

დისკრეციული უფლებამოსილების პრინციპები მართვის
ბიუროკრატიულ სისტემაში

DISCRETIONARY POWERS PRINCIPLES BUREAUCRATIC
MANAGEMENT SYSTEM

სატია გორგილაძე

საჯარო სამართლის მაგისტრი

KHATIA GORGILADZDE

Master of public law

ანოტაცია

სტატიაში განხილულია მართვის ბიუროკრატიული სისტემის არსი და მნიშვნელობა, მისი დადებითი ეფექტები. განხილულია ბიუროკრატიული სისტემის ვებერისეული შეხედულებები იმის თაობაზე, რომ ბიუროკრატიული სისტემა წარმოადგენს მართვის უნივერსალურ პრინციპებს. ასევე, გამახვილებულია ყურადღება იმ საინტერესო მიმართულებაზე, რომ მართვის სისტემურობისა და დადგენილი წესების მიუხედავად ბიუროკრატია ახასიათებს ე.წ. „გაურკვეველი ზონა“, ანუ დისკრეციული უფლებამოსილება, რაც გადაწყვეტილების მიმღებს (მმართველს) აძლევს იმ ალტერნატივის საშუალებას, რაც ყველაზე უფრო მისაღებია. მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ დისკრეციული უფლებამოსილება სახელისუფლებო ურთიერთობების ფუნქციონირების უნივერსალურ პრინციპს წარმოადგენს. მხოლოდ მაშინ როცა მმართველის მიერ მიღებული არჩევანი გამომდინარეობს საჯარო ინტერესებიდან.

საკვანძო სიტყვები: დისკრეციული უფლებამოსილება, ბიუროკრატია, იერარქიული სისტემა, საჯარო ინტერესი, უფლებამოსილი ორგანო

Abstract

The article deals with the management of the bureaucratic system of the essence and meaning, Its positive effects. Webber's bureaucratic system is discussed in view of The bureaucratic system of management of the universal principles.

Also, Attention is drawn to the interesting aspects of the The management and systematic set of rules regardless of the bureaucracy is characterized by the so-called, "Uncertain zone" or discretionary powers, As a decision-maker (the manager) to the alternative method, Which are more convenient. Views on, That the discretionary power of the universal principle of operation of the power relationship. Only when the manager's choice is due to the public interest.

Keywords: Discretionary powers, Bureaucracy, Hierarchical system, The public interest, Responsible institution

20 საუკუნის დასაწყისში მაქს ვებერმა შეიმუშავა რაციონალური ბიუროკრატის, როგორც თანამედროვე ორგანიზაციის მართვის ფუნდამენტალური კონცეფცია. აღნიშნული კონცეფცია დაუპირისპირდა პატრიარქალურ, შუასაუკუნოვან ადმინისტრაციას, სადაც რიგითი ადამიანისთვის შეუძლებელი იყო სამართლის ძიება, არ არსებობდა საქმეების განხილვის ვადები, საქმის წარმოების სისტემურობა, არ იყო გამიჯნული უფლებები თანამდებობრივ იერარქიებს შორის, ბუნდოვანი იყო ქვეუწყებების საქმიანობა. მართალია, მართვის ბიუროკრატიული და მოხერხებულები იყო. შესაძ-

ლებელი იყო პირადი კონტაქტის დამყარება ოფიციალურ პირებთან, რათა მოეგვარებინა თავისი პრობლემა. მათ შორის ყალიბდებოდა თბილი, მეგობრული ურთიერთობები. მაგრამ ასეთ ურთიერთობებში ნაკლოვანები უფრო მეტი იყო.

მაქს ვებერის ბიუროკრატის თეორიამ მე-20 საუკუნეში დიდი გავლენა მოახდინა ზოგადად მართვის სისტემების განვითარებაზე. ბევრი მეცნიერი, მე-20 საუკუნის 40-50 წლებიდან ფორმალური ორგანიზაციების შესწავლისა და ემპირიული კვლევების განხორციელების დროს მიმართავდნენ ვებერის ბიუროკრატის მოდელს.

ვებერსეული რაციონალური ბიუროკრატია ხასიათდება როგორც ლეგალური ბატონობის (გავლენის) პროცესი. ამ ტიპის ბატონობის განმასხვავებელი ელემენტს წარმოადგენს ფორმალური წესების სისტემის არსებობა, რომელიც არეგულირებს მართველის (ადმინისტრაციული) პერსონალის საქმიანობას. აღნიშნული ფორმალური წესები შესაძლოა შეიცვალოს მიღებული პროცედურების შესაბამისად. როგორც ვებერი აღნიშნავდა "გადაძვევები ჩვენი ტერმინოლოგიისთვის არ ის რომ დამორჩილება ესეა ეფუძნება არა რწმენას, ქარიზმატული ლიდერის ერთგულენას, გმირს და ა.შ., არამედ" სამსახურებრივ მოვალეობას, რომელიც განსაზღვრულია რაციონალურად დაწესებული ნორმებით (კანონებით, წესებით...). მაშასადამე, ბატონობის ლეგიტიმურობა გამოიხატება საყოველთაო, კორექტულად ჩამოყალიბებული და აღიარებული წესებში".

მკვებერმა გამოყო "იდეალური ტიპის", ბიუროკრატული ტიპის", ბიუროკრატული მოდელის რამდენიმე თვისება:

შრომის მკაფიოდ გამოხატული დანაწილება, რაც უზრუნველყოფს თანამდებობაზე მაღალი კვალიფიკაციის მქონე სპეციალისტების გამოჩენას;

მართვის დონეების იერარქია, რომლის დროსაც ყოველი ქვედა დონე კონტროლდება ზედა დონის მიერ ექვემდებარება მას;

განზოგადებული ფორმალური წესებისა და სტანდარტების სისტემის შექმნა, რაც უზრუნველყოფს თანამშრომელთა მიერ მოვალეობების შესრულების ერთგვაროვნებას და სხვადასხვა ამოცანის კოორდინაციას;

თანამშრომელთა სამუშაოზე მიღება კვალიფიკაციურ მოთხოვნებთან მკაცრი შესაბამისობის პირობებში. მუშაკთა დაცვა სამუშაოდან თვითნებური განთავისუფლებისაგან;

საჯარო კანცელარიის არსებობა, სადაც მოთავსებულია ორგანიზაციის წერილობითი დოკუმენტი;

ადმინისტრაციული პირების მომზადების ოფიციალური პროცედურა. შტატის თანამშრომლების არსებობა, რომლებსათვის ორგანიზაციაში სამუშაო წარმოადგენს მთავარ საქმიანობას (პროფესიული კომპეტენციაზე დამყარებული კარიერული ზრდა);

ერთიანი პოლიტიკა უფლება მოვალეობის სფეროში. დამორჩილება ფორმალურ წესებს და არა პირს, რომელსაც გააჩნია ძალაუფლება;

ლოალობა დადგენილი წესების მიმართ.

ბიუროკრატული ორგანიზაციები, რომლებიც მეტ-ნაკლებად უახლოვდებიან მართვის სრულყოფილ ტიპს, შესაძლებელია ვიპოვოთ თანამედროვე საზოგადოების სხვადასხვა სფეროში: სახელმწიფო მართვის აპარატში, პოლიტიკურ პარტიებში, სასწავლო დაწესებულებებში, სამხედრო სფეროში და ა.შ.

ბიუროკრატია ორგანიზაციის განრცელება დაკავშირებულია უპირველესყოფლისა იმაზე, რომ ის არის

უფრო ეფექტური, ვიდრე ნებისმიერი მართვის სხვა ფორმა. ყველაფერი ეს ხდის ბიუროკრატიას შეუცვლელ ელემენტად თანამედროვე საზოგადოებაში.

ორგანიზაციის თანამედროვე ფორმების განვითარება, როგორც თვლის ვებერი, პრაქტიკულად ემთხვევა ბიუროკრატული მართვის განვითარებას.

განვითარების უპირატესობა სხვა მართვის ფორმებთან განისაზღვრება იმით, რომ ის გამოდის როგორც სპეციალური ცოდნის მატარებელი, რომელიც საჭიროა ნებისმიერი მსხვილი საწარმოს ნორმალური ფუნქციონირებისთვის.

მიუხედავად საყოველთაოდ მიღებული აზრისა, რომ ბიუროკრატია ექვემდებარება მხოლოდ დადგენილ წესებსა და ნორმებს, თანამედროვე ეტაპზე პრაქტიკამ ჩვენა და მეცნიერთა შეხედულებებიც ადასტურებს, რომ ბიუროკრატულ სისტემას ახასიათებს ასევე უკვე ჩამოყალიბებული და დამკვიდრებული წესების არაფორმალურად-პირადი შეხედულებისამებრ გამოყენების შესაძლებლობა. მიშელ [4, გვ. 9-15]. ბიუროკრატია განიხილავს, არამხოლოდ როგორც ორგანიზაციის სპეციფიკურ ნიშანს, არამედ სამუშაოს შესრულების აუცილებელ პირობას. მისი შეხედულებით ბიუროკრატია ეს არის სახელმწიფო ორგანიზაციის ტიპი და საზოგადოებრივი ცხოვრების სტილი, რაც განსაზღვრავს საზოგადოების განვითარების დინამიურობასა და მოდერნიზაციის პროცესს. ორგანიზაციის ბიუროკრატული სისტემის რაციონალური სისტემის დარღვევა ანუ დისფუნქციის გაანალიზებისათვის მიშელ კროზე გვთავაზობს დისკრეციული უფლებამოსილების ცნებას, რაც გულისხმობს, რომ ნებისმიერ ორგანიზაციას თავისი ფორმალური მმართველობის არსებობისათვის გააჩნია ე.წ. „გაურკვეველი ზონა“ რასაც როგორც ორგანიზაციის ხელმძღვანელი, ასევე მისი წევრები ხშირ შემთხვევაში იყენებენ საკუთარი თავის რეალიზებისა და პირადი ინტერესების დაკმაყოფილებისათვის.

კროზე ე.წ. „გაურკვეველობის ზონას“ ანუ დისკრეციულ უფლებამოსილებას მიაკუთვნებს:

ექსპერტულ ცოდნასა და გამოცდილებას;

დამოკიდებულებებს და ურთიერთობებს ორგანიზაციაში;

კონტროლის ინფორმაციასა და საკომუნიკაციო ქსელზე;

საერთო და საორგანიზაციო წესებს;

დისკრეციული უფლებამოსილების მაგალითები:

ხელმძღვანელის თანაშემწის უფლებამოსილება (საოველთაოდ აღიარებული მაღალი შესაძლებლობები, სტატუსი და უნარი მოახდინოს გავლენა ხელმძღვანელზე);

ავტორიტეტი და საუკეთესო რჩევის შესაძლებლობები, რითაც ხდება გავლენა მომუშავეებთან;

სამეცნიერო ორგანიზაციაში სიტუაციის განვითარებაზე ავტორიტეტის აკადემიური გავლენა.

დისკრეციული უფლებამოსილება ეს არის სახელისუფლო ურთიერთობების ფუნქციონირე-

ბის უნივერსალური პრინციპითაა (სამინისტროები ქვედანაყოფები) დიდწილად საკუთარი შეხედულებებისამებრ იყენებენ მათ ხელთ არსებულ მთლიან რესურსს [3.გვ.,165].

თანამედროვე ეტაპზე, დისკრეციული უფლებამოსილება ექვემდებარება ოფიციალურად დადგენილ ნორმებს და მას განსაზღვრავს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის „ღ“ ქვეპუნქტი, რომლის თანახმადაც დისკრეციულობა არის უფლებამოსილება, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ან თანამდებობის პირს ანიჭებს თავისუფლებას, საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვის საფუძველზე კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ერთ-ერთი ყველაზე უფრო მისაღები გადაწყვეტილება.

დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭება ემსახურება, პირველ რიგში, სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების მიზანს. ხშირ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო შესაძლოა ღონისძიებებიდან იყენებს იმას, რომელიც ნაკლები ზიანის მომტანია კონკრეტული პირისათვის და იღებს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში განსხვავებულ გადაწყვეტილებას ფაქტების ობიექტურად და ყურადღებით შესწავლის საფუძველზე.

დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება საჯარო და კერძო ინტერესების პროპორციულობის პრინციპს.

ცალკე აღებული რომელიმე ინტერესისათვის უპირატესობის მინიჭება დაუშვებელია. საჯარო ინტერესებისგათვალისწინებით გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით პირის კანონით დაცული უფლებებისა და ინტერესებისათვის მიყენებულ სიკეთეს, გამოყენებულ უნდა იქნას პირის კანონიერი უფლებისთვის ყველაზე

ნაკლები ზიანის მიმყენებელი საშუალება. არჩეულმა ღონისძიებამ არ შეიძლება გამოიწვიოს პირის კანონიერი უფლებისა და ინტერესების დაუსაბუთებელი შეზღუდვა, ანუ მიზნის მიღწევის საშუალება უნდა შეესაბამებოდეს მიზანს, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანო არ უწევს ანგარიშს კანონმდებლის მიერ მისთვის მინიჭებული მოქმედების თავისუფალ სივრცეს, მის მიერ განხორციელებული მოქმედება უკანონოა და სახეზე გვაქვს შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში, რომელიც ძირითადად სამ შემთხვევაში დგება:

ადმინისტრაციული ორგანო არ იყენებს მისთვის მინიჭებულ დისკრეციულ უფლებამოსილებას, ის უშვებს შეცდომას და მის მიერ განხორციელებული ღონისძიება ხდება უკანონო;

ადმინისტრაციული ორგანო სცილდება მისი დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებს და ახორციელებს ისეთი ღონისძიებას, რომელიც კანონით არ არის გათვალისწინებული. სახეზეა უკანონო მმართველობითი საქმიანობა;

ადმინისტრაციული ორგანო ანგარიშს არ უწევს კანონის მიზნებს და არ იყენებს მისთვის მინიჭებულ დისკრეციულ უფლებამოსილებას იმ მიზნისთვის, რაც კანონმდებელმა მასში ჩადო. სახეზეა უკანონო მმართველობითი საქმიანობა-შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში [1.გვ., 3-9].

აქედან გამომდინარე, დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების მართლზომიერება ხშირად წარმოადგენს საკამათო საკითხს ბიუროკრატიული აპარატში მართვის პროცესების განხორციელებასა და ისეთი გადაწყვეტილებების მიღებაში, რაც საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარეობს და ამავედროულად იცავს ფიზიკური პირის უფლებებს.

ლიტერატურა/REFERENCES

- 1 რ. სულამანიძე, დისკრეციული უფლებამოსილება, სამოქალაქო ჩართულობის ცენტრი. თბ., 2015;
- 2 Вебер М. Избранные произведения. М., 1990.с.1
- 3 Цветаева В.М. управление персоналом. Спб., 2002, с. 16
- 4 Крозье М. Современное государство - скромное государство. Свободная мысль. 1993. С. 9-15.
- 5 R. Sulamanidze, Discretionary power, Center for civil involvement Tb., 2015
- 6 Weber M. Selected works. М., 1990.с.12
- 7 Tsvetaeva V.M Staff management. St. Petersburg., 2002,с.165
- 8 Crozier M. The modern state is a modest state . Free thought. 1993. With. 9-15.