელმწიფო ხარჯების შემცირების მიზნით მეტად მნიშვნელოვანია ცალკეული კომპლექსების სტრუქტურის განსაზღვრა. მაგალითისათვის ავიღოთ ქვეყნის მინისტრთა საბჭო. თავისუფალი ბაზრის პრინციპებზე აგებული ქვეყნის მინისტრთა საბჭოს სტრუქტურა მნიშვნელოვნად უნდა განსხვავდებოდეს გეგმიანი მეურნეობის მქონე ქვეყნების მინისტრთა საბჭოს სტრუქტურისაგან. ქვეყანაში, რომელიც თავისუფალი ბაზრის პრინციპებზეა აგებული, კითხვის ქვეშ დგება ზოგიერთი სამინისტროს არსებობის საკითხი. მაგალითად, ქვეყანაში, რომლის მრეწველობა უმთავრესად კერძო ფირმებისა და კომპანიებისგან შედგება და მათ საქმიანობას მართავს თავისუფალი ბაზარი, საჭიროა თუ არა იყოს მრეწველობის სამინისტრო. შეერთებულ შტატებში, სადაც ყველაზე უფრო განვითარებულია მრეწველობა, არ არის მრეწველობის სამინისტრო. არავინ არ გეგმავს მრეწველობის სხვადასხვა დარგებს, არავის, გარდა თვითონ ფირმებისა, არ განსაზღვრავს, თუ რა სახის პროდუქცია უნდა გამოუშვან და რამდენი. ასევე საკითხავია, ერთ სამინისტროში უნდა იყოს კულტურის, მეცნიერების, განათლების და სპორტის პრობლემები გაერთი-

ანებული, თუ ამ პრობლემების გადასაწყვეტად უნდა ფუნქციონირებდეს რამოდენიმე სამინისტრო.

სახელმწიფოსათვის მეტად მნიშვნელოვანია მოსახლეობის დასაქმების პრობლემის გადაწყვეტა. მისთვის ხელსაყრელია, რომ მოსახლეობის რაც შეიძლება მცირე ნაწილი იყოს დასაქმებული საბიუჯეტო სახელმწიფო დაწესებულებაში. სახელმწიფოსათვის უმჯობესია, თუ მოსახლეობის დასაქმების პრობლემა გადაწყდება სამუშაო ადგილების შექმნით ისეთ ორგანიზაციებში, რომლებიც თვითდაფინანსებაზე არიან.

### **3.3. გადაწყვეტილების მიღება ადმინისტრაციული მართვის სისტემაში**

მართვის სისტემაში გადაწყვეტილება მართვის ობიექტზე მოქმედი მმართველი ზემოქმედების ფორმირების შესახებ მიიღება მმართველ მოწყობილობაში მასში განხორციელებული მართვის ალგორითმისა და ასევე მართვის მიზნის, ობიექტის გამოსავალი სიდიდის მიმდინარე მნიშვნელობისა და შემფოთებების შესახებ მიწოდებული ინფორმაციის გადამუშავების საფუძველზე. მართვის რთულ სისტემებში, მაგალითად ადაპტიური მართვის სისტემებში, გარემოსა და თვით სისტემის შინაგანი პირობების ცვლილებისას შესაძლებელია სისტემის ფუნქციონირების ალგორითმის შეცვლა გარეშე ზემოქმედების განხორციელების გარეშე.

ადმინისტრაციული მართვის სისტემაში გადაწყვეტილების მიღება განსაზოციელებელი მართვის შესახებ მიიღება ხელმძღვანელი პირის მიერ. მიღებული გადაწყვეტილების ხარისხისა და მისი ცხოვრებაში გატარებისაგან დიდად არის დამოკიდებული სახელმწიფოს ფუნქციონირება. გადაწყვეტილების მიღებისათვის აუცილებელია, რომ წინასწარ იყოს მოპოვებული საჭირო ინფორმაცია და ჩატარებულ იქნეს მიღებული მონაცემების შესაბამისი ანალიზი. გადაწყვეტილების მიღება შეიძლება განხორციელდეს ცნობილი მზა ვარიანტებიდან ერთ-ერთი ვარიანტის ამორჩევით ან მანამდე უცნობი, ახალი ვარიანტის დამუშავებით.

პირველი შემთხვევის მაგალითად შეიძლება განხილული იყოს პრობლემა, რომელიც დაკავშირებულია ფულის ერთეულის განმტკიცებასთან. წინასწარ ცნობილი განმტკიცების საშუალებები შეიძლება იყოს რამდენიმე. ამ საშუალებებიდან უნდა გაკეთდეს არჩევანი და მიღებულ იქნეს შესაბამისი გადაწყვეტილება. მეორე შემთხვევაში საჭირო ხდება ახალი, მანამდე უცნობი ღონისძიების შემუშავება და შემდეგ მისი განხორციელება.

მიღებული გადაწყვეტილება შეიძლება იყოს უვარგისი, დამაკმაყოფილებელი, კარგი ან ოპტიმალური. ამგვარად გადაწყვეტილების მიღებას აქვს გარკვეული რაოდენობრივი მხარე. აქედან გამომდინარე, უნდა არსებობდეს გადაწყვეტილების შეფასების კრიტერიუმი. ეს კრიტერიუმი შეიძლება იყოს რამდენიმე. ერთ-ერთ ასეთ კრიტერიუმს, წარმოადგენს დრო, რომელიც იხარჯება გადაწყვეტილების მიღებაზე. ეს დრო დამოკიდებულია იმ პირთა კვალიფიკაციაზე ვინც იღებს გადაწყვეტილებას და, აგრეთვე, პრობლემის სირთულეზე. მეორე კრიტერიუმი შეიძლება იყოს ის სხვაობა, რომელიც მიიღება გადაწყვეტილების განხორციელების შედეგად მიღებულ შედეგსა და მოსალოდნელ, სასურველ შედეგს შორის. გადაწყვეტილების კრიტერიუმად გამოდგება აგრეთვე ის დროც, რომელიც შეესაბამება მიღებული გადაწყვეტილების გატარებას ცხოვრებაში. თუ გადაწყვეტილება ძალიან კარგია, მაგრამ მისი განხორციელება ღიდ დროს მოითხოვს, ადვილი შესაძლებელია, რომ ეს გადაწყვეტილება ცხოვრებაში საერთოდ არ გატარდეს.

ქვეყნის მართვის საქმეში გადაწყვეტილების მიღება წარმოადგენს რთულ პრობლემას, რომლის ეფექტური გადაწყვეტა დაკავშირებულია საკმაოდ რთული მათემატიკური მოდელების გამოყენებასთან. სამწუხაროდ სახელმწიფოს აპარატში მომუშავე მუშაკებს ჯერჯერობით არ გააჩნიათ ისეთი კვალიფიკაცია, რომ შეძლონ მათემატიკისა და მათემატიკური მოდელების გამოყენება აღნიშნული პრობლემის გადაწყვეტისათვის. ამისათვის, ალბათ საჭიროა სპეციალისტების ჯგუფის ჩართვა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

დღესდღეობით გადაწყვეტილების მიღება ქვეყნის მართვის საქმეში ხორციელდება იმ ინფორმაციის საფუძველზე, რომელიც არსებობს სხვადასხვა შესაძლებელი ალტერნატივების ალბათობების შესახებ. ამ ალბათობების და, აგრეთვე, გადაწყვეტილებების სხვადასხვა ალტერნატივების შესაძლო შედეგების ცოდნა აუცილებელი პირობაა იმისათვის, რომ ესა თუ ის გადაწყვეტილება იქნეს მიღებული. ამასთან გადაწყვეტილებების მიღება ხდება ლოგიკური ანალიზის, ევრისტიკული მეთოდების, ინტუიციისა და მიღებული გამოცდილებების ან საღი მოსაზრებების გამოყენების საშუალებით.

იმ შემთხვევაში, როდესაც ცნობილია ამოსარჩევი ვარიანტების სიმრავლე, გადაწყვეტილების მიღების ყველაზე იოლ გზას წარმოადგენს ვარიანტების სრული გადარჩევის მეთოდის გამოყენება. მისი გამოყენების დროს განიხილება ყველა შესაძლებელი გადაწყვეტილება და თითოეული გადაწყვეტილების შედეგი, რომელიც ცხადია წინასწარ ცნობილია, შემდეგ ხორციელდება გადაწყვეტილების იმ ვარიანტის არჩევა, რომელიც

იძლევა ყველაზე კარგ შედეგს. ამ მეთოდის გამოყენებისას გვხდება სირთულეები, რაც დაკავშირებულია გამოთვლითი სამუშაოების დიდ მოცულობასთან. უნდა აღინიშნოს, რომ არსებობს ე.წ. შემოკლებული გადარჩევის ალგორითმები, რომლებიც იძლევიან ყველა ვარიანტის განხილვის გარეშე საუკეთესო ვარიანტის ამორჩევის საშუალებას. ამოცანა რთულდება იმ შემთხვევაშიც, თუ წინასწარ ცნობილი არ არის გარკვეული გადაწყვეტილების მოსალოდნელი შედეგი და ამ დროს საჭირო ხდება დამატებითი სამუშაოების ჩატარება ამ დამოკიდებულების დასადგენად.

საბაზრო მეურნეობის პირობებში საწარმოო ძალების განვითარების მაღალი დონე და ობიექტური ეკონომიკური კანონების შესაბამისობა ამ დონესთან შეიძლება მიღწეულ იქნეს მხოლოდ სახელმწიფოს ჩარევის დახმარებით ეკონომიკაში. მსოფლიოს ყველა განვითარებულ ქვეყნაში, ყოველგვარ ეკონომიკურ სისტემაში, სახელმწიფო ამა თუ იმ ხარისხით არგულირებს ეკონომიკას, ამავე დროს სახელმწიფოს როლი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროცესების რეგულირებაში იზრდება შრომის საერთაშორისო დანაწევრების გაღრმავებასთან ერთად. მაგრამ საბაზრო ურთიერთობების განვითარების სფეროში არსებობს სხვადასხვაგვარი მიდგომები. ჯერ კიდევ XVIII საუკუნეში ადამ სმიტი, ხოლო XX საუკუნეში მ. ფრიდმენი და სხვა ეკონომისტები თვლიდნენ და თვლიან, რომ დაუმუშავებელია ბაზრის ჩამოყალიბებაში სახელმწიფოს ჩარევა, ვინაიდან მათი აზრით საბაზრო სისტემას აქვს ავტომატური თვითრეგულირების, მოთხოვნისა და მიწოდების გაწონასწორების უნარი. სხვა მეცნიერებები, მაგალითად ინგლისელი ეკონომისტი ჯ. კეინსი და ამერიკელი, ნობელის პრემიის ლაურეატი, ვ. ლეონტიევი, თვლიდნენ საბაზრო ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების სისტემის აუცილებლობას. ამავე დროს თითოეული სახელმწიფო თვითონ გამოიმუშავებს საბაზრო ეკონომიკის აგების თავის მოდელს თავისი ბუნებრივი და ისტორიული თავისებურებებისა და ეკონომიკური განვითარების დონის გათვალისწინებით.

სახელმწიფოს ეკონომიკა უნდა პასუხობდეს შემდეგ პრობლემებს: რა სახის პროდუქცია უნდა აწარმოოს სახელმწიფომ, ვისთვის არის ეს პროდუქცია გამიზნული, და, ბოლოს, როგორ უნდა აწარმოოს სახალხო მეურნეობამ პროდუქცია, ანუ ცნობილი უნდა იყოს შესაბამისი ტექნოლოგიები. ამ სამ შეკითხვაზე პასუხი უნდა გასცეს არა სახელმწიფომ, არამედ კომპანიებმა და ფირმებმა. სახელმწიფოს ვალია, შეუქმნას ამ ორგანიზაციებს მოქმედების საუკეთესო პირობები. ამ თვალსაზრისით ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემა ანტიმონოპოლიური კანონების შემოღება და მათი ცხოვრებაში გატარება. ცნობილია, რომ ანტიმონოპოლიური

კანონი უზრუნველყოფს ფირმებსა და კომპანიებს შორის კონკურენციას, რაც აუცილებელი პირობაა იმისა, რომ ფასები საგნებზე სტაბილური და შეზღუდული იყოს და, გარდა ამისა, უზრუნველყოფილი იყოს საგნების ხარისხობრივი მაჩვენებლებიც.

ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს სწორი საგადასახადო სისტემის ჩამოყალიბება. თუ გადასახადების სიდიდე უარესად მცირეა, ეს ნიშნავს, რომ სახელმწიფოს შემოსავალი იქნება უმნიშვნელო და ამ უკანასკნელს გაუჭირდება ისეთი ღირებულების დაფინანსება, რომელთაც უშუალო შემოსავალი არ აქვთ. ასეთია ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობა, მეცნიერება, განათლება, კულტურა და სხვა. გადასახადების გადიდება იწვევს მეწარმისათვის სტიმულის დაკარგვას და აქედან გამომდინარე ეროვნული შემოსავლის შემცირებას, ვინაიდან ამ შემთხვევაში სამეწარმოო საქმიანობის გაგრძელება მეწარმისათვის კარგავს აზრს მოგების მიუღებლობის გამო. გადასახადების იმ ოპტიმალური სიდიდის განსაზღვრა, როდესაც, ერთი მხრივ, ბიზნესმენებს არ დაეკარგებათ სურვილი განაგრძონ თავიანთი საქმიანობა, ხოლო მეორე მხრივ, შესაძლებელი გახდება შემოსავლის არმქონე ღირებულების დაფინანსება, მეტად რთული პრობლემაა. თეორიულად ამ პრობლემის გადაჭრა დაიყვანება მრავალკრიტერიუმიანი ოპტიმიზაციის ამოცანის გადაწყვეტაზე. შესაბამისი მათემატიკური მოდელის არარსებობის გამო, ამ პრობლემის გადაწყვეტა ხდება ევრისტიკული მოსაზრების საფუძველზე. მაშასადამე, ერთი მხრივ, გადასახადების გადიდება იწვევს, სახელმწიფოს შემოსავლის გადიდებას და ასევე იგივე შემოსავლის შემცირებასაც, გადასახადის რაღაც სიდიდის შემდეგ. მეორე მხრივ, გადასახადის შემცირება იწვევს სახელმწიფოს შემოსავლის შემცირებას, მაგრამ ზოგჯერ გადიდებასაც, ვინაიდან იქნება მაქსიმალური შემოსავლის სტიმული. ოპტიმალური წერტილი ანუ გადასახადების სიდიდის ოპტიმალური მნიშვნელობა, შეიძლება განისაზღვროს მხოლოდ მათემატიკური მეთოდების გამოყენებით, ვინაიდან დღესდღეობით ეს ასე არ ხდება, ადგილი აქვს ე.წ. ცდებისა და გადახრის მეთოდის გამოყენებას.

ცდებისა და გადახრის მეთოდის გამოყენებისას სახელმწიფოს ხელმძღვანელობამ გარკვეული სიდიდით უნდა შეცვალოს საკვლევი მოვლენის გამომწვევი სიდიდე და დააკვირდეს შედეგს. თუ შედეგი უკეთესობისაკენ შეიცვალა, ის განახორციელებს შემდეგ ბიჯს ე.ი. გამომწვევი სიდიდეს ანუ მიზეზს შეცვლის იმავე მიმართულებით. თუ შედეგი გაუარესდა, მაშინ მიზეზი უნდა შეცვალოს საწინააღმდეგო სიდიდით. თუ უკეთესი შედეგი მიიღება, მაშინ გრძელდება აღნიშნული პროცედურა მანამ, სანამ შედეგი არ დაიყვანება სასურველ სიდიდემდე. იმ შემთხვევაში, როდესაც

მიზეზის შეცვლა, როგორც ერთ ისე მეორე მხარეს არავითარ შედეგს არ იძლევა, მაშინ საჭიროა იგივე წესით მიზეზის ცვლის დაწყება უკვე სხვა სიდიდის მიხედვით და დაკვირვება მიღებულ შედეგზე.

საუკეთესო გადაწყვეტილების მიღების აუცილებელ პირობას წარმოადგენს მოვლენათა ანალიზის წინასწარი ჩატარება. მოვლენათა ანალიზის მიზანია, სიტუაციის შესწავლა და სხვადასხვა სიდიდეებს შორის ურთიერთდამოკიდებულებების დადგენა, ანუ იმის დადგენა თუ რომელი პარამეტრი რა მოვლენაზე მოქმედებს და როგორ მოქმედებს. იმ შემთხვევაში, როდესაც ნაპოვნია ის მიზეზები, რომლის დროსაც მიიღება საუკეთესო შედეგი, შეიძლება ჩაითვალოს, რომ წარმატების მომტანი გადაწყვეტილება ნაპოვნია და, მაშასადამე, გადაწყვეტილების მიღების პრობლემა შესრულებულია. მაგალითისათვის, დავუშვათ რომ ქვეყანის რომელიმე ნაწილში წარმოიშვა კონფლიქტური სიტუაცია იქ მცხოვრებ სხვადასხვა ეთნიკურ ჯგუფებს შორის. მანამ მთავრობა მიიღებს გადაწყვეტილებას კონფლიქტური სიტუაციის განსამუხტავი ღონისძიებების ჩატარების შესახებ, საჭიროა დადგინდეს, თუ რა არის ამ შემთხვევაში კონფლიქტური სიტუაციის აღმოცენების მიზეზი. მიზეზი შეიძლება იყოს სხვადასხვა, მაგალითად, სეპარატისტული მოძრაობის დაწყება რომელიმე ჯგუფის მიერ, მეზობელი სახელმწიფოს ინტერესები, ტერორისტული აქტები, უთანხმოებები რელიგიურ ნიადაგზე, ეკონომიკური გაჭირვება და სხვა. მხოლოდ მიზეზის დადგენის შემდეგ შეიძლება იმ შესაძლო ღონისძიებების განსაზღვრა, რომელთა ჩატარების შემთხვევაში შეიძლება კონფლიქტის თავიდან აცილება. ამის შემდეგ საჭიროა იმის დადგენა, თუ რომელი საშუალება იმოქმედებს ყველაზე უფრო ეფექტურად და შემდეგ შეიძლება მიღებულ იქნეს გადაწყვეტილება მისი გამოყენების შესახებ. სხვადასხვა მიზეზების გამო, ვთქვათ, პოლიტიკური სიტუაციის ან სხვა ქვეყნებთან ურთიერთობის თვალსაზრისით, ანდა ეკონომიკური მოსაზრებებით, არ არის გამორიცხული, რომ არჩევანი არ გაკეთდეს იმ საშუალებაზე, რომელიც ყველაზე უფრო ეფექტურია და აირჩეს სხვა საშუალება.



### 3.4. ადმინისტრაციული მართვის სისტემის დინამიკა და მდგრადობა

სისტემის დინამიკური თვისებები ვლინდება მასზე მართვის ან შემოქმედების ზემოქმედებისას. ამ დროს სისტემა გამოდის წონასწორობის მდგომარეობიდან და იწყება გარდამავალი პროცესი, რომელსაც შეიძლება ჰქონდეს სხვადასხვა ხასიათი, კერძოდ მღორე ან რხევითი. მდგრადი სისტემის შემთხვევაში გარკვეული დროითი მონაკვეთის შემდეგ, რომლის ხანგრძლიობა დამოკიდებულია სისტემის პარამეტრებზე, გარდამავალი პროცესი დამყარდება. თუ სისტემა არამდგრადია, მაშინ პროცესი არ დამყარდება, ადგილი ექნება სამართი სიდიდის განუწყვეტლივ ზრდას ან შემცირებას, ან განუწყვეტელ რხევებს, სისტემაში დინამიკური პროცესები არ შეჩერდება და სისტემა არ გადავა წონასწორობის მდგომარეობაში. იმ შემთხვევაში, თუ შესაძლებელია სისტემაში მიმდინარე პროცესების ფორმალიზირება განტოლების, მათემატიკური მოდელის სახით, მაშინ ამ მოდელის საშუალებით შესაძლებელია გარდამავალი პროცესის მიმდინარეობის თავისებურებების და ასევე სისტემის სხვა დინამიკური თვისებების დადგენა. მათემატიკური მოდელის არსებობა, მისი ანალიზი იძლევა მართვაში და სისტემის სტრუქტურაში საჭირო კორექტივების შეტანის საშუალებას სასურველი დინამიკური თვისებების მისაღებად, მაგალითად, ტექნიკური სისტემების ავტომატური მართვის სისტემებში მაკორექტირებელი მოწყობილობების მეშვეობით.

წრფივ სისტემებში, მასზე ზემოქმედების შედეგად წარმოშობილი გარდამავალი პროცესი მთლიანად განისაზღვრება სისტემის პარამეტრებით, რომელიც მდგრად სისტემაში გარკვეული დროის შემდეგ მიიღევა და სისტემა დაუბრუნდება წონასწორობის მდგომარეობას. მაგალითად, წრფივი სისტემის შესასვლელზე სინუსოიდალური სიგნალის მოქმედებისას აღიძვრება გარდამავალი პროცესი, რომლის მიმდინარეობის ხასიათი დამოკიდებული იქნება მხოლოდ სისტემის პარამეტრებზე. გარდამავალი პროცესის დამყარების შემდეგ სისტემის გამოსავალზე ადგილი ექნება იძულებით რხევით მოძრაობას, რომელსაც ექნება იგივე სინუსირის სინუსოიდალური ხასიათი, რაც გააჩნდა შესავალ სიგნალს, მხოლოდ იქნება დაძრული ფაზით შესავალის მიმართ და ექნება განსხვავებული ამპლიტუდა, რომელიც დამოკიდებული იქნება სისტემის პარამეტრებზე.

ბუნებაში არსებული სისტემების უმრავლესობა არის არაწრფივი. არაწრფივი სისტემებში მიმდინარე დინამიკური პროცესები წრფივ სისტემებთან შედარებით გაცილებით რთულია და მრავალფეროვანი. ისინი დამოკიდებულია როგორც სისტემისა და შესავალი ზემოქმედების პა-

რამეტრებზე ისე საწყის პირობებზე. წრფივი სისტემებისაგან განსხვავებით, ერთი და იგივე არაწრფივ სისტემაში შეიძლება არსებობდეს არარეზონანსული, რეზონანსული და სუბჰარმონიული რხევები საწყისი პირობების სხვადასხვა მნიშვნელობებისაგან დამოკიდებულებით, როდესაც სისტემის შესასვლელზე მოქმედებს ჰარმონიული სიგნალი. არაწრფივ სისტემაში შეიძლება დაკვირვებადი იყოს რეზონანსის განსაკუთრებული შემთხვევები, რომლებიც ხასიათდებიან იძულებითი რხევების ამპლიტუდის არაცალსახა დამოკიდებულებით სიხშირისაგან. რეზონანსს შესაძლებელია ადგილი ჰქონდეს ასევე წილადურ სიხშირეზე, ანუ სიხშირეზე, რომელიც ტოლია შესასვლელი ზემოქმედების სიხშირის რაიმე ნაწილის. ზოგიერთ არაწრფივ სისტემაში ადგილი აქვს პარამეტრული აღვზნების და რეზონანსის მოვლენას, რაც გამოიხატება იმაში, რომ სისტემაში წარმოიქმნება რხევები რაიმე პარამეტრის პერიოდული ცვლილების დროს. არაწრფივ სისტემაში შესაძლებელია ადგილი ჰქონდეს ახალი სახის დამყარებულ პროცესს - ავტორხევებს გარეშე რხევადი ზემოქმედების არ არსებობის დროს.

არაწრფივი სისტემის გამოსასვლელზე შეიძლება მიღებულ იქნეს სხვადასხვა ტიპის მოძრაობა შესასვლელი სიგნალის სიხშირის, ამპლიტუდის და ფაზისაგან დამოკიდებულებით. არაწრფივ სისტემაში შესაძლებელია, მაგალითად ადგილი ჰქონდეს ევრეთწოდებული სიხშირის წატაცების მოვლენას, რაც მდგომარეობს სისტემაში არსებული ავტორხევების მოცილებაში და სისტემის გამოსასვლელზე შესასვლელი სიგნალის სიხშირის ტოლი სიხშირიანი იძულებითი რხევების დამყარებაში.

მრავალი სისტემა თავისი ნორმალური ფუნქციონირების დროს ხასიათდება პარამეტრების ცვალებადობით დროში. ეს შეიძლება გამოწვეული იყოს როგორც გარემოს, ისე სისტემის შინაგანი პირობებით. ასეთ არასტაციონალურ სისტემებში მიმდინარე დინამიკური პროცესები დამოკიდებულია არამარტო სისტემისა და გარეშე ზემოქმედებების პარამეტრებზე და საწყის პირობებზე, არამედ გარეშე ზემოქმედების სისტემაზე მოდების დროის მომენტზეც.

მართვის სისტემის დინამიკა დიდად არის დამოკიდებული სისტემის ინერციულობაზე. მარტივი განმარტებით სისტემის ინერციულობა იმის მაჩვენებელია, თუ რამდენად სწრაფად ხდება სისტემაზე მოქმედ ზემოქმედებაზე რეაგირება. ეს ზემოქმედება შეიძლება გამოწვეული იყოს იყოს მართვის კანონის, გარემოს ანდა სისტემის პარამეტრების შეცვლით. იმ შემთხვევაში, თუ სისტემა ცუდად რეაგირებს მართვაზე, დიდხანს უნდება საჭირო მდგომარეობაში მისვლას, მაშინ საჭიროა დადგეს მისი დინამიკური მახასიათებლების გაუმჯობესების საკითხი.

ადმინისტრაციული მართვის სისტემა შედგება ქვესისტემებისაგან, რომლებიც გაერთიანებულია იერარქიულ სტრუქტურაში. დღეისათვის ამ ქვესისტემების ფორმალიზირება, მათი მათემატიკური აღწერა ვერ ხერხდება, რის გამოც ადმინისტრაციული მართვის სისტემის დინამიკური თვისებების წინასწარი დადგენა ან წინასწარ გარკვეული ზომების მიღება მასში დინამიკური პროცესების სასურველი მიმდინარეობის მისაღწევად - პრობლემატურია.

ადმინისტრაციული მართვის სისტემაში მიმდინარე დინამიკური პროცესი შეიძლება ატარებდეს რხევით ხასიათს. ტექნიკური სისტემებისგან განსხვავებით ადმინისტრაციული მართვის შემთხვევაში, როგორც წესი, გამორიცხულია, რომ რხევის სიხშირე იყოს მაღალი. ამის მიზეზია ასეთი სისტემების დიდი ინერციულობა. XX საუკუნის ოციან წლებში რუსმა ეკონომისტმა, პროფესორმა კონდრატიევმა გამოთქვა მოსაზრება, რომლის თანახმადაც კაპიტალისტური სისტემის ეკონომიკა განიცდის მდგრად რხევებს, რომლის პერიოდიც 50 წელი. სამოცდაათიანი წლების ბოლოს შეერთებული შტატების ზოგიერთმა ეკონომისტმა, კონდრატიევის თეორიაზე დაყრდნობით, გამოთქვა მოსაზრება, რომ, ვინაიდან უკანასკნელი სერიოზული ეკონომიკური კრიზისი შეერთებულ შტატებში 30-იან წლებში მოხდა, ეკონომიკური კრიზისის შემდეგი ტალღა 1980 წელს უნდა მომხდარიყო. მაშინ ქართველმა მეცნიერმა, აკადემიკოსმა ვ. ჭიჭინაძემ ამერიკის შეერთებულ შტატებში გაგზავნილ სტატიაში თეორიულად დაასაბუთა პროფესორ კონდრატიევის პოზიციის მცდარობა. შემდგომში გამოირკვა, რომ პროფესორ კონდრატიევის თეორია მართლაც არ იყო სწორი, როდესაც ბ. კლინტონის პრეზიდენტობისას ამერიკის ეკონომიკა ავიდა არნახულ სიმაღლეზე.

განვიხილოთ ადმინისტრაციული მართვის მაგალითი, რომელიც ეხება სხვადასხვა საქონლით მომარაგების პრობლემას. დაუშვათ, ამ საქონლის შემოტანა ხდება საზღვარგარეთიდან და ადგილი აქვს ამ საქონლის დეფიციტს იმ პირობებში, როდესაც მასზე მოთხოვნა უფრო მეტია, ვიდრე მიწოდება. იმისათვის, რომ დაკმაყოფილებული იყოს მოსახლეობის მოთხოვნა, ცხადია, საჭიროა გაიზარდოს აღნიშნული საქონლის შემოტანა. ეს შეიძლება განხორციელდეს ისეთი ოპერაციების ჩატარების ხარჯზე, როგორცაა საქონლის შექმნა, ტრანსპორტირება, საქონლის განაწილება რეალიზაციის პუნქტების მიხედვით, მათი შენახვა საწყობებში და ა.შ. ამ ოპერაციების შესრულებაზე იხარჯება გარკვეული დრო. ვინაიდან ამა თუ იმ საქონელზე მოთხოვნა ზუსტად ვერ განისაზღვრება, ამიტომ ძნელია იმის ზუსტი დადგენა თუ რა რაოდენობის საქონელი უნდა იქნეს შექმნილი საზღვარგარეთ. ამოცანას ართულებს ისიც, რომ

მოთხოვნის სიდიდე არ არის მუდმივი და იცვლება დროის მიხედვით. ამის გამო, ხშირად, პირველ ხანებში საქონელს უკვეთავენ უფრო მეტს, ვიდრე საჭიროა. შემდეგში, როდესაც იწყება ამ საქონლის რეალიზაცია, ცხადია, საქონლის მარაგი თანდათან მცირდება. იმისათვის, რომ ეს მარაგი არ დამთავრდეს, ისევ საჭიროა საქონელის დროზე შემოტანა. ამგვარად, მართვის სისტემაში წარმოიშვება რხევები. სისტემის ნორმალური მუშაობისათვის, საჭიროა საქონლის დროზე შემოტანის განხორციელება და თანაც გარკვეული რაოდენობით. თუ შემოტანის მომენტი სწორედ ვერ შეირჩა, ანდა შემოსატანი მასალის რაოდენობა კარგად არ იქნა განსაზღვრული, ადგილი ექნება ან დიდ შესვენებებს შემოტანაში, რამაც შეიძლება დეფიციტი გამოიწვიოს, ანდა საწყობების გადატვირთვას. როგორც ერთი ისე მეორე შემთხვევა შეესაბამება ცუდ მართვას ან სისტემის ცუდ დინამიკას.

მართვის სისტემებში მეტად მნიშვნელოვანია სისტემის მუშაობის გარკვეული რეჟიმის მდგრადობის ცნება. ასეთი რეჟიმი შეიძლება იყოს წონასწორობის მდგომარეობა, რომლის დროსაც სისტემის განზოგადოებულ კოორდინატებს აქვთ განსაზღვრული მუდმივი მნიშვნელობა.

სისტემა ყოველთვის განიცდის გარეშე აღმშფოთი ძალების ზემოქმედებას. ამ ძალებმა დროის გარკვეულ მომენტებში შეიძლება გამოიწვიონ სისტემის წონასწორობის მდგომარეობიდან გამოყვანა. უმარტივეს შემთხვევაში სისტემის მდგრადობის ცნება დაკავშირებულია მის უნართან დაუბრუნდეს თავის წონასწორობის მდგომარეობას (გარკვეული სიზუსტით) იმ ძალების მოცილების შემთხვევაში, რომლების მიერ ის იქნა წონასწორობის მდგომარეობიდან გამოყვანილი. თუ სისტემა არამდგრადია, მაშინ ის არ უბრუნდება იმ წონასწორობის მდგომარეობას, საიდანაც ის იქნა გამოყვანილი, უსასრულოდ შორდება მას ან ასრულებს დიდი ამპლიტუდის რხევებს მის გარშემო.

წრფივი სისტემის მდგრადობისათვის არავითარი მნიშვნელობა არ აქვს სისტემის ფიქსირებულ მდგომარეობებს დროის გარკვეულ მომენტებში და ასევე შესასვლელი სიგნალების სახეს. წრფივი სისტემა მდგრადია ან არამდგრადი და ამის მიხედვით სისტემის გამოსასვლელზე მოძრაობა ან მილევაა ან განშლადი. წრფივი სისტემის მდგრადობა განისაზღვრება მხოლოდ მისი სტრუქტურით და პარამეტრებით. წრფივი სისტემების მდგრადობის გამოკვლევისათვის არსებობს შედარებით მარტივი მათემატიკური მეთოდები.

არაწრფივი სისტემებში მდგრადობის საკითხის გადაწყვეტა გაცილებით რთულია. ამ შემთხვევაში არ შეიძლება მსჯელობა მთელი სისტემის მდგრადობის შესახებ. როგორც უკვე ავლინებთ, სისტემის საწყისი

მდგომარეობისაგან და შესასვლელი სიგნალისაგან დამოკიდებულებით სისტემის გამოსასვლელზე შეიძლება წარმოიქმნას სხვადასხვა სახის მოძრაობა, რომელთაგანაც ზოგი შეიძლება იყოს მდგრადი, ზოგი არამდგრადი. არაწრფივ სისტემებში ხდება ცალკეული მოძრაობის მდგრადობაზე გამოკვლევა. ამისათვის არსებობენ გარკვეული კრიტერიუმები, რომლებსაც გააჩნიათ გამოყენების შეზღუდული სფერო.

სახელმწიფოს ან ადმინისტრაციული სისტემების მართვის შემთხვევაში მდგრადობის ზევით მოყვანილი განმარტება მოითხოვს კორექტირებას. ფაქტობრივად, ტექნიკური სისტემების მართვის შემთხვევაშიც, როდესაც სისტემების უმრავლესობა არაწრფივია და რაიმე სიდიდის, მათ შორის გამოსავალი სიდიდის უსასრულობამდე გაზრდა პრაქტიკულად, გარდა ზოგიერთი გამონაკლისისა, გამორიცხულია, არამდგრადი პროცესი აღწევს გაჯერების ზონას და არა უსასრულობას. ადმინისტრაციული მართვის სისტემის შემთხვევებში არამდგრად პროცესად უნდა ჩაითვალოს ისეთი პროცესი, როდესაც გამოსავალი ანუ სამართი სიდიდე მიაღწევს ზღვრულ მდგომარეობას.

მართვის თეორიის თანახმად, თუ პროცესს რხევითი ხასიათი აქვს, რომლის სიხშირის მიღება ან გაზრდა არ ხდება, ანუ როდესაც საქმე გვაქვს ე.წ. ავტორხვევებთან, სისტემა არც მდგრადია და არც არამდგრადი, იგი მდგრადობის ზღვარზეა. ადმინისტრაციული ან სახელმწიფოს მართვის შემთხვევაში ასეთი განმარტება არ გამოდგება და უნდა ჩაითვალოს, რომ სისტემებში ავტორხვევების პროცესი არამდგრად პროცესთა კატეგორიას უნდა მიეკუთვნოს.

სახელმწიფოში ისეთი სიდიდის მართვისას, როგორიცაა ინფლაცია, არამდგრადი პროცესი იქნება მაშინ, როდესაც ფულის ნიშნების ღირებულება დაეცემა ნულამდე. თუ მართვა ხდება ისეთი სიდიდის, როგორიცაა კრიმინალისტიკა, არამდგრადობა ნიშნავს კრიმინალური შემთხვევების დაუშვებელ დონამდე გაზრდას. თუ სახელმწიფო არეგულირებს უმუშევრობის დონეს, არამდგრადობა ნიშნავს უმუშევრობის დონის 60%-მდე გაზრდას. თუ ხდება სახელმწიფოს შემოსავლის რეგულირება, მაშინ პროცესი იქნება არამდგრადი იმ შემთხვევაში, თუ ნაციონალური შემოსავალი სახელმწიფოს საბიუჯეტო ხარჯებზე ნაკლები გახდება. ადმინისტრაციული მართვის ზევით მოყვანილ მაგალითში, რომელიც ეხებოდა საქონლით მომარაგების პრობლემას, მართვის სისტემა იქნება არამდგრადი, თუ შეუძლებელია შეირჩეს საქონლის შემოტანის მომენტი ან რაოდენობა.

ადმინისტრაციული მართვის სისტემა შეიძლება იყოს მდგრადი, მაგრამ მისი დინამიკური მახასიათებლები იყოს უვარგისი. თუ სისტემა

ცუდად რეაგირებს მართვის კანონზე, დიდხანს უნდება საჭირო მდგომარეობაში მისვლას, მაშინ მართვის სისტემა, თუნდაც ის იყოს მდგრადი, უვარგისია და უნდა დადგეს მისი დინამიკური მახასიათებლების გაუმჯობესების საკითხი.

ადმინისტრაციული ან სახელმწიფოს მართვის მიზანი შეიძლება იყოს სამართი სიდიდის მუდმივ ღონეზე შენარჩუნება ან მისი ცვლილების უზრუნველყოფა წინასწარ ცნობილი კანონის მიხედვით. თუ სამართი სიდიდე სასურველ ღონეზეა, ფაქტობრივად მართვა არ ხდება და სისტემაში ადგილი აქვს დამყარებულ რეჟიმს, რომელიც წინასწარობის მდგომარეობას შეესაბამება. საკმარისია სამართი ანუ გამოსავალი სიდიდე გადაიხაროს სასურველი მდგომარეობიდან, რაც შეიძლება მოხდეს მართვის კანონის, გარემოს ან მართვის ობიექტის პარამეტრების შეცვლის შედეგად, სისტემაში აღიძვრება გარდამავალი პროცესი და ამ შემთხვევაში წინასწარობის აღდგენა და სამართი სიდიდის პირველყოფილ მდგომარეობაში დაბრუნება უნდა განხორციელდეს შესავალი სივნალის სათანადო ცვლილების ხარჯზე. თუ სისტემა არ არის მდგრადი, მართვის კანონის ნებისმიერი ცვლილებით გამოსავალი სიდიდის პირვანდელ მდგომარეობაში დაბრუნება ვერ ხერხდება. ასეთ შემთხვევაში უნდა შეიცვალოს მართვის სისტემის პარამეტრები. თუ სახელმწიფოში კრიმინალური მდგომარეობა განუწყვეტლივ უარესდება და სახელმწიფო ვერავითარი ღონისძიებებით ვერ ახერხებს კრიმინალური მდგომარეობის შეჩერებას, ასეთი სახელმწიფოს მართვა, კრიმინალური მდგომარეობის მართვის კონტურით, არასტაბილურია. მართვის სხვა კონტურები ამ დროს, მაგალითად, ფინანსური მდგომარეობის მართვა, შეიძლება სტაბილურიც იყოს.

ზოგიერთ შემთხვევაში ადმინისტრაციული მართვის სისტემაში ისეთი მართვის განხორციელება, რომლის გამოყენების დროსაც შესაძლებელია სისტემის მდგომარეობიდან, რომელშიც ის იმყოფება, სასურველ მდგომარეობაში გადაყვანა, ვერ ხერხდება. ეს ხდება იმის გამო, რომ პირი, ვინც მართვას ახორციელებს, ვერ ახერხებს შესაბამისი მართვის კანონის მონახვას, თუმცა ასეთი კანონი არსებობს. ასეთი სისტემა მართვადია, ვინაიდან სასურველი შედეგი შეიძლება მიღწეულ იქნეს, მაგალითად, გადაწყვეტილების მიმღები პირის შეცვლით. მაგრამ ისეთ შემთხვევაში, როდესაც არ არსებობს მართვის კანონი, რომელსაც შეუძლია განახორციელოს სასურველი მართვა, მართვის სისტემა არ არის მართვადი. იმისათვის რომ სისტემა გახდეს მართვადი, აუცილებელია მართვის სისტემის სტრუქტურის შეცვლა.

XX საუკუნის ოცდაათიან წლებში, როდესაც ამერიკის შეერთებული შტატების ეკონომიკა იმყოფებოდა დეპრესიულ მდგომარეობის წლებში, მაშინდელმა პრეზიდენტმა ჰერბერტ ჰუვერმა ვერ მოახერხა ქვეყნის გამოყვანა ეკონომიკური კრიზისიდან. გამოირკვა, რომ ამის შესაძლებლობა არსებობდა და შემდეგმა პრეზიდენტმა ფრანკლინ რუზველტმა მიაგნო მართვის შესაბამის კანონს და კონტროლის გაძლიერებით ბიზნესზე, გადასახადების საშუალებით აკრეფილი თანხების გამოყენებით მოგებების გადანაწილებისათვის და სხვა ღონისძიებებით ქვეყანა კრიზისიდან გამოიყვანა. აქედან იმ დასკვნის გამოტანა შეიძლება, რომ შეერთებული შტატები იმ პერიოდში მართვადი ქვეყანა იყო, რაკი ბოლოს და ბოლოს მოინახა მართვის კანონი, რომელმაც მას ეკონომიკური კრიზისიდან გამოსვლის შესაძლებლობა მისცა.

## თაზი 4

# ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის მოწინავე სამეცნიერო სკოლები

### 3.1. ამერიკული სკოლა

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივ მართვის ამერიკული სკოლა ხასიათდება თავისი გამოკვლევების ზოგადი ემპირიული მიმართულებით. ეს აიხსნება იმით, რომ პოლიტოლოგიურ ტრადიციებს ამ ქვეყანაში თავიდანვე გააჩნდა ემპირიული ორიენტაცია. პოლიტიკურ თეორიაში ემპირიზმის უპირატესობების შესახებ აღნიშნავდა და დღესაც აღნიშნავს მრავალი მისი წარმომადგენელი. ორეგონის უნივერსიტეტის პროფესორი ჯ. დრიჟეკი ხაზს უსვამს იმას, რომ სამეცნიერო კვლევებში ნებისმიერი პროგრესი “შეიძლება დახასიათებულ იქნეს, როგორც მეცნიერების ზრდადი უნარი თავი გაართვას შემთხვევითობას ემპირიულ პრობლემებში.” ცნობილი ამერიკელი პოლიტოლოგის ი. მეენის აზრით “პოლიტიკური მეცნიერების საუკეთესო სტრატეგია მდგომარეობს იმაში, რომ ის მაქსიმალურად იყოს მკაცრად ემპირიული.” ჯ. განელი თვლის, რომ მხოლოდ პოლიტიკური ცხოვრების, პოლიტიკური და სახელმწიფო პრაქტიკის განზოგადოების საფუძველზეა შესაძლებელი თეორიული აზრის ნაყოფიერი განვითარება.

პოლიტიკურ მეცნიერებებში ემპირიზმის პრობლემას შედარებით განსხვავებულ ასპექტში განიხილავს რ. ლეინი. იგი თვლის, რომ სამეცნიერო-ტექნიკური რევოლუციის პირობებში ზდება მეცნიერული კრიტიკურიუმების და ცოდნის ფართო შეჭრა პრაქტიკული პოლიტიკის სფეროში. ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორია აუცილებელია იმისათვის, რომ სახელმწიფოებრივი მართვის პრაქტიკა გახდეს უფრო რაციონალური.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ამერიკული სკოლის განვითარების ჯერ კიდევ საწყის ეტაპებზე მისი გამოჩენილი წარმომადგენლები იყვნენ არა მარტო თეორიტიკოსები, არამედ პრაქტიკოსებიც. პროფესორი ლ. უატი, რომელიც სამართლიანად ითვლება ამერიკული სკოლის კლასიკური მიმართულების ერთ-ერთ ფუძემდებლად, ეწეოდა დიდ პრაქტიკულ მოღვაწეობას, სამოქალაქო სამსახურის საქმეების კომისიის წევრის როლში. მისი ფუნდამენტალური თეორიული ნაშრომი



“სახელმწიფო მართვის მეცნიერების შესავალი” წარმოადგენს აშშ-ში სახელმწიფო ადმინისტრირების პრაქტიკის განზოგადებას.

თეორიული თვალსაზრისით ლ. უატი მნიშვნელოვნად ეყრდნობოდა ფ. ტეილორის, გ. განტის, ფ. გილბრეტისა და ლ. გილბრეტის ნაშრომებს, რომლებიც დაკავებული იყვნენ ბიზნესში მართვის ორგანიზაციის საკითხებით. ფ. ტეილორის შემდგომ ლ. უატი ამტკიცებდა, რომ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივ მართვაში საშუალებების გამოყენების ოპტიმიზაცია უნდა იყოს ორიენტირებული მაქსიმალური ეფექტურობით და მინიმალური დანახარჯებით დასმული მიზნების მიღწევაზე. ადმინისტრირების ხელოვნების ძირითად პრინციპად ის თვლიდა სპეციალიზაციას, განკარგულებათა ერთიანობას, ხელქვეითების რიცხვის შემცირებას პასუხისმგებლობის განაწილებას, ცენტრალიზაციას, პერსონალის ჰარმონიას.

ლ. უატი თავის ნაშრომებში ძირითად ყურადღებას უთმობდა სახელმწიფო ადმინისტრირების რაციონალური სტრუქტურის შემუშავებას იერარქიული ორგანიზაციის სახით. ამავე დროს ლ. უატი განიხილავდა სახელმწიფო ადმინისტრირებას როგორც უნივერსალურ პროცესს, რომელიც ასრულებდა რამოდენიმე ურთიერთდაკავშირებულ ფუნქციას. მათ შორის უმთავრესად ის თვლიდა დაგეგმვისა და ორგანიზაციის ფუნქციებს.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის კლასიკურმა სკოლამ ვერ შეაფასა ადამიანის ფაქტორის გავლენა პროცესების განვითარებაზე, ამიტომ გასული საუკუნის 20–30-იან წლებში სოციალური ფსიქოლოგიისა და სოციოლოგიის მიღწევებმა ეჭვის ქვეშ დააყენა კლასიკური პრინციპების უნივერსალობა. ადმინისტრირებაში ადამიანური ურთიერთობების მიმართულების წარმომადგენლები ცდილობდნენ აეხსნათ ადმინისტრაციული სამსახურების რეალური ფუნქციონირება მათში მომუშავე ინდივიდებისა და ჯგუფების ქცევის ანალიზის საშუალებით. აშშ-ში ამ მიმართულების წარმომადგენელი ცნობილი მეცნიერები იყვნენ მ. ფოლეთი, ე. მეიო, ა. მასლოუ. სწორედ მ. ფოლეთი იყო პირველი, რომელმაც მეცნიერული მართვა განსაზღვრა როგორც “სამუშაოს შესრულების უზრუნველყოფა სხვა პირების დახმარებით”. მან მიაქცია ყურადღება იმ გარემოებას, რომ ზუსტად დამუშავებული ადმინისტრაციული სტრუქტურები და თანამშრომლების კარგი ხელფასი ვერ უზრუნველყოფდა შრომის მწარმოებლობის ამაღლებას, როგორც ამას ამტკიცებდნენ კლასიკური მიმართულების მომხრეები. სამუშაოს დროს მოსამსახურეთა შორის წარმოქმნილი ძალები ზოგჯერ აღემატებოდა ხელმძღვანელების ძალისხმევას მიებრუნებინათ მართვის პროცესი საჭირო მხარეს.

ა. მასლოუს მიერ ჩატარებულმა კვლევებმა ახსნა ამ მოვლენის მიზეზი. მან დაამუშავა მოთხოვნილებების იერარქია, რომელიც შევიდა მეცნიერული მართვის ყველა სახელმძღვანელოში. მისი კონცეფციის თანახმად ადამიანის საქციელის მოტივებს წარმოადგენს არამართო ეკონომიკური, როგორც ამას მიჩნევენ “კლასიკოსები”, არამედ სოციალური, ეგოისტური, რომლებიც შემოქმედებითი შესაძლებლობების რეალიზების საშუალებას იძლევიან და რომლებიც მხოლოდ ნაწილობრივ შეიძლება დაკმაყოფილდნენ ფულის დახმარებით. ამ დასკვნებზე დაყრდნობით ა. მასლოუ იძლეოდა რეკომენდაციას, რომ ადმინისტრირების პროცესში გამოყენებული ყოფილიყო ადამიანური ურთიერთობების მართვის ხერხები, რომლებიც გულისხმობდნენ კოლექტივში სასიკეთო ფსიქოლოგიური კლიმატის შექმნას, მოსამსახურებთან კონსულტაციებს და შემოქმედებითი პოტენციალის სამუშაოში რეალიზაციისათვის მართვის უფრო ფართო შესაძლებლობების მიცემას.

50-იან წლებში აშშ-ში ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიაში წარმოიშვა ახალი მიმართულება - ქცევითი მიდგომა. ადამიანური ურთიერთობის სკოლისაგან განსხვავებით, რომელშიც ყურადღება გამახვილებული იყო პიროვნებებს შორის ურთიერთობების მოგვარებაზე, ახალი მიდგომის საფუძველს წარმოადგენდა მართვის პროცესში ადამიანის შესაძლებლობების უფრო მეტად გახსნისადმი მისწრაფება, სახელმწიფო ადმინისტრირებაში ქცევითი მეცნიერებების კონცეფციების გამოყენებით.

ქცევითი მიდგომის მეთოდოლოგიური მნიშვნელობა მდგომარეობდა არა ამა თუ იმ კონკრეტულ დასკვნაში ან წინადადებაში, არამედ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის “ზუსტ” მეცნიერებად გადაქცევაზე ზოგად ორიენტაციაში. თავდაპირველად “სიზუსტის” კრიტერიუმის ფორმულირება გადმოღებული იყო ბიჰევიორიზმის ფსიქოლოგიური კონცეფციიდან, რომელიც დაბრუნებული იყო ჯ. უოტსონის მიერ. ცნობილი ამერიკელი პოლიტოლოგი დ. ისტონი ბიჰევიორიზმის ევოლუციისადმი მიძღვნილ სტატიაში აღნიშნავს, რომ ფსიქოლოგიური ბიჰევიორიზმის აზრი მდგომარეობს იმაში, რომ სამეცნიერო კვლევებიდან გამორიცხული იყოს ყველა სუბიექტური ფაქტორი: მიზნები, ზრახვები, სურვილები, იდეები, და დატოვებული იყოს მხოლოდ ვერიფიკაციური მონაცემები, მაგრამ თვით ფსიქოლოგიაშიც კი პირველადმა პარადიგმამ “სტიმული - რეაქცია” ადგილი დაუთმო მეორეს - “სტიმული - ორგანიზმი - რეაქცია”, “რაც იძლევა საშუალებას პოტენციალურად სასარგებლო გრძნობების როლში გათვალისწინებული ყოფილიყო მოტივაცია,

მონაცემთა სუბიექტური აღქმის ასპექტები და ასევე ორგანიზმის რეაქციები”.

მაგრამ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიაში არასოდეს ხდებოდა სუბიექტური ფაქტორების სრული იგნორირება, ამიტომ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიაში ქცევით მიდგომას გააჩნდა თავისი სპეციფიკა. დ. ისტონი თვლის, რომ მისი აზრი მდგომარეობს არა უბრალოდ სიზუსტისაკენ მისწრაფებაში, არამედ იმაში, რომ “საბოლოო ანგარიშით ნაპოვნი იქნება გარკვეული ზოგადი ცვლადები, რომლებიც დაედება საფუძვლად თეორიას, რომელიც ხელს შეუწყობს ადამიანის ქცევის მნიშვნელობის უკეთეს გაგებას ყველა სფეროში”.

ქცევითი მიდგომის ფარგლებში დამუშავებულია ანალიზის მრავალი ერთეული, რომლებიც წარმატებით გამოიყენება სახელმწიფო ადმინისტრირებაში. გ. საიმონმა შემოიტანა ცნება “გადაწყვეტილება” და დაამუშავა მისი გამოყენების შესაძლებლობები როგორც თეორიული ისე ემპირიული თვალსაზრისით. დღესდღეობით პარადიგმა “გადაწყვეტილების მიღება” მიღებულია ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიაში მართვის პროცესების გამოკვლევისას, როგორც ყველაზე უფრო ზოგადი კონცეფცია.

დ. ტრუმენმა წამოაყენა “ინტერესების ჯგუფების” კონცეფცია, რომელიც გამოიყენება სახელმწიფო ადმინისტრირებაში ანალიზური მიზნებისათვის. ეს ჯგუფები “ზოგადი ფასეულობებით და განწყობებით აყენებენ თავიანთ მოთხოვნებს სახელმწიფო ინსტიტუტების საშუალებით ან პირიქით, უყენებენ მოთხოვნებს ამ უკანასკნელებს”. ვ. დეიჩმა წამოაყენა ანალიზის ერთეულის როლში შეტყობინება და ასევე არხები მისი გავრცელებისათვის.

რ. დალის, ჩ. ხაინემანის, დ. უოლდის, დ. ტრუმენის ნაშრომებზე დაყრდნობით დ. ისტონმა დაამუშავა ბიჰევიორული მეთოდოლოგიის რვა ძირითადი პრინციპი, რომლებიც ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივ მართვაში გამოყენებისათვის დაიყვანება შემდეგზე:

1. კანონზომიერებები. კვლევის ობიექტი უნდა იყოს არა მხოლოდ ინსტიტუტები და სახელმწიფო მართვის ფორმალური მომენტები, არამედ ასევე ადამიანთა მოქმედებები, რომლებიც მიმართულია ოპტიმალური მართვის მისაღწევად. მართვის პროცესში ადამიანთა ქცევაში შეიძლება გამოვლენილი იყოს განმეორებადობის ელემენტები, რომლებიც ექვემდებარებიან ქცევის თეორიის ჩარჩოებში განზოგადობას და სისტემატიზაციას, რასაც აქვს განმარტებითი და საპროგნოზო ფასეულობა.

2. ვერიფიკაცია. მსჯელობის ან ჰიპოთეზის ჭეშმარიტების დადგენა ფაქტებთან, რეალურ ვითარებასთან შედარების საშუალებით.
3. მეთოდოლოგია. მონაცემთა მიღებისა და ინტერპრეტაციის წესები უნდა იყოს მიღებული არა გარკვეული რწმენის საფუძველზე, არამედ - ჰიპოთეზური სახით, რომლებიც უნდა იყვნენ კრიტიკულად შესწავლილი და დაზუსტებული, იმისათვის რომ შესაძლებელი იყოს დაკვირვების, ფიქსირებისა და ანალიზის ზუსტ მეთოდებზე გადასვლა.
4. რაოდენობრივი მეთოდები. რაოდენობრივი მეთოდების გამოყენება არ უნდა იყოს თვითმიზანი: ისინი გამოყენებული უნდა იყოს მხოლოდ მაშინ, როდესაც შეიძლება მიღებულ იქნეს პრაქტიკული შედეგი.
5. ფასეულობები. მორალური შეფასება და ემპირიული ახსნა დაკავშირებულია მსჯელობის ორი სხვადასხვა ტიპით, რომლებიც მეცნიერების ინტერესებიდან გამომდინარე უნდა იყვნენ ანალიზურად ერთმანეთისგან გამოყოფილი, მაგრამ მართვის პროცესში ქცევების მკვლევარს უნდა შეეძლოს ორივე სახის მსჯელობის გამოყენება, როგორც ერთად, ისე ცალ-ცალკე იმ პირობით, რომ ერთს არ გამოიყენებს მეორის მაგივრად.
6. სისტემურობა. გამოკვლევები უნდა იყოს სისტემური, ანუ თეორიული და ემპირიული ცოდნები უნდა განხილულ იქნეს როგორც კონკრეტული და დალაგებული ცოდნის ურთიერთდაკავშირებული ნაწილები.
7. სუფთა მეცნიერება. მართვის პროცესში ქცევის ახსნა და გააზრება ლოგიკურად წინ უსწრებს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის აქტუალური პრობლემების გადაწყვეტისათვის რეკომენდაციების დამუშავებას.
8. ინტეგრაცია. ვინაიდან სახელმწიფო ადმინისტრირება დაკავშირებულია ადამიანის მოღვაწეობის სხვადასხვა მხარესთან, კვლევებში დაუშვებელია სხვა საზოგადოებრივი მეცნიერებების დასკვნების იგნორირება. ამ ურთიერთკავშირის აღიარებამ ხელი უნდა შეუწყოს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის ინტეგრაციას ფილოსოფიასთან, სოციოლოგიასთან, ფსიქოლოგიასთან, პოლიტოლოგიასთან.

ქცევის მიდგომის ჩარჩოებში დამუშავებულ მართვის ყველაზე უფრო საინტერესო კონცეფციებს წარმოადგენს დ. მაკრეგორის X და Y თეორიები და ასევე ფ. გერცბერგის მოტივაციის ჰიგიენის თეორია.

დ. მაკრეგორი თვლიდა, რომ მართვის სტრატეგია ეფუძნება იმას, რომ მმართველი წარმოადგენს თავის როლს რიგითი მოსამსახურების მიმართებაში. X თეორიამ მიიღო მართვის სტატისტიკური სტრატეგიის სახელწოდება. მისი ძირითადი პოსტულატები დაიყვანება შემდეგზე:

- საშუალო მოსამსახურეს არ უყვარს მუშაობა თავისი ბუნებიდან გამოდინარე და ცდილობს შესაძლებლობების ფარგლებში თავი აარიდოს შრომას.
  - მოსამსახურეთა უმეტესობა შრომისადმი თანდაყოლილი არაკეთილგანწყობილების გამო უნდა განიცდიდეს ძალდატანებას, კონტროლს, დაშინებას დასჯით, რათა ისინი მუშაობდნენ დაძაბულად ორგანიზაციის მიზნების მისაღწევად.
  - საშუალო მოსამსახურეს ურჩევნია, რომ მას ხელმძღვანელობდნენ, ცდილობს თავიდან აიცილოს პასუხისმგებლობა, შედარებით არაპატივმოყვარეა და ყველაფერს ურჩევნია საკუთარი უსაფრთხოება.
- დ. მაკრეგორი თვლიდა რომ ამ დებულებებში ჩადებული იყო ჭეშმარიტების დიდი ნაწილი, მაგრამ საჭირო არ იყო მათი გაზვიადება და ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში ამ დებულებების გათვალისწინებისას არსებულიყო შესაბამისი მტკიცება მათი სამართლიანობის შესახებ. ამავე დროს ის მართვის უფრო ეფექტურ და მოქნილ კონცეფციად მიიჩნევდა Y თეორიას, რომელმაც მიიღო მართვის დინამიკური სტრატეგიის სახელწოდება. მისი ძირითადი დებულებებია:
- შრომის პროცესში ფიზიკური და გონებრივი დაძაბვის დანახარჯები ისევე ბუნებრივია, როგორც თამაშის, დასვენების დროს.
  - გარეშე კონტროლი და დასჯის საშიშროება არ წარმოადგენს ორგანიზაციის მიზნების მისაღწევად ადამიანის ძალისხმევის ორიენტაციისათვის ერთადერთ საშუალებებს: მოსამსახურეს აქვს უნარი და შეუძლია თავისი თავის გაკონტროლება, თუ ის მიისწრაფის იმ მიზნისაკენ, რომლის მიღწევაშიც თავადაა დაინტერესებული.
  - ძალისხმევა, რომელსაც იყენებს მოსამსახურე მის წინაშე დასმული ამოცანის გადასაჭრელად, მისი განხორციელების შემთხვევაში მოსალოდნელი დაჯილდოების პროპორციულია.
  - საშუალო მოსამსახურე, შესაბამისი პირობების და მომზადების შემთხვევაში არამართო იღებს თავის თავზე პასუხისმგებლობას, არამედ მიისწრაფის კიდევაც მისკენ;
  - ორგანიზაციის პრობლემების გადაწყვეტისას შემოქმედებითი ფანტაზიის, გამოგონებლობის და მიდგომის ცხადი გამოვლენის უნარი აქვს ადამიანთა უფრო ფართო, ვიდრე ვიწრო წრეს;

- მართვის სისტემაში საშუალო ჩინოვნიკის ინტელექტუალური მონაცემები მთლიანად არ გამოიყენება.

ქვევით მოყვანილია დ. მაკრეგორის X და Y თეორიების ძირითადი განსხვავებები:

X თეორია	Y თეორია
1. მართვის სტატისტიკური სტრატეგია;	1. მართვის დინამიკური სტრატეგია;
2. ჩინოვნიკის უნარიანობის შემდგომი გაუმჯობესება შეუძლებელია;	2. ჩინოვნიკის უნარიანობის შემდგომი გაუმჯობესება შესაძლებელია;
3. ერთპიროვნული სრული კონტროლი;	3. აღიარებულია სელექციური ადაპტაციისადმი ჩინოვნიკის მოთხოვნის არსებობა;
4. ადამიანის ბუნებიდან გამომდინარე ჩინოვნიკის აქტიურობა შეზღუდულია;	4. ორგანიზაციაში ჩინოვნიკის აქტიურობა შეზღუდულია მმართველი ხელმძღვანელობის უნარიანობით;
5. ორგანიზაციის არაეფექტური მუშაობა განპირობებულია ადამიანების ბუნებით, რომელთა მართვა აუცილებელია.	5. ორგანიზაციის არაეფექტური მუშაობა განპირობებულია ცუდი ხელმძღვანელობით.

დ. მაკრეგორს მიაჩნდა, რომ Y თეორიის დებულების გათვალისწინება ადვილად შეიძლება, მაგრამ მათი ცხოვრებაში გატარება დაკავშირებულია სირთულეებთან. ის გაცილებით ადვილად შეიძლება გამოყენებული იყოს საშუალო და მაღალი რგოლების მმართველი პერსონალის მიმართ, რომლებიც თავიანთი დაკავებული მდგომარეობის გამო იძულებული არიან მიიღონ გადაწყვეტილება. ხელქვეითების ჩართვა მართვის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაში ხშირ შემთხვევაში არ ამართლებს, რაც გამოწვეულია არა იმიტომ რომ თეორია მცდარია, არამედ იმიტომ რომ ძნელია მისი პრაქტიკაში რეალიზება. იმ შემთხვევაში როდესაც ადგილი აქვს ფსევდოკოლექტიურ მმართველობას, როდესაც ხელქვეითებისაგან იღებენ რჩევებს, მაგრამ მათ მხედველობაში არ იღებენ, უმჯობესია X თეორიის გამოყენება, ვიდრე ასეთ პირობებში არაეფექტური Y თეორიის.

ფ. გერცბერგის მართვის კონცეფცია ასევე ემყარება მართვის პროცესში ადამიანური ქცევის მოტივებს. ფ. გერცბერგმა ჩაატარა გამოკვლევების სერია იმ ვარაუდით, რომ შრომა, რომელიც მოსამსახურეს ანიჭებს კმაყოფილებას, სასარგებლოა მისი ფსიქიკური ჯანმრთელობისათვის. მისმა კონცეფციამ მიიღო მოტივაციის ჰიეინის სახელწოდება. ჰიეინა როგორც ცნობილია, წარმოადგენს მეცნიერებას ჯანმრთელობის შენარჩუნების შესახებ, ხოლო ამ შემთხვევაში - ჯანმრთელი ფსიქიკისა და მუშაობის პროცესში კარგი განწყობილების შესახებ.

ყველა ფაქტორი, რომელიც ზეგავლენას ახდენს ქცევის მოტივებზე გერცბერგმა დაყო ორ ჯგუფად: შრომით დაკმაყოფილების ხელშემწყობ და ხელშემშლელ ფაქტორებად.

პირველ ჯგუფში შევიდა:

- შრომითი წარმატებები,
- დამსახურებების აღიარება,
- თვითონ შრომის პროცესი,
- პასუხისმგებლობის ხარისხი,
- სამსახურობრივი ზრდა,
- პროფესიონალური ზრდა,

გერცბერგის თეორიის თანახმად ნებისმიერი ამ ფაქტორის (თუ არა ყველა მათგანის) არსებობა, აძლიერებს მოსამსახურეთა შრომითი ქცევის დადებით მოტივებს, ვინაიდან ამალღებს შრომით დაკმაყოფილების ხარისხს. ის თვლიდა, რომ ყველაზე უფრო შრომით დაკმაყოფილების ეფექტურობა მიიღწევა მისი შინაარსის გამდიდრებით. ეს ნიშნავს, რომ მოსამსახურეს უნდა მიეცეს საშუალება მიიღოს დამოუკიდებელი გადაწყვეტილება, დასპეციალდეს მის დამაკმაყოფილებელ საქმიანობაში, ჰქონდეს სამსახურებრივი ზრდის პერსპექტივა და ა.შ. მოსამსახურეთა სამუშაო ადგილების დაპროექტება უნდა წარმოებდეს ისეთნაირად, რომ მოსამსახურეებზე აქტიურ ზემოქმედებას ახდენდეს ზემოთ ჩამოთვლილი ექვსი ფაქტორი. ამავე დროს უნდა აღინიშნოს, რომ შრომის შინაარსის გამდიდრება არ უნდა იყოს არეული მოვალეობათა წრის გაფართოებაში. შრომის შინაარსის გამდიდრება სამუშაოს ხდის საინტერესოს, ვინაიდან მოსამსახურეს აძლევს მოქმედების მეტ თავისუფლებას, ხოლო მოვალეობათა წრის გაფართოება მხოლოდ ადიდებს სამუშაოს მოცულობას.

შრომით დაკმაყოფილების ხელშემშლელ ფაქტორებს ფ. გერცბერგი აკავშირებდა ორგანიზაციაში სოციალურ-ფსიქოლოგიურ კლიმატთან. თუ ნებისმიერი მათგანი აღმოჩნდება არაადეკვატური, ის გამოიწვევს მოსამსახურის უკმაყოფილებას და შეამცირებს შრომითი ქცევის დადებით მოტი-

ვებს, გააძლიერებს შრომით დაუკმაყოფილებლობას. თუ ეს ფაქტორები ადეკვატურია, მაშინ ისინი მოახდენენ მოსამსახურის აქტიურ მოტივირებას. ფ. გერცბერგმა გამოყო ასეთი მოტივაციით რვა ფაქტორი:

- სამუშაოს შენარჩუნების გარანტიები;
- სოციალური სტატუსი;
- ორგანიზაციაში შრომითი პოლიტიკა;
- შრომითი პირობები;
- ურთიერთობა უშუალო ხელმძღვანელთან
- პირადი მისწრაფებები;
- ურთიერთობები პიროვნებებს შორის;
- შრომითი ანაზღაურება.

ფ. გერცბერგი იძლეოდა გაფრთხილებას, რომ სამუშაო გარემოზე მოსამსახურის უკმაყოფილების ფაქტორებს უნდა მიექცეს სერიოზული ყურადღება. როდესაც ისინი მოცილებულია, შეიძლება ადამიანთან მუშაობა ზედა დონეების მის მოთხოვნილებებზე ორიენტირებით, მისი ქცევის მოტივების ფორმირება შრომითი დაკმაყოფილების ზემოქმედების ფაქტორების გამოყენებით.

ზევით გაანალიზებული კონცეფციები ადასტურებენ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის შესწავლის რაკურსის გადახრას მართვის პროცესში ინდივიდების სოციალურ-ფსიქოლოგიური ურთიერთობის კვლევის მხარეს, რამაც გამოიწვია ბიჰევიორიზმის მიმდევრების მიერ მიკროსოციოლოგიის (სოციომეტრიის) პრინციპების ფართო გამოყენება. ამ პრინციპების არსი მდგომარეობს იმაში, რომ მოძებნილი უნდა იყოს ჯგუფის მიკროსტრუქტურასა (ან ინდივიდებს შორის ფსიქოლოგიურ ურთიერთობასა) და საზოგადოების მიკროსტრუქტურას შორის შესაბამისობა.

შემდგომში თანდათანობით გამოირკვა, რომ სოციომეტრიის პრინციპები იძლევა დადებით ეფექტს მხოლოდ ისეთ ექსპერიმენტებში, რომლებიც ტარდება მცირე ჯგუფებში, და სრულიად გამოუსადეგარია მთელი საზოგადოების მიმართებაში. საზოგადოებაში პოლიტიკური და მმართველი ურთიერთობების ხასიათი განისაზღვრება არა ცალკეული პიროვნების ფსიქოლოგიური სამყაროთი, არამედ პირიქით საზოგადოებრივი ურთიერთობები წარმოადგენს პიროვნების განმსაზღვრელს სოციალურ-ფსიქოლოგიური სტრუქტურის მიმართ.

ბიჰევიორიზმის მიმდევრები, რომლებიც აკრიტიკებდნენ ინსტიტუციონალურ-სამართლებრივ მეთოდს და ხაზს უსვამდნენ მის უუნარობას აღმოეჩინა და გაეზომა ფაქტორები, რომლებიც ქმნიდნენ მართვის პროც-



ესში ჩართული ადამიანების ქცევაში გადახრებს, თვითონ აღმოჩნდნენ შელახულ მდგომარეობაში.

ისინი პირველხარისხოვან მნიშვნელობას ანიჭებდნენ მცირე სოციალური მნიშვნელობის პრობლემების სხვადასხვა მონაცემების შესწავლას (მაგალითად ავტორიტარული პიროვნების ნიშნების გამოკვლევას) და ამავე დროს გვერდზე დარჩათ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის კარდინალური პრობლემები.

ასევე წარმოიშვა სხვა პრობლემებიც, რომლებმაც ხელი შეუწყო ტრადიციული ბიჰევიორიზმის მიმართ კრიტიკული მიმართების შემუშავებას. ეს გარემოებები დაკავშირებული იყო დაგროვილი უზარმაზარი ემპირიული მასალის დამუშავებასთან, რომელიც პრობლემატური იყო ეგმ-ის გამოყენების დროსაც კი, და ასევე ინდივიდის ქცევის რაოდენობრივი აღწერის პრობლემასთან მართვის პროცესში.

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივ მართვაში გამოჩნდა ახალი ტენდენციები: "პოსტიბიჰევიორიზმი", "მოდერნიზმი", და "სტუქტურული ფუნქციონალიზმი"

პოსტიბიჰევიორიზმის მიმდევრების აზრით ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ძირითადი ამოცანა მდგომარეობს არა იმდენად იმაში, რომ აღწერილი და გაანალიზებული იყოს მართვის პროცესი, არამედ იმაში, რომ ის ინტერპრეტირებული იყოს უფრო ფართო აზრით, კერძოდ აქტუალური სოციალურ-პოლიტიკური ფასეულობების თვალსაზრისის კუთხით.

დ. ისტონმა თავის წიგნში "პოლიტიკური სისტემა" განიხილა პოსტიბიჰევიორალიზმის ძირითადი იდეები. მისი აზრით პოსტიბიჰევიორალიზმი წარმოადგენს პოზიტივისტური და ფასეულობით-იდეოლოგიური მიდგომის თავისებურ გაერთიანებას ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის პრობლემების გამოკვლევისათვის.

პოსტიბიჰევიორალიზმის მიმდევრები მხარს უჭერდნენ რა ბიჰევიორალურ მეთოდებსა და ტექნიკას, ცდილობდნენ რომ, მათი გამოყენება ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის პრობლემებისადმი ყოფილიყო უფრო დასაბუთებული და დამარწმუნებელი. ფართო ისტორიულ პერსპექტივაში პოსტიბიჰევიორალიზმი ნიშნავს სახელმწიფო ადმინისტრირებაში აუცილებელი ცვლილებების შესაძლებლობას მისი მთავარი პრინციპების შენარჩუნებით.

რამდენადმე განსხვავებულ მიდგომას ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი საქმიანობისადმი გვთავაზობენ მოდერნისტული მიმართულების მიმდევრები. ისინი მთლიანად არ უარყოფენ ბიჰევიორალიზმის იდეებს, ცდილობენ გადალახონ ამ მეთოდის უკიდურესობები და ნაკლოვანებები.

კერძოდ, მოდერნისტები გვთავაზობენ მის დამატებას ინსტიტუციონალური მიდგომით, ანუ მათი აზრით ძირითადი ყურადღება უნდა მიექცეს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი ინსტიტუტების შესწავლას.

მოდერნიზმის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წარმომადგენელი დ. სინგერი წერს: “მეცნიერული თეორია დაუსშებელია თუ ის მოიცავს მხოლოდ ბიჰევიორალურ მოვლენებს... აუცილებელია ყურადღება მიექცეს ინსტიტუციონალურ მივლენებს, რომლებშიც მე ვგულისხმობ სტრუქტურას, კულტურასა და მიმართებებს”.

მოდერნისტები ფართოდ იყენებდნენ მათემატიკის, ფიზიკის, კიბერნეტიკის თეორიულ და ემპირიულ მეთოდებს. მათემატიკური სტატისტიკის სხვადასხვა ნაწილები, უპირველეს ყოვლისა ფაქტორული ანალიზი, იმიტაციური მოდელების სხვადასხვა სახეები, ვერბალური აბსტრაქტული მოდელები, თამაშთა თეორია - ასეთია მოდერნისტური მიმართულების ძირითადი მეთოდოლოგიური მიმართულებები.

მეცნიერთა გარკვეული ნაწილის აზრით მოდერნიზმის ძირითადი ნაკლოვანება არა იმაშია, რომ ის ეყრდნობა საბუნებისმეტყველო და ზუსტი მეცნიერებების საშუალებებს, არამედ ამ საშუალებების გადაჭარბებულ აბსოლუტიზმში, სახელმწიფო ადმინისტრირების მეცნიერული ანალიზის ფორმალიზებაში.

50-იანი წლების შუიდან ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიაში პოპულარული გახდა სტრუქტურულ-ფუნქციონალური მეთოდი, რასაც ხელი შეუწყო დ. ისტონის, გ. ალმონდის, ტ. პარსონის ნაშრომებმა: განიხილავდნენ რა სახელმწიფო ადმინისტრირებას სტრუქტურულ-ფუნქციონალური ანალიზის ტერმინებში ამერიკელმა პოლიტოლოგებმა ყურადღება გაამახვილეს ადმინისტრაციული-სახელმწიფოებრივი მართვის არსებული სისტემის ინტეგრაციაზე და სტაბილურობაზე. სოციალური სტაბილურობის იდეისადმი ერთგულება თანდათან ხდება ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ამერიკული სკოლის განმსაზღვრელი ნიშანი.

ტ. პარსონის თვალსაზრისით, სტრუქტურულ-ფუნქციური ანალიზი სახელმწიფო ადმინისტრირებაში დაკავშირებულია ორ პრინციპთან: განაწილებასთან და ინტეგრაციასთან. განაწილება მიმართულია საშუალებებისაკენ და აუცილებლად იწვევს კონფლიქტებს. ინტეგრაცია კი დაკავშირებულია მიზნებთან და მათ ურთიერთკავშირთან, რაც იწვევს ადმინისტრაციული-სახელმწიფოებრივი მართვის სტაბილურობას.

ცნობილმა ამერიკელმა პოლიტოლოგმა რ. მერტონმა ჩამოაყალიბა ფუნქციონალური მიდგომის სამი უნივერსალური პოსტულატი:

- სისტემის ფუნქციონალური ერთიანობა (ყველა მისი ნაწილი ფუნქციონირებს შეთანხმებულად);
- ფუნქციონალიზმის უნივერსალობა;
- ფუნქციონალური აუცილებლობები.

70-იანი წლების დასაწყისში, როდესაც წინა ათწლეულის კრიზისულმა მოვლენებმა ეჭვის ქვეშ დააყენა საზოგადოების წონასწორობის შესახებ იდეა, სტრუქტურულმა ფუნქციონალიზმმა დაიწყო ინტელექტუალური კრედიტის კარგვა, მაგრამ 80-იანი წლების დასაწყისიდან, როდესაც მიღწეული იყო გარკვეული სტაბილური მდგომარეობა და ადმინისტრაციული-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიაში და პოლიტიკაში მოხდა სასტაბილიზაციო ორიენტაციის გაძლიერება, კვლავ მოხდა ყურადღების მიპყრობა ფუნქციონალური მიდგომისადმი.

ბოლო წლებში აშშ-ში დიდ ინტერესს იწვევს ორგანიზაციული განვითარების კონცეფცია. მისი წინამძღვრები შეიძლება აღმოჩენილი იყოს იმ სამუშაოებში, რომლებიც ეხება მმართველი აპარატის პერსონალის მომზადებასა და კვალიფიკაციის ამაღლებას. თეორიული თვალსაზრისით ის ეყრდნობა ა. მასლოუს, მ. მაკგრეგორის, რ. ლაიკერტის, ნაშრომებს. აქამდე ამერიკულ სკოლაში არ არსებობს “ორგანიზაციული განვითარების” კონცეფციის საყოველთაოდ მიღებული განმარტება. მაგრამ შეიძლება ითქვას, რომ ამ კონცეფციის საწყის წერტილს წარმოადგენს სოციალური გარემოს ცვლილების ზრდადი სინქარის და ხასიათის გართულების შესახებ მტკიცებულება.

ორგანიზაციული განვითარების სპეციალისტები ადმინისტრაციული-სახელმწიფოებრივი მართვის იდეალურ სტრუქტურად მიიჩნევენ სტრუქტურას, რომელიც აგებულია ცოცხალი ორგანიზმის მოდელის მიხედვით და აქვს სახელმწიფოებრივი მართვის ახალი მიზნებისაგან დამოკიდებულებით ადაპტაციის უნარი.

ორგანიზაციული განვითარების მიზანს წარმოადგენს სახელმწიფო ადმინისტრირების სისტემის ფუნქციონირების ეფექტურობის ამაღლება. ამის უზრუნველყოფა ხორციელდება ადმინისტრაციული სტრუქტურების უნარით მოახდინოს სწრაფი და დროული ადაპტირება სოციალურ-პოლიტიკური და ეკონომიური განვითარების ცვლილებებზე და ასევე სტრუქტურისა და მართვის მეთოდების შეცვლაზე. ამ მიზნის მიღწევას ემსახურება ისეთი ინსტრუმენტები, როგორცაა პროფესიონალური სახელმწიფო მოსამსახურების ქცევებში ცვლილებები, რომლებიც შეგნებულად ხორციელდება ადამიანების ფასეულობრივი ორიენტაციის სისტემაზე მიზანდასახული ზემოქმედების საშუალებით, და ასევე პიროვნებასა

და ჯგუფებს შორის ურთიერთქმედებები. დიდი მნიშვნელობა ენიჭება სახელმწიფო მოსამსახურეების მომზადებას ახალი მმართველი მეთოდი-კით და ქცევითი მეცნიერების სხვადასხვა მეთოდების ბაზაზე ადამიანური პოტენციალის ინტენსიური გამოყენებისათვის შესაბამისი პირობების შექმნას.

## 4.2. ბერმანული სკოლა

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ევროპულ სკოლებს შორის ყველაზე უფრო გავლენიანად ითვლება გერმანული სკოლა. გერმანიაში ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის განვითარებაზე დიდი ზეგავლენა მოახდინა ფილოსოფიური ხასიათის ფუნდამენტალურმა თეორიულმა გამოკვლევებმა. გერმანული კლასიკური იდეალიზმის ზეგავლენით ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივ მართვამ განიცადა გარკვეული ინტერპრეტაცია. სწორედ ფილოსოფიამ ჩამოაყალიბა ინსტიტუციონალური ჩარჩოები, რომელშიც დაიწყო განვითარება პოლიტიკისა და ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიებმა გერმანიაში. ცნობილი გერმანელი პოლიტიკოსი ვ. ლენკი, ვ. ვებერის და ე. ფორსტხოფის ნაშრომებზე დაყრდნობით, წერს, რომ გერმანიაში სახელმწიფოებრივი ტრადიციების სიმტკიცის გამო დღევანდლამდე განაგრძობს არსებობას კონცეფცია, რომლის თანახმად პოლიტიკური მეცნიერება – ეს სახელმწიფომცოდნეობაა, რომელსაც ემატება სახელმწიფო ინსტიტუტების დინამიკის ანალიზი.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის გერმანული სკოლის წარმოშობისთანავე გამოიკვეთა ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის და ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი საქმიანობის პრობლემების ფილოსოფიური გააზრების დუალიზმი. ამასთან ერთად ფილოსოფიური და სოციოლოგიური ასპექტები განიხილებოდა როგორც სახელმწიფოებრიობის მოდუსები. გერმანელი პოლიტოლოგების უმრავლესობა კლასიკური ტრადიციების სულისკვეთებით სახელმწიფო ადმინისტრირებაში ხედავს “ტრანსცენდენტალური გონების”, “მუდმივი” ფასეულობებისა და თავისუფლების რეალიზაციის სფეროს განსახიერებას. ასეთ შეხედულებას ყველაზე უფრო ცხადი ფორმით ილუსტრირებს ხ. კუნის, ე. ფორსტხოფის, ე. ზიპელის კონცეფციები.

ხ. კუნის თვალსაზრისით საფუძველს, რომელზეც უნდა აიგოს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის საგანი, წარმოადგენს ადამიანის ბუნება, რის გამოც სახელმწიფო ადმინისტრირების განხილვას უნდა

ჰქონდეს ფილოსოფიური ხასიათი: “სახელმწიფო არსებობს ადამიანით; ადამიანი არსებობს, აყალიბებს, ხელმძღვანელობს მას და ერთდროულად ცხოვრობს მასში, მიიჩნევს მას როგორც თავის ბედისწერას”

სახელმწიფო ადმინისტრირებაში ფილოსოფიური ანთროპოლოგიური მიდგომა დამახასიათებელია ასევე ა. გელენისათვის. მისი აზრით ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვა და სამართალი წარმოადგენს “ფუნდამენტალურ ანთროპოგიურ ინსტიტუტებს”. ა. გელენის შეხედულების თანახმად შინაგანი და გარე სამყაროს სტაბილურობისაკენ მიწრაფება, რითაც გამსჭვალულია ადამიანების მთელი ყოფა, ზდება ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის საფუძველი. ადმინისტრაციული ინსტიტუტები ჩამოყალიბდა ადამიანების საერთო ცხოვრების პერიოდში “წესრიგისა და წესების სტაბილიზაციის გზით”. ისინი წარმოადგენენ არა საზოგადოების ეკონომიკური და სოციალურ-პოლიტიკური სტრუქტურის გამოხატულებას, არამედ გარკვეულ სისტემას, რომელიც რაციონალურ-ორგანიზაციულად კრავს ადამიანებს შორის ისტორიულად ჩამოყალიბებულ ურთიერთობებს. ა. გელენის კონცეფციაში ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თანამედროვე სტრუქტურები წარმოდგენილია როგორც სოციალურად ინდიფერენტული, რაიმე “ნეიტრალური” ადმინისტრაციული აპარატი, რომელიც გამოიყენება ამა თუ იმ პოლიტიკური ძალების მიერ “ახალი სისტემის ხელმძღვანელი შტაბის როლში თავისი მოწინააღმდეგების ძალდატანებისათვის”. ანალოგიურ აზრს ავითარებს ფ. იონასი, რომელიც ხაზს უსვამს, რომ ადმინისტრაციული ინსტიტუტები “როგორც ასეთები არ წარმოადგენენ ვინმეს განსაკუთრებულ ინტერესებს და არ საჭიროებენ თავისი მოქმედების გამართლებისათვის რაიმე მსოფლმხედველობას, არამედ ისინი წარმოადგენენ ემანსიპაციის პრინციპს.”

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვა ა. გელენის და ფ. იონასის მიხედვით გადაიქცევა თვითმართ ძალად, “მისი ინტიტუციონალობის განვითარების განსაკუთრებული თვისებებით.” მართალია ა. გელენი თავის კონფერენციაში აღნიშნავს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის გამოყენების ფაქტს პოლიტიკური ძალების მიერ თავიანთი მიზნების მიღწევის ინსტრუმენტის როლში, მიუხედავად ამისა მისი ვერსიის მიხედვით ის ატარებს უნივერსალურ ხასიათს. განსაკუთრებულ ყურადღებას ის ამახვილებს იმაზე, რომ წესრიგი სახელმწიფო ადმინისტრირებაში ხსნის იმ დაძაბულობას, რომელიც წარმოიშვება თვითონ ადამიანში: “ჩვენ ვართ მოწმეები იმისა, რომ საზოგადოების ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი დაწესებულებები, კანონები და ასევე მათი ურთიერთქმედების არსებული ფორმები, სოციალურ პოლიტიკური სტრუ-

ქტურების სახით, წარმოადგენენ ადამიანისათვის გარეშე საყრდენებს.” სწორედ ინსტიტუტები “ათავისუფლებენ ადამიანს ღირსეული ქცევის გამაწვავლებელი ძეგნისაგან, ვინაიდან ისინი წარდგებიან მათ წინაშე უკვე ჩამოყალიბებული, წინასწარ განსაზღვრული სახით.”

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ასეთი გააზრება შეიცავს ადამიანის ცნობიერების და ქცევის მანიპულირების საშიშროებას. ა. გელენს გაცნობიერებული აქვს ეს საშიშროება: “თანამედროვე ადამიანი ხდება საკვებით მართვადი” - ხაზს უსვამს ის. მაგრამ ა. გელენს მიაჩნია, რომ ეს მართვადობა არ ატარებს რეპრესიული მანიპულირების ხასიათს. ასეთ საშიშროებას ის ხედავს არა ადმინისტრაციული ინსტიტუტების, არამედ “ქაოტური სუბიექტურობის” მხრიდან, რომელიც წარმოიქმნება ინსტიტუტების შესუსტების გამო. არსებითად ა. გელენის პოზიცია დაიყვანება “ძლიერი” სახელმწიფო ადმინისტრირების მოთხოვნაზე, რაც აღმართული იყო გერმანიის კონსერვატორული და პოლიტიკური წრეების მიერ.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ასეთი როლის შესახებ იდეას ეთანხმებიან ასევე სოციოლოგიური მიდგომის მიმდევრები. ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვისადმი სოციოლოგიური მიდგომის ყველაზე უფრო ტიპობრივია ვ. ვებერის კონცეფცია. მას მიაჩნია, რომ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის სისტემას უნდა ჰქონდეს დიდი ავტორიტეტი, მაგრამ ამავე დროს არ უნდა განსორციელდეს ბიუროკრატიული აპარატის გაფართოება. ვ. ვებერი წერს: “სახელმწიფო აპარატის რაოდენობრივმა გაზრდამ შეიძლება გასწიოს ცუდი სამსახური. მოთხოვნა სახელმწიფოს მექანიკური გაზრდის შესახებ ნიშნავს მდგომარეობის კიდევ უფრო გაუარესებას”.

განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს გერმანიის ყოფილი კანცლერის ლ. ერჰარდის ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის კონცეფცია, რომელიც დაკავშირებულია სახელმწიფო ადმინისტრირების როლის ამოღებასთან. ლ. ერჰარდი ერთმანეთს უთავსებდა წამყვან მეცნიერულ ცენტრებში სამეცნიერო-კვლევით მუშაობას ქვეყანაში სახელმწიფო სამსახურის ორგანიზაციასთან. ის ცდილობდა გადაეღებინა კონსერვატორული სოციალური სტრუქტურა საკუთრების გაბნევისა და კაპიტალის დემოკრატიზაციისათვის ჩატარებული მნიშვნელოვანი ღონისძიებების საშუალებით, ეკონომიკური კრიზისებისა და კლასობრივი წინააღმდეგობების შერბილების გზით. ყველაფერი ეს ითვალისწინებდა ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების ღონისძიებების გაძლიერებას. სახელმწიფო კანონით შექმნილი იყო ექსპერტთა საბჭო გერმანიის საერთო ეკონომიკური განვითარების შეფასებისათვის. კანონის თანახმად ექ-

სპერტთა საბჭოს, რომლის შემადგენლობაში შედიოდნენ ცნობილი მეცნიერები, უნდა მოემზადებინა აუცილებელი საწყისი მონაცემები მთავრობის მიერ პოლიტიკური გადაწყვეტილების მისაღებად.

ლ. ერჰარდმა აქცენტი გააკეთა სახელმწიფო ბიუჯეტის წესრიგში მოყვანაზე ხარჯების სისტემატიური შემცირების, საგადასახადო ტვირთის შემსუბუქების, ახალ მოსამსახურეთა აყვანისა და ხელფასების გაზრდის აკრძალვის, სამსახურეობრივი მივლინებების მინიმუმამდე დაყვანის საშუალებით. ასე წარმოიშვა ფორმირებული საზოგადოების კონცეფცია, რომელმაც გამოაცხადა მოსახლეობის ყველა ფენის დაქვემდებარება საერთო კეთილდღეობისათვის, მთავრობის როლის გაძლიერება, ყველა კლასის შერიგება არსებულ სოციალურ წყობასთან, “პლურალისტური საზოგადოების” ჩამოყალიბება, რომელიც აგებული იქნებოდა საზოგადოების ყველა სოციალური ჯგუფის ნებაყოფლობით ერთობლივ მოქმედებებზე. ახალი კონცეფცია აღიარებდა ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის განმსაზღვრელ როლს საზოგადოების განვითარებაში. სახელმწიფო და მისი ინსტიტუტები ცხადდებოდა საერთო კეთილდღეობის გუშაგად. ასეთ სახელმწიფოებში სახელმწიფო სამსახურის ყველა თანამდებობები დაკავებული უნდა ყოფილიყო საერთო ინტერესების მქონე სპეციალისტების მიერ, რომლებიც განსაზღვრავდნენ სახელმწიფოს პოლიტიკას. ამაში მდგომარეობდა სახელმწიფოს მართვის ახალი ტექნიკა.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვისადმი მონისტურ მიდგომას სთავაზობენ საზოგადოებას სტრუქტურულ-ფუნქციონალური მიმართულების მიმდევრები გერმანიაში. ყველაზე უფრო ასეთმა შეხედულებამ ნახა თავისი გამოსახვა ნ. ლუმანის ნაშრომებში. ის აკრიტიკებს დასავლეთის წამყვან “ფუნქციონალისტს” ტ. პარსონს იმისათვის, რომ მის სისტემურ თეორიაში სტრუქტურის ცნება დაქვემდებარებულია ფუნქციის ცნებისადმი. ტ. პარსონის მიხედვით, სახელმწიფო ადმინისტრირების ნებისმიერი, თუნდაც უაზრო სტრუქტურა ასრულებს თავის ფუნქციას. ნ. ლუმანის აზრით, ტ. პარსონის პოზიცია, მიუხედავად მისი მოჩვენებითი რაციონალობისა, უაღრესად სპეკულაციურია. ყოველი მოქმედება ტ. პარსონის მიხედვით, უნდა განხილულ იქნეს როგორც რაიმე ჰიპოთეზური, შეუცნობელი ფუნქციის შესრულება. ასეთი პოზიცია შეუძლებელს ხდის ადმინისტრაციული-სახელმწიფოებრივი მართვის სტრუქტურის მორალურ-პოლიტიკურ შეფასების მიღებას. თავისი სტრუქტურულ-ფუნქციონალური თეორიის უპირატესობას ნ. ლუმანი ხედავს იმაში, რომ ამ თეორიის მიხედვით საჭიროა მმართველი სტრუქტურების კონკრეტული ფუნქციების მუდმივი გამოკვლევა, ხოლო ადმინისტრაციული სახ-

ელმწიფოებრივი მართვის სტრუქტურა არ განიხილება როგორც ყოვლის-მომცველი და დამთავრებული. სახელმწიფო ადმინისტრირების ფუნქციების ანალიზი, მისი აზრით, უნდა განხორციელდეს რეალობის სპეციფიკური გამარტივების დახმარებით. აბსტრაქციის მხოლოდ განსაზღვრულ დონეზე შეიძლება ყველა მმართველი სტრუქტურის და ფუნქციის “ფუნქციონალური” ანალიზირება და შედარება.

სახელმწიფო ადმინისტრირებისადმი საინტერესო მიდგომას სოციალური განვითარების თავისი თეორიის ჩარჩოებში გვთავაზობს გერმანიის ერთერთი წამყვანი პოლიტოლოგი რ. დარენდორფი. დასავლეთის განვითარებული ქვეყნების სოციალური სინამდვილის გაანალიზების შედეგად, ის ამტკიცებს, რომ თანამედროვე საზოგადოებაში ძალაუფლების განაწილება გახდა საკმაოდ ამორფული. დღესდღეობით კონკურენტული ჯგუფების ინტერესების გაწონასწორებამ შეცვალა პოლიტიკური ძალადობა, რომელიც ხორციელდებოდა ადრე რომელიმე გაბატონებული კლასის მიერ. რ. დარენდორფის აზრით, ბიუროკრატია წარმოადგენს ინტერესების ერთ-ერთ ყველაზე უფრო გავლენიან ჯგუფს, რომელიც არის ძალაუფლების “ბოლო” და ძალაუფლების ნამდვილი მატარებელი საზოგადოების ყველა ორგანიზაციაში, სახელმწიფოს ჩათვლით, რომელსაც არ გააჩნია რაიმე სოციალური პროგრამა. მიზნები, რომლებისთვისაც ბიუროკრატია იყენებს თავის ძალაუფლებას, არ წარმოადგენს მისი მიზნებს, და არ იბადება მისი იერარქიის წიაღში. ბიუროკრატიას არ შეუძლია მოახდინოს ზეგავლენა პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებაზე და განხორციელებაზე, მას შეუძლია შეეწინააღმდეგოს მათ ცხოვრებაში გატარებას. მაგრამ თანამედროვე სახელმწიფოში არავის არ შეუძლია ბიუროკრატის გვერდის ავლით, მისი სურვილების საწინააღმდეგოდ მართვის განხორციელება. ამასთან ბიუროკრატიას არ შეუძლია მართვის განხორციელება, თუ არ ეყობა “თავიანთი ტრესტი”. ბიუროკრატია წარმოადგენს “ძალაუფლების სარეზერვო არმიას” ან “არმიას სარდლის გარეშე”. რ. დარენდორფის აზრით, როდესაც არ არსებობს ჯგუფები, რომლებსაც შეუძლიათ განხორციელონ პოლიტიკური ხელმძღვანელობა, და მათ მაგივრად დომინირებს უსახო ბიუროკრატია, არსებული პოლიტიკური სისტემისათვის წარმოიშვება ლეგიტიმურობის დაკარგვის განსაკუთრებით დიდი საშიშროება. წარმოიქმნება რადიკალური რეფორმატორების ჯგუფებისათვის პოლიტიკური ძალაუფლების ხელში ჩაგდების რეალური შესაძლებლობა. არაიშვიათად ასეთი ჯგუფი თეორიაში და პრაქტიკაში ტოტალიტარულია.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიაში ფართოდ გამოიყენება სოციალური კონფლიქტის თეორია, რომელიც დამუშავებუ-



ლია რ. დარენდორფის მიერ. მან წამოაყენა ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის სხვადასხვა დონეზე კონფლიქტების რეგულირების ხერხები, დაამუშავა ლიბერალური, მაღალმობილური საზოგადოების პროგრამა, რომელიც ცნობდა კონფლიქტებს და მათი მიმდინარეობის ფორმალიზებას. რ. დარენდორფი თვლიდა, რომ თანამედროვე სოციალურმა კონფლიქტმა დაკარგა “აბსოლიტური” ხასიათი, გახდა უფრო “მოძრავი” და “რბილი”, გადაიქცა ცვლილებების “მოშინაურებულ” მამოძრავებელ ძალად. სოციალური კონფლიქტის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ მას შეუძლია ერთდროულად განახორციელოს ადამიანების უფლებების გაფართოებისა და უზრუნველყოფის გააქტიურება, და ამით გააძლიეროს მათი საარსებო შანსები. ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის სისტემაში გამოიყენება კონფლიქტური სიტუაციების პროფილაქტიკის, კონფლიქტების მიმდინარეობის, ეტაპების “ფორმალიზაციის”, კონფლიქტური მეთოდების მართვის მეთოდები და მეთოდოლოგიები.

ასეთია ზოგადად სახელმწიფოებრივი ადმინისტრირების გერმანული სკოლის მიღწევები.

### 4.3. ღიღი ბრიტანეთის სკოლა

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის შესწავლა ინგლისურ აკადემიურ საზოგადოებათმცოდნეობის სისტემაში დაიწყო XIX საუკუნის ბოლოს, როდესაც ლონდონის უნივერსიტეტთან ჩამოყალიბდა ეკონომიკისა და მეცნიერებების სკოლა. ამ სკოლაში და მოგვიანებით ოქსფორდის, კემბრიჯის, მანჩესტერის, ლივერპულის და სხვა უნივერსიტეტებში მიმდინარეობდა ადმინისტრაციული მართვის, პოლიტიკური ინსტიტუტების, ინგლისური კონსტიტუციული და ადმინისტრაციული სამართლის სწავლება და შესწავლა.

XX საუკუნის 30-იანი წლების დასაწყისამდე სამეცნიერო კვლევები დაიყვანებოდა სახელმწიფო-სამართლებრივი ინსტიტუტების ფორმალური-იურიდიულ აღწერაზე, ვინაიდან იმ პერიოდში გაბატონებული მდგომარეობა ეკავა ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის შესწავლისადმი ინსტიტუციონალურ მიდგომას. ამ პერიოდის ცნობილი მეცნიერები იყვნენ ე. ბარკერი, დ. კოუდი, გ. ლასკი, ჩ. მანინგი, უ. რობინსონი, გ. ფაინერი და სხვები.

30-იანი წლების დასაწყისიდან ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ინგლისურ სკოლაში დაიწყო ბიპევიორული მეთოდების გაბატონება. თავიდანვე ბიპევიორული მეთოდოლოგიის ჩარჩოებში ჩამოყალიბდა

ორი ძირითადი ტენდენცია - სოციოლოგიური და ეკონომიკური, რომელთა საწყისები გახდა ადამიანების ქცევის ბუნების ორი განსხვავებული გაგება. ეკონომისტები პოლიტიკას და სახელმწიფო მართვას განიხილავდნენ როგორც ადამიანების რაციონალური მოღვაწეობის სფეროს უცვლელი მიზნებით, რომლებიც დაიყვანებოდა მაქსიმალური სარგებლობის მიღებაზე. სოციოლოგიური მიდგომის მიმდევრები, პირიქით ცდილობდნენ თავი აერიდებინათ ასეთი ცალსახობისათვის და პრიმიტივიზმისათვის, ხედავდნენ რა პოლიტიკურ და სახელმწიფო მოღვაწეობაში კულტურული ტრადიციების ზეგავლენას, რომლებსაც ადამიანი უმეტეს შემთხვევაში ექვემდებარება გაცნობიერების გარეშე.

1908 წელს ცნობილმა ინგლისელმა ფსიქოლოგმა ჯ. უოლესმა ყურადღება მიაქცია იმ გარემოებას, რომ რაციონალიზმი გვერდს უვლიდა პოლიტიკურ მოღვაწეობასა და კულტურული, სოციალური და რასობრივი ფაქტორებით განსაზღვრული ადამიანის ბუნებას შორის კავშირის შესწავლას. ე. უოლესმა პირველმა დააყენა სერიოზულად საკითხი გაუცნობიერებელი მოტივების მნიშვნელობისა და პოლიტიკური მოღვაწეობის, და ასევე მართვაში პროპაგანდისტური სიმბოლოების როლის შესახებ. ჯ. უოლესის ამ და სხვა იდეებს ეკავა გაბატონებული მდგომარეობა სახელმწიფო მართვის ინგლისურ სკოლაში XX საუკუნის 50-იან წლებამდე. ამ პერიოდში, სანამ ცნობილი არ გახდა ფორმალური მეთოდების წარმატებები, ეკონომიკური მიდგომა იმყოფებოდა მეორე პლანზე.

სოციოლოგიური მიმართულების მნიშვნელოვანი წარმომადგენლები გახდნენ ე. ბერჩი, ი. ბერლინი, უ. რიზი, რ. როუზი. ი. ბერლინის აზრით სახელმწიფო მართვის ფილოსოფიაში ძირითადს წარმოადგენს "მორჩილებისა და ძალადობის" საკითხი. რ. როუზი ნებისმიერი სახელმწიფო სისტემაში მთავარ საკითხად თვლის საზოგადოებაში სახელმწიფო ავტორიტეტის შესახებ კონსენსუსის არსებობას ან არარსებობას. ხელისუფლების ავტორიტეტი შეიძლება განსაზღვრულ იქნეს, ერთი მხრივ მოქალაქეთა მხარდაჭერის ხარისხის მიხედვით, მეორე მხრივ იმის მიხედვით თუ როგორ ემორჩილებიან კანონებს ეს უკანასკნელები.

უ. როუზი ინგლისურ-საქსონურ ტრადიციებში გამოყოფს ტერმინ "სახელმწიფოს" სამ ძირითად მნიშვნელობას: "პოლიტიკურად ორგანიზებული და ტერიტორიულად შეზღუდული საზოგადოება", "მორალური იდეალების შესაბამისად პოლიტიკურად ორგანიზებული საზოგადოება", "მთავრობა როგორც დაწესებულება". იგი ხაზს უსვამს იმ ფაქტს, რომ უკანასკნელი მნიშვნელობა გაცილებით ხშირად გვხვდება ბოლო პერიოდში.

ე. ბერჩის ნაშრომებში განიხილება სახელმწიფო მართვაში პასუხისმგებლობის სამი განსაზღვრება: პასუხისმგებლობა საზოგადოებრივი აზრის წინაშე, გათვლილი სახელმწიფო პოლიტიკის გატარება, რომელიც ემყარება პრობლემების ყოველმხრივ ანალიზს, პასუხისმგებლობა პარლამენტის მიმართ. ე. ბერჩის აზრით ინგლისური პოლიტიკური კულტურა უფრო მისაღებად მიიჩნევს პასუხისმგებლობის მეორე ტიპს, როდესაც მთავრობა მიდის პოპულარობის დაკარგვაზეც კი იმ კურსის განხორციელებისათვის, რომელიც მას ეჩვენება უფრო მიზანშეწონილად. ინგლისურ სახელმწიფო სისტემას, მისი კანონით, აქვს საშუალება ზეგავლენა მოახდინოს საზოგადოებრივ აზრზე, იპოვოს კომპრომისი საზოგადოების წამყვან ჯგუფებს შორის, იმისთვის რომ მან აღზარდოს საზოგადოება, იმისთვის რომ მან შეძლოს სახელმწიფო მოღვაწეობის მამოძრავებელი მოტივების გააზრება.

მთავრობის წევრების პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე გამოიხატება თითოეული მინისტრის პასუხისმგებლობით მთელი მთავრობის მოღვაწეობაზე და მისი პასუხისმგებლობით სახელმწიფო სამსახურზე, რომელსაც ის ხელმძღვანელობს. მაგრამ უნდა აღინიშნოს რომ, საპარლამენტო კონტროლის ეფექტურობა მთავრობის მოღვაწეობაზე მუდმივად მცირდება. პარლამენტარებს არ აქვთ არც დრო, არც საკმაო ცოდნა იმისათვის, რომ გაერკვნენ სახელმწიფო მართვის რთულ პრობლემებში. რაც შეეხება ჯგუფების ინტერესებს, მათ ურჩევნიათ თავისი გადაწყვეტილებები გაიტანონ პარლამენტის გარეშე, რის გამოც მრავალი სახელმწიფო და სამხედრო პრობლემა მეტწილად საიდუმლოდ რჩება.

ე. ბერჩი მეტად დაძაბული ეხებოდა იმას, რომ 1966-1975 წლის რეფორმების შედეგად სახელმწიფო გადაწყვეტილების მიღების ხასიათმა განიცადა მოდიფიცირება და შესაძლებელი გახდა სახელმწიფო პოლიტიკის, მისი ოფიციალური წარმომადგენლების და უნივერსიტეტების, მეწარმეების და დაქირავებულ წრეებს შორის გარკვეული ურთიერთშედეგადობა. იმ ფაქტორებს შორის, რომლებიც ზეგავლენას ახდენდნენ გადაწყვეტილების მიღებაზე, ის აღნიშნავს პრემიერ-მინისტრის, როგორც კაბინეტის პირველი პირის პოზიციას, კაბინეტის წევრების საქმიანობას, პროფკავშირების და მეწარმეების ორგანიზაციების, პარლამენტის რიგითი წევრების, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების მხრივ დაწოლას. ცნობილია რიგი მნიშვნელოვანი სახელმწიფო გადაწყვეტილებები (მაგალითად ევროპის ეკონომიკურ თანამეგობრობაში შესვლა) მიღებული იყო წინასწარი განხილვის გარეშე საპარლამენტო არჩევნების დროს, და მათი წამოყენება მთლიანად ეკუთვნოდა სათავეში მდგომ მთავრობას.

ე. ბერჩი ასევე აღნიშნავს “მთავრობის პირველადი პასუხისმგებლობის” ცნების ცვლილების შესახებ დიდ ბრიტანეთში. XX საუკუნის დასაწყისში, მის ქვეშ იგულისხმება მთავრობის პასუხისმგებლობა ხალხის წინაშე.

უკანასკნელ ათწლეულში სოციოლოგიური მიმართულების მეცნიერთა ნაშრომებში ცენტრალური ადგილი დაიკავა სახელმწიფო ინსტიტუტების სტაბილურობის პრობლემამ. ინგლისელ პოლიტოლოგთა უმრავლესობა მათი სტაბილურობის მიზეზს ეძებს ქვეყნის პოლიტიკურ კულტურაში. ანალიზის საფუძველს წარმოადგენს კონსესუსის, როგორც დემოკრატიული პროცედურის ცნება.

ჯ. ბადჯის თვალსაზრისით კონსესუსის ხარისხი დამოკიდებულია პოლიტიკური კულტურისა და აქტიურობის დონეზე. არჩევითი პირები და სახელმწიფო ჩინოვნიკები ერთსულოვანი არიან იმაში, რომ არსებული სახელმწიფო ინსტიტუტები არიან მგრძობიარე რიგითი მოქალაქეების მოთხოვნების მიმართ, რომ ეს ინსტიტუტები სარგებლობენ მათი მხარდაჭერით და ამის შენარჩუნება პოლიტიკურ ძალებს შორის ნებისმიერ უთანხმოებაზე უფრო მნიშვნელოვანია.

მაგრამ უნდა აღინიშნოს რომ კონსესუსის ხარისხსა და სახელმწიფო ინსტიტუტების სტაბილურობას, პოლიტიკური კულტურისა და აქტიურობის დონეს შორის პირდაპირი კავშირის არსებობა იწვევს ეჭვს. თვითონ ჯ. ბადჯმა ჯ. ბრენდთან, მ. მარგოლისთან და ე. სმიტთან ერთად გლაზგოს პოლიტიკური წრეების გამოკვლევისას აღმოაჩინა, რომ ქალაქის საბჭოს წევრებს პროდემოკრატიული სიმპატიები გაცილებით ნაკლები ჰქონდათ, ვიდრე პარტიულ ფუნქციონირებს.

დიდი ბრიტანეთის სახელმწიფო სტრუქტურებში ლიდერობის ფორმებზე კულტურული ფაქტორების ზეგავლენის შესახებ გამოკვლევები ჩატარებულია დ. კევენის ნაშრომებში. მას მიაჩნია, რომ ლიდერობის ფორმები, რომელიც წარმოიშვა ქვეყანაში, არ არის თანადობაში ჰარიზმული ლიდერის ცნებასთან, რომელიც მ. ვებერის მიერ იყო შემოტანილი.

დიდ ბრიტანეთში ლიდერის პირადი ნიჭის რეალიზება, მთლიანად დამოკიდებულია ტრადიციულ ინსტიტუტებზე, რომელთა გარეშე ბრიტანეთის პოლიტიკურ სისტემაში ზედა საფეხურებზე აღწევა შეუძლებელია. მაგალითად, პრემიერ-მინისტრი ამომრჩევლებში სარგებლობს ავტორიტეტით, არა თავისი პოსტის ან ადამიანური ღირსებების გამო, არამედ უფრო ერთ-ერთი ტრადიციული პარტიის წევრობით. სახელმწიფოს ხელმძღვანელი შეიძლება გახდეს მხოლოდ ის, ვინც გაიარა პოლიტიკური სოციალიზაციის მთელი კურსი, პარტიის რიგითი წევრიდან ფრაქციის ლიდერამდე. მხოლოდ მსოფლიო ომების დროს ხდება თამამის

წესებიდან გადახვევა, მაგალითად, ჩერჩილმა პრემიერ-მინისტრის პოსტი დაიკავა ნოვატორობისა და განსაკუთრებული პირადი თვისებების გამო.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ინგლისურ სკოლაში ეკონომიკურმა მიმართულებამ დაიწყო მომძლავრება მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ. სოციოლოგებისაგან განსხვავებით, რომლებიც ძირითად ყურადღებას ამახვილებდნენ მართვის პროცესებზე კულტურული ტრადიციებისა და ფასეულობების სისტემის ზეგავლენის შესწავლაზე, ეკონომისტები განიხილავდნენ სახელმწიფო მართვას, როგორც ადამიანების რაციონალური მოღვაწეობის სფეროს. ცნობილმა ინგლისელმა პოლიტოლოგმა ბ. ბარიმ დაამუშავა “ეკონომიკური ტიპის” სახელმწიფო ძალაუფლების კონცეფცია, რომელიც უნდა განხორციელებულიყო მუქარისა და დაპირისპირებების გზით. საზოგადოებაში მბრძანებლურ ურთიერთობებს ბ. ბარი განიხილავს მოგებისა და დანაკარგის ცნებების საშუალებით. ის გულისხმობს, რომ მბრძანებლურ ურთიერთობებს ადგილი აქვს მხოლოდ მაშინ, როდესაც ერთ-ერთი მხარე იცებს მათი შენარჩუნებით, ვიდრე მეორე, როდესაც მას გააჩნია ამ უკანასკნელების დამორჩილების საშუალებები მინიმალური დანაკარგების ფასად. მორჩილების შეფასებისათვის ბ. ბარიმ დაამუშავა შემდეგი კრიტერიუმი: A-ს მორჩილება B ხელისუფლებისადმი მით უფრო მეტია, რაც უფრო მეტია მათ შორის შეუთანხმებლობა მოცემულ საკითხში. ამავე დროს A ემორჩილება B-ს იმ შემთხვევაში, თუ მისთვის დათმობის ფასი ნაკლებია შესაძლო დანაკარგზე B-ს მხრიდან სანქციის შემთხვევაში. სანქციის გამოყენების ალბათობა დამოკიდებულია იმაზე, თუ მისი გამოყენებისას მათთვის საჭირო დანახარჯები რამდენად გადაიფარება მოგების ზემოთ A-ს მორჩილების შემთხვევაში. უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი მოდელის გამოყენება მკაცრად შეზღუდულია, ვინაიდან ის არ აქცევს ყურადღებას განსხვავებებს, რომლებიც არსებობენ მოტივების ობიექტურ მანასიათებლებს და მათ სუბიექტურ აღთქმებს შორის.

ცნობილმა ინგლისელმა ფილოსოფოსმა მ. ოუკსოტმა დაამუშავა ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ორი კონცეფცია: მიზნობრივი და სამოქალაქო. თუმცა ამავე დროს ის აღნიშნავდა, რომ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ეს ტიპები სუფთა სახით არსად არ გვხვდება, მათი იდეალური თეორიული კონსტრუქციის გამო.

მ. ოუკსოტი გვთავაზობს მიზნობრივი სახელმწიფო მართვის შემდეგ დახასიათებას: ასეთ სახელმწიფოში მოქალაქეები განიხილება როგორც დაწესებულების თანამშრომლები, რომლებიც არსებობენ გარკვეული მიზნების მისაღწევად (კეთილდღეობა, წარმოების დონე, კულტურული ერთიანობა და ასე შემდეგ). ნორმალური თანასწორობა არ არის განსაზ-

ღვრული - ადამიანის ფასეულობა განისაზღვრება მისი წვლილით "საერთო საქმეში", რაც ნიშნავს ინდივიდუალობის დაქვემდებარებას კორპორაციულობისადმი. კანონმდებლობა ატარებს ადმინისტრაციულ, მარეგულირებელ, გამოყენებით ხასიათს. სამართლიანობის ცნება დაიყვანება განაწილების სამართლიანობის პრინციპამდე, რომლის მიზანია თანასწორობის მოთხოვნა დაუქვემდებაროს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის სისტემის ეფექტურობის ამოცანებს.

ამის საწინააღმდეგოდ, სამოქალაქო ასოციაცია აერთიანებს თავის წევრებს ისე, რომ არ აკავშირებს მათ ერთმანეთთან საერთო მიზნის საშუალებით. ეს იმას არ ნიშნავს, რომ ისინი მოქმედებენ უმიზნოდ: უბრალოთ სახელმწიფო მართვა არ ისახავს მიზნად მიზანდასახული მოღვაწეების რაიმე სახეობის წახალისებას. მოქალაქეთა მიერ დაცული ქცევის ნორმების ერთობლიობა უზრუნველყოფს მათი თავისუფლების და უფლებების დაცვის გარანტიას. ამრიგად, ხაზს უსვამს მ. ოუკმოტი, "მართვა ხდება მოღვაწეების შეზღუდული სფეროს, ქცევის საერთო ნორმების უზრუნველყოფისა და შენარჩუნებისათვის, რომლებიც განიხილება არა როგორც მოღვაწეობის გარკვეული სახეობის თავის მომხვევი მითითებები, არამედ საშუალებები, რომლებიც ადამიანებს აძლევს საშუალებას მისდიონ ნებისმიერ საქმიანობას თავისი ნება-სურვილის მიხედვით." მაგრამ უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ასეთი იდეალური ტიპი ჯერ არსად არ არის მიღწეული - ევროპის მოსახლეობა მხოლოდ მოძრაობს ამ მიმართულებით.

უკანასკნელ დროს ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ინგლისურ სკოლაში წარმოიშვა ახლო მოდგომები და მიმართულებები. მათ შორის ყველაზე უფრო გავლენიანად ითვლება "მსუბუქი აზროვნების" სისტემა. ეს სისტემა წარმოიშვა როგორც საინჟინრო მეთოდოლოგიის "ხისტი მიდგომის" გამოყენების წარუმატებელი ცდის შედეგი, რომელიც მიმართული იყო სუსტადკონსტრუქტირებადი მმართველი პრობლემების გადაწყვეტისათვის. "ხისტი აზროვნების" სისტემა ხედავდა მართვის პრობლემას მოძრაობის ოპტიმალური გზების მოძებნაში ცნობილი ან წინასწარ განსაზღვრული მიზნებისაკენ. "მსუბუქი აზროვნების" სისტემამ სისტემატიურობის ნიშანი გადაიტანა რეალობიდან შემეცნების პროცესზე. ასეთი მიდგომა იძლევა მმართველი პროცესების კონსტრუირების საშუალებას, სხვადასხვა შეხედულებებისა და პოზიციების გამოკვლევებისა და კონკრეტულ სიტუაციებში მათი მართლზომიერების შესახებ განხილვის საშუალებებით.

ამ მოძრაობის სათავეში მდგომი პ. ჩეკლანდის აზრით, მთლიანობის შესწავლის ერთადერთი ხერხი მდგომარეობს იმაში, რომ ის განხილული

იყოს რაც შეიძლება სხვა თვალსაზრისით. ის შეგნებულად თავს არიდებს არსებული პროცესების ოპტიმიზაციის პარადიგმას, რომელიც დაფუძნებულია რეალურ სამყაროში სისტემების იდენტიფიკაციაზე და ანალიზზე. თავის მოდემას პ. ჩეკლანდი თვლის უფრო ინტერპრეტაციულად, ვიდრე ფუნქციონალურად.

მმართველი მოღვაწეობის პრობლემების გადაწყვეტას პ. ჩეკლანდი იხილავს როგორც შემეცნების დაუსრულებელ პროცესს. ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში მმართველი შემოქმედების ფორმირებისათვის აუცილებელია სიტუაციის ყოველმხრივი შესწავლა, იმისათვის რომ მიღწეული იყოს მონაწილეთა შეგუებულება, მათი ჩართვა მართვის პრობლემურ სიტუაციაში, მთელი ორგანიზაციის მომავალი მდგომარეობის ფორმირების პროცესში.

კიდევ ერთ ახალ მიმართულებას წარმოადგენს ორგანიზაციული კიბერნეტიკა. მის ფილოსოფიურ-სოციოლოგიურ პარადიგმად გამოდის სტრუქტურალიზმი. სტრუქტურალიზმი ემყარება ღრმა სტრუქტურულ დონეებში მიმდინარე კაუზალური პროცესების რაიმე გარკვეული მოდელის არსებობას. ეს პროცესები ქმნის დაკვირვებად ფენომენებს და მიმართებებს. ამრიგად სტრუქტურალიზმი ცდილობს ახსნას ფენომენები, რომლებიც ჩვენი გრძნობებისათვის ხელმისაწვდომია, დამალული, არადაკვირვებადი მექანიზმების მოქმედებების საშუალებით.

ს. ბიერმა შემოიტანა ორგანიზაციული კიბერნეტიკის ცენტრალური ცნება - დაბალანსირების სისტემა. მისი აზრით სისტემა შეიძლება მიკუთვნებული იყოს დაბალანსირების სისტემებს, თუ მას შეუძლია გარემოს ცვლილებებზე რეაგირება, იმ შემთხვევაშიც კი როდესაც არ შეიძლება ამ ცვლილებების წინასწარმეტყველება სისტემის შექმნის პერიოდში. იმისათვის რომ სისტემა დარჩეს დაბალანსირებული ზანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში, სისტემამ უნდა მიაღწიოს გარკვეულ “აუცილებელ მრავალფეროვნებას”, რათა იყოს გარემოს სირთულესთან შესაბამისობაში, რომელთანაც უხდება მას კონტაქტში შესვლა. მრავალფეროვნება წარმოადგენს სუბიექტურ ზომას - მდგომარეობის ზომას, რომლებიც შეესაბამება გარკვეულ მიზანს, კერძოდ სისტემის არსებობის გაგრძელებას. მაშასადამე, ორგანიზაციის მიზანი ყოველთვის მდგომარეობს გარემოს მოთხოვნებსა და შინაგან ფუნქციებს შორის კომპრომისში, ხოლო ორგანიზაციის სტრატეგია შეიძლება განსაზღვრულ იქნეს როგორც ბალანსის სტრატეგია. ს. ბიერი ამტკიცებს, რომ ასეთ სისტემებს უნდა გააჩნდეთ ხუთი ფუნქცია: ორგანიზაციის, კოორდინაციის, კონტროლის, ინფორმაციის შეკრებისა და დამუშავების, პოლიტიკის შემუშავების.

ბოლოს უნდა აღინიშნოს, რომ ინგლისური სკოლა ბოლო პერიოდში განიცდის ამერიკელი პოლიტოლოგების მნიშვნელოვან ზეგავლენას, რაც განსაკუთრებით შესამჩნევია მათ გამოყენებით გამოკვლევებში.

#### 4.4. ფრანგული სკოლა

საფრანგეთში XIX საუკუნის ბოლოდან ნაშრომებში, რომელიც ეძღვნებოდა კონსტიტუციური სამართლის საკითხებს შეინიშნებოდა პოლიტიზაციის ტენდენცია. 1885 წელს გამოსულ ა. ესმენის მონოგრაფიაში “კონსტიტუციური სამართლის ელემენტები” არა უბრალოდ გადმოიცემა კონსტიტუციური სამართლის ნორმები, არამედ გაკეთებულია ქვეყანაში მიმდინარე სახელმწიფო მართვის პროცესების გაშუქების ცდა.

საფრანგეთში ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორია ჩამოყალიბდა კონსტიტუციური სამართლის მეცნიერების განვითარების შედეგად. ამ ქვეყანაში ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის კლასიკოსად ითვლება ანრი ფაიოლი. 1916 წელს მან გამოაქვეყნა წიგნი “ზოგადი და სამრეწველო მართვა”, სადაც გადმოცემული იყო მისი ადმინისტრირების თეორია. ის ამტკიცებდა, რომ მის მიერ ჩამოყალიბებული მართვის პრინციპები ატარებდა უნივერსალურ ხასიათს და გამოყენებადი იყო ეკონომიკაში, სახელმწიფო სამსახურსა და დარგებულებაში, არმიასა და ფლოტში.

ა.ფაიოლმა შემოიტანა სამეცნიერო მართვის კლასიკური განმარტება: “მართვა ნიშნავს გათვალისწინებას, ორგანიზებას, განკარგულებების გაცემას, კოორდინირებასა და კონტროლირებას; გათვალისწინება – მომავლის გამოცნობას და მოქმედების პროგრამის დამუშავებას; ორგანიზება - დაწესებულების მატერიალური და სოციალური ორგანიზმის აგებას; განკარგულების გაცემა - პერსონალის იძულებას სათანადო შრომისათვის; კოორდინირება - ყველა მოქმედებისა და ძალისხმევის შეკავშირებას, გაერთიანებასა და ჰარმონიზირებას; კონტროლირება - ზრუნვას იმაზე, რომ ყველაფერი მიმდინარეობდეს დადგენილი წესებისა და გაცემული განკარგულებების შესაბამისად”.

ა. ფაიოლის მიხედვით ნებისმიერი ორგანიზაციის მართვა მოიცავს ფუნქციების ექვს ჯგუფს: ტექნიკურს, კომერციულს, ფინანსურს, დაზღვევის, აღრიცხვის და ადმინისტრაციულს. ამავე დროს ადმინისტრაციული ფუნქციები არის მთავარი და განმსაზღვრელი. მის კომპლექტში შედის ისეთი მნიშვნელოვანი ამოცანების გადაწყვეტა, როგორცაა დაწესებულების მუშაობის საერთო პროგრამის დამუშავება,



მისი მუშა შემადგენლობის შერჩევა, ძალისხმევის კოორდინირება, მოქმედების ჰარმონიზაცია.

- ა. ფაიოლმა ჩამოაყალიბა მართვის 14 ზოგადი პრინციპი:
1. შრომის დაყოფა - საშუალებას იძლევა შემცირებული იყოს ობიექტების რიცხვი, რომლებზეც უნდა იყოს მიმართული ყურადღება და მოქმედება, რაც ხელს შეუწყობს იგივე ძალისხმევისას წარმოების რაოდენობისა და ხარისხის ამაღლებას.
  2. ძალაუფლება - განკარგულებების გაცემის უფლება და ძალა, რომელიც აიძულებს მათდამი მორჩილებას. ძალაუფლება წარმოდგენილია პასუხისმგებლობის ანუ სანქციების, ჯილდოების ან სასჯელის გარეშე, როლებიც თან სდევნენ მოქმედებას. პასუხისმგებლობა ძალაუფლების გვირგვინია, მისი ბუნებრივი შედეგი, აუცილებელი დანამატი.
  3. დისციპლინა - მორჩილება, გულმოდგინება, მოქმედება, თავის დაჯერის მანერა, პატივისცემის გარეშე ნიშნები, რომლებიც ვლინდებიან დაწესებულებასა და მის მოსამსახურეთა შორის დადებული ხელშეკრულების შესაბამისად.
  4. განკარგულებების ერთიანობა - მხოლოდ ერთ უფროსს შეუძლია მისცეს მოსამსახურეს რაიმე მოქმედების მიმართ ორი განკარგულება.
  5. ხელმძღვანელობის ერთიანობა - ერთი ხელმძღვანელი და ერთი პროგრამა ოპერაციების ერთობლიობისათვის, რომლებიც ემსახურებიან ერთი და იგივე მიზანს.
  6. კერძო ინტერესების დაქვემდებარება საერთოსადმი - ორგანიზაციაში მოსამსახურის ან მოსამსახურეთა ჯგუფის ინტერესები არ უნდა დადგეს დაწესებულების ინტერესების ზევით. სახელმწიფოს ინტერესები უნდა იყოს მოქალაქის ან მოქალაქეთა ჯგუფის ინტერესების ზევით.
  7. პერსონალის დაჯილდოება - უნდა იყოს სამართლიანი და შესაძლებლობების ფარგლებში უნდა დააკმაყოფილოს დაწესებულების პერსონალი, დამჭირავებელი და მოსამსახურე, წაახალისოს გულმოდგინება, აანაზღაუროს სასარგებლო ძალისხმევა.
  8. ცენტრალიზაცია - უნდა იყოს მიღებული ან უარყოფილი ხელმძღვანელობის ტენდენციისა და გარემოებებისაგან დამოკიდებულებით; საქმე დაიყვანება ცენტრალიზაციის ხარისხის განსაზღვრაზე, რომელიც ყველაზე უფრო ხელსაყრელია დაწესებულებისათვის.
  9. იერარქია - ხელმძღვანელი თანამდებობების რიგი, დაწყებული უმაღლესით და დამთავრებული უდაბლესით, ის გზა, რომლის გასწვრივ

გადის ყველა საფეხური, მოძრაობენ ქალაქები უმაღლესი ხელი-სუფლებიდან გამომავალი ან მისკენ მიმართული.

10. წესრიგი - განსაზღვრული ადგილი თითოეული პირისათვის და ყოველი პირი თავის ადგილზე.
11. სამართლიანობა - იმისათვის რომ წახალისებული იყოს პერსონალი თავისი მოვალეობის სრული თავგამოდებით და ერთგულებით შესრულებისათვის, მის მიმართ მოპყრობა უნდა იყოს კეთილმოსურნე; სამართლიანობა არის კეთილმოსურნეობისა და სამართლის შეხამება.
12. პერსონალის შემადგენლობის მუდმივობა - კადრების დენადობა წარმოადგენს ერთდროულად საქმეების ცუდი მდგომარეობის მიზეზსა და შედეგს.
13. ინიციატივა - წინადადებების თავისუფლება და გეგმების განხორციელება.
14. პერსონალის ერთიანობა - დაწესებულების ძალა იმაშია, რომ გამიყნოს ყველას უნარი, დააჯილდოს თითოეულის დამსახურება ურთიერთობის ჰარმონიის დარღვევის გარეშე.

ა. ფაიოლის მიერ ჩამოყალიბებული წესები რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში იყო საყოველთაოდ მიღებული, ისწავლებოდა კადრების მომზადების სკოლებში, გამოიყენებოდა ორგანიზაციებში პრაქტიკოსების მიერ. ა. ფაიოლის იდეები ბევრად ეხმაურება მენეჯმენტის ამერიკელი კლასიკოსების ფ. ტილორის, გ. ემერსონის, გ. ფორდის თეორიებს. ისინი შეადგენენ “სამეცნიერო მენეჯმენტის” სკოლის “ოქროს ფონდს”, უმეტესად მექანიკური შეხედულებებით მართვაში ადამიანის ადგილის შესახებ.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ფრანგული სკოლას აქვს რიგი სპეციფიკური თვისება, რითაც უს განსხვავდება სხვა ნაციონალური სკოლებისაგან – ამერიკული, ინგლისური და გერმანული სკოლებისაგან. ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის ევოლუციის პირველ ორ ეტაპზე საფრანგეთში განსაკუთრებით განვითარებული იყო ინტიტუტების თეორია. მ. პრელო ხაზს უსვამდა: “ინსტიტუტები შეადგენენ პოლიტიკური მეცნიერების ყველაზე უფრო საიმედო ნაწილს”. მ. დიუვერჟე აღნიშნავდა რომ “ამჟამად დაიწყეს არამართო სახელმწიფო ინსტიტუტების შესწავლა, რომლებიც რეგლანტირებულია სამართლის მიერ, არამედ უმთავრესად ისეთი ინსტიტუტების, რომლებიც მთლიანად ან ნაწილობრივ იგნორირებულია, არსებობენ სამართლის გარეშე, როგორებიცაა, მაგალითად, საზოგადოებრივი აზრი, დაწოლის ჯგუფები, პრესა და ა.შ.”

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის შესწავლისას ინსტიტუციონალური მიდგომის გამოყენებით ფრანგი პოლიტოლოგები არ შეიზღუდნენ იურიდიული ნორმების შესწავლით, რომლებიც განკუთვნილი იყო პოლიტიკური ინსტიტუტების ფუნქციონირების რეგულირებისათვის. მათ ასევე გამოიკვლიეს მათი ფაქტიური რეალიზების საკითხები. ამასთან, ერთდროულად გამოიყენებოდა არაიურიდიული მასალა, კერძოდ არასამართლებრივი სოციალური ნორმები.

მიუხედავად ინსტიტუტების თეორიის ფართო გამოყენებისა ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ფრანგული სკოლის ჩარჩოებში საკმაოდ დიდხანს მიმდინარეობდა დისკუსია “ინსტიტუტის” შინაარსის შესახებ. აქ საკმაოდ მკვეთრად უპირისპირდებოდა მ. პრელოს და მ. დიუვერჟეს პოზიციები.

მ. პრელო ანსხვავებს “ინსტიტუტ-ორგანიზმებს” და “ინსტიტუტ-საგნებს”. მისი აზრით ინსტიტუტ-ორგანიზმი არის “ადამიანების კოლექტივი, რომელიც გაერთიანებულია იდეოლოგიით ან საერთო მოთხოვნილებებით და ექვემდებარება ავტორიტეტს და ფიქსირებულ წესებს”. რაც შეეხება ინსტიტუტ-საგნებს ისინი წარმოადგენენ არა იურიდიულად უნიფიცირებულ და სტრუქტურულად აღადგინა კოლექტივს, არამედ სამართლის ნორმების უბრალო სისტემას”.

ინსტიტუციონალური კავშირი შეიძლება დაფუძნებული იყოს საერთო იდეაზე, მაგრამ ხშირად ასეთი კავშირის საფუძველს წარმოადგენს მოთხოვნილება. იდეა ან მოთხოვნილება თავისი მუდმივობით ინსტიტუტს ანიჭებს თვისებებს, რომლებიც ანსხვავებენ მას ინტერესების გადახლართვის უბრალო ცენტრისაგან. ინსტიტუციონალური კავშირი წარმოქმნის ინსტიტუტის დამაარსებლებში განსაკუთრებულობის გრძნობას ან გარეშე პირების მიმართ მტრულ გრძნობებსაც კი. ასეთი მსჯელობის შედეგად მ. პრელო აკეთებს დასკვნას, რომ წარმოიქმნება ინსტიტუტის ან ცხადად გამოსახული, ან დაფარული ნება, რომელიც ხორციელდება მისი ორგანოების საშუალებით. ასეთი ნების არსებობის გამო ინსტიტუტი არსებობს არამართო მისი წევრების ცნობიერებაში, გარეშე პირების წინაშე ის იღებს პიროვნების თვისებებს. ინსტიტუტი შეიძლება შევიდეს ფაქტობრივ ან სამართლებრივ მიმართებებში. მისი კავშირი სხვა ინსტიტუტებთან, შეიძლება იყოს ასევე ინსტიტუციონალური.

ასეთივე შეხედულებები ინსტიტუტის შესახებ ჰქონდათ სხვა პოლიტოლოგებს - ჟ. ბიურდოს, ჟ. ველეს, ა. ორიუს და სხვებს. ინსტიტუტების თეორიამ ასეთი სახით მიიღო ფართო გავრცელება 70-იანი წლების დასაწყისამდე. ინსტიტუციონალური მიდგომის თავისებურება მდგომარეობდა იმაში, რომ უარყოფდა რა ნორმატივიზმის იურიდიულ

უკიდურესობებს და ამით უშვებდა პოლიტიკური ცნებების გამოყენებას, ამავე დროს ცდილობდა, რომ სახელმწიფო მართვის საკითხებს მის-ცემოდა იურიდიული განმარტება.

70-იანი წლების დასაწყისში, მ. დიუვერჟემ დაამუშავა ინსტიტუტის ახალი ცნება, რომელიც არსებითად განსხვავდება ინსტიტუტის ტრადიციული ცნებისაგან. მ. დიუვერჟეს აზრით “ინსტიტუტები არის ადამიანური ურთიერთობების ცნობილი მოდელები, რომელთაგანაც ხდება გარკვეული ურთიერთობების გადაღება, რის გამოც ისინი იღებენ სტაბილურ, მდგრად და შეკავშირებულ ხასიათს. ისინი განსხვავდებიან ურთიერთობებისაგან, რომლებიც წარმოიშებიან ინსტიტუციური მოდელების ჩარჩოების გარეშე. ეს უკანასკნელები - ეფემერულია, შემთხვევითია, მერყევია”. ის გამოყოფს ინსტიტუტის ცნებაში ორ ელემენტს: სტრუქტურასა და შეხედულებებს, კოლექტიურ წარმოდგენებს.

ფრანგი პოლიტოლოგი ანსხვავებს ინსტიტუტის ორ ტიპს. ერთი - დამოკიდებულების უბრალო სისტემაა, რომელიც გადაღებულია მოდელის სტრუქტურისაგან. მეორეს გააჩნია დამატებითი ტექნიკური და მატერიალური ორგანიზაციები: იურიდიული ტექსტები, სათავსოები, ავეჯი, მანქანები, ემბლემები, პერსონალი, ადმინისტრაციული იერარქია. ასეთებია პარლამენტი, სამინისტროები, პროფკავშირები, ასოციაციები. მ. დიუვერჟე შეუპოვრად გამოდის მათ წინააღმდეგ, რომლებიც მიიჩნევენ ინსტიტუტებად მხოლოდ ამ უკანასკნელებს. მას მიაჩნია, რომ “სინამდვილეში, ტექნიკური და მატერიალური ელემენტები, რომლებიც არჩევენ “ორგანიზაციებს” უბრალო “მიმართების სისტემებისაგან”, სტრუქტურული მოდელების მიმართ არიან მეორედი”. ორგანიზაცია უმთავრესად გამოდის როგორც ინსტიტუტის გარეგნობა, რომელიც ყოველთვის არ შეესაბამება სიღრმისეულ რეალობას. მ. დიუვერჟე ასკვნის, რომ “უფრო ოპერაციული და ფაქტების შესაბამისი იქნებოდა, რომ პირველ პლანზე წამოწეულიყო ინსტიტუტის ცნება ფართო აზრით, მისი უბრალო შემთხვევითი მიმართებების საწინააღმდეგოდ, რომლებიც არ არიან გადაღებული სტრუქტურული მოდელიდან”. ინსტიტუტის ცნების ასეთი გააზრება იწვევს მის მნიშვნელოვან გაფართოებას. ამრიგად მ. დიუვერჟე ინსტიტუტად მიიჩნევს პიროვნებას, მის სოციალურ სტატუსს, სოციალურ ჯგუფებს. ყველა ეს მოვლენა ადრე რჩებოდა ინსტიტუტების ტრადიციული თეორიის ჩარჩოებს მიღმა.

ინსტიტუტის მეორე ელემენტის (კოლექტიური წარმოდგენები, შეხედულებები, რწმენა) ანალიზის ჩატარებისას მ. დიუვერჟე აღნიშნავს, რომ არ აქვს მნიშვნელობა შეესაბამება თუ არა ეს წარმოდგენები რეალობას, თუ ისინი ილუზიურია. არსებითია ის შეთანხმება, რომელიც მათ

შეაქვთ სოციალურ ჯგუფში. მისი აზრით “ყველა ინსტიტუტი არის ერთდროულად სტრუქტურული მოდელი და კოლექტიური წარმოდგენების ერთობლიობა, რომლებსაც აქვთ დიდი ან მცირე კავშირი ფასეულობებთან”. ამრიგად, ყველა ინსტიტუტი მეტად თუ ნაკლებად თანაფარდობაშია “ფასეულობათა სისტემასთან”.

ინსტიტუტების თეორიის საფუძველზე ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ფრანგულ სკოლაში ჩამოყალიბებული იყო სახელმწიფოს ინსტიტუციური კონცეფცია, რომელმაც შეცვალა კონსტიტუციური სამართლის ჩარჩოებში დამუშავებული, სახელმწიფოს როგორც იურიდიული პირის სახით წარმოდგენა. დაიწყო სახელმწიფოს განხილვა როგორც ინსტიტუციური ძალაუფლებისა, ანუ ფართო აზრით მას მიიჩნევენ ისეთ ინსტიტუტად, რომელშიც ძალაუფლება იყო განსახიერებული.

ინსტიტუციური ძალაუფლება ნიშნავს, რომ ძალაუფლება მმართველებისაგან გადადის ინსტიტუტის ხელში, რომელიც ამას შემდეგ ხდება მისი ერთადერთი მფლობელი. ცხადია მმართველები როგორც ასეთები არ უჩინარდებიან, მაგრამ არსებითად იცვლება მათი ადგილი სახელმწიფო მართვაში. თუ ისინი ადრე ანხორციელებდნენ ძალაუფლებას, როგორც საკუთარ პრეროგატივას, ამჟამად ისინი ხდებიან მხოლოდ უმაღლესი ძალაუფლების აგენტები. პირადი ძალაუფლების გაუქმება ნიშნავს, რომ ძალაუფლება შეიძენს სამართლებრივ ხასიათს. ესეც მიუთითებს იმაზე, რომ სახელმწიფოს ინსტიტუციური კონცეფცია წარმოადგენს მნიშვნელოვან ნაბიჯს სახელმწიფოს თანამედროვე თეორიის განვითარებისათვის.

მთლიანობაში, ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორია საფრანგეთში განვითარდა აბსტრაქტული თეორიული დამუშავებიდან ქვეყანაში სახელმწიფო ადმინისტრირების განვითარებისათვის კონკრეტული რეკომენდაციების შემუშავებამდე. მ. დიუვერჟე თავის წიგნში “ქიმი მეფეს” ხაზს უსვამს იმ გარემოებას, რომ პოლიტოლოგების თეორიული კონცეფციები უნდა იყოს სასარგებლო პრეზიდენტისათვის, პრემიერ-მინისტრისათვის, სახელმწიფო და პოლიტიკური მოღვაწეებისათვის, წინააღმდეგ შემთხვევაში ისინი კარგავენ აზრს.

საფრანგეთში ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს სახელმწიფო აპარატსა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთკავშირის ოპტიმალური სისტემის მოძებნის პრობლემა. ეს არ არის შემთხვევითი, ვინაიდან ქვეყნის მრავალი მეცნიერისა და სახელმწიფო მოღვაწის აზრით ასეთი ურთიერთკავშირის არქონა მტკივნეულად მოქმედებს საფრანგეთის საზოგადოების განვითარების ყველა დონეზე. თავის წიგნში “საფრანგეთის სახელმწიფო”

ცნობილი პოლიტოლოგი და პუბლიცისტი პ. ავრილი აღნიშნავს: “აუცი-  
ლებელია, რომ ბოლოს და ბოლოს რაიმე სახელმწიფო ორგანიზაციამ  
ნაციონალურ დონეზე უზრუნველყოს კავშირი მთავრობასა და მოქალა-  
ქეებს შორის, აქამდე ეს პრობლემა არ არის გადაწყვეტილი.” ასეთი  
განცხადება საუკეთესოდ ახასიათებს კრიზისული სიტუაციიდან გამოსავ-  
ლის მოძებნის ატმოსფეროს.

სახელმწიფო ძალაუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის გადანაწი-  
ლება, იქნება ეს კომუნები თუ დეპარტამენტები, დაინტერესებული სამინ-  
ისტროები თუ პროფკავშირები, ოპოზიციისათვის გარკვეული უფლე-  
ბებისა და რწმუნებების მიცემა, სახელმწიფო ინსტიტუტების ხელშეუ-  
ხებლობის პირობებში – ასეთია ფრანგი მეცნიერების უმრავლესობის  
რეკომენდაციები ძალაუფლების სათავეში მდგომი სახელმწიფო მოღვა-  
წეების შეკითხვებზე. “ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევა ადგილობ-  
რივი ორგანოების საქმიანობაში უწვილმანეს დეტალებამდე, აღიზანებს  
ფრანგებს და აკვირებს უცხოელებს” - წერს პ. ავრილი, აღნიშნავს რა  
ბიუროკრატიული ორგანოების იზოლირებას, რომლებიც დგანან ძალაუფ-  
ლების იერარქიის უმაღლეს საფეხურზე. არ უნდა იყოს დავიწყებული ის  
ფაქტი, რომ თანამედროვე ფრანგული ადმინისტრაცია ეყრდნობა ძველი  
რეჟიმის ადმინისტრაციის ნარჩენებს, რომელიც დაეცა იმის გამო, რომ  
უარი თქვა გაეტარებინა რეფორმები.

სახელმწიფო ძალაუფლების კრიზისის დაძლევის მოძებნის გზებს  
ეხება მრავალი ფრანგი პოლიტოლოგის ნაშრომები. ფ. გოგელი და  
ა. გროსიე თავიანთ წიგნში “პოლიტიკა საფრანგეთში” ხაზს უსვამენ  
ფრანგების ანტისახელმწიფოებას, აღნიშნავენ მათ უნდობლობას სახელმ-  
წიფოს მიმართ, ძალაუფლებურ მისწრაფებას მისი შესუსტებისათვის. მა-  
გრამ ორივე ავტორი დარწმუნებული არიან, რომ “ფრანგები მზად არიან  
მისცენ სამშობლოს ის, რაშიც ისინი ტრადიციულად უარს ეუბნებიან  
სახელმწიფოს.” ამ მხრივ ამტკიცებენ ფრანგები, საფრანგეთს ბევრი  
საერთო აქვს რუსეთთან, ინგლისისა და გერმანიისაგან განსხვავებით.

ფ. გოგელი და ა. გროსიე დარწმუნებული არიან, რომ სწორედ  
სუბიექტური ხასიათის ფაქტორები განსაკუთრებით იწვევენ სახელმწიფო  
ინსტიტუტების დესტაბილიზაციას. ავტორები იძლევიან გაფრთხილებას  
იმის შესახებ, რომ შესაძლებელია მესამე რესპუბლიკის იმ დროზე  
დაბრუნება, როდესაც მთავრობის ამოცანა იყო არა ქვეყნის საქმეების  
მართვა, არამედ მისწრაფება ძალაუფლების შენარჩუნებისათვის. “არაფერი  
არ არის საკვირველი იმაში, რომ საზოგადოებრივი საქმეების მართვის  
საქმეში სულ უფრო და უფრო დიდ როლს თამაშობს ადმინისტრაცია, იმ  
დროს როდესაც მინისტრები იმის მაგივრად რომ მათ დაქვემდებარებულ

სამსახურებს დაუსახონ მოქმედების ძირითადი მიმართულებები, გამოდიან ბიუროკრატიის შუამავლების ან ელჩების როლში პარლამენტისა და საზოგადოებრივი აზრის წინაშე.”

გამოკვლევისა რაოდენობა, რომელიც ეძღვნებოდა სახელმწიფო ძალაუფლების ფენომენს და მის მატარებლებს: პრეზიდენტს, მთავრობას, ბიუროკრატიას - განსაკუთრებით გაიზარდა 70-იან წლებში მემარცხენე პარტიების მიერ ერთობლივი სახელმწიფო პროგრამის შედგენის შემდეგ, როდესაც ძალაუფლების შესახებ საკითხმა შეიძინა პირველხარისხოვანი მნიშვნელობა. რეფორმისტული თეორიის “მონაწილეობა” ერთ-ერთი ფრანგული ვარიანტი იყო ახალი საზოგადოებრივი ხელშეკრულების კონცეფცია, რომელიც წამოაყენა გავლენიანმა პოლიტიკურმა მოღვაწემ, ნაციონალური კრების თავჯდომარემ ე. ფორმა.

ე. ფორის კონცეფცია საკმაოდ რადიკალურია. თვითონ ავტორი მას აყენებდა სოციალისტური მოძღვრებების გვერდით: “სინამდვილეში ლა-პარაკია სოციალიზმზე მონაწილეობის გზით.” ე. ფორი სთავაზობდა ძალაუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებამოსილების გაზრდას. განსაკუთრებით მუნიციპალიტეტების და კომუნების დონეზე, მშრომელების ფართოდ ჩაბმას სახელმწიფო საქმეების მართვისათვის. 1970 წელს იყო შექმნილი “ახალი საზოგადოებრივი ხელშეკრულების საკვლევი კომიტეტი”, რომელიც ატარებდა პროპაგანდას “მონაწილეობის გზით სოციალიზმის” შესახებ. მაგრამ ამ კონცეფციამ ფართო მხარდაჭერა ვერ მოიპოვა და მალე იქნა დავიწყებული.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის თეორიის კიდევ ერთი რადიკალური თეორია დამუშავებული იყო მ. პონიატოვსკის მიერ. თავის წიგნში “იმედის არჩევა” ის წერს იმის შესახებ, რომ კაცობრიობა მალე შეაბიჯებს ახალ ეპოქაში - მეცნიერული ცივილიზაციის ეპოქაში. ამიტომ აუცილებელია, რომ “თანამედროვე სახელმწიფოს პოლიტიკურმა აპარატმა დაამუშავოს მეთოდები და ინსტიტუტები, რომლებსაც ექნებათ მომავლის პრობლემების გადაწყვეტის უნარი”.

მ. პონიატოვსკი ცდილობს დაამტკიცოს, რომ სამეცნიერო ტექნიკურ რევოლუციას შეუძლია დიდი გავლენა მოახდინოს პოლიტიკაზე და სახელმწიფო მართვაზე: “ძალაუფლება, რომელიც ტრადიციულად ეყრდნობოდა მემკვიდრეობით ან არჩევითობის უფლებას, დაკავშირებულია მეცნიერულ საზოგადოებაში ცოდნასთან, რომელიც პოტენციალურად წარმოადგენს საზოგადოებრივს და განზოგადებულს. აქედან გამომდინარეობს, რომ იერარქია მუდმივად ხდება სადავო, ვინაიდან ის ეყრდნობა არამუდმივ, არამყარ და მუდმივად განახლებად ცოდნას”.

ამავე დროს ავტორს სადავოდ არ მიაჩნია სახელმწიფოში მართვის ორგანიზაციის აუცილებლობა იერარქიული პრინციპით: “იერარქია აუცილებელია ინდივიდების პოზიციური თავისუფლების ახალი საშუალებებით უზრუნველყოფისათვის და პირადი მოღვაწეობის განვითარებისათვის. მას აქვს აზრი ყველა დონეზე: სახელმწიფო, ადგილობრივი ორგანოები, ასოციაციები და ა. შ. მოქალაქეების მონაწილეობა მართვაში იერარქიის ყველა დონეზე უზრუნველყოფს ამ საზოგადოებას სტაბილურობით და კეთილდღეობით.” მ. პონიატოვსკის აზრით სახელმწიფომ უნდა დაუთმოს თავისი პრეროგატივების ნაწილი კომპეტენტურ ორგანოებს და ორგანიზაციებს. მაგალითად, ენერგეტიკის ან ტრანსპორტის საკითხები შეიძლება რეგულირებული იყოს პალატის მიერ, რომელიც ნაწილობრივ შედგება არჩეული წარმომადგენლებისაგან და ნაწილობრივ სახელმწიფოს მიერ დანიშნული პიროვნებებისაგან. ამ პალატას, ავტორის აზრით, უნდა მიენიჭოს პარლამენტის მესამე პალატის სტატუსი. მ. პონიატოვსკი ასევე გულისხმობს, რომ გადაწყვეტილებების დიდი რიცხვი, რომელსაც იღებს სახელმწიფო, შეიძლება მიღებული იყოს დეპარტამენტების დონეზე.

ავტორი მეტად კრიტიკულად აფასებს თანამედროვე ფრანგული ადმინისტრაციის მოღვაწეობას: ”მას მუდმივად აქვს მთავრობის შეცვლის ტენდენცია, როდესაც სინამდვილეში ის უნდა ემსახუროს მას, ანუ მოქალაქეებს”. ამიტომ მ. პონიატოვსკი სთავაზობს, რომ საზოგადოებრივი საქმეების ხელმძღვანელობა მკვეთრად დაიყოს სამ დონედ: პოლიტიკა (რა უნდა გაკეთდეს და რატომ), შესრულება (როგორ უნდა გაკეთდეს და რის დახმარებით), ადმინისტრირება (დამხმარე საშუალებები).

როგორც ვხედავთ ადმინისტრაციას ავტორი ანიჭებს ყველაზე უმნიშვნელო როლს თანამედროვე სახელმწიფოში. ეს პროექტი ძალიან შორსაა რეალობიდან, ვინაიდან სინამდვილეში ადმინისტრაციის როლს სახელმწიფო მართვაში აქვს ზრდისადმი ტენდენცია. ეჭვს იწვევს ასევე პალატების გაზრდის შესახებ წინადადება, თუ მართვის თითოეული დარგი წარმოდგენილი იქნება ცალკე პალატით, მაშინ ძნელი წარმოსადგენია ძალაუფლების ამ ორგანოს ზომები.

უფრო რეალისტურად გამოიყურება ცნობილი ფრანგი ფილოსოფოსის ალენის კონცეფცია. თავის ნაშრომში “რადიკალების დოქტრინის ელემენტები” ის აკეთებს საფრანგეთში ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ანალიზს. ის ხაზს უსვამს, რომ თანამედროვე სახელმწიფოში ნამდვილი ძალაუფლება აქვთ არა პოლიტიკურ მოღვაწეებს, არამედ მაღალი თანამდებობის ჩინოვნიკებს მართვის აპარატიდან. ფინანსთა სამინისტროს მთავარი სამმართველოების უფროსები, თავდაცვის უმაღლესი



საბჭოს წევრები და ელჩები – საფრანგეთში ნამდვილი ძალაუფლების მქონენი არიან.

ალენი დიდად აფასებს ფრანგი ბიუროკრატების კომპეტენტურობას. სახელმწიფო სამსახურში მისაღებად ჩატარებული კონკურსი თხოულობს მომზადების მაღალ ხარისხს, კომისია ირჩევს მხოლოდ საუკეთესოებს. მაგრამ აფასებს რა მათ ცოდნას, შემდეგ ალენი ხატავს სურათს ყოველგვარი შეწყნარების გარეშე. ის კონსტანტირებს, რომ ბიუროკრატები ქმნიან ერთიან ჯგუფს, ჩაკეტილ საზოგადოებას. მათი შემაერთებელი სოლიდარობა მიმართულია მიღებული მდგომარეობისა და პრივილეგიების შესანარჩუნებლად, ამას ემატება ის გარემოება, რომ გარემო, შესრულებული სამუშაოს ხასიათი, ადამიანთა წრე, რომლებთანაც უხდებათ ურთიერთობა, მათში ავითარებს რიგ მახასიათებელ თვისებებს: უკიდურესი სიფრთხილე, საიდუმლოებისაკენ მიდრეკილება, სკეპტიციზმი, გესლიანობა, განწყობა ინტრიგებისადმი, აგებული დამოკიდებულება ადამიანებისადმი.

ალენი გმობს აპარატს უძრაობისათვის, არაეფექტურობისათვის და საშუალებების დანაწევრებისათვის. ის თავს ესხმის უფროსებს, რომლებიც არც უყურებენ ისე აწერენ ხელს დოკუმენტებს, კონტროლიორებს, რომლებიც არ ახორციელებენ კონტროლს. ყველაფერი ეს ძვირად უჯდება გადამხდელს, რომელთა ინტერესებს ალენი იცავს. ფილოსოფოსი აღმფოთებით წერს სახელმწიფო აპარატში ურთიერთთავებობის შესახებ: ბიუროკრატები ყოველთვის იცავენ ერთმანეთს ყოველგვარი სანქციებისაგან ცუდად შესრულებული სამუშაოს გამო. ასიგნირების გადახარჯვები, ცუდად დამუშავებული სახელმწიფო პროგრამები, დაუდევრობები სამუშაოს არშესრულება ვადაში – ყველაფერი ეს გულმოდგინედ არის დაფარული უცხო თვალისათვის.

განსაკუთრებით ყურადღებას ალენი ამახვილებს ბიუროკრატიული აპარატის სათავეში მდგომი პირების მიერ ძალაუფლების გადამეტებაზე. ჩინოვნიკები ცდილობენ გააფართოვონ უფლებამოსილების სფერო, იყენებენ თავის პროფესიონალურ კომპეტენტურობას თავიანთი გავლენის გააძლიერებლად და საკუთარი ინტერესების დასაცავად. პასუხისმგებელი თანამდებობის პირები ქმნიან პრივილეგიურულ ელიტას, რომლის აბსოლიტური ძალაუფლება ხელს უშლის დემოკრატიული პრინციპების გატარებას.

ალენი აკრიტიკებს რა დაუნდობლად ბიუროკრატias, ის ამავე დროს არ მოუწოდებს ანარქიისკენ და ხელისუფლებისადმი დამოურჩილებაზე. მისი შეხედულებით, მოქალაქეებმა უნდა აღიარონ ძალაუფლების აუცილებლობა, დაემორჩილონ მას. მაგრამ ფილოსოფოსი წინააღმდეგია

ძალაუფლების მიმართ პასიური დამოკიდებულების, მისი აზრით მოქალაქეებმა ყველაფერი უნდა გააკეთონ, რაც მათზეა დამოკიდებული, რომ შეაკავონ მართვის აპარატის დესპოტიზმი. ამ მიზნით მათ უშუალოდ ან თავის ამორჩეულების საშუალებით უნდა განახორციელონ ყოველმხრივი კონტროლი მიუროკრატიაზე.

აღენის აზრით, ხმის მიცემა არჩევნებზე – ეს უფრო არა კანონმდებლების, არამედ სახელმწიფო აპარატში “კონტროლიორების” დელეგატად არჩევაა, რომლებსაც ექნებათ უნარი შეასრულონ ამომრჩევლების მოთხოვნები და სურვილები, მოახდინონ მართვის ორგანოების აქტების გულმოდგინე შემოწმება. მისი აზრით ცენზორები შეიძლება იყვნენ ასევე მინისტრები. ფილოსოფოსი ამტკიცებს, რომ თანამედროვე მინისტრი არ არის აუცილებელი იყოს სპეციალისტი მართვის შესაბამის სფეროში. მთავარია, რომ მას ჰქონდეს მუდმივი სურვილი ეფექტურად წინ აღუდგეს ბიუროკრატიის მიერ ძალაუფლების გადაბეჭებას. თავის მხრივ მინისტრებზე კონტროლი უნდა განახორციელონ პარლამენტარებმა და განსაკუთრებით სამინისტროებსა და უწყებების განსაზღვრულ ჯგუფებზე პარლამენტის საბიუჯეტო კომისიის წევრებმა. მისი აზრით, პარლამენტარებმა თვალყური უნდა ადევნონ ასევე ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების მოქმედებს. აღენი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს წერილობით მოთხოვნებს - დეპუტატის წერილი მიუთითებს მის პირდაპირ დაინტერესებაზე; შეიცავს გარკვეულ საშიშროებას ჩინოვიციკსათვის, რომელმაც შეიძლება ფეხზე დააყენოს მთელი ბიურო მის წინააღმდეგ, ის თხოულობს პასუხს.

ამრიგად, ბიუროკრატიის მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების საწინააღმდეგო ერთადერთ ეფექტურ საშუალებად აღენი თვლის კონტროლის ეფექტური სისტემის შექმნას ამომრჩევლების, პარლამენტის, მინისტრების მხრიდან.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ბიჰევიორულ კონცეფციებს შორის უნდა აღინიშნოს მ. კროზიეს ნაშრომი “ბიუროკრატიის ფუნქციონირების ორგანიზაციის თანამედროვე სისტემებში ბიუროკრატიული ტენდენციების გამოკვლევა და მათი კავშირი საფრანგეთში სოციალურ-კულტურულ სისტემასთან”. მ. კროზიე განიხილავს ორგანიზაციის ფუნქციონირების კანონზომიერებებს, როგორც ფსიქოლოგიური კანონზომიერებების პროექციებს. ორგანიზაციის სტრუქტურას ის განიხილავს როგორც პიროვნებათშორისო ურთიერთობების ბადეს, ხოლო მის წევრებს შორის ფუნქციონალურ დამოკიდებულებას - როგორც მათი ურთიერთფსიქოლოგიური განწყობილების სისტემის რაიმე წარმოებულს.

თანამშრომელთა მისწრაფება უსაფრთხოების მიღწევისათვის მ. კროზიეს იმდენად მნიშვნელოვნად ეჩვენება, რომ ის ამაში ხედავს ბიუროკრატიული სისტემის ერთ-ერთ ძირითად ელემენტს. მისი აზრით ადამიანებს აქვთ მიდრეკილება ბიუროკრატიული ორგანიზაციებისადმი, ვინაიდან სწორედ იქ პოულობენ დამოუკიდებლობის და უსაფრთხოების ხელსაყრელ შეთავსებას. ნორმები და წესები უზრუნველყოფს ადამიანებისათვის დაცვას, ხოლო ბიუროკრატიული სისტემა მთლიანობაში შეიძლება განხილულ იქნეს როგორც დაცვითი სტრუქტურა, რომელიც აუცილებელია ინდივიდისათვის მის წინაშე მდგომი პრობლემებისაგან თავის დასაცავად.

უსაფრთხოებისადმი მისწრაფების გარდა მ. კრუზიე ასახელებს კიდევ რამდენიმე მოტივს, რომლებიც განსაზღვრავენ მოსამსახურეთა ქცევას მართვის სისტემაში. მისი აზრით თითოეული ჩინოვნიკი ისწრაფის გააფართოვოს თავისი უფლებამოსილებანი, შრომის ინტენსივობის განსაზღვრული დონის დარღვევის გარეშე. მ. კრუზიეს მიერ ჩატარებულმა ემპირიულმა გამოკვლევებმა აჩვენა, რომ სახელმწიფო მოხელეებისათვის პირველ ადგილზე დგას არა ხელფასებისა და პრემიების გაზრდა, არამედ მისწრაფება დატვირთვის შემცირებისაკენ პერსონალის გაზრდის გზით. მოსამსახურეების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მოტივს წარმოადგენს კარგ პირობებში (სამუშაო ოთახი, მოწყობილობა) და მოთხოვნილება კარგი (ხელსაყრელი) ფსიქოლოგიური კლიმატისათვის მუშაობის დროს. მ. კროზიე თვლის პრინციპიალურად მნიშვნელოვნად ყველა ზევით ჩამოთვლილ მოტივებს, ვინაიდან სწორედ ისინი აგულიანებენ მოსამსახურეებს მოქმედებისადმი და ცხადია მათ მოყავთ მოძრაობაში მთელი ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის სისტემა.

ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი მართვის ფრანგული სკოლის ანალიზი არ იქნება სრული საფრანგეთის ყოფილი პრეზიდენტის ფისკარ დ'ესტენის წიგნის “ფრანგული დემოკრატია” მოხსენიების გარეშე. ის აყენებს “სოციალურ სახელმწიფოს” საკუთარ კონცეფციას, ხაზს უსვამს რა იმას, რომ თანამედროვე საზოგადოებამ უნდა უზრუნველყოს ყველა მისი წევრი კონკრეტული შესაძლებლობებით მიაღწიოს მინიმალურ შეძლებას, ერთგვარ სოციალურ შეძლებას.” ამყარებს რა იმედს ინდივიდუალიზმზე, კერძო ინიციატივაზე, კერძო საკუთრების ხელშეუხებლობაზე და პოლიტიკური ცხოვრების პლურალიზმზე, ფისკარ დ'ესტენი თვლის მათ სახელმწიფო და საზოგადოებრივი განვითარების წარმატების ძირითად საწინდრად. მის მიერ ჩამოყალიბებული სახელმწიფო მართვის ძირითადი პრინციპებია: “სახელმწიფოში ძალაუფლების პლურალიზმი იძლევა თავისუფლების გარანტიას, თავისუფლება არ უნდა იყოს ანარქია,

ასევე ძალაუფლების დანაწილებამ არ უნდა გამოიწვიოს ხელისუფლების უძლეურება. დემოკრატიის პროგრესი არ უნდა გადაიზარდოს უწესრიგობაში, პირიქით, უნდა გამოიწვიოს წონასწორობის უმაღლესი ფორმა: თავისუფლებისა და პასუხისმგებლობის პირობებში წესრიგის წონასწორობა”.

უკანასკნელ ათწლეულებში შეინიშნება საფრანგეთის მმართველი წრეების პოლიტიკური რეფორმატორობის გამოცოცხლება და პოლიტიკური ლიდერების მიერ ახალი თეორიული კონცეფციების მოძიება, რაც გამოწვეულია ისეთი ფაქტორებით, როგორცაა პოლიტიკური არასტაბილურობა, პოლიტიკური და სახელმწიფო სისტემის გაგრძელებული კრიზისი, რომლებსაც მოაქვთ სახელმწიფოსათვის ხანგრძლივი უარყოფითი შედეგები.

## ლიტერატურა

1. ჭიჭინაძე ვ. სახელმწიფო და მართვა. თბილისი, მოდესტა, 1999.
2. Абрамов Ю.И. Партии и исполнительная власть в США (70-80 гг.). М., Политиздат, 1990.
3. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. Киев, Наукова думка, 1996.
4. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., Юридическая литература. 1990.
5. Василенко И.А. Административно-государственное управление как наука. Социологические исследования. 1994. № 4. С. 98-106.
6. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., Логос, 1998.
7. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление. Учебник. М., Гардарики, 2005.
8. Вебер М. Политика как призвание и профессия. Избр. Произведения. М., Прогресс, 1990.
9. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М., Прогресс, 1984.
10. Государственная служба основных капиталистических стран. Под ред. В.В. Песчанского. М., Наука, 1987.
11. Государственно-административная деятельность во второй десятилетия развития ООН. Нью-Йорк, 1971.
12. Государственное регулирование Экономики. Под ред. Т.Г. Морозовой. М., ЮНИТИ, 2001.
13. Гурней Б. Введение в науку управления. Пер. с франц. М., Прогресс, 1989.
14. Демишель С.Ю. Институты и власть во Франции. М., Прогресс, 1987.
15. Дизель П.М., Раньян У.М. Поведение человека в организации. Пер. с англ. М., 1993.
16. Ковалевский С. Научные основы административного управления. Пер. с пол. М., Прогресс, 1979.
17. Крамилин В.В. социально-психологические механизмы политической власти. Л., Наука, 1991.
18. Крылова Н.С. Английское государство. М., Наука, 1981.
19. Крылова Н.С. Аппарат государственного управления современной Франции. М., Наука, 1982.

20. Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. Пер. с англ. М., Прогресс, 1981.
21. Любимов Л. Как действует федеральная власть в США. Свободная мысль. 1981, № 18. С. 98-102.
22. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. Пер. с англ. М., Дело, 1993.
23. Мешков П.Я. Бюрократизм и бюрократия в системе социально-политических отношений. Социально-политические науки. 1992, № 1. С. 34-41.
24. Мишин А.А. Центральные органы власти буржуазных государств. М., Изд-во МГУ, 1982.
25. Оболенский А.В. Человек и государственное управление. М., Наука, 1987.
26. Первоочередные задачи в области государственно-административной деятельности и финансирования в 80-е годы (Департамент по экономическим и социальным проблемам ООН). Нью-Йорк, 1982.
27. Политическая система Великобритании. Под ред. В.В. Песчанского. М., Юридическая литература, 1984.
28. Розенбаум Ю.А. Подготовка управленческих кадров: социально-правовые вопросы. М., Наука, 1991.
29. Селиванов В.Н. Государственный механизм управления США в условиях общего кризиса капитализма. Киев. ун-т, 1993.
30. Сэмпсон А. Новая анатомия Британии. М., Прогресс, 1985.
31. Тарасова Н.Н. Государственные работники США. М., Наука, 1992.
32. Тихонов Р.Е. От замысла – к воплощению: о подготовке кадров государственного управления. М., Наука, 1992.
33. Трапезников В.А. Управление и научно-технический прогресс. М., Мысль, 1987.
34. Управление персоналом организации. Под ред. А.Я. Кибанова. М., ИНФРА-М, 1997.
35. Управленческие процедуры. Под ред. Б.Н. Лазарева. М., Наука, 1992.
36. Файоль А., Эмерсон Г., Тейлор Ф., Форд Г. Управление – это наука и искусство. М., Республика, 1992.
37. Чичинадзе В.К. Введение в теорию систем административного управления и организации. Тбилиси, Изд-во Тбилиского университета, 1988.
38. Administration as service. The public as client. Organisation for economic cooperation and development. Paris, 1987.

39. American Public Administration: Past, present, Future. Ed. by F.C. Moser. The Univ. of Alabama Press, 1975.
40. An Outline of American Government. Ed. by Glinck. USIA. 1990.
41. Avril P. Le gouvernement de la France. Paris, Ed. Univ., 1969.
42. Beer S. Diagnosing the System for Organizations. Chichester, 1985.
43. Berlin J. Four Essays an Liberty. L., Oxford Univ. Press, 1989.
44. Carter St., Frost M. Environmental Managemenet and Local Government. Wash., 1984.
45. Easton D. Behaviouralism. Contemporary Political Analysis. N. Y., L., 1967.
46. Falco M. Truth and Meaning in Political Science. An Introduction to Political Inquary. Columbus (Ohio), 1973.
47. Gehlen A. Die Seel un technischen Zeitalter. Sozialpsychologische Probleme in der industriellen Gesellschaft. Hamburg, 1987.
48. Gregoire R. The French Civil Service. Brussels, 1974.
49. Greenwood J., Wilson D. Public Administration of Britain. Winchester, 1984.
50. Kavanagh D. Crisis, Charisma and British Political Leadership: Winston Churchill as the Outside. L., Beverly Hills, 1974.
51. Marahall Dimock. Philisophy of Administration. N. Y., 1978.
52. McGregor D. From Human Side of Enterprise. McGraw-Hill Book Company, 1960.
53. Nigro F., Nigro L. Modern Public Administration. N. Y., 1970.
54. Roskin M., Cord R., Johns I. Introducing Political Science. N. Y., 1982.
55. Schmid G., Treiber H. Burokratie und Politik: Zur Struktur und Funktion der Ministeralburokratie in der Bunderrepublik Deutschland. Munchen, Fink, 1975.
56. Sharkansky I. Public Administration: Agencies, Policies and Politics. N. Y., San Francisco, 1982.
57. Truman D. The Governmental Progress. Political Interests and Public Opinion. N., Y., Knoft, 1974.
58. Walker D.B. The Changing Dynamics of Federal Aid to Cities. Wash., 1981.
59. Weber M. The theory of Social and Economic Organisation. N.Y., Oxford Univ. Press, 1946.
60. Weber W. Spannungen und Krafte im Westdeutschen Verfassungssystem. Humbolt, 1970.