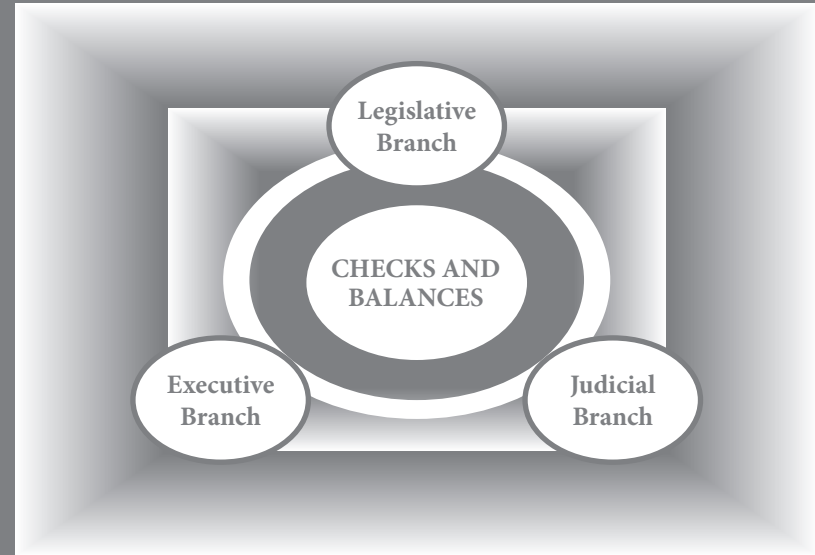


საქართველოს იუსტიციის უწყისების მიერ გამოსული წიგნების სერიის „საქართველოს იუსტიციის უწყისების მიერ გამოსული წიგნების სერიის“ ნაწილია



ძალაუფლების დანაწილება და  
„კონტროლისა და ბალანსის“  
პრინციპები საქართველოში

Separation of Powers and  
'Check and Balance'  
Principles in Georgia

ანა ჭელიძე  
თამარ ჩარკვიანი

2013

ISBN 978-9941-0-6070-0



9 789941 060700 >



შოთა რუსთაველის ეროვნულ სამეცნიერო ფონდი  
Shota Rustaveli National Science Foundation

**ანა ჭელიძე**  
**თამარ ჩარკვიანი**

**ძალაუფლების დანაწილება და  
„კონტროლისა და ბალანსის“  
პრინციპები საქართველოში**

---

**SEPARATION OF POWERS AND  
'CHECK AND BALANCE'  
PRINCIPLES IN GEORGIA**

2013

UDC (უაკ) 316.462+316.464] (479.22) ჭ-345

**ძალაუფლების დანაწილება და „კონტროლისა და ბალანსის“  
პრინციპები საქართველოში**

**SEPARATION OF POWERS AND 'CHECK AND BALANCE'  
PRINCIPLES IN GEORGIA**



აღნიშნული პროექტი განხორციელდა სსიპ – შოთა რუსთაველის ეროვნულ სამეცნიერო ფონდში მოპოვებული გრანტის (ხელშეკრულების ნომერი №12/41) მეშვეობით

The designate project has been published by the support of Shota Rustaveli National Science Foundation Grant (the grant agreement №12/41)

არაკომერციული გამოცემა. 2013 წელი.

Noncommercial edition 2013.

ავტორი:

- ანა ჭელიძე** – პროექტის ლიდერი, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი
- თამარ ჩარკვიანი** – უფროსი მკვლევარი, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი

სამეცნიერო კვლევის ასისტენტები:

**ნინო გელანტია, ანა მაკარიძე, ვერიკო ცომაია**

Author:

**Tamar Charkviani** – Research Leader, Ilia State University PhD Candidate

**Ana Chelidze** – Senior Researcher, Ilia State University PhD Candidate

Scientific Research Assistants:

**Nino Gelantia, Ana Makaridze, Veriko Tsomaia**

ISBN 978-9941-0-6070-0

**ანოტაცია:** საქართველოში მწვავედ დგას თანამედროვე დემოკრატიის ცენტრალური პრინციპების – „**კონტროლისა და ბალანსის**“ და „**ახალი სახელმწიფო მართვის**“ დანერგვის პრობლემა, რაც პირდაპირ კავშირშია დემოკრატიულ სისტემაში ძალაუფლების სულ მცირე ორი საკმარისად ძლიერი და ერთმანეთისგან დამოუკიდებელი ცენტრის არსებობასთან. სასამართლო ხელისუფლებას აღმასრულებელი შტოს ზედამხედველობის განსახორციელებლად მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები გააჩნია. ამიტომ საინტერესოა, რამდენად გავრცელებულია აღნიშნული უფლებამოსილებების განხორციელების პრაქტიკა საქართველოში. შესაბამისად კვლევის ძირითად საკითხს წარმოადგენს რამდენად ეფექტურად ახორციელებს სასამართლო ხელისუფლება აღმასრულებელი შტოს/საჯარო სამსახურის ზედამხედველობას.

წიგნის ძირითადი მიზანი სასამართლოს და აღმასრულებელი ინსტიტუტების მართვის სტრატეგიების აღწერა და კონტროლისა და ბალანსის სისტემის ანალიზია. დემოკრატიული ტრანსფორმაციის სივრცის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილია სახელმწიფო ხელისუფლების შტოებს შორის ეფექტური დამაბალანსებელი მექანიზმების შემოღება ანუ მათ უფლებათა, მოვალეობათა და პასუხისმგებლობათა რელიეფური გამოკვეთა და გამიჯვნა სახელმწიფო მართვის ყველა დონეზე. პოსტსაბჭოთა, ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფ საქართველოში „ახალი სახელმწიფო მართვა“ დგას გამოწვევის წინაშე – გარდაიქმნას ჯანსაღ კონტროლისა და ბალანსის პრინციპებზე დაფუძნებულ სისტემად ან მოძებნოს ფუნქციონირების ალტერნატიული მექანიზმები, რომლებიც შეაფერხებენ მის, როგორც ღია, დემოკრატიულ სისტემად ჩამოყალიბებას.

**Anotation:** Implementation of the main principles of modern democratic distribution of power — a new *Check and Balance system and new public management* — is vitally important. In a democratic system this is directly connected with the existence of at least two sufficiently powerful and mutually independent centers. The Judicial branch has substantial powers to supervise the Executive branch of government. Since it would be interesting to know how commonly these powers are exercised in Georgia, the main object of this research is to find how effectively the Judicial branch supervises the Executive branch of government/public service.

The main aim of the book is to describe management strategies within the Judicial and Executive branches of government, and to analyse the formation of a new 'Check and Balance' system of government. One of the most important components of democratic transformation is the introduction of effective balancing mechanisms between different branches of state government; i.e. the precise definition and identification of the rights, obligations and responsibilities at all levels of government. In Georgia, undergoing post-Soviet transformation, 'New Public Management' is facing a challenge: to be transformed into a healthy system based on Check and Balance principles, or to find alternative ways of functioning, which will hinder its development into an open, democratic system.

## სარჩევი

1. შესავალი .....	7
2. სოციოლოგიური კვლევის მეთოდოლოგია .....	12
3. დემოკრატია, დემოკრატიზაციის პროცესი და ჰიბრიდული რეჟიმები .....	19
3.1 დემოკრატიის ზოგადი თეორიები .....	22
3.2 თანამედროვე ტრანზიტოლოგიური თეორები – რეჟიმების ტრანსფორმაცია .....	30
დემოკრატიზაცია – ტალღების თეორია.....	30
პოლიტიკური რეჟიმების ტიპოლოგია – ჰიბრიდული რეჟიმები .....	36
3.3 დემოკრატიის ელიტარული მოდელები .....	48
3.4 ინსტიტუციონალიზმის ნეოპატრიმონალური ალტერნატივა .....	54
4. პოსტკომუნისტური მყვანების გამოცდილება და საქართველოს დემოკრატიის ინდექსები .....	63
4.1 „თავისუფლების სახლის“ ინდექსი.....	65
თავისუფლება მსოფლიოში.....	65
გარდამავალ ეტაპზე მყოფი ერები.....	69
4.2 ეკონომისტის ცნობათა განყოფილების დემოკრატიის ინდექსი .....	75
4.3 ფოლითი IV მონაცემთა ბაზა.....	76
5. ძალაუფლების დანაწილების თეორია და კონტროლისა და ბალანსის სისტემა .....	82
6. ძალაუფლების დანაწილების პრაქტიკა საქართველოში .....	93

7. საპაროობა და საზოგადოებრივი კონტროლის არსი – მათი გავლენა სახელმწიფოს ფუნქციონირებაზე.....	108
8. სახელმწიფო მართვის თეორია და „ახალი სახელმწიფო მართვის“ კონცეფცია .....	121
9. სასამართლო ხელისუფლების განხორციელების პრაქტიკა საქართველოში .....	138
10. სასამართლო პროცესები სახელმწიფო ორგანოების მონაწილეობით.....	143
11. 2003 წლის „ვარდების რევოლუცია“ და 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნები .....	153
12. კადრების შერჩევის და კარიერული წინსვლის კრიტერიუმები .....	161
დასკვნა .....	169
1. INTRODUCTION .....	173
2. METHODOLOGY OF THE EMPIRICAL SOCIOLOGICAL RESEARCH .....	177
3. DEMOCRATISATION PROCESS AND HYBRID REGIMES .....	183
4. FREEDOM HOUSE DEMOCRACY INDEX.....	188
5. THE SEPARATION OF POWERS THEORY – CHECK AND BALANCE SYSTEM .....	195
6. SEPARATION OF POWERS IN GEORGIA.....	197
7. JUDICIAL POWER IN GEORGIA.....	206
The State as a Party in the Administrative Court Cases .....	208
CONCLUSION .....	212
გამოყენებული ლიტერატურა და წყაროები.....	213
REFERENCES AND SOURCES .....	213

# 1. შესავალი

პოსტსაბჭოთა, ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფ ქართულ საზოგადოებაში ხდება პოლიტიკური, სოციალურ-ეკონომიკური და სამართლებრივი სისტემის, ასევე ცოდნის სისტემისა და შინაარსების შეცვლა და მათი „შეცვლა“ ახალი, ჩვენი გამოცდილებისათვის უცხო სისტემებითა და შინაარსებით; გადასვლა ტოტალიტარული საზოგადოების ტიპიდან ღია საზოგადოების, დემოკრატიის სისტემაში. ეს ვითარება, რომელსაც თან ახლავს ღირებულებათა ცვლის მტკივნეული პროცესი, ინდივიდს მნიშვნელოვანი გამოწვევის წინაშე აყენებს: ტრანსფორმირდეს და მოძებნოს გარემოსთან ადაპტაციის ახალი ფორმები.

პოსტკომუნისტური სახელმწიფოების მკვლევართა სამეცნიერო ნაშრომებში მითითებულია, რომ პოსტსაბჭოთა სახელმწიფოთა უმეტესობაში, მათ შორის საქართველოში ე.წ. „**ჰიბრიდული რეჟიმი**“ ყალიბდება, რომელიც არც ტოტალიტარულია და არც დემოკრატიული. ჰიბრიდული რეჟიმისთვის სხვადასხვა ავტორის მიერ განსხვავებული სახელებია შერჩეული: „ნახევრად დემოკრატია“, „ნახევრად კონსოლიდირებული ავტორიტარული რეჟიმი“ (Freedom House), „ნაწილობრივი დემოკრატია“ (Epstein et al.), „საარჩევნო დემოკრატია“ (Diamond), „არალიბერალური დემოკრატია“ (Zakaria), „დეფექტური დემოკრატია“ (Croissant and Merkel), „კონკურენტული ავტორიტარიზმი“ (Levitsky and Way), „ნახევრად-ავტორიტარიზმი“ (Ottaway), და „ელექტორალური ავტორიტარიზმი“ (**Schedler**).

ჰიბრიდული რეჟიმის პირობებში, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების პერსპექტივები საკმაოდ ბუნდოვანია. გარდამავალ საზოგადოებაში სხვადასხვა სისტემების ხანგრძლივ დასუსტებას თანსდევს სოციალური ინსტიტუტებისა და სოციალური პრაქტიკების ტრანსფორმაციისა და ინსტიტუციონალიზაციის აუცილებლობა. დემოკრატიული ტრანსფორმაციის სივრცის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილია სახელმწიფო ხელისუფლების შტოებს შორის (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი, სამართლო) ეფექტური დამაბალანსებელი მექანიზმების შემოღება



ანუ მათ უფლებათა, მოვალეობათა და პასუხისმგებლობათა რელიეფური გამოკვეთა და გამიჯვნა სახელმწიფო მართვის ყველა დონეზე. არანაკლებ მნიშვნელოვანია მწყობრი ინსტიტუციონალური სისტემის ჩამოყალიბება. ძლიერი საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ფორმირება გარკვეულ ჩარჩოებში მოაქცევს აღმასრულებელ ხელისუფლებას ანუ ადმინისტრაციას, რაც ხელს შეუწყობს საზოგადოების დემოკრატიზაციის პროცესებს, მათ გეგმაზომიერ განვითარებას, საზოგადოების მხრიდან პროცესების რეგულირებისა და ობიექტური კონტროლის განხორციელებას.

როგორც წესი ჰიბრიდულ რეჟიმს არ შეუძლია შექმნას მექანიზმი, რომელიც მოახერხებდა სისტემის შიგნით ძალების ბალანსირებას. თუ ამოვალთ **პლურალიზმისა და პოლიარქიის კონცეპტიდან**, დემოკრატიის მიღწევის საქმეში, გადამწყვეტი მნიშვნელობა სახელმწიფო ინსტიტუტების განვითარებას უჭირავს. მაშინ სახეზე გვაქვს დემოკრატია – არა იდეალური, არამედ რეალური. პოლიტიკური სისტემის ტრანსფორმაციის ანუ უახლოეს წლებში ჰიბრიდული რეჟიმიდან დემოკრატიაზე გადასვლა გულისხმობს ქვეყნის პოლიტიკური სისტემის პლურალიზაციასა და „პოლიარქიზაციას“ [Dahl, 1953]. დასავლელი მეცნიერები ევროპასა და აშშ-ში არსებულ პოლიტიკურ სისტემას ხშირად არა როგორც დემოკრაციას, არამედ როგორც პოლიარქიას მოიხსენიებენ. პოლიარქია პლურალიზმს ნიშნავს, როდესაც ძალაუფლება ერთ ცენტრში არაა კონცენტრირებული. აქ საუბარია დემოკრატიის რეალისტურ თეორიაზე – **„რეალ დემოკრატიაზე“** (‘Real Democracy’).

თანამედროვე სოციალურ თეორიაში კონსენსუსის საგნად შეიძლება ჩაითვალოს შემდეგი: აღმასრულებელი ხელისუფლება თავისი ბუნებით ისწრაფვის დამოუკიდებლობისა და უკონტროლობისაკენ. ამას ხელს უწყობს რიგი ფაქტორები, კერძოდ: მის მიერვე შექმნილ „ერთგულ“ ბიუროკრატიულ აპარატზე დაყრდნობა, რომელიც მოწოდებულია ძალაუფლების შენარჩუნებისათვის დაუპირისპირდეს წარმომადგენლობით ორგანოებს, გამოიყენოს ხელთარსებული ძალმომრეობის ხერხები და მეთოდები, გააყალბოს ინფორმაცია სასურველი მიზნის მისაღწევად და ბევრი სხვა.

სამართლებრივ სახელმწიფოში ქვეყნის პოლიტიკისა და კანონის ინსტიტუციონალიზაციაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება სახელმწიფო/საჯარო ინსტიტუტების ფუნქციონირებისა და მართვის მექანიზმებს. სახელმწიფო აპარატის, საჯარო სამსახურის ხარისხი დიდწილად განსაზღვრავს სახელმწიფოს ინსტიტუციონალურ პოტენციალს. საჯარო სამსახური სახელმწიფო მართვის მექანიზმის ერთ-ერთი ძირითადი ელემენტია, რადგან სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო ფუნქციების განხორციელება სწორედ მის ეფექტურ საქმიანობაზეა დამოკიდებული. საჯარო სამსახური წარმოადგენს ხელისუფლებისა და სახელმწიფოს განვითარების პოლიტიკური ხედვის დემონსტრირების უმნიშვნელოვანეს ფორმას. მის პროდუქციას უნდა წარმოადგენდეს კოლექტიური სიკეთე – თამაშის სარეთო წესები და მათი დაცვის უზრუნველყოფა.

ექსპერტთა ნაწილის მოსაზრებით: „*მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში დემოკრატიული სახელმწიფოს „სხეული“ სახელმწიფო ინსტიტუტების სახით ჩამოყალიბდა, პრობლემად რჩება ის, თუ როგორ აღიქვამენ საკუთარ თავს სახელმწიფო სტრუქტურები*“: საქართველოს მმართველობის სისტემის ნაკლოვანება აღმასრულებელი ხელისუფლების შეუზღუდაობაა, რაც გამოიხატება სასამართლო და აღმასრულებელ ინსტიტუტებს შორის „კონტროლისა და ბალანსის“ სისტემის გაუწონასწოლებაში.

საქართველოში მწვავედ დგას თანამედროვე დემოკრატიის ცენტრალური პრინციპების – „*კონტროლისა და ბალანსის*“ და „*ახალი სახელმწიფო მართვის*“ დანერგვის პრობლემა. რაც პირდაპირ კავშირშია დემოკრატიულ სისტემაში ძალაუფლების სულ მცირე ორი საკმარისად ძლიერი და ერთმანეთისგან დამოუკიდებელი ცენტრის არსებობასთან. სასამართლო ხელისუფლებას აღმასრულებელი შტოს ზედამხედველობის განსახორციელებლად მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები გააჩნია.

წიგნის ძირითადი მიზანი ძალაუფლების დანაწილების თეორიის, „*კონტროლისა და ბალანსის*“ კონცეფციის, სასამართლოს და აღმასრულებელი ინსტიტუტების მართვის სტრატეგიების აღწერა/შესწავლა და ახალი ტიპის მმართველობის ფორმის კონტროლისა

და ბალანსის სისტემის ფორმირების ხელის შეწყობი/შემშლელი ფაქტორების გამოვლენა/ანალიზია. ასევე მოცემული ემპირიული სოციოლოგიური კვლევის მიზანია შეავსოს პოსტსაბჭოთა საქართველოს სასამართლო სისტემისა და საჯრო სამსახურის კონტროლისა და ბალანსის პრინციპების შესახებ მეცნიერული ცოდნის დეფიციტი. მიუხედავად საკითხის აქტუალობისა, აღნიშნულ სფეროში პრაქტიკულად არ არსებობს ემპირიული კვლევების განხორციელების პრაქტიკა.

საქართველოში ხელისუფლების სხვადასხვა შტოებს შორის კონტროლისა და ბალანსის პრინციპების დანერგვის პროცესის მეცნიერული შესწავლა მნიშვნელოვანია ქართულ სოციოლოგიაში სოციალური ცვლილებების, მართვის და სამართლის სოციოლოგიის თემების და თეორიების უკეთ გაგებისა და ანალიზისათვის. სოციოლოგიის ამ სფეროების აქტუალიზება, საქართველოში სოციოლოგიის ამ დარგების განვითარებას შეუწყობს ხელს. სოციალური ცვლილებების, მართვის და სამართლის სოციოლოგია კი არამხოლოდ სოციოლოგიის, როგორც სოციალური მეცნიერების დარგის განვითარებისთვისაა მნიშვნელოვანი, არამედ ამ სფეროში დაწყებული ძვრები ფასეულია ინტერდისციპლინარული კვლევების მიმართულებებისათვის. იქმნება მართვის და სამართლის, როგორც ამ დარგების კვლევის ობიექტის სხვა კონტექსტში, პრიზმაში დანახვის შესაძლებლობა. იქმნება ახალი ტიპის მეცნიერული ცოდნის წარმოშობის წინაპირობა, რაც ზოგადად ბიძგს მისცემს ამ მიმართულებებში მოღვაწე მეცნიერებს შორის დებატებსა და აზრთა ურთიერთგაცვლას.

კვლევის შედეგები ღირებულია ასევე სახელმწიფოსათვის, რადგან მოხდა სასამართლოსა და საჯარო სამსახურის რეფორმირების პროცესის მიმდინარეობის შესახებ რეფლექსიური და აქტუალური ინფორმაციის მოპოვება და მასზე მეცნიერული და პრაქტიკული რეფლექსია, რაც დაენმარება საკითხით დაინტერესებულ სოციალურ აქტორებს, როგორც მკვლევარებს ასევე პოლიტიკურ აქტორებს, საჯარო სამსახურის სტრატეგიის დახვეწასა და იმპლიმენტაციაში. პროექტი მიზნად ისახავს დახმარება გაუწიოს საქარ-

თველოს სასამართლოს თანამშრომლებსა და საჯარო მოსამსახურეებს მათ სამსახურეობრივ ურთიერთობებთან დაკავშირებული პრობლემების გარკვევაში. კვლევის შედეგად მოპოვებული მონაცემები და მათი ანალიზი დაეხმარება სასამართლოს და საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელებს საჯარო სამსახურის მართვის სფეროში არსებული პრობლემების უკეთ დანახვასა და გაანალიზებაში, რათა შემდგომ გადაიდგას პრაქტიკული ნაბიჯები მათ დასაძლევად.

## 2. სოციოლოგიური კვლევის მეთოდოლოგია

სოციოლოგიური მიდგომა სასამართლო და აღმასრულებელი სისტემების შესწავლისადმი გულისხმობს შესაბამისი ინსტიტუტების განხილვას გარდამავალი/ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფი ქართული სახელმწიფოსა და საზოგადოების კონტექსტში. მოცემული კვლევის ფარგლებში კონტროლისა და ბალანსის პრინციპების ინსტიტუციონალიზაციის სოციოლოგიური შესწავლა დაეყრდნობა სისტემურ და სიტუაციურ მიდგომებს. შესაბამისად, სახელმწიფო ძალაუფლების ორი შტოს ტრანსფორმაციის პროცესის ადეკვატური გაგებისათვის, **კვლევის ამოცანებს** წარმოადგენს:

- I. დემოკრატიულ მართვის სისტემებში კონტროლისა და ბალანსის პრინციპების შესახებ სოციალურ მეცნიერებებში წარმოდგენილი თეორიული მოდელების იდენტიფიცირება და კონსტრუირება;
- II. სასამართლო და აღმასრულებელი ინსტიტუტების წარმომადგენელი სოციალური აქტორების მიერ დემოკრატიული მართვის სისტემების კონტროლისა და ბალანსის პრინციპების გაგება/ინტერპრეტაცია;
- III. სასამართლო და აღმასრულებელი ინსტიტუტების მართვის სისტემებში კონტროლისა და ბალანსის დემოკრატიულ პრინციპებზე დაფუძნებული რეალური პრაქტიკებისა და გავრცელებული პატერნების ემპირიული იდენტიფიცირება.

კვლევის სამი ძირითადი ამოცანის განხორციელებისათვის და შესასწავლი საკითხების შესახებ მაქსიმალურად სრული/ობიექტური ინფორმაციის მოპოვებისათვის შემუშავდა სოციოლოგიური კვლევის მეთოდოლოგია.

მოცემული ემპირიული სოციოლოგიური **კვლევის ობიექტს** წარმოადგენს აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების საჯარო ინსტიტუტები და მათში დასაქმებული საჯარო მოხელეები, ასევე სასამართლო პროცესის მონაწილე სხვა აქტორები.

სოციოლოგიური კვლევა ძირითადად დაეყრდნო **თვისებრივი კვლევის მეთოდებს**, თუმცა გამოყენებულია ასევე რაოდენობრივი კვლევის მეთოდიც. თვისებრივი კვლევის მეთოდები შესასწავლი საგნის სიღრმისეული ანალიზის საშუალებას იძლევა, რაც გამოიხატება პრობლემების მიზეზების დადგენის შესაძლებლობაში. თვისებრივი სოციოლოგიური კვლევა ეფუძნება ადამიანთა მცირე ჯგუფებთან მუშაობას. მისი დასკვნები გულისხმობენ პრობლემის განხილვას „შიგნიდან“ და ამ პრობლემის გადაჭრის გზების ძიებას. თავის მხრივ, რაოდენობრივი კვლევის მონაცემების ინტერპრეტაცია აღწერს არსებულ მდგომარეობას, გამოიკვეთება ძირითადი საკითხები და პრობლემები. ორივე მიდგომის ვალიდურობისათვის მნიშვნელოვანია **ტრიანგულაციის პრინციპის** დაცვა, რაც გულისხმობს სხვადასხვა რაოდენობრივი და თვისებრივი კვლევის მეთოდების ლოგიკურ შეჯერებასა და მათ ერთობლივ გამოყენებას.

სოციოლოგიური კვლევა დაეყრდნო რამდენიმე თვისებრივ მეთოდს.

ა. **თეორიების ანალიზი** – პირველი ამოცანის შესაბამისად განხორციელდა საკითხის თეორიული შესწავლა. გაანალიზებული იქნა კვლევის ძირითად ცნებებთან (კონტროლი, ბალანსი და ა.შ.) დაკავშირებული თეორიები და ლიტერატურა, რომელიც აღწერს მსოფლიოში არსებულ სხვადასხვა გამოცდილებას. კონტროლისა და ბალანსის არსსა და ფუნქციონირების მექანიზმებთან დაკავშირებით შევისწავლეთ თეორიები, რომლებიც შლიან ამ პრინციპების როლს დემოკრატიზაციის პროცესში; ნაშრომები რომლებიც ანალიზებენ იმ ქვეყნების გამოცდილებას სადაც ეს პრინციპები ეფექტურად ფუნქციონირებენ; თეორიები რომლებიც აღწერენ ამ პრინციპების უგულვებელყოფასთან დაკავშირებულ რისკებს და მათი არაჯანსაღი ფორმით განვითარების მოდელებს. ასევე შესწავლილ იქნა პოსტკომუნისტური ქვეყნების გამოცდილება: ერთის მხრივ არის მაგალითები (case-ები) როგორც ბელორუსია, სადაც სახელმწიფო მართვაში დემოკრატიისათვის დამახასიათებელი კონტროლისა და ბალანსის პრინციპები სუსტია; მეორეს მხრივ

არის ქვეყნები, როგორც ლიტვა, ლატვია ან ესტონეთი, რომლებიც საკმაოდ წარმატებულები არიან ამ კუთხით. ასევე არის სხვა მაგალითი – უკრაინა, რომელიც საქართველოს მსგავსად გარდამავალ მდგომარეობაშია. სამეცნიერო ლიტერატურის ანალიზისას მოხდა ამ ქვეყნების გამოცდილების შედარება საქართველოში არსებულ მდგომარეობასთან და გამოვლინდა საერთო ნიშნები და განსხვავებები. ლიტერატურის ანალიზი შეეხება შემდეგ საკითხებს: 1. დემოკრატიზაციის პროცესი და „ჰიბრიდული რეჟიმები“; 2. კონტროლისა და ბალანსის სისტემები. 3. „ახალი სახელმწიფო მართვის“ (New Public Management) კონცეფცია; 4. სახელმწიფო მართვის და სამართლებრივი სახელმწიფოს თეორიების ანალიზი. 5. სხვადასხვა ქვეყნების გამოცდილების შედარება.

**ბ. დოკუმენტების ანალიზი** – პირველი ამოცანის შესაბამისად განხორციელდა დოკუმენტების ანალიზი, რომელიც გულისხმობს ნებისმიერი რელევანტური წერილობითი წყაროების შესწავლას. მოხდა საქართველოში საკვლევ საკითხზე არსებული ყველა სახის მონაცემების შეგროვება/მოპოვება: კვლევების, 2003 წლის შემდეგ გამოქვეყნებული სტატიების და პრესის, ნებისმიერი უკვე არსებული სამთავრობო და არასამთავრობო მონაცემთა ბაზების, საჯარო მონაცემების მოძიება, როგორცაა – აღმასრულებელ და სასამართლო სტრუქტურებში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და ტრანსფარენტულობა, გაცემის სტატისტიკა (ხარისხი, ვადები, სანდოობა); საჯარო სამსახურის შესახებ კანონმდებლობაში შეტანილი უახლესი ცვლილებები და ა.შ. კვლევის პროცესში მოვიძიეთ და გავაანალიზეთ საქართველოში დემოკრატიზაციის პროცესისა და სასამართლო რეფორმის შესახებ ემპირიული კვლევების მონაცემები, კერძოდ: ბრიტანული ჟურნალის „ეკონომისტის“ ანალიტიკური კვლევითი კომპანია (The Economist Intelligence Unit) მსოფლიოს ქვეყნების 2010 წლის დემოკრატიის ინდექსი; „თავისუფლების სახლი“ (Freedom House), „სახელმწიფოები გარდამავალ პერიოდში“ რეიტინგები (2011); მსოფლიო ბანკი (The World Bank), მსოფლიო განვითარების ინდიკატორები (1999-2011); გლობალური ინტეგრაციის ინდიკატორი (Global Integrity Indicators) (2009); საერ-

თაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, კორუფციის აღქმის ინდექსი (2011). გარდა ამისა გავანალიზეთ საერთაშორისო ორგანიზაციების კვლევები სახელმწიფო მართვის რეფორმის შესახებ საქართველოში: ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტი (NDI); საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტი (IRI); კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრი (CRRC) და ა.შ. რაც შეეხება სტატიებს, ისინი გამოხატავენ კონკრეტული ექსპერტების შეხედულებებსა და დაკვირვებებს. მათი გამოყენებულ იქნა, როგორც დამატებითი მასალა მოცემული კვლევისათვის. მონაცემთა უმეტესობა ხელმისაწვდომია ან ინტერნეტში ან ბიბლიოთეკებში.

აღნიშნული მეთოდით, საკვლევ თემაში გამოიკვეთა ძირითადი პრობლემები, უფრო ზუსტად განისაზღვრა თემის მიმართულება და შეირჩა კითხვები ჩალრმავებული ინტერვიუების ინსტრუმენტის – კითხვარი-გზამკვლევის (გაიდის) შესამუშავებლად.

გ. *თვისებრივი კვლევა ინტერვიუს მეთოდით* – მეორე ამოცანის განხორციელება მოხდა ჩალრმავებული ინტერვიუების მეთოდით.

**ჩალრმავებული ინტერვიუ** გულისხმობს პირისპირ საუბარს რესპონდენტთან (face to face interview), რომელიც ჩატარდა წინასწარ შემუშავებული გეგმის მიხედვით და ეფუძნებოდა ისეთი მეთოდების გამოყენებას, რომლებიც უბიძგებენ რესპონდენტებს მკვლევარისათვის საინტერესო საკითხებზე ხანგრძლივი და შინაარსობრივი მსჯელობისაკენ. მისი მიზანია შეაგროვოს შეფასებები, აზრები კონკრეტული სიტუაციის, მოვლენის, მისი შედეგების და მიზეზების შესახებ. ჩალრმავებულ ინტერვიუში, გარდა საუბრის ზოგადი თემისა, წინასწარ იყო მოცემული საკითხების გარკვეული წრე, რომლებზეც უნდა ყოფილიყო გაცემული პასუხი. კითხვების ფორმულირება, დაზუსტება, თემის განვითარება, საუბრის ხანგრძლივობა, კითხვების მიმდინარეობა და ლოგიკური სტრუქტურა დამოკიდებულია ინტერვიუერზე.

ყურადღება გამახვილდა სასამართლო და აღმასრულებელი ინსტიტუტების წარმომადგენელი სოციალური აქტორების დემოკრატიული მართვის სისტემების კონტროლისა და ბალანსის



პრინციპების დისკურსების იდენტიფიცირებაზე. კერძოდ, ისეთი აქტუალური ინდიკატორების გაზომვაზე, როგორიცაა: გააჩნია თუ არა სასამართლო ხელისუფლებას აღმასრულებელი შტოს ზედამხედველობის განსახორციელებლად მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები? კერძოდ რა და რამდენად ეფექტური? რამდენად დაინტერესებულია აღმასრულებელი შტო ეფექტიანი კონტროლისა და ბალანსის სისტემის ჩამოყალიბებით და რამდენად ჩართულია მის შექმნაში? როგორ აღწერენ საჯარო სექტორის თანამშრომლები სასამართლო და აღმასრულებელ შტოებს შორის კონტროლისა და ბალანსის სისტემის მოდელს და როგორ ზემოქმედებს ეს წარმოდგენები მათ ქმედებებზე პრაქტიკაში?

კვლევაში მონაწილეობა მიიღო 20-მა რესპონდენტმა. ინტერვიუები ჩატარდა შემდეგ ჯგუფებში:

- სამინისტროების ხელმძღვანელ და რიგით თანამშრომლებთან;
- სასამართლოს თანამშრომლებთან და სასამართლო პროცესებში მონაწილე სხვა პირებთან (მოსამართლეები, ადვოკატები, პროკურორები და ა.შ).

თვისებრივი სოციოლოგიური კვლევის შერჩევის ამ მოდელმა მოგვცა შესაძლებლობა გამოკვეთილიყო საკვლევ საკითხთან დაკავშირებით სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებებში არსებული მდგომარეობა. გარდა ამისა, შესაძლებელი გახდა ამ ორი ჯგუფის წარმომადგენლების გამოცდილებისა და დისკურსების შედარება.

კვლევის ამოცანებსა და მიზნებზე დაყრდნობით რესპონდენტთა შერჩევისას გათვალისწინებული იყო სხვადასხვა მახასიათებლები – განათლება, სტაჟი, პროფესია, სქესი, ასაკი და ა.შ.).

### **ემპირიული სოციოლოგიური კვლევის ინსტრუმენტი**

სოციოლოგიური კვლევის ფარგლებში შემუშავდა თვისებრივი კვლევის ინსტრუმენტი, ანუ სოციოლოგიური კვლევის კითხვარი (კითხვარში გათვალისწინებული იქნება სხვადასხვა საკვლევე ჯგუფის სპეციფიკა). ინტერვიუ დაეყრდნო არასტრუქტურული სოციოლოგიური კვლევის კითხვარს, რაც გულისხმობს საუბარს კითხვების მკაცრი დეტალიზაციის გარეშე, მაგრამ ერთიანი გეგმის

მინედვით. კითხვარები სტრუქტურირებული იყო თემატურად და მათში გამოიყო კვლევის საკითხების რელევანტური ბლოკები.

კითხვარი-გზამკვლევის მეშვეობით ინტერვიუერი შეეცადა დახმარებოდა რესპონდენტს გამოცდილების სტრუქტურირებულად და სრულად გადმოცემაში, რათა გამოკითხულისგან მიიღოს კვლევისათვის საჭირო ყველა ინფორმაცია. გაიდიოთ ინტერვიუერი სარგებლობდა მინიმალურად, რათა არ დარღვეულიყო ინტერვიუს ბუნებრივი მიმდინარეობა და არ შეეზღუდა რესპონდენტი.

კითხვარის შედგენისას გამოყენებული იქნა, მისი შედგენის პრინციპები, რომლებიც ითვალისწინებენ სხვადასხვა სახის ინფორმაციის სხვადასხვა ხერხებით მოპოვებას. ეს უკანასკნელი განხორციელდა განსხვავებული ტიპის კითხვების ფორმულირებაში. შესაბამისად, კითხვარებში მოცემული იქნა – ღია, პირდაპირი/ირიბი, საკონტროლო შეკითხვები. ასევე, საკვლევი საკითხის უკეთესი გაგებისათვის ინტერვიუებში გამოყენებულ იქნა სხვადასხვა პროექციული მეთოდიკა (დაუსრულებელი წინადადებების გამოყენების მეთოდი, სურათები კარიერული კიბის საფეხურების გამოსახულებით, ცხოვრებისეული სტრატეგიების დახატვა და ა.შ.).

**შენიშვნა ინტევიუების ტრანსკრიპტების შესახებ:** ინტერვიუებიდან მოყვანილ ციტატებში დაცულია რესპონდენტების საუბრის სტილი და არ არის რედაქტირებული. ამიტომ შესაძლებელია იყოს გრამატიკული შეცდომები. ციტატებში გამუქებები – ნაზგასმები ეკუთვნის ავტორებს.

**დ. სასამართლო პრაქტიკის შესწავლა** – მესამე ამოცანის შესაბამისად მოხდა სასამართლო საქმეების შესწავლა, რომლებშიც მხარედ წარმოდგენილია სხვადასხვა საჯარო სამსახური, სამინისტრო. კერძოდ გაანალიზებული იქნა სასამართლოს სამივე ინსტანციის მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილებები. ყოველივე ამის საფუძველზე შესაძლებელი გახდა სასამართლო პრაქტიკების სურათის შექმნა – რამდენად ეფექტურად ხდება სასამართლოს მხრიდან აღმასრულებელი შტოს საქმიანობაზე ზედამხედველობა, ანუ რამდენად დაცულია კონტროლისა და ბალანსის პრინციპები.

გამოიკვეთა სტატისტიკური მონაცემები და ტენდენციები კერძო მხარეების საჯარო დაწესებულებების წინააღმდეგ სასამართლოში წარდგენილი სარჩელების დაკმაყოფილების/არ დაკმაყოფილების შესახებ; არის თუ არა მიკერძოებული თანამდებობის პირებისა და საჯარო მოსამსახურეების მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების ფარგლებში ჩადენილ დანაშაულებზე (ქრთამის მიცემა და აღება, სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება, სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება და სამსახურებრივი სიყალბე) სასამართლოში აღძრული საქმეები და გადაწყვეტილებები.

### **სოციოლოგიური კვლევის მონაცემების დამუშავება და ანალიზი**

მოპოვებული პირველადი სოციოლოგიური კვლევის მასალა (დოკუმენტური წყაროები და ინტერვიუების ტრანსკრიპტები) დამუშავდა როგორც რაოდენობრივი (ტრადიციული კონტენტ-ანალიზი), ასევე თვისებრივი (თვისებრივი კონტენტ-ანალიზი, დისკურს-ანალიზი და ა.შ.) მიდგომებით. ინფორმაციის მოპოვების შემდეგ, მათი დახარისხებისა და ანალიზისათვის გამოყენებულია კომპიუტერული პროგრამა Nvivo.

სოციოლოგიური კვლევის მონაცემების ანალიზი ძირითადად დაეყრდნო აღწერის პროცედურას, თუმცა, გამოყენებული იყო ისეთი მეთოდებიც, როგორცაა ინტერპრეტაცია, კონცეპტუალიზება, მონაცემების დაჯგუფება, ტიპოლოგია, კორელაციური ანალიზი და ა.შ.

### 3. დემოკრატია, დემოკრატიზაციის პროცესი და ჰიბრიდული რეჟიმები

ამ თავში განვიხილავთ დემოკრატიის და დემოკრატიზაციის პროცესთან დაკავშირებულ თანამედროვე თეორიებს, ასევე ძირითად თეორიულ-მეთოდოლოგიურ მიდგომებს, რომლებიც მეცნიერებაში გამოიყენება პოლიტიკური რეჟიმების კვლევისათვის. წამყვანი როლი მათში სტრუქტურალიზმს და მოდერნიზაციის თეორიას უკავიათ, რომელთა სინთეზი ტრანზიტოლოგიური თეორიების საფუძველი გახდა. მისი შემუშავება მოხდა მე-20 საუკუნის 70-90 წლებში. სხვა პარადიგმა, ასევე გავრცელებული თამედროვე პოლიტოლოგიაში, არის ნეოინსტიტუციონალიზმი და რაციონალური არჩევნის თეორია, რომლებიც აქცენტს აკეთებენ პოლიტიკური აქტორების სტრატეგიებზე. ამ მიდგომების ალტერნატივას წარმოადგენს ნეოვებერიანობა და ნეოპატრიმონალიზმი, რომლებიც რეჟიმულ ტრანსფორმაციებს განიხილავენ ადამიანის „ცხოვრებისეული სამყაროს“ პოზიციიდან. ამ სხვადასხვა მიდგომების ანალიზი წარმოადგენს მოცემული თავის მიზანს.

დემოკრატიის თანამედროვე თეორიული გააზრება დაკავშირებულია ჯ. ლოკის, შ. მონტესკიეს, ჟ.ჟ. რუსოს, ა. ტოკვილის, ჯ. მედისონის, ტ. ჯეფერსონის და სხვა XVII-XIX საუკუნის მოაზროვნეების სახელებთან. ხაზგასასმელია ის გარემოება, რომ დემოკრატიის გაგება ყოველთვის ერთნაირი არ ყოფილა. ისტორიის სვლასთან ერთად დემოკრატიისადმი დამოკიდებულებაც იცვლებოდა. დემოკრატიის თეორიული გააზრების მცდელობებში შეიძლება გამოვყოთ ეტაპობრივი ტენდენციები: თავდაპირველად დემოკრატიის განმარტებაში დომინირებდა ნორმატიული მიდგომა, რომელიც უკავშირდება დემოკრატიის მიზნების, ღირებულებების, წყაროების და მისი იდეალების განსაზღვრებას. შემდეგ, ემპირიულ-აღწერითი (დესკრიპტიული) მიდგომა, რომელიც გულისხმობს კითხვებს იმის შესახებ თუ რა არის დემოკრატია და როგორ ფუნქციონირებს პრაქტიკაში. შემდგომში კი განმსაზღვრელი გახდა პროცედურული მიდგომა, რომელიც უკავშირდება

დემოკრატიული ინსტიტუტების ბუნების, მათი ფუნქციონირების მექანიზმების, დემოკრატიული სისტემების განვითარების და დეგრადირების მიზეზების გაგების მცდელობას.

არსებობს დემოკრატიის მრავალი ინტერპრეტაცია და გაგება – ლიბერალური, კონსერვატიული, პოპულისტური, კომუნისტური და ანარქიული დემოკრატიები, პლურალისტური და ელიტარული კონცეფციები, პირდაპირი და წარმომადგენლობითი დემოკრატიის იდეები, განმავითარებელი და პარტიციპატორული (პირდაპირი მონაწილეობის) დემოკრატიის მოდელები და ა.შ. ეს თეორიები სხვადასხვაგვარად განსაზღვრავენ ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა უზრუნველყოფისათვის აუცილებელ სახელმწიფოს მოქმედების ფარგლებს. მოცემული საკითხი ჯერ კიდევ თ. ჰობსის მიერ იყო დაყენებული სახელმწიფოს ხელშეკრულებითი კონცეფციის შემუშავებისას. ინგლისელი მოაზროვნე აცხადებდა, რომ სუვერენიტეტი ეკუთვნით მოქალაქეებს, ისინი ახდენენ მის დელეგირებას რჩეულ წარმომადგენლებზე, რადგანაც მხოლოდ ძლიერ სახელმწიფოს შეუძლია საკუთარი მოქალაქეების დაცვა.

პოლიტიკური სისტემის ლიბერალურ-დემოკრატიული მოდელის უმნიშვნელოვანეს კომპონენტს წარმოადგენს პლურალიზმი, რომელიც სამართლებრივი სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოების უმნიშვნელოვანესი მახასიათებელიცაა. თავისუფლება ითვალისწინებს როგორც ხელისუფლების მრავალი ცენტრის არსებობას, რომლებიც ზღუდავენ სახელმწიფოს ერთმმართველობას, ასევე ეკონომიკური არჩევანის არსებობას. თუ ტოტალიტარულ და ავტორიტარულ სისტემებში სახელმწიფო დომინირებს საზოგადოებაზე, ამ შემთხვევაში პირიქით, საზოგადოება დომინირებს სახელმწიფოსა და მის ინსტიტუტებზე. ლიბერალურ-დემოკრატიული თეორია, განიხილავს დემოკრატიას არა იმდენად როგორც წესრიგს, რომელიც მოქალაქეებს საშუალებას აძლევს მონაწილეობა მიიღონ პოლიტიკურ ცხოვრებაში, არამედ, როგორც მექანიზმს, რომელიც იცავს ხელისუფლებისგან და სხვა ადამიანების არაკანონიერი ქმედებისგან.

უნდა აღინიშნოს, რომ მმართველობის სამი ძირითადი ფორმიდან: ავტორიტარიზმი, ტოტალიტარიზმი და დემოკრატია ისტორიულად ყველაზე მეტად ავტორიტარული მმართველობა იყო გავრცელებული. XX საუკუნის 90-იანი წლებისთვის მსოფლიოში სახელმწიფოთა აბსოლუტურ უმრავლესობაში ავტორიტარული რეჟიმი იყო გაბატონებული. ლათინური ამერიკის და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში 1980-იან წლებში ავტორიტარიზმი იყო მმართველობის ჩვეულებრივი ფორმა, დემოკრატია კი ჯერ კიდევ „გამონაკლის მოვლენას“ წარმოადგენდა.

თუ XX საუკუნე შეიძლება ერთგვარად დახასიათდეს როგორც ავტორიტარიზმის ხანა, იგივეს ვერ ვიტყვით XXI საუკუნეზე. დღეს სახელმწიფოს განვითარების ერთ-ერთ მთავარ საზომს წარმოადგენს მისი დემოკრატიულობის დონე, რამდენად დაცულია მასში ადამიანის, როგორც მოქალაქის ძირითადი უფლებები. ავტორიტარული სახელმწიფოს იმიჯი დღეს არ არის პრესტიჟული საერთაშორისო ასპარეზზე. ასეთი სახელმწიფო განიხილება როგორც არასანდო პარტნიორი. ისეთი საერთაშორისო ორგანიზაციები, როგორცაა ნატო და ევროკავშირი პირდაპირ მოითხოვენ დემოკრატიული ფასეულობების დაცვას სახელმწიფოებისაგან. აუცილებელია, რომ სახელმწიფოები აკმაყოფილებდნენ მთელ რიგ კრიტერიუმებს, რათა გახდნენ მათი სრულფასოვანი წევრები. არადემოკრატიული სისტემები აღიქმება, როგორც საერთაშორისო სისტემისთვის, მსოფლიოსთვის არა სასურველი, რაც უკავშირდება მათი რეფორმირების საჭიროებას. ეს არ წარმოადგენს, მხოლოდ კონკრეტული სახელმწიფოს მოსახლეობის საზრუნავს, საერთაშორისო თანამეგობრობა ვალდებულებას იღებს ჩაერიოს სხვა სახელმწიფოების შიდა საქმეებში, რათა აღკვეთოს ის უსამართლობა, რომელსაც სახელმწიფო იჩენს თავისი მოქალაქეების მიმართ.

შესაბამისად უკვე ათწლეულებზე მეტია რაც დასავლელი მეცნიერების დიდ ყურადღებას იმსახურებს პოლიტიკური პროცესის ერთ-ერთი ფორმა – **დემოკრატიზაცია**. რასაკვირველია, დემოკრატიზაციის პროცესის კვლევასთან დაკავშირებულ პრობლემათა

კომპლექსურობის და სირთულის გამო, მრავალგვარი თეორიული მიდგომები გამოიყენება, მაგრამ პირობითად შეიძლება გამოვყოთ თეორიული მიდგომების სამი ძირითადი ჯგუფი:

1. *მოდერნიზაციული მიდგომა* – ხაზს უსვამს გარკვეული რაოდენობის სოციალურ და ეკონომიკურ რეკვიზიტებს – რომლებიც ასოცირდებიან არსებულ ლიბერალურ დემოკრატიებთან, ანუ აუცილებელია წარმატებული დემოკრატიზაციისათვის.

2. *ტრანზიტული მიდგომა* – ხაზს უსვამს პოლიტიკურ პროცესებს და ელიტების ინიციატივებს, რომლებიც განსაზღვრულია ავტორიტარული მმართველობიდან ლიბერალურ დემოკრატიზაციაზე გადასასვლელად.

3. *სტრუქტურული მიდგომა* – ხაზს უსვამს ძალაუფლების სტრუქტურების ცვლილებას დემოკრატიზაციისათვის ხელსაყრელი მიმართულებით.

ყოველი მიდგომა დასახელებულის გარდა სხვა მრავალ ფაქტორსაც განიხილავს და ხსნის, ისინი არ წარმოადგენს ერთმანეთისგან ტოტალურად განსხვავებულ ტიპებს, მაგრამ ანალიზის განხორციელების თვალსაზრისით ყოველი მათგანი საკმარისად განსხვავებულია.

### 3.1 დემოკრატიის ზოგადი თეორიები

რეჟიმული ტრანსფორმაციების შესწავლის ძირითადი პრობლემა თანამედროვე სამყაროში, საკითხზე მომუშავე მრავალი ავტორის აზრით, დაკავშირებულია საყოველთაოდ აღიარებული მეცნიერული თეორიის არარსებობასთან, რომელიც კვლევის საბაზისო ცნებების და პრინციპების ფორმულირებას შეძლებდა. XX საუკუნის 60-იანი წლებიდან ამ როლზე პრეტენზიას აცხადებდა დემოკრატიის ზოგადი თეორია, რომლის ძირითადი დებულებები დასაბუთებული იყო რ. დალის, ს. ჰანტინგტონის, დ. როსტოუს, ფ. შმიტტერის, ა. პშევორსკის, ჰ. ლინცის და სხვა ავტორების მიერ. ლიბერალური მოსაზრებების ფარგლებში, სამყაროს პოლიტიკური განვითარება გაიგებოდა როგორც, სხადასხვა ქვეყნის სოციალუ-

რი და პოლიტიკური ორგანიზაციის ისეთ ფორმებზე გადასვლის ერთიანი, გლობალური პროცესი, რომლებიც წარმოიქმნა დასავლეთში ახალი დროის ეპოქაში და იხვეწებოდა XIX-XX საუკუნეების მანძილზე [Чайко, 2013].

პოლიტიკური ფილოსოფიის სფეროში ეს შეხედულებები ყველაზე სრულად გადმოსცა კ. პოპერმა მის წიგნში „ღია საზოგადოება და მისი მტრები“. დემოკრატიას იგი განიხილავს, როგორც „ღია“ (კონკურენტული, ლიბერალური) საზოგადოების ჩამოყალიბების საშუალებას, რომელიც წარმოადგენს „დახურული“ ტოტალიტარული სისტემების ანტითეზას [Поппер, 1992].

ამ იდეებმა ასახვა ჰპოვეს პოლიტიკური რეჟიმების კლასიფიკაციებში, რომლებიც დასავლურ პოლიტოლოგიაში შემუშავდა XX საუკუნის მეორე ნახევარში. მაგალითად, შეიძლება დასახელდეს რ. დალის ტიპოლოგია. დალი იყენებდა ორ საბაზისო კრიტერიუმს, რომლებიც ასახავენ პოლიტიკური კონკურენციის და მონაწილეობის დონეებს. ამ საფუძვლით იგი გამოყოფს პოლიტიკური რეჟიმების ოთხ ჯგუფს: დახურული ჰეგემონიები, ღია ჰეგემონიები, კონკურენტული ოლიგარქიები და პოლიარქიები [Даль, 2010]. შესაბამისად, პოლიტიკური განვითარება (პროგრესი) მის მიერ გაიგება როგორც „დახურული“ ჰეგემონიის სისტემიდან პოლიარქიის (ანუ თანმედროვე დემოკრატიის) მდგომარეობამდე მოძრაობა, ელიტების თანაბარი კონკურენციის და მასების პოლიტიკური მონაწილეების შესაძლებლობების უზრუნველყოფის გზით. მოცემული პროცესი გულისხმობს რიგი ურთიერთდამოკიდებული ეტაპების თანმიმდევრულ გავლას. ამ ეტაპებად ძირითადად გამოყოფენ: ავტორიტარული სისტემის დაშლას, მის ლიბერალიზაციას, საზოგადოების დემოკრატიზაციას, მის ამ საფუძველზე კონსოლიდაციას და ბოლოს მდგრადი ინსტიტუციონალური დემოკრატიის ჩამოყალიბებას. განსაკუთრებული მნიშვნელობა ამ დროს ენიჭებოდა დემოკრატიულ კონსოლიდაციას ფართო კოალიციების შექმნის გზით, რაც წამყვან პოლიტიკურ ძალებს შორის თავისებური „პაკტების“ დადებას გულისხმობს. ისინი იღებენ ვალდებულებას კონკურენციის დადგენილი წესები დაიცვა [Linz, 1996].



რ. დალის თეორია შეიძლება განვიხილოთ, როგორც ერთ-ერთი წამყვანი დემოკრატიის **პლურალისტული თეორიების** ფარგლებში. პლურალისტური დემოკრატიის თეორია თანამედროვეობაში საკმაოდ გავრცელებულია. მასში პრიორიტეტულია დებულება იმის შესახებ, რომ სახელმწიფო დემოკრატიულია მხოლოდ მაშინ, როდესაც ხელისუფლების განხორციელებაში მონაწილეობს მრავალი ორგანიზაცია ან ავტონომიური ჯგუფი. პოლიტიკური პლურალიზმის იდეის წარმოშობა დაკავშირებული იყო კაპიტალისტური საზოგადოებების სოციალური სტრუქტურის გართულებასთან და ეკონომიკურად განვითარებულ ქვეყნებში მრავალპარტიული სისტემების ფორმირებასთან.

ცნებაში „პლურალისტური დემოკრატია“ **ე. ჰეივუდი** გულისხმობს დემოკრატიულ სისტემას, რომელიც ემყარება წარმომადგენლობით ორგანოებში არჩევას; თანაც წინასაარჩევნო შეჯიბრში რამდენიმე პარტია უნდა მონაწილეობდეს. უფრო კონკრეტულად ეს ტერმინი გულისხმობს დემოკრატიულ მმართველობას, რომლის დროსაც საზოგადოებრივი მოთხოვნილებები ფორმულირდება პირთა ჯგუფებით, რომლებიც საერთო ინტერესებით არიან გაერთიანებული. პლურალისტული დემოკრატია შეიძლება განვიხილოთ, როგორც პარლამენტარული დემოკრატიის და მაჟორიტარიზმის ნებისმიერი ფორმის ალტერნატივა. პირობები რომელთა დროსაც პლურალისტური დემოკრატია გამართულად ფუნქციონირებს შემდეგია:

- პოლიტიკური ძალაუფლების განაწილების ფაქტი კონკურენტულ ჯგუფებს შორის; განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პრივილეგირებული ჯგუფების არარსებობა;
- შინაგანი პასუხისმგებლობის მაღალი ხარისხი, რომლის დროსაც პოლიტიკური ჯგუფების ლიდერები ექვემდებარებიან მათ რიგით წევრებს;
- ნეიტრალური სახელმწიფო მართვის აპარატი, შიგნიდან საკმაოდ სტრუქტურირებული, რათა შეძლოს პოლიტიკური ჯგუფების უშუალო პოლიტიკური საქმიანობის სფეროს უზრუნველყოფა [Хейвуд, 2005].

ჰაროლდ ლასკი – დიდი ბრიტანეთის ლიბერალური პარტიის წარმომადგენელი – ასაბუთებს პლურალისტური დემოკრატიის იდეალს. ის აყალიბებს ისეთ ცნებებს, როგორცაა სახელმწიფოს პლურალისტური თეორია და პოლიტიკური პლურალიზმი, რომლებიც ფართოდ გამოიყენებოდა, კონცეფციის სხვა მიმდევრების მიერ, მის დასახელებად.

პლურალისტურ კონცეფციაში პოლიტიკა განიხილება, როგორც ინტერესთა ჯგუფების კონფლიქტი პოლიტიკური დაპირისპირების სფეროში, სადაც გადაწყვეტილებები მიიღება კონსესუსის მეშვეობით მაქსიმალური მოცულობის ინტერესების დაკმაყოფილებისათვის. ასეთი დემოკრატია არის არა ხალხის მმართველობა, არამედ ხალხის თანხმობის საფუძველზე მმართველობა. პლურალისტებისთვის დემოკრატიის ძირითადი დანიშნულება – უმცირესობათა მოთხოვნების და უფლებების დაცვაა.

პოლიტიკური ნების წარმოშობა პლურალისტურ დემოკრატიაში ხდება განსხვავებული ინტერესების ღია დაჯახების შედეგად, რომელთა დროს საჭიროა საერთო შეხედულებების მხოლოდ მინიმუმი. საკუთარი მოთხოვნების გამოხატვისათვის, მხარდაჭერისა ან პროტესტისათვის ადამიანები ქმნიან ორგანიზაციებს და ჯგუფებს. პლურალისტები გამოდიან მოსაზრებიდან, რომ არცერთი ინტერესთა ჯგუფი არ შეიძლება დომინირებდეს პოლიტიკურ პროცესში, რადგანაც არ წარმოადგენს მთელი საზოგადოების აზრს; შესაბამისად ძალაუფლების კონცენტრაცია სრულად დაუშვებელია. ამასთანავე ყოველი მოქალაქის ინტერესები ძალიან იშვიათად დაიყვანება რამე ერთზე, რაც აკავებს საზოგადოების დაშლას შეურიგებელ ანტაგონისტურ ჯგუფებად.

XX საუკუნის ბოლო ათწლეულში დასავლელმა პოლიტოლოგებმა პლურალიზმის პრინციპის გავრცელება დაიწყეს ხელისუფლების აღმასრულებელ შტოზე. როგორც 1980-იან წლებში გამოქვეყნებულ რიგ შრომებში აღინიშნებოდა, პლურალიზმისათვის აუცილებელია მრავალპარტიულ საფუძველზე, არამხოლოდ სახელმწიფოს წარმომადგენლობითი ორგანოების ორგანიზება, არამედ სახელმწიფოებრივი დაწესებულებებისაც. ამ თვალსაზრისის

წარმომადგენლები დარწმუნებულები არიან, რომ თანმიმდევრული პლურალისტური დემოკრატია გულისხმობს კოალიციური ხელისუფლების შექმნას, სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლების გათვალისწინებით, მათ შორის ისეთების, რომლებიც ერთმანეთის ოპოზიციაში იმყოფებიან.

პლურალისტური მოდელის კრიტიკოსები აქცენტს აკეთებენ შემდეგ მომენტებზე: ადამიანების საკმაოდ მცირე რაოდენობა არის ფორმალურად რაიმე ჯგუფის წევრი, ამიტომ ყველა მოქალაქის ინტერესი საკმარისად არ არის წარმოდგენილი; ინტერესთა ჯგუფები შეიძლება იმდენად ძლიერი გახდეს, რომ მთელი პოლიტიკური პროცესი გადაიქცევა მხოლოდ უძლიერესი ჯგუფების ინტერესების მიმართ კომპრომისში, პოლიტიკური სისტემა პარალიზებული იქნება მათი მწვავე კონკურენციის გამო, ხოლო მოქალაქეების საერთო მოთხოვნები უპასუხოდ დარჩება; ჯგუფური წარმომადგენლობის განვითარება მოქალაქეს პასიურ როლს ანიჭებს, რამაც შეიძლება სახელმწიფოში „პოლიტიკური მაცურებლების“ გაჩენასთან მიგვიყვანოს, რომლებიც საბოლოო ჯამში სისტემაზე კონტროლს დაკარგავენ.

როგორც აღვნიშნეთ, პოლიტიკური პლურალიზმის თეორიის ყველაზე გავლენიანი წარმომადგენელი არის ამერიკელი პოლიტოლოგი **რობერტ დალი**, რომელმაც 1953 წელს **ჩარლზ ლინდმანთან** ერთად დემოკრატიის ინსტიტუციონალური გადაწყვეტილებების აღსანიშნავად „**პოლიარქიის**“ (**polyarchy**) ცნება შემოგვთავაზა, რაც ნიშნავს „მრავალთა მმართველობას“ განსხვავებით „დემოკრატიისგან“ – „ყველას მმართველობა“. მან გამოკვეთა თანამედროვე საზოგადოებების კლასიკური დემოკრატიის თეორიისგან განმასხვავებელი ნიშან-თვისებები [Dahl, 1989].

პოლიარქია არის პოლიტიკური წესრიგი, რომელიც ორი მასშტაბური მახასიათებლით გამოირჩევა: სამოქალაქო უფლებები აქვთ მოსახლეობის შედარებით მაღალ წილს და ეს უფლებები არჩევნების გზით მმართველობაში უმაღლესი რანგის თანამდებობის პირების შეცვლის საშუალებას იძლევა. ეს პოლიტიკური წესრიგი

ემყარება შვიდ ძირითად ინსტიტუტს, რომლებიც ერთად უნდა მოქმედებნენ, იმისათვის რომ სისტემას პოლიარქია ვუწოდოთ.

1. კონტროლი, არჩეული თანამდებობის პირების სახელმწიფოებრივ გადაწყვეტილებებზე, რომელიც პოლიტიკურ კურსს ეხება, არის კონსტიტუციურად გამყარებული.
2. არჩეული თანამდებობის პირები აირჩევიან და მშვიდობიანად იცვლებიან, შედარებით ხშირ, სამართლიან, თავისუფალ არჩევნებზე, რომლებზეც ძალდატენება მნიშვნელოვნად შეზღუდულია.
3. პრაქტიკულად მთელ ზრდასრულ მოსახლეობას აქვს საშუალება მიიღოს მონაწილეობა ამ არჩევნებში.
4. ზრდასრული მოსახლეობის უდიდეს ნაწილს აქვს უფლება იყოს კანდიდატი ოფიციალურ თანამდებობებზე, რომელთა დასაკავებლადაც მიდის შეჯიბრი ამ არჩევნებზე.
5. მოქალაქეებს აქვთ ეფექტურად განხორციელებული თავისუფალი თვითგამონატვის უფლება, განსაკუთრებით პოლიტიკურის – ეს გულისხმობს თანამდებობის პირების, მთავრობის ქმედებების, პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური სისტემების და გაბატონებული იდეოლოგიის კრიტიკის საშუალებასაც.
6. მათ ასევე აქვთ თავისუფალი წვდომა ინფორმაციის ალტერნატიული წყაროებისადმი, რომლებიც არ არიან ხელისუფლების ან ნებისმიერი სხვა ცალკეული ჯგუფის მონოპოლიური კონტროლის ქვეშ.
7. დაბოლოს, მათ აქვთ ეფექტურად უზრუნველყოფილი უფლება შექმნან დამოუკიდებელი ასოციაციები და გაერთიანდნენ მათში, პოლიტიკური გაერთიანებების ჩათვლით, ისეთი როგორცაა პოლიტიკური პარტიები და ინტერესთა ჯგუფები, რომლებიც მიისწრაფვიან გავლენა მოახდინონ ხელისუფლებაზე, არჩევნებზე კონკურენციის და სხვა მშვიდობიანი საშუალებების გამოყენებით [Даль, 2003].

ცნება „პოლიარქიით“ აღინიშნება საბაზისო ინსტიტუტები, რომლებიც საერთოა ლიბერალური დემოკრატიისათვის. დალი პო-

ლიარქიას განიხილავს, როგორც არსებული სისტემების „წმინდა“ ვარიანტს და მიდის დასკვნამდე, რომ მისი ინსტიტუტები აუცილებელია (თუმცა შეიძლება არასკმარისია) იდეალური დემოკრატიის მიღწევისათვის. პოლიარქიის მოდელი ასევე გამოიყენება დემოკრატიის დონის გაზომვისათვის.

ზოგადი სახით პოლიარქიული ინსტიტუტების ინფრასტრუქტურა პირველ რიგში აქცენტს აკეთებს მათ ზოგადსაკაცობრიო (ჰუმანიტარულ) და პოლიტიკურ მნიშვნელობაზე. მისთვის დამახასიათებელია ისეთი პრინციპები როგორცაა უმრავლესობის მმართველობა და უმცირესობების უფლებების პატივისცემა, მოქალაქეთა პოლიტიკური და სამართლებრივი თანასწორობა, ძალაუფლების ლეგიტიმიცია და მისი წარმომადგენლობითი ხასიათი, პოლიტიკური საქმიანობის პლურალიზმი და თავისუფლება. ეს პრინციპები აღწერენ დემოკრატიის ძირითად ნიშნებს და მახასიათებლებს და საშუალებას იძლევიან დავასკვნათ: „დემოკრატია წარმოადგენს ძალაუფლების ორგანიზების ისეთი ფორმას, რომლის დროსაც საზოგადოებას აქვს საშუალება რეგულირებად საფუძველზე, იურიდიულად გამყარებული არაძალადობრივი პროცედურების საშუალებით, მოახდინოს მმართველების, მმართველი ჯგუფის პირადი შემადგენლობის და პოლიტიკური ელიტის საქმიანობის კორექტირება“ [Мельвилъ, 2004].

პოლიარქია გულისხმობს სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობას, კერძოდ კონსტიტუციური შეზღუდვების არსებობას აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე და მისი დაქვემდებარების უზრუნველყოფას ძალაუფლების სხვა ორგანოების მიმართ – პარლამენტი, სასამართლო და ა.შ. მისი ფართო გაგებით შეესაბამება ნებისმიერ პოლიტიკურ სისტემას რომელშიც ძალაუფლება განაწილებულია.

1970-იანი წლების დასაწყისში გაჩნდა განვითარებული დემოკრატიების პოლიტიკური რეალობის ინტერპრეტაციის ახალი თავისებურება, მისი ახსნა სრულფასოვნად ვერ მოხერხდა გაბატონებული პლურალისტული მოდელით, რომელიც სახელმწიფოს და საზოგადოებას შორის ურთიერთობის დახასიათებისთვის გამოიყენებოდა. საუბარია ნეოკორპორატივიზმზე ან სხვანაირად

ლიბერალურ კორპორატივიზმზე. ნეოკორპორატივიზმი არის ტენდენცია, რომელიც დასავლეთის პოლიარქიებში შენიშნება. მისი ძირითადი დამახასიათებელი ნიშანი არის წარმომადგენლობითი პირთა ჯგუფები, რომელთაც საერთო ინტერესები გააჩნიათ და აქვთ პრივილეგირებული და კანონიერი წვდომა პოლიტიკური კურსის ფორმირების პროცესზე. დასკვნები, რომლებამდეც მიდის ამერიკელი პოლიტოლოგი ფ. შმიტერი დაიყვანება შემდეგ მნიშვნელოვან მომენტებზე: მოქალაქეთა მოთხოვნების მიმართ ღიაობის კუთხით კორპორატივისტული მექანიზმები უნდა ვალიაროთ დემოკრატიაზე უარყოფითი გავლენის მქონედ. ხელისუფლების ორგანოების საკუთარ საქმიანობაზე პასუხისმგებლობის და ამ საქმიანობაში მოქალაქეთა ინტერესების გათვალისწინების კუთხით, კორპორატივიზმის გავლენა დადებითია. კორპორატივიზმის გავლენა დემოკრატის ძირითად მექანიზმზე – კონკურენციაზე – ცალსახა არ არის. ერთის მხრივ, მეტოქე ასოციაციების მხრიდან გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობისათვის ბრძოლის საზოგადოებრივი ცხოვრებიდან გამორიცხვის შედეგად კონკურენციის დონე მცირდება. მეორეს მხრივ, ის იზრდება, რადგანაც ასოციაცია ხდება საერთო ინტერესებზე სხვადასხვაგვარი წარმოდგენების გამოხატვის ველი. ხელისუფლების დაქვემდებარებულობის დონე და მისი მოქალაქეების საჭიროებების მიმართ აღქმისუნარიანობა იზრდება, თუმცა ინდივიდების პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის და გადაწყვეტილების მიღების პროცესთან ხელმისაწვდომობის კლების ხარჯზე. ორგანიზაციების შიდა კონკურენცია ცვლის ორგანიზაციებს შორის კონკურენციას. შმიტერი ფაქტად მიიჩნევს, რომ ხდება თანამედროვე დემოკრატის თანდათანობითი ტრანსფორმაცია ნეოკორპორატიული პრაქტიკების გავლენის ქვეშ [Шмиттер, 1997].

## 3.2 თანამედროვე ტრანზიტოლოგიური თეორები – რეჟიმების ტრანსფორმაცია

### დემოკრატიზაცია – ტალღების თეორია

XX საუკუნის 80-იანი წლების დასაწყისში პოლიტიკური მეცნიერება მოექცა გარკვეული რეგიონალური და მსოფლიო პროცესების გავლენის ქვეშ. რის შედეგადაც ფორმირდება ახალი კვლევითი მიმდინარეობა – ტრანზიტოლოგია. თუ ამ ცნებას მივუდგებით ეტიმოლოგიური პოზიციიდან, ტრანზიტოლოგიური კვლევები გულისხმობს გარდამავალი ხასიათის პოლიტიკური ცვლილებების შესწავლას, რომელიც დაკავშირებულია თვისებრივად ახალი პოლიტიკური სისტემის დამკვიდრებასთან. თუმცა პრაქტიკაში ტერმინმა „ტრანზიტოლოგია“ მიიღო უფრო ვიწრო მნიშვნელობა, რადგანაც მოცემული მიმართულების კვლევის საგანი გახდა მმართველობის ავტორიტარული ფორმების გადასვლა დემოკრატიულზე. სხვა სიტყვებით ტრანზიტოლოგიის კვლევის საგანს წარმოადგენს დემოკრატიზაცია.

ყველაზე ფართო აზრით დემოკრატიზაცია გულისხმობს პოლიტიკური და სოციალური ცვლილებების პროცესს, რომელიც მიმართულია დემოკრატიული წყობის დამკვიდრებისკენ. საზოგადოებრივ-ისტორიული განვითარების სხვადასხვა დონეზე ეს პროცესი ყოველთვის განისაზღვრებოდა დემოკრატიის კონკრეტული ისტორიული ტიპებით.

ტრანზიტოლოგიური მიდგომის საწყისად შეიძლება ჩაითვალოს **დანკვარტ რასტოუს** სტატია „გადასვლა დემოკრატიაზე: დინამიკური მოდელი“ (1970). ტრანზიტული მიდგომა ახდენს ახსნის ფოკუსირებას ისტორიულ პოლიტიკურ პროცესზე, რომელიც მარკირებულია სოციალური კონფლიქტით. რასტოუ აღნიშნავდა, რომ ისტორიულად ხალხს, რომელიც არ არის კონფლიქტში გარკვეულ ფუნდამენტურ საკითხებთან დაკავშირებით, აქვს მხოლოდ მცირე საჭიროება (ან: საერთოდ არ აქვს საჭიროება) გამოიგონოს, შექმ-

ნას დემოკრატიის წესები კონფლიქტის გადაწყვეტისთვის. მოქმედება, მეტოქეობა, ბრძოლა, და საბოლოოდ შერიგება, მორიგება ისტორიულად ცალკეულ ქვეყნებში – ეს არის სწორედ ის, რასაც დემოკრატიასთან აქვს შეხება.

ამ მიდგომის შემდგომი დამუშავება ფართოდ გვხვდება დღევანდელ მეცნიერებაში. თანამედროვე მეცნიერები, ისევე როგორც რასტოუ, მკაფიოდ განასხვავებენ *საწყის ტრანზიტს* ავტორიტარული მმართველობიდან ანუ წინასწარ, პირველად პოლიტიკურ ლიბერალიზაციას და ლიბერალური დემოკრატიის კონსოლიდაციას. მთავარი მოსაზრება მდგომარეობს იმაში, რომ საწყისი ტრანზიტი ზოგჯერ სრულდება (დემოკრატია განიცდის კონსოლიდირებას), ხოლო ზოგჯერ ჩერდება, ანუ დემოკრატიზაცია განიცდის მარცხს.

პოლიტიკური ლიბერალიზაცია ავტორიტარულ რეჟიმში იწყება რეპრესიების შემცირებით და ზოგიერთი სამოქალაქო თავისუფლებების შექმნით, შემოღებით. ამ მოძრაობას აუცილებლად არ მიყვაროთ დემოკრატიზაციისკენ; ასეთი ლიბერალიზაცია შეიძლება შეწყვეტილ იქნას, შეჩერდეს, რეპრესიული მმართველობა შეიძლება დაბრუნდეს. როდესაც ლიბერალიზაცია იწყება სერიოზულად, სხვადასხვა პოლიტიკური აქტორები იწყებენ ჩართვას რეჟიმსა და ოპოზიციურ ძალებს შორის მიმდინარე ისტორიულ ურთიერთქმედებაში. სხვადასხვა პროცესებმა ან მოვლენებმა შეიძლება მისცენ ბიძგი პოლიტიკურ ლიბერალიზაციას. ერთ-ერთი – ეს არის ავტორიტარული რეჟიმის მარცხი, გამოწვეული ან სამხედრო მარცხით ან ეკონომიკური პრობლემებით. მეორე – ეს არის „წარმატების პარადოქსი“; მაგალითად, როდესაც მნიშვნელოვანი წარმატება არწმუნებს ავტორიტარულ რეჟიმს, რომ იგი არაფერს დაკარგავს პოლიტიკური ლიბერალიზაციით, პირიქით მოიგებს საერთაშორისო ლეგიტიმურობის თვალსაზრისით. მოძრაობა დემოკრატიზაციის მიმართულებით შეიძლება დაიწყოს იმის გამოც, რომ ავტორიტარული რეჟიმი დარწმუნდეს, რომ ხელისუფლებაში დარჩენა ძალიან ძვირი დაჯდება, რადგან მოსალოდნელია *მემკვიდრეობითი კრიზისი*, რაც შეამცირებს მილიტარულ შეკავშირე-



ბუღალტრული და საშინაო, შიდა ლეგიტიმურობას. [ყორჟოლოანი, ბერეკაშვილი, მუსხელიშვილი, 2001]

90-იან წლებში პოლიტიკურ მეცნიერებაში ახალი ცნება – დემოკრატიზაციის ტალღები შემოვიდა. ის ასახავს დემოკრატიული პროცესის ქვეყანათაშორის სივრცეს და დროს. დემოკრატიული პროცესის ტალღების თეორიის შემუშავებაში და მისი თანამედროვე ტალღის შესწავლაში დიდი წვლილი მიუძღვის ამერიკელ პოლიტოლოგს, ჰარვარდის უნივერსიტეტის მკვლევარს ს. ჰანტინგტონს, რომელმაც 1991 წელს გამოსულ მონოგრაფიაში „მესამე ტალღა. დემოკრატიზაცია XX საუკუნის ბოლოს“ ფართოდ და სრულად აღწერა თანამედროვე სამყაროში მიმდინარე ცვლილებები, გაანალიზა ავტორიტარიზმიდან დემოკრატიაზე გადასვლის წინაპირობები და პერსპექტივები.

მოცემულ შრომაში ს. ჰანტინგტონმა „დემოკრატიული ტალღის“ (ან „დემოკრატიზაციის ტალღის“ შემდეგი განმარტება მოგვცა: „დემოკრატიზაციის ტალღა არის ქვეყანათა ჯგუფის გადასვლა არადემოკრატიული რეჟიმიდან დემოკრატიულზე, რომელიც მიმდინარეობს გარკვეული დროის მონაკვეთში და რაოდენობრივად ბევრად აღემატება იმ ქვეყნებს, რომლებშიც იგივე პერიოდში განვითარება საწინააღმდეგო (ანტიდემოკრატიული) მიმართულებით ხდება“ [ჰანტინგტონი, 1991]. ეს ტალღა ასევე გულისხმობს პოლიტიკური სისტემის ლიბერალიზაციას და ნაწილობრივ დემოკრატიზაციას.

ისტორიული მასალის ანალიზის საფუძველზე ჰანტინგტონი გამოყოფს დემოკრატიზაციის შემდეგ ტალღებს:

პირველი, დემოკრატიზაციის ხანგრძლივი ტალღა 1828-1926 წწ.; მეორე მოკლე ტალღა 1943-1962 წწ. თითოეულ მათგანს, მისი თქმით, მოყვა დემოკრატიების მსხვრევის „უკუტალღა“ (1922-დან 1942-მდე და 1961-დან 1975-მდე), რომლის დროსაც ზოგიერთი ახლადშექმნილი (ან აღდგენილი) დემოკრატია დაემხო. თითოეულმა უკუტალღამ მნიშვნელოვნად შეამცირა მსოფლიოში დემოკრატიების რიცხვი, მაგრამ საერთო ჯამში დემოკრატიზაციის თითოეული ტალღის პროცესში ახლადშექმნილი დემოკრატიების რაოდე-

ნობა აჭარბებდა მომდევნო პერიოდში მსხვრევათა რიცხვს. მესამე დემოკრატიზაციის ტალღა დაიწყო 1976 წლიდან. ჰანტინგტონის აზრით უკუტალღა დემოკრატიზაციის მესამე ტალღის მონაპოვრებსაც ემუქრება (ან უკვე იმსხვერპლა ზოგიერთი ახლადშექმნილი რეჟიმები).

დემოკრატიზაციის პირველი ტალღა იყო ნელი და გრძელი, მას არ მოუცვია დიდი რაოდენობის ქვეყნები. ის დაიწყო მეთვრამეტე საუკუნის ბოლოს ამერიკული და ფრანგული რევოლუციებით. საფრანგეთში პირველად მოიპოვა ხმის უფლება ყველა მამაკაცმა 1792 წელს. მაგრამ შემდგომში საფრანგეთი მერყეობდა დემოკრატიულ და არადემოკრატიულ რეჟიმებს შორის. ამერიკის შეერთებულ შტატებში გააუქმეს მონობა მხოლოდ სამოქალაქო ომის დროს 1863 წელს, და 1960-იან წლებამდე არ შექმნილა შავკანიანი მოქალაქის არჩევნებში მონაწილეობის რეალური საფუძველი. პირველ მსოფლიო ომამდე ევროპაში ყველაზე ძლიერ სახელმწიფოებს არადემოკრატიული ქვეყნები წარმოადგენდა. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მიწები განაწილებული იყო ავსტრო-უნგრეთის, გერმანიის, რუსეთისა და ოტომანთა იმპერიებს შორის. ათ-თხუთმეტ ქვეყანას მთელ მსოფლიოში თუ დაერქმეოდა დემოკრატიის სახელი, რომელთა დიდ ნაწილს წარმოადგენდა ყოფილი ბრიტანული კოლონიები, ისეთები, როგორებიცაა ავსტრალია, კანადა და ახალი ზელანდია. პირველი მსოფლიო ომის შემდეგ ახალი სახელმწიფოების შექმნამ შეამცირა არადემოკრატიული იმპერიების რაოდენობა, მაგრამ დემოკრატიების ზრდას დიდად ხელი არ შეუწყო. თუ დემოკრატიას განვსაზღვრავთ როგორც რეჟიმს, რომელშიაც ზრდასრულ მამაკაცთა უდიდეს ნაწილს აქვს ხმის უფლება და მთავრობა სახალხოდაა არჩეული, 1922 წლისთვის ამგვარი რეჟიმი იყო 21, რაც დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა რაოდენობის თითქმის ნახევარს შეადგენდა. მაგრამ პრეზიდენტ ვუდრო ვილსონის რწმენა, რომ ომის შედეგად დემოკრატიებს მსოფლიოში უსაფრთხო გარემო შეექმნათ, მალე გაქარწყლდა. იტალიაში დამყარდა ბენიტო მუსოლინის ფაშისტური რეჟიმი, ბალტიისპირეთიდან ბალკანებამდე ძალაუფლება აიღეს სამხედრო და სამოქალაქო დიქტა-

ტორებმა, რუსეთში სტალინის ხელისუფლება ტოტალიტარიზმის გზით კომუნიზმის მიღწევას უმიზნებდა. ასევე ტოტალიტარული, ნაცისტური რეჟიმი დაამყარა გერმანიაში ადოლფ ჰიტლერმა. მეორე მსოფლიო ომისთვის დემოკრატიულ ქვეყანათა რაოდენობა შემცირდა ათეულამდე, და დემოკრატია გახდა მმართველობის არატიპიური ფორმა.

დემოკრატიზაციის მეორე ტალღა დაიწყო მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ. 1962 წლისთვის დამოუკიდებელი ქვეყნების რაოდენობა თითქმის გაორმაგდა ყოფილი კოლონიების ხარჯზე. ზოგიერთმა ყოფილმა კოლონიამ (მაგ. ინდოეთმა) შემოიღო თავისუფალი არჩევნები, უმეტესობამ კი ამა თუ იმ სახის არადემოკრატიული რეჟიმი მიიღო. საარჩევნო დემოკრატიების რაოდენობამ ოცდაათექვსმეტს მიაღწია. დასავლეთ ევროპის ქვეყნებმა დემოკრატიაზე აიღეს გეზი, ხოლო აღმოსავლეთ და ცენტრალურ ევროპაში ქვეყნები საბჭოთა გავლენის ქვეშ მოექცნენ. და თუმცა აბსოლუტურ ციფრებში დემოკრატიათა რაოდენობა გაიზარდა, ფარდობითად თუ შევხედავთ, დამოუკიდებელ ქვეყანათა მხოლოდ 32%-ში ტარდებოდა თავისუფალი არჩევნები. დემოკრატიზაციის მეორე ტალღას მოყვა უკუსვლა ლათინურ ამერიკაში და აზიაში სამხედრო რეჟიმების მომრავლებასთან ერთად. 1973 წლისთვის მხოლოდ ყოველ მეოთხე ქვეყანას მსოფლიოში ჰქონდა თავისუფალი არჩევნების ჩატარების პრეტენზია.

მესამე ტალღა დაიწყო ხმელთაშუა ზღვის ქვეყებიდან 1974 წელს. პორტუგალიისა და საბერძნეთის ავტორიტარული რეჟიმების დამხობას მოყვა გენერალ ფრანკოს სიკვდილი ესპანეთში და ამ ქვეყანაშიც დემოკრატიზაციის დაწყება. ეს ტალღა ქვეყნების სულ უფრო მეტ რაოდენობას აღწევდა, და 1989 წელს ბერლინის კედლის მსხვრევამ მასში ხარისხობრივად ახალი, გრადამტეხი ეტაპი აღნიშნა. საბჭოთა კავშირისა და იუგოსლავიის მსხვრევას მოყვა ცხრამეტი ახალი ქვეყნის შექმნა. 1995 წლისთვის ახალ დემოკრატიათა რაოდენობამ 117-ს მიაღწია. მსოფლიო ისტორიაში პირველად ქვეყანათა უმრავლესობა შეიძლება აღიწეროს როგორც ნახევრად თავისუფალი მაინც, ვინაიდან მათში ტარდება თავისუფალი არჩევნები.

1989 წელს ჰანტინგტონისეულ მესამე ტალღას შეუერთდა მრავალი ქვეყანა აღმოსავლეთ ევროპიდან და თვით საბჭოთა კავშირიც. ამ რეგიონის პოლიტიკური მოწყობის სტრუქტურებიდან გამომდინარე, მოსკოვიდან წამოსული ლიბერალიზაციის პირველი ბიძგის საპასუხოდ დემოკრატიზაციის პროცესმა ყველაზე მძლავრად და სწრაფად რეგიონის პერიფერიები მოიცვა (პირველ რიგში აღმოსავლეთ ევროპა), ხოლო შემდგომ უკუტალღის სახით რეგიონის ცენტრს მიუბრუნდა [ჟორჯოლიანი, ბერეკაშვილი, მუსხელიშვილი, 2001].

საბჭოთა კავშირის მსხვერვათა და კომუნისტური ბლოკის გაქრობამ სრულიად ახალი სიტუაცია შექმნა მსოფლიოში დემოკრატიისა და დემოკრატიზაციის თვალსაზრისით. ფრენსის ფუკუიამა მის წიგნში – „ისტორიის დასასრული და უკანასკნელი ადამიანი“ (4) წერდა, რომ XX საუკუნის ტოტალიტარული რეჟიმების დაშლის შემდეგ ლიბერალურ დემოკრაციას ძლიერი კონკურენტები აღარა ჰყავს; იგი არც იმგვარი შიდა პრობლემების წინაშე დგას, რომლებიც მისი, როგორც პოლიტიკური რეჟიმის, განადგურებას შეიძლება მოასწავებდნენ. ფუკუიამა ამტკიცებს, რომ ლიბერალური დემოკრატია ადამიანური ისტორიის უმთავრეს პრობლემას ქრის – აკმაყოფილებს ადამიანის ყველა მოთხოვნილებას და ამ თვალსაზრისით ეს ისტორიის დასასრულს ნიშნავს. დასავლეთის ლიბერალურ დემოკრაციას აღარ დარჩა იდეოლოგიური მეტოქე, რომელიც თვით დემოკრაციას საფრთხეს უქმნის. მეორეს მხრივ, დასავლური ტიპის დემოკრატია დღესდღეობით არის მმართველობის ერთადერთი ლეგიტიმური ფორმა, რომლის ალტერნატივები, თუმცა კი ბევრი არსებობენ მსოფლიოში, მაგრამ ნორმატიულად არ აღიქმებიან სასურველ იდეალებად.

არსებობს დემოკრატიაციის ტალღების განსხვავებული ტიპოლოგიაც, რომელიც ამერიკელმა პოლიტოლოგმა **ფ. შმიტერმა** ჩამოაყალიბა. ის გამოყოფს გლობალური დემოკრატიის ოთხ პერიოდს: პირველი ტალღა – პერიოდი პირობითად დასაწყისს იღებს 1848 წლის რევოლუციიდან, თუმცა რომლის შემდეგაც, 1852 წლისათვის მრავალი ქვეყანა (კერძოდ საფრანგეთი, გერმანია, ავსტ-

რო-უნგრეთი) დაუბრუნდა ავტოკრატიულ მმართველობის ფორმებს; მეორე ტალღა – პირველი მსოფლიო ომის შემდეგ, როდესაც გერმანიის დამარცხების და რუსული და ავსტრო-უნგრული იმპერიების დაშლის შედეგად, აღმოსავლეთ და ცენტრალურ ევროპაში ახალი სახელმწიფოები ჩნდება, რომელთა უმეტესობაში თავდაპირველად მმართველობის დემოკრატიული ფორმები მყარდება; მესამე ტალღა – მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ; მეოთხე ტალღა – 1974 წლის პორტუგალიაში სამხედრო გადატრიალებიდან იღებს სათავეს [Шмиттер, 1997].

განმასხვავებელი ნიშანი ამგვარი დაყოფის არის პირველი მსოფლიო ომის შემდეგ პერიოდის გამოყოფა ცალკეულ დემოკრატიზაციის ტალღად. თანამედროვე დემოკრატიზაციის ტალღის პერიოდის დახასიათებისას ს. ჰანტიგტონის და ფ. შმიტერის შეფასებები ემთხვევა. მომავალში წიგნში დემოკრატიული პროცესის ს. ჰანტიგტონისეულ პერიოდიზაციას დავეყრდნობით.

### **პოლიტიკური რეჟიმების ტიპოლოგია – ჰიბრიდული რეჟიმები**

დემოკრატიზაციის „მესამე ტალღის“ რეალური შედეგები მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდნენ ზემოთ აღწერილი მოდელებისაგან და ფ. ფუკუიამას 1992 წელს კონსტატირებული პოლიტიკური ლიბერალიზმის ტრიუმფისგან. სახელმწიფოთა რიგში, რომლებიც ცვლილებების შედეგად მნიშვნელოვან ეკონომიკურ და სხვა სირთულეებს შეხვდნენ, დემოკრატიული იმპულსი სწრაფად გაქრა. პოლიტიკური რეალობის ფაქტი გახდა თავისებური მმართველობის ორგანიზაციის ფორმების დამყარების მტკიცება, რომლებიც სხვადასხვა ხარისხით ავტორიტარიზმის, ოლიგარქიის ან დემოკრატიის ნიშნებს აერთიანებდა. ამან აიძულა მკვლევარები გარკვეული კორექტივები შეეტანათ ტრანზიტის შემუშავებულ სქემებში და მიემართათ ე.წ. „გარდამავალი“ – პოლიტიკური რეჟიმების კვლევისათვის, რომლებიც მათ მიერ ხასიათდებოდნენ როგორც „არაკონსოლიდირებული“ ან „ჰიბრიდული“. ისინი არც ტოტალიტარული და არც დემოკრატიულია. ჰიბრიდული რეჟიმისთვის

სხვადასხვა ავტორის მიერ განსხვავებული სახელებია შერჩეული: „ნახევრად დემოკრატია“, „ნახევრად კონსოლიდირებული ავტორიტარული რეჟიმი“ (Freedom House), „ნაწილობრივი დემოკრატია“ (Epstein et al.), „საარჩევნო დემოკრატია“ (Diamond), „არალიბერალური დემოკრატია“ (Zakaria), „დეფექტური დემოკრატია“ (Croissant and Merkel), „კონკურენტული ავტორიტარიზმი“ (Levitsky and Way), „ნახევრად-ავტორიტარიზმი“ (Ottaway), და „ელექტორალური ავტორიტარიზმი“ (Schedler), „დელეგირებული დემოკრატია“ (O'Donnell) და ა.შ. [იხ., მაგალითად: Моммзех, 2010].

ცნობილი ანალიტიკოსი **ფარიდ ზაქარია** წერდა, რომ დემოკრატიზაციის მესამე ტალღამ მსოფლიოში ახალი ფენომენი, ახალი ტიპის რეჟიმი წარმოქმნა, რომელსაც **არალიბერალური დემოკრატიის** სახელი ეწოდა. მსოფლიოს სულ უფრო და უფრო მეტ ქვეყანაში „დემოკრატიულად არჩეული რეჟიმები... უგულვებელყოფენ მათი ძალაუფლების კონსტიტუციურ ფარგლებს და საკუთარ მოქალაქეებს ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს ართმევენ“ [ზაქარია, 2000]. საყოველთაოდ არჩეული, პოპულარული მმართველები არ ერიდებიან პარლამენტებსა და კონსტიტუციის ჩარჩოებს გვერდი აუარონ, ქვეყანა საპრეზიდენტო ბრძანებულებებით მართონ, სახელმწიფო აპარატი ოპოზიციისა და თავისუფალი პრესის წინააღმდეგ გამოიყენონ და ადამიანის კონსტიტუციური უფლებები შელახონ. ეს მოვლენები მრავალ ქვეყანაშია დაფიქსირებული, როგორც ლათინურ ამერიკაში, ისე ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებში. რეგულარული და საყოველთაო არჩევნების ჩატარება ამ ქვეყნებში ვერ უზრუნველყოფს კანონის უზენაესობას, კორუფციის შეზღუდვასა და კარგ მმართველობას ძალაუფლების კონსტიტუციურ ჩარჩოებში. ყოველივე ეს ზღუდავს სახელმწიფო ინსტიტუტების დამოუკიდებელ ფუნქციონირებას და აქცევს მათ სახელმწიფოს მმართველი პირების გავლენის ქვეშ, განსაკუთრებით ეს პრობლემა თავს იჩენს სასამართლოს დამოუკიდებლობასთან მიმართებაში.

არასრული დემოკრატიების შესახებ ლიტერატურაში დიდი პოპულარობა მოიპოვა არგენტინელი პოლიტოლოგის **გილერმო**

ო'დონელის მიერ შემოღებულმა ცნებამ, „დელეგირებულმა დემოკრატიამ“ [O'Donnell, 1994]. დელეგირებული დემოკრატია შეიძლება დავახასიათოდ, როგორც გარდამავალი პერიოდის დემოკრატია. მკვლევარის აზრით დემოკრატიის ახალი ფორმების ჩამოყალიბება არ არის დამოკიდებული მისი წინამორბედი ავტორიტარული მმართველობის მახასიათებლებზე, არამედ დამოკიდებულია ისტორიულ ფაქტორებზე და სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების სირთულის დონეზე, რომლებიც მემკვიდრეობით მიიღეს დემოკრატიულმა სისტემებმა.

მიუხედავად იმისა, რომ ის არ არის კონსოლიდირებული დემოკრატია, ო'დონელის აზრით, დელეგირებული დემოკრატია წარმატებით ასრულებს „დემოკრატიზაციის პირველ სტადიას“ – ავტორიტარიზმიდან დემოკრატიულად არჩეული (დამფუძნებელი არჩევნების – founding election – საშუალებით) მთავრობის ინსტალაციაზე გადასვლას. დემოკრატიის ამ ვარიანტში საკვანძო ფიგურა პირდაპირი არჩევნებით მოსული პრეზიდენტია, რომელზეც მოსახლეობა დიდ იმედს ამყარებს [O'Donnell, 1994]. მაგრამ, მეორე სტადიაზე, ანუ ინსტიტუციონალიზებულ დემოკრატიაზე, გადასვლის ფაზაში „დელეგირებულმა დემოკრატიამ“ შეიძლება მარცხი განიცადოს ავტორიტარიზმისკენ რეგრესის გამო. ამ შემთხვევაში ხელისუფლებისა და პოლიტიკური ძალების წარუმატებლობის მიზეზი, ახალი ინსტიტუტების მშენებლობისას საზოგადოებრივი ინტერესების მნიშვნელობის დაკნინება ხდება. ამიტომ, დელეგირებული დემოკრატია შეიძლება ვერ გაუმკლავდეს წინა სისტემიდან ინერციით გადმოყოლილ კრიზისს, რომელსაც კორუფცია და კლანური გათიშულობა კვებავს. წარმატებული „მეორე გადასვლის“ უმნიშვნელოვანესი ფაქტორი სწორედ დემოკრატიული ინსტიტუტების შექმნაა, ეს ინსტიტუტები ხელს შეუწყობენ სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების გადაჭრას.

ინსტიტუტებში ო'დონელი გულისხმობს სისტემატიზებულ, საყოველთაოდ ცნობილ, პრაქტიკაში გავრცელებულ და აღიარებულ, თუმცა არა ყოველთვის ფორმალურად დამტკიცებულ სოციალური აგენტების ურთიერთქმედების ფორმებს, როდესაც ამ სოციალურ

ავენტებს აქვთ განწყობა შეინარჩუნონ ურთიერთქმედება მასში დადგენილი წესებისა და ნორმების შესაბამისად. დემოკრატიული ინსტიტუტები პირველ რიგში პოლიტიკური ინსტიტუტებია. მათ უშუალო კავშირი აქვთ გადაწყვეტილების მიღების პროცესთან. ასეთი ინსტიტუტების არსებობა დემოკრატიის გარანტია არ არის, რადგანაც პრინციპულ ფაქტორს წარმოადგენს მათი ფუნქციონირების ხარისხი. თუ ეს ინსტიტუტები სინამდვილეში არ არიან გადაწყვეტილების მიღების ცენტრები და პოლიტიკური პროცესის ღიაობის გარანტები, წარმომადგენლობით დემოკრატიაზე გადასვლა ვერ მოხერხდება. დელეგირებული დემოკრატია მეცნიერების შეფასებით განიხილება, როგორც დემოკრატიული სისტემა, „რადგან შეესაბამება რობერტ დალის „პოლიარქიის“ კრიტერიუმს“ [Dahl, 1971].

დელეგირებულ დემოკრატიაში დემოკრატიული არის თავად ამა თუ იმ ხარისხით სამართლიანი არჩევნების ჩატარების ფაქტი, რაც გამარჯვებულს საშუალებას აძლევს კონსტიტუციით გათვალისწინებული პერიოდის განმავლობაში ნაციის ინტერესების ინტერპრეტატორი გახდეს. ამგვარად ძალაუფლების ლეგიტიმურობა ნარჩუნდება არჩევნების საშუალებით, პოლიტიკურ ლიდერში და მის ქარიზმაში რწმენის საფუძველზე. არჩევნების შემდეგ ამამრჩევლები უნდა გახდნენ არჩეული პრეზიდენტის პოლიტიკის პასიური მჭვრეტელები.

ლიდერის ვალდებულებებში პირველ რიგში შედის ეკონომიკური და სოციალური პრობლემების გადაჭრა. პრეზიდენტი ცდილობს გაამართლოს საზოგადოების მოლოდინები მკაცრი ზომების ხარჯზე, რომლებზეც არ არიან თანახმა სხვა პოლიტიკური ძალები. პრეზიდენტს ყავს გუნდი, რომელიც არ ჯდება ძალაუფლების დემოკრატიული ინსტიტუტების ფარგლებში, ამიტომ მკვეთრად იზრდება ადმინისტრაციული მეთაურის, მისი მრჩევლების და თანაშემწეების როლი, და პირიქით მცირდება პარლამენტის, მთავრობის, პარტიის და სხვა პოლიტიკური ინსტიტუტების წონა. მიუხედავად ამისა ავტოკრატიული რეჟიმებისგან განსხვავებით დელეგირებული დემოკრატიის ქვეყნებში არსებულ პოლიტიკურ ინსტიტუტებს



და პოლიტიკურ ძალებს აქვთ საშუალება აკრიტიკონ უზენაესი ძალაუფლება, რომელსაც შეიძლება მხარს უჭერდეს საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილი. არაპოპულარული ზომები, განგრძობით კრიზისთან ერთად აიძულებს ხელისუფლებას სხვადასხვა საშუალებებით ზემოქმედება მოახდინონ პარლამენტზე მისთვის სასურველი კანონების მიღების და სხვა პოლიტიკურ ინსტიტუტებზე და პოლიტიკის სუბიექტებზე პასუხისმგებლობის გადატანის მიზნით. ასეთი პოლიტიკა არის დემოკრატიული, პოლიტიკური ინსტიტუტების და ნორმების შეზღუდულობის შედეგი.

დელეგირებული დემოკრატიის ქვეყნებში არის ვერტიკალური ანგარიშვალდებულება – ამომრჩევლების მიმართ, რაც აიძულებს ლეგიტიმურ ლიდერს მიმართოს პირდაპირ მოსახლეობას. დელეგირებული დემოკრატიის პირობებში აღმასრულებელი ხელისუფლება ამჯობინებს არ გაავრცელოს ასეთივე ანგარიშვალდებულება ჰორიზონტალურად – სხვა პოლიტიკური ინსტიტუტების წინაშე: პარლამენტის, სასამართლოების, – რადგან თვლის მათ ზედმეტ წინალობად თავის გზაზე და ბლოკავს ამ ინსტიტუტების განვითარებას.

დელეგირებული დემოკრატიის ხარვეზი მდგომარეობს აღმასრულებელი ხელისუფლების დომინირებაში საკანონმდებლოზე. ამას მივყავართ გატარებული სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამების დაბალი დამუშავების ხარისხთან, პარლამენტის მხრიდან მთავრობის მხარდაჭერის ნაკლებობასთან, რომელიც ვერ გრძნობს პასუხისმგებლობას გატარებულ პოლიტიკაზე, და საბოლოო ჯამში მივყავართ პოლიტიკური პარტიების და პოლიტიკოსების პრესტიჟის დაცემასთან.

ინსტიტუციონალიზებული დემოკრატიის პირობებში გადაწყვეტილებები მიიღება ნელა, იმიტომ რომ ხორციელდება ხანგრძლივი პროცესი შეთანხმების პოლიტიკურ პროცესში მონაწილე ყველა აქტორთან. თუმცა, გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ ისინი სწრაფად სრულდება. პირიქით, დელეგირებული ფორმის დემოკრატიისას გადაწყვეტილებები მიიღება სწრაფად, მაგრამ ეს ხშირად მიიღწევა შეცდომების დიდი ალბათობის, გაუაზრებელი

მოქმედებების, სარისკო მეთოდებისა და პაუზისმგებლობის პრეზიდენტზე კონცენტრაციის ხარჯზე.

სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების წარმატებული გადაწყვეტის შემთხვევაში სახელმწიფოს მეთაურს ერგენება რომ მისი უფლებამოსილებების ვადების შეზღუდულობა კონსტიტუციის მიხედვით უსამართლოა. ამიტომ მან შეიძლება მიიღოს ზომები თავისი უფლებამოსილებების ვადის გაზრდისათვის. ამ საკითხის რეფერენდუმზე გატანისას მაქსიმალურად გამოიყენება ადმინისტრაციული რესურსი, არასტაბილურობის მუქარა ხელმძღვანელობის ცვლილების შემთხვევაში. იმის მიხედვით, რამდენად ეწინააღმდეგება ამ ფაქტს ოპოზიცია შესაძლებელია ისეთი ვარიანტები, როგორცაა კონსტიტუციის რეფორმირება ისე, რომ მან მოქმედ პრეზიდენტს მისცეს ხელახლა არჩევის საშუალება ან პარლამენტარულ რეჟიმში ხელისუფლებაში პრემიერ-მინისტრის საკვანძო თანამდებობის დაკავება.

გერმანელი მკვლევარები ვოლფგანგ მერკელი (Wolfgang Merkel) და აურელ კრუსანი (Aurel Croissant) მიმართავენ ცნებას „დეფექტური დემოკრატია“ და განმარტავენ მას „როგორც, ძალაუფლებრივ სისტემას, რომელშიც ძალაუფლებისადმი ხელმისაწვდომობა რეგულირდება მნიშვნელობის მქონე და ქმედითი „არჩევითი რეჟიმით“ (თავისუფალი, ფარული, თანასწორი და საყოველთაო), მაგრამ ამავე დროს მასში არ არის საბაზისო პოლიტიკური და სამოქალაქო უფლებების და თავისუფლებების სხვა გარანტიები, ხოლო ხელისუფლების ჰორიზონტალური კონტროლი და დემოკრატიულად ლეგიტიმური ხელისუფლების ეფექტურობა სერიოზულად შეზღუდულია“ [Merkel, Croissant, 2000] დეფექტური დემოკრატიის ცნების მიხედვით, ასეთი დემოკრატიები გაუმართავ პოლიარქიასა და ავტორიტარულ სისტემებს შორის გაშლილ რუხ ზონაში მოძრაობენ. საერთო ჯამში ისინი გაცილებით უფრო ახლოს დგანან პოლიარქიასთან ვიდრე ავტორიტარულ სისტემებთან.

დემოკრატიისა და ავტოკრატიის შორის არსებული მზარდი და ბუნდოვანი არეალის მოაზრების ერთ-ერთი მცდელობა

ეკუთვნის ვოლფგანგ მერკელს [Merkel, 1999, 2003, 2010]. მერკელის მიხედვით ყოფილ საბჭოთა მმართველობის სივრცეში დღეს 29 სახელმწიფოა და მათგან დღეს, მხოლოდ რვა სახელმწიფო შეიძლება განვიხილოთ ლიბერალურ დემოკრატიულად, კერძოდ ჩეხეთის რესპუბლიკა, ესტონეთი, ლიტვა, ლატვია, უნგრეთი, პოლონეთი, სლოვენია, ხორვატია და სლოვაკეთი [Merkel, 2010]. სხვები, როგორცაა მაგალითად ბელორუსია, თურქმენეთი, უზბეკეთი და ტაჯიკეთი კლასიფიცირებულია ავტორიტარულად. მერკელის კრიტერიუმების მიხედვით დარჩენილი 16 სახელმწიფო რეჟიმები არც სრულად ავტორიტარულია და არც დემოკრატიული, არამედ რანჟირებაში ამ ორი იდეალური ტიპის სადღაც შუაში უნდა მოთავსდეს. აურელ კრუასანი და პიტერ თიერი (Peter Thiery) დემოკრატიის მესამე ტალღას აღწერენ როგორც ამკრძალავი და დეფექტური, მაგრამ არა ლიბერალური დემოკრატიების გამარჯვებას. [Croissant, Thiery, 2000].

მერკელი და კრუასანი ეყრდნობიან რ. დალის „პოლიარქიის“ ცნებას, მისი ფორმულირების მიხედვით პოლიარქია არის დემოკრატიის რეალისტური ვარიანტი, რომელიც გაიგება „მონაწილეობისთვის ღია შეჯიბრი“ [Dahl, 1971], პოლიარქია აღიწერება ორი ურთიერთდამოკიდებული განზომილებით – პოლიტიკური მონაწილეობა და პოლიტიკური კონკურენცია. ავტორების აზრით დალის დეფინიცია ლაკონური და ელევანტურია, თუმცა არ უსვამს ხაზს ლიბერალური (კონსტიტუციურ-სამართლებრივი) და დეფექტური დემოკრატიის განსხვავებას. ამიტომ მათი აზრით ის მოითხოვს შევსებას. მერკელი განსაზღვრავს იდეალური ტიპის ლიბერალური დემოკრატიის ხუთ განზომილებას [Merkel, 2004]:

- ელექტორალური რეჟიმი (A) ის არის შეჯიბრებითი და ტრანსფარენტული და აძლევს პოტენციურ კანდიდატებს შეუზღუდავ წვდომას საჯარო ძალაუფლების პოზიციებისადმი. არჩევნები უნდა იყოს თანასწორი, საყოველთაო, რეგულარული, თავისუფალი და სამართლიანი;
- პოლიტიკური უფლებები (B) შესაძლებელს ხდის არჩევნებში მონაწილეობას და კოლექტიური ინტერესების დაცვას, უზ-

რუნველყოფს მოქალაქეების სიტყვის და აზრის უფლებებს და თავისუფლებებს და ასევე კავშირების შექმნის და დემონსტრაციების გამართვის უფლებას;

- *სამოქალაქო უფლებები (C)* არის ქვაკუთხედი სამართლოს უზენაესობის, ზღუდავს და ამცირებს სახელმწიფოს მიერ ძალაუფლების განხორციელებას დამოუკიდებელი სასამართლოს მეშვეობით;
- *ძალაუფლების დანაწილება და ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულება (D)*, რომელიც გამოიხატება ავტონომიურობაში, ძალაუფლების სამივე შტო ანუ სახელმწიფოს აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და სასამართლო ორგანოები გამიჯნული უნდა იყოს. განსაკუთრებით მკაცრად უნდა იყოს გამიჯნული აღმასრულებელი და სასამართლო ორგანოები.
- *მართვის ეფექტური ძალაუფლება (E)*, არის უნარი წარმომადგენლებმა მართონ შეზღუდვების გარეშე არა არჩევითი ჯგუფების გავლენისგან დამოუკიდებლად, როგორცაა მაგალითად სამხედროები.

ასეთი მიდგომის უპირატესობა არის შესაძლებლობაში არამხოლოდ „განასხვავო [...] ავტორიტარული და დემოკრატიული, არამედ დეფექტური და ლიბერალური-კონსტიტუციური დემოკრატიებიც“ [Merkel, 1999].

მერკელი გვთავაზობს დეფექტური დემოკრატიების ტიპოლოგიას. უმეტესი მკვლევარებისათვის მთავარი განმასხვავებელი ნიშანი დემოკრატიაა და ავტორიტარიზმს შორის არის ელექტორალური რეჟიმი. გამომდინარე აქედან ასეთი რეჟიმის არსებობა სახელმწიფოში არის დემოკრატიის წინაპირობა. მერკელის მიხედვით მხოლოდ მაშინ, როდესაც ხუთივე განზომილება სათანადოდ არის წარმოდგენილი და ფუნქციონირებს ხელშესახები ხარვეზების გარეშე, სახელმწიფოს შეიძლება ვუწოდოთ ლიბერალური დემოკრატია. თუ ერთი ან მეტი ამ განზომილებათაგან არაფუნქციონალურია მაშინ საუბარია დეფექტურ დემოკრატიაზე. იმის მიხედვით კონკრეტულად რომელი განზომილება არ ფუნქციონირებს სწორედ დეფექტური დემოკრატიების კლასიფიცირება შეიძ-

ლება – ექსკლუზიურ (exclusive), დომინანტურ (domain), დელეგირებულ (delegative) ან არალიბერალურ (illiberal) დემოკრატიებად. ძირითადად ვხვდებით დეფექტური დემოკრატიების ამ ჰიბრიდულ ფორმებს.

*ექსკლუზიური დემოკრატიების ფარგლებში* სათანადოდ არ ფუნქციონირებს A და/ან B განზომილებები. მაგალითად, როდესაც მოსახლეობის ნაწილს არ აქვს არჩევნებში მონაწილეობის საშუალება ან გამონაკლის თავისუფლება ან მედიის თავისუფლება არის შეზღუდული. C განზომილების არაფუნქციონალურობას მივყავართ არალიბერალურ დემოკრატიებთან, რაც ნიშნავს რომ დემოკრატიულად არჩეული ხელისუფლება სათანადოდ არ იცავს ფუნდამენტურ სამოქალაქო და ადამიანის უფლებებს. D განზომილების ნაწილობრივი დისფუნქციონალობის შემთხვევაში, ძალაუფლების ჰორიზონტალური კონტროლი არ არის გამართული და აღმასრულებელი ხელისუფლება არ ექვემდებარება საკანონმდებლო და სასამართლო შტოების მხრიდან კონტროლსა და ბალანსს (შეკავებას და გაწონასწორებას), მერკელის მიხედვით ასეთი რეჟიმები *დელეგირებული დემოკრატიებია*. დაბოლოს დომინანტური დემოკრატია წარმოადგენს პოლიტიკურ სისტემას სადაც E განზომილების ნაკლებობაა, ანუ სისტემას სადაც არა არჩევითი ჯგუფები ან ინდივიდები გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე ახდენენ გავლენას [Bosold, Achraimer, 2005].

დემოკრატიზაციის პროცესების შესწავლა, რომელიც პოლიტიკური მეცნიერების ტრანზიტოლოგიის ქვედისციპლინის სახელწოდებითაა ცნობილი, მეთოდოლოგიურად უმთავრესად ინსტიტუციონალური მიდგომის ჩარჩოებში წარმოებს. ეს მიდგომა, მისი თანამედროვე ვერსიის სახით, რომელიც ახალი *ინსტიტუციონალიზმის* სახელითაა ცნობილი, ის საფუძვლად უდევს, როგორც კვლევების უმრავლესობას, ასევე, პირველ რიგში, იმ ტაქსონომიას, რომელიც ამ კვლევებს აზრს ანიჭებს. ეს არის თავად პოლიტიკური რეჟიმების ტაქსონომია მათი დემოკრატიულობა-არადემოკრატიულობის თვალსაზრისით. დისციპლინის ჩარჩოებში „დემოკრატია“ გაიაზრება როგორც რეჟიმი (და არა საზოგადოების ან სახელმწი-

ფოს მანასიათებელი), ხოლო ეს რეჟიმი განმარტებულია პოლიტიკურ ინსტიტუტთა ტერმინებში, რომელთა ცენტრალურ ელემენტს წარმოადგენს ხელისუფლების რეგულარული, თანასწორი და თავისუფალი არჩევა საყოველთაო კონკურენციული არჩევნების მეშვეობით. მართალია, დღესდღეობით არსებობს დემოკრატიისთვის აუცილებელი და საკმარისი პირობების ჩამონათვალის მრავალი ვარიანტი, მაგრამ მიუხედავად დეფინიციის საბოლოო და შეთანხმებული ვარიანტის არარსებობისა, ემპირიულ კვლევებში განსაზღვრებათა უმრავლესობა მეტ-ნაკლებად მომდინარეობს და ეყრდნობა დემოკრატიის შუამპეტერისეულ ინსტიტუციონალურ გაგებას.

90-იანი წლების მეორე ნახევარში პოლიტიკური განვითარების ვექტორის კარდინალურმა ცვლილებამ რიგ პოსტ-კომუნისტურ სახელმწიფოებში (რუსეთი, ყაზახეთი, ბელორუსია, ტაჯიკეთი, თურქმენეთი, უზბეკეთი, აზერბაიჯანი) მეცნიერული დისკუსიის შინაარსზე სერიოზული გავლენა იქონია. დღეს ექსპერტები დაიბნეა ამ ქვეყნების არა დემოკრატიზაციის პერსპექტივებზე, არამედ კერძოდ რა ფორმის ავტორიტარიზმია აქ გაბატონებული – „ელექტორალური“, „კონკურენტული“, „რესურსული“, „ბიუროკრატიული“, „ბონოპარტული“ და ა.შ. [Лапина, 2009].

ახალი დემოკრატიებისა და ავტოკრატიების ტიპოლოგია განიხილება, სხვადასხვა ავტორების მიერ, როგორც თანამედროვე ტრანზიტოლოგიის ძირითადი ამოცანა [Мельвиль, 2004]. კლასიფიკაციის საფუძველს ძირითადად წარმოადგენს სხვადასხვა კვლევითი ორგანიზაციების მიერ შემუშავებული „დემოკრატიის რეიტინგები“, რომლებიც საშუალებას იძლევა ყველა დაკვირვების ქვეშ მყოფი ქვეყნის რანჟირება მოახდინო და გააერთიანო რამდენიმე ერთმანეთისგან განსხვავებულ ჯგუფებში. ასე მაგალითად, ამერიკული არასამთავრობო ორგანიზაციის Freedom House-ის პროგრამის „თავისუფლება სამყაროში“ ფარგლებში, ყველა ქვეყანა იყოფა სამ ჯგუფად: თავისუფალი, ნაწილობრივ თავისუფალი და არათავისუფალი. იგივე ორგანიზაციის პროგრამის „გარდამავალი საზოგადოებები“ ფარგლებში პოსტკომუნისტური სახელმწიფოები გაერთიანებულია ხუთ ჯგუფში: კონსოლიდირებული დემოკრატი-

ები, ნახევრადკონსოლიდირებული დემოკრატიები, სახელმწიფოები გარდამავალი ხელისუფლებებით ან ჰიბრიდული დემოკრატიები, ნახევრადკონსოლიდირებული ავტორიტარული რეჟიმები, კონსოლიდირებული ავტორიტარული რეჟიმები. ასევე ფართოდ ცნობილია რიგი სხვა ორგანიზაციების რეიტინგები და კლასიფიკაცია, კერძოდ: ჟურნალ Foreign Policy-ის გლობალიზაციის ინდექსი, ბერტელსმანის ფონდის (BTI) ტრანსფორმაციის ინდექსი, კვლევა პროექტ Polity IV-ის ფარგლებში (მ. მარშალის ხელმძღვანელობით, მერილენდის უნივერსიტეტში, აშშ.) და ა.შ. ასეთი კვლევები აფიქსირებენ გარკვეულ ტრენდებს ცალკეულ ქვეყნებსა და რეგიონებში, თუმცა მათი ახსნითი მეცნიერული პოტენციალი შეზღუდულია.

„რეჟიმთა ცვლის“ შედარებითი ანალიზი წარმოადგენს ბოლო ათწლეულების პოლიტილოგიის ერთ-ერთ ყველაზე უფრო განვითარებულ ნაწილს. მიუხედავად ამისა, საკმაოდ გავრცელებულია მოსაზრება, რომ რომ ტრანზიტოლოგიის ფარგლებში ქვეყნების ტიპოლოგიის ამოცანის გადაჭრა არ უკავშირდება ფუნდამენტური მეცნიერული თეორიის შექმნას, რომელსაც შეიძლებოდა აეხსნა მიმდინარე ცვლილებების მიზეზები და მექანიზმები. ასევე მცირეა ასეთი საფუძვლებით, სერიოზული პროგნოსტიკური პოტენციალის მქონე თეორიის შექმნის ალბათობა. მაგალითად მიუხედავად იმ გამოცდილებისა, რომელიც პოლიტიკურმა მეცნიერებამ დააგროვა ავტორიტარული კაპიტალისტური რეჟიმებიდან დემოკრატიაზე გადასვლის შესწავლისას, მან ვერ მოახერხა, ვერ შეძლო გაეკეთებინა პროგნოზი 1989 წლის შემდგომ ყოფილი კომუნისტური ბლოკის ქვეყნებში დაწყებული დემოკრატიზაციის პროცესის შესახებ. კრიტიკოსების აზრით, რეჟიმების შესწავლა დაიყვანება მთელი მათი მრავალფეროვნების წრფივი სქემით გამოხატვის მცდელობებზე: ძალაუფლების მაქსიმალური კონცენტრაციიდან („დომინანტური ძალაუფლება“ კოპოტერსის მიხედვით) „უფორმო პლურალიზმის“ მდგომარეობამდე [Carothers, 2002].

მიდგომის კრიტიკოსთა აზრით დემოკრატიზაციის პროცესის კვლევების შედეგები გვარჩვენებენ ზოგადი და მარტივი მოდელების შექმნისა და სქემატური ახსნების არაპროდუქტიულობას.

მოცემული, განსაზღვრული რეჟიმის ტიპის შექმნის, ჩამოყალიბებისა და სიცოცხლისუნარიანობისათვის საჭიროა, აუცილებელია სხვადასხვა, ხშირად სინამდვილეში ურთიერთსაპირისპირო, პირობები. კვლევა მოითხოვს ყოველი შემთხვევის საკმაოდ ღრმა და „სავსე“, „სრულ“ ინტერპრეტაციას. ამგვარი ღრმა ინტერპრეტაციები, ითვალისწინებენ კონტექსტს, მოითხოვენ შესაბამის მეთოდოლოგიურ და კონცეპტუალურ სამუშაოებს. „დემოკრატიზაციის“ ახსნისათვის საჭიროა, როგორც კომპარატივისტი ისტორიკოსის ახსნითი უნარები, ასევე თამაშთა თეორიის სპეციალისტის ლოგიკურ-დედუქციური აზროვნება. აბსტრაქტული პროცესის, კერძოდ „დემოკრატიზაციის“, ნებისმიერი ახსნა, განმტკიცებული ისტორიული ფაქტებით, მოითხოვს იმ მნიშვნელობისა და აზრის (საზრისის) გათვალისწინებას, რომელსაც ამ ცნებასა და აბსტრაქტულ პროცესს, მასში ჩართული ადამიანები ანიჭებენ. ამდენად, მეორე მიმართულება შედარებითი ტრანზიტოლოგიისა აჩერებს თავის ყურადღებას საზოგადოების და არა პოლიტიკური რეჟიმის დემოკრატიზაციაზე, და ანიჭებს მნიშვნელობას პოლიტიკურ მონაწილეობასა და „სიკეთეთა“ გადანაწილებას საზოგადოებაში, და არა პოლიტიკურ ინსტიტუტთა რეფორმირებას.

პოლიტიკური და სოციალური სინამდვილე არ არის ერთგვაროვანი და ცნებებისა და კატეგორიების გამოყენება კონკრეტულ შემთხვევაში მოითხოვს კონტექსტის დეტალურ ცოდნას და ძალიან ადვილია, რომ არასწორად იქნას გამოყენებული ცნებები და კატეგორიები. როდესაც ამოცანად დასახულია რთული დინამიკური პროცესების შედარება, რომელნიც მიმდინარეობენ რამდენიმე ქვეყანაში, მკვლევარს უნარს „დაიჭიროს“ სოციალურ მოვლენათა თანაზომადობა, ენიჭება განსაკუთრებული მნიშვნელობა. როდესაც შესწავლის ობიექტია დემოკრატიის პროცესები, შეუძლებელია შეიქმნას დემოკრატიული ნორმების ადექვატური ახსნის სქემა, პრინციპებისა და ღირებულებების შესაბამისად გაცნობის (ცოდნის) გარეშე – ისინი აუცილებელია წარმოშობადი პოლიტიკური წესრიგის სტრუქტურებისათვის. გასათვალისწინებელ სირ-



თუღეთა შორის აუცილებლად უნდა მოვიხსენიოთ ტერმინთა და ცნებათა თარგმნის სირთულე.

დემოკრატიზაციის ახსნა უნდა ეფუძნებოდეს ორივეს, როგორც სინამდვილეს, რომელიც დაკავშირებულია კომპლექსურ რეალობასთან, ასევე ზოგადს, რომელიც საკმაოდ რელევანტურია ახსნილი ფენომენების ზოგიერთი (ან ყველა) შემთხვევისათვის. სინამდვილეში არსებობს წინააღმდეგობა (ერთგვარი დაძაბულობა) ემპირიულ კომპლექსურობასა და ზოგადს (განზოგადებულს) შორის. მცდელობამ განზოგადოებული ახსნისა შეიძლება მიგვიყვანოს მეტად კომპლექსური რეალობის უგულვებელყოფამდე; მეორე მხრივ, გადამეტებულმა შეფასებამ, ხაზგასმამ ასეთი კომპლექსურობისა შეიძლება მიგვიყვანოს ახსნამდე, რომელიც მისადაგებული იქნება მხოლოდ შესწავლილი შემთხვევისადმი [ჟორჯოლიანი, ბერეკაშვილი, მუსხელიშვილი, 2001]. მიდგომის სისუსტე მდგომარეობს მის სირთულეში, ვინაიდან მას შემოაქვს ძნელად გაზომვადი და განსაზღვრებადი დიქტომიები, ისეთი ტიპის, როგორიცაა ცოდნისა და შეხედულების, ფილოსოფიისა და იდეოლოგიის, ნორმისა და მორალის დაპირისპირება, რაც იოლად ხელშესახებ და გაზომვად ფაქტორებს არ წარმოადგენს.

### 3.3 დემოკრატიის ელიტარული მოდელები

ტრანზიტოლოგიური კონცეფციების მიერ „გადასვლის“ სტრუქტურული პირობების ახსნის შეუძლებლობას შედეგად მოყვა მეცნიერული ინტერესის ზრდა ტრანსფორმაციის „პროცესუალური“ მოდელების მიმართ, რომლებიც აქცენტს აკეთებენ პოლიტიკური აქტორების მოქმედებებზე.

XX საუკუნის 60-იან წლებში რაციონალური არჩევნის თეორიას აქტიურად იყენებდნენ შედარებით პოლიტიოლოგიაში „მესამე“ სამყაროს ქვეყნებში პოლიტიკური რეჟიმების დემოკრატიზაციის გზების დასაბუთებისათვის. ამასთანავე ძირითადი ყურადღება ეპყრობოდა მოდერნიზაციული ელიტების, როგორც მთავარი აქტორების, პოტენციალის გამოყენებას, რომლებიც პირადად არიან

დაინტერესებული თავისუფალი ბაზრის და მისი ხელისშემწყობი სამართლებრივი და პოლიტიკური ინსტიტუტების ჩამოყალიბებაში. ასეთი მიდგომის ფარგლებში, რეჟიმული ტრანსფორმაციის მექანიზმები აიხსნებოდა არა რ. დალის პოლიარქიის თეორიის ტერმინებში, მისი აქცენტით მასობრივ პოლიტიკურ მონაწილეობაზე, არამედ ელიტოლოგიური თეორიის პოზიციიდან, ძირითადად ი. შუმპეტერის დემოკრატიის ელიტური თეორიის მიხედვით [Шумпетер, 1995]. ამავდროულად, მასების როლი დადიოდა სპეციფიკურ რესურსებამდე, რომლებიც ელიტების მიერ საკუთარ მიზნებში გამოიყენებოდა.

**დემოკრატიის ელიტარული მოდელის** მომხრეები საზოგადოებას ყოფენ მმართველ უმცირესობად – ელიტად და არამმართველ უმრავლესობად – მასა. მასას არ აინტერესებს პოლიტიკა, არ აქვს შესაბამისი ცოდნა და სრული ინფორმაცია, არ აქვს უნარი სწორი გადაწყვეტილებების მიღების, ამიტომ ის ნებაყოფლობით გადასცემს ელიტას პოლიტიკური პროცესის ხელმძღვანელობის უფლებას. მასების პოლიტიკური მონაწილეობა შემოიფარგლება არჩევნებით, იმის შედეგად რომ მოქალაქეების უმეტესობა ირაციონალური და არაკომპეტენტურია და აქვს არამდგრადი უპირატესობები.

**ი. შუმპეტერი**, ელიტარული კონცეფციის მთავარი დამფუძნებელი, ამტკიცებდა რომ დემოკრატია არ ნიშნავს, რომ ხალხი მართავს უშუალოდ. „დემოკრატია ნიშნავს მხოლოდ იმას, რომ ხალხს აქვს საშუალება მიიღოს ან არ მიიღოს ის ადამიანები, რომლებიც მათ უნდა მართავდეს“ [Шумпетер, 1995]. ამ მეთოდის დემოკრატიულობა განპირობებულია ამომრჩეველთა ხმების მოპოვების პროცესში თავისუფალი კონკურენციის არსებობით ლიდერების როლზე პრეტენდენტებს შორის.

შუმპეტერი გამოყოფს დემოკრატიული მეთოდის წარმატების ოთხ პირობას: პირველ რიგში, მაღალი ხარისხი ადამიანური რესურსის, რომელთა არჩევაც ხდება ძალაუფლებრივ სტრუქტურებში; მეორე – პოლიტიკური გადაწყვეტილების მოქმედების შეზღუდული სფეროები, რომელიც განისაზღვრება მთავრობაში შემავალი ხალხის ხარისხით, პოლიტიკური მექანიზმის ტიპით და საზოგა-

დოებრივი აზრით; მესამე – დემოკრატიული მთავრობის მხრიდან ბიუროკრატიის კონტროლის შესაძლებლობა სახელმწიფოებრივი საქმიანობის ყველა სფეროში; მეოთხე – დემოკრატიული თვით-კონტროლის არსებობა, რომელშიც მოიაზრება ხელმძღვანელების მაღალი კომპეტენტურობა, ოპოზიციის აზრის გათვალისწინება და მაღალი ხარისხის ნებაყოფლობითი თვითდისციპლინა.

**ი. შუშუპეტერი** ხაზს უსვამს გადაწყვეტილების მიღების მნიშვნელობას გამოცდილი და კომპეტენტური ელიტის მიერ, მოქალაქეების მხრიდან შეზღუდული კონტროლის პირობებში. მოქალაქეების ფუნქცია მდგომარეობს მთავრობის არჩევაში. შესაბამისად ხელისუფლებაში მოდის პარტია, რომელსაც ამომრჩეველთა უმეტესობა უჭერს მხარს. არჩევნები არის მხოლოდ საშუალება, რომელიც ელიტას პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე პასუხისმგებლობას აგრძნობინებს.

პოტენციურ ლიდერებს შორის შეჯიბრი ელიტარული დემოკრატიის განმსხვავებელი ნიშანია, რომლის დროსაც ყველას შეუძლია ერთმანეთთან არჩევნებზე თავისუფლად კონკურირება (თუმცა, მხოლოდ პრინციპში), ამიტომ საჭიროა გარკვეული სამოქალაქო უფლებები. ელიტარული თეორია უშვებს გარკვეული სოციალური მობილობის შესაძლებლობას, რომელიც საშუალებას აძლევს არაელიტარულ ჯგუფებს გახდნენ ელიტარულები, თუმცა ეს საკმაოდ ხანგრძლივი პროცესია.

ელიტარიზმი არ გულისხმობს, რომ ძალაუფლების მქონენი ყოველთვის კონფლიქტში არიან მასებთან, ან რომ ისინი ყოველთვის თავის მიზნებს საზოგადოების ინტერესების ხარჯზე აღწევენ; ეს არ არის შეთქმულება მასების შევიწროების მიზნით. **თ. დაი და ლ. ზიგლერი** ელიტარულ თეორიას შემდეგი დებულებებით ხსნიან: უმცირესობა, რომელსაც აქვს ძალაუფლება, ანაწილებს მატერიალურ ღირებულებებს და უმრავლესობა არ განსაზღვრავს სახელმწიფოებრივ პოლიტიკას; ელიტები ფორმირდება ძირითადად საზოგადოების უმაღლესი სოციალურ-ეკონომიკური ფენიდან; ელიტაში გადასვლა უნდა იყოს ნელი და ხანგრძლივი სტაბილურობის შენარჩუნებისათვის და რადიკალიზმის გამორიცხვისათვის;

ელიტები ერთსულოვნები არიან სოციალური სისტემის ძირითადი ღირებულებებისადმი და თვითონ სისტემის შენარჩუნებისადმი მიდგომაში; სახელმწიფო პოლიტიკა ასახავს არა მასების მოთხოვნებს, არამედ ელიტების წამყვან ინტერესებს; მმართველი ელიტები ექვემდებარებიან შედარებით მცირე პირდაპირ გავლენას მოქალაქეების გულგრილი ნაწილის მხრიდან [Дай, Зиглер, 1984].

დემოკრატიის ელიტარული მოდელის კრიტიკოსები თვლიან, რომ ის დემოკრატიის სუსტ ფორმას წარმოადგენს, რადგანაც მოქალაქეების როლის შემცირებამ დემოკრატიულ პროცესში შეიძლება მიგვიყვანოს პოლიტიკისადმი ინტერესის დაკარგვასთან, გამოიწვიოს აპათია და გაუცხოება.

ელიტების კონკურენციის კონცეფცია, როგორც დემოკრატიული პოლიტიკის მოდელი ხსნის ლიბერალურ-დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემის მექანიზმებს. როგორც ე. ჰეივუდი წერს მისი წარმოშობისას ეს მოდელი „უფრო მეტად იყო დემოკრატიული პროცესის მუშაობის აღწერის მცდელობა, ვიდრე რაიმე ღირებულებების და პრინციპების განსაზღვრის – პოლიტიკური თანასწორობა, პოლიტიკური მონაწილეობა, თავისუფლებები და მავგარი. დემოკრატია ასეთი ახსნით წარმოადგება, როგორც პოლიტიკური მეთოდი – როგორც პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების საშუალება. იმ დონეზე, რამდენადაც ეს მოდელი ამართლებს, ის ადეკვატურად ასახავს პოლიტიკური ელიტის მნიშვნელობას – იმას რომ ძალაუფლება აქ საზოგადოების მეტად ინფორმირებული, ნიჭიერი და პოლიტიკურად აქტიური წევრების ხელშია“ [Хейвуд, 2005]. მეორეს მხრივ ელიტების კონკურენცია, ამერიკელი პოლიტოლოგის თვალსაზრისით, ახასიათებს დემოკრატიის სუსტ ფორმას. ელიტა, ამ მოდელში, შეიძლება ჩანაცვლდეს მხოლოდ სხვა ელიტით. საზოგადოებას კი საკმაოდ მცირე როლი აქვს – რამდენიმე წელიწადში ერთხელ გადაწყვიტოს რომელმა ელიტამ უნდა მართოს მისი სახელით, ეს კი მასში პასიურობას, გულგრილობას და გაუცხოებას ბადებს.

ამ პოზიციიდან პოლიტიკური რეჟიმი განიხილება, როგორც ელიტათაშორისი ურთიერთობების გარკვეული მოდელი, რომელიც უზრუნველყოფს მთავარი მონაწილეების ინტერესების ბა-

ლანსს (დადებით „ეკვილიბრიუმს“). შესაბამისად, რეჟიმის ტრანსფორმაცია, არის ამ ბალანსის რღვევა, რომელიც ადრე თუ გვიან მიგვიყვანს „ერთი წონასწორობის მეორეთი შეცვლამდე“ [Гельман, 2007].

მოცემული მეთოდოლოგიის ფარგლებში რეჟიმული ტრანსფორმაციის კვლევა დადის ფაქტორების საკმაოდ ვიწრო წრის ანალიზამდე, რომლებიც ახასიათებენ ელიტათაშორისი კონფლიქტების სტრუქტურასა და დინამიკას. ასეთი ანალიზის ძირითად კითხვებს წარმოადგენს: 1. აქტორების შემადგენლობა (ელიტების „კონსტიტუცია“; 2. მათ მიერ კონტროლირებადი რესურსების მოცულობა; 3. ინსტიტუციონალური დიზაინი (ფორმალური და არაფორმალური პრაქტიკები); 4. მონაწილეებისთვის ხელმისაწვდომი სტრატეგიები; 5. სტრატეგიების „ფასი“, ანუ სარგებელი/დანახარჯი, რომელიც მიიღება მათი გამოყენების შედეგად [Гельман, 2007].

არცერთი სხვა ფაქტორი, რომელსაც შეუძლია გავლენა იქონიოს რეჟიმული ტრანსფორმაციის მიმართულების ხასიათზე (ეკონომიკური, ფსიქოლოგიური, სოციოკულტურული და ა.შ.) რაციონალური არჩევნის თეორიის მომხრეების მიერ არ განიხილება, არ ექვემდებარება ზუსტ გაზომვას.

რაციონალური არჩევნის ამ ნაკლოვანებებმა, რომლებიც მნიშვნელოვნად შემოფარგლავენ კვლევის სფეროს და შეუძლიათ გავლენა მოახდინონ შედეგების ობიექტურობაზე, გამოიწვიეს სერიოზული კრიტიკა ოპონენტების მხრიდან. მაგალითად, ამერიკული პოლიტიკური მეცნიერების ცნობილი წარმომადგენელი **გ. ალმონდი** აღნიშნავს რომ „რაციონალური არჩევნის თეორიის პროგნოზებს და დაშვებებს შევყავართ შეცდომაში“ [Almond, 1990].

მიუხედავად ამისა, რაციონალური არჩევნის თეორია და მის საფუძველზე შემუშავებული ნეონსტიტუციონალური მეთოდოლოგიები დღესაც ძალიან პოპულარულია რეჟიმების ტრანსფორმაციის ახსნის კუთხით. მათი გამოყენების მაგალითებია „თავსმოხვეული კონსესუსი“ (კ. როგოვი) და „ელიტათშორისი განხეთქილება“ (ვ. გელმან), „დემოკრატიის ხუთი გზა“ (ნ. როზოვი) და სხვა თეორიული კონსტრუქტები. ამავე დროს ნეონსტიტუციონალური ტექნო-

ლოგიას, მათი უბრალოების და ხელმისაწვდომობის გათვალისწინებით, ხშირად მიმართავენ ავტორები, რომლებიც მუშაობენ სხვა მეცნიერული პარადიგმების ფარგლებში (გ. ჰელი და ა. ფისუნი).

„ფერადი რევოლუციების“ გამოცდილებამ რიგ პოსტკომუნისტურ სახელმწიფოებში 2000-იან წლებში და ასევე „არაბული გაზაფხულის“ 2011 წლის შედეგებმა ხელი შეუწყეს ამ წარმოდგენების შემდგომ ევოლუციას. „გარდამავალ“ ქვეყნებში ავტორიტარული ტენდენციების გაძლიერებამ, აქ ახალი ავტოკრატიების შექმნის მცდელობებმა აიძულეს მკვლევარები რეჟიმული ტრანსფორმაციების ინტერპრეტაცია მოეხდინათ უფრო როგორც ციკლური პროცესი, რომელსაც არ აქვს წინასწარ განსაზღვრული მიზანი. ერთ-ერთმა პირველმა პოლიტიკური რეჟიმების ეს თავისებურებები აღწერა თავის შრომებში **მ. მაჯვოლმა**, საქართველოში, უკრაინაში და სერბიაში „ფერადი რევოლუციების“ კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით.

თუმცა ყველაზე სრულად რეჟიმების ციკლური დინამიკა **გ. ჰელი**ს ნაშრომებშია გადმოცემული, მან შეიმუშავა „პატრონაჟული პრეზიდენტობის“ (*'patronal presidentialism'*) კონცეფცია [Хейл, 2008]. ჰელის თანახმად პოლიტიკური კონკურენციის განვითარების პირობები, ამგვარი ინსტიტუციონალური სისტემით, წარმოიქმნება მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის შეცვლის აუცილებლობით. პრეზიდენტი, რომელიც თანამდებობას ტოვებს, ვეღარ აკავებს შიდაელიტურ კონფლიქტებს, რის შედეგადაც მკვეთრად იზრდება პარტიული და პოლიტიკური პლურალიზმი. გარედან ეს შეიძლება გავდეს დემოკრატიზაციის პროცესის დაწყებას, განსაკუთრებით თუ დაპირისპირებული ელიტები თავისი მომხრეების მასიურ მობილიზაციას ახდენენ. თუმცა, როგორც კი ერთ-ერთი მხარე აშკარა უპირატესობას მიაღწევს, ხდება ელიტების სწრაფი კონსოლიდაცია პრეზიდენტობის ახალი კანდიდატის გარშემო, რაც ნეოავტოკრატიული ტენდენციის გაძლიერების წინაპირობას ქმნის. ამგვარად, პატრონაჟული საპრეზიდენტო ქვეყნების პოლიტიკური განვითარება უფრო ემსგავსება წრეზე მოძრაობას: ნახევრადკონკურენტული ავტორიტარიზმიდან – მეტი დემოკრატიულობისაკენ

და შემდეგ „ფერადი რევოლუციების“ საშუალებით, მმართველობის ახალი ავტორიტარული ფორმებისაკენ [Hale, 2005].

რეჟიმული ტრანსფორმაციების ციკლური ბუნების დადგენა მკვლევარებს უბიძგებს სკეპტიკურად შეაფასონ ნახევრადავტორიტარული ქვეყნების დემოკრატიული განვითარების პერსპექტივები. თვითონ დემოკრატიის ცნებაც ასეთი მიდგომის წარმომადგენლების მიერ გაიგება „მინიმალისტური“ კონცეფციის ფარგლებში – ანუ მხოლოდ, როგორც ელიტების კონკურენციის „შემთხვევითი შედეგი“, „გვერდითი პროდუქტი“, „დაუგეგმავი შედეგი“. დემოკრატიის ნებისმიერი სხვა განსაზღვრებები – როგორც ღირებულებათა სისტემის, ისტორიული პროგრესის შედეგის ან მორალური არჩევნის, სრულიად უარყოფილია, რადგანაც, ამ ავტორების თვალთახედვით ისინი „გულუბრყვილო, ფატალისტური და იდეალისტურია“ [Поном, 2008].

### 3.4 ინსტიტუციონალიზმის ნეოპატრიმონალური ალტერნატივა

ანალიზის სხვა საშუალებას წარმოადგენს მ. ვებერის სოციოლოგიური თეორიისადმი, და ნეოვებერიანული პოლიტიკური სოციოლოგიის შემდგომი მიღწევებისადმი მიბრუნება.

ვებერის მეცნიერული მიდგომისადმი ინტერესი განპირობებულია მთელი რიგი მიზეზებით. ერთის მხრივ, მის მიერ შემუშავებული რაციონალურობის თეორია ასახავს ევოლუციური კონცეფციის დებულებებს, რომლებიც ხსნიან მსოფლიო პოლიტიკურ განვითარებას პროგრესის პარადიგმის ფარგლებში. მეორეს მხრივ, ვებერისეული მიდგომა ეფუძნება კულტურულ-ისტორიული, სოციალურ-ეკონომიკური, და სხვა ფაქტორების ერთობლიობის შესწავლას, რომელთა გაგების გარეშე ნაკლებად არის შესაძლებელი ცალკეული ქვეყნების განვითარების სპეციფიკის ახსნა. პრინციპული მნიშვნელობა აქვს მ. ვებერის თეორიისათვის დამახასიათებელ ფსიქოლოგიზმს, რომელიც ფსიქიკურ რეალობას ნებისმიერი სო-

ციალური და პოლიტიკური პროცესების საფუძვლად განიხილავს. ადამიანები ვებერის სოციოლოგიაში არა იმდენად რაციონალური არსებები არიან, რამდენადაც ემოციური; შესაბამისად მათი მოქმედება შეიძლება მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდეს ნებისმიერი რაციონალური სქემებისგან. აქედან ობიექტურად გამომდინარეობს პოლიტიკური ურთიერთქმედების და პოლიტიკური ორგანიზაციის ფორმების სხვადასხვაგვარი მოდელების წარმოშობის შესაძლებლობა, რომლებიც ვებერის მიერ გამოყოფილი მმართველობის სამი „იდეალური“ ტიპის – ტრადიციული, ქარიზმატული და რაციონალურ-ლეგალური [Бергер, 1990] – სხვადასხვა ნიშნების კომბინაციას წარმოადგენს.

გარკვეული სახელმწიფოებრივი წესრიგის („რეჟიმის“ დამყარება, არცერთი კუთხით, არ დაიყვანება ელიტების ურთიერთქმედების „ეკვილიბრიუმის“ გარკვეული წერტილების ძიებამდე ან „იძულებითი კონსენსუსის“ მიღწევაზე, რომლის შენარჩუნებაზეც ბ. ფრანკლინის მიხედვით მოილაპარაკეს „კარგად შეიარაღებულმა ჯენტლმენებმა“ [Поном, 2009]. პირიქით, წესრიგი გულისხმობს დამორჩილების შინაგანი მოტივების არსებობას, რომლებიც ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში შეიძლება განსხვავებული იყოს. ლეგიტიმური ძალაუფლების/ბატონობის ამ ძირითადი საფუძვლების გარკვევა, არის ნეოვებერიანელი სკოლის მკვლევარების ძირითადი ამოცანა.

მაქს ვებერის მიერ შემოთავაზებული ძალაუფლების/ბატონობის ტიპოლოგია მეცნიერულად საყოველთაოდ აღიარებულია. თუმცა მეცნიერები ძირითადად ფოკუსირდებიან ლეგიტიმურობის რაციონალურ და ქარიზმატულ ტიპებზე, მაშინ როცა ტრადიციული ძალაუფლების/ბატონობის შინაარსს და განსაკუთრებით მის ისეთ ფორმას, როგორცაა პატრიმონალიზმი, ხშირად ნაკლები ყურადღება ექცევა.

მოცემული კონცეფციის ძირითადი დებულებები მ. ვებერის მიერ გადმოცემულია მისი ფუნდამენტური შრომის „ეკონომიკა და საზოგადოება“ პირველ ნაწილში, საბოლოო რედაქტირება მათი მოხდა მხოლოდ მეცნიერის ცხოვრების ბოლო წლებში (1919-1920)



[Weber, 1976]. ტერმინ „პატრიმონალიზმში“ (ლათინური *patrimonium*) – მემკვიდრეობითი, საგვარეულო საკუთრება) ვებერი გულისხმობდა ტრადიციული ბატონობის/ძალაუფლების ერთ-ერთ ფორმას, პირველ რიგში ეკონომიკურს, რომელიც წარმოიქმნება მოსამსახურეებისთვის ბატონის საკუთრების მართვის გარკვეული უფლებების მინიჭებისას. ამის გარდაუვალი შედეგია მმართველობითი აპარატის მისწრაფება – მოახდინონ თავისი თანამდებობების აპროპრაცია (კერძო მისაკუთრება) და მიიღონ მასთან დაკავშირებული ბენეფიციები. მაგრამ ურთიერთობების ამგვარი ხასიათი ხდის პატრიმონალურ ჩინოვნიკებს სრულიად დამოკიდებულს ბატონის კეთილგანწყობაზე, რომელიც აფართოებს თავის თვითნებობის ფარგლებს „პატრიარქალურ-გერონტოკრატიული ტრადიციის მიერ კონტროლირებადი სფეროს შევიწროების“ ხარჯზე [Beber, 2007].

ვებერმა პირველმა მიაქცია ყურადღება პატრიმონალიზმის შინაარსს, რომელსაც ის უკავშირებს ბატონის ხელში სამხედრო და სასამართლო უფლებამოსილებების არსებობის ფაქტს. ამასთანავე ის ხაზს უსვამს რომ პატრიმონალური ბატონობა საკმაოდ ტრადიციულია, რადგანაც ხორციელდება საკუთრების უფლების საფუძველზე. „იქ სადაც პატრიმონალური ბატონობა ეფუძნება ტრადიციული შეზღუდვებისგან თავისუფალ თვითნებობას, ის ხდება სულთანისტური“ [Beber, 2007].

ამგვარად, ტრადიციული, სუფთა სახის პატრიმონალიზმის გარდა, ვებერი გამოყოფს კიდევ ერთ ნაირსახეობას – სულთანისმს, და ამ ტერმინში გულისხმობს პირადი ძალაუფლების უკიდურეს, ყველაზე მეტად დესპოტურ და ცენტრალიზებულ ფორმას. ვებერი ხაზს უსვამს, რომ სულთანისტური ბატონობის/ძალაუფლების ფორმა შეიძლება გამოიყურებოდეს, როგორც ტრადიციით სრულიად შეზღუდული, თუმცა ამისგან მისი შინაარსი არ ხდება მეტად რაციონალური [Чайко, 2013].

გადა ამისა ვებერი გამოყოფს ტრადიციული ბატონობის კიდევ ერთ დეცენტრალიზებულ ფორმას – წოდებრივ-პატრიმონალურს, რომელიც წარმოიქმნება ბატონის და მისი მმართველობითი აპა-

რატის მოლაპარაკების შედეგად. ეს აპარატი ფორმირდება „ექს-ტრაპატრიმონალურად შერჩეული“ ჩინოვნიკებისგან, წარმომადგენლებისგან [Бегер, 2007]. სწორედ ძალაუფლების წოდებრივი ორგანიზაცია, ვებერის აზრით არის თანამედროვე რაციონალური ბიუროკრატიის ფორმირების მთავარი წინაპირობა, ამასთან, ის მკაფიოდ არ განასხვავებს პატრიმონალურ და თანამედროვე ჩინოვნიკებს, უსვამს რა ხაზს, რომ თანამედროვე ბიუროკრატიის წყაროები, შეიძლება აღმოვაჩინოთ ყველგან „პატრიმონალური ადმინისტრაციის მარტივ ფორმებში“ [Weber, 1976].

ვებერის დასკვნამ, იმასთან დაკავშირებით რომ პატრიმონალური სტრუქტურები შეიძლება არსებობდეს ნებისმიერ საზოგადოებაში, მისი განვითარების ნებისმიერ ეტაპზე, მნიშვნელოვანი შედეგები იქონია. ამ დებულებაზე დაყრდნობით ზოგიერთმა მკვლევარმა შემოგვთავაზა ვებერის ბატონობის/ძალაუფლების ტიპოლოგიის შევსება ცნებით „თანამედროვე პატრიმონალიზმი“. XX საუკუნის 60–70–იან წლებში მთელი რიგი მეცნიერების შრომებში, როგორებიც არიან: **გ. ჰიგერი, ჟ.ფ. მედარი, კ. კლეპხემი, მ. ბერტონი და ნ. ვან დე ვალე, რ. ტეობალდი** და სხვები დასაბუთებული იყო ნეოპატრიმონალიზმის კომპლექსური თეორია, რომლის ძირითადი დებულება შეიძლება მიესადაგოს რეჟიმული ტრანსფორმაციების კვლევას პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში [Фисун, 2010]. **შ. ეიზენშტანდის** მიხედვით მსოფლიოში წარმოშობილი „ნახევრადავტორიტარული“ რეჟიმები სრულიადაც არ არის „გარდამავალი“ ან „შუალედური“, არამედ პირიქით წარმოადგენს ტრანსფორმაციული პროცესის საბოლოო შედეგს. ამ რეჟიმების სპეციფიკურ თავისებურებებად ეიზენშტანდი ასახელებს მათთვის დამახასიათებელ ტენდენციას აღმასრულებელი ძალაუფლების გაძლიერებისაკენ, განსაკუთრებით ბიუროკრატიული ან სამხედრო სტრუქტურების; ასევე ეკონომიკური პოლიტიკის კონცენტრაციას „რესურსების, ძალაუფლებრივი პოზიციების და თანამდებობების“ ხელმისაწვდომობის გარშემო [Эйзенштадт, 2002]. მრავალი მკვლევარი უსვამს ხაზს პატრონ-კლიენტური ურთიერთობების მნიშვნელობას, რომლებიც ნეოპატრიმონალური რეჟიმების ქვეყნებში გამსჭვალავენ

მთელ მმართველობით აპარატს. ასეთი არაოფიციალური სტრუქტურები შეიძლება მნიშვნელოვან ძალაუფლებას და უფლებამოსილებებს ფლობდნენ, რის შედეგადაც ისინი ხშირად გამოიყენებიან რეჟიმის მიერ პოლიტიკური წესრიგის შენარჩუნებისათვის.

90-იანი წლების დასაწყისში ცალკეული ავტორები – **კ. ჯოჯოჯიანი, ი. გერტმანი, ს. ჰენსონი** და სხვ. – იყენებდნენ ნეოპატრიმონალურ მიდგომას პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში პოლიტიკური რეჟიმების კვლევისათვის. ამ მიმართულებით ერთ-ერთი მნიშვნელოვანია **ს. ჰენსონის** კვლევა, რომელიც თავის შრომებში შეეცადა რეჟიმების ევოლუციის ვებერიანული თეორიის ფართო სურათი შეექმნა [Hanson, 2010]. პოლიტიკური ტრანსფორმაციების მიზეზებს ჰენსონი ხედავს იმაში, რომ გარე პირობების ცვლილების მიუხედავად, ბატონობის ფორმებს, რომლებმაც პრაქტიკაში თავი გაამართლეს, შეუძლიათ სტაბილურად კვლავწარმოება (მათი ძირითადი ნიშნებით, ფართო ტერიტორიებზე) და რეჟიმების ახალი ჰომოლოგიურად მსგავსი ნაირსახეობების წარმოშობა [იხ. ამასთან დაკავშირებით [Патцельт, 2012]. ასეთ მემკვიდრეობითობას განაპირობებს პირველ რიგში სოციალიზაციის პროცესი, რომლის შედეგადაც, ძალაუფლების ფუნქციონირების პრინციპების შესახებ შექმნილი წარმოდგენები ნარჩუნდება თაობათა ცვლის მიუხედავად. თუ სოციალიზაცია არაეფექტურია – რეჟიმის სოციალური ბაზა მცირდება, მაგრამ არ ქრება სრულიად, რადგანაც უფროსი თაობების მრავალი წარმომადგენელი აგრძელებს მათ მხარდაჭერას. შესაბამისად, ყოველთვის რჩება შესაძლებლობები წინა წესრიგის სრული ან ნაწილობრივი რესტავრაციისათვის, განსაკუთრებით საზოგადოების ცხოვრების პირობების მკვეთრი გაუარესების შემთხვევებში.

საბოლოო ჯამში **ს. ჰენსონი** (ისევე როგორც **მ. მაკფოლი, გ. ჰეილი** და **რიგი სხვა ავტორებისა**) რეჟიმული ტრანსფორმაციების ინტერპრეტაციას ახდენს როგორც ციკლური პროცესების, რომელიც არ დაიყვანება რაიმე ტრანზიტოლოგიურ სქემაზე. **ფ. ფუკუიამას** მიერ „ისტორიის დასასრულის“ შესახებ წამოყენებული თეზისის აღწერისას ჰენსონი აღნიშნავს, რომ ერთი ტიპის რეჟიმების წარ-

მოშობა და სხვების გაქრობა ასახავს არა გლობალურ კანონზომიერებებს, არამედ ლოკალური განვითარების თავისებურებებს, რის შედეგადაც აღნიშნული პროცესები არ უნდა დავახასიათოთ ცივილიზაციის „პროგრესის“ ან „რეგრესის“ ტერმინებში [Хэнсон, 2011].

ასევე ფართოდ არის წარმოდგენილი ნეოპატრიმონალური მიდგომა უკრაინელი მკვლევარის **ა. ა. ფისუნის** შრომებში, რომელიც იყენებს მას უკრაინასა და სხვა პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში „ფერადი რევოლუციების“ ლოგიკის საკვლევად.

ა. ა. ფისუნმა ჩამოაყალიბა დებულება, იმის შესახებ, რომ რეჟიმების ევოლუციის კვლევა დიქტომიის „დემოკრატია ან ნეოპატრიმონალიზმი“ ფარგლებში შეიძლება აღმოჩნდეს ბევრად უფრო პროდუქტიული, ვიდრე ჩვეული, მაგრამ უკვე გაცვეთილი ოპოზიციის „დემოკრატია–ავტორიტარიზმი“ [Фисун, 2010]. ამასთან აუცილებელია დავაზუსტოთ, რომ პოსტკომუნისტური რეჟიმების ანალიზში ა. ფისუნი იყენებს სინკრეტულ მეთოდოლოგიას, რომელიც უშვებს ნეონსტიტუციონალიზმის ელემენტებს, რაც მის თეორიას ამსგავსებს გ. ჰეილის „პატრონაჟული პრეზიდენტის“ თეორიას და სხვა მსგავს მოდელებს.

გ. ჰეილის მსგავსად ა. ფისუნი წამყვან ადგილს ნეოპატრიმონალური რეჟიმების ფუნქციონირებაში ანიჭებს პრეზიდენტული ძალაუფლების ინსტიტუტს, რომლის გარშემოც აიგება გამართული კლიენტურ-პატრონაჟული კავშირების და ურთიერთობების სისტემა. ამ ურთიერთობების მთავარი მონაწილეები არიან უმაღლესი სახელმწიფო ბიუროკრატის წარმომადგენლები და რენტაზე-მიმართული (rent-seeking) მეწარმეები (მსხვილი მესაკუთრეები), რომლებიც წარმოადგენენ მათ უკან მდგარი ოლიგარქიული ჯგუფების ინტერესებს და მუდმივ ბრძოლას ეწევიან თავისი გავლენის სფეროს გაფართოებისათვის. საზოგადოებრივ სფეროში ამ კონფლიქტების გადანაცვლების თავიდან აცილება შეუძლია მხოლოდ პრეზიდენტს, რომელიც აკონტროლებს ძალოვან სტრუქტურებს და გამოდის უზენაესი არბიტრის როლში ელიტათაშორისი კამათების გადაჭრისას. შედეგად, წარმოიქმნება გარკვეული დინამი-

ური წონასწორობა ყველა პოლიტიკური აქტორის ურთიერთობებში, რაც პრინციპში სწორედ რეჟიმის კონსოლიდაციას ნიშნავს.

ამასთან ნეოპატრიმონალური რეჟიმები შეიძლება მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდნენ ერთმანეთისგან, რადგანაც ყოველი აქტორისათვის ხელმისაწვდომი რესურსები შეიძლება განსხვავებული იყოს. ეს საშუალებას აძლევს ა. ფისუნს გამოეყოს სამი ძირითადი ტიპი ნეოპატრიმონალური რეჟიმის: 1. „ბიუროკრატიული“ (ბიზნესი და პოლიტიკა კონტროლირდება ჩინოვნიკების მიერ); 2. „ოლიგარქიული“ (ძალაუფლება და საკუთრება არის კორპორატიული ოლიგარქიული ჯგუფების ხელში); 3. „სულთანური“ (კონტროლი რჩება პრეზიდენტის ხელში, რომელიც გამოდის დამოუკიდებელი ავტოკრატის როლში) [Фисун, 2010].

ასეთი რეჟიმების სტაბილურობა პირველ რიგში დამოკიდებულია აქტორების უნარზე შეინარჩუნონ დაკავებული პოზიციები. პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ თანამედროვე საბაზრო სისტემის პირობებში სახელმწიფოსათვის (მითუმეტეს „განუვითარებელისათვის“ სულ უფრო რთულია ეკონომიკაზე კონტროლის განხორციელება. შედეგად კერძო კორპორაციები ხდებიან საკმარისად ავტონომიური, რაც საშუალებას აძლევს მათ გაზარდონ სახელმწიფოზე ზეწოლა და დასვან საკითხი „თამაშის წესების ნაწილობრივი ცვლილების და სახელმწიფოს მეთაურის, როგორც წამყვანი ვეტო-მოთამაშის როლის შემცირების შესახებ“ [Фисун, 2010]. ამ სტრატეგიის პოლიტიკური გამოვლინებაა პოლიტიკური პარტიების, პარლამენტის გაძლიერება და მოთხოვნა სახელმწიფო მეთაურის უფლებამოსილებების შეზღუდვაზე. სახელმწიფო ბიუროკრატიისათვის წინააღმდეგობის გაწევის შემთხვევაში ლიბერალურმა ელიტებმა შეიძლება მიმართონ მასების მობილიზაციას და სხვადასხვა სამოქალაქო დაუმორჩილებლობის აქციების ორგანიზებას. „ფერადი რევოლუციები“ პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში ა. ფისუნის აზრით მეტი არაფერია თუ არა იმ ელიტების ნაწილის მიერ ამ სტრატეგიის რეალიზაციის შედეგი, რომლებიც მოქმედებენ ნეოპატრიმონალური რეჟიმის ფარგლებში და მიზნად ისახავენ მის ნაწილობრივ პოლიტიკურ და ეკონომიკურ რაციონალიზაციას.

თუმცა, ასეთ სტრატეგიას ყოველთვის წარმატებასთან არ მივყავართ. სახელმწიფო ბიუროკრატის საპასუხო მოქმედებები შეიძლება საკმარისად ეფექტური იყოს, იმისათვის რომ მისი პოზიციების სრული აღდგენა უზრუნველყოს პოლიტიკური და ეკონომიკური მართვის სფეროში. ასეთ შემთხვევაში ხდება რეჟიმის „ძალაუფრებრივი რაციონალიზაცია“; რომელსაც თან ახლავს ლიკვიდაცია ან მნიშვნელოვანი დასუსტება დამოუკიდებელი მოთამაშეების, პარლამენტის, პარტიების, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების და ა.შ. რეჟიმული ტრანსფორმაციების ასეთი ციკლები შეიძლება პერიოდულად მეორდებოდეს, რამაც მისცა ა. ფისუნს საშუალება ეჭვქვეშ დაეყენებინა ქვეყნების უნარი გადავიდნენ ნეოპატრიმონალური რეჟიმიდან დემოკრატიულზე და სახელმწიფოებრიობის თანამედროვე ფორმებზე [Фисун, 2010].

რა თქმა უნდა, ა. ფისუნის კონცეფცია ასახავს პირველ რიგში უკრაინის პოლიტიკური განვითარების გამოცდილებას 2000–იან წლებში და მისი სხვა ქვეყნებში რეჟიმული ტრანსფორმაციების ანალიზისათვის გამოყენება სპეციფიკური პირობების გათვალისწინების გარეშე არ არის მიზანშეწონილი. ასევე შემოთავაზებული სქემა საკმაოდ გამარტივებულია და არ გულისხმობს მასობრივი ხასიათის და „ქვემოდან“ მოძრაობის ანალიზს (ანუ „ფერადი რევოლუციების“ განხილვა ზემოთ განხილული კონფლიქტურ–ელიტური თეორიის პოზიციიდან) [Чайко, 2013].

მეცნიერების შრომების გაცნობა, რომლებიც ნეოპატრიმონალური სისტემების კვლევას ახორციელებენ, საშუალებას გვაძლევს დავეთანხმოთ ა. ფისუნის განცხადებას იმის შესახებ, რომ „პოსტკომუნისტური სახელმწიფოების პოლიტიკური განვითარების და რეჟიმული დინამიკის საკვანძო თავისებურებები შეიძლება იყოს გააზრებული ნეოპატრიმონალიზმის პოზიციიდან“ [Фисун, 2010].

ა. ფისუნის კლასიფიკაციის მიხედვით [Фисун, 2006] პოსტსაბჭოთა ქვეყნების სახელმწიფო რეჟიმის ტიპოლოგია შეიძლება შემდეგი სახით წარმოვადგინოთ:

### ცხრილი 1. პოსტსაბჭოთა ქვეყნების სახელმწიფო რეჟიმის ტიპოლოგია

რეჟიმის კონ- სოლიდაციის საშუალება კონკურენ- ციის დონე	ნეოპატრი- მონიალიზმი სულთანის- ტური	ნეოპატ- რიმონი- ალიზმი ბიუროკ- რატიულ- ოლიგარ- ქიული	ნეოპატრი- მონიალიზ- მი ოლი- გარქიული	დემოკრა- ტიული კონსო- ლიდაცია
მაღალი		საქართველო სა- აკაშვილის დროს	რუსეთი ელცინის დროს, უკრაინა, საქართველო შე- ვარდნაძის დროს	ესტო- ნეთი, ლიტვა, ლატვია
საშუალო	ყაზახეთი, აზერბაიჯანი ყირგიზეთი	რუსეთი პუტინის დროს	სომხეთი, ტაჯიკეთი	
დაბალი	თურქმენეთი	ბელორუ- სია		

ა. ფისუნის მიხედვით, საქართველო ხვდება მაღალი დონის კონკურენტული, ბიუროკრატიულ-ოლიგარქიული, ნეოპატრიმონიალური რეჟიმის კატეგორიაში.

როგორც ზემოთ გაანალიზებული თეორიებიდან ჩანს არსებული დემოკრატიული მოდელები აქცენტს აკეთებენ დემოკრატიის სხვადასხვა ასპექტებზე, ან სხვადასხვა ღირებულებებზე. დემოკრატიის კომპლექსური შესწავლისათვის და სათანადო გააზრებისათვის აუცილებელია საკითხისადმი მრავალმხრივი მიდგომა. ყოველ განხილულ თეორიათა კატეგორიას აქვს თავისი შემეცნებითი ღირებულება, ამიტომ დემოკრატიული პროცესების შესწავლისას საჭიროა სხვადასხვა მიდგომების კომბინირება.

## 4. პოსტკომუნისტური ქვეყნების გამოცდილება და საქართველოს დემოკრატიის ინდექსები

მოცემულ თავში განვიხილავთ საქართველოს დემოკრატიულ განვითარებას და პოლიტიკურ ცვლილებებს საერთაშორისო ინდექსების მონაცემებზე დაყრდნობით. აკადემიურ და პოლიტიკურ წრეებში ფართოდ აღიარებული ინდექსები ქვეყნებს ანიჭებს ქულას და რანგს, რის მიხედვითაც შესაძლებელია ქვეყნების დემოკრატიული განვითარების დონის შეფასება წინა წლებთან და მსოფლიოს ქვეყნებთან შედარებით. საქართველოს დემოკრატიულობის შესაფასებლად მოცემულ თავში განხილულია ინდექსები, რომლებიც კონკრეტულად დემოკრატიზაციის დონეს ზომავენ. ინდექსები პოლიტიკურ ვითარებას აფასებს შეზღუდული რაოდენობის ცვლადების მიხედვით და კომპლექსური სურათის შესასწავლად საკმარისი არ არის მხოლოდ ინდექსების მონაცემების გამოყენება, მაგრამ ინდექსები საუკეთესო რესურსია იმისთვის, რომ კონკრეტული კრიტერიუმების მიხედვით შევაფასოთ ქვეყნის განვითარება დროში მსოფლიოს სხვა ქვეყნებთან შედარებით. ინდექსები გვეხმარება დავინახოთ როგორ არის აღქმული საქართველოს ვითარება გარე დამკვირვებლების მიერ გლობალურ კონტექსტში.

როგორც აღინიშნა, სხვადასხვა ავტორების მიერ დემოკრატიებისა და ავტოკრატიების ტიპოლოგიისა და კლასიფიკაციის საფუძველს ძირითადად წარმოადგენს სხვადასხვა კვლევითი ორგანიზაციების მიერ შემუშავებული „დემოკრატიის რეიტინგები“, რომლებიც საშუალებას იძლევა ყველა დაკვირვების ქვეშ მყოფი ქვეყნის რანჟირება მოახდინო და გააერთიანო რამდენიმე ერთმანეთისგან განსხვავებულ ჯგუფებში. მაგალითად, ამერიკული არასამთავრობო ორგანიზაციის Freedom House-ის პროგრამის „თავისუფლება სამყაროში“ ფარგლებში, ყველა ქვეყანა იყოფა სამ ჯგუფად: თავისუფალი, ნაწილობრივ თავისუფალი და არათავისუფალი. იგივე ორგანიზაციის პროგრამის „გარდამავალი საზოგადოებები“ ფარგლებში პოსტკომუნისტური სახელმწიფოები გაერთიანებულია ხუთ ჯგუფში: კონსოლიდირებული დემოკრატიები,



ნახევრადკონსოლიდირებული დემოკრატიები, სახელმწიფოები გარდამავალი ხელისუფლებებით ან ჰიბრიდული დემოკრატიები, ნახევრად კონსოლიდირებული ავტორიტარული რეჟიმები, კონსოლიდირებული ავტორიტარული რეჟიმები. ასევე ფართოდ ცნობილია რიგი სხვა ორგანიზაციების რეიტინგები და კლასიფიკაცია, კერძოდ: ჟურნალ Foreign Policy-ის გლობალიზაციის ინდექსი, ბერტელსმანის ფონდის (BTI) ტრანსფორმაციის ინდექსი, კვლევა პროექტ Polity IV-ის ფარგლებში (მ. მარშალის ხელმძღვანელობით, მერილენდის უნივერსიტეტში, აშშ.) და ა.შ.

ასეთი კვლევები აფიქსირებენ გარკვეულ ტრენდებს ცალკეულ ქვეყნებსა და რეგიონებში, თუმცა მათი ახსნითი მეცნიერული პოტენციალი შეზღუდულია. მიუხედავად იმისა, რომ დემოკრატიზაციის პროცესის, დემოკრატიულობისა თუ ავტორიტარიზმის ნიშნების და რეჟიმების ჰიბრიდულობის ნარატიული (თვისებრივი) შეფასებები უფრო მრავალფეროვანი და სიღრმისეულია, ინდექსების შემეცნებითი უპირატესობა მდგომარეობს იმაში, რომ ისინი წინასწარ განსაზღვრული კომპონენტების და ინდიკატორების მიხედვით აღწერენ ქვეყნების პროგრესს წლების მანძილზე და დემოკრატიული განვითარების ტენდენციების იდენტიფიკაციას ახდენენ. შესბამისად, საერთაშორისო ინდექსები ღირებულ მონაცემებს გვაწვდიან, თუმცა თითოეულ მეთოდოლოგიას საკუთარი შეზღუდვები და კრიტიკა გააჩნია. განსხვავებული ინდექსები მეთოდოლოგიური სხვაობების მიუხედავად, მსგავს ტენდენციებს ასახავენ და კორელაცია მათ მონაცემებს შორის საკმაოდ დიდია, რაც მონაცემთა სანდოობას ადასტურებს. ინდექსების მონაცემები მეტნაკლებად კრიტიკულია და ხშირად პოლიტიკური ვითარების ადგილობრივ შეფასებებს ემთხვევა. მათი შეზღუდვების მიუხედავად, ისინი გვეხმარებიან დავინახოთ როგორ არის აღქმული საქართველო გარე შეფასებით გლობალურ კონტექსტში. ამგვარ მიუკერძოებელ შეფასებებთან გაცნობა უდავოდ საინტერესოა, როგორც პოლიტიკოსების, ისე პოლიტიკის მკვლევარებისთვის [რეხვიაშვილი, 2012].

## 4.1 „თავისუფლების სახლის“ ინდექსი

### თავისუფლება მსოფლიოში

1973 წლიდან მოყოლებული „თავისუფლების სახლი“ (Freedom House) აქვეყნებს ინდექსს, სახელწოდებით, „თავისუფლება მსოფლიოში“ (Freedom in the world). აკადემიური და პოლიტიკური წრეებში ეს არის ერთ-ერთი ყველაზე ფართოდ გამოყენებული დემოკრატიის საზომი. ინდექსი ზომავს პოლიტიკურ და სამოქალაქო თავისუფლებას 1-დან 7-მდე სკალაზე (საუკეთესოდან ყველაზე ცუდამდე, სადაც 1 აღნიშნავს უმაღლესს, ხოლო 7 ყველაზე დაბალ მაჩვენებელს) და ახდენს ქვეყანაში ვითარების კლასიფიკაციას, როგორც „თავისუფალი“ ('F' – 'Free') (ქულა 1.-2.5), „ნაწილობრივ თავისუფალი“ ('PF' – 'Partly Free') (ქულა 3-5) და „არა თავისუფალი“ ('NF' – 'Not Free') (ქულა 5.5-7).

საქართველოში დემოკრატიის რეიტინგი ამ ინდექსის მიხედვით შემდეგნაირად არის გადანაწილებული წლების მიხედვით:

**ცხრილი 2. თავისუფლება მსოფლიოში, საქართველო 1992-2013**

	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	
სტატუსი	NF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF
თავისუფ- ლების რეიტინგი	5.5	4.5	5	5	4.5	4	3.5	3.5	3.5	4	4	4	4	3.5	3	3	4	4	4	3.5	3.5	3	3
პოლიტი- კური უფლე- ბები	6	4	5	5	4	4	3	3	3	4	4	4	4	3	3	3	4	4	4	4	4	3	3
სამოქა- ლაქო უფლე- ბები	5	5	5	5	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3	4	4	4	3	3	3	3

„თავისუფლება მსოფლიოში“ ინდექსის მიხედვით საქართველო 1993 წლის შემდეგ კლასიფიცირებულია, როგორც ნაწილობრივ თავისუფალი ქვეყანა.<sup>1</sup> 90-იანი წლების ბოლოს საქართველოს ქულა 3.5-ს შეადგენს. ყველაზე სასურველი მონაცემი ქვეყანაში 2006-2007 და მიმდინარე 2013 წელს ფიქსირდება. 2006-2007 წლის შემდეგ მონაცემი მალე გაუარესდა და 2010-იანი წლების დასაწყისში საქართველოს 90-იანი წლების მსგავსი შეფასება აქვს. მომდევნო სამი წლის განმავლობაში, როგორც პოლიტიკური უფლებების, ისე სამოქალაქო თავისუფლების პარამეტრების მიხედვით საქართველოს შეფასება მთელი ერთი ქულით გაუარესდა, რაც გასაკვირი არ არის, თუკი მივიღებთ მხედველობაში 2007 წლის ნოემბერში მთავრობის მიერ გამოცხადებულ საგანგებო სიტუაციას და 2008 წელს ჩატარებულ ვადამდელ საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნებს, ასევე 2008 წელს საქართველოსთვის რუსეთთან მოკლევადიან ომს. მიუხედავად იმისა, რომ კრიზისის პერიოდში მთელი ქვეყანა და პოლიტიკური სპექტრი ერთად შეიკრა, შემდგომი პოლარიზაცია უფრო მკვეთრი გახდა და ხელისუფლების მიერ პოლიტიკურ კრიზისთან გამკლავების გზები უფრო სადავო. ასეთი ვითარება 2009 წელსაც გაგრძელდა და ოპოზიციის აქტიური პროტესტით გამოიხატა.

2010 წლის მაისში ადგილობრივი არჩევნები ორგანიზებულად ჩატარდა, გაიზარდა მედია საშუალებების მრავალფეროვნება. ანგარიშში შეტანილია 2010 წლის ოქტომბერში გაკეთებული კონსტიტუციური შესწორებებიც, რომლის თანახმად პრეზიდენტის პრემიერ-მინისტრის რანგში მოვლინება შესაძლებელი გახდა. თუმცა, აღსანიშნავია ვითარება, რომელშიც ეს შესწორებები ძალაში შევიდა. სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების მუშაობა საკონსტიტუციო კომისიაში მთელი 1 წლის მანძილზე ნომინალური იყო. შესაბამისად, საპარლამენტო მოსმენაზე წარდგენილი საცდე-

1 თავისუფლების სახლის „თავისუფლება მსოფლიოში“ ვებგვერდზე შეიძლება 1992-2013 წლების ანგარიშების და მონაცემების ჩამოტვირთვა (Freedom House Freedom of the World), იხილეთ: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013> ნანახია 15 სექტემბერს, 2013 წ.

ლი დოკუმენტი არ ყოფილა სხვადასხვა მხარეებთან შეთანხმებული. ფორმალურად, დოკუმენტის განხილვა მოხდა კონსტიტუციით გათვალისწინებულ ერთი თვის მანძილზე, თუმცა რეალურად განხილვა მნიშვნელოვანი დისკუსიისა და თანამონაწილეობის გარეშე წარიმართა<sup>2</sup>.

2011 და 2012 წლებში საქართველოს მაჩვენებელი გაუმჯობესდა და შეადგინა 3.5 ქულა. ანგარიშის მიხედვით 2011 წელს პოლიტიკური სტაბილურობა გაუმჯობესდა რაც სკეპტიკურ დამოკიდებულებას იწვევს ადგილობრივ ექსპერტთა ნაწილის მხრიდან ოპოზიციური დემონსტრაციის 2011 წლის 26 მაისს პოლიციის მიერ დარბევის შედეგად. ასევე 2011 წლიდან საქართველოს პოლიტიკურ ასპარეზზე გამოჩნდა მილიარდერი ბიძინა ივანიშვილი და 2012 წელს მისმა ოპოზიციურმა პარტიამ „ქართული ოცნება“ ექვსი სხვა ოპოზიციური პარტია გააერთიანა, რამაც ქვეყანაში მმართველ პარტიას სერიოზული საპირწონე შეუქმნა.

დემოკრატიის ინდექსზე გავლენის მქონე ერთ-ერთი ფაქტორი „თავისუფლების სახლის“ შეფასებით სასამართლო სისტემის მდგომარეობაა. ანგარიშის მიხედვით საქართველოში წლების განმავლობაში სასამართლო განიცდიდა მნიშვნელოვან ზეწოლას აღმასრულებელი ორგანოების მხრიდან. „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ ხელისუფლებამ გარკვეული ნაბიჯები გადადგა სასამართლო დამოუკიდებლობის და მისი ქმედითუნარიანობის გაზრდის მიზნით – როგორცაა მოსამართლეების ხელფასების გაზრდა და ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს იმპლემენტაციის მცდელობა 2011 წელს. ამ ღონისძიებებმა საკმაოდ მცირედ შეცვალა არსებული მდგომარეობა. მართლმსაჯულების სისტემის რეფორმირების საჭიროება აშკარა გახდა, 2012 წლის სექტემბერში, პატიმარზე ძალადობის ფაქტების შემცველი ვიდეოების ტელევიზიის ეთერში გამოჩენის შემდეგ, რამაც საზოგადოების აღშფოთება გამოიწვია და პრობლემის გადასაჭრელად მნიშვნელოვანი ნაბიჯების გადადგმის საჭიროება აშკარა გახდა. რის შემდეგაც ოქტომბერში, მთავ-

2 იხ.: [რეხვიაშვილი, 2012] და 2013 წლის „თავისუფლების სახლის“ ანგარიში: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/georgia>

რობის ინიციატივით შეიქმნა ჟურნალისტებისგან, ადვოკატებისგან და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებისგან შემდგარი სამუშაო ჯგუფი, რომელსაც ციხის პირობების დროებითი მონიტორინგის ფუნქცია მიენიჭა. 2007 წლიდან მოყოლებული, მხოლოდ ომბუდსმენის აპარატს ქონდა საქართველოს სასჯელაღსრულების დაწესებულებების ზედამხედველობის საშუალება.

ქვეყნის 2013 წლის ანგარიშში თავისუფლების რეიტინგი კიდევ 0.5 ქულით გაუმჯობესდა და ამჟამად 3 ქულას შეადგენს. რაც „თავისუფლების სახლის“ ანგარიშში აიხსნება 2012 წლის ნოემბრის თავისუფალი და სამართლიანი (საერთაშორისო დამკვირვებლების შეფასებით) საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ მმართველობის ოპოზიციური პარტიისათვის მშვიდობიანი გადაცემის ფაქტით, რომელიც პირველად დაფიქსირდა საქართველოში. ასევე მედიის გაზრდილი პლურალიზმით და თავისუფლებით.

2013 წლის „თავისუფლების სახლის“ მონაცემებით საქართველოსთან (3.0) ერთად ნაწილობრივ თავისუფალ ქვეყანათა რიგს მიეკუთვნებიან მაგალთად: სომხეთი (4.5), ყირგიზეთი (5.0), მოლდავეთი (3.0), თურქეთი (3.5) და უკრაინა (3.5), ასევე აფხაზეთი (4.5); თავისუფალ ქვეყნების კატეგორიაში არიან ისეთი ქვეყნები როგორცაა: ბულგარეთი (2.0), ჩეხეთი (1.0), ესტონეთი (1.0), უნგრეთი (1.5), ფინეთი (1.0), ლატვია (2.0), ლიტვა (1.0), პოლონეთი (1.0), რუმინეთი (2.0), სლოვაკეთი (1.0), სლოვენია (1.0) და ა.შ.; ხოლო არა თავისუფალი ქვეყნებია: აზერბაიჯანი (5.5), ბელორუსია (6.5), ყაზახეთი (5.5), რუსეთი (5.5), ტაჯიკეთი (6.0), თურქმენეთი (7.0) და უზბეკეთი (7.0), ასევე სამხრეთ ოსეთი (6.5).

### **გარდამავალ ეტაპზე მყოფი ერები**

თავისუფლების სახლის კიდევ ერთი პროექტი „გარდამავალ ეტაპზე მყოფი ერები“ (Nations in Transit) კომუნისტური რეჟიმიდან ლიბერალური სისტემისკენ გარდამავალი ცენტრალური ევროპის და ევრაზიის 29 ქვეყნის დეტალურ შეფასებას ახდენს<sup>3</sup>. შეფასე-

3 თავისუფლების სახლის „გარდამავალ ეტაპზე მყოფი ერების“ ვებგვერდზე შეგიძლიათ იხილოთ 2003-2012 წლის მონაცემები და ანგარიშები (Free-

ბის სკალა ისეთივეა, როგორც ზემოთ აღწერილი ინდექსის შემთხვევაში. თავისუფლების სახლი ქვეყნების რეიტინგს 1-დან 7-მდე სკალაზე (საუკეთესოდან ყველაზე ცუდამდე, სადაც 1 აღნიშნავს ყველაზე მაღალ, ხოლო 7 ყველაზე დაბალ მაჩვენებელს) აფასებს. დემოკრატიული ცვლილებების (დემოკრატიის პროგრესის) განსასაზღვრად თავისუფლების სახლის კვლევა უფრო დეტალურ კომპონენტებს იყენებს, ვიდრე ინდექსი „თავისუფლება მსოფლიოში“. ეს კომპონენტებია: საარჩევნო პროცესი, სამოქალაქო საზოგადოება, დამოუკიდებელი მედია, ეროვნულ დემოკრატიული მმართველობა, ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობა, სასამართლოს დამოუკიდებლობა და კორუფცია.

ამ კვლევის მიხედვითაც საქართველო რჩება „ნაწილობრივ თავისუფალ“ დემოკრატიულ ქვეყანად.

### ცხრილი 3. გარდამავალ ეტაპზე მყოფი ერები, საქართველო 2002-2013

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
სარჩევნო პროცესი	5	5.25	5.25	4.75	4.75	4.5	4.75	5.25	5.25	5	5	4.75
სამოქალაქო საზოგადოება	4.00	4.00	4.00	3.50	3.50	3.50	3.50	3.75	3.75	3.75	3.75	3.75
მედიის თავისუფლება	3.75	4.00	4.00	4.25	4.25	4.00	4.25	4.25	4.25	4.25	4.25	4.25
მმართველობა*	5	5.50	5.75	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

dom House Nations in Transit), იხილეთ: <http://www.freedomhouse.org/report-types/nations-transit>, ნანახია 15 სექტემბერს, 2013 წ.

\* 2005 წლის შემდგომ მმართველობის კომპონენტი იყოფა ორად და ცალ-ცალკე აფასებს ეროვნულ და ადგილობრივ დემოკრატიულ მმართველობას.

SEPARATION OF POWERS AND  
'CHECK AND BALANCE' PRINCIPLES IN GEORGIA

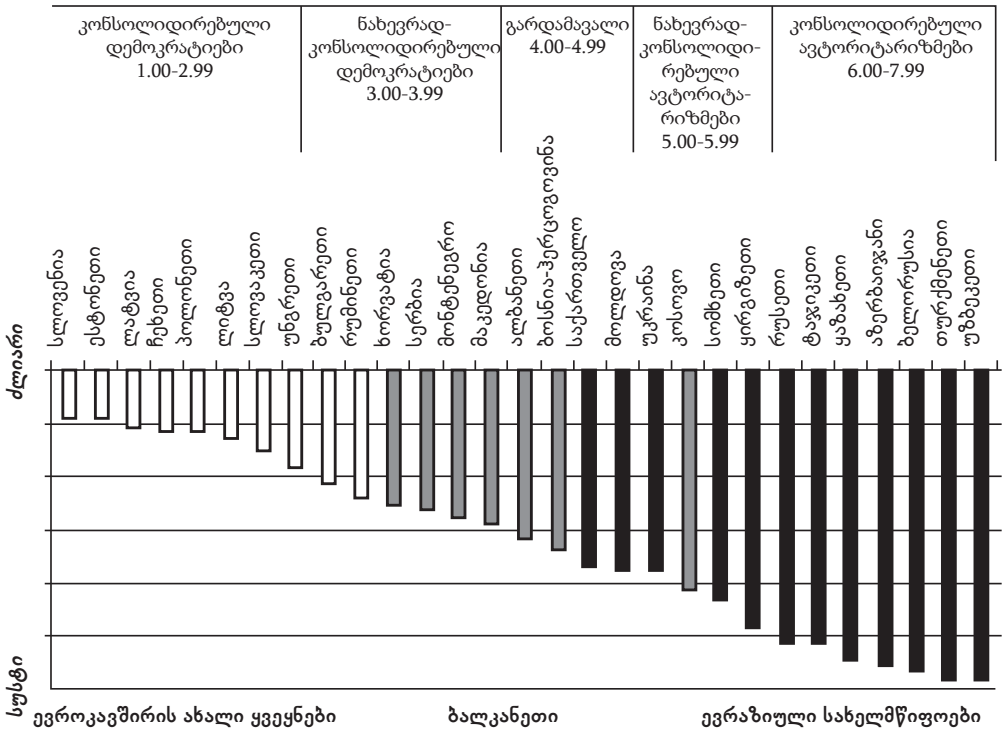
ეროვნული დემოკრატიული მმართველობა	n/a	n/a	n/a	5.50	5.50	5.75	6.00	6.00	6.00	5.75	5.75	5.50
ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობა	n/a	n/a	n/a	6.00	5.75	5.50	5.50	5.50	5.50	5.50	5.50	5.50
სასამართლოს დამოუკიდებლობა	4.25	4.50	4.50	5.00	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75	5	5	5
კორუფცია	5.5	5.50	5.75	6.00	5.75	5.50	5.00	5.00	5.00	4.75	4.50	4.50
დემოკრატიის ქულა	4.58	4.83	4.83	4.96	4.86	4.68	4.79	4.93	4.93	4.86	4.82	4.75

მონაცემები ცხადყოფს, რომ საქართველოს დემოკრატიული მდგომარეობა მკვეთრად არ გაუმჯობესდა 2003 წელს ხელისუფლების შეცვლის შემდეგ და პრინციპში დემოკრატიზაციის ინდექსების Freedom House 2002 – 2013 წლების მონაცემების შედარებისას ჩანს, რომ 10 წლის განმავლობაში არც თუ დიდი ცვლილებებია დაფიქსირებული: სამოქალაქო საზოგადოება 4.00 → 3.75; ეროვნულ დემოკრატიული მმართველობა 5.50 → 5.50; სასამართლოების დამოკიდებულება 4.00 → 5.00; სასამართლოები ემსახურება მმართველ ელიტას; დაკარგულია ნდობა სასამართლოების მიმართ; დამოუკიდებელი მედიის სისუსტე 3.75 → 4.25; კორუფცია 5.00 → 4.50. ინდიკატორებზე დაკვირვების შედეგად ჩანს, რომ ეროვნულ-დემოკრატიული მმართველობა და ასევე, ლოკალურ-დემოკრატიული მმართველობა საქართველოს დემოკრატიის ყველაზე სუსტი მხარეებია, თუმცა სამოქალაქო საზოგადოება და დამოუკიდებელი მედია უფრო დადებით შეფასებას იღებენ. შეიძლება ითქვას,



რომ საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოება უფრო მზადაა და უკეთ არის აღჭურვილი დემოკრატიისთვის, ვიდრე ხელისუფლება [რეხვიაშვილი, 2012]. რაც შეეხება მიმდინარე 2013 წელს, დემოკრატიის საერთო ქულა ოდნავ დაკლებულია.

**დიაგრამა 1. გარდამავალი ქვეყნები 2013: დემოკრატიის ზოგადი ქულები**



საქართველოსთან ერთად გარდამავალი ქვეყნების კადეგორიაში კიდევ ოთხი ქვეყანაა, მათ შორის უკრაინა, რომელსაც საქართველოზე ოდნავ მაღალი დემოკრატიის ქულა აქვს – 4.86.

**ცხრილი 4. დემოკრატიის რეიტინგები 2013**

ქვეყანა	სარჩევნო პრო-ცესი	სამოქალაქო საზოგადოება	მედიის თავი-სუფლება	ეროვნული დემოკრატიული მმართველობა	ადგილობრივი დემოკრატიული მმართველობა	სასამართლოს დამოუკიდებ-ლობა	კორუფცია	დემოკრატიის ქულა
ალბანეთი	4.25	3.00	4.00	5.00	3.50	4.75	5.25	4.25
სომხეთი	5.75	3.75	5.75	5.75	5.75	5.50	5.25	5.36
აზერბაიჯანი	7.00	6.25	6.75	6.75	6.50	6.50	6.75	6.64
ბელორუსია	7.00	6.50	6.75	6.75	6.75	7.00	6.25	6.71
ბოსნია	3.25	3.50	4.75	5.50	4.75	4.25	4.75	4.39
ბულგარეთი	2.00	2.50	4.00	3.50	3.00	3.25	4.00	3.18
ხორვატია	3.25	2.50	4.00	3.50	3.75	4.25	4.00	3.61
ჩეხეთი	1.25	1.75	2.50	2.75	1.75	1.75	3.25	2.14
ესტონეთი	1.75	1.75	1.50	2.25	2.50	1.50	2.50	1.96
საქართველო	4.75	3.75	4.25	5.50	5.50	5.00	4.50	4.75
უნგრეთი	2.25	2.25	3.50	3.50	2.75	2.50	3.50	2.89
ყაზანეთი	6.75	6.25	6.75	6.75	6.50	6.50	6.50	6.57
კოსოვო	5.00	4.00	5.75	5.75	4.75	5.50	6.00	5.25
ყირგიზეთი	5.50	4.75	6.25	6.50	6.25	6.25	6.25	5.96
ლატვია	1.75	1.75	1.75	2.25	2.25	1.75	3.00	2.07
ლიტვა	2.00	1.75	2.00	2.75	2.50	1.75	3.50	2.32
მაკედონია	3.25	3.25	4.75	4.25	3.75	4.25	4.00	3.93
მოლდოვა	4.00	3.25	5.00	5.50	5.75	4.50	5.75	4.82
მონტენეგრო	3.25	2.75	4.25	4.25	3.25	4.00	5.00	3.82
პოლონეთი	1.25	1.50	2.50	2.50	1.75	2.50	3.25	2.18
რუმინეთი	3.00	2.50	4.25	4.00	3.00	3.75	4.00	3.50
რუსეთი	6.75	5.50	6.25	6.50	6.00	6.00	6.50	6.21
სერბეთი	3.25	2.25	4.00	3.75	3.50	4.50	4.25	3.64
სლოვაკეთი	1.50	1.75	2.75	2.75	2.50	3.00	3.75	2.57
სლოვენია	1.50	2.00	2.25	2.00	1.50	1.75	2.25	1.89

ტაჯიკეთი	6.50	6.25	6.25	6.25	6.00	6.25	6.25	6.25
თურქმენეთი	7.00	7.00	7.00	7.00	6.75	7.00	6.75	6.93
უკრაინა	4.00	2.75	4.00	5.75	5.50	6.00	6.00	4.86
უზბეკეთი	7.00	7.00	7.00	7.00	6.75	7.00	6.75	6.93
საშუალო	3.99	3.58	4.50	4.70	4.30	4.43	4.82	4.33
მედიანა	3.25	3.00	4.25	5.00	3.75	4.50	4.75	4.25

გარდამავალ ეტაპზე მყოფი ერების ინდექსის მიხედვით ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი 2013 წელს ერგო სლოვენიას 1.89 და 1.96 ესტონეთს; ყველაზე დაბალი დემოკრატიულობის ინდექსი კი 6.93 თურქმენეთს და უზბეკეთს. 2013 წლის ანგარიშში ყველაზე ღირსშესანიშნავ ცვლილებათა შორის, რომლებიც 2012 წელს განხორციელდა აღინიშნება შემდეგი: ევრაზიაში სამოქალაქო საზოგადოებაზე თავდასხმები; საარჩევნო მიღწევები საქართველოსა და სომხეთში და დარღვევების ფაქტები რუსეთსა და უკრაინაში; ცენტრალურ ევროპაში დაძაბულობის ნიშნები; კორუფციის მდგრადობა ბალკანეთში.

ევრაზიაში მხოლოდ სამმა ქვეყანამ გაიუმჯობესა 2012 წელს ქულები. საქარველთოში ეს იყო საპარლამენტო არჩევნების წარმატებული ჩატარების ხარჯზე. სომხეთშიც ასევე მაისში ჩატარებული საპარლამენტო არჩევნები საკმაოდ წარმატებულად ფასდება.

## 4.2 ეკონომისტის ცნობათა განყოფილების დემოკრატიის ინდექსი

ეკონომისტის ცნობათა განყოფილების (Economist Intelligence Unit, EIU) „დემოკრატიის ინდექსი“ ასევე, ფართოდ გამოიყენება ქვეყნების დემოკრატიულობის შეფასების წყაროდ. EIU დემოკრატიის ინდექსი მხოლოდ 2006, 2008, 2010 და 2011 წლების შესახებ გვაწვდის ინფორმაციას. ეს ინდექსი იყენებს ხუთ კრიტერიუმს დემოკრატიულობის გასაზომად: საარჩევნო პროცესი და პლურალიზმი, სამოქალაქო უფლებები, მთავრობის ფუნქციონირება, პოლიტიკაში ჩართულობა, პოლიტიკური კულტურა. დემოკრატიის ქულა ამ კატეგორიების მიხედვით დგინდება და 0-დან 10-მდე სკალაზე იზომება<sup>4</sup>. „EIU დემოკრატიის ინდექსი“ 167 სახელმწიფოს რეჟიმთა ოთხ კატეგორიად ყოფს: პირველი, სრული დემოკრატია – 8-10; მეორე, არასაკმარისი (გაუმართავი) დემოკრატია – 6-7.9; მესამე, ჰიბრიდული რეჟიმი – 4-5.9; მეოთხე, ავტორიტარული რეჟიმი – 4-ს ქვემოთ.

'EIU დემოკრატიის ინდექსის' მიხედვით საქართველო მესამე კატეგორიაში ხვდება და განისაზღვრება როგორც ჰიბრიდული რეჟიმი, რომელსაც 2006 წლიდან მოყოლებული მნიშვნელოვანი ცვლილებები დემოკრატიის გზაზე არ განუცდია.

### ცხრილი 5. EIU დემოკრატიის ინდექსი, საქართველო 2006, 2008, 2010, 2011

	2006	2008	2010	2011
რეჟიმის სახეობა	ჰიბრიდული	ჰიბრიდული	ჰიბრიდული	ჰიბრიდული
რანგი	104	104	103	102
ჯამური ქულა	4.9	4.62	4.59	4.74

4 „დემოკრატიის ინდექსი 2011 დემოკრატია ზეწოლის ქვეშ“; ეკონომისტის ცნობათა განყოფილების ანგარიში (Democracy Index 2011, Democracy Under Stress), იხილეთ: [http://www.eiu.com/public/thankyou\\_download.aspx?activity=download&campaignid=DemocracyIndex2011](http://www.eiu.com/public/thankyou_download.aspx?activity=download&campaignid=DemocracyIndex2011), ნანახია 16 სექტემბერს, 2013 წ.

საარჩევნო პროცესი და პლურალიზმი	7.92	7	7	6.58
მთავრობის ფუნქციონირება	1.79	0.79	2.14	2.14
პოლიტიკაში ჩართულობა	3.33	4.44	3.89	4.44
პოლიტიკური კულტურა	5	4.38	3.75	4.38
სამოქალაქო უფლებები	6.47	6.47	6.18	6.18

### 4.3 ფოლითი IV მონაცემთა ბაზა

კიდევ ერთი ფართოდ გამოყენებული მონაცემთა წყარო სოციალური მეცნიერების წარმომადგენლებისათვის არის „ფოლითი IV“ (Polity IV). „ფოლითი IV“ სოციალური კონფლიქტის კვლევის ინტეგრირებული ქსელის ერთ-ერთი პროექტია (The Integrated Network for Societal Conflict Research, INSCR). მონაცემთა შეგროვება დაიწყო 1975 წელს და მოიცავს თითქმის ყველა სუვერენიტეტის მქონე ქვეყანას, რომელიც არსებობდა ან არსებობს 1800 წლიდან 2010 წლამდე. „ფოლითის“ ქულა მიღებულია ორი მნიშვნელოვანი ცვლადისგან – დემოკრატიის ქულა და ავტოკრატიის ქულა<sup>5</sup>.

„ფოლითის“ ქულა არის გაერთიანებული ქულა, ის მიიღება დემოკრატიის მაჩვენებლისგან ავტოკრატიის ქულის გამოკლებით. შედეგად მიღებული ქულა უნიფიცირებული „ფოლითის“ სკალაზე +10-დან (ძლიერი დემოკრატია) – 10 ქულამდე (ძლიერი ავტოკრატია) ვარირებს. „ფოლითის“ ქულები, ასევე შესაძლოა გადაყვანილი იქნას რეჟიმის კატეგორიებად: „ავტოკრატიული“ (-10-დან – 6-მდე),

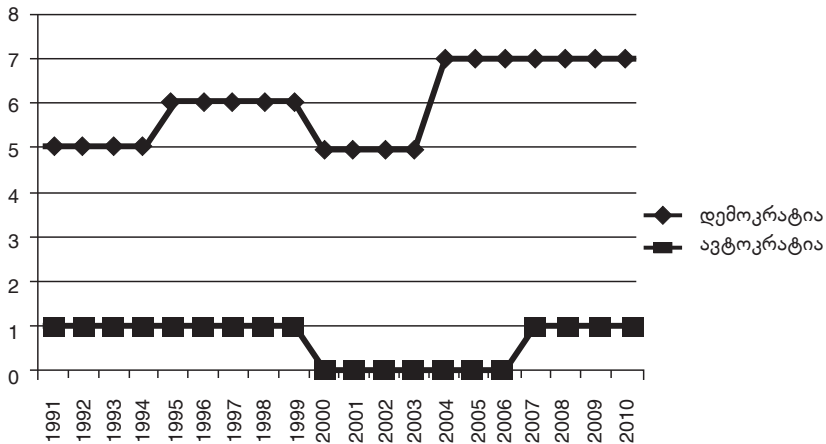
5 „ფოლითი IV“ პროექტი: პოლიტიკური რეჟიმის მახასიათებლები და ცვლილებები 1800-2010, (Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2010), იხილეთ: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>, ნანახია 3 ივნისს, 2013 წ.

„ანოკრატული“<sup>6</sup> (-5-დან +5-მდე) და „დემოკრატიული“ (+6-დან +10-მდე).

„ფოლითი IV“ არის ერთადერთი მონაცემთა ბაზა, რომლის მიხედვითაც საქართველო კლასიფიცირებულია დემოკრატიულ ქვეყნებს შორის. როდესაც ვახდენთ ამ შედეგის ინტერპრეტაციას, მხედველობაში უნდა მივიღოთ, რომ „ფოლითის“ ქულები დემოკრატიის საკმაოდ ვიწრო და საბაზისო განმარტებას ეფუძნება და ქვეყანაში არსებული სამოქალაქო და პოლიტიკური თავისუფლების დაცულობას არ ითვალისწინებს. „ფოლითი IV“-ის მონაცემების მიხედვით საქართველო აკმაყოფილებს დემოკრატიის მინიმალისტურ გაგებას.

„ფოლითი“, ისევე როგორც სხვა კვლევები ააშკარავენ ტენდენციას, რომ საქართველოში დემოკრატიული პროცესები მეტნაკლებად უკეთესობისკენ ვითარდება 2004 წლიდან 2006-2007 წლებამდე; შემდეგ კი იწყებს გაუარესებას [რეხვიაშვილი, 2012].

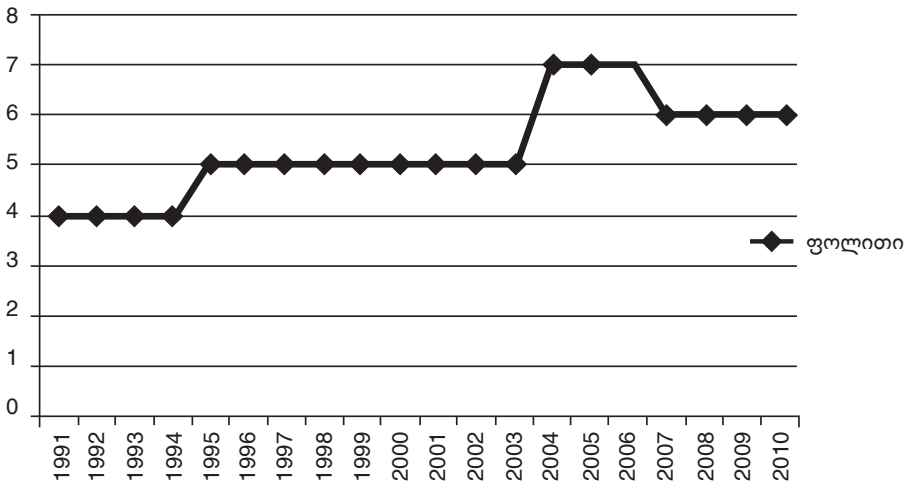
**დიაგრამა 2. Polity IV, დემოკრატიის და ავტოკრატიის ქულები, 1991-2010, საქართველო<sup>7</sup>**



6 „ანოკრატია“ გამოიყენება „ფოლითი IV“ ინდექსის მიერ ავტოკრატიულ და დემოკრატიულ რეჟიმებს შორის მყოფი ქვეყნების აღსანიშნავად.

7 სოციალური კონფლიქტის კვლევის ინტეგრირებული ქსელის მონაცემთა გვერდი (Integrated Network for Societal Conflict Research (INSCR)), იხილეთ: <http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm>, ნანახია 3 ივნისს, 2013 წ.

**დიაგრამა 3. ფოლითის ქულა, 1991-2010, საქართველო**



მმართველობის ამა თუ იმ ფორმისადმი კონკრეტული (ემპირიული) პოლიტიკური სისტემების მიკუთვნება ხელს უწყობს ამ სისტემების წარსული და მომავალი განვითარების შესახებ კითხვებისა და ჰიპოთეზების ფორმულირებას, ხოლო ამ კითხვებზე პასუხის გაცემა და შემდეგ პასუხების გადამოწმებამ მეტ ცოდნამდე უნდა მიგვიყვანოს. სხვადასხვა სისტემების ემპირიულ ცოდნასთან დაკავშირებული ცნებები საშუალებას იძლევა ვაწარმოთ პოლიტიკური სისტემების ანალიტიკურად ნაყოფიერი შედარებითი კვლევები.

ავტორიტარიზმიდან ან ტოტალიტარიზმიდან დემოკრატიაზე გადასვლისას ძალაუფლების შეზღუდვა ცენტრალურ საკითხად დაისმის. ხელისუფლება, პოლიტიკური ელიტა და სახელმწიფო მისი წარაფვიან დაეუფლონ მთელ პოლიტიკურ ძალაუფლებას. დემოკრატიაზე წარმატებული გადასვლის (transition) სტრუქტურული წინამძღვრების განხილვისას, შეიძლება ითქვას, რომ პოსტავტორიტარულ ქვეყნებში სუსტად, მაგრამ მაინც მოქმედებს კონსტიტუცია და სამართალი, რაც ავტორიტარიზმის დემოკრატიისკენ

მოძრაობას აადვილებს. პოსტავტორიტარულ ხელისუფლებას, ასევე მთავარი სოციალური ამოცანის გადაჭრის ვალდებულებაც არ ამძიმებს – არ სჭირდება ცენტრალიზებული გეგმიური მეურნეობის საბაზრო ეკონომიკაზე გადაყვანა. მაგრამ, საბოლოო ჯამში, დემოკრატიის მშენებლობა ქვეყნების მიხედვით ინდივიდუალურ ხასიათს იღებს სხვადასხვა შიდა ფაქტორების გათვალისწინებით. პოსტოტორიტარულ, განუვითარებელ სახელმწიფოებში, რომლებშიც სტრუქტურული წინაპირობები ნაკლებ მომგებიანია, ზოგიერთ შემთხვევაში ხელისუფლება და საზოგადოება უკეთესად ართმევენ თავს დემოკრატიზაციას, ვიდრე ესა თუ ის პოსტავტორიტარული სისტემა. იმ ქვეყნებშიც, სადაც დემოკრატიზაციის დროს სტრუქტურულად მსგავსმა პრობლემებმა იჩინა თავი, ეს პროცესი მნიშვნელოვნად განსხვავებულია. მაგალითად, კომუნისტური ეპოქის მიწურულს ბელორუსი სსრკ-ს ბევრ რესპუბლიკას ეკონომიკურად უსწრებდა; მასაც მემკვიდრეობით ერგო საბჭოური პოლიტიკური სტრუქტურების მძიმე ტვირთი. მაგრამ, დღეს ეს ქვეყანა ჩრდილო აღმოსავლური ევროპული სახელმწიფოებისგან (ლიტვა, ლატვია, ესტონეთი) დიამეტრულად განსხვავდება და ხშირად წარუმატებელი დემოკრატიზაციის ერთ-ერთ ნიმუშად განიხილება [მაკოვი, 2009]. ანალოგიურად, სუბიექტური ფაქტორებით, აიხსნება დემოკრატიზაციის გზაზე ავტორიტარული სახელმწიფოების განვითარების თავისებურებები – პოსტავტორიტარული ესპანეთი ან ჩილე დემოკრატიის კონსოლიდაციის წარმატებული მაგალითებია, თურქეთი და კოლუმბია კი – არა.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ არსებობდა მოლოდინი, რომ პოსტსაბჭოთა ქვეყნები დემოკრატიზაციის პროცესს გაივლიდნენ და საბოლოოდ დემოკრატიულ რეჟიმებად ჩამოყალიბდებოდნენ. უკანასკნელი 20 წლის მანძილზე პოსტსაბჭოთა ქვეყნების უმრავლესობამ დემოკრატიის კონსოლიდაცია ვერ შეძლო და ჩამოყალიბდა რეჟიმად, რომელსაც ახასიათებს, როგორც დემოკრატიული, ისე ავტორიტარული რეჟიმის ნიშნები. ამგვარ ქვეყნებს მეცნიერები, როგორც აღინიშნა, სხვადასხვაგვარი სახელით მოიხსენიებენ ჩვენ მათ „ჰიბრიდულ რეჟიმებად“ განვიხილავთ.



შეიძლება ითქვას, რომ საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ ყოფილი მოკავშირე რესპუბლიკების განვითარება სამი მიმართულებით წარიმართა. ბალტიის ქვეყნები საბოლოოდ ჩამოყალიბდნენ ევროპული ტიპის დემოკრატიებად, ცენტრალური აზიის ქვეყნები ყირგიზეთის გამოკლებით, ასევე მყარად ჩამოყალიბდნენ კლანურ ავტოკრატიებად. იგივე შეიძლება ითქვას აზერბაიჯანზე და პრაქტიკულად რუსეთზეც. ამ ქვეყნებში დემოკრატიის პერსპექტივა მცირეა.

სხვა რესპუბლიკებში კი სიტუაცია არაა ბოლომდე გარკვეული და დღემდე გარდამავალ პერიოდში იმყოფებიან. სადღაც უფრო ავტორიტარული ტენდენციები მძლავრობს, სადღაც დემოკრატიის კონტურები შეინიშნება.

ჰიბრიდული რეჟიმების საერთო ნიშნად შეიძლება ჩაითვალოს სახელმწიფო სისტემის ამორფულობა, დაუსრულებლობა და, საბოლოო ჯამში, არასტაბილურობა. დასავლურ დემოკრატიასა და კლანურ ავტორიტარიზმში ყველაფერი გარკვეულია. დემოკრატიის დროს ხელისუფლების ცვლა ჩვეულებრივი ამბავია და სისტემის არსი ამით არ იცვლება. კლანურ ავტოკრატიებშიც არ ხდება სერიოზული სისტემური ძვრები, იმ მიზეზის გამო, რომ ამ სისტემაში ხელისუფლება საერთოდ არ იცვლება და ძალაუფლება, როგორც წესი, მამიდან შვილზე გადადის.

პოსტსაბჭოთა გარდამავლობაში კი ყველაფერი მიბმულია ერთ პიროვნებაზე, კერძოდ იმაზე, ვინც ხელისუფლების სათავეშია. დემოკრატიზაციის პროცესიც ამგვარ ჰიბრიდულ სისტემებში დიდწილადაა დამოკიდებული პიროვნულ ფაქტორზე [ზურაბიშვილი, 2012].

საქართველო, 90-იანი წლების ბოლოს, სწორედ, ავტოკრატია-სა და დემოკრატია-ს შორის არსებული რეჟიმი. მოცემულ თავში, განხილული მონაცემების მიხედვით, მდგომარეობა არც 2013 წლისთვის გაუმჯობესებულა. 2003 წლის „ვარდების რევოლუციამ“ საქართველოში თავისუფლების, დემოკრატიის და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების იმედი გააღვიძა. საერთაშორისო დამკვირვებლები მხარდაჭერას უცხადებდნენ დემოკრატიის

მორიგი ტალღის დასაწყისს პოსტსაბჭოთა სივრცეში, საქართველოს მოსახლეობაც დიდ მოლოდინებს ამყარებდა ახალ ხელისუფლებაზე. „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ არაერთი რეფორმა გატარდა, რომელთა მიზანი სახელმწიფო შესაძლებლობების გაძლიერება იყო; მიუხედავად იმისა, რომ, გარკვეულ სფეროებში პოზიტიური განვითარებები შეინიშნება, დემოკრატიზაციის მიმართულებით წინსვლა ქვეყანაში საგრძნობი არ არის. საქართველო კვლავ რჩება ავტორიტარულ და დემოკრატიულ რეჟიმებს შორის. ზემოთ მოყვანილი მონაცემების შეფასება უფლებას გვაძლევს გავაკეთოთ დასკვნა: საქართველო, დამოუკიდებლობის 20 წლის განმავლობაში რჩება სტაბილური ჰიბრიდული პოლიტიკური რეჟიმის ქვეყანად.

## 5. ძალაუფლების დანაწილების თეორია და კონტროლისა და ბალანსის სისტემა

ხელისუფლების განშტოებებს შორის „კონტროლსა და ბალანსზე“ მათ სტრუქტურასა და მისი ფორმირების პრინციპებზე სხვადასხვა ისტორიული, კულტურული, ეკონომიკური და პოლიტიკური ფაქტორები ახდენს გავლენას. სახელმწიფო ძალაუფლება საზოგადოების ისტორიული განვითარების ყოველ კონკრეტული ეტაპზე ახორციელებს სახელმწიფო აპარატისა და სახელმწიფო ინსტიტუტების ფუნქციებისა და ამოცანების ფორმირებასა და ინსტიტუციონალიზებას. დემოკრატიულ სამართლებრივ სახელმწიფოსა და საზოგადოებაში სახელმწიფო აპარატის ორგანოების არსი პიროვნების უფლებების და თავისუფლებების, მოქალაქეების და მთლიანად საზოგადოების უსაფრთხოების უზრუნველყოფაშია.

თანამედროვე სამყაროში სახელმწიფო ძალაუფლების დანაწილება სამართლებრივი დემოკრატიული სახელმწიფოს დამახასიათებელი ნიშანი და აღიარებული ატრიბუტია. ძალაუფლების დანაწილება პირველ რიგში არის დემოკრატიის სამართლებრივი ფორმა.

თავად ძალაუფლების დანაწილების თეორია მრავალსაუკუნოვანი სახელმწიფოებრიობის განვითარების და საზოგადოების დესპოტიზმისგან დაცვის მაქსიმალურად ქმედითი მექანიზმების ძიების შედეგია. ძალაუფლების დანაწილების თეორია შექმნილია პოლიტიკის რამდენიმე მკვლევარის მიერ: იდეა გამოითქვა არისტოტელეს მიერ, თეორიული განვითარება და დასაბუთება მოახდინა ჯონ ლოკმა (1632-1704წწ.), კლასიკური სახით თეორია ჩამოაყალიბა შარლ ლუი მონტესკიემ (1689-1755წწ.), ხოლო მისი თანამედროვე ფორმა – ალექსანდრე ჰამილტონმა, ჯეიმს მედისონმა და ჯონ ჯეიმ.

ძალაუფლების დანაწილების თეორიის ძირითადი დებულებები შემდეგია: ძალაუფლების დანაწილება გამყარებულია კონსტიტუციით; კონსტიტუციის თანახმად ყოველი ხელისუფლება სხვადასხვა ადამიანების და ორგანოების ხელშია მოქცეული; სა-

მივე ძალაუფლების შტო თანასწორი და ავტონომიურია; არცერთ ძალაუფლების შტოს არ შეუძლია იმ უფლებების გამოყენება რომელიც კონსტიტუციით სხვა შტოს აქვს მინიჭებული. სასამართლო ძალაუფლება პოლიტიკური გავლენისგან დამოუკიდებლად მოქმედებს.

ძალაუფლების სისტემა ისე უნდა იყოს აგებული, რომ ძალაუფლების მატარებელი პიროვნებისა თუ ჯგუფის ამბიციისა შეზღუდული და გაწონასწორებულია სხვა პიროვნების თუ ჯგუფის ამბიციით. ძალებსა და ამბიციებს შორის ამ მიმართებას „შეკავებისა და გაწონასწორების“ სისტემა ეწოდება. თუმცა, ეს სისტემა ისეც არ უნდა იყოს აგებული, რომ ძალაუფლების შტოებმა ერთმანეთის პარალიზება მოახდინონ: თითოეული მათგანი ქმედითუნარიანი უნდა დარჩეს, ანუ საკმარისი უფლებამოსილება და რესურსები უნდა ქონდეს შესაბამისი ამოცანების შესასრულებლად. ძალაუფლების დანაწილების ამ მოდელს ძალაუფლების შტოებს შორის ჰორიზონტალური დანაწილება ეწოდება. უმეტეს ლიბერალურ დემოკრატიებში მას ემატება ძალაუფლების ვერტიკალური დანაწილება, ანუ პოლიტიკური სუვერენიტეტის დანაწევრება, ეროვნულ ხელისუფლებასა და მმართველობის სუბეროვნულ დონეებს შორის. ასეთი დანაწილების ყველაზე ძლიერი ფორმაა ფედერალიზმი, სადაც ძალაუფლების სუვერენული ფუნქციები გაყოფილია, ერთის მხრივ, სახელმწიფოებრიობის ნიშნების მატარებელ ფედერალურ ერთეულებს, მეორეს მხრივ კი – მათ გამაერთიანებელ ფედერალურ სახელმწიფოს შორის. ვერტიკალური დანაწილების უფრო სუსტი ფორმაა სახელმწიფოში შედარებით მცირე თვითმმართველი ერთეულების არსებობა, რომლებიც ავტონომიურნი არიან კანონით განსაზღვრული კომპეტენციების ფარგლებში [ნოღია, 2008].

ძალაუფლების დანაწილების სისტემა არ არღვევს სახელმწიფო ძალაუფლების ერთიანობის პრინციპს, პირიქით ქმნის გარკვეულ წონასწორობას (ბალანსს) სახელმწიფო ძალაუფლების დამოუკიდებელ შტოებს შორის, მათი უფლებამოსილებების განხორციელებისას. სახელმწიფო ძალაუფლების დანაწილება რე-

ალურად არსებობს პირველ რიგში პირდაპირი ან ირიბი სახალხო მმართველობის დონეზე, რომელიც გამოიხატება საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ძალაუფლების ორგანოებით, თავისი კონსტიტუციური ფუნქციების განხორციელების ფორმით, ასევე მათ შორის ურთიერთქმედების, ურთიერთკონტროლის, „შეკავებისა და გაწონასწორების“ საშუალებით. საკანონმდებლო ორგანოები გამოსცემენ კანონებს, რომელთა საფუძველზე მოქმედებენ აღმასრულებელი და სასამართლო ძალაუფლების ორგანოები, ხორციელდება ბიუჯეტის კონტროლი, ინიშნება ან მტკიცდება აღმასრულებელი და სასამართლო ძალაუფლების ორგანოების თანამდებობის პირები. აღმასრულებელი ძალაუფლების ორგანოები ახორციელებენ საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ მიღებულ კანონებს. სახელმწიფოს მეთაური (პრეზიდენტი) ამტკიცებს და აქვეყნებს პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებს, შეაქვს პარლამენტში კანონპროექტები, ახორციელებს შეწყალებას და ა.შ. სასამართლო ორგანოები ახორციელებენ სამართალს, კონკრეტული საქმეების გადაწყვეტისას კანონების გამოყენებით. უმაღლესი სასამართლო ორგანოები ასევე ახორციელებენ კონსტიტუციის განმარტებას. ხოლო კანონების და სხვა ნორმატიულ სამართლებრივი აქტების კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის შემთხვევაში ცნობენ მათ იურიდიული ძალის არ მქონედ [რუხაძე, 2011].

„კონტროლისა და ბალანსის“ სისტემა ავსებს ძალაუფლების დანაწილების პრინციპს და მისი რეალიზაციის პირობას წარმოადგენს. „კონტროლისა და ბალანსის“ მექანიზმი გულისხმობს ძალაუფლების სხვადასხვა ორგანოებს შორის კონკურენციას, ასევე საშუალებების არსებობას მათი ურთიერთშეკავებისა და ძალთა ბალანსის შენარჩუნებისათვის. „კონტროლი“ და „ბალანსი“ ერთის მხრივ ახალისებს სახელმწიფო ორგანოების თანამშრომლობას და მათ ერთმანეთის მიმართ მისადაგებას და მეორეს მხრივ ქმნის დაპირისპირების საფუძველს, რომელიც უმეტესად მოლაპარაკებების, კომპრომისების და შეთანხმებების საშუალებით გვარდება.

სახელმწიფოში ძალაუფლების დანაწილების თეორია მოწოდებულია დაასაბუთოს სახელმწიფოს ისეთი მოწყობა, რომელიც

გამორიცხავს ძალაუფლების უზურპაციას ნებისმიერი სახელმწიფო ორგანოს მიერ. თავდაპირველად ის იყო მიმართული მეფის ძალაუფლების შეზღუდვის დასაბუთებისაკენ, ხოლო შემდეგ გამოიყენება, როგორც თეორიული და იდეოლოგიური ბაზა დიქტატურის ნებისმიერი ფორმის წინააღმდეგ, რომლის საშიშროება წარმოადგენს მუდმივ საზოგადოებრივ რეალობას.

---

## ჯონ ლოკი

---

ძალაუფლების დანაწილების პრინციპის თეორიული და პრაქტიკული სათავე ძველ საბერძნეთში და ძველ რომშია. პლატონის, არისტოტელეს და სხვა ანალიტიკური მოაზროვნეების მიერ პოლიტიკური სტრუქტურების და მმართველობის ფორმების ანალიზმა მოამზადა საფუძველი განმანათლებლობის ეპოქაში ამ პრინციპის დასაბუთებისათვის. არისტოტელე ჩვენ წელთაღრიცხვამდე IV საუკუნეში „პოლიტიკაში“ უთითებდა სახელმწიფოებრივი წყობის სამ ელემენტზე: საკანონმდებლო–სხდომითი ორგანო, მაგისტრატურები და სასამართლო ორგანოები. თუმცა, ძალაუფლების დანაწილების თეორიული განვითარება მოხდა შუასაუკუნეებში. პირველ რიგში ინგლისელი ფილოსოფოსის ჯონ ლოკის შრომაში „ორი ტრაქტატი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ“ (1690 წ.), რომელმაც, მისწრაფოდა რა ერთი პიროვნების ან ჯგუფის მიერ ძალაუფლების უზურპაციის თავიდან აცილებისაკენ, შეიმუშავა, მისი ცალკეული ნაწილების ურთიერთკავშირის და ურთიერთქმედების პრინციპები. ძალაუფლების დანაწილების მექანიზმში პრიორიტეტი ენიჭებოდა საკანონმდებლო ხელისუფლებას. ის უზენაესი იყო ქვეყანაში, მაგრამ არა აბსოლუტური. დანარჩენი ხელისუფლებები საკანონმდებლოსთან მიმართებაში იკავებდნენ დაქვემდებარებულ მდგომარეობას, თუმცა ისინი იყვნენ მასთან მიმართებაში პასიური და ახდენდნენ მასზე აქტიურ ზემოქმედებას.

---

## შარლ ლუი მონტესკიე

---

ჯონ ლოკის შეხედულებები გაიაზრა და ძალაუფლების დანაწილების კლასიკურ თეორიაში (ფაქტიურად თანამედროვე მისი გაგებით) განავრცო ფრანგმა ფილოსოფოსმა შარლ ლუი მონტესკიემ მის ფუნდამენტურ

შრომაში „კანონთა გონი“, რომელიც გამოქვეყნდა 1748 წელს. კონკრეტულად მისი XI წიგნის მე-6 თავში. მისი სათაურია: „ინგლისის სახელმწიფო წყობა“. ამ ტექსტში მონტესკიე თეორიული მსჯელობის შედეგად კი არ მიდის ძალაუფლების დანაწილების იდეამდე, არამედ ემპირიიდან, გამოცდილებიდან ამოდის: ინგლისში ცხოვრების შედეგად მან დაასკვნა, რომ ყველაზე თავისუფალი პოლიტიკური რეჟიმი სწორედ ამ ქვეყანაშია. ხოლო ამ თავისუფლების ძირებს ის ხედავს პოლიტიკური ძალაუფლების დანაწილებაში, რაც ინგლისისთვისაა დამახასიათებელი. ამავე დროს, ის აღნიშნავს, რომ ინგლისელებსაც თავისუფალი რეჟიმისთვის მიზანმიმართული პოლიტიკური ქმედების გზით არ მიუღწევიათ. ინგლისის თავისუფლებები ჩამოყალიბდა, როგორც ისტორიულ გარემოებათა ნაწილობრივ მაინც გაუთვალისწინებელი შედეგი.

ამ შემთხვევითობას სულ მცირე ორი ძირითადი წინაპირობა აქვს – პოლიტიკური და ეკონომიკური. პოლიტიკური წინაპირობაა ბრძოლა მონარქიასა და დიდგვაროვნებს შორის, რომელშიც ვერც ერთმა მხარემ ვერ იზეიმა სრული გამარჯვება და იძულებული იყო, ერთმანეთთან კომპრომისი ეძებნა. კერძოდ, მათი ბრძოლის შემდეგ 1215 წელს დაიდო Magna Carta, დოკუმენტი, რომელიც პრივილეგიების და ძალაუფლების დანაწილებას ახდენდა მეფესა და ბარონებს შორის. დემოკრატიის ისტორიაში ფუძემდებლურ დოკუმენტად მას აქცევს ის, რომ აქ დაფიქსირდა პიროვნების ხელშეუვალი უფლებები, რომელთა დარღვევაც თვით მონარქს – პოლიტიკური ძალაუფლების სუვერენულ მატარებელს, არ შეუძლია. ამ დროს ეს უფლებები ჯერ არ დაფიქსირებულა, როგორც საზოგადოდ ადამიანის უფლებები – საუბარი კეთილშობილთა პრივილეგიებზე იყო. მაგრამ „მაგნა კარტამ“ დასაბამი მისცა მეტნაკლებად უწყვეტ ტრადიციას, რომელმაც საბოლოოდ კაცობრიობის დიდი ნაწილი ადამიანის უფლებათა, როგორც საყოველთაო ხელშეუვალ უფლებათა, აღიარებამდე მიიყვანა [ნოღია, 2008].

ეკონომიკური წინამძღვარი არის ის, რომ ინგლისში ჩამოყალიბდა და თანდათან ცენტრალური ადგილი მოიპოვა კომერციულმა საზოგადოებამ, რომელსაც სხვაგვარად კიდევ ბურჟუაზიულ ან სამოქალაქო საზოგადოებას უწოდებენ. მან შემოიტანა ადამიანთა შორის ურთიერთობის ახალი პარადიგმა: არ არის აუცილებელი, კონკურენცია დამთავრდეს ერთი მხარის გამარჯვებით და მეორის განადგურებით ან დამორჩილებით (ან დროებითი ზავით, რომელსაც საბოლოო ჯამში ისევ ახალ ურთიერთგა-

ნადგურებაზე ორიენტირებული კონფლიქტი მოყვება). ეკონომიკურ კონკურენციაში შეიძლება ყველა მხარემ სარგებელი ნახოს (რაც, რა თქმა უნდა არ გამორიცხავს იმასაც, რომ რომელიმე მონაწილე სრულიად განადგურდეს კიდევ – ოღონდ განადგურება აქ ნიშნავს გაკოტრებას, თამაშიდან გასვლას, შესაძლოა გალატაკებას, მაგრამ არა მიანცდამინც ფიზიკურ დაღუპვას ან დამონებას). სწორედ ამის გამოა, რომ კომერციული საზოგადოება, როგორც მონტესკიე ამბობს, „არბილებს“ ადამიანთა ზნეს: მეორე ადამიანი არის კონკურენტი, რომელსაც უნდა შეეჯიბრო, ამავე დროს პარტნიორი, რომელთანაც უნდა ითანამშრომლო, მაგრამ არა მტერი, რომელიც უნდა გაანადგურო.

ურთიერთობა ძალაუფლების შტოებს შორის, რომლებიც დღეს დემოკრატიულ სისტემაში ერთმანეთს აკავებენ და აწონასწორობენ, განსხვავდება მეფეთა და დიდებულთა, ან ურთიერთკონკურენციაში ჩაბმულ ვაჭართა ურთიერთობისგან. მაგრამ ისტორიულად აქ პირდაპირი კავშირია. როცა მონტესკიე ინგლისში ძალაუფლების დანაწევრებაზე ლაპარაკობს, საკანონმდებლო ხელისუფლებას განასახიერებს პარლამენტი (რომელიც ისტორიულად დიდგვაროვანთა საკრებულოებიდან მოდის და რომელშიც შემდეგ თანდათან შევიდნენ სხვადასხვა სოციალური ჯგუფის წევრები), ხოლო აღმასრულებელს – მეფე. მონტესკიე ამბობს, რომ ინგლისში ერთმანეთს აწონასწორობენ არა მხოლოდ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების მატარებლები, არამედ ძალაუფლების აგების ორი პრინციპი: არჩევითი (პარლამენტი) და დინასტიური (მონარქი). ძალაუფლების დანაწილების სისტემა ინგლისურ მმართველობაში არის ამ ორ ისტორიულ მეტოქეს შორის ზავის ინსტიტუციონალიზაცია [ნოლია, 2008].

დანაწილების სისტემის ფუნქციონირება და არსებობა სახელმწიფოში მონტესკიეს აზრით უნდა იცავდეს საზოგადოებას სახელმწიფო ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებისგან, ძალაუფლების უზურპაციისაგან და ერთი პიროვნების ან ორგანოს ხელში მისი კონცენტრაციისაგან, რასაც დესპოტიზმამდე მივყავართ. მონტესკიეს ძალაუფლების დანაწილების ძირითადი მიზანი არის ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილება. „თუკი საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლება შეერთდება ერთი პირის ან დაწესებულების სახით, თავისუფლება აღარ იარსებებს, რადგანაც გაჩნდება საშიშროება, რომ მონარქი ან სენატი ტირანულ კანონებს გამოსცემს, იმისათვის რომ ასევე ტირანიულად



გამოიყენოს ისინი. არ იქნება თავისუფლება იმ შემთხვევაშიც, თუკი სასამართლო სისტემა არ არის გამოყოფილი საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან“ [მონტესკიე, 1955].

მონტესკიეს ასევე ეკუთვნის სხვადასხვა ხელისუფლების შეკავების სისტემის შესახებ დებულება, რომლის გარეშეც მათი გაყოფა არ იქნებოდა ქმედითი. ის ამტკიცებს: „აუცილებელია საქმეთა ისეთი ვითარება, რომლის დროსაც სხვადასხვა ხელისუფლებას შეეძლება ერთმანეთის შეკავება“ [მონტესკიე, 1955]. საუბარი არსებითად არის შეკავების და გაწონასწორების სისტემაზე. პოლიტიკური თავისუფლების პირობები არსებობს იქ, სადაც ძალაუფლების მონოპოლიზება შეუძლებელი გახდა – არა იმიტომ, რომ ეს არავის უნდა, არამედ იმიტომ, რომ ამას არავის დაანებებენ. ამისთვის უნდა არსებობდეს ძალაუფლების სულ მცირე ორი საკმარისად ძლიერი და ერთმანეთისგან დამოუკიდებელი ცენტრი, რომლის წარმომადგენლებმა ერთმანეთი საბოლოოდ ვერ დაამარცხეს [ნო-დია, 2008].

---

## ამერიკის დემოკრატიის დამფუძნებელი მამები

---

ძალაუფლების დანაწილების პრინციპის ფორმულირება ამერიკის შეერთებული შტატების კონსტიტუციაში სრულიად სხვა ისტორიულ და პოლიტიკურ კონტექსტში მოხდა. მას არ უძლოდა წინ საუკუნოვანი ბრძოლა მეფესა და პარლამენტს შორის. ადამიანთა შედარებით მცირე ჯგუფი, ვინც კონსტიტუცია დაწერა და ვისაც შემდეგ ამერიკის „დამფუძნებელი მამები“ ან „სტრუქტურის შემქმნელები“ (framers) ეწოდა, ძალაუფლების ისტორიულად ჩამოყალიბებულ ბალანსს კი არ აფორმებდნენ, არამედ ახალ სახელმწიფოებრივ სტრუქტურას ქმნიდნენ. ეს ის განსაკუთრებული შემთხვევაა, როცა ახალი კონსტიტუციის მიღებით არსებული ქვეყნის პოლიტიკური რეჟიმი კი არ იცვლება, არამედ ახალი სახელმწიფო შეიქმნა და ახალ ერს ჩაეყარა საფუძველი. ეს ქმედება მაქსიმალურად გამოხატავდა სიტყვა „კონსტიტუციის“ ეტიმოლოგიურ ძირს – „დაფუძნებას“. „ჯედე-რალისტის“ 51-ე ნარკვევი არის კლასიკური ტექსტი, სადაც ძალაუფლების დანაწილების ეს მოდელი არის დასაბუთებული და აღწერილი.

კონსტიტუციის ავტორთა ძირითადი ამოსავალი იყო, ერთის მხრივ, კლასიკური ლიბერალური თეორია – განსაკუთრებით, ჯონ ლოკის და მონტესკიეს იდეები, მეორეს მხრივ კი სხვა პოლიტიკური რეჟიმების გა-

მოცდილება. ამ უკანასკნელი თვალსაზრისით, გასათვალისწინებელი იყო ინგლისის და აგრეთვე ანტიკური და შუა საუკუნეების რესპუბლიკების გამოცდილება. „ფედერალისტის“ ტექსტში ეს გამოცდილება უფრო მეტად ნეგატიური კონოტაციით მოიხსენიება. ინგლისის მონარქია „ტირანიად“ განიხილება (რაც გასაგებია: ამერიკა ახალი გამოსულია ინგლისთან ომიდან, ხოლო მონარქია რესპუბლიკელებისთვის მისაღები ვერ იქნება). ისტორიული დემოკრატიები კი ორი მიზეზით ვერ გამოდგება მისაბამ მაგალითებად: ერთის მხრივ: ისინი უფრო მეტად ქალაქის დონეზე არსებობდნენ და ძნელია მათი ინსტიტუტების გადატანა დიდ, ცამეტი შტატის გამაერთიანებელ პოლიტიკურ ერთეულზე; მეორეს მხრივ, მათ ქრონიკული არასტაბილურობა და სისუსტე ახასიათებდა.

თუმცა ინგლისის პოლიტიკური სისტემა მნიშვნელოვანი ორიენტირი იყო ამერიკელი დამფუძნებელი მამებისთვის თუნდაც იმიტომ, რომ მას მონტესკიე იყენებდა მოდელად. ჰარვი მენსფილდის გამოთქმით, ამერიკელებმა მოახდინეს აღმასრულებელი ხელისუფლების რესპუბლიკანიზაცია: ამერიკის პრეზიდენტი გარკვეულად გავს ინგლისის მეფეს (ცხადია, არა დიდი ბრიტანეთის დღევანდელ სისტემაში), ოლონდ ის ხალხის არჩეულია, ანუ რესპუბლიკური მანდატი აქვს. ამ მომენტის გარდა, ძალაუფლების დანაწილება აღმასრულებელ, საკანონმდებლო და სასამართლო ძალაუფლებებს შორის ამერიკის კონსტიტუციაში ძირითადად მიჰყვება მონტესკიეს სქემას.

ის, რაც ამერიკული გამოცდილების უმნიშვნელოვანეს განსხვავებას შეადგენს ბრიტანული და, შესაბამისად, მონტესკიესეული მოდელისგან, არის პოლიტიკური სუვერენიტეტის ჰორიზონტალური დანაწევრება ფედერალურ ხელისუფლებასა და შტატების ხელისუფლებას შორის, რასაც დღეს „ფედერალიზმს“ ვეძახით.

ძალაუფლების ვერტიკალური დანაწილების კონცეფცია ეფუძნებოდა გარკვეულ პოლიტიკურ ფილოსოფიას – სახელდობრ, რესპუბლიკურ ღირებულებებს, ტირანიის არდაშვების იდეას. დამფუძნებელ მამებს უნდა შეეხამებინათ ორი პრინციპი – ერთის მხრივ, მიეღოთ ეფექტური, ქმედითუნარიანი ხელისუფლება, მეორეს მხრივ კი არ დაეშვათ მისი ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობა, თუ ის ამბიციურ ადამიანებს ჩაუვარდებოდა ხელთ. შეიძლება ითქვას, „ფედერალისტის“ ორი ძირითადი ავტორი ამ ორ პრინციპს განასახიერებს: ალექსანდრ ჰამილტონი ამერიკის ისტორიაში ძლიერი, ფედერალური აღმასრულებელი ხელისუფლების ადვოკატად

შევიდა, ხოლო ჯეიმს მედისონი – ხელისუფლების მაქსიმალური შეზღუდვის მომხრედ. აქ მნიშვნელოვანია გავიაზროთ, რომ ჰამილტონის პარტიას – ძლიერი აღმასრულებელი ხელისუფლების მოთხოვნას – ზღუდავდა არა მხოლოდ რესპუბლიკური არგუმენტები, არამედ ის გარემოებაც, რომ თუ ფედერალური აღმასრულებელი მეტისმეტად ძლიერი იქნებოდა, ანტიფედერალისტური ოპოზიცია გაძლიერდებოდა და კონფედერაციიდან ფედერაციაზე გადასვლის თვით იდეა შეიძლებოდა დამარცხებულიყო. სამ შტოდ დანაწევრებული ფედერალური ხელისუფლების შექმნას შტატები ნაკლებ წინააღმდეგობას გაუწევდნენ, ვიდრე ისეთ ხელისუფლებას, სადაც ვერავინ შეძლებდა ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას შტატების თუ მოქალაქეების საზიანოდ [ნოღია, 2008].

სახჭოთაკავშირის დაშლის შემდეგ წარმოიშვა დებატები იმასთან დაკავშირებით პოსტკომუნისტური ქვეყნებისათვის საპარლამენტო სისტემა უმჯობესია თუ საპრეზიდენტო. ლიტერატურაში პოსტკომუნისტური საპრეზიდენტო სისტემები ჩვეულებრივ განიხილება, როგორც კორუფციისაკენ მეტად მიდრეკილი. რადგანაც ეს სისტემა წარმოადგენს „არბიტრალურ განგრძობით მმართველობას პარტიის აპარატის მიერ, ის იშვიათად ექვემდებარება კონტროლსა და ბალანსს; უფრო მიდრეკილია კორუფციისაკენ და ასევე ნაკლები დემოკრატიულობისაკენ“ [Aslund, 2008]. სხვადასხვა რესპუბლიკებში სხვადასხვანაირად ხდება ერთი შტოს მიერ მეორის შეკავება.

### **საპარლამენტო რესპუბლიკა**

- ✓ სახელმწიფოს მეთაურს (პრეზიდენტს) არ შეუძლია გავლენა მოახდინოს მთავრობის შემადგენლობაზე და მის პოლიტიკაზე. მთავრობას აკომპლექტებს პარლამენტი, მასვე ექვემდებარება და მის კონტროლის ქვეშ იმყოფება (მოქმედებს პარლამენტის წინაშე პოლიტიკიური პასუხისმგებლობის პრინციპი); ის რჩება ძალაუფლების სათავეში სანამ აქვს საპარლამენტო უმრავლესობის მხარდაჭერა. პრეზიდენტი არ არის მთავრობის მეთაური და მმართველი პარტიის ან პარტიული კოალიციის ლიდერი. უზენაესი ხელისუფლება ეკუთვნის პარლამენტს, რო-

მელსაც ირჩევს ქვეყნის მოსახლეობა.

პრეზიდენტი აირჩევა პარლამენტის მიერ ან ფართო კოლეგიის მიერ პარლამენტის მონაწილეობით (იტალია, საბერძნეთი, ინდონეზია, ჩეხეთი, უნგრეთი).

### **საპრეზიდენტო რესპუბლიკა**

- ✓ სახელმწიფოს მეთაური (პრეზიდენტი) პირადად ან პარლამენტის უმაღლესი პალატის თანხმობით აკომპლექტებს მთავრობას, რომელსაც თვითონ ხელმძღვანელობს. მთავრობა როგორც წესი პასუხისმგებელია ანგარიშვალდებულება პრეზიდენტის წინაშე და არა პარლამენტის (შესაძლოა საპარლამენტო კონტროლიც). პრეზიდენტის უფლებასილებები საშუალებას აძლევს მას პარლამენტის საქმიანობა აკონტროლოს (მისი დათხოვნის უფლება, ვეტოს უფლება და ა.შ.)

პრეზიდენტი აირჩევა პარლამენტის გარეთა საშუალებით – მოსახლეობის პირდაპირი ან არაპირდაპირი არჩევნებით (აშშ, მექსიკა, ბრაზილია, ირანი, ერაყი და ა.შ.).

### **შერეული რესპუბლიკა**

#### **(ნახევრადსაპრეზიდენტო, ნახევრადსაპარლამენტო)**

- ✓ სახელმწიფოს მეთაური (პრეზიდენტი) მთავრობის შემადგენლობას სთავაზობს (პირველ რიგში პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას), რომელსაც აუცილებელი წესით ამტკიცებს პარლამენტი. პარლამენტი და პრეზიდენტი ახორციელებენ მთავრობის კონტროლს (ორმაგი კონტროლი) აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნის არამხოლოდ პრეზიდენტს, არამედ პრემიერ-მინისტრსაც, რომელიც ხელმძღვანელობს მთავრობას. პრეზიდენტს აქვს უფლება იყოს თავმჯდომარე მთავრობის სხდომებზე.

პრეზიდენტი ირჩევა არასაპარლამენტო გზით (უკრაინა, ფინეთი, საფრანგეთი, პორტუგალია, ირლანდია, ისლანდია, სლოვაკეთი, რუმინეთი, ხორვატია).

ამგვარად შეიძლება ითქვას, რომ „გაწონასწორებისა და შეკავების“ სისტემა ამა თუ იმ ხარისხით ყველა დემოკრატიულ ქვეყანაშია წარმოდგენილი, ანუ ყველა რესპუბლიკაში, მაგრამ პრაქტიკაში მათი რეალიზაციის საშუალებები განსხვავდება. მათი ეფექტურობა დამოკიდებულია მრავალ ფაქტორზე. თანამედროვე სახელმწიფოებისათვის „კონტროლისა და ბალანსის“ მექანიზმები წამყვანია სახელმწიფოს ორგანიზაციაში. მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ ძალაუფლების სამ შტოდ დანაწილების კონსტიტუციით გამყარება, არამედ ყოველი ხელისუფლების საქმიანობის ავტონომიურობის, გადაწყვეტილების მიღებაზე პასუხისმგებლობის და მათი შეთანხმებული მუშაობის ფაქტიური უზრუნველყოფა.

## 6. ძალაუფლების დანაწილების პრაქტიკა საქართველოში

ძალაუფლების დანაწილების პრინციპი აღიქმება როგორც ყველა დემოკრატიული სახელმწიფოს თეორია და პრაქტიკა. მათ შორის საქართველოში „სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით“ (საქართველოს კონსტიტუცია მუხ. 5, პ. 4). ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის საფუძველზე, საქართველოს კონსტიტუცია აღიარებს ხელისუფლების სამ შტოს: საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას.

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი და მასში არსებული კონტროლისა და ურთიერთგაწონასწორების სისტემა განსაზღვრავს ქვეყნის მმართველობის ფორმასა და მის შესაბამის პოლიტიკურ რეჟიმს.

*თავიანთი უფლებამოსილებების განხორციელებისას მათ არ უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა შეიჭრან სხვა ხელისუფლებათა სფეროში. ამის უზრუნველსაყოფად ხელისუფლების დანაწილების მექანიზმში მოქმედებს: ურთიერთშეკავებისა და გაწონასწორების სისტემა, სხვა სიტყვებით კონტროლისა და ბალანსის სისტემა.*

საქართველოში სახელმწიფოს დემოკრატიული განვითარების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მაჩვენებელი არის ის, თუ პოლიტიკური ხელისუფლების აღნიშნულ განშტოებათა შორის უფლებამოსილებათა დანაწილება რამდენად რეალურად შეესატყვისება კონსტიტუციის მე-5 მუხლში გამოცხადებულ „ხელისუფლების დანაწილების“ პრინციპს.

სახელმწიფო მექანიზმის ერთიანობაში მოქმედი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, გულისხმობს ამ მექანიზმის ორგანოთა ურთიერთზემოქმედებასა და ურთიერთშეზღუდვას. აქედან გამომდინარე, აღნიშნული პრინციპის განხორციელება გულისხმობს სახელმწიფო მექანიზმში შეკავებისა და გაწონასწორების სისტემის არსებობას. შესაბამისად, ხელისუფლების დანაწილება არ ამოიწურება სახელმწიფო ორგანოთა შორის ფუნქციების გამიჯვნით. მის

შინაარსში უცვლელად დევს სახელმწიფო ორგანოების ურთიერთშეკავებისა და გაწონასწორების სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო ხელისუფლების განშტოებების დამოუკიდებლობას და ერთმანეთის გაკონტროლების შესაძლებლობას.

ძალაუფლების დანაწილების თეორიისა და „კონტროლისა და ბალანსის“ კონცეფციის პრინციპების კონტექსტში საქართველოს მაგალითის განხილვა მნიშვნელოვანი დასკვნების გაკეთების შესაძლებლობას იძლევა.

საქართველოში მწვავედ დგას თანამედროვე დემოკრატიის ცენტრალური პრინციპების – „**კონტროლისა და ბალანსის**“ და „**ახალი სახელმწიფო მართვის**“ დანერგვის პრობლემა, რაც პირდაპირ კავშირშია დემოკრატიულ სისტემაში ძალაუფლების სულ მცირე ორი საკმარისად ძლიერი და ერთმანეთისგან დამოუკიდებელი ცენტრის არსებობასთან. სასამართლო ხელისუფლებას აღმასრულებელი შტოს ზედამხედველობის განსახორციელებლად მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები გააჩნია. საინტერესოა რამდენად გავრცელებულია აღნიშნული უფლებამოსილებების განხორციელების პრაქტიკა საქართველოში. რამდენად ეფექტურად ახორციელებს სასამართლო ხელისუფლება აღმასრულებელი შტოს/საჯარო სამსახურის ზედამხედველობას?

საქართველოს პოლიტიკური სისტემა ფორმალურად მოიცავს ძალაუფლების როგორც ვერტიკალურ, ისე ჰორიზონტალურ დანაწილებას. პარლამენტი, როგორც საკანონმდებლო ხელისუფლების მატარებელი, აღმასრულებელი ხელისუფლების სათავეში მყოფი პრეზიდენტი და ადგილობრივი თვითმმართველობა ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად მოიპოვებენ თავიანთ მანდატებს უზენაესი სუვერენისაგან – ხალხისგან. ამისთვის, ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად ტარდება საპარლამენტო, საპრეზიდენტო და ადგილობრივი არჩევნები. კონსტიტუცია მიჯნავს ძალაუფლების თითოეული ამ შტოს დამოუკიდებელ უფლებამოსილებას. თუმცა სასამართლო ხელისუფლება უშუალოდ ხალხისგან არ იღებს მანდატს, კონსტიტუცია მასაც მკაფიოდ მიჯნავს სხვებისაგან და დამოუკიდებლობის საკმაოდ ძლიერ გარანტიებს უდგენს [ნოღია, 2008].

ჰიბრიდული რეჟიმის პირობებში, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების პერსპექტივები საკმაოდ ბუნდოვანია. გარდამავალ საზოგადოებაში სხვადასხვა სისტემების ხანგრძლივ დასუსტებას თანსდევს სოციალური ინსტიტუტებისა და სოციალური პრაქტიკების ტრანსფორმაციისა და ინსტიტუციონალიზაციის აუცილებლობა. დემოკრატიული ტრანსფორმაციის სივრცის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილია სახელმწიფო ხელისუფლების შტოებს შორის (საკანონმდებლო, აღმასრულებელი, სასამართლო) ეფექტური დამაბალანსებელი მექანიზმების შემოღება ანუ მათ უფლებათა, მოვალეობათა და პასუხისმგებლობათა რელიეფური გამოკვეთა და გამიჯვნა სახელმწიფო მართვის ყველა დონეზე. არანაკლებ მნიშვნელოვანია მწყობრი ინსტიტუციონალური სისტემის ჩამოყალიბება. ძლიერი საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ფორმირება გარკვეულ ჩარჩოებში მოაქცევს აღმასრულებელ ხელისუფლებას ანუ ადმინისტრაციას, რაც ხელს შეუწყობს საზოგადოების დემოკრატიზაციის პროცესებს, მათ გეგმაზომიერ განვითარებას, საზოგადოების მხრიდან პროცესების რეგულირებისა და ობიექტური კონტროლის განხორციელებას.

2003 წლის „*ვარდების რევოლუციის*“ შემდგომ საქართველოში მრავალი სახელმწიფო ინსტიტუტის რეფორმირება დაიწყო. მათ შორის სახელმწიფოს საქმიანობის ეფექტურობის უზრუნველსაყოფად განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სასამართლო და საჯარო სამსახურის რეფორმაა. საზოგადოების ყველა ჯგუფი დაინტერესებულია, რომ სასამართლო და საჯარო სამსახური უფრო ეფექტური, ქმედითი და გამჭვირვალე გახდეს. მიუხედავად მიმდინარე ცვლილებისა, სახელმწიფო სამსახურის დაწესებულებები თავიანთი ფორმითა და არსით ჯერ კიდევ ინარჩუნებენ „საბჭოური“ სტრუქტურებისთვის დამახასიათებელ ავტოკრატიული მმართველობის თვისებებს. ეს კი მეტად საზიანოა, განსაკუთრებით დღევანდელ ვითარებაში, როცა ყალიბდება სახელმწიფო ინსტიტუტები და საჭიროა თანამედროვე სტრუქტურების შექმნა, არაშაბლონური მმართველობითი მეთოდების გამოყენება და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღება.



ექსპერტთა ნაწილის მოსაზრებით: „მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში დემოკრატიული სახელმწიფოს „სხეული“ სახელმწიფო ინსტიტუტების სახით ჩამოყალიბდა, პრობლემად რჩება ის, თუ როგორ აღიქვამენ საკუთარ თავს სახელმწიფო სტრუქტურები. საქართველოს მმართველობის სისტემის ნაკლოვანება აღმასრულებელი ხელისუფლების შეუზღუდაობაა, რაც გამოიხატება სასამართლო და აღმასრულებელ ინსტიტუტებს შორის „კონტროლისა და ბალანსის“ სისტემის გაუწონასწორებაში. სასამართლო საჯარო სამსახურის ინსტიტუტების, სამინისტროების წინააღმდეგ მოქალაქეების ან ორგანიზაციების მხრიდან აღძრული საქმეების უმეტესობაში იკავებს სახელმწიფოს პოზიციას და გამოაქვს სამინისტროების არაკანონიერი გადაწყვეტილების გამამართლებელი განაჩენი“ [The World Bank, 1999-2011].

თანამედროვე სოციალურ თეორიაში კონსენსუსის საგნად შეიძლება ჩაითვალოს შემდეგი: აღმასრულებელი ხელისუფლება თავისი ბუნებით ისწრაფვის დამოუკიდებლობისა და უკონტროლობისაკენ. ამას ხელს უწყობს რიგი ფაქტორები, კერძოდ: მის მიერვე შექმნილ „ერთეულ“ ბიუროკრატიულ აპარატზე დაყრდნობა, რომელიც მოწოდებულია ძალაუფლების შენარჩუნებისათვის დაუპირისპირდეს წარმომადგენლობით ორგანოებს, გამოიყენოს ხელთარსებული ძალმომრეობის ხერხები და მეთოდები, გააყალბოს ინფორმაცია სასურველი მიზნის მისაღწევად და ბევრი სხვა.

პოლიტოლოგიის, სამართლისა და სოციალური სფეროს ექსპერტები თანამედროვე ქართული სახელმწიფოს მართვის ერთ-ერთ ძირითად პრობლემად ხელისუფლების ძალათა ბალანსის სისტემის დისბალანსს მიიჩნევენ, რაც გამოიხატება „რეალური დემოკრატიის საკვანძო ფაქტორის ძალაუფლების დანაწილების“ სისუსტეში. ძალაუფლების დანაწილება მხოლოდ სახელისუფლო ძალთა კონსტიტუციურ დანაწილებას არ ემყარება; ეს ერთ-ერთი საკვანძო ფაქტორია, მაგრამ ძალაუფლების დანაწილება მნიშვნელოვანწილად თვითონ პოლიტიკურ ელიტაში და საზოგადოებაში პლურალიზმის არსებობაზეა დამოკიდებული.

„ბოლო წლებში ამ თვალსაზრისით უკან დავიხიეთ. ანუ დღეს ხელისუფლებაში ძალთა გამაწონასწორებელი ნაკლები ფაქტორი მოქმედებს, ვიდრე რვა წლის წინ მოქმედებდა. აღმასრულებელი ხელისუფლება ბევრად უფრო ძლიერია, ვიდრე ნებისმიერი სხვა შტო ხელისუფლებისა, ეროვნულ დონეზე თუ ადგილობრივ დონეზე და საზოგადოებრივადაც ნაკლებია წონასწორობა, ანუ ნაკლებად ჩანს ჩამოყალიბებული ინტერესთა ჯგუფები თუ საზოგადოებრივი აგენტები, რომელთაც შეუძლიათ დააბალანსონ ხელისუფლება“ [ნოღია, 2010].

აღმასრულებელი ხელისუფლების სწრაფვას უკონტროლობისაკენ ხელს უწყობს რიგი ფაქტორები, რომლებიც დევს მის ბუნებაში, კერძოდ: ხელისუფლების სხვა შტოები (საკანონმდებლო, სასამართლო) დამოკიდებულები არიან აღმასრულებელ შტოზე, მათ შორის საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების კადრებით დაკომპლექტებაში; აღმასრულებელი ხელისუფლება უნივერსალურია, იმ კუთხით რომ აქვს საზოგადოების ყველა სფეროსთან მჭიდრო ურთიერთობა; საკმაოდ დიდი და განშტოებული აპარატი (ცენტრალური, რეგიონული და ადგილობრივი ორგანოების სახით); ეკონომიკური ბერკეტების ფლობა; ინფორმაციით შეუზღუდავი სარგებლობა და იძულების დიდი არსენალის გამოყენების შესაძლებლობები.

ძალაუფლების ზედმეტი კონცენტრაცია პრეზიდენტის ინსტიტუტში იგივეა, რაც მისი არასაკმარისი დანაწილება. კრიტიკა შეეხება როგორც პარლამენტის შედარებით სისუსტეს საპრეზიდენტო შტოსთან შედარებით, ისე სასამართლოს დამოუკიდებლობის ფაქტობრივ დეფიციტს და ადგილობრივი თვითმმართველობის მეტისმეტად შეზღუდულ რესურსებს და უფლებამოსილებას. ექსპერტთა ვარაუდით „ყველაზე მეტად ამის გამოა, რომ დემოკრატიის დონის ყველაზე ავტორიტეტულ საერთაშორისო შეფასებებში, რომელსაც ამერიკული ორგანიზაცია „ფრიდომ ჰაუსი“ აკეთებს, საქართველო ბოლო ათი წლის მანძილზე სტაბილურად ხვდება „ნაწილობრივ თავისუფალ“ და არა უბრალოდ „თავისუფალ“ ქვეყანათა სიაში. სწორედ ამიტომ საქართველო ჯერჯერობით ვერ

*ჩაითვლება ჩამოყალიბებულ ლიბერალურ დემოკრატიადა, ეს უფრო „ჰიბრიდული რეჟიმია“; რომელშიც არის როგორც დემოკრატიული, ისე ავტოკრატიული მმართველობის ელემენტები“ [ნოღია, 2008].*

ძალაუფლების დანაწილების პრინციპი გულისხმობს, რომ ყოველ ხელისუფლების შტოს წარმომადგენელ ინსტიტუტში არსებულმა სისუსტემ შეიძლება სერიოზული ნაკლოვანებები გამოიწვიოს მთელ სისტემაში. ინსტიტუტებს შორის ურთიერთქმედება სისტემის საერთო სიძლიერის შეფასების მნიშვნელოვანი ნაწილია. ზოგიერთ ინსტიტუტში არსებული სისუსტეები შესაძლოა გამოწვეული იყოს სხვა ინსტიტუტების თვისებებითა და ქმედებებით და, თავის მხრივ, გავლენას ახდენდეს სხვა ინსტიტუტებზე. განსაკუთრებით აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო ორგანოსა და პოლიტიკური პარტიების სისუსტეები პირდაპირ თუ არაპირდაპირ გავლენას ახდენს თითქმის ყველა სხვა საყრდენ ინსტიტუტზე.

საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის (NIS)<sup>8</sup> 2011 წლის ანალიზი აჩვენებს სახელმწიფო ძალაუფლების შტოებს შორის არსებულ დისბალანსს. მათი დასკვნების მიხედვით აღმასრულებელი შტო განსაკუთრებით ძლიერია სხვებთან შედარებით. არსებობს შეუსაბამობა კანონსა და პრაქტიკას შორის – საქართველოს საკანონმდებლო ბაზა ვრცელ დებულებებს ითვალისწინებს აღმასრულებელი შტოს ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებით. თუმცა, ეს ნორმები პრაქტიკაში ეფექტიანად არ გამოიყენება – ძირითადად იმის გამო, რომ საკანონმდებლო ორგანო (აღმასრულებელი შტოს საქმიანობის ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი ძირითადი სუბიექტი) აღმასრულებელი შტოსგან საკმარისად დამოუკიდებელი არ არის. პარლამენტისა და სასამართლოს დამოუკიდებლობისა და მათ მიერ აღმასრულებელი შტოს ზედამხედველობის შესაძლებლობის მხრივ არსებული სისუსტეები კრიტიკულ ნაკლოვანებებზე მიუთითებს ურთიერთშეკავებისა და

8 საქართველოს ეროვნულ ანტიკორუფციულ სისტემის შეფასება „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ მიერ შემუშავებული მიდგომაა, თვისებრივი კვლევა რომლის ფარგლებშიც მოხდა საქართველოში 12 საყრდენი ინსტიტუტის სიძლიერის და ეფექტურობის ანალიზი.

გაწონასწორების სისტემაში. არასახელმწიფო ინსტიტუტები, რომლებმაც მეთვალყურის ფუნქცია უნდა შეასრულონ (მედია, პოლიტიკური პარტიები და სამოქალაქო საზოგადოება) საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის მიხედვით ყველაზე სუსტ ინსტიტუტებს შორის არიან. შედეგად, კვლავ პრობლემად რჩება ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობა.

### **ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის საყრდენი ინსტიტუტების მოკლე მიმოხილვა<sup>9</sup>**

---

#### **საკანონმდებლო ორგანო**

---

საკანონმდებლო ხელისუფლება საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ერთ-ერთი ძირითადი აქტორია აღმასრულებელი შტოს საქმიანობის ზედამხედველობის მხრივ მისი როლის გამო. თუმცა, კვლევის შედეგების თანახმად, საკანონმდებლო ორგანოს არ შესწევს კანონით განსაზღვრული ზედამხედველობის უფლებამოსილების ეფექტიანად გამოყენების უნარი. ამის უმთავრესი მიზეზია პარლამენტის არსებული შემადგენლობა, რადგანაც საკანონმდებლო ორგანოში ოპოზიციური პარტიების წარმომადგენელთა რიცხვი მცირეა, ხოლო საპარლამენტო უმრავლესობას მჭირდო კავშირი აქვს აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან. რაც შეეხება დადებით მხარეებს, პარლამენტის შესაძლებლობებისა და შიდა მმართველობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმები ზოგადად დამაკმაყოფილებელია, ისევე, როგორც პარლამენტის განკარგულებაში არსებული რესურსები და საკანონმდებლო ხელისუფლების მუშაობის გამჭვირვალობა პრაქტიკაში.

---

#### **აღმასრულებელი შტო**

---

აღმასრულებელი შტო საქართველოში ხელისუფლების უძლიერესი რგოლია როგორც კანონმდებლობის თვალსაზრისით, ისე პრაქტიკაში. მისი შესაძლებლობები მნიშვნელოვნად გაიზარდა რეფორმების და 2004

---

9 წყარო: საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება. წინასწარი ვერსია საჯარო კომენტარებისთვის, 2011 წლის 30 მაისი.

წლიდან მთავრობის საერთო შემოსავლების ზრდის შედეგად. თუმცა, აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულება პრაქტიკაში სათანადოდ უზრუნველყოფილი არ არის ისეთი უწყებების სისუსტის გამო, როგორცაა პარლამენტი და კონტროლის პალატა (უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტი). საქართველოს აღმასრულებელ შტოს წარმომადგენლების კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფი ვრცელი ნორმები აქვს, თუმცა მათი შესრულებისთვის საჭირო მდგრადი და ფუნქციონირებადი მექანიზმები არ არსებობს. აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ მნიშვნელოვან წარმატებებს მიაღწია საჯარო სექტორის გაუმჯობესებისა და კორუფციის შემცირების საკითხში, თუმცა ორივე სფეროში კვლავაც არსებობს მნიშვნელოვანი გამოწვევები.

---

## სასამართლო

---

საქართველოს სასამართლოს დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად შემუშავებული მთელი რიგი საკანონმდებლო ნორმები აქვს. თუმცა, პრაქტიკაში ადგილი აქვს პროკურატურისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების უკანონო ჩარევას სასამართლოს საქმიანობაში სისხლის სამართლისა და ადმინისტრაციულ საქმეებთან დაკავშირებული სასამართლო განხილვების დროს. სასამართლოს დამოუკიდებლობის ნაკლებობამ ასევე შეასუსტა მისი უნარი განახორციელოს აღმასრულებელი შტოს ზედამხედველობა. დადებითი კუთხით, უკანასკნელ წლებში მკვეთრად გაიზარდა სასამართლოსთვის გამოყოფილი საბიუჯეტო დაფინანსება, რის შედეგადაც მნიშვნელოვნად იმატა ხელფასებმა, გაუმჯობესდა ინფრასტრუქტურა, აღჭურვილობა და კადრები. სასამართლოებში აღმოიფხვრა მექრთამეობა და მიჩნეულია, რომ მოსამართლეები ზოგადად დამოუკიდებლები არიან სამოქალაქო საქმეების განხილვისას.

---

## სამართალდამცავი უწყებები

---

საქართველოს სამართალდამცავი უწყებები უხვ დაფინანსებას იღებენ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, რის შედეგადაც უკანასკნელი წლების მანძილზე შესაძლებელი გახდა მათი მატერიალური და ადამიანური რესურსების მნიშვნელოვნად გაუმჯობესება. შინაგან საქმეთა სამინისტრო და პროკურატურა ქვეყნის ყველაზე მძლავრ და გავლენიან უწყებათა რიგს მიეკუთვნებიან, თუმცა ისინი ზოგჯერ გამოიყენებიან პოლიტიკური ხელ-

მძღვანელობის პარტიული ინტერესების მხარდასაჭერად, რაც შერჩევით სამართლებრივ დევნასა და კანონის არათანამიმდევრულ აღსრულებას იწვევს. სამართალდამცავი უწყებების ანტიკორუფციული საქმიანობების შედეგად საჯარო სამსახურში მექრთამეობა ფაქტობრივად აღმოიფხვრა. ამავდროულად, კვლავ არსებობს ამ უწყებების გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებული პრობლემები.

---

## საჯარო სამსახური

---

საქართველოს საჯარო სამსახურისთვის გამოყოფილი რესურსების ოდენობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა ბოლო წლების განმავლობაში, ხოლო დაბალ საფეხურებზე კორუფციის აღმოფხვრისკენ მიმართული ძალისხმევა ძალიან წარმატებული აღმოჩნდა. ამავე დროს, საჯარო სექტორის თანამშრომელთა დამოუკიდებლობა სათანადოდ დაცული არ არის, ხოლო გამჭვირვალობასთან დაკავშირებული ძლიერი საკანონმდებლო ნორმები პრაქტიკაში თანამიმდევრულად არ გამოიყენება. საჯარო სექტორი ამჟამად არ აწარმოებს კორუფციასთან დაკავშირებით საზოგადოების ინფორმირების რაიმე მნიშვნელოვან მცდელობებს და არ თანამშრომლობს აქტიურად ამ სფეროში სამოქალაქო საზოგადოებასა თუ კერძო სექტორთან. სახელმწიფო შესყიდვების არსებული სისტემა მნიშვნელოვან ანტიკორუფციულ დამცავ ზომებს მოიცავს, მაგრამ პრაქტიკაში ისინი ყოველთვის ეფექტიანად არ გამოიყენება.

---

## უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტი

---

კონტროლის პალატას, საქართველოს უმაღლეს მაკონტროლებელ ინსტიტუტს, სახელმწიფო ფინანსების ხარჯვის ზედამხედველობა ევალება. ამ კვლევის თანახმად, მიუხედავად იმისა, რომ კონტროლის პალატას სათანადო ფინანსური რესურსები გააჩნია მისი ფუნქციების განსახორციელებლად, ის მნიშვნელოვან პრობლემებს აწყდება ადამიანური რესურსების თვალსაზრისით ქვეყანაში კვალიფიციური აუდიტორების ნაკლებობის გამო. შესაძლებლობების მხრივ არსებული პრობლემები კითხვებს წარმოშობს იმის თაობაზე, თუ რამდენად ძალუძს პალატის ამჟამად შედარებით კომპლექსური აუდიტის ეფექტიანად ჩატარება და მთავრობის ფინანსური მართვის გაუმჯობესებაში წვლილის შეტანა. მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო ბაზა რამდენიმე მნიშვნელოვან ნორმას შე-

იცავს პალატის დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად, პარლამენტში პოლიტიკური პლურალიზმის ნაკლებობამ პრაქტიკაში ამ ნორმების ქმედითობა შეამცირა და შეასუსტა პალატის უნარი დაუპირისპირდეს მალალი რანგის თანამდებობის პირებს. ამავე დროს, ბოლო პერიოდში აღინიშნა დადებითი ცვლილებები ამ მიმართულებით. კონტროლის პალატა ზოგადად გამჭვირვალედ მოქმედებს და დაინტერესებული პირებისთვის შესაბამისი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას უზრუნველყოფს.

---

## საარჩევნო ადმინისტრაცია

---

საარჩევნო ადმინისტრაცია, არჩევნებისა და საარჩევნო კამპანიების ზედამხედველობის საკითხში მისი როლის გამო, მნიშვნელოვანი აქტორია საქართველოს მმართველობის სისტემაში. კვლევის თანახმად, კომისიის ფუნქციონირება გარკვეულწილად არადამაკმაყოფილებელია, რისი ძირითადი მიზეზიც დარღვევების გამოძიებასთან დაკავშირებით პოლიტიკური ნების არარსებობაა. ეს ნაკლოვანება, როგორც ჩანს, დაკავშირებულია ადმინისტრაციის არასაკმარის დამოუკიდებლობასთან მმართველი პარტიისა და მთავრობისგან, აგრეთვე სასამართლო სისტემის უმოქმედობასთან უკანონო საქმიანობისთვის საარჩევნო ადმინისტრაციის წარმომადგენელთა დასჯის მხრივ. დადებითი კუთხით, საქართველოს დამაკმაყოფილებელი საკანონმდებლო ნორმები აქვს საარჩევნო ადმინისტრაციის გამჭვირვალე ფუნქციონირების უზრუნველსაყოფად, ხოლო საარჩევნო ადმინისტრაცია საკმარის რესურსებს ფლობს.

---

## სახალხო დამცველი

---

საქართველოს სახალხო დამცველი დამოუკიდებელია როგორც კანონით, ასევე პრაქტიკაში. სახალხო დამცველი მოხსენებებს წარუდგენს პარლამენტს და მისი საქმიანობა გამჭვირვალეა. სახალხო დამცველს ფართო საგამომძიებლო უფლებამოსილება აქვს, რომელსაც ზოგადად ეფექტიანად იყენებს პრაქტიკაში. ამავე დროს, სახალხო დამცველის აპარატი დამოკიდებულია უცხოელი დონორების დახმარებაზე, რათა არასაკმარისი სახელმწიფო დაფინანსების კომპენსირება შეძლოს. ეს გარემოება გავლენას ახდენს სახალხო დამცველის საქმიანობის ზოგიერთ ასპექტზე, როგორცაა მისი უნარი ხელი შეუწყოს კარგი პრაქტიკის დამკვირდებას.

---

## პოლიტიკური პარტიები

---

საქართველოს კანონმდებლობა პოლიტიკური პარტიების შექმნისა და ფუნქციონირების თავისუფლებას უზრუნველყოფს და პოლიტიკური ჯგუფების საქმიანობაში სახელმწიფოს მხრიდან ჩარევის დამცავ ნორმებს ითვალისწინებს. თუმცა, ამ კვლევის თანახმად, ფინანსური რესურსების მეტად არათანაბარი გადანაწილება მმართველ პარტიასა და ოპოზიციას შორის აფერხებს ეფექტურ პოლიტიკურ კონკურენციას. მიუხედავად იმისა, რომ ზოგადად პარტიები მთავრობის მხრიდან ზეწოლის გარეშე ფუნქციონირებენ, ადგილი აქვს ოპოზიციის აქტივისტების დაშინებისა და მათ მიმართ ძალადობის შემთხვევებს, რომლებიც სათანადოდ არ არის გამოძიებული სამართალდამცავი ორგანოების მიერ. პოლიტიკურ პარტიებს ასევე არ გააჩნიათ შიდა დემოკრატიული მმართველობის ქმედითი პროცედურები, ხოლო მათი უნარი მოახდინონ სოციალური ინტერესების აგრეგირება და რეპრეზენტაცია მეტად შეზღუდულია.

---

## მედია

---

ამ კვლევის თანახმად, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მეტად პროგრესული და ლიბერალური კანონმდებლობა აქვს მედია-ორგანიზაციების შექმნისა და ფუნქციონირების სფეროში, პრაქტიკაში მედია კვლავაც არასაკმარისად გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული და დამოუკიდებელია. დამოუკიდებლობის ხარისხი განსხვავდება მედიის სხვადასხვა ტიპების მიხედვით, ასევე დედაქალაქსა და რეგიონებს შორისაც. მთავრობა არ აწარმოებს ცენზურას, მაგრამ ზოგადად ცნობილია, რომ მან ქვეყნის ყველაზე გავლენიან სატელევიზიო არხებზე კონტროლი დაამყარა მთავრობის მომხრე ბიზნესმენების მიერ მათი შესყიდვის გზით, რაც ამ არხებზე მომუშავე ჟურნალისტებს აიძულებს, რომ თვითცენზურას მიმართონ. ტელევიზიის მფლობელობის გამჭვირვალეობა კვლავ პრობლემური საკითხია, ხოლო ქმედითი თვითრეგულირების მექანიზმების არარსებობამ მედიის ანგარიშვალდებულებასა და კეთილისინდისიერებასთან დაკავშირებული პრობლემები წარმოშვა. ქართული მედია არ არის განსაკუთრებულად წარმატებული კორუფციის შემთხვევების გამოვლენის მხრივ, ვინაიდან მხოლოდ რამდენიმე ძირითადი მედია საშუალება აწარმოებს ჟურნალისტურ გამოძიებებს. მთლიანობაში, მედია საზოგადოებას აზრთა ფართო სპექტრს აწვდის, მაგრამ მისი უნარი, უზრუნველყოს პო-



ლიტიკური მოვლენების მიუკერძოებელი გაშუქება, დაქვეითებულია პოლიტიკური და მედია სივრცის ძლიერი პოლარიზაციის გამო.

---

## სამოქალაქო საზოგადოება

---

კვლევის თანახმად, არსებული კანონმდებლობა არავითარ დაბრკოლებას არ ქმნის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების რეგისტრაციისა და ფუნქციონირების მხრივ. თუმცა, პრაქტიკაში, ქართული სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები თითქმის სრულად დამოკიდებულნი არიან უცხოელი დონორების დაფინანსებაზე და არ იღებენ ფინანსურ მხარდაჭერას მთავრობის, ადგილობრივი ბიზნესების ან საკუთარი წევრებისგან. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციათა ანგარიშვალდებულებისა და მათი გამჭვირვალობის უზრუნველყოფი მექანიზმები სუსტია, ხოლო კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფი მექანიზმები (როგორცაა სექტორის საერთო ქცევის კოდექსი) ფაქტობრივად არ არსებობს. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციათა მიერ მთავრობის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფისა და მთავრობის პოლიტიკის ფორმულირებაზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა მეტად შეზღუდულია როგორც სამოქალაქო საზოგადოების შიდა სისუსტეების გამო (კვალიფიცირებული პროფესიონალებისა და ფართო სოციალური საყრდენის ნაკლებობა), ისე იმ ზოგადი პოლიტიკური გარემოს მიზეზით, რომელშიც ისინი მოქმედებენ.

---

## ბიზნესი

---

საქართველოს საკანონმდებლო ბაზა ზოგადად ხელსაყრელია ბიზნესებისთვის, რადგან რეგისტრაცია მარტივი და სწრაფია, ხოლო სახელმწიფო რეგულირების ტვირთი – მცირე. თუმცა, კერძო კომპანიების დამოუკიდებლობა მხოლოდ კანონით არის უზრუნველყოფილი. პრაქტიკაში, კერძო სექტორის დამოუკიდებლობას ეჭვქვეშ აყენებს სრულებით დამოუკიდებელი სასამართლოს არარსებობა, რასაც შედეგად ბიზნესის საქმიანობაში მთავრობის უკანონო ჩარევისგან და საკუთრების უფლების ხელყოფისგან დაცვის ნაკლებობა მოაქვს. ბიზნეს-სექტორის კეთილსინდისიერება საკმარისად უზრუნველყოფილი არ არის კანონსა და პრაქტიკაში. ბიზნეს-სექტორი ამჟამად მთავრობის ანტიკორუფციულ პოლიტიკაში არ მონაწილეობს, ხოლო სამოქალაქო საზოგადოებასთან მისი კავშირი სუსტია.

საქართველოში ძალაუფლების განაწილების პრინციპის პრაქტიკაში განხორციელება საკმაოდ დიდ სირთულეებს აწყდება, რაც გარკვეულწილად აიხსნება ტოტალიტარული მმართველობის ხანგრძლივი პერიოდით. საქართველოს არ ქონდა ძალაუფლების დანაწილების გამოცდილება, ჯერ კიდევ არსებობს ერთმმართველობის ტენდენციები. ვითარებას ამწვავებს მთელი რიგი სხვა ნეგატიური ფაქტორები, რომლებიც წარსულის მემკვიდრეობაა. ასეთი ფაქტორების რიცხვს მიეკუთვნება – დესპოტიზმისა და ბატონყმობის, ხელისუფლების ყოვლისშემძლეობისა და მოსახლეობის უუფლებობის, მყარი და ფართოდ გავრცელებული სამართლებრივი ნიჰილიზმის მრავალწლიანი ტრადიცია, თავისუფლების გამოცდილების, სამართლის, თვითმმართველობის, დემოკრატიის, კონსტიტუციონალიზმის, პოლიტიკური და სამართლებრივი კულტურის არარსებობა, საზოგადოების დაქვემდებარებული მდგომარეობა ხელისუფლებასთან მიმართებაში და ა.შ. ყოველივე ეს მნიშვნელოვნად აფერხებს საზოგადოებრივი აზრის ლიბერალიზაციის და დემოკრატიზაციის პროცესს, მის მიერ ახალი სამართლებრივი და პოლიტიკური ღირებულებების ათვისებას, მნიშვნელოვნად ართულებს ქვეყნის ისტორიასა და თანამედროვეობას შორის ურთიერთობის სწორი სტრატეგიული ხაზის არჩევანს, მომავალზე სწორი ორიენტაციის ჩამოყალიბებას. ხელისუფლების კონსტიტუციურ დაყოფას ავტომატურად არ მივყავართ სახელმწიფოებრივ წესრიგთან, ხოლო ლიდერობისათვის ბრძოლას ამ ტრადიციის ფარგლებში საზოგადოება პოლიტიკურ ქაოსამდე მიყავს.

2013 წლიდან საქართველოში იცვლება მმართველობის მოდელი და გადადის საპარლამენტო მმართველობაზე, რაც უპირველესად გულისხმობს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის სათანადოდ ასახვას კონსტიტუციაში პარლამენტის როლის გაზრდითა და გაძლიერებით. საპარლამენტო მმართველობა ითვალისწინებს ბალანსს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის და მთავრობის ანგარიშვალდებულებას პარლამენტის წინაშე. არასამთავრობო ორგანიზაციები დადებითად აფასებენ ყველა იმ ცვლილებას, რომელიც უზრუნველყოფს მმართველობის დაბალან-

სებული მოდელის ფორმირებას ხელისუფლების დანაწილებისა და გაწონაწორების პრინციპის სათანადო ასახვით საქართველოს კონსტიტუციაში [ადამიანის უფლებათა ცენტრი, 2013].

ამასთან დაკავშირებით შეიძლება დავსვათ ორი კითხვა – რამდენად არის დღეს რეალურად დარღვეული ხელისუფლების განმტკობებათა ურთიერთკონტროლისა და გაწონასწორების პრინციპი? შეიცავს თუ არა მმართველობის მოქმედი მოდელი დესტაბილიზაციის წარმოქმნის რისკს და რამდენად მძაფრია პოლიტიკური დაპირისპირება პრეზიდენტსა და მთავრობას ან/და საპარლამენტო უმრავლესობას შორის დღეს?

სამართლის ექსპერტები აცხადებენ, რომ მოქმედი მმართველობის მოდელი შეიცავს ბევრ ხარვეზს და სახელისუფლებო ბალანსი დარღვეულია პრეზიდენტის სასარგებლოდ, „რაც 2004 წელს ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის მოდელის დამახინჯებას მოყვა შედეგად“. პრეზიდენტი დომინირებს, როგორც აღმასრულებელ ხელისუფლებაში, ისე საკანონმდებლო სფეროში და შეუძლია მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინოს სხვა ხელისუფლების შტოების საქმიანობაზე. თუმცა, სერიოზული კონსტიტუციური კრიზისი დღემდე არ შექმნილა საქართველოში, ვინაიდან საპარლამენტო უმრავლესობა და პრეზიდენტის პარტიულობა ემთხვეოდა ერთმანეთს [ნაკაშიძე, 2013].

ამიტომ მეორე კონსტიტუციური კანონპროექტი გვთავაზობს კონსტიტუციურ ცვლილებებს, რომელიც პრეზიდენტის უფლებამოსილებების შეზღუდვას ითვალისწინებს. „წარმოდგენილი პროექტის შესაფასებლად მნიშვნელოვანია პოლიტიკური კონტექსტი, სადაც ხდება აღნიშნული ცვლილებების ინიცირება. აქ პირველ რიგში გასათვალისწინებელია კოაბიტაციის მდგომარეობა, რომელშიც ქვეყანა პირველად იმყოფება. საპარლამენტო უმრავლესობას ფლობს ერთი პოლიტიკური სუბიექტი, რომელსაც გააჩნია საკუთარი მთავრობა, ხოლო მეორე მხრივ პრეზიდენტი სხვა პოლიტიკურ პარტიას წარმოადგენს. მეორე მნიშვნელოვანი მომენტი არის ის, რომ 2013 წელი არის საპრეზიდენტო არჩევნების წელი და არჩევნებში არა მხოლოდ საპარლამენტო უმრავლე-

სობის და უმცირესობის კანდიდატები მიიღებენ მონაწილეობას“  
[ნაკაშიძე, 2013].

კოჰაბიტაცია პოლიტიკური პროცესია, სადაც პოლიტიკური პარტიები ახერხებენ ფუნქციონირებას იმგვარად, რომ ქვეყანაში არ შეიქმნას პოლიტიკური კრიზისი. ევროპული ქვეყნების პარტიებისათვის ის არასასურველი, მაგრამ ჩვეულებრივი პოლიტიკური პროცესია. საქართველოში, ექსპერტების შეფასებით, ხელისუფლების შტოების კონტროლისა და ბალანსის მოქმედი მოდელი საზოგადოდ შეიცავს პოლიტიკური კრიზისისა და დესტაბილიზაციის წარმოქმნის რისკს, რომელიც მკვეთრად იზრდება, როდესაც მძაფრდება პოლიტიკური დაპირისპირება პრეზიდენტსა და მთავრობას ან/და საპარლამენტო უმრავლესობას შორის. 2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ ეს საფრთხე არსებობს და ამის ნიშანებად განიხილება ოპოზიციური ძალების დაპირისპირების მაგალითები, სადაც ერთისმხრივ წამყვანი ფიგურა პრეზიდენტია, ხოლო მეორესმხრივ პრემიერ მინისტრი (ამნისტიის კანონი, გუბერნატორების, გამგებლების, მინისტრის მოადგილეების, გენერალური შტაბის უფროსის დანიშვნა, პრეზიდენტის ხარჯების შემცირება და სხვა). თუმცა, საქართველოში არსებული დაპირისპირება ფასდება, როგორც ნაკლებად მძაფრი ვიდრე იყო მაგალითად პოლონეთის, რუმინეთის, უკრაინის და სხვა ქვეყნების კოჰაბიტაციის პერიოდში, სადაც სერიოზული პოლიტიკური კატაკლიზმები ახლდა პრეზიდენტს, მთავრობას და პარლამენტს შორის დაპირისპირებას.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე აშკარაა, რომ ხელისუფლების შტოებს შორის კონტროლისა და ბალანსის მოდელის სამომავლო შეფასებაში გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს 2013 წლის ოქტომბრის საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგებს.

## 7. საჯაროობა და საზოგადოებრივი კონტროლის არსი – მათი გავლენა სახელმწიფოს ფუნქციონირებაზე

საზოგადოების უნარი აკონტროლოს ხელისუფლება – სამოქალაქო საზოგადოების ნიშანია. მხოლოდ კონტროლს, რომელიც სამართლებრივ ფორმებს იძენს, შეუძლია დაუმორჩილოს ხელისუფლება სამართალს, და მხოლოდ სამოქალაქო საზოგადოების არსებობის პირობებში სახელმწიფო „იძენს უფლებას“ გახდეს სამართლებრივი სახელმწიფო. ლიბერალური დემოკრატია ვერ დამყარდება ქვეყანაში, სადაც არ არსებობს ადამიანების კრიტიკული მასა, ვინც შესაბამის ღირებულებებს და ნორმებს იზიარებს და მზად არის მათთვის საბრძოლველად. მაგრამ ეს საკმარისი არ არის მყარი და სტაბილური – კონსოლიდირებული დემოკრატიისთვის.

როგორც აღინიშნა, ობიექტური მიზეზების გამო, სახელმწიფოს ხშირად ახასიათებს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება და თავისი ინტერესების რეალიზაცია საზოგადოებრივი ინტერესების ხარჯზე, რაც ადასტურებს, რომ ის არ არის მზად ვინმეს ძალაუფლება გაუნაწილოს. ეს იწვევს ხელისუფლების შეზღუდვის ანუ კონტროლის აუცილებლობას.

იურიდიული და პოლიტიკური თეორიის ლიტერატურაში გამოიყენება ტერმინი „საზოგადოებრივი კონტროლი“ იმ საშუალებებისა და გზების ერთობლიობის აღსანიშნავად, რომელთა მეშვეობითაც საზოგადოება იძლევა გარანტიას, რომ მისი წევრების, მმართველობის ცალკეული სუბიექტების, სოციალური ჯგუფების ქცევა განხორციელდება დადგენილი ნორმებისა და ფასეულობების შესაბამისად. ამ შემთხვევაში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობაზე საზოგადოებრივი კონტროლი უნდა გავიგოთ, როგორც სოციალური კონტროლის დამოუკიდებელი და კანონით დადგენილი სახე, რომელიც მიმართულია სახელმწიფოებრივი ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობის კანონიერებისა და გამართულობის უზრუნველყოფაზე ისევე, როგორც უკუკავშირი, რომლის მეშვეობითაც ძალაუფლების სუბიექტები იღებენ ინფორ-

მაციას მოვლენების ფაქტობრივი მდგომარეობისა და გადაწყვეტილებების შესრულების შესახებ.

სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობაზე საზოგადოებრივი კონტროლის მიზნებს წარმოადგენს სახელმწიფოებრივი საქმიანობის პროცესში მოქალაქეების უფლებების, თავისუფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვა, ასევე სახელმწიფოებრივი უფლებამოსილების განხორციელების პროფესიონალური უზრუნველყოფის ნორმატიულად დადგენილი მექანიზმის იმ დონეზე შენარჩუნება, რომელიც პასუხობს სოციუმის, მისი ძირითადი სუბიექტის – ხალხის მოთხოვნილებებს და ნებას. სახელმწიფო ორგანოების საზოგადოებრივი კონტროლის ძირითად ამოცანებს შეიძლება მიაკუთვნო: სახელმწიფო ორგანოების მიერ ნორმატიული დადგენილებების შესრულების კონტროლი; სახელმწიფო ორგანოების მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტების კანონებთან შესაბამისობის კონტროლი; სახელმწიფო ორგანოების ორგანიზაციასა და საქმიანობის განხორციელებასთან დაკავშირებული მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიზანშეწონილობის კონტროლი; სახელმწიფო ორგანოებისათვის დადგენილი აკრძალვებისა და შეზღუდვების, სამსახურებრივი დისციპლინის, დაკისრებული მოვალეობების თავისდროული და ხარისხიანი შესრულების კონტროლი; სახელმწიფო ორგანოების კადრების შერჩევის, განთავსების, კვალიფიკაციის ამაღლების კონტროლი; მოქალაქეების უფლებების, თავისუფლებებისა და კანონით დაცული ინტერესების დაცვის კონტროლი; მატერიალური, ფინანსური და სხვა რესურსების რაციონალური განაწილებისა და გამოყენების, ეკონომიური რეჟიმის დაცვის კონტროლი.

ძირითადი ფუნქციები, რომლებიც ახასიათებს ხელისუფლების თითქმის ყველა ორგანოს, არის: პროგნოზირება, დაგეგმვა, საკადრო საქმე, დაფინანსება, მატერიალურ-ტექნიკური მომარაგება, კონტროლი და სხვა. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს ყველა ფუნქციის სრული და ზუსტი ჩამონათვალი მოცემულია სამართლებრივ აქტებში, რომლებიც ადგენენ ამ ორგანოს სამართლებრივ სტატუსს. კონკრეტული სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს

საჯარო საქმეების მოცულობა დგინდება შესაბამისი ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტებით, რომლებიც განსაზღვრავენ მის კომპეტენციას. სახელმწიფო ორგანოზე დაკისრებული უფლებამოსილებების უშუალო რეალიზაცია ხორციელდება ეფექტური და მიზანმიმართული საქმიანობის საშუალებით, რომელიც მიმართულია სახელმწიფო ორგანოზე დაკისრებული ამოცანების შესრულებაზე (პირველ რიგში ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა).

საზოგადოებრივი კონტროლის საგანი არის სახელმწიფოებრივ-სამართლებრივი ურთიერთობების მთლიანი ერთობლიობა და სისტემა. სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის საზოგადოებრივ-სამართლებრივი კონტროლის სუბიექტებს წარმოადგენენ: საზოგადოებრივი ორგანიზაციები (პოლიტიკური პარტიები, საზოგადოებრივი გაერთიანებები, პროფკავშირები, არასამთავრობო ორგანიზაციები); მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები და მოქალაქეები.

ხელისუფლების ყოველი შტო მოითხოვს საზოგადოებრივი კონტროლის კონკრეტული და დამოუკიდებელი მექანიზმის არსებობას. შესაბამისი მექანიზმის სპეციფიკურობა დამოკიდებულია უპირველეს ყოვლისა სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის მიმართულებაზე, სახელმწიფო ორგანოს ამოცანებზე, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის პასუხისმგებლობის დონეზე. კერძოდ, საქართველოს პარლამენტის საქმიანობაზე კონტროლი გულისხმობს თვალყურის დევნებას კანონპროექტების მომზადებასა და მიღებაზე, ასევე რეაგირებას კანონშემოქმედებითი პროცესის სუბიექტების გადაწყვეტილებების არაკომპეტენტურობაზე.

კონტროლის აზრი მდგომარეობს არა მხოლოდ კონტროლის ობიექტის ფაქტობრივ მდგომარეობაზე ინფორმაციის მიღებასა და მიღებული შედეგების შესაბამისობის დადგენაში მოსალოდნელ შედეგებთან და საქმიანობის მიზნობრიობის შემოწმებაში, არამედ მიღებულ გადაწყვეტილებებში არსებულ დარღვევებზე პრაქტიკულ რეაგირებაში, კონტროლის პროცესში ზომების მიღებაში,

ნაკლოვანებების შეფასებისა და აღმოფხვრისათვის და ა.შ. შესაბამისად, საზოგადოების მაკონტროლებელი საქმიანობის შინაარსი უნდა მოიცავდეს: კონტროლს დაქვემდებარებული სუბიექტის საქმიანობაზე დაკვირვებას; მათ შესახებ ყოველმხრივი ინფორმაციის მიღებას; მიღებული მონაცემების ანალიზს; სამართალდარღვევების გამოვლინებას და მათ შესახებ გაფრთხილებას.

ეფექტური საზოგადოებრივი კონტროლის წინაპირობაა გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული და ხარისხზე ორიენტირებული საჯარო სამსახური, ის უდავოდ წარმოადგენს თანამედროვე საზოგადოების საყრდენს მსოფლიოს ყველა დემოკრატიულ სახელმწიფოში. საქართველოში მიმდინარე რეფორმების მიზანია სახელმწიფო ინსტიტუტების ეფექტური და გამჭვირვალე მექანიზმების შექმნა და ამავე დროს, მოქალაქეთა სამართლიანი და თანასწორი მომსახურების უზრუნველყოფა. *განვითარებულ ბიუროკრატიულ სისტემებში საჯარო სამსახურის და სასამართლოს საქმიანობის კონტროლი არა მხოლოდ შიდა შეკავებისა და გაწონასწორების მექანიზმებით ხორციელდება, არამედ სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდანაც. ცნობილია, რომ საზოგადოების მხრიდან სუსტი კონტროლი ან მისი არარსებობა, განაპირობებს მმართველი ბიუროკრაციის პრივილეგიების გაფართოებას.*

სამოქალაქო საზოგადოება მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რომელიც გავლენას ახდენს პოლიტიკურ ნებაზე. საქართველოში ბევრ რეფორმას სწორედ სამოქალაქო საზოგადოებაში ჩაეყარა საფუძველი და მმართველობის ალტერნატიული იდეები წარმოშვა. თუმცა, მას შემდეგ სამოქალაქო საზოგადოება აღარ ძლიერდებოდა, ნაწილობრივ იმის გამო, რომ მისმა დიდმა ნაწილმა მთავრობაში გადაინაცვლა. განვითარებად ქვეყანაში, როგორცაა საქართველო, სამოქალაქო საზოგადოება შედარებით სუსტი და მცირეა და მისი შესაძლებლობები ხელისუფლების კონტროლში და გაწონასწორებაში შესაბამისად შეზღუდულია დემოკრატიული სისტემის ქვეყნების პოტენციალთან შედარებით. თუმცა შედარებით სუსტი სამოქალაქო საზოგადოების კონტექსტში არარეალისტურია ვარაუდი რომ მცირე ძალაუფლების მქონე აქტორები მნიშვნელო-



ვან გავლენას მოახდენენ სახელმწიფოს ფუნქციონირებაზე. ამიტომ მისი გაძლიერება ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საკითხია [Brinkerhoff, 2000].

სამოქალაქო საზოგადოება საჯარო სამსახურის და სასამართლოს ფუნქციონირებაზე კონტროლს ახორციელებს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მექანიზმის გამოყენებით.

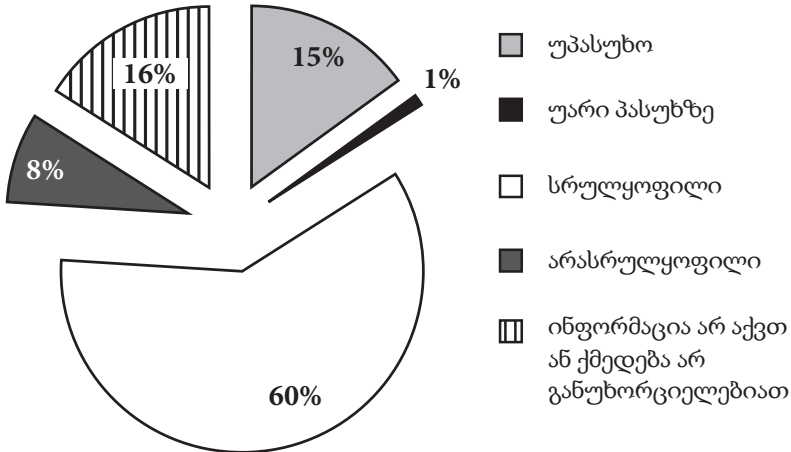
საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ არსებობს საკმაოდ ვალიდური სტატისტიკური მონაცემები. სტატისტიკას აწარმოებს „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“ (IDFI).<sup>10</sup> „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა“ 2010 წლიდან დაიწყო საჯარო დაწესებულებების საინფორმაციო (ინტერნეტ) რესურსების მონიტორინგი. კვლევის ობიექტებად შეირჩა სამინისტროებისა და მათ ფარგლებში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების 48 ვებგვერდი. პარამეტრების შეფასების კრიტერიუმად შეირჩა ინფორმაციის რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მახასიათებლები, ინფორმაციის არსებობა/არარსებობა, ინფორმაციის სისრულე, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, ინფორმაციის აქტუალობა. 2012 წლის ივლისი – 2013 წლის თებერვლის მონაცემებით საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის სტატისტიკა შემდეგი სახისაა:

IDFI-იმ პროექტის „საჯარო ინფორმაციის მონაცემთა ბაზა“ ფარგლებში 8 თვის განმავლობაში საჯარო დაწესებულებებს მიმართა საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნით 2193 განცხადებით, რომელთაგან ინსტიტუტმა სრულყოფილი პასუხი მიიღო 1325 განცხადებაზე. ინსტიტუტის მიერ გაგზავნილი 2193 მოთხოვნიდან უპასუხოდ იქნა დატოვებული 337 მოთხოვნა, არასრულყოფილი პასუხი იქნა გაცემული 168 მოთხოვნაზე, უარს ადგილი ჰქონდა 18 შემთხვევაში, ხოლო დანარჩენ 345 შემთხვევაში დაწესებულებები იუწყებოდნენ, რომ მათ არ გააჩნდათ მოთხოვნილი ინფორმაცია ან არ ჰქონდათ განხორციელებული კონკრეტული ქმედება.

10 მოძიებულია 2013 წლის აგვისტოში  
[http://opendatablog.wordpress.com/2013/03/20/statistikuri\\_analizi\\_8tve/](http://opendatablog.wordpress.com/2013/03/20/statistikuri_analizi_8tve/)

#### დიაგრამა 4. IDFI – საჯარო ინფორმაციის მონაცემთა ბაზა

8 თვის განმავლობაში გაგზავნილ მოთხოვნებზე მიღებული პასუხები



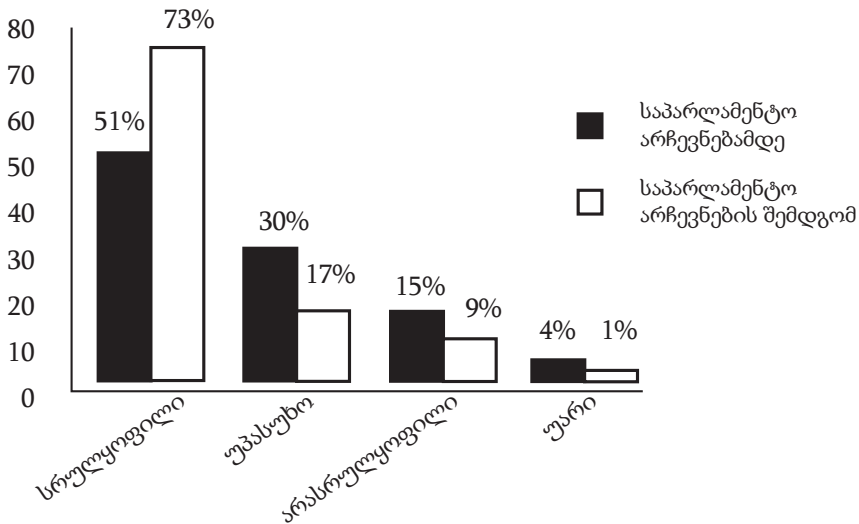
პროექტის მიმდინარე პერიოდში ინსტიტუტის მიერ მიღებული 1856 პასუხიდან უმრავლესობა (1405 პასუხი) მიღებული იქნა კანონმდებლობით დადგენილი 10 დღიანი ვადის დაცვით, თუმცა აღსანიშნავია ის ფაქტი რომ მხოლოდ 338 შემთხვევაში ეცნობა ინსტიტუტს, რომ დაწესებულებას ესაჭიროება 10 დღიანი ვადა ინფორმაციის მოსაწოდებლად. უპასუხოდ დატოვებული მოთხოვნების ჩათვლით 36%-ის შემთხვევაში დაირღვა კანონმდებლობით დადგენილი 10 დღიანი ვადა. შესაბამისად დაცული იყო ვადა შემთხვევების 64%-ში.

პროექტის ხსენებული პერიოდი მიმდინარეობდა ქვეყანაში მიმდინარე საარჩევნო პროცესების პარალელურად. საინტერესო ფაქტს წარმოადგენს ის, თუ როგორ იმოქმედა ქვეყანაში განხორციელებულმა პოლიტიკურმა ცვლილებებმა საჯარო ინფორმაციის გაცემის პრაქტიკაზე. 2012 წლის პირველი ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ IDFI-ის მონაცემებით შეინიშნებოდა დადებითი ტენდენციები საჯარო ინფორმაციის გაცემის თვალსაზრისით. არჩევნებამდე არსებული სრულყოფილად გაცემული პა-

სუბების 51%-იანი ნიშნული 73%-მდე გაიზარდა, ხოლო უპასუხოდ დატოვებული მოთხოვნები 30%-დან 17%-მდე შემცირდა. მნიშვნელოვანი წინსვლა შეინიშნება ასევე 10 დღიანი ვადების დაცვის თვალსაზრისითაც. საპარლამენტო არჩევნებამდე გაგზავნილი მოთხოვნების 54%-ის შემთხვევაში დარღვეული იქნა კანონმდებლობით გათვალისწინებული 10 დღიანი ვადა, ხოლო შემდგომ პერიოდში მხოლოდ 36%-ის შემთხვევაში.

### დიაგრამა 5. IDFI – საჯარო ინფორმაციის მონაცემთა ბაზა<sup>11</sup>

საჯარო დაწესებულებებიდან მიღებული პასუხები



საინტერესოა ის ფაქტი, თუ რა ინტენსივობით განიცადა პროგრესი საჯარო ინფორმაციის გაცემის თვალსაზრისით სხვადასხვა სახის საჯარო დაწესებულებებში. საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ ინსტიტუტის მხრიდან ყველაზე მეტი საჯარო ინფორმა-

11 შენიშვნა: დიაგრამაზე მოყვანილ პროცენტულ მონაცემებში ასახვა არ ჰქონდა საჯარო დაწესებულებებისგან მიღებულმა იმგვარმა პასუხებმა, სადაც იუწყებიან რომ მათ ინფორმაცია არ გააჩნიათ ან კონკრეტული ქმედება არ განუხორციელებიათ.

ციის მოთხოვნა გაეგზავნათ: სამინისტროებს, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს და საქვეუწყებო დაწესებულებებს, სახელმწიფო მინისტრის აპარატებს, თვითმმართველ ერთეულებს და სახელმწიფო რწმუნებულების-გუბერნატორების ადმინისტრაციებს. IDFI-ის მონაცემები აჩვენებს როგორ აისახა პოლიტიკური ცვლილებები ზემოთ მოყვანილი ჯგუფების მიხედვით საჯარო დაწესებულებებში.

სამინისტროების შემთხვევაში საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ პერიოდში 29%-ით შემცირდა უპასუხოდ დატოვებული შეკითხვების პრაქტიკა, ხოლო სრულყოფილად გაცემული პასუხების რაოდენობამ 40%-ით მოიმატა. პოლიტიკურმა ცვლილებებმა, ასევე დადებითი გავლენა იქონია საჯარო ინფორმაციის გაცემის კუთხით სახელმწიფო მინისტრის აპარატებზე, რომლების შემთხვევაშიც არჩევნების შემდგომ პერიოდში უპასუხოდ დატოვებული შეკითხვის შემთხვევას ადგილი არ ჰქონია. საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და საქვეუწყებო დაწესებულებების შემთხვევაში არჩევნებამდე არსებული სრულყოფილი პასუხების გაცემის 52%-იანი ნიშნული გაიზარდა 70%-მდე, ხოლო უპასუხოდ დატოვებული შეკითხვების 31%-იანი პრაქტიკა 16%-მდე შემცირდა. საჯარო ინფორმაციის გაცემის თვალსაზრისით პოლიტიკური ცვლილებების შემდგომ მეტი პასუხისმგებლობა გამოიჩინეს აგრეთვე რეგიონებში არსებულმა თვითმმართველმა ერთეულებმა და სახელმწიფო რწმუნებულების-გუბერნატორების ადმინისტრაციებმა. თვითმმართველი ერთეულების შემთხვევაში, მიუხედავად იმ ფაქტისა, რომ ხშირ შემთხვევაში საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ მათ მუშაობა უწყევდათ დაძაბული პოლიტიკური პროცესების კვალდაკვალ, მათ მიერ სრულყოფილად გაცემულმა პასუხებმა არჩევნებამდელ პერიოდთან შედარებით 22%-ით იმატა, ხოლო უპასუხოდ დატოვებული მოთხოვნები 16%-ით შემცირდა. რაც შეეხება სახელმწიფო რწმუნებულების-გუბერნატორების ადმინისტრაციებს მათ მიერ სრულყოფილად გაცემულმა პასუხებმა 8%-ით განიცადა პროგრესი, ხოლო უპასუხოდ დატოვებული მოთხოვნები 2% – ით შემცირდა. საბოლოო ჯამში ინსტიტუტის შე-

ფასებით პოლიტიკური ცვლილებები საჯარო დაწესებულებების მხრიდან საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე დადებითად აისახა<sup>12</sup>.

სასამართლოებიდან საჯარო ინფორმაციის გაცემის სტატისტიკა 2011–2012 წლებში შემდეგნაირად გამოიყურება<sup>13</sup>:

**ცხრილი 6. IDFI – საჯარო ინფორმაციის მონაცემთა ბაზა.  
სასამართლოები – 2011-2012.**

საჯარო დაწესებულება	მოთხოვნების რაოდენობა	უარი	უპასუხო	სრულყოფილი	არასრულყოფილი	ვადის დაცვით	ვადის დარღვევით
საკონსტიტუციო სასამართლო	45	0	3	34	8	42	3
უზენაესი სასამართლო	107	0	20	56	31	87	20
თბილისის სააპელაციო სასამართლო	63	0	1	44	18	62	1
თბილისის საქალაქო სასამართლო	56	22	8	23	3	48	8

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ინდიკატორი საზოგადოებრივი კონტროლის გასაზომად არის მედიისა და ინტერნეტის თავისუფლება.

**მედიის თავისუფლება** – თავისუფალი მედია საყოველთაოდ აღიარებულია დემოკრატიული საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვან ელემენტად. ჯანმრთელი მედია გარემო უზრუნველყოფს არჩევნების პერიოდში ხელისუფლების დემოკრატიულ კონტროლს. მედიამ გადამწყვეტი როლი ითამაშა 2003 წლის ვარდების რევო-

12 დიაგრამები შევიძლიათ იხილოთ ინსტიტუტის ოფიციალურ საიტზე: [http://opendatablog.wordpress.com/2013/03/20/statistikuri\\_analizi\\_8tve/](http://opendatablog.wordpress.com/2013/03/20/statistikuri_analizi_8tve/) ნანახია 2013 წლის აგვისტოში

13 წყარო: [www.opendata.ge](http://www.opendata.ge) ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). 2013 წ.

ლუციის პერიოდში, თუმცა რევოლუციის შემდგომ საგრძნობლად შეიზღუდა მედიის თავისუფლება<sup>14</sup>. თავისუფლების სახლი აფასებს „პრესის თავისუფლებას“ (Freedom of the Press) მსოფლიოს მასშტაბით 1980 წლიდან. ქვეყნების ქულები მერყეობენ 0 (საუკეთესო) და 100 (ყველაზე უარესი მდგომარეობა). ჯამური ქულების მიხედვით ქვეყნების კლასიფიცირება ხდება: თავისუფალი მედია (0-30), ნაწილობრივ თავისუფალი მედია (31-60), და (61-100) არა თავისუფალი მედია. 2002 წლიდან საქართველო მუდმივად არის იმ ქვეყნებს შორის, სადაც არის ნაწილობრივ თავისუფალი მედია.

**ცხრილი 7. პრესის თავისუფლება, საქართველო 2002-2011**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
სტატუსი							PF	PF	PF	PF	PF
სამართლებრივი გარემო	20	18	16	14	13	13	14	14	14	14	18
პოლიტიკური გავლენები	18	21	23	26	27	27	28	29	29	22	21
ეკონომიური ზეწოლა	15	15	15	16	17	17	18	17	17	19	13
ჯამური ქულა	53	54	54	56	57	57	60	60	60	55	52

ყოველწლიურად მზადდება თითოეული ქვეყნის ანგარიში, რომელიც ქულებთან ერთად მნიშვნელოვან მოვლენათა შეჯამებას აკეთებს. მიუხედავად იმისა, რომ მოკლე ანგარიშები შეიძლება დეტალურად ვერ ასახავდეს ქვეყნის ვითარებას, საქართველოზე არსებული ანგარიშები მიუთითებენ რევოლუციის შემდგომ მედია საშუალებებზე კონტროლის ზრდის ტენდენციაზე 2003 წლიდან დაწყებული 2010 წლამდე. საქართველოს მედიის თავისუფლების მდგომარეობა უარესობისკენ მიდის, 2012 წლის მიხედვით საქარ-

<sup>14</sup> თავისუფლების სახლის „პრესის თავისუფლების“ ვებგვერდზე შეგიძლიათ იხილოთ 2002-2011 წლის მონაცემები და ანგარიშები (Freedom House, Freedom of the Press), იხილეთ: <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>, ნანახია 15 ივლისს, 2013წ.

თველოში მედიის თავისუფლების ხარისხი გაუმჯობესებულია – 55 ქულიდან 52 ქულამდე. ანგარიშში ნათქვამია, რომ არსებული გაუმჯობესება ასახავს რამდენიმე ახალი პუბლიკაციის გამოცემას, მაუწყებლობაზე ლიცენზიის გაცემას და სხვა პოზიტიურ მოვლენებს. მეორეს მხრივ, გაუმჯობესებული მონაცემი არ ასახავს ოპოზიციურად განწყობილი სატელევიზიო თუ რადიო მაუწყებლობებზე ხელმისაწვდომობის შემცირებას საქართველოს მოსახლეობისთვის.

**მედიის მდგრადი განვითარების ინდექსი** – აირექსმა (IREX) ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოსთან (USAID) ერთად მოამზადა „მედიის მდგრადობის ინდექსი“ (Media Sustainability Index MSI). მედიის მდგრადობის შეფასება ხუთ მიზანთან მიმართებაში ხდება. ეს მიზნებია: სიტყვის თავისუფლება, პროფესიონალური ჟურნალისტიკა, მრავალფეროვნება, ბიზნესის მართვა და მხარდამჭერი ინსტიტუტები<sup>15</sup>.

აირექსი გვთავაზობს ქვეყნის მდგრადი განვითარების მარტივ კლასიფიკაციას, რომელიც ეფუძნება 4 ქულიან სკალას: არამდგრადი განვითარება, ანტი-თავისუფალი პრესა (0-1), არამდგრადი შერეული სისტემა (1-2), მდგრად განვითარებასთან ახლოს მყოფი სისტემა (2-3) მდგრადი სისტემა (3-4).

**ცხრილი 8. აირექსის მედიის მდგრადობის ინდექსი, საქართველო 2001-2012**

წელი	2001	2002	2003	2004	2005	2006-07	2008	2009	2010	2011	2012
სიტყვის თავისუფლება	1.87	1.82	1.98	2.26	2.31	2.73	2.16	1.9	2.05	2.1	2.11
პროფესიონალური ჟურნალისტიკა	1.57	1.59	1.94	2	2.12	2.09	2.11	1.8	1.62	1.8	1.76

<sup>15</sup> „მედიის მდგრადობის ინდექსი“ მეთოდოლოგია (Media Sustainability Index (MSI) Methodology), იხილეთ: <http://www.irex.org/resource/media-sustainability-index-msi-methodology>, ნანახია 6 ივლისს, 2013წ.

მრავალფეროვნება	2.15	1.91	2.1	2.25	2.23	2.62	2.09	1.9	1.68	1.9	2.05
ბიზნესის მართვა	1.54	1.32	1.44	1.85	1.94	2.14	1.77	1.9	1.61	1.5	1.48
მხარდამჭერი ინსტიტუტები	1.97	1.89	2.34	2.26	2.25	2.42	2.23	2	2.14	2.1	2
ჯამური ქულა	1.82	1.7	1.96	2.12	2.23	2.4	2.07	1.9	1.82	1.9	1.88

აირექსის „მედიის მდგრადობის ინდექსის“ მიხედვით საქართველოს სტატუსი არის არამდგრადი შერეული სისტემა. ამ მონაცემის შესაბამისად ქვეყანა მინიმალურად არის თანხვედრაში ინდექსის მიერ განსაზღვრულ მიზნებთან. მედიის მდგრადობის ინდექსის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ 2003 წლიდან იწყება მედიის მდგრადობის გაუმჯობესება, 2004-2008 წლამდე საქართველო არის მედიის მდგრად განვითარებასთან ახლოს მყოფი ქვეყანა. 2008 წლიდან ქვეყანამ განიცადა მნიშვნელოვანი ვარდნა და კვლავ გადაინაცვლა არამდგრადი მედიის მქონე ქვეყნებში, როგორც ეს იყო 2004 წლამდე.

**ინტერნეტის თავისუფლება** – ინტერნეტი და სოციალური მედიის გავლენა პოლიტიკურ პროცესებზე ბოლო ათწლეულების მანძილზე თვალსაჩინო გახდა. მაგალითად, შეგვიძლია მოვიყვანოთ „არაბული გაზაფხულის“ შემთხვევა და ახლახანს განვითარებული მოვლენები რუსეთში. საქართველოში ურბანულ ნაწილებში ინტერნეტზე ხელმისაწვდომობა შედარებით დიდია, თუმცა მოსახლეობის უმრავლესობისათვის ინტერნეტი ინფორმაციის წყაროს არ წარმოადგენს. თავისუფლების სახლმა ინტერნეტის მნიშვნელობის ზრდასთან დაკავშირებით იკვლია 2009 წელს 15 ქვეყანაში „ინტერნეტის თავისუფლება“ (Freedom on the Net), კვლევაში საქართველოც იყო ჩართული. კვლევა განახლდა 2011 წელს და უკვე 37 ქვეყანას მოიცავდა. ქულები 0-100-მდე მერყეობს. 0-30 ქულის მქონე ქვეყნები მიიჩნევა როგორც თავისუფალი, 31-60 – ნახევრად თავისუფალი, ხოლო 61-100 – არა თავისუფალი<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> თავისუფლების სახლის „ინტერნეტის თავისუფლების“ ვებგვერდზე შე-



### ცხრილი 9. ინტერნეტის თავისუფლება, საქართველო 2009, 2011

	2009	2011
სტატუსი	ნახევრად თავისუფალი	ნახევრად თავისუფალი
დაბრკოლებები ხელმისაწვდომობაზე	15	12
შეზღუდვა შინაარსზე	15	10
მომხმარებლის უფლების დარღვევა	13	13
ჯამური ქულა	43	35

საქართველოში ფაქტიურად არ არსებობს ინტერნეტ სივრცის რეგულაციები ან ინტერნეტ ცენზურა, შესაბამისად საქართველოს ინტერნეტის თავისუფლების ქულა საკმაოდ მაღალია.

---

ვიძლიათ იხილოთ 2009, 2011 წლების მონაცემები და ანგარიშები (Freedom House, Freedom on the Net), იხილეთ: <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-net>, ნანახია 16 ივლისს, 2013წ.

## 8. სახელმწიფო მართვის თეორია და „ახალი სახელმწიფო მართვის“ კონცეფცია

სახელმწიფო ადმინისტრაციად იწოდება ის მმართველობითი აპარატი ანუ ის რაციონალურად აგებული ორგანიზაციული სტრუქტურა, რომლის ძირითადი დანიშნულებაა საზოგადოებრივი პოლიტიკის ეფექტური განხორციელება. მას გააჩნია მართვის დონეების შესაბამისი საკმაოდ მკაცრი სახელისუფლებო იერარქია. იერარქია მოქმედებს აგრეთვე მართვის დონის შიგნით, რომელიც სუბორდინაციით ანუ ურთიერთდაქვემდებარებით განისაზღვრება (მაგ. უფროსი და ხელქვეითი).

დასავლეთის ქვეყნების პოლიტოლოგიაში სახელმწიფო-ადმინისტრაციული მართვა და სახელმწიფო ადმინისტრირება ერთი მნიშვნელობით მოიხსენიება – „Public administration“, რაც პირდაპირი მნიშვნელობით სახელმწიფო მოხელეთა (ჩინოვნიკების) პროფესიულ საქმიანობას (მოღვაწეობას), საჯარო ხელისუფლებას აღნიშნავს.

ამერიკული ენციკლოპედიით სახელმწიფო ადმინისტრირება განმარტებულია როგორც – „სახელმწიფო ხელისუფლების გადაწყვეტილებათა განხორციელებაზე მიმართული ყველა სახის მოღვაწეობა“. უფრო ფართო გაგებით „Public administration“ ნიშნავს არა მხოლოდ სახელმწიფო მოხელეთა (ჩინოვნიკების) პროფესიულ საქმიანობას, არამედ მთელი სახელმწიფო-ინსტიტუციურ სისტემას, რომელიც ახორციელებს სახელმწიფო მართვის ფუნქციებს.

ფრანგი პოლიტოლოგი რ. გრეგორი თავის მონოგრაფიულ ნაშრომში „ფრანგული სახელმწიფო სამსახური“ სახელმწიფო-ადმინისტრაციულ მართვას განიხილავს, როგორც განსაკუთრებულ სოციალურ ფუნქციას, რომელიც მიმართულია მთელი საზოგადოების ინტერესების უზრუნველყოფაზე, ჩინოვნიკი კი ამ პროცესში გვევლინება ხელისუფლების სპეციალურ აგენტად.

თანამედროვე პოლიტოლოგები თვლიან, რომ სახელმწიფო-ადმინისტრაციული მართვა და სახელმწიფო ადმინისტრირება უკავშირდება ხელისუფლების სამ ძირითად სფეროს ანუ სამ შტოს,

კერძოდ: საკონონმდებლოს, აღმასრულებელს და სასამართლოს. ამ შეხედულებას იზიარებენ: **დ. ვილსონი, დ. გრინვუდი, უ. ჯონი, რ. ქორდი** და სხვები. აღსანიშნავია ამერიკელი პოლიტოლოგების **ფ. ნიგროსა და ლ. ნიგროს** შეხედულებანი მათ ნაშრომებში „თანამედროვე სახელმწიფო ადმინისტრირება“, ისინი ფართოდ აღწერენ სახელმწიფო ადმინისტრაციულ მოღვაწეობას. ავტორთა აზრით სახელმწიფო ადმინისტრირება წარმოადგენს კოორდინირებულ საქმიანობას სახელმწიფო მნიშვნელობის პრობლემათა გადაწყვეტაში: 1. ეს საქმიანობა უკავშირდება ხელისუფლების სამივე სფეროს-საკანონმდებლოს, აღმასრულებელს, სასამართლოსა და მათ ურთიერთქმედებებს; 2. მას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება სახელმწიფო პოლიტიკის ფორმირებაში, ამავე დროს იგი წარმოადგენს პოლიტიკური პროცესის შემადგენელ ნაწილს; 3. სახელმწიფო ადმინისტრირება ძირეულად განსხვავდება კერძო სექტორის ადმინისტრირებისაგან; 4. იგი უკავშირდება მრავალ კერძო ჯგუფებსა და ინდივიდებს, რომლებიც მუშაობს სხვადასხვა კომპანიებში და პირველად სათემო ორგანიზაციებში.

სახელმწიფო ადმინისტრირების ორგანოები უნდა ემორჩილებოდნენ სახელმწიფოში მოქმედ კანონებს, კანონქვემდებარე აქტებს და ანგარიშვალდებულნი უნდა იყვნენ წარმომადგენლობითი ორგანოების წინაშე. ადმინისტრირების ორგანოთა მიერ მიღებული აქტები (განკარგულებები, გადაწყვეტილებები და სხვა მმართველობითი ქმედებები) უნდა შეესაბამებოდნენ სახელმწიფოში მოქმედ კანონებს და უნდა ემსახურებოდნენ მათ აღსრულებას. ყველა ჩამოთვლილ კატეგორიას და განმარტებას ობიექტური ბუნება ახასიათებთ და ისინი დაკავშირებულნი არიან სახელმწიფო-ადმინისტრაციულ მართვასთან და სახელმწიფო ადმინისტრირებასთან, უფრო მეტიც, მათ შორის არსებობს ლოგიკური კავშირი, ვინაიდან სახელმწიფო ხელისუფლება უნდა ემორჩილებოდეს საზოგადოების მიერ აღიარებულ კანონებს და უნდა იყოს ანგარიშვალდებული წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე.

მეოცე საუკუნის 80-იანი წლებიდან დასავლეთის მრავალ ქვეყანაში დაიწყო სახელმწიფო სექტორის რეფორმა და მენეჯმენტის

ახალი პრინციპების დანერგვა – გლობალური მოძრაობა სახელმწიფო სექტორის (Public Administration) რეფორმების მხარდასაჭერად, რაც გულისხმობდა მენეჯმენტის კონცეფციის შემოტანას სახელმწიფოს მმართველობის სისტემაში.

ეს მოძრაობა გლობალური იყო ორი მიზეზის გამო: პირველი – მან მოიცვა მსოფლიოს მრავალი ქვეყანა და მეორე – იყო ფართომასშტაბიანი. სახელმწიფო სამსახურის ამგვარი რეფორმა გულისხმობს შესაბამისი სტრატეგიის ხუთი ძირითადი კომპონენტის გატარებას. *პროდუქტიულობა* – სახელმწიფო, თავისი მოქალაქეებისათვის აწარმოებს მეტ მომსახურებას ნაკლები გადასახადების მეშვეობით. *მარკეტიზაცია* – ტრადიციული ბიუროკრატიული კონტროლის მექანიზმების შეცვლა საბაზრო სტრატეგიებით; *ორიენტაციის აღება მომსახურებაზე* – ხალხის (როგორც მომსახურების მიმღების) პირველ ადგილზე დაყენება; *დეცენტრალიზაცია* (უფლება-მოვალეობების გადანაწილების პრინციპი) – მთავრობის მიერ პროგრამების განხორციელების უფლების გადაცემა მის დაქვემდებარებაში მყოფ სამთავრობო უწყებებსა და სამსახურებისათვის. *ანგარიშვალდებულება შედეგებზე* – როგორ შეუძლია სახელმწიფოს თავისი შესაძლებლობების გაუმჯობესება და მოქალაქეებისათვის მიცემული დანაპირების შესრულება? სახელმწიფო აპარატი ცდილობდა, პროცესებზე დამყარებული ანგარიშგების სისტემა შეეცვალა შედეგებზე ორიენტირებული სისტემით. მთავრობა აქცენტს აკეთებდა პროგრამების განხორციელების შედეგზე და არა განხორციელების პროცესებსა და სტრუქტურაზე.

რეფორმები გატარდა ტრადიციულ ბიუროკრატიულ წესებზე დამყარებული სისტემის საბაზრო ეკონომიკის სისტემით შეცვლის მიზნით. შესაბამისი ცვლილებების გატარებაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს სათანადო *მენეჯმენტი*. „მენეჯმენტის“ კლასიკური განმარტება ეკუთვნის ფრანგ მეწარმესა და თეორეტიკოსს **ჰენრი ფაიოლს** – მისი განმარტების თანახმად, მენეჯმენტი არის: „პროგნოზირება და დაგეგმვა იმისათვის, რომ მოვახდინოთ ორგანიზება, მართვა, კოორდინირება და კონტროლი“ [Фаиоль, 1916]. **ბრექსი** (1957) შემდეგნაირად განმარტავს მენეჯმენტს: „მენეჯმენტი“ არის

სოციალური პროცესი და შედეგა დაგეგმვის, კონტროლის, კოორდინაციისა და მოტივაციისაგან. არსებობს მენეჯმენტის მრავალი სხვა განმარტება, მაგრამ ყველა მათგანი შეიძლება დავიყვანოთ აზრამდე რომ „მენეჯმენტი“ არის პროცესი, რომელიც საშუალებას აძლევს ორგანიზაციას, თანამშრომელთათვის მოტივაციის შექმნის პირობებში, ჩამოაყალიბოს თავისი ამოცანები დაგეგმვის, ორგანიზებისა და კონტროლის საშუალებით. კოორდინაცია და კონტროლი მიიღწევა ორი გზით: ვერტიკალური (იერარქიული ორგანიზაციული სქემა თავისი სამუშაოს აღწერილობით ყოველი თანამდებობისათვის) და ლატერალური (კოორდინაცია, შეხვედრები, კომუნიკაცია, ქსელური სტრუქტურა). საბოლოო ჯამში, ახალი სახელმწიფო მართვა ('New Public Management') – გულისხმობს ზედმეტ ბიუროკრატიზაციაზე უარის თქმას და მოქალაქეების უფრო აქტიურ მონაწილეობას გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში [Василенко, 2001].

საქართველოში საჯარო სამსახურის ახალი კონცეფცია ითვალისწინებს სახელმწიფო ინსტიტუტების ქმედითობის ეფექტური მექანიზმების შექმნას. საჯარო სამსახურის ცენტრალურ მიზანსა და ამოცანას წარმოადგენს ახალი მმართველობის/მენეჯმენტის ფუნდამენტურ პრინციპებზე აგებული თანამედროვე სახელმწიფო ინსტიტუტების განვითარება. საჯარო სამსახურში ახალი მენეჯმენტის დანერგვა გულისხმობს საჯარო სექტორის მოდერნიზებას შემდეგი პრინციპების გატარების საფუძველზე: *გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება, დისკრეციული ორგანიზაციული კონტროლი, ძალაუფლებისა და პასუხისმგებლობის მკაფიო გამიჯვნა*. საჯარო სამსახურში ანგარიშვალდებულებისა და საჯაროობის პრინციპის დაცვით იზრდება გამჭვირვალობა, საზოგადოებრივი და სახელმწიფოებრივი ანგარიშვალდებულების ხარისხი და საზოგადოების მხრიდან ნდობა. ამავ დროს, საჯარო სამსახურმა უნდა უზრუნველყოს მოქალაქეების *სამართლიანად და თანასწორად* მომსახურება. საჯარო სამსახურის ეფექტურობისათვის, შესაბამისი საქმიანობების დაგეგმვისა და განხორციელებისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება *პოლიტიკურად ნეიტრალური* ბიუროკრატიის არსებობას. აღმასრულებელი შტოს მხარეს ბა-

ლანსის გადაწონვის საწინააღმდეგო ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ფაქტორად სამართლისა და პოლიტიკის ექსპერტები მიიჩნევენ სახელმწიფო მოხელეთა და მოსამსახურეთა პროფესიონალიზმს და მალალ პოლიტიკურ კულტურას. საჯარო სამსახურს უნდა გააჩნდეს საზოგადოების წარმომადგენელთა წინაშე პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების გრძნობა.

კონტროლი სახელმწიფო მართვის სფეროში გულისხმობს კანონების, ნორმატიული აქტების შესრულების, მიღებული გადაწყვეტილებების განხორციელების ზედამხედველობას, სახელმწიფო მართვის მიზნებისა და ამოცანებისგან გადახვევების იდენტიფიცირებას და მართვის ობიექტის საქმიანობის კორექტირებას. ფართო გაგებით კონტროლი (*ფრანგული სიტყვიდან controle შემოწმება*) არის მართვის ანალიტიკური ფუნქცია, ის წარმოადგენს მმართველობითი გადაწყვეტილებების მომზადების, მიღების და რეალიზაციის პროცესზე მართვის სუბიექტის მიერ განხორციელებული დაკვირვების ზომების კომპლექსს და სახელმწიფო ორგანიზაციის (ქვეგანყოფილების, მოხელის) ფაქტიური მდგომარეობის შემოწმების საშუალებას.

მართვის თეორიის და პრაქტიკის მეცნიერების განვითარება ხელს უწყობს სახელმწიფო მართვაში მოქნილი და სანდო კონტროლის სისტემის ფორმირებას, რომელიც მართვის ყველა დონეზე ხორციელდება. კონტროლის სისტემა არის სახელმწიფო მართვის ქვესისტემა და ხელს უწყობს სისტემის მდგრადობას და მის განვითარებას. კონტროლის სისტემა მოწოდებულია უზრუნველყოს აპარატის გამართული მუშაობა, შედეგიანობის ზრდა და როგორც სტრუქტურის ასევე პროცესის ოპტიმალური განვითარების ძიება, საზოგადოების ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური პირობების გათვალისწინებით.

საჯარო სამსახურს გააჩნია საკმაოდ მკვეთრად ჩამოყალიბებული სტრუქტურა და იერარქია, რომელშიც განსაზღვრულია, თუ რომელი უწყებები, რომელ სფეროში ახორციელებენ კონკრეტული სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის კონტროლსა და ზედამხედველობას.

საინტერესო ტენდენცია გამოვლინდა რესპონდენტების პასუხებში კითხვაზე – რამდენად ხორციელდებოდა სხვა სახელმწიფო უწყებების მხრიდან თქვენი უწყების ზედამხედველობა/კონტროლი? კითხვას, რომელიც მკვლევარების მიერ მოიაზრებოდა, როგორც ზედამხედველობის ეფექტურობის საზომი და სხვადასხვა უწყებებს შორის სტრუქტურული დაქვემდებარების მოდელის აგებაზე მიმართული, რესპონდენტები უმეტესად განსხვავებული აზრით იგებდნენ და ტერმინებში „ზედამხედველობა“ და „კონტროლი“ მოიაზრებდნენ მათი უწყების საქმიანობაში უხეშად ჩარევას და ზეწოლას. ხშირი იყო პასუხები როგორიცაა: „არა კონტროლი არა რა თქმა უნდა“, „ვერ გეტყვი ვერაფერს ნამდვილად“, „არა არ მახსოვს ნამდვილად“:

*„ამ საკითხში კომპედენტური არ ვარ. მთავრობას ძირითადად მინისტრთან ჰქონდა საქმიანობა და მინისტრთან ჰქონდა დავალებები. მინისტრის დავალებები მე ნამდვილად არ ვიცი, ჩვეულებრივი რიგითი თანამშრომელი ვარ. სხვა უწყებები არ აკონტროლებენ სამინისტროს, არ არსებობს. შინაგან საქმეთა სამინისტროს სხვა უწყებები პირდაპირ ვერ აკონტროლებენ. პრემიერ მინისტრს და პრეზიდენტს ექვემდებარებიან ხომ ასეა?! და, რაიმე განსაკუთრებული მე არ შემეძლია, რომ აღვნიშნო. თუ სხვა უწყება უხეშად ერევა ჩვენი უწყების ზედამხედველობაში, ეს ინფორმაცია არ მოსულა. მთავრობას ძირითადად მინისტრთან აქვს შეხება და როგორც მინისტრი მიიჩნევს, ისე ახდენს შიგნით რეორგანიზაცია გინდა თუ გადანაწილება.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)*

*„რაოდენ გასაკვირი უნდა იყოს, მსგავსი მე 9 წლის განმავლობაში არ მახსოვს. სხვა სახელმწიფო უწყებების მხრიდან, არა. სხვა სახელმწიფო უწყებები აკონტროლებდნენო, ეს არ ხდებოდა.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)*

*„არა, არანაირი შეხება არასოდეს მე არ მახსოვს საკითხი, ან კონკრეტული საქმე, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა შტოებს რაიმე ზეგავლენა ჰქონოდათ. ამას ვამბობ სრუ-*

ლი პასუხისმგებლობით. დღემდე არ მომხდარა და რა ვიცი. სახელმწიფო სტრუქტურების მიერ მე თვითონ პრაქტიკა არ მქონია, რომ ვინმეს, აი მაგალითად სხვა სტრუქტურას ვგულისხმობ, ეს ხელისუფლების ორგანოდან, **სხვა სისტემიდან რაღაც ზეწოლა ან კონტროლი ხორციელდებოდა.**“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – მოსამართლე)

ასეთი პასუხები ერთის მხრივ მიუთითებს იმაზე, რომ რესპონდენტებს მიუხედავად იმისა, რომ ისინი ამგვარად გაგებულ შეკითხვაზე უარყოფით პასუხს იძლეოდნენ და ზეწოლის ფაქტებს გამორიცხავდნენ, აქვთ მოლოდინი ამგვარი ბრალდებების და ხაზს უსვამენ იმას, რომ თვითონ მაგვარ ფაქტს არასოდეს შესწრებიან; მეორეს მხრივ ეს ასევე შეიძლება მიუთითებდეს კომპეტენტურობის ნაკლებობაზე და სტრუქტურების იერარქიული დაქვემდებარების შესახებ ცოდნის დეფიციტზე.

ხელისუფლების შტოებს კონტროლისა და ბალანსის სისტემის გამართულობაზე მსჯელობისას, სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოებს შორის ურთიერთქმედების ფორმების შეფასების გარდა მნიშვნელოვანია ყოველი სახელმწიფო უწყების შიდა ორგანიზაციული კონტროლის გამართულობა. იმისათვის, რომ მთლიანი სახელმწიფო სისტემა ეფექტურად ფუნქციონირებდეს და მისმა ყოველმა ორგანომ შეასრულოს სხვა სახელმწიფო ორგანოების მიმართ ადეკვატური დამაბალანსებელი ფუნქციები, ის პირველ რიგში თვითონ უნდა ფუნქციონირებდეს, როგორც გამართული ქვესისტემა და პასუხს აგებდეს მისი ყოველი ელემენტის – მოხელის/თანამდებობის საქმიანობის ხარისხზე.

ფორმალიზებულ, გამართულ ბიუროკრატიულ სისტემებში მოხელის შრომითი საქმიანობის შეფასება ხდება სტანდარტიზებული, სისტემატიზირებული მექანიზმებით, სხვადასხვა კრიტერიუმების საფუძველზე: სამუშაოს ცოდნა/კომპეტენცია, პროდუქტიულობის ხარისხი, ინიციატივა, ლიდერობის უნარი, ზედამხედველობის უნარი და ა.შ. საყოველთაოდ ცნობილი, გაზიარებული შრომის შეფასების სისტემის გამართული ფუნქციონირება აუმჯობესებს ორგანიზაციულ კულტურას და ანგარიშვალდებულების განცდას.



არსებობს სამუშაოს შეფასების სხვადასხვა სქემები: კომპეტენცი-  
აზე დაფუძნებული შეფასება, თვითშეფასება და ზემდგომი პირის  
შეფასება, უკუკავშირი შესრულებულ სამუშაოზე, გასაუბრება, 360  
გრადუსიანი შეფასება, გუნდური რეფლექსია და ა.შ.

შეფასების ფორმალიზებული სისტემის არსებობა მოწოდებუ-  
ლია ხელმძღვანელის სუბიექტური შეფასების ფაქტორი მინიმუ-  
მამდე დაიყვანოს. შესრულებული სამუშაოს ხარისხის კონტროლის  
შეფასების ფორმალური კრიტერიუმების არარსებობა, პირიქით  
**ახდენს ხელმძღვანელის როლის ჰიპერბოლიზებას**. კვლევა ცალ-  
სახად ადასტურებს, რომ საჯარო მოხელის საქმიანობის ხარისხის  
ძირითადი შემფასებელი და მაკონტროლებელი არის უშუალო უფ-  
როსი და შეფასების სხვა სტანდარტები და კრიტერიუმებისადმი  
მიმართვა არ ხორციელდება.

*„საჯარო სამსახურის მოხელის საქმიანობა რეგულირდება  
საქართველოს კანონით საჯარო სამსახურის შესახებ, ადმი-  
ნისტრაციული სამსახურის მოქმედი დებულებით, რომელშიც  
კონკრეტულად გაწერილია ჩემი უფლებამოსილებები; საჯა-  
რო მოხელის საქმიანობის ამ შემთხვევაში ჩემი საქმიანობის  
ხარისხი უშუალოდ ფასდება ხელმძღვანელობის უშუალოდ  
ადმინისტრაციული სამსახურის უფროსის მიერ, რაც თავისთა-  
ვად მოიცავს კონტროლს და ზედამხედველობასაც. ვინაიდან  
საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით და სხვა სამართლებ-  
რივი აქტებით შეფასებისა და კონტროლის სხვა მოდელი არ  
არსებობს.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)*

*„ნებისმიერ ზრდასრულ ადამიანს თვითონ უნდა ჰქონდეს  
გააზრებული და შეგნებული რომ რაც აკისრია ის მოვალეობა  
კარგად შეასრულოს, მაგრამ თუ ეს მთლად არ აქვს გააზრე-  
ბული ეს ხელმძღვანელის მითითებებს უნდა ასრულებდეს ისე,  
როგორც საჭიროა.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)*

*„მოხელის საქმიანობის ზედამხედველობა უშუ-  
ალოდ, ანუ იგულისხმება ალბათ მისი უფროსი ხო? მისი  
ხელმძღვანელობა და მისი ხელმძღვანელი, როცა მან კარგად*

იცის თავისი საქმე, მის დაქვემდებარებაში მყოფ თანამშრომელსაც სთხოვს იმ საქმეს, რაც მას ევალება ზუსტად.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)

„ვინ ახორციელებს საქმიანობის ხარისხის კონტროლს, უშუალოდ დანაყოფის უფროსი, ხელმძღვანელი და კიდევ ზემდგომი ხელმძღვანელი, იმიტომ რომ მარტო ერთი უფროსი არ გყავს. სიტყვაზე, განყოფილების უფროსს ჰყავს სამმართველოს უფროსის მოადგილე, კიდევ არსებობს სხვადასხვა სამმართველოს დეპარტამენტის დირექტორი და ასე შემდეგ საფეხურებია ეს იერარქიული, თანამდებობრივი, როცა შენ ხელმძღვანელობას გიწყებს და აქედან გამომდინარე ყველა შენი ზემდგომი არის შენი უფროსი და ხდება მათ მიერ შეფასება შენი საქმიანობის.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)

კვლევა ცხადყოფს, რომ შესრულებული სამუშაოს ხარისხის შეფასების პროცესში რიგითი თანამშრომლების მონაწილეობა ფაქტიურად არ ხდება. ამავდროულად, მოხელეთა მხრიდან ერთმანეთის საქმიანობის კონტროლი მიიჩნევა არაეთიკურ, არამორალურ ქცევად.

„სამინისტროს თანამშრომლები, ანუ ერთი და იგივე თანამდებობის ადამიანების მხრიდან ერთმანეთის ხარვეზებზე მითითება ცოტა ისეთი საკითხია. ხარვეზებზე გითითებს უშუალოდ უფროსი, ეს იქნება განყოფილების უფროსი, სამმართველოს უფროსი, თუ ასე შემდეგ ზემდგომი. შენს უშუალო უფროსს შეუძლია მხოლოდ ხარვეზებზე და გადაცდენებზე მიგითითოს და შენიშვნა მოგცეს, თორემ თვითონ თანამშრომლებს, ერთი და იგივე რანგის თანამშრომლებმა სჯობია გაცვალონ გამოცდილება, ასე ვთქვათ ასწავლონ, დაეხმარონ, გაარკვიონ, მაგრამ შენიშვნა რომ მისცეს ერთი და იგივე თანამდებობის ადამიანებმა ერთმანეთს, ამისი გამოცდილება არა აქვთ.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)

„ხარვეზებზე? და გაცდენებზე სამსახურის დროს? თანამშრომლები ეხლა, მიუხედავად იმისა, რომ ჩვენ თანაბარი პოზიცია გვიკავია დეპარტამენტის თანამშრომლებს. გვყავს ხელმძღვანელი, დეპარტამენტის უფროსი, ვთქვათ. რა თქმა უნდა არის ხოლმე შემთხვევები, როდესაც ჩვენ ერთმანეთს კეთილმეგობრულად ვუთითებთ, იცი აი. მაგრამ არსებობს შემთხვევა, რომ ვთქვათ უპასუხისმგებლოდ მოეკიდება, ჩვენ უბრალოდ ვეუბნებით, ჯობია, რომ შენ როგორმე მიხედო შენს სფეროს. საკითხები ძალიან კარგად მოწესრიგებულია და ხელმძღვანელობა საკმაოდ კარგად აკონტროლებს ამ საკითხებს.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)

„დახმარება ხდება რა თქმა უნდა. არიან დამწყები თანამშრომლები იმათ ვუთითებთ ხოლმე. ნუ შეიძლება ასეთი რამ ხდება მაგრამ თავისთავად ფარგლებში რა თქმა უნდა ისე რომ საჩხუბრად და რამე არა. ნუ ვუზიარებთ ხოლმე ერთმანეთს რლაც ნუ კი ხდება რა.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სასამართლო)

„მითითება ცოტა სხვანაირად გამოდის. ხო, ალბათ უფრო როდესაც ვთქვათ რაღაც საკითხი არის, რომელსაც ვერ წყვეტს მოხელე და აინტერესებს კოლეგის აზრი. შეიძლება წყვეტს, მაგრამ აინტერესებს მიზანშეწონილობა და მართებულობა დროის გარკვეულ მონაკვეთში, ან რაიმე ქმედების განხორციელებაზე ჩვეულებრივი კოლეგიალური ურთიერთობაა, როდესაც ვურჩევთ ერთმანეთს, რომ იქნებ ასე სჯობდეს, იქნებ ასე. მაგრამ მითითება, რომ აუცილებლად ეს ესე უნდა გაკეთდეს არ ხდება.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)

შესაბამისად შეიძლება დავასკვნათ, რომ **შეფასების სისტემა დახურული სისტემაა** – მასზე მსჯელობა საჯაროდ არ ხდება. თუ მოხელეთა მხრიდან სხვათა საქმიანობის კონტროლი არ ხდება, შესაბამისად სხვათა მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასება არ არის ღია და საყოველთაო განხილვის საგნად არ იქცევა. ურთიერ-

თკონტროლი კი, სამუშაოს ხარისხის ამაღლების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია. საჯარო მოხელეთა მხრიდან საქმიანობის **ურთიერთკონტროლის ცნების უარყოფით კონტექსტში განხილვა ფორმალური მექანიზმების დეფიციტის ფონზე, ამძაფრებს საჯარო სამსახურში არაფორმალური მექანიზმების მოქმედების ინტენსიობის ალბათობას.**

სახელმწიფო ორგანიზაციების შიდა ორგანიზაციული კონტროლის და ზედამხედველობის, შესაბამისად ხარისხიანი ფუნქციონირების, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მაჩვენებელი გახლავთ ის თუ რამდენად არის თვითოეულ უწყებაში შექმნილი მოხელეების საქმიანობის სამართლიანი გარემო. ეს გამოიხატება მოხელეების დარწმუნებულობაში, რომ მათი შრომითი უფლებების დარღვევის შემთხვევაში არსებობს მათი დაცვის ადეკვატური ეფექტური ფორმალური მექანიზმები. თუ ურთიერთკონტროლი სუსტია და საკუთარი უფლებების დაცვა არ არის აქტუალური საკითხი, საჯარო სამსახურის მერიტოკრატიული პრინციპებით მართვა შეუძლებელი ხდება.

უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო სამსახურში მოხელეები საკუთარი უფლებების არა მხოლოდ დარღვევის ფაქტებს არ ასახელებენ, არამედ მათი უფლებების დარღვევის შემთხვევაში რეაგირების ეფექტურ საშუალებებს ვერ ხედავენ. საკუთარი უფლებების დაცვისათვის არა მხოლოდ ბრძოლა განიხილება არაეფექტურ გზად, არამედ მოხელის უფლებების დარღვევის შემთხვევაში საჯაროდ რაიმე პრეტენზიების გამოთქმაც კი, ეს საჯარო მოხელესათვის შეუფერებელ საქციელად ფასდება. უმჯობესია უფლებების დარღვევის შემთხვევაში მდგომარეობას შეეგუონ, ვიდრე რეაგირება მოახდინონ მასზე. მით უმეტეს რომ რეაგირებას შეიძლება სამახურიდან დათხოვნა მოყვეს.

*„ჩვენთან რა არის იცით, საჯარო მოხელეები ვართ ჩვენ და საჯაროდ გამოხატვა პრეტენზიების ჩვენთან არასწორია. მე ჩემს აზრს გეტყვით ამასთან დაკავშირებით, როცა წლების განმავლობაში მუშაობს ადამიანი, არ არის სავალდებულო ეს იყოს შსს, შეიძლება იყოს სხვა უწყებაში. არ არსებობს ადამი-*

ანი, რომელსაც მხოლოდ აღმავალი კიბე აქვს, შეუცვლელიც არავინ არ არის. ამიტომ როდესაც იწყებ მუშაობას იქვე უნდა გააცნობიერო, რომ რაღაც ეტაპამდე იყოს აღმასვლა და შემდეგ შეიძლება იყოს დაღმასვლა, ან ჩამოვარდნა. ამაში საწყენი არაფერი არ არის, არც იმას გამოვრიცხავ, რომ დაუმსახურებლად იყოს დაღმასვლა, თუმცა თავის გზას არ კარგავს. ყოველ შემთხვევაში მე არ ვარ იმის მომხრე, რომ ოფიცერმა საჯარო გახადოს მისი თუნდაც დაქვეითება და ამაზე ისაუბროს ღია საზოგადოებაში. ეს არის ჩემი კონკრეტული აზრი, იმიტომ რომ ოფიცრის ღირსება და სამხრეები მე ვფიქრობ, რომ რაღაც გარკვეული ხასიათის ინფორმაციებს უნდა ინახავდეს და არ იყოს ხელმისაწვდომი რიგითი მოქალაქეებისთვის და არ იყოს აუთიტირების თემა.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)

„საჯაროდ ნაკლებად ვიტყვი, ალბათ გამონაკლისები, იმიტომ რომ მაინც არსებობს შიშის სინდრომი და მაინც არსებობს სამსახურის დაკარგვის შიში. ხმამაღლა რომ გამოაცხადონ მათ პრეტენზიები, შეიძლება მეორე დღეს სამსახური აღარ ჰქონდეთ და ასე თუ ისე, ზოგი მათგანი თავს იკავებს. არავინ არ მოსწონს საჯარო პრეტენზიები.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)

ბუნებრივია, რომ ასეთი დისკურსის მატარებელმა რესპონდენტებმა ნაკლებ სავარაუდოა საკუთარი უფლებების დარღვევის ფაქტებზე ისაუბრონ, იქნება ეს საჯარო მოხელის „ეთიკის“ დაცვით თუ სამსახურის დაკარგვის შიშით გამოწვეული.

სამინისტროების თანამშრომლები ძირითადად სამსახურიდან დათხოვნის შემთხვევაშიც არ თვლიან მიზანშეწონილად საკუთარი უფლებების დაცვას ან ფორმალური მექანიზმებისადმი მიმართვას (მაგალითად სასამართლოს). თუმცა, აცხადებენ, რომ სამსახურიდან დათხოვნის შემთხვევაში ზოგადად სმენიათ მოხელეთა უფლებების დარღვევის შედეგად სასამართლოსადმი მიმართვის ფაქტების შესახებ, ასახელებენ ასევე სასამართლოში ჩივილის ზოგად, სავარაუდო მიზეზებს, მაგრამ კონკრეტულ შემთხვევებს ვერ

იხსენებენ და შესაბამისად მათი შედეგიანობის შეფასებისგანაც ძირითადად თავს იკავებენ ზოგადი განცხადებებით, რომ გადაწყვეტილება ზოგჯერ იქნება ყოფილი საჯარო მოხელის სასარგებლოდ მიღებული ზოგჯერ კი არა.

*„მისულა ალბათ, კი. ეს სასამართლოში იგზავნება, მერე უკვე სასამართლო, რომელიმე მოხელე რომ ჩივის. უფლებების დარღვევა, იგივე უკანონოდ გათავისუფლება. ძირითადად, უფრო ეს მახსენდება ამ ბოლო პერიოდში.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)*

*„კი, უკანონოდ დათხოვნაზე, უკანონოდ განთავისუფლებაზე სიტყვაზე. იგივე პარტიული ნიშნით გაშვებაზე. სამსახურში აღდგენაზე მოთხოვნები, სახელფასო დავალიანებების გასტუმრების მოთხოვნები და ა.შ. რეაგირება ზოგზე ხდება, ზოგზე არ ხდება.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)*

*„შესაძლებელია, რომ იყოს, არ გამოვრიცხავ ნამდვილად. გააჩნია სიტყვაზე, თუნდაც უკანონოდ, უკანონოდ ვგულისხმობ, ის რომ სამსახურებრივი გადაცდომა არ ჰქონია, მრავალი წელი უმუშავია სამსახურში, მის მოვალეობას პირნათლად ასრულებდა და ერთ მშვენიერ დღეს თუ გამოვიშვებენ სამსახურიდან შეიძლება ეს 10-დან გააპროტესტოს ალბათ, არ ვიცი 5-მა? იგივე, 10-დან შეიძლება 2 დადებითი გადაწყვეტილება იყოს. დღევანდელ დღეს ასეა ყოველშემთხვევაში.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)*

სხვა უწყებების მიერ კონტროლი სასამართლოს დამოუკიდებლობის საკითხთან მიმართებაში (თუ გავითვალისწინებთ რომ სასამართლო უნდა იყოს დამოუკიდებელი და მის კონტროლს ხელისუფლების სხვა შტოები არ უნდა ახორციელებდნენ) უფრო ადეკვატურად ესმით სასამართლოს წარმომადგენლებს, ისინი მიჯნავენ სტრუქტურულ დაქვემდებარებასა და პოლიტიკურ ზეწოლას და ამავე დროს უარყოფენ ზეწოლის ფაქტების არსებობას:

„არა, არა არანაირი, სასამართლოს გადაწყვეტილებების კონტროლი არავის არ შეუძლია, მხოლოდ ზემდგომში საჩივრდება ჩვენი გადაწყვეტილებები, და ის კიდევ ზემდგომში და საბოლოოდ კიდევ. სხვა ორგანოების მხრიდან კონტროლი არანაირად. ეს მისასაღმებელია, რომ დღეს არის კიდევ ერთხელ ეს დეკლარირების დონეზე, ყოველ შემთხვევაში რომ არ მოხდეს არანაირი ჩარევა სასამართლო საქმიანობაში. მათ შორის პოლიტიკური თანამდებობის პირების განცხადებებიც ზეგავლენას ახდენს, რომელიც ამ ბოლო დროს შერბილებულია ამ შემთხვევაში, უფრო კარგია.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – მოსამართლე)

სასამართლო დამოუკიდებლობის და მოსამართლეების მიერ გადაწყვეტილების დამოუკიდებლად მიღების საშუალების უზრუნველყოფის კანონიერი უფლების განხორციელების შედეგად, ბუნებრივია რომ მოსამართლეების პასუხები არ ჯდება ზემოთ აღწერილ ხელმძღვანელზე ორიენტირებულ სქემაში. თავის საქმიანობის ხარისხის შეფასებასთან დაკავშირებით მოსამართლეები ძირითადად საზოგადოებრივ კონტროლს უსმევენ ხაზს.

„მოსამართლის შემფასებლები არიან პირველ რიგში მხარეები ალბათ, ვის მიმართაც გადაწყვეტილებას იღებს მოსამართლე, გარდა ამისა თვითკონტროლი, კორპორაციული კონტროლი. კონტროლი რა გაგებით ახლა შეფასება, რა რეპუტაციით სარგებლობს მოსამართლე. მოსამართლე ჩვენ არ უნდა გავაიგივოთ ალბათ ჩვეულებრივ საჯარო მოხელესთან, მე არავის შეუურაცხყოფას არ ვაყენებ, პირიქით, მაგრამ ნუ მოსამართლის საქმიანობა ცოტა სხვა სფეროა მე ვფიქრობ. თვითონ სასამართლოს შიგნით მოსამართლის კვალიფიკაცია, მისი გადაწყვეტილებები, რა განწყობაა მოსამართლის მიმართ და მეორე არის ის გადაწყვეტილებები, რომლებიც მხარეების გულისწყვეტას იწვევს ან, მიუხედავად იმისა რომ შეილება კი არა, ყოველთვის, ერთ-ერთი მხარე წაგებული გადის ორი მხრიდან. შეიძლება წაგებულ მხარესაც დარჩეს

ისეთი შთაბეჭდილება, რომ მას აღარ მოუნდეს გასაჩივრება გადაწყვეტილების. იმიტომ რომ ეს დასაბუთებული იყოს, არგუმენტირებული იყოს ეს გადაწყვეტილება.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – მოსამართლე)

„აუცილებლად კანონის მიხედვით და კანონის ფარგლებში უნდა იმოქმედოს მოსამართლემ და ძირითადი მაინც კანონის ფარგლებია. ახლა მოსამართლის კონტროლი არ ხდება ფაქტიურად, მოსამართლის კონტროლი რა უფრო განზოგადების საფუძველზე უნდა მოხდეს მიმართულების დაგეგმვა, როგორც ისეთი ეხლა კონტროლი მოსამართლეზე ასე არ არის. ახლა ხარისხის კონტროლი ძირითადად მოქალაქეების საჩივრების საფუძველზე ხდება, ასე რომ ვთქვათ საჩივრების მიხედვით.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – მოსამართლე)

„იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ არის გარკვეული გაიდლაინები, რომლის საფუძველზე ხდება შეფასება, მაგრამ, ნუ აი ეს არის ძირითადად. მუშაობის, დამთავრებული საქმეების რაოდენობით, ასევე გადაწყვეტილებების გაუქმების კოეფიციენტი რამდენია, ვთქვათ რამდენს ხარჯავს მოსამართლე ერთი და იგივე საქმეზე და ასე შემდეგ. ეს მონაცემები შეგიძლიათ თქვენ იუსტიციის საბჭოს თხოვოთ და შედეგები მიიღოთ, თუმცა მე არ ვიცი ეს რამდენად საჯაროა.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – მოსამართლე)

„სხვა კონტროლი... ალბათ უფრო მეტი ურთიერთობა უნდა იყოს მოსამართლისა და საზოგადოების. დღეს რაღაც უკვე ჩაკეტილია, მე მიმაჩნია ასე და უფრო მეტი ურთიერთობა უნდა იყოს, საზოგადოებრივად უფრო. მოსამართლის ფუნქცია და მოსამართლეს არა მარტო ვთქვათ იწვევენ ზოგადად სამოქალაქო საზოგადოებაში, უნდა ღებულობდეს მოწვევას ჩემი აზრით, არამედ განვითარებულ ქვეყნებში არის, პარლამენტში იწვევენ სანამ კანონს მიიღებენ ზოგადად ანუ მოსამართლის აზრი ყველაზე მნიშვნელოვანია, ნებისმიერ კა-



*ნონთან დაკავშირებით, შეიძლება ეს სათათბირო იყოს და ეს გადაწყვეტილება ვერ მიიღოს იქ, მაგრამ ყოველ შემთხვევაში, მოსამართლის როლი უნდა გაიზარდოს, კიდევ ერთი კონტროლი მოსამართლის საქმიანობაზე.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – მოსამართლე)*

სასამართლოს საზოგადოებრივი კონტროლის საშუალებად შეიძლება ჩაითვალოს მოქალაქეების მხრიდან თავად მოსამართლეების და სასამართლო აპარატის მიმართ სარჩელების აღძვრის ტენდენცია. სასამართლო სტრუქტურებში ჩართული აქტორები აცხადებენ, რომ ამგვარი საჩივრები მოსამართლეების და სასამართლო აპარატის მიმართ მცირე რაოდენობისაა და ძირითადად ან უმნიშვნელო დარღვევებს ეხება ან დაუსაბუთებელია.

*„კი როგორ არა. საჩივრები არის ახლა სასამართლოში აბა საჩივრები იქნება ნამდვილად მაგრამ. მე ახლა ჩემი მუშაობის ამ 10 წლის განმავლობაში 5-6 საჩივარი ვიცი რა ფაქტიურად პროცედურულ დარღვევებზე იყო. ფაქტი ახლა ასეთიც იყო ჩემთან მიმართებაში, მაგალითად საჩივარი შემოვიდა ასეთი მართლა სასაცილო შემოვიდა რა, ასეთი საჩივარი, კაცი ამბობს დამიბრაახუნა ჩაქურჩიო, და არც მომისმინაო ერთი სიტყვით ანუ რაც უნდოდა ის გადაწყვიტაო რა ფაქტიურად. და ეს ახლა სასაცილოა. ხო მიკერძოებაში ჩათვალა, მაგრამ ახლა ასე არ ყოფილა რა იქ მარტო მე არ ვიყავი სამი მოსამართლე ვიჯექით და არც მეკუთვნოდა მე ანუ არანაირი აი სულ ტყუილი ის იყო, ჩემთან მიმართებაში არასწორი საჩივარი იყო. ახლა სხვათაშორის უკეთესი პირობებია. რა მხრივ, კამერებია ყველგან და ახლა უფრო თავისუფლად და თამამად ვართ. ასე რომ ვთქვათ, რომ თუ კი რაღაც გაუგებრობა იქნება და რამე ისეთი საჩივარი შემოვა, ფიქსირდება ეს ყველაფერი.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – მოსამართლე)*

მოცემული ინდიკატორის ვალიდურობა საკმაოდ ბევრ ეჭვს იწვევს. გარდა იმისა, რომ ამგვარ განცხადებებს ძირითადად თავად მოსამართლეები აკეთებენ, თავად საჩივრების სიმცირის ფაქ-

ტთან დაკავშირებით საკმაოდ ორაზროვანი დასკვნების გაკეთება შეიძლება, ერთის მხრივ ეს შეიძლება მეტყველებდეს სასამართლოში დარღვევების ნაკლებობაზე, მეორეს მხრივ კი მოქალაქეების უნდობლობაზე მოსამართლეების მიმართ მათი საჩივრების დაკმაყოფილების ალბათობასთან მიმართებაში. ადვოკატების განცხადებები მეტად მეორე გარემოებაზე მიუთითებენ: „საჩივრები კი იყო ბევრი, თბილისში უჩიოდენ მოსამართლეს მაგრამ შედეგი არ მოყოლია. მაგრამ, აღარ მახსოვს საჩივარი ნამდვილად აღარ მახსოვს, არა.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – ადვოკატი)

## 9. სასამართლო ხელისუფლების ბანხორციელების პრაქტიკა საქართველოში

ხელისუფლების დანაწილების მექანიზმში უმნიშვნელოვანეს მახასიათებელ როლს ასრულებს სასამართლო ხელისუფლება. საქართველოს კონსტიტუცია აღნიშნული პრინციპის ფარგლებში აღიარებს სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობას. კონსტიტუციის 82-ე მუხლი ადგენს ხელისუფლების სხვა განშტოებათაგან დამოუკიდებლად მოქმედების გარანტიებს; ამ მუხლში მითითებულია: „სასამართლო ხელისუფლება დამოუკიდებელია და მას ახორციელებენ მხოლოდ სასამართლოები. სასამართლოს გადაწყვეტილება გამოაქვს საქართველოს სახელით.“ სასამართლო ხელისუფლება, აღნიშნული მუხლის შესაბამისად, ხორციელდება საკონსტიტუციო კონტროლის, მართლმსაჯულებისა და კანონით დადგენილი სხვა ფორმების მეშვეობით. აღნიშნული ფუნქციის განხორციელებისას სასამართლოს მიერ მიღებული აქტები სავალდებულოა შესასრულებლად ყველა სახელმწიფო ორგანოსა და პირისათვის ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე.

კონტროლისა და გაწონასწორების სისტემის მიხედვით, ხელისუფლების ბალანსირებაში განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს საკონსტიტუციო კონტროლის მნიშვნელობა, რაც გამოიხატება სასამართლო ხელისუფლების ფუნქციაში გააკონტროლოს, როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტების კონსტიტუციურობის საკითხი. ასეთი კონტროლის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ არ დაუშვას დანარჩენ ხელისუფლებათა თვითნებობა ისეთი არაკონსტიტუციური აქტების მიღებით, რომლებიც დაარღვევს ქვეყნის ძირითად კანონს, ხელყოფს ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს. ამასთან, საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება საბოლოოა და არ ექვემდებარება გასაჩივრებასა და გადასინჯვას. აქვე, ისიც უნდა აღვნიშნოთ, რომ სასამართლო კონტროლი არ არის უსაზღვრო და იგი მოქმედებს კონსტიტუციით და კანონით განსაზღვრულ უფლებამოსილებათა ფარგლებში.

ზოგადად სასამართლო კონტროლი მოწოდებულია უზრუნველყოს ყველა სახელმწიფო ორგანოს, დაწესებულების, ორგანიზაციის, საწარმოს და მქალაქეების მიერ კანონმდებლობის მკაცრი დაცვა. სასამართლო კონტროლის რეალიზება ხდება საქმეების განხილვის დროს სხვადასხვა კომპეტენციების სასამართლოებში.

საქართველოში დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის დამკვიდრების მცდელობა ფუჭად ჩაივლის, თუ იგი ძლიერი სასამართლოთი და სრულყოფილი საკანონმდებლო სისტემით არ იქნა უზრუნველყოფილი. ამდენად, გამართლებული იყო საქართველოში სამართლებრივი რეფორმის სასამართლო რეფორმით დაწყება და მის პირველ ეტაპზე პრიორიტეტად კორუფციასთან ბრძოლის გამოცხადება. მით უფრო, რომ სასამართლო ხელისუფლებაში არსებულმა კორუფციამ მნიშვნელოვნად დააქვეითა საზოგადოების ნდობა სასამართლოსადმი.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ „გლობალური კორუფციის ბარომეტრის“<sup>17</sup> მიხედვით წლების განმავლობაში საქართველოს მოქალაქეები სასამართლო სისტემას ყველაზე კორუმპირებულად მიიჩნევენ სხელმწიფო და არასახელმწიფო ინსტიტუტებს შორის. 2004 წლის ბარომეტრი იყო ერთადერთი, როდესაც კორუფციის მხრივ სასამართლომ პირველობა პოლიციას დაუთმო, თუმცა ქულის სულ რამდენიმე მეთადით. 2004 და 2005 წლებში სასამართლომ, შესაბამისად 3.8 და 3.9 ქულა მიიღო 5 ქულიან სკალაზე. სადაც 1 ქულა სრულ არაკორუმპირებულობას აღნიშნავდა და 5 სრულიად კორუმპირებულობას. მდგომარეობა არც შემდეგ წლებში გამოსწორებულა. 2007 წლის ბარომეტრი აჩვენებს, რომ საქართველოს მოქალაქეთა 41% თვლიდა სასამართლოს კორუმპირებულად, 2009 წელს კი – 37%.

ახალი გლობალური კორუფციის ბარომეტრის კვლევის თანახმად, საქართველოს მოსახლეობის მხოლოდ 4% ადასტურებს, რომ ბოლო 12 თვის განმავლობაში ქრთამი გადაუხდია (2010 წლის

---

17 მონაცემები შეგვიძლიათ იხილოთ ორგანიზაციის ოფიციალურ გვერდზე: <http://transparency.ge/corruptionbarometer2013> ნანახია: 20 სექტემბერს 2013 წ.

გამოკითხვის თანახმად, გამოკითხულთა 3%-მა უპასუხა ამ კითხვას დადებითად). კვლევაში შესული 107 ქვეყნიდან საქართველოში ქრთამის გადახდის ერთ-ერთი ყველაზე დაბალი მაჩვენებელია. ზოგადად, მთელი მსოფლიოს მასშტაბით, ოთხი გამოკითხულიდან ერთ ადამიანზე მეტი (27%) აცხადებს, რომ ბოლო 12 თვის განმავლობაში ქრთამი გადაუხდია.

მიუხედავად ამ შედეგისა, კორუფცია საქართველოს ბევრი მოქალაქისთვის ისევ პრობლემად რჩება. გლობალური კორუფციის ბარომეტრის კვლევის ფარგლებში, 2012 წლის სექტემბერში ჩატარებული გამოკითხვისას, შეკითხვაზე „რომელ ინსტიტუტს მიიჩნევთ ყველაზე კორუმპირებულად?“, რესპონდენტების 51%-მა სასამართლო დაასახელა. შემდეგ ადგილზე გამოკითხულთა 42%-ით მედია არის, ხოლო პარლამენტს გამოკითხულთა 34% მიიჩნევს კორუმპირებულ ინსტიტუტად. ნაკლებად კორუმპირებულ ინსტიტუტებად დასახელდა რელიგიური ორგანიზაციები (გამოკითხულთა 81% ამბობს, რომ ეკლესია არ არის ან ნაკლებად კორუმპირებულია), ჯარი (73%) და არასამთავრობო ორგანიზაციები (71%).

*„კვლევის შედეგები გვიჩვენებს, რომ სასამართლო სისტემაში დაწყებული რეფორმები უნდა გაგრძელდეს. ჩვენ ასევე გვჭირდება პროკურატურის რეფორმირება. პროკურატურა ძლიერი ინსტიტუტია და ის ხელისუფლებისგან სრული დამოუკიდებლობით უნდა გამოირჩეოდეს. დღეს საქართველოს პროკურატურა საკმაოდ ხშირად პოლიტიზირებულია. მოქალაქეებს ძალოვანი სტრუქტურების და სასამართლოს ნდობა უნდა ჰქონდეთ,“* – აცხადებს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ აღმასრულებელი დირექტორი, ეკა გიგაური.

კვლევაში ასევე ხაზგასმულია, რომ საქართველოში საჯარო სექტორში ნეპოტიზმი ისევ პრობლემად რჩება: კითხვაზე, რამდენად საჭიროა პირადი კონტაქტები სახელმწიფო სტრუქტურებთან ურთიერთობისას, გამოკითხულთა 38% პასუხობს, რომ ასეთი კონტაქტები მნიშვნელოვანია; 15% თვლის, რომ ასეთი კონტაქტები ძალიან მნიშვნელოვანია და მხოლოდ 28% მიიჩნევს, რომ პირადი კონტაქტები მნიშვნელოვანი არაა.

სამართლებრივ სახელმწიფოში სამართლებრივი ინსტიტუტების ეფექტურობა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული, ერთის მხრივ, ფორმალური ნორმების და მეორეს მხრივ, ნორმების და რეალური პრაქტიკების ურთიერთშესაბამისობაზე. განვითარებულ საზოგადოებებში კანონები და სასამართლო გადაწყვეტილებები მოქალაქეების უმრავლესობის მიერ აღიქმება, როგორც სამართლიანი და მათი რეალიზება ხდება მასობრივ სოციალურ პრაქტიკებში. გარდამავალ, ტრანსფორმირებად საზოგადოებებში, მათ შორის საქართველოში, სამართლებრივი სისტემების ხანგრძლივ დასუსტებას თანსდევს მოქმედი ფორმალური ნორმებისგან გადახრილი კრიმინალური და არაკრიმინალური სოციალური პრაქტიკების სტაბილიზაცია. ასეთ პირობებში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება სასამართლოს დამოუკიდებლობას.

დემოკრატიის საზომი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სოციალური ინდიკატორია საზოგადოების ნდობა სასამართლო სისტემისადმი, განსაკუთრებით სასამართლოს დამოუკიდებლობისადმი. ბოლო გამოკვლევების მიხედვით, რომელიც სასამართლოს სამართლიანობას ეხება, საქართველოს მაჩვენებელი შეადგენდა 4.75-ს, შვიდეულიან სკალაზე (სადაც 1 აღნიშნავდა სამართლიანს, ხოლო 7 – უსამართლოს). კვლევის მრავალი მონაწილე მიუთითებდა საქართველოს იურიდიული სისტემის ნაკლოვანებებზე, როგორცაა აღმასრულებელი ხელისუფლების შეუზღუდაობა [კაჭკაჭიშვილი, 2011]. ხშირ შემთხვევაში, საქართველოში სასამართლოს და მოსამართლეთა დამოუკიდებლობას საფრთხეს უქმნის მაღალი რანგის სახელმწიფო მოხელეთა და პოლიტიკოსთა მუდმივი მცდელობა საკუთარი ძალაუფლების გამოყენებით მოსამართლეების მანიპულირება მოახდინონ. თუმცა, მოსამართლეთა დამოუკიდებლობაზე არა მხოლოდ „გარე“ პირები ახდენენ გავლენას, არამედ თავად სასამართლო ხელისუფლების მაღალჩინოსნები. პრობლემას ასევე ქმნის, თავად მოსამართლეების მხრიდან წინააღმდეგობის გაწევის უუნარობა ან ამის სურვილის არ არსებობა. ყოველივე ეს აფერხებს სასამართლოს მხრიდან კანონიერი გადაწყვეტილებების გამოტა-

ნას და შეუძლებელს ხდის მის მიერ ხელისუფლების სხვა შტოების მკონტროლებლის როლის შესრულებას.

2011 წელს სასამართლო რეფორმასთან დაკავშირებით ჩატარდა თვისებრივი ექსპერტული (გამოიკითხა 106 ექსპერტი) კვლევა. მისმა შედეგებმა გამოავლინა სასამართლო დამოუკიდებლობის გაძლიერების ტენდენცია, თუმცა ექსპერტები აცხადებენ, რომ მიუხედავად იმისა, რომ მოსამართლეები აღარ არიან კორუმპირებული ქრთამების აღების კუთხით და სამოქალაქო საქმეებში სასამართლოს საქმიანობა მნიშვნელოვნად გაუმჯობესებულია, პრობლემები ნარჩუნდება ადმინისტრაციულ და სისხლის სამართლის და ეკონომიკურ საქმეებთან დაკავშირებით. საზოგადოებრივი ნდობა სასამართლოს მიმართ კვლავ დაბალია და ზოგიერთი ექსპერტის შფასებით კარგ ადვოკატად ყოფნა უიგივდება სახელმწიფოსთან კარგი მოლაპარაკების უნარების ფლობას [Engvall, 2012]. საბოლოო ჯამში „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ რამდენიმე წელიწადში პოლიტიკური მონოპოლიის მაღალ დონეებზე ხდებოდა მნიშვნელოვანი რეფორმების სწრაფი განხორციელების სტიმულირება. ამავე დროს პოლიტიკური ძალაუფლების კონცენტრაცია მოხდა ვიწრო პოლიტიკური ჯგუფის ხელში. საქართველოს ხელისუფლებისათვის მთავარი გამოწვევა გახდა მიკერძოება პარტიულობის და ფავორიტიზმის კუთხით უმაღლეს პოლიტიკურ დონეზე. საერთაშორისო და შიდა არასამთავრობო ორგანიზაციების შემოფოთებას იწვევს რამდენიმე ასპექტი, მათ შორის, ძალაუფლების ცენტრალიზება, პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების სისუსტე, სასამართლოს და სხვა სახელმწიფო სტრუქტურების (მაგალითად საგადასახადოს ან კონტროლის პალატის) დამოუკიდებლობის ნაკლებობა. თუმცა ეს პრობლემები არ არის უნიკალური საქართველოსათვის, რადგან ძალაუფლების თვითნებური გამოყენება საერთოა ყველა სახელმწიფოსთვის, რომელიც ავტორიტარული და დემოკრატიული მმართველობის ზღვარზე იმყოფება.

## 10. სასამართლო პროცესები სახელმწიფო ორგანოების მონაწილეობით

სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობის ძირითადი სოციალური საფუძველი დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემაა. სამართლებრივი ინსტიტუტები უნდა იყვნენ დამოუკიდებელი გადაწყვეტილების მიღებისას ხელისუფლებისაგან, რაც გულისხმობს უპირველეს ყოვლისა იმას, რომ პოლიტიკური კონიუნქტურა არ უნდა ახდენდეს გავლენას გადაწყვეტილების გამოტანის პროცესზე. სამართლებრივ სახელმწიფოში ხელისუფლებას კანონები არა საკუთარი ძალაუფლების განსამტკიცებლად შემოაქვს, არამედ, პირიქით, მას ძალაუფლებას ანიჭებს კანონი. სამართლებრივ სახელმწიფოში მმართველობის ისეთი ფორმაა, როდესაც ხელისუფლება საზოგადოების მართვას უყურებს არა როგორც საკუთარი, ან თუნდაც საზოგადოების რომელიმე ნაწილის, ნების განხორციელებას, არამედ როგორც კანონის აღსრულებას. მთავრობა „მხოლოდ“ ინტერპრეტატორია და გამტარებელია კანონის და არა უზენაესი გამგებელი. სწორედ ამიტომ, მთავრობას აღმასრულებელი ხელისუფლება ქვია და ის გამოყოფილი უნდა იყოს საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებისგან. ამიტომ სახელმწიფო ვალდებულია განავითაროს დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს კანონის განუხრელ დაცვას და კანონის უზენაესობას. კანონი ერთნაირად უნდა ვრცელდებოდეს რიგით მოქალაქეზე და თანამდებობის პირზე, თვით სახელმწიფოს მეთაურის ჩათვლით. სასამართლო პროცესების კვლევამ, რომლებზეც სახელმწიფო ორგანოები მხარეს წარმოადგენენ აჩვენა, რომ სამართლებრივი სახელმწიფოს თეორია და საქართველოში არსებული პრაქტიკა ერთმანეთს არ შეესაბამება. აღნიშნული საქმეების სპეციფიკა წარმოადგენს ინდიკატორს იმის დასადგენად თუ რამდენად დამოუკიდებელია სასამართლო ხელისუფლება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სახელმწიფოსაგან, რაც იკვეთება იმ სასამართლო პროცესების მიმდინარეობასა და შედეგებში, რომლებზეც სახელმწიფო მხარეს წარმოადგენს.



2006 წელს ჩატარებული კვლევის [იხ. ჩარკვიანი, 2006] მონაცემების შედარებითა ანალიზმა მიმდინარე 2013 წლის მონაცემებთან გამოავლინა ხარვეზები და ტენდენციები, რომლებიც დღესაც ინარჩუნებენ აქტუალურობას, თუმცა როგორც ქვემოთ დავინახავთ შედარებით ნაკლები სიმწვავეით. შვიდი წლის წინ საქართველოში სასამართლო პროცესებთან დაკავშირებით, რომელზეც სახელმწიფო მხარეს წარმოადგენდა იკვეთებოდა შემდეგი სურათი:

*„დღევანდელი სასამართლოს პრობლემა ის არის, რომ როდესაც მოპასუხე მხარე სახელმწიფო დაწესებულებაა ანუ ადმინისტრაციული ორგანო, პრაქტიკულად იქ სასამართლოს აქვს უკვე წინასწარ არსებული მოსაზრება, რომ ყველა საშუალებით, რადაც არ უნდა დაუჯდეთ, მოსარჩელეს, მოქალაქეს უნდა უთხრან უარი და არ უნდა დაუკმაყოფილონ სარჩელი. თუ მეორე მხარეს დგას ადმინისტრაციული ორგანო, მითუმეტეს თუ ეს არის ფინანსთა სამინისტრო და ეხება ბიუჯეტს, თუ ეს არის შინაგან საქმეთა სამინისტრო, აი ასეთ საქმეებში სასამართლო არის პრაქტიკულად ძალიან გამოუვალ სიტუაციაში დღეს ჩაყენებული.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – ადვოკატი (2006 წ.))*

ადვოკატები მიიჩნევენ, რომ მოსამართლე დამოუკიდებლად გადაწყვეტილებას ვერ იღებს, მას უწევს მოთათბირება მთელ რიგ სახელმწიფო ორგანოებთან, თუ როგორი გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს. სასამართლო განსაკუთრებით რთულ მეგომარეობაში იყო და უჭირდა საქმის მოქალაქის სასარგებლოდ გადაწყვეტა, იმ შემთხვევაში, როდესაც სასარჩელო მოთხოვნა ეხებოდა სახელმწიფოს მხრიდან მოქალაქისათვის მატერიალური ზიანის ანაზღაურებას.

*„ზუსტად იმ კატეგორიის საქმეებზე, როცა დავის საგანს წარმოადგენს სახელმწიფოს მხრიდან კანონში გაწერილი ვალდებულებების შეუსრულებლობა, ზიანის ანაზღაურებაზე – სასამართლო, გადაწყვეტილებას მეტწილად სახელმწიფოს სასარგებლოდ იღებს. საერთოდ დიდი ალბათობაა, რომ როცა მოპასუხეა სახელმწიფო არ დაკმაყოფილდეს მოქალაქის სარ-*

*ჩელი, ნაწილობრივ თუ დაკმაყოფილდება ეს უკვე დიდი მიღწევაა.“(ერთ-ერთი რესპონდენტი – ადვოკატი (2006 წ.))*

ადვოკატების აზრით, სასამართლოს მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილებები ნაკლებ დასაბუთებული იყო ისეთ საქმეებზე, რომლებიც ეხება სახელმწიფოს, როგორც მოპასუხე მხარის, ინტერესს.

*„შეიძლება ითქვას რომ არის ტენდენციური დამოკიდებულებები გარკვეული საქმეების მიმართ, მოსამართლეები ზოგჯერ ვერ ასაბუთებენ თავის მიერ სახელმწიფოს სასარგებლოდ გამოტანილ გადაწყვეტილებებს. ის დავები, რომლებიც სახელმწიფო ინტერესი არ არის წყდება გაცილებით ობიექტურად, ნორმალურად გააჩნია მოსამართლეს.“(ერთ-ერთი რესპონდენტი – ადვოკატი (2006 წ.))*

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობისა და სამართლებრივი გაძლიერების პროექტის ფარგლებში, (აშშ-ს განვითარების სააგენტოს (USAID) დაფინანსებითა და აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) დახმარებით) განახორციელა ადმინისტრაციულ საქმეთა სასამართლო მონიტორინგი. მონიტორინგის პირველი ეტაპი მიმდინარეობდა 2011 წლის 5 ოქტომბრიდან – 2012 წლის 20 თებერვლამდე, ხოლო მეორე 2012 წლის 1 ივნისიდან – 31 ოქტომბრის ჩათვლით. თითოეული ეტაპი მოიცავდა ოთხი თვის მონიტორინგის შედეგებს.

ორგანიზაციის ძირითადი მიგნებები ადმინისტრაციული საქმეების განხილვის პროცესს უკავშირდება. მონიტორინგის პროცესის პირველმა ეტაპმა გამოავლინა მნიშვნელოვანი პრობლემური საკითხი: საქმეების 92.6%-ში (108-დან 100-ში) დავა სრულად ან ნაწილობრივ სახელმწიფოს სასარგებლოდ დასრულდა. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ვებგვერდზე გამოქვეყნებული 2011 წლის სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით, ანალოგიური შედეგი ადმინისტრაციულ საქმეთა 74.3%-ის შემთხვევაში დადგა<sup>18</sup>. აღსანიშ-

18 საერთო სასამართლოების ძირითადი სტატისტიკური მონაცემები (2011წ.), <http://www.supremecourt.ge/2011-year-statistic/>, ნანახია 14 მაისს, 2013 წ.

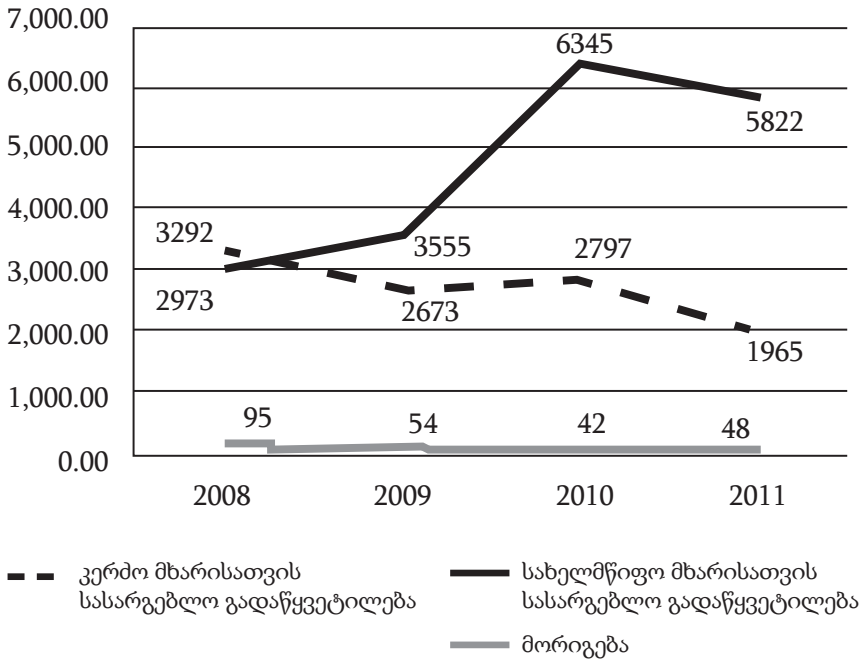
ნავია, რომ უზენაესი სასამართლოს სტატისტიკა არ გამოჰყოფს მონაცემებს ნაწილობრივ დაკმაყოფილებული სარჩელების შესახებ. შესაბამისად, შეუძლებელია იმის განსაზღვრა, თუ რა კატეგორიაში აისახებიან ისინი. ამასთანავე, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ არც მორიგებით დასრულებული საქმეების შესახებ სტატისტიკა აქვს. მონიტორინგის პროცესში არსებითად არ შესწავლილა თავად ადმინისტრაციული საქმეები და საქმეთა მასალები. ვინაიდან დავათა შინაარსი არ შეფასებულა, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ გადაწყვეტილებების სამართლიანობაზე ან კანონიერებაზე მოსაზრებას არ გამოთქვამს, თუმცა სახელმწიფოს მიერ ადმინისტრაციული დავების მოგების მეტად მაღალი მაჩვენებელი გადაწყვეტილებების გამოტანისას სასამართლოს სახელმწიფოს სასარგებლოდ მიკერძოებულობაზე მიუთითებს.

საყურადღებოა ის გარემოებაც, რომ, უზენაესი სასამართლოს სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით, სახელმწიფო მხარეების მიერ მოგებულ საქმეთა რაოდენობა 2008–2011 წლებში 46.7%-დან 74.3%-მდე გაიზარდა.

მონიტორინგის მეორე ეტაპზე დაკვირვებულ საქმეთა 89.9% (149 საქმიდან 134) სრულად ან ნაწილობრივ სახელმწიფოს სასარგებლოდ დასრულდა. კერძოდ, თბილისში სრულად ან ნაწილობრივ სახელმწიფოს სასარგებლოდ საქმეთა 93.5%.

**დიაგრამა 6. უზენაესი სასამართლოს სტატისტიკური მონაცემები<sup>19</sup>**

**სახელმწიფო მხარე კერძო მხარის წინააღმდეგ**

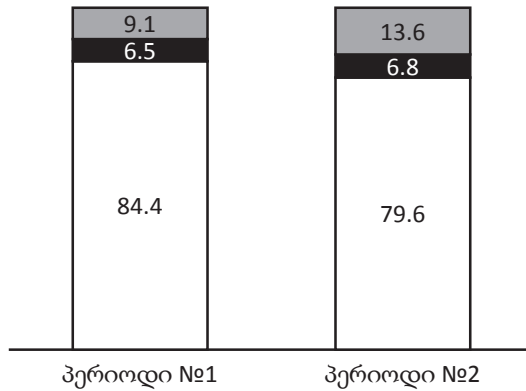


<sup>19</sup> გრაფიკი მომზადებულია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ მიერ. იხ. [საერთაშორისო გამჭვირვალობა, 2012]

## დიაგრამა 7. რომელი მხარის სასარგებლოდ გადაწყდა დავა?

თბილისი

- სახელმწიფოს
- კერძო მხარის
- ორივესი ნაწილობრივ



აღნიშნული სტატისტიკა მიუთითებს, რომ პირველ მონიტორინგთან შედარებით, იმ საქმეების პროცენტული მაჩვენებელი, რომლებშიც სახელმწიფო მხარე უფრო ხელსაყრელ შედეგებს იღებდა, შემცირდა, თუმცა უმნიშვნელოდ. ადმინისტრაციულ საქმეებში სახელმწიფო მხარის წარმატების მაჩვენებელი ჯერ კიდევ ძალიან მაღალია, რაც, როგორც წესი, ბადებს ეჭვს სასამართლოს არაობიექტურობაზე.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ვებგვერდზე გამოქვეყნებული 2012 წლის სტატისტიკური მონაცემები შემდეგ მონაცემებს ასახავს:

**ცხრილი 10. სამივე ინსტანციის სასამართლოების სტატისტიკური მონაცემები. სახელმწიფო მხარე კერძო მხარის წინაარმდეგ<sup>20</sup>**

	საქართველოს I ინსტანციის მიერ განხილული ადმინისტრაციული საქმეები					საქართველოს სააპელაციო სასამართლოს მიერ განხილული სააპელაციო საქმეები					საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ განხილული საკასაციო საქმეები				
	08	09	10	11	12 (6 თვე)	08	09	10	11	12 (6 თვე)	08	09	10	11	12 (6 თვე)
სულ განხილულია	6079	6682	9608	8244	4088	3246	2144	2893	2567	803	1171	1586	1441	1845	523
სარჩელი/საჩივარი შეტანილია ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ	769	1340	4475	3876	37% (1519)	1579	925	1138	1007	27% (218)	674	781	659	762	27% (139)
სარჩელი/საჩივარი შეტანილია ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ	5940	5342	5133	4368	63% (2569)	1667	1219	1755	1560	73% (585)	469	743	740	1016	70% (365)
დამთავრდა ადმინისტრაციული ორგანოების სასარგებლოდ	2973	3555	6345	5822	66% (2564)	1685	1192	1754	1541	67% (542)	491	753	686	924	57% (296)
დამთავრდა ფიზიკური და იურიდიული პირების სასარგებლოდ	3292	2673	2797	1965	33% (1302)	1314	864	1067	972	31% (247)	569	688	656	823	37% (193)
დამთავრდა მორიგებით	95	54	42	48	1% (26)	15	5	8	13	1% (5)	3	5	12	14	0%

<sup>20</sup> წყარო იხ.: <http://statistic.supremecourt.ge/module>

დაბრუნდა წინა ინსტანციაში ხელახლა განხილვისათვის	1	1	1	1	1	232	83	64	41	1% (9)	108	137	81	69	7% (34)
გადაწყდა ადმინისტრაციული ორგანოების სასარგებლოდ	1	1	1	1	1	106	40	21	12	1	54	83	39	23	2
გადაწყდა ფიზიკური და იურიდიული პირების სასარგებლოდ	1	1	1	1	1	126	43	43	29	8	54	54	42	46	32

სასამართლო მონიტორინგის განხორციელებისას „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ კიდევ ერთი პრიორიტეტი იყო ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები, რომლებიც წინ უსწრებდა 2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებს. ორგანიზაცია მხოლოდ ისეთ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებს აკვირდებოდა, რომლებიც არ ითვალისწინებდა შესაძლო დაკავებას ან პატიმრობას და რომელთა შემთხვევაში მაქსიმალური სასჯელი ჯარიმა იყო. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მიერ განხორციელებული მონიტორინგის მეორე ეტაპზე დადგინდა, რომ მოსამართლეთა დამოკიდებულება და ქცევა მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი ინტერესის საქმეების მიმართ, ისევე, როგორც ამ საქმეებში წარმოდგენილი მხარეების მიმართ, კარდინალურად განსხვავდებოდა რიგითი ადმინისტრაციული დავების განხილვისგან. საქმეები მაღალი საჯარო ინტერესის მქონედ იქნა მიჩნეული, თუ ისინი ფართოდ შუქდებოდა მედიასაშუალებებით, კერძო მხარე საჯარო პირი გახლდათ, პოტენციური ჯარიმის ოდენობა მაღალი იყო ან პოლიტიკასა და განსახილველ დავას შორის სავარაუდო კავშირი არსებობდა. კერძოდ, მაღალი საჯარო ინტერესის ადმინისტრაციულ დავებში, რომლებიც 2012 წლის ოქტომბრის არჩევნებამდე დაიწყო, შემდეგი ხარვეზები გამოიკვეთა:

- სასამართლო მკვეთრი მიკერძოებულობით გამოირჩეოდა, მაშინ როდესაც პროცესზე მხარედ მმართველი გუნდის პოლიტიკური ოპონენტები გამოდიოდნენ;
- სასამართლო ზღუდავდა მოქალაქეების უფლებას, თავისუფლად დასწრებოდნენ სხდომებს, რადგანაც არ აქვეყნებდა ამ სხდომებს განრიგში და ირჩევდა საქმისთვის შეუსაბამოდ მცირე ზომის სასამართლო დარბაზებს;
- სასამართლოს ადმინისტრაციული პერსონალი უარს აცხადებდა, გაეცა ინფორმაცია განუსაზღვრელი დროით გადადებული სხდომების თარიღისა და დროის შესახებ;
- სასამართლომ განგებ არ მიიღო საბოლოო გადაწყვეტილება დროულად მაშინ როდესაც, დროს განსაკუთრებით დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა;
- მმართველი გუნდის პოლიტიკური ოპონენტების საქმეში მხარედ არსებობის შემთხვევაში, სასამართლო არ აძლევდა წარმოდგენილ მხარეებს თანაბარ შესაძლებლობას, ზედმიწევნით შეესწავლათ საქმის მასალები;
- მოსამართლეთა მიერ ინკვიზიციურ უფლებამოსილების იშვიათად გამოყენების დროსაც კი ისინი აშკარად სახელმწიფო მხარეს აყენებდნენ უპირატეს მდგომარეობაში;
- ადმინისტრაციულ საქმეებში სახელმწიფო მხარის წარმატების მაჩვენებელი იმდენად მაღალია, რომ, როგორც წესი, ბადებს ეჭვს სასამართლოს არაობიექტურობაზე [საერთაშორისო გამჭვირვალობა, 2013].

ზემოთაღნიშნული კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს ზოგადი გაუმჯობესების ტენდენციას.

სამართლიანი სასამართლოს ჩამოყალიბება ახალი ხელისუფლების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევაა. საქართველოს



პრემიერ-მინისტრმა ბიძინა ივანიშვილმა ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეაზე გამოსვლისას აღნიშნა „მჯერა, საქართველოს აქვს მართლაც დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემის ჩამოყალიბების შესაძლებლობა, რომელიც თავისუფალი იქნება აღმასრულებელი შტოსა თუ სხვა სახის პოლიტიკური ზეგავლენისაგან. საქართველოს ხელისუფლების მიზანია, არ გაუშვას ხელიდან ეს შესაძლებლობა.“ 2012 წლის არჩევნების შემდეგ სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის და მოსამართლეთა თვითმმართველობის გაძლიერების რეალური შესაძლებლობა გაჩნდა. მნიშვნელოვანია, რომ ცვლილებები ხანგრძლივადიანი სტრატეგიის ნაწილი გახდეს, რომლის მიზანიც მიუკერძოებელი და დამოუკიდებელი სასამართლოს ჩამოყალიბება იქნება.

## 11. 2003 წლის „ვარდების რევოლუცია“ და 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნები

„ვარდების რევოლუციის“ შემდეგი პერიოდი საჯარო სამსახურის და სასამართლო რეფორმირების პროცესთან ასოცირდება. მართალია, მოხელეთა დიდი ნაწილი არ იყო დასაქმებული საჯარო სამსახურში და სასამართლოში „ვარდების რევოლუციამდე“ პერიოდში, მაგრამ საჯარო სტრუქტურებთან ურთიერთობის გამოცდილება ქონდათ როგორც მოქალაქეებს და ამ პრაქტიკის საფუძველზე შეძლეს მსჯელობა საჯარო სამსახურში და სასამართლოში ცვლილებების შესახებ.

მნიშვნელოვანია, რომ რესპონდენტების განწყობა საკითხთან დაკავშირებით შეცვლილია. წინა წლების სამინისტროებში ჩატარებულ კვლევებთან შედარებით [იხ. მაგალითად: ჩარკვიანი, ქელიძე, 2012]. რესპონდენტების აბსოლუტური უმრავლესობის შეფასებითა და აღქმით საჯარო სამსახური კარდინალურად შეცვლილი იყო დადებითი მიმართულებით. თუმცა, საჭიროებდა შემდგომ დახვეწასა და განვითარებას. მიმდინარე წელს ჩატარებული ჩალრმავებული ინტერვიუების შედეგები არ არის ამდენად ცალსახა და მოხელეები აღარ მიიჩნევენ თავს ვალდებულიად „აქონ“ ვარდების რევოლუციის შემდეგ წლებში განხორციელებული რეფორმები. თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ ზემოთ ხსენებული კვლევა არ მოიცავდა სასამართლოს მუშაკთა და სასამართლო პროცესებში ჩართულ სხვა აქტორთა მოსაზრებების კვლევას. შეგვიძლია ასევე ვივარაუდოთ, რომ მმართველობის ცვლილების შედეგად საჯარო მოხელეები უფრო გულწრფელები გახდნენ და აღარ ერიდებიან წინა ხელმძღვანელობის კრიტიკას. ამიტომ კვლევაში დაფიქსირდა პოზიცია, რომ სინამდვილეში პოზიტიურ ცვლილებებს განსაკუთრებით ზოგიერთ სფეროში ადგილი არ ქონია, ხოლო სასამართლო სისტემაში ადგილი ქონდა პირიქით სასამართლო დამოუკიდებლობის შემცირებას:

„დიდად არაფერი არ შეცვლილა სიკეთისკენ, გვეგონა რომ შეიცვლებოდა მაგრამ არ შეცვლილა. სასამართლო და მართლმსაჯულების სისტემაზე რომ ვთქვათ არ შეცვლილა ბევრი არაფერი. ანუ არაა სასამართლო დამოუკიდებელი.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი ადვოკატი სამინისტრო)

„2003 წლის „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ რაც შეეხება კრიმინალს, ამ მხრივ სიტუაცია გაუმჯობესდა, რაც აისახა ადვოკატების საქმიანობაზე. თუმცა, სასამართლომ ნელ-ნელა დაკარგა დამოუკიდებლობა, რაც ასევე აისახა ადვოკატის პროფესიულ საქმიანობაზე.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – ადვოკატი)

თუმცა „ვარდების რევოლუციის“ წინა წლებთან მიმართებაში, მის შემდეგ განხორციელებული ცვლილებების შეფასება მაინც დიდწილად დადებითია:

„ნუ შეცვლით რაღაც რაღაცეები შეიცვალა, მაგის დანახვაც უნდა შეგვეძლოს, შეიცვალა იმ კუთხით, რომ სახელმწიფოში თუნდაც ქვეყანაში შეიცვალა ის რომ პოლიციამ დაიწყო თავისი ფუნქციის შესრულება. ნუ აქედან გამომდინარე დამყარდა წესრიგი ქვეყანაში, გარკვეულწილად მოწესრიგდა, აღმშენებლობის რაღაც პროცესიც დაიწყო.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – ადვოკატი)

„კი მახსოვს რაც ხდებოდა 2003 წლამდე, ნუ გარკვეულწილად მოგვარდა კრიმინოგენული პრობლემა, სოციალური პრობლემები გარკვეულწილად, ინფრასტრუქტურა ეკონომიკა და წინ წავიწიეთ, რა თქმა უნდა.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – პროკურორი)

ყველაზე ღირსშესანიშნავი რესპონდენტების აზრით საჯარო უწყებებში მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის გაუმჯობესება, შევარდნაძის რეჟიმის პერიოდთან შედარებით კორუფციის შესუსტება და ხელფასების ზრდა იყო.

„კორუფციული გარიგებები ჩემ ვარშემო არ ვამბობ, მაგრამ ზოგადად ინფორმაცია, რაც არის და ნებისმიერმა მოქალაქემ იცის, 2003 წლიდან უკეთესობისკენ წავიდა, გააჩნია ალბათ რაოდენობას. რაოდენობამ რა თქმა უნდა, ძალიან იკლო.“  
(ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)

„2003 წლის შემდეგ პერიოდში, მე პირადად შემიძლია აღვნიშნო, რომ უკეთესად შეიცვალა, იქიდან გამომდინარე, რომ 95 წლიდან ვმუშაობდი, ზოგჯერ სამუშაო ოთახში გათბობაც არ იყო, საწერი კალამიც არ იყო, თუნდაც ელემენტარული მატერიალურ-ტექნიკური ბაზიდან დაწყებული სამუშაო პირობებიდან, სამუშაო ოთახებით, მომარაგებით უფრო დაიხვეწა, გაუმჯობესდა, ბევრი პირობა და ბაზა შეიქმნა, რომ თანამშრომელს თავისი მოვალეობა უკეთესად და ხარისხიანად შეესრულებინა. ამ მხრივ შეიცვალა ნამდვილად. ვარდების რევოლუციის შემდეგ სამინისტროს მუშაობა უფრო ნაყოფიერი იყო. ყველამ შეამჩნია ეს, ამის დაუნახაობა უბრალოდ არ შეიძლება.“  
(ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)

„აი, რასაც ვარეგნულად და გადმოცემით შეიძლება შევავასოთ, აბსოლუტურად შეიცვალა ინფრასტრუქტურა და საშუალება მუშაობის განხორციელების. შეიცვალა საშუალებები, უფრო ხელმისაწვდომი გახდა და გაადვილდა მუშაობა, ძირითადად ეს ეხება მატერიალურ-ტექნიკურ უზრუნველყოფას.“  
(ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)

„მაშინ იყო ძალიან დაბალი ხელფასები მე შევარდნაძის დროს ვგულისხმობ მე ხელფასი მექონდა თვეში 96 ლარი, რასაც ხელზე ვიღებდი, ხოდა შემდეგ უკვე ვარდების რევოლუციის შემდეგ ამ კუთხით ნორმალური ხელფასები იყო აბსოლუტურად თითქმის ყველას გვყავდა თითქმის კიარა და ყველას სამსახურეობრივი მანქანები, გვაძლევდნენ ბენზინს, ტელეფონზე სალაპარაკოს და მავ მიმართულებით ნამდვილად საწუწუნო ნამდვილად არავის არაფერი არ გვექონდა.“  
(ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)

წინა კვლევასთან შედარებით გაცილებით ნაკლები იყო პოზიტიური ცვლილებების დაფიქსირება, რესპონდენტები აღარ საუბრობდნენ კანონმდებლობაში და შიდა დებულებებში შეტანილ გაუმჯობესებებზე, ანგარიშვალდებულების და გამჭვირვალობის ზრდაზე ან კადრების მეტ პროფესიონალიზმზე და სხვა წინა კვლევებში დასახელებულ დადებით ცვლილებებზე [ჩარკვიანი, ჭელიძე, 2012]. ეს ერთის მხრივ გამოწვეულია, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, იმ გარემოებით, რომ მოხელეები აღარ გრძნობენ ვალდებულებას რაც შეიძლება დადებითად შეაფასონ წარსული რეფორმები, ხოლო მეორეს მხრივ საკითხის აქტუალობის დაკარგვით მიმდინარე პოლიტიკური ცვლილებების ფონზე.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ სიტუაციის უარყოფითისაკენ ან დადებითისაკენ ცვლილების შეფასებისას რესპონდენტები სამ კატეგორიად გაიყო: კატეგორია ვინც ვერ ხედავს რაიმე მნიშვნელოვან ცვლილებებს; ისინი ვინც ნაადრევად მიიჩნევს ამ საკითხზე მსჯელობას, მაგრამ მთლიანობაში დადებითად არიან განწყობილი; და კატეგორია ვინც თვლის, რომ სიტუაცია საგრძნობლად დადებითისკენაა შეცვლილი.

### **ცვლილება დადებითისკენ:**

*„2012 წლის არჩევნების შემდეგ რაც შეეხება თვითონ საადვოკატო პრაქტიკიდან გამომდინარე სასამართლო გახდა შეიძლება ითქვას დამოუკიდებელი, რადგანაც არ განიცდის ზეწოლას არავის მხრიდან. ბუნებრივია პირად პრაქტიკაშიც ობიექტური გადაწყვეტილებების მომსწრეები ვართ, ეხლა სასამართლო შეიძლება ითქვას, რომ აბსოლუტურად ობიექტურ გადაწყვეტილებებს იღებს, რა თქმა უნდა პროცესი წავგვივია კიდევაც, პროცესი მოგვივია კიდევაც, მაგრამ ორივე შემთხვევაში ობიექტური ყოფილა გადაწყვეტილება.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – ადვოკატი)*

*„არჩევნების შემდეგ ზოგადად განწყობა საზოგადოების განწყობა არის უფრო იმედიანი, და სასამართლო სისტემაშიც რეალურად გაჩნდა კონტროლის მექანიზმები, აუცილებელი*

ხელისუფლების მიმართ. ვინაიდან, ნუ, ის განმაურებული საქმეები, მე ახალს არ ვიტყვი არაფერს, ის განმაურებული საქმეები მეტყველებს რალაცაზე მაინც, იმ ხარვეზებზე, რომელიც სისტემაში იყო. დღეს მე ვფიქრობ, სისტემური ხასიათი დარღვევებს და ესეთ შეცდომებს აღარ აქვს ადგილი, რაც მნიშვნელოვანია. მე ვფიქრობ აი ეს ცვლილებები რაც მოხდა, 2012 წლის მერე გაუმჯობესება იგრძნობა.“(ერთ-ერთი რესპონდენტი – მოსამართლე)

„მხოლოდ ახლა ამ ბოლოს გამეიხედა ხალხმა თვალეში, თანამშრომლებმაც და მოქალაქეებმაც. 2012 წლის არჩევნების მერე.“(ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)

„სასამართლო იყო პროკურატურის რომ იტყვიან, ზედ ნადებულად იყო წოდებული და ახლა ცალკეა და ფიქრობს მოსამართლე ყველა, რომ ყოველთვის ობიექტური იყოს, მიუკერძოებელი იყოს და არ არის მითითებები. ახლა დღეს უფრო აქცევენ ამ კუთხით ყურადღებას. ეს სასამართლოს დამოუკიდებლობის ხარისხზეც მეტყველებს და მოსამართლე ასე თუ ისე, რალაც გარკვეულ საკითხებში შეუძლია თავად მოახდინოს რეაგირება.“(ერთ-ერთი რესპონდენტი – ადვოკატი)

### **პოზიტიური მოლოდინი:**

„2012 წლის არჩევნები ძალიან მნიშვნელოვანი მოვლენა იყო ქართველი ერის ისტორიაში, მაგრამ მე ვფიქრობ, რომ ჯერ კიდევ რალაც შეფასება გავაკეთოთ ნაადრევია. ბიძინა ივანიშვილის ხელისუფლებას რაც აქვს დაწყებული მიდიან ისეთი გონივრული და ნელი ტემპით, მაგრამ ჯერ კიდევ გასაკეთებელი ძალიან ბევრია, ანუ ჯერ რომ შევაფასოთ მოქმედება მაგაზე ნაადრევია გარკვეული დასკვნების გამოტანა.“(ერთ-ერთი რესპონდენტი – ადვოკატი)

„2012 წლის არჩევნების შემდეგ ცვლილებები ნამდვილად შეიმჩნევა, თუმცა ამაზე ვთქვათ რადიკალურად რა იქნება

და როგორ მოხდება ცოტა ადრე არის ჯერ საუბარი. მაგარამ დღესდღეობით რაც არის უკეთესობისკენ არის შეცვლილი, იგივე ვთქვათ პროკურორებთან დამოკიდებულება, იმიტომ რომ, მათთან ურთიერთობაც გართულებული იყო დღეს პროკურორებთან დამოკიდებულება შეიცვალა, პოლიციასთან დამოკიდებულება შეიცვალა, სასამართლო გახდა დამოუკიდებელი და იღებს ობიექტურ გადაწყვეტილებებს.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)

### არაფერი შეცვლილა:

„სიტუაცია შეიცვალა რა მხრივ? რამე განსაკუთრებულს ვერ ვგრძნობ, რომ წინ წავიდა, რაც არის ის არის. მე მაგალითად ვერ ვგრძნობ 2012 წლის არჩევნების შემდეგ რამე გაუმჯობესებულიყო. ჯერჯერობით, ღმერთმა ენას გაუმჯობესდეს, მაგრამ იმდენი პირობა და იმდენი ბაზა იყო სამინისტროში შექმნილი, რომ რამე ახალი და განსაკუთრებული ჩემი ხედვით არ შექმნილა.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)

„ვერ გეტყვით ესე რომ, რაღაც განსაკუთრებულ ცვლილებას ვხედავთ, ან ადრე რაღაცაში ხელი გვეშლებოდა. კონკრეტულად ის სამსახური იყო, სადაც მე ვმუშაობ, როგორ არის იცით, ერთ გარკვეულ მიმართულებაზე განსაზღვრული სამსახური და ეს მიმართულება ისევ ისე არის, იყო და ალბათ იქნება კიდევ.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი სამინისტრო)

„ახლა რომ ვითხრათ რამე განსაკუთრებული შეიცვალათქო, რა ვიცი, არაფერი ესეთი. შეიძლება რაღაც გარკვეულწილად, მაგრამ ახლა ისე რომ რაღაც განსაკუთრებულითქო რა ვიცი აბა ისეთს ვერაპერს ვერ ვიხსენებ, რომ ვითხრათ კონკრეტული ყოველ შემთხვევაში.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – მოსამართლე)

„უნდა მოგახსენოთ, რომ 2012 წლის არჩევნების შემდეგ სიტუაცია არსებითად არ შეცვლილა.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – პროკურორი)

უფრო მეტად დადებითად არიან განწყობილი სასამართლო და ძალოვანი სტრუქტურების წარმომადგენლები, ვიდრე სხვა სამინისტროების საჯარო მოხელეები, რომლებიც ნაკლებად გრძნობენ რაიმე მნიშვნელოვან პოზიტიურ ცვლილებებს და თვითონ ცვლილებების დასახელებაში ყველაზე დიდ კმაყოფილებას სასამართლო სისტემაში არსებული ცვლილებებით გამოხატავენ.

სასამართლო სისტემასთან დაკავშირებით პოზიტიური ცვლილებები შემდეგი მიმართულებებით აღინიშნა: სასამართლოს მეტი დამოუკიდებლობა; სისხლის სამართალში პროკურატურის და პროკურორის ზედმეტად დიდი უფლებამოსილებების შეზღუდვა და ადვოკატების პოზიციის მეტი გათვალისწინება; გაჩნდა იმედი, რომ სასამართლო მეტად ობიექტური იქნება. პრობლემად მაინც რჩება სასამართლოზე ზეწოლის ფაქტი, რომელსაც რესპონდენტების აზრით ყოფილი ხელისუფლება ახორციელებს, რადგანაც პრეზიდენტს მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ბერკეტები აქვს სასამართლოზე ზეწოლისათვის.

*„სასამართლო მაინც ვატყობთ, რომ ასრულებს და ასრულებდა და ასრულებს ძველი ხელისუფლების დავალებას. ალბათ ამჟამადაც ზოგი მოსამართლეები ასრულებენ ძველი ხელისუფლების დავალებას, ვინაიდან პრეზიდენტი ჯერ არის დანიშნული და მას ყოველთვის შეუძლია მათი გათავისუფლება, მაინც სასამართლოც გამოსწორდა. უფრო შედარებით დამოუკიდებელ გადაწყვეტილებებს იღებენ, მაგრამ აქედან 50% ჩანს, რომ არის მაინც ვილაცისგან მიღებული გადაწყვეტილებები.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – პროკურორი)*

*„მოსამართლე არის პარტიული იმით განწყობილი, მიკერძოებული და ეს რა თქმა უნდა არ არის კარგი. მე ვეთანხმები, რომ სასამართლო რეფორმა არის კიდევ ხელახლა ჩასატარებელი და შესაცვლელია ბევრი რამ. მოსამართლეებზე როგორ ვითხრათ, პიროვნულად მოსამართლეები ძალიან განათლებული ადამიანები არიან, კარგი ადამიანები არიან პიროვნულად, მაგრამ ჩანს, რომ აქვთ ზეწოლა, აი შენ თუ ამას არ გააკეთებ...“*



კონტროლდება არა ხელისუფლების მხრიდან, არამედ ყოფილი ხელისუფლების მხრიდან. ეს არის ძალიან ცუდი.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – ადვოკატი)

„ძალიან ბევრი გამამართლებელი განაჩენები დგებოდა ვარდების რევოლუციამდე, ძალიან ბევრი გამამართლებელი, მახსოვს ეს ძალიან კარგად, და ამბობდნენ რომ განსაკუთრებით ბოლო წლებში, ალბათ 2000 წლიდან თითქოსდა სასამართლო იყო დამოუკიდებელი. თუმცა იმ პერიოდშიც არის, სასამართლოს აქვს გადაწყვეტილებები მიღებული, ისეთი რომელიც იყო სახელმწიფოს დაკვეთა. ამას ვერასოდეს ვერ გაეცევა სასამართლო, ეს იქნება, ასე ვთქვათ, სასამართლო უნდა იყოს აბსოლუტურად დამოუკიდებელი, შეუძლებელი იქნება ეს რომ მთლიანად განთავისუფლდეს სასამართლო, სასამართლოც ხომ სახელმწიფოა. შეიძლება პირდაპირი მითითება არ მისცეს, თუმცა შინაგანი ცენზორი ყოველთვის ექნება, იმიტომ რომ სასამართლომაც სახელმწიფოს ინტერესი უნდა დაიცვას, მე არ ვარ იმ ილუზიებში, რომ აბსოლუტურად დამოუკიდებლად მიიღებენ გადაწყვეტილებებს სასამართლოში, თან საქართველოში. ყველა ვილაცის ბიძაშვილია, ვილაცის მეზობელია, ნათესავია.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – ადვოკატი)

არცერთი რესპონდენტი არ აღნიშნავს ცვლილებას უარყოფითისაკენ, თუმცა აღნიშნავენ საჯარო სამსახურის სტაბილურობის და პარტიული ნიშნით კადრების მიმართ მიდგომის მანკიერი პრაქტიკის კვლავ შენარჩუნების პრობლემას.

## 12. კადრების შერჩევის და კარიერული წინსვლის კრიტერიუმები

საჯარო სამსახურის მოწყობის ოპტიმალური მოდელი და საკადრო პოლიტიკა განსაზღვრავს მის შეუფერხებელ და ეფექტურ მუშაობას. გამომდინარე აქედან, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მოხელეთა შერჩევის მკაფიოდ ჩამოყალიბებულ ფორმალურ კრიტერიუმებს და თანამდებობრივი წინსვლის საშუალებების ფორმალიზებულ, მოქნილ სისტემას. მერიტოკრატიულ პრინციპებზე ორიენტირებული მოხელეთა შერჩევის და კარიერული წინსვლის კრიტერიუმების მკაფიოდ ფორმალიზება და პრაქტიკაში დანერგვა განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის სტრუქტურის ღიაობას და ეფექტურ ფუნქციონირებას.

საქართველოში საჯარო სამსახურის ადამიანური რესურსების მართვა ძირითადად დეცენტრალიზებულია. თითოეული უწყება დამოუკიდებლად ახორციელებს კადრების შერჩევას და ნებისმიერ სხვა საქმიანობას, რაც ადამიანური რესურსების მართვას უკავშირდება. ცენტრალიზებულია მხოლოდ საჯარო სამსახურში კონკურსის გამოცხადების წესები, რომელსაც ზედამხედველობას უწევს საჯარო სამსახურის ბიურო.

რაც შეეხება საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს, საჯარო სამსახურის ბიუროს მონაცემით, ისინი ინდივიდუალურად განისაზღვრება თითოეული პოზიციისთვის თითოეული დეპარტამენტის მიერ. რაიმე ზოგადი ჩარჩო, ან სტანდარტი, თუ რა უნარებს უნდა ფლობდეს საჯარო სამსახურში ამა თუ იმ პოზიციაზე დასაქმებული პირი, არ არის შემუშავებული.

კვლევის თანახმად სასამართლოებში, როგორც მოსამართლეთა, ასევე, საჯარო მოხელეთა შერჩევა კონკურსების საფუძველზე ხდება.

*„მე დავინიშნე კონკურსის წესით, როგორც ყველა მოსამართლე ინიშნება. ჩავაბარე, შემდეგ კონკურსი გამოცხადდა, მივიღე ამ კონკურსში მონაწილეობა, გავიმარჯვე და დავი-*

ნიშნე. იურისტის კვალიფიკაციაა საჭირო, მე იურისტი გახლავართ.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – მოსამართლე)

„როგორც ყოველთვის ახლა, კონკურსის სახით ინიშნება საერთოდ კონკურსის სახით ინიშნება. მეც ესე დავინიშნე, მესამეჯერ მომიწია გასვლამ და მესამედ დამდეს პატივი, გამიმართლა ასეც შეიძლება ითქვას და დამნიშნეს. დაფასდა ჩემი შრომა და ნუ ცოდნაც რა თქმა უნდა. რომ ვთქვა რომ ცოდნა არ ფასდება ნამდვილად, ცოდნა ნამდვილად ფასდება. ახლა კადრების შერჩევაც ხდება თავისთავად კონკურსის სახით და თავისთავად ახლა იუსტიციის საბჭოს უმაღლესი საბჭო გვაკომპლექტებს ფაქიურად და შიგნითაც კომპლექტდება ამ მხრივ რა კონკურსის მიხედვით ხდება ფაქტიურად.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – მოსამართლე)

„სასამართლოში კადრების შერჩევაზე კონტროლი ზუსტად მე ვერ გეტყვით ეს აპარატის თანამშრომლებს ეხებათ, მაგრამ როგორც საჯარო მოხელეები ისინი გადიან ჩვეულებრივ კონკურსს და საკონკურსო ადგილები არის ჩვეულებრივი წესით ალბათ აქ, მე აპელაციაში განხდით, აპელაციის მოსამართლე ვიყავი და იქ მოსამართლეებისაგან ასევე აპარატის ხელმძღვანელებისგან იქმნებოდა კომისია, ერთი 10 კაცის შემადგენლობით და ისინი იღებდნენ გადაწყვეტილებას. ახლა მე არ არის დიდი ხანი რაც აქა ვარ და არ ვიცი ზუსტად როგორ ხდება აქ შერჩევა, მაგრამ ალბათ იმ კანონს არ დაარღვევენ რომელიც საჯარო მოხელეს საჯარო კონკურსის ვთქვათ წესით მიღებას უზრუნველყოფს.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – მოსამართლე)

საჯარო სამსახურში თანამედროვე მფარველობის ფორმა ვლინდება **სარეკომენდაციო პრაქტიკაში**. ეს პრაქტიკა დადებითად ფასდება, რადგან მიიჩნევა, რომ რეკომენდატორი არ გამოთქვამს არაობიექტურ შეფასებას. სამინისტროებში ჩატარებული ინტერვიუების შედეგები ავლენს გამოკითხული რესპონდენტების

უმეტესობის „რეკომენდაციების“ საფუძველზე დაკავებულ პოზიციებზე დაინიშნვის პრაქტიკას. მართალია, იმ მოხელეთა აბსოლუტური უმრავლესობა, ვინც არ აღნიშნავს, რომ უბრალოდ არ იცის როგორ ხდება კადრების შერჩევა, სამსახურში მიღების საფუძველად მიუთითებს კონკურსს, მაგრამ ძირითადად, ამავე დროს, ხაზს უსვამს კონკურსებზეც და გასაუბრებებზეც პრიორიტეტის მინიჭებას პირისათვის, რომელსაც აქვს „რეკომენდაცია“, რაც ხაზს უსვამს მის სანდოობას.

*„ხო, ნუ მაშინ მჭირდებოდა სამუშაო, გამიწია ჩვენს სისტემაში ხდება აუცილებლად უნდა გყავდეს რეკომენდატორი, რეკომენდაცია გამიწია ახლობელმა. მივედი, გავიარე გასაუბრებები, ყველაფერი, რაც თან ახლავს. ყველაფერი დადებითად წარმართა ასე ვთქვათ და ასე დავინიშნე.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)*

*„სიმართლე ვითხრათ, კადრების შერჩევის საქმეში მე ცოტა ნაკლებად ვარ ჩახედული. შეიძლება რეკომენდაციის სახით, ჩვენ ასე თუ ისე პატარა ქვეყანა ვართ და ასე თუ ისე და გვაქვს ურთიერთობები და ვგებულობთ კონკრეტული თანამშრომელი რამდენად საქმიანია, რამდენად მიზანშეწონილია მისი მიღება და ცალკეულ სამსახურში და არის რეკომენდაციის საკითხი, როცა შეიძლება რეკომენდაცია გაუწიოთ ერთ კონკრეტულ პირს. მაგრამ, ისე გლობალურად კადრების შერჩევის საკითხში მე ჩახედული არ ვარ და ვერ გავცემთ პასუხს.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)*

სტაბილური სახელმწიფოს საფუძველს საჯარო სამსახურის სტაბილურობა წარმოადგენს, რომელიც გარანტირებული უნდა იყოს ხელისუფლების ცვლილების მიუხედავად. აღნიშნული კონცეფცია უპირველეს ყოვლისა გულისხმობს, რომ ხელისუფლების ცვლა არ უნდა იწვევდეს საკადრო პოლიტიკის ხელახალი გადახედვის აუცილებლობას, იმ სამართლებრივი გარანტიების ფარგლებს მიღმა გასვლას, რომელიც უკვე ჩამოყალიბებულია

სახელმწიფოში. საქართველოში ამ საკითხთან მიმართებაში პრობლემების არსებობას ყოველთვის ხაზს უსვამდნენ სხვადასხვა არასახელისუფლებო ჯგუფები და ამას საჯარო ინსტიტუტების სხვადასხვა კვლევებიც ადასტურებს [იხ. მაგალითად: ჩარკვიანი, ჭელიძე 2012]. დისკურსის მთავარი არსი გამოიხატება შემდეგი სახის მტკიცებაში: „დღევანდელ ვითარებაში სამსახურიდან გათავისუფლება ერთი ადამიანის ნებაზე ანუ უწყების ხელმძღვანელზე დამოკიდებული“. დასაქმების არასტაბილურობის განცდა საჯარო სამსახურში იწვევს თანამშრომლებში მუდმივი დაძაბულობისა და დაუცველობის შეგრძნებას, რაც განპირობებულია ხელმძღვანელობის ხშირი ცვლითა და ახალი ხელმძღვანელის მიერ კადრების სუბიექტური დაკომპლექტებით, რაც სხვადასხვა საფუძვლებით შეიძლება იყოს განპირობებული, მათ შორისაა პირადი ნაცნობობა და კერძო ინტერესები ან პოლიტიკური გუნდისადმი ლოიალობა. თანამედროვე პირობებში საჯარო მოხელეები ხედავენ ამ ტენდენციების შენარჩუნების ნიშნებს და საშიშროებას. რესპონდენტები მიუთითებენ ხელმძღვანელების ცვლილებასთან ერთად კადრების ცვლის თანმდევ პროცესზე:

*„საკადრო ცვლილებები დაიწყო. სამწუხაროდ ჩვენს ქვეყანაში, როცა იცვლება მინისტრი, მერე მოადგილეები, მერე განყოფილებების თანამშრომლები. ადრე, აი ეგ იყო განსხვავება 96 წელს, რომ მინისტრი, რომ შეიცვლებოდა ჩვეულებრივ თანამშრომლებს ნაკლებად ეხებოდნენ და ახლა ყველას ეხებიან უკვე. იმისიანი, ამისიანი. ძალიან ცუდი სიტუაცია შეიქმნა პოლიტიკური დაპირისპირებების მხრიდან: ეს ნაციონალების წარმომადგენელია, ის „ოცნების“ წარმომადგენელია და უკვე დანიშვნები ხდება და გათავისუფლებები აი ამ კუთხით. ამჟამად „ოცნების“ ხალხს ენიჭება უპირატესობა.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)*

*„როგორც წესი არის ასე, რომ მოდის უფროსი, სიტყვაზე დანაყოფში მიდის უფროსი, იმ დანაყოფში ვინც არის, უფროსი ხომ იცვლება, მოადგილე ეცვლება, თანამშრომლები ეცვლება.“*

*ის მიდის, სხვა თავისი კადრი მიჰყავს, სხვა მიდის იმას თავისი მიჰყავს და ვილაცა ხომ უნდა წავიდეს, ერთმანეთს ხომ არ დააჯდებიან, სკამებზე ხო? თანამდებობებზე და ამიტომ ვილაცა შეიძლება ვინც საქმე იცის და ვინც თავისი საქმის პროფესიონალია, ის დარჩეს სამსახურის მიღმა.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)*

ჩვენს მიერ გასულ წლებში განხორციელებული კვლევები [იხ. ჩარკვიანი, 2006; და ჩარკვიანი, ჭელიძე, 2012] აჩვენებდა, რომ სამსახურში მიღების და კარიერული წინსვლის განმსაზღვრელი ფაქტორი იყო ხელმძღვანელობისადმი ლოიალობა და ერთგულების გამოხატვა, რაც ვლინდება მისი ნებისმიერი ნაბიჯის გამართლებასა და მხარდაჭერაში. ერთგულება იყო ნდობის განმსაზღვრელი ფაქტორი. „ვარდების რევოლუციის“ შემდგომ ნდობის მოპოვების კრიტერიუმი დიდწილად განპირობებული იყო რევოლუციაში შეტანილი წვლილითა და პარტიული კუთვნილებით. საინტერესო და ნიშანდობლივი ამ დამოკიდებულებაში ის იყო, რომ „შეტანილი წვლილი“ არ იყო ლატენტური ღირებულება, არამედ აშკარად დეკლარირებული, როგორც ხელისუფლების მიერ, ისე ზოგიერთი ოპოზიციური პარტიის მხრიდან. „ვარდების რევოლუციის“ შემდგომ სახელმწიფოს მიმართ როგორც პრესაში, ასევე არასამთავრობო ორგანიზაციების შეფასებებში, ხშირად გამოითქმებოდა ბრალდება რომ, „თანამდებობაზე დანიშვნის საშუალება ნათესაობა, მეგობრობა, გუნდელობა, რევოლუციონერობა და ორმოც წლამდე ასაკი გახდა.“

*„ნაცნობობით ყოველთვის ხდებოდა და ალბათ ხდება, კი. არ მაქვს მე ამის უფლება, რომ კონკრეტული მაგალითები დავასახელო, მაგრამ აღვნიშნავ, რომ, როცა რეკომენდაციაზე პარტიული ნიშნით წამოვიდა თანამდებობებზე დანიშვნებიც, პარტიული ნიშნით წამოვიდა სამსახურიდან გაშვებები და დათხოვნები.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)*

თანამედროვე პირობებში აშკარაა კადრების წინა მმართველი პარტიის „ნაციონალური მოძრაობის“ და ეხლანდელი მმართველი

პარტიის „ქართული ოცნების“ მომხრეებად დაყოფის ტენდენცია. საჯარო მოხელეები თვლიან, რომ კადრების ცვლილების და კარიერული წინსვლის წამყვანი კრიტერიუმი სწორედ ეს დაყოფაა.

*„კარიერულ წინსვლას ახდენენ, სიტყვაზე, როცა თავდაუზოგავად შრომობ და შენს საქმიანობას პირნათლად ასრულებ, ამ შემთხვევაში, კარიერული წინსვლა ხდება შენი ხელმძღვანელის ახლობლობით, უფროსის ან ვინმეს ახლობლობით, მისი სანდოობით. სანდოა, ერთგულია და შეიძლება რომელიმე თანამშრომელი, რომელიც უფრო მეტად იმსახურებდეს დაწინაურებას, არ დაწინაურდეს და დაწინაურდეს ამ ახლობლობით, ნაცნობობით მოსული კადრი.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)*

*„ახალი მთავრობის ფავორიტები არიან. ახლა მე ვერ ვიტყვი, რამდენი საიდან არის, ოცნებიდან არის თუ ნაციონალებიდან, მეცინება უკვე ამ ტერმინებს რომ ვახსენებ, იმიტომ რომ ეს არანაირ კავშირში არ უნდა იყოს სამსახურთან, მაგრამ სამწუხაროდ ხდება ეს.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)*

*„ეს ჩვენი სამინისტროს პრობლემა არაა, ჩემი აზრით. ეს არის ყველა სახელმწიფო დაწესებულების პრობლემა. იქიდან გამომდინარე, რომ ბოლო წლებში განვითარებულმა მოვლენებმა, პოლიტიკურად დაძაბულმა სიტუაციებმა გამოიწვია ეს ყველაფერი. საზოგადოება გაიყო ორ ნაწილად, თითქოს ერთმანეთის მტრები იყვნენ. და აი ამ ნიშნით ხდება ადამიანების დასაქმება, დაწინაურება, ეს ძალიან ცუდია. რომ პროფესიონალი შერაცხული იყოს სხვა პოლიტიკური გუნდის წარმომადგენლად. იმ პერიოდში მოუწია მას მუშაობა, იმას არ ნიშნავს, რომ თანამშრომელი იმათიანია. მინისტრიც აცხადებდა, რომ დეპოლიტიზებული უნდა იყოს სამინისტრო და ეს ჯერ-ჯერობით ჩემი აზრით, მხოლოდ სიტყვებია. იმიტომ რომ მართლა უნდა იყოს დეპოლიტიზირებული და სამინისტროს თანამშრომელთან არანაირი შეხება არ უნდა ჰქონდეს პოლიტიკას.“*

ის უნდა ასრულებდეს თავის დავალებებს, თავის მოწოდებას და თავის საქმიანობას და პოლიტიკასთან მას შეხება არ უნდა ჰქონდეს. რეორგანიზაციასთან დაკავშირებით რა თქმა უნდა, იყო ძალიან ბევრი კარგი კადრი, რომელიც გასული წლების განმავლობაში მუშაობდა და ეს ჩამოყალიბებული კადრები იყვნენ, გამოცდილები და პროფესიონალები იყვნენ, მაგრამ იქიდან გამომდინარე, რომ „სხვა გუნდთან მუშაობდნენ“, ასე ვთქვათ ბრჭყალებში, ისინი განთავისუფლებული იყვნენ. ესენი ახლა, სანამ ახლები მოვიდნენ, ვინც მოვიდა ახალი, სანამ ისინი გაიზრდებიან და სანამ ისინი დაპროფესიონალდებიან ამას პერიოდი სჭირდება ნამდვილად.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)

შესაბამისად რესპონდენტების შეფასებით საკმაოდ ხშირია უკანონო გათავისუფლებები, რაც მათი აზრით იმიტი არის გამოწვეული, რომ წინა მთავრობის პერიოდში მოღვაწეობის გამო ისინი წინა მმართველი პარტიისადმი „ლოიალურებად“ განიხილებიან.

„მათი აზრით, არ ხდება უკანონო გათავისუფლება, მაგრამ თანამშრომლებმა თვითონ იციან. უკანონოა, შენი ნებით რომ დაგაწერინებენ პატაკს, რომ თითქოს შენ გინდა, რომ წახვიდე სამსახურიდან, ეს ჩემთვის მაგალითად უკანონოაა. მსგავს სიტუაციაში აღმოვჩნდი, ცოტა ხნის წინ. კვირა დღეს, სამსახურში გიბარებენ, გვონია, რომ გაქვს საქმე და მაგისტრის გიბარებენ, არ არის გამორიცხული და ვთხოვენ, რომ თანამშრომლების რაღაც რაოდენობას, ზემდგომ ხელმძღვანელებს ასე ვთქვათ, დაწერეთ პატაკი სამსახურიდან წასვლის, ანუ ოფიციალური ურთიერთობის, ხანგრძლივი ურთიერთობის შეჩერების თაობაზე, ანუ ასე ვთქვათ, ე.წ. კადრების განკარგულებაში აყვანის თაობაზე. დაწერეთ პატაკი და წამოვედით, წამოვედით ჩვენი სურვილით. აი, ეგაა არ დაწერ, როგორ შემოვიტრიალდება, მერე კაცმა არ იცის. ნაწილი დააკმაყოფილეს მაშინვე. ნაწილი ასეთ სიტუაციაში ვართ, რომ ჯერ არ ვიცით, რა იქნება და როგორ იქნება. იქიდან ნაწილი დატო-



ვეს, ნაწილი არ დატოვეს. ყოველშემთხვევაში, რა თქმა უნდა, ეს არ ნიშნავს სამსახურიდან დათხოვნას, მაგრამ ხარ გაურკვევლობაში. გინდა შიში დაუძახეთ ამას და გინდა არ ვიცი, რაღაც გაურკვევლობა. გვეუბნებიან, რომ შენი უშუალო უფროსი, როდესაც წერს, შენ არ დაწერ? არ დავეწერ, უკვე მერე არ იცი, იმიტომ რომ, ზოგადად მოარული ხმა ესეთია, რომ არ დაწერ, უარესს გაგიკეთებენ, თუ არ დაწერ. უარესი უკვე რას ნიშნავს, არ ვიცი. და ამაზე უარესი, სამსახურს რომ კარგავ, ამაზე უარესი მერე რა იქნება, თუმცა არსებობს უარესებიც.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)

ასევე კვლევაში დაფიქსირდა მოსაზრებაც, რომ პოლიტიკური ნიშნით კადრების მიმართ მიდგომის თვალსაზრისითაც, ადგილი აქვს სიტუაციის გაუმჯობესებას 2012 წლის არჩევნების შემდეგ. თუმცა, ეს მოლოდინი უფრო ვარაუდია და არა კონკრეტული ფაქტებით გამყარებული დასკვნა.

„რაღაც სამართლიანობა აღსდგა ამ კუთხით. მაშინ კითხვებს უსვამდნენ ისეთს, ვინც პოლიტიკურადაც არ მოეწონებოდათ იმასაც იკვლევდნენ, ვინ იყო, რა იყო და პოლიტიკური ნიშნითაც განკარგავდნენ ამ პროცესს. ხოდა კადრების შერჩევის მეთოდი არის სწორი, მაგრამ თვითონ არაჯანსაღი სიტუაცია იყო და ახლა, ამ პერიოდში როგორ ხდება არ ვიცი, ჯერ არ ჩატარებულა.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი – სამინისტრო)

პრეტენზიები კადრების შერჩევისას და კარიერული წინსვლისას პოლიტიკური ნიშნით დისკრიმინაციის საფუძველზე ძირითადად სამინისტროების წარმომადგენლების მიერ ცხადდება (განსაკუთრებით ამ ფაქტზე შინაგან საქმეთა სამინისტროს საჯარო მოხელეებთან საუბრისას გაესვა ხაზი), რადგან საკადრო ცვლილებები სასამართლო უწყებებს ნაკლებად შეეხო.

## დასკვნა

საქართველოში ძალაუფლების განაწილების პრინციპის პრაქტიკაში განხორციელება საკმაოდ დიდ სირთულეებს აწყდება, რაც გარკვეულწილად აიხსნება ტოტალიტარული მმართველობის ხანგრძლივი პერიოდით. საქართველოს არ ქონდა ძალაუფლების დანაწილების გამოცდილება, ჯერ კიდევ არსებობს ერთმმართველობის ტენდენციები. პოსტსაბჭოთა, ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფ საქართველოში „ახალი სახელმწიფო მართვა“ [Greenwood, Wilson, 2002 etc.] დგას გამოწვევის წინაშე – გარდაიქმნას ჯანსაღ კონტროლისა და ბალანსის პრინციპებზე დაფუძნებულ სისტემად ან მოძებნოს ფუნქციონირების ალტერნატიული მექანიზმები, რომლებიც შეაფერხებენ მის, როგორც ღია, დემოკრატიულ სისტემად ჩამოყალიბებას.

საქართველო 20 წლის განმავლობაში რჩება ავტორიტარულ და დემოკრატიულ რეჟიმებს შორის – სტაბილური ჰიბრიდული პოლიტიკური რეჟიმის ქვეყანად. 2003 წლის „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ არაერთი რეფორმა გატარდა, რომელთა მიზანი სახელმწიფო შესაძლებლობების გაძლიერება იყო; ცვლილებები, რომლებსაც ადგილი ქონდათ საქართველოს პოლიტიკურ სისტემის სხვადასხვა ასპექტებში აჩვენებს, რომ ქვეყნის პოლიტიკური სისტემის ფოკუსირება ერთ-განზომილებიან სპექტრზე დემოკრატია-ავტორიტარიზმი არ არის საკმარისი სახელმწიფოს მოქმედების ახსნისათვის. ბევრი გადაწყვეტილება მიღებული საქართველოში ვარდების რევოლუციის შემდგომ პლურალისტურ საზოგადოებაში აღკვეთილი იქნებოდა. მართალია, რეფორმებმა შეამცირეს კორუფცია და შექმნეს ისეთი სახელმწიფოს მშენებლობის შესაძლებლობა, რომელიც აწარმოებს საბაზისო საქონელს და მომსახურებას, მაგრამ პოლიტიკური სისტემის პლურალიზმის და დამოუკიდებელი სამართლებრივი სისტემის ფორმირების მხრივ ცვლილებები ნაკლებად შედეგიანი იყო. ამ პერიოდის განმავლობაში ადგილი ქონდა საპრეზიდენტო უფლებამოსილების გაძლიერებას და საპარლამენტო უფლებამოსილებების შესუსტებას. ხოლო სასამართლო დამოუკი-

დელობა საკმაოდ შეზღუდულია. მიუხედავად იმისა, რომ, გარკვეულ სფეროებში პოზიტიური განვითარებები შეინიშნება, დემოკრატიზაციის მიმართულებით წინსვლა ქვეყანაში საგრძნობი არ არის. სიტუაცია შეიძლება შეიცვალოს 2013 წლის შემდეგ საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით, რომელიც ითვალისწინებს პარლამენტსა და პრეზიდენტს შორის უფრო დაბალანსებულ ხელისუფლების დანაწილებას, ასევე 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგები მნიშვნელოვან გავლენას მოახდენენ ქვეყანაში ძალაუფლების დანაწილების პრაქტიკაზე.

**SEPARATION OF POWERS AND  
'CHECK AND BALANCE'  
PRINCIPLES IN GEORGIA**



## 1. INTRODUCTION

In the transforming post-Soviet Georgian society the social-economic, legal and knowledge systems are changing: they are being 'filled in' with new systems and content alien to our experience. It is a transition from a totalitarian society to an open one. This situation, followed by the painful process of changing values, presents an individual with a challenge: to transform and find ways of adapting to the environment.

The work of researchers from post-communist states indicates that in the majority of post-Soviet states, including Georgia, so-called '*hybrid regimes*' are being formed, which are neither fully totalitarian nor fully democratic. The hybrid regimes are referred to in different terms by different authors: 'partial democracies' (Epstein et al.), 'semi consolidated authoritarian regimes' (Freedom House), 'defective democracies' (Croissant and Merkel), 'electoral democracies' (Diamond), 'illiberal democracies' (Zakaria), 'competitive authoritarianisms' (Levitsky and Way), 'semi-authoritarianisms' (Ottaway), and 'electoral authoritarianisms' (Schedler).

It can be assumed that the prospects for democratic development in a country with a hybrid regime are rather vague. In a transitional society, the weakening of various systems is followed by a need to transform and institutionalise social practices and institutions. One of the most important components of democratic transformation is the introduction of effective balancing mechanisms between different branches of state government (Legislative, Executive and Judicial); i.e. the precise definition and identification of the rights, obligations and responsibilities at all levels of government. It is equally important to develop an organised institutional system. The formation of strong Legislative and Judicial branches will provide a framework for the Executive branch, i.e. administration; this will facilitate planned development of democratic processes in the society, enabling it to control and regulate those processes.

As a rule, hybrid regimes cannot create mechanisms able to balance power within the system. According to the concepts of *pluralism* and *polyarchy*, the development of state institutions has crucial importance in

achieving democracy. From this perspective, democracy is not perfect but real. Transformation of the political system – i.e. transition from a hybrid regime to democracy – in the near future entails its popularisation and ‘polyarchy-isation’ [Dahl, 1953]. Western scholars often refer to European and American political systems not as democracies but as polyarchies. ‘Polyarchy’ means pluralism, where the power is not concentrated in the centre. This is a realistic theory of democracy – a ‘*real democracy*’.

In modern theoretical sociology there is consensus on the following: the Executive Branch of government by its nature strives towards independence and freedom from control. This is facilitated by reliance on ‘loyal’ bureaucratic offices created by it. These are responsible for confronting representative bodies in order to retain power by any means or method of violence available to them, e.g. by falsifying information to achieve the desired result, etc.

In a jural state, the mechanisms for operating and managing state/public institutions have a strategic importance for the institutionalisation of state policy and laws. The quality of state machinery and public institutions largely determine the institutional potential of the state. Public service is one of the main elements of state government, as the performance of its internal and external functions depends on how effectively it works. Public services represent an important way to demonstrate the political vision of the government and state regarding its development. They should result in the creation of a ‘common good’ – common game rules and a guarantee of their protection.

According to some experts: *‘Despite the fact that the ‘body’ of democratic government in Georgia developed in the form of state institutions, the way in which state institution regard themselves is still problematic. The shortcoming of the Georgian government system is the unrestricted nature of the Executive branch of government, expressed by a lack of ‘Check and Balance’ in Judicial and Executive institutions.*

Implementation of the main principles of modern democratic distribution of power – a new **Check and Balance** system and **new public management** – is vitally important. In a democratic system this is directly con-

nected with the existence of at least two sufficiently powerful and mutually independent centres. The Judicial branch has substantial powers to supervise the Executive branch of government.

The main aim of the article is to study the theory of the division of power and 'Check and Balance' concept, to describe management strategies within the Judicial and Executive branches of government and to reveal and analyse factors which support or interfere with the formation of a new 'Check and Balance' system of government. Also, the aim of the empirical sociological research is to address the absence of scientific knowledge about one of the most fundamental issues of the transformation process – the functioning of Check and Balance principles in the Court and Judicial system, in public services and the Executive system in post Soviet Georgia. Despite the acuteness of the issue – effective functioning of Check and Balance principles is considered to be one of the most important factors in ensuring independence and impartiality in courts – there is virtually no empirical research being practiced in this field.

Scientific study of separation of powers and Check and Balance principles in Georgia is important for understanding the themes and theories of social changes, law and management in the Georgian sociology. Actualizing sociology of law, management and social changes will provide development of these scientific fields in Georgia. Sociology of social changes, law and management is important not only for the development of sociology as a social science, but the changes that have begun in this field are valuable for interdisciplinary researches. This is an opportunity to consider law and management as an object of research for these disciplines in different perspective. It creates a precondition for the creation of new type of scientific knowledge, which will encourage the specialists working in this field to get involved in debates and exchange ideas.

The results of this research will also be valuable for the state, as they will make information – relevant and topical for the process of reformation of the court system and public services – available for scientific and practical reflection; this will help social researchers and those involved in politics to refine and implement strategies for the courts and public services. The



ძალაუფლების დანაწილება და  
„კონტროლისა და ბალანსის“ პრინციპები საქართველოში

project intends to give practical assistance to Georgian courts and public servants in identifying the problems connected with their professional rights and responsibilities. The data acquired as a result of the research – and its analysis – will help the leadership in courts and public institutions to expose and assess the problems in their management, in order to take practical steps to resolve them later.

## 2. METHODOLOGY OF THE EMPIRICAL SOCIOLOGICAL RESEARCH

A sociological approach to the subject under study involves the analysis of Judicial and Executive systems in the context of the transforming Georgian state and society. In this book the sociological study of the institutionalisation of Check and Balance principles will be based on systemic and situational approaches. Consequently, to enable adequate understanding of the process of transformation of Judicial and Executive branches the *objectives* of our research relate to:

- I. Identification and construction of theoretical models of Check and Balance principles in systems of democratic government found in social sciences;
- II. Understanding and interpretation of Check and Balance principles of democratic government by social actors representing Judicial and Executive institutions;
- III. Empirical identification of actual practices and typical patterns in the application of democratic Check and Balance principles in Judicial and Executive institutions' management systems.

A sociological research methodology has been developed in order to achieve the three main research aims and objectives of this research and for the acquisition of exhaustive/objective information on the subject under study.

The *object of this empirical sociological research* is Judicial and Executive institutions and the public servants employed there, also other social actors participating in the court proceedings.

The sociological research was based mainly on *qualitative research methods*, although a *quantitative research method* also has been employed. The qualitative research method enables in-depth analysis of the subject, which is reflected in making it possible to identify the problem. Qualitative sociological research involves working with a small group of people. Its conclusions are connected with studying the problem from 'inside' and attempting to find possible solutions to the problem. By contrast,

interpretation of quantitative research data describes the present situation, outlining the main issues and problems. It is important to observe the principle of triangulation, which involves the logical use and combination of various quantitative and qualitative research methods in order to ensure the validity of both approaches.

The sociological research was based on several qualitative research methods:

**A. The Analysis of Theories.** To achieve the first objective a theoretical study has been undertaken. We have studied not only the main concepts (control, balance etc.) but also different experiences and cases worldwide. With regards to the essence and mechanisms of Check and Balance theories, we explored the role of these principles in the process of democratisation, and studied research covering the experience of countries where these principles function effectively, theories describing risks of ignoring these principles and models of their distorted development. The experience of post-communist countries has also been studied: on the one hand, there are cases like Belarus, in whose government Check and Balance principles characteristic of democracies are weak; on the other hand, there are countries like Lithuania, Latvia or Estonia which have proved successful in building them. There also is another case – Ukraine, which is in the process of transition resembling that of Georgia. We compared these countries to Georgia and looked at the similarities and differences in their experiences. the analysis of theories covers following issues: 1. The process of democratisation in ‘hybrid regimes’; 2. Check and Balance systems; 3. A new public management concept; 4. Analysis of state government and jural state theories; 5. A comparative study of the experiences of other countries.

**B. Analysis of Documents.** Also in order to achieve the first objective analysis of documents was carried out, that involves the study of any relevant written sources. We collected all available data about this issue in Georgia: results of research, articles and other publications since 2003; the identification of all existing Governmental, non-Governmental and public

databases; the availability of public information in offices of Executive and Judicial government branches, its transparency, statistics of issue (quality, terms, reliability); most recent changes in legislation with regards to public services, etc. In the process of research we identified and analysed the results of empirical research on the process of democratisation and the reform of the legal system in Georgia, namely: The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy (2010); Freedom House Nations in Transit Ratings and Averaged Scores (2011); The World Bank's World Development Indicators (1999-2011); Global Integrity Indicators, the Grand Corruption Watch List (2009); Transparency International Georgia, Corruption Perceptions Index (2011). Apart from this we will analyse research by international organisations into reforms of government systems in Georgia: The National Democratic Institute (NDI); International Republican Institute (IRI); the Caucasus Research Resource Centres (CRRC) etc. With regard to articles, many have been published on this subject recently in the media. These articles show the opinions and observations of certain experts. They can be used as additional guides for our research. Most of this data is available either online or in libraries.

According to this method, the main difficulties connected with the topic were revealed, the research subject was determined more precisely and the questions for the questionnaire-guide – the instrument used during our in-depth interviews – were selected.

**C. Qualitative Research Using the Interview Method.** The second objective has been achieved through an in-depth interview method.

*In-depth interviews* involved one-on-one conversations with respondents (face-to-face interviews), which were carried out according to a strategy using methods that encourage lengthy, meaningful, answers to the proposed questions. They gathered respondents' evaluations of, and ideas about, specific situations and events, the reasons for their occurrence and the subsequent consequences resulting from these occurrences. Apart from the general topic of conversation, the in-depth interviews included a spe-

cific selection of questions to be answered. The wording and specificity of the questions, topic development, conversation length, question development and logistical structure depended on the interviewer.

Special attention has been paid to the identification of discourses about Check and Balance principles in democratic management systems by social actors representing Judicial and Executive institutions. Specifically have been focusing on measuring such indicators as: whether the Judicial branch of government has rights enabling it to supervise the Executive branch; what the rights are and how effective they are; how interested the Executive branch is in developing an effective Check and Balance system and how involved it is in the process; how the Public sector workers describe the model of Check and Balance between Judicial and Executive branches, and how these perceptions affect their actions in practice; evaluation of the effectiveness of internal audit systems in public institutions and ministries; what legal norms, aimed at ensuring the independence of Courts, function in Georgia.

The sample involved 20 respondents. The interviews were conducted in the following groups:

- Managers and rank-and-file employees of ministries;
- Court workers and other social actors participating in the court proceedings (Judges; Lawyers; Prosecutors, etc.)

This model of *selection for qualitative sociological research* enabled us to determine the situation connected with the subject under study in different public institutions. It also made it possible to compare the experiences and discourses of representatives from these two groups.

Different criteria were taken into account while selecting respondents relevant to the aims and objectives of the research: Education, work experience, profession, sex, age, etc.

**Instruments of Empirical Sociological Research** – Instrument of qualitative research, i.e., sociological research questionnaire, was developed within the sociological research. The interviews were based on *un-*

**structured sociological research questionnaire.** This involved a conversation without strict specification regarding the questions, but according to a single plan. Questionnaires was organised thematically and divided into sections relevant for the research.

With the help of the questionnaire-guide, the interviewer attempted to assist the respondents in recollecting their experiences and recounting them in a well-rounded, structured, fashion in order to acquire all the information necessary for the research. The interviewer used the guide minimally to avoid breaking the natural flow of the interview and to prevent the limiting of responses.

Different methods were used in acquiring different types of information when compiling the questionnaire: The questionnaire included open-ended, direct/indirect and control questions. In addition, for a better understanding of the subject under examination, the interviews involved different **projection methodology** (using unfinished sentences, pictures of the career ladder, picturing life strategies, etc.).

**Interview Transcription Disclaimer:** The quoted excerpts from our interviews are translations from Georgian left in their original, unedited state. The use of grammar may not always be correct. Any use of bold text within quotations represents author-added emphasis.

**D. Analysis of Judicial practice.** Within the third goal studied specific legal cases in which the public service or ministry is involved. Decisions by all three levels of the court have been analysed. This enabled us to create general picture of legal practices – how effective is supervision of the Executive branch of government by the Court, i.e. how far are Check and Balance principles observed.

Statistical data on and trends on success or failure of lawsuits by private parties against Public institutions; how impartial are court cases and decisions on crimes committed by officials and public servants while on duty (bribery, taking advantage of one's powers, exceeding one's powers, fraud). Court decisions from 2006-2012 will be analysed.

**Processing and Analysis of Sociological Research Data.** The material acquired through the primary sociological research (documentation sources and interview transcripts) was processed using both quantitative (traditional content analysis) and qualitative (qualitative content analysis, discourse analysis, etc.) approaches. After acquiring the information, it was classified and analysed using the computer program ‘Nvivo’.

The analysis of the sociological research results was based primarily on a descriptive procedure. However, as the grouping of data, data interpretation, conceptualisation, typology, and correlation analysis methods were used as well.

### 3. DEMOCRATISATION PROCESS AND HYBRID REGIMES

According to researchers and experts from post communist countries, Georgian society is in a 'post Soviet' state. The terms 'transitional/transforming society' and 'country of young/beginner democracy' are also used to describe the situation. In a transitional society, the weakening of various systems brings about the necessity to transform and institutionalise social institutions and practices. This process is reflected in all spheres of social life. One of the main parts of the transforming space is state/public institutions, which determine working and living conditions and the ability of the majority of the population to adapt to new conditions.

The question of under what conditions is seceding from a liberal democracy legitimate is still an ongoing debate in political theory literature. In the last two decades many efforts have been undertaken that seek to provide a 'theory of secession' that could be applied to democratic and non-democratic contexts. The main problem in the study of regime transformations, transitions from an authoritarian or totalitarian regime to a democratic political system i.e. the process of democratisation, is a lack of widely accepted scientific theory, which would be able to study the basic concepts and principles of the subject. Since 60s such attempts have been represented in General Theory of Democracy developed by R. Dahl, S. Huntington, D. Rostow, J. Linz and others. In the framework of Liberal views the political development was considered as global process of transition to the forms of social and political organization, which had been developed in the Western world through XIX-XX centuries [Чайко, 2013]. As the political scene was affected by regional and global processes, in 80s the new theoretical approach – the transitology appeared. In wide sense transitology studies the process of change from one political regime to another, but mainly in the political and social theory it is used to describe the transition from authoritarian and totalitarian regimes to democratic ones. The transitology tries to explain processes of democratization in a variety of contexts (for example post-communist transitions in Eastern Europe).



The third wave of global democratization, has failed. The post-communist countries have been marked by the proliferation of hybrid political regimes, rather than stable liberal democracies. The work of researchers from post-communist states indicates that in the majority of post-Soviet states, including Georgia, so-called *‘hybrid regimes’* are being formed, which are neither fully totalitarian nor fully democratic. The hybrid regimes are referred to in different terms by different authors: ‘partial democracies’ (Epstein et al.), ‘semi consolidated authoritarian regimes’ (Freedom House), ‘defective democracies’ (Croissant and Merkel), ‘electoral democracies’ (Diamond), ‘illiberal democracies’ (Zakaria), “competitive authoritarianisms’ (Levitsky and Way), ‘semi-authoritarianisms’ (Ottaway), and ‘electoral authoritarianisms’ (Schedler).

According to a well-known analyst Farid Zakaria, in more and more countries in the world *‘democratically elected regimes... ignore the boundaries of their constitutional power and deprive their citizens of their basic rights and liberties’* [Zakaria, 2000]. Generally elected, popular leaders do not hesitate to avoid parliamentary and constitutional frameworks and rule the country using presidential decrees, to use government machinery against the opposition and the free press, and to infringe constitutional human rights. This is the case in many countries in Latin America as well as in the former Soviet republics. Regular general elections in these countries do not guarantee supremacy of law, restriction of corruption and good leadership within constitutional limits. Georgia should be considered as one of these countries. All this limits the independence of state institutions and puts them under the influence of government authorities. The problem is especially acute with regards to the independence of the courts of law.

The problem is to establish the criteria of democracy, to measure the degree of democratisation, and to separate democracies from non-democracies. Various operational measures of democracy have been formulated and used in empirical studies. The following are some examples. Robert A. Dahl (1971) in his book *‘Polyarchy’* singles out two empirical ‘aspects’ of existing contemporary democracies – i.e., the possibility of participation and contestation on the part of the population – to measure the actual levels of ‘democ-

ratization' of political communities. In Dahl's remark, *'Polyarchies, then, may be thought of as relatively (but incompletely) democratized regimes, or, to put it in another way, polyarchies are regimes that have been substantially popularized and liberalized, that is, highly inclusive and extensively open to public contestation'* [Dahl, 2005]. In a wide sense polyarchy is a political system in which power is dispersed. According to Dahl a polyarchy is a state that has certain procedures that are necessary conditions for following the democratic principle. As a political system evolves into something that allows for political opposition, rivalry or competition, polyarchy is to be increasing; likewise, if the number of individuals and pressure groups to join institutionalized political games is growing within a given society, then 'polyarchisation' is assumed to be taking place. It is besides taken for granted that designing and developing a broad and plural system of political contestation is by no means equivalent to delivering full democratisation to whatever society.

One attempt to grasp the increasingly widening and blurred area between democracy and autocracy has been put forward by **Wolfgang Merkel** and **Aurel Croissant** [Merkel, 1999, 2003, and 2010]. They use the term 'Defective Democracies'. According to Merkel today, the formerly Soviet-dominated area is comprised of 29 states and only eight out of the 29 states can be considered consolidated liberal democracies today, namely the Czech Republic, Estonia, Lithuania, Latvia, Hungary, Poland, Slovenia, Croatia and Slovakia [Merkel, 2010]. Others, such as Belarus, Turkmenistan, Uzbekistan and Tajikistan, are classified as authoritarian. According to Merkel's criteria, the remaining 16 states are neither fully authoritarian nor full-fledged democratic regimes, but have to be ranged somewhere in between the two ideal-types. Such a phenomenon is not unusual, though, and can also be observed in other parts of the world. Against this background, **Aurel Croissant** and **Peter Thiery** have described the third wave of democratization as the victory of restrictive and defective but not as the triumph of liberal democracies [Croissant, Thiery, 2000].

Merkel and Croissant come out of R. Dahl's concept 'Poliarchy', but instead of two dimensional schemes Merkel identifies five dimensions of an ideal-type liberal, embedded democracy [Merkel, 2004]:

- *An electoral regime* (A) that is competitive and transparent and allows for the unrestricted access of prospective candidates into public power positions. Elections have to be equal, general, regular, free and fair;
- *Political rights* (B) enabling elections and the pursuit of collective interests by granting citizens the right to freedom of speech and opinion as well as the right to association and demonstration;
- *Civil rights* (C) as a cornerstone of the rule of law which contain and limit the exercise of power by the state, be it through independent courts or rights of freedoms against the state;
- *Division of Powers and Horizontal Accountability* (D) which manifests itself in the autonomy and not necessarily full separation of the three branches of power, i.e. the state's executive, legislative and judiciary bodies;
- *The Effective Power to Govern* (E) that is the ability of representatives to govern without restrictions. This refers to so-called 'reserved policy domains' that are influenced by unelected groups such as the military.

The merits of such an approach are to be seen in the possibility to not only *'distinguish between [...] the autocratic and democratic, but also the defective and the liberal-constitutional democracies'* [Merkel, 1999].

Merkel provides a typology of defective democracies. For most scholars, the key distinguishing feature between democracy and autocracy is the electoral regime. The existence of such a regime within a state is hence a necessary precondition for any democracy. Yet, only in case all five regimes are properly established and operate in the absence of obvious flaws one can refer to a state as a liberal democracy. If one or more of these regimes are dysfunctional one talks of a defective democracy. Depending on the specific regime which is not functioning properly, defective democracies can be classified as either exclusive, domain, delegative or illiberal democracies. Mainly can be observed hybrid forms of these subsets of defective democracies.

*Exclusive democracies* are states in which dysfunctions of partial regimes A and/or B can be observed. This does apply, for instance, if parts of

the population are excluded from the election or the freedom of expression or freedom of press are violated. A defect of partial regime C is considered a feature of an illiberal democracy and points to a democratically elected government that is not upholding its respect for fundamental civil and human rights. In case of a violation of partial regime D, the horizontal control of power is not fully established and the power of the executive branch is not kept in check by the legislative branch and the judiciary. Merkel refers to such regimes as delegative democracies. Eventually, a domain democracy represents a political system that lacks an effective partial regime E, i.e. a system that prevents a factual takeover of decision-making power by unelected groups or individuals [Bosold, Achraimer, 2005].

Transition literature stresses the importance of political actors in the transition from authoritarian to democratic regimes. They can be local leaders who change their politics because they understand change is ineluctable, or opposition forces who guide the transition regime. In any case, the role of the local leadership to launch the opening process which is at the basis of liberalization is essential and cannot be underestimated. Democracy has to be practiced by society at large but also a political choice of the political elite.

In order to classify democracies and autocracies, authors use ratings of democracy developed by different research organisations. The Freedom House Comparative Survey of Freedom uses separate scales for political rights and civil liberties. The Freedom House projects-researches on democracy level provide the very interesting datasets for analysis.

## 4. FREEDOM HOUSE DEMOCRACY INDEX

### Freedom in the World

In 1973, Freedom House launched an annual survey of global political rights and civil liberties – *Freedom in the World*. It is one of most popular index for measuring democracy level in the academic and political circles. The ratings of global political rights and civil liberties are based on a scale of 1 to 7, with 1 representing the highest level and 7 the lowest and classification of countries by status as ‘Free’ (‘F’ – 1.-2.5), ‘Partly Free’ (‘PF’– 3-5) and ‘Not Free’ (‘NF’ – 5.5-7).

In the table 2 is given the democracy rating in Georgia from 1992 to 2013:

**Table 1 Freedom in the World – Georgia 1992-2013**

	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	
Freedom Status	NF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF	PF
Freedom Rating	5.5	4.5	5	5	4.5	4	3.5	3.5	3.5	4	4	4	4	3.5	3	3	4	4	4	3.5	3.5	3	3
‘PR’ – ‘Political Rights’	6	4	5	5	4	4	3	3	3	4	4	4	4	3	3	3	4	4	4	4	4	3	3
‘CL’ – ‘Civil Liberties’	5	5	5	5	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3	4	4	4	3	3	3	3

Since 1993 Georgia remains among ‘partly free’ countries<sup>21</sup>; **Freedom in the World 2013** examines the political and civil rights in 195 countries and 14 territories around the world. According to the report Georgia’s political rights rating improved **from 4 to 3** in 2012 *‘due to the country’s first peaceful handover of power to an opposition party after parliamentary elec-*

21 Reports (1992-2013) and data may be downloaded from webpage – Freedom House ‘Freedom of the World’, see: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013>. Retrieved 15 September, 2013.

*tions that were judged free and fair by international observers and featured more pluralistic media coverage.'*

*'There were some positive developments in Eurasia. The most notable was in Georgia, which saw an improvement in its political rights rating after the opposition Georgian Dream party won competitive parliamentary elections. The vote led to an orderly and democratic transfer of power, the first in the nation's history, and the campaign featured more pluralistic media,'* is indicated in the report, however, also it says that despite gains Georgia *'finished the year on a less than satisfying note'* after the new government arrested some of the former officials *'prompting claims of a political witch hunt.'* Georgia's rating in civil liberties remained unchanged at 3.

According to Freedom House data in 2013 along with Georgia (3.0) **Partly Free** countries are, for example: Armenia (4.5), Kyrgyzstan (5.0), Moldova (3.0), Turkey (3.5) and Ukraine (3.5), also Abkhazia<sup>22</sup> (4.5); **Free** countries are: Bulgaria (2.0), Czech Republic (1.0), Estonia (1.0), Hungary (1.5), Latvia (2.0), Lithuania (1.0), Poland (1.0), Romania (2.0), Slovakia (1.0), Slovenia (1.0) etc.; And **Not Free** countries are: Azerbaijan (5.5), Belarus (6.5), Kazakhstan (5.5), Russia (5.5), Tajikistan (6.0), Turkmenistan (7.0) and Uzbekistan (7.0), also South Ossetia (6.5).

## Nations in Transit

*Nations in Transit* is Freedom House's another project, the comprehensive, comparative, and multidimensional study of reform in the former Communist states of Europe and Eurasia. *Nations in Transit* tracks the reform record of 29 countries and administrative areas and provides Freedom House's most in-depth data about this region. The ratings are based on a scale of 1 to 7, with 1 representing the highest level of democratic progress and 7 the lowest. An overall democracy score is an average of ratings for separate categories, involving electoral process; civil society, independent

---

22 Note: In previous reports South Ossetia was ranked as 'not free' and Abkhazia as 'partly free'. The report by Freedom House 2013 annual report ranks breakaway South Ossetia and Abkhazia under the category of 'disputed territories.'

media, national and local governance; judiciary and corruption. Nations in Transit project, covers 29 former communist European and Eurasian countries.

According the survey Georgia also remains a partly free, transitional government – hybrid system<sup>23</sup>.

**Table 2 Nations in Transit – Georgia 2002-2013**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Electoral Process	5	5.25	5.25	4.75	4.75	4.5	4.75	5.25	5.25	5	5	4.75
Civil Society	4.00	4.00	4.00	3.50	3.50	3.50	3.50	3.75	3.75	3.75	3.75	3.75
Independent Media	3.75	4.00	4.00	4.25	4.25	4.00	4.25	4.25	4.25	4.25	4.25	4.25
Governance *	5	5.50	5.75	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
National Democratic Governance	n/a	n/a	n/a	5.50	5.50	5.75	6.00	6.00	6.00	5.75	5.75	5.50
Local Democratic Governance	n/a	n/a	n/a	6.00	5.75	5.50	5.50	5.50	5.50	5.50	5.50	5.50
Judicial Independence	4.25	4.50	4.50	5.00	4.75	4.75	4.75	4.75	4.75	5	5	5
Corruption	5.5	5.50	5.75	6.00	5.75	5.50	5.00	5.00	5.00	4.75	4.50	4.50
The Democracy Score	<b>4.58</b>	<b>4.83</b>	<b>4.83</b>	<b>4.96</b>	<b>4.86</b>	<b>4.68</b>	<b>4.79</b>	<b>4.93</b>	<b>4.93</b>	<b>4.86</b>	<b>4.82</b>	<b>4.75</b>

23 Reports (2003-2012) and data may be downloaded from webpage – Freedom House ‘Nations in Transit’, see: <http://www.freedomhouse.org/report-types/nations-transit>, Retrieved 15 September, 2013.

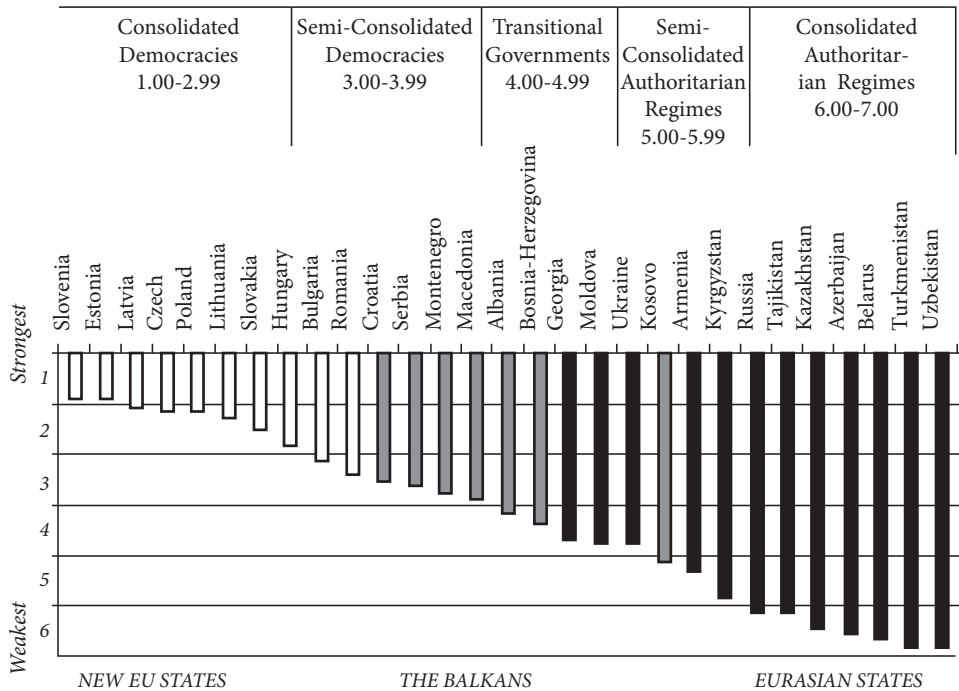
\* Starting with the 2005 edition, Freedom House introduced separate analysis and ratings for national democratic governance and local democratic governance, to provide readers with more detailed and nuanced analysis of these two important subjects.

The data in the table 3 shows that Georgia's overall democracy score have not significantly improved since 2003 (after 'Rose Revolution'), It was the lowest in 2005 and stood at 4.96. In 2013 (4.74) the score is a slightly lower than in 2012 (4.82). Comparison of different indicators suggested by Freedom House in 2002 and in 2013 also shows no significant improvements: Civil Society 4.00 → 3.75, National Democratic Governance 5.50 → 5.50; Judicial Independence 4.00 → 5.00; Independent Media 3.75→4.25; Corruption 5.00 → 4.50. It can be concluded that most weak sides of Georgian democracy are National Democratic Governance and Local Democratic Governance; As for Civil Society and Independent Media, they have better scores then other indicators.

As it was pointed out, one of the indicators considered by Freedom House as important to measure democracy level is the independent Judiciary. The report shows that the judiciary in Georgia has suffered from significant corruption and pressure from the executive branch. The government took some steps to improve the independence and capacity of the courts, such as pay increases for judges and the implementation of jury trials in 2011, but these have had little impact. The need for comprehensive reform of the justice system came to the fore in September 2012, when leaked videos showing the apparent abuse at a prison outside of Tbilisi were broadcast on television. In October, the government announced that it would grant a working group of journalists, NGO representatives, and lawyers a temporary mandate to monitor prison conditions until January 2013.



**Figure 1. Nations in Transit 2013: Overall Democracy Scores**



**Note:** The NIT ratings are based on a scale of 1 to 7, with 1 representing the highest level of democratic progress and 7 the lowest. The 2013 ratings reflect the period January 1 through December 31, 2012.

Along with Georgia in the category – ‘Transitional Governments’ there are four countries, among them Ukraine with slightly higher democracy score – 4.86 then in Georgia.

**Table 3 Ratings and Democracy Score Summary.**  
*Nations in Transit – 2013.*

Country	Electoral Process	Civil Society	Independent Media	National Democratic Governance	Local Democratic Governance	Judicial Independence	Corruption	The Democracy Score
Albania	4.25	3.00	4.00	5.00	3.50	4.75	5.25	4.25
Armenia	5.75	3.75	5.75	5.75	5.75	5.50	5.25	5.36
Azerbaijan	7.00	6.25	6.75	6.75	6.50	6.50	6.75	6.64
Belarus	7.00	6.50	6.75	6.75	6.75	7.00	6.25	6.71
Bosnia	3.25	3.50	4.75	5.50	4.75	4.25	4.75	4.39
Bulgaria	2.00	2.50	4.00	3.50	3.00	3.25	4.00	3.18
Croatia	3.25	2.50	4.00	3.50	3.75	4.25	4.00	3.61
Czech Republic	1.25	1.75	2.50	2.75	1.75	1.75	3.25	2.14
Estonia	1.75	1.75	1.50	2.25	2.50	1.50	2.50	1.96
Georgia	4.75	3.75	4.25	5.50	5.50	5.00	4.50	4.75
Hungary	2.25	2.25	3.50	3.50	2.75	2.50	3.50	2.89
Kazakhstan	6.75	6.25	6.75	6.75	6.50	6.50	6.50	6.57
Kosovo	5.00	4.00	5.75	5.75	4.75	5.50	6.00	5.25
Kyrgyzstan	5.50	4.75	6.25	6.50	6.25	6.25	6.25	5.96
Latvia	1.75	1.75	1.75	2.25	2.25	1.75	3.00	2.07
Lithuania	2.00	1.75	2.00	2.75	2.50	1.75	3.50	2.32

ძალაუფლების დანაწილება და  
„კონტროლისა და ბალანსის“ პრინციპები სავარგველოში

Macedonia	3.25	3.25	4.75	4.25	3.75	4.25	4.00	3.93
Moldova	4.00	3.25	5.00	5.50	5.75	4.50	5.75	4.82
Montenegro	3.25	2.75	4.25	4.25	3.25	4.00	5.00	3.82
Poland	1.25	1.50	2.50	2.50	1.75	2.50	3.25	2.18
Romania	3.00	2.50	4.25	4.00	3.00	3.75	4.00	3.50
Russia	6.75	5.50	6.25	6.50	6.00	6.00	6.50	6.21
Serbia	3.25	2.25	4.00	3.75	3.50	4.50	4.25	3.64
Slovakia	1.50	1.75	2.75	2.75	2.50	3.00	3.75	2.57
Slovenia	1.50	2.00	2.25	2.00	1.50	1.75	2.25	1.89
Tajikistan	6.50	6.25	6.25	6.25	6.00	6.25	6.25	6.25
Turkmenistan	7.00	7.00	7.00	7.00	6.75	7.00	6.75	6.93
Ukraine	4.00	2.75	4.00	5.75	5.50	6.00	6.00	4.86
Uzbekistan	7.00	7.00	7.00	7.00	6.75	7.00	6.75	6.93
Average	3.99	3.58	4.50	4.70	4.30	4.43	4.82	4.33
Median	3.25	3.00	4.25	5.00	3.75	4.50	4.75	4.25

According the Nations in Transit project in 2013 highest score of democracy have been observed in Slovenia 1.89 and Estonia 1.96 and the lowest – 6.93 in Turkmenistan and Uzbekistan.

## 5. THE SEPARATION OF POWERS THEORY – CHECK AND BALANCE SYSTEM

‘Check and Balance’ between different branches of government, their structure and principles of formation are influenced by a number of historical, cultural, economic and political factors. State government forms and institutionalises the functions and tasks of state institutions and machinery at all stages of social history. The essence of the power of state institutions in democratic, jural states and society is the ability to guarantee the protection of human rights and liberties and the security of individuals, as well as of society as a whole.

In the modern world, distribution of state power is a recognised feature of a democratic, jural state. Separation of powers is, first of all, a legal form of democracy.

The theory of separation of powers was developed as a result of centuries of state development and the search for the most efficient ways to combat despotism against society. The theory was created by several political researchers: the idea was expressed by Aristotle, **John Locke** developed and proved it (1632-1704), **Charles Louis Montesquieu** gave it the classical form (1689-1755) and **Alexander Hamilton**, **James Madison** and **John Jay** shaped it into its current form.

Principal theses of the theory of separation of powers are as follows: separation of powers is supported by the constitution; according to the constitution, the government is distributed among different people and institutions; all the three branches of government are equal and autonomous; none of the branches of government can exercise the power of the other two branches; the judiciary are independent of political influence.

The principle of separation of powers does not interfere with the principle of unity of power. On the contrary, it creates a balance between independent branches of government exercising their powers. Distribution of state power in practice exists first of all on the level of a direct or indirect public government. The power is distributed among legislative, executive and judicial institutions through the execution of their constitutional

functions, as well as mutual control, interaction and ‘check and balance’ amongst them [Rukhadze, 2011].

The theory of separation of powers in a state aims to justify state order which precludes the usurping of power by any state institution. Initially it was aimed at justifying limitation of royal power; more recently it has been used as a theoretical and ideological argument against any form of dictatorship, the threat of which is a permanent social reality.

## 6. SEPARATION OF POWERS IN GEORGIA

The principle of separation of powers is viewed as the theory and practice for any democratic state. In Georgia, among them, '*State authority shall be exercised on the basis of the principle of separation of powers.*' (The Constitution of Georgia, Article 5, Section 4). On the basis of the principle of separation of powers, the Georgian constitution recognises three branches: Legislative, Executive and Judicial.

The principle of separation of powers, and its inherent system of control and balance, determines the form of government of a country and its respective political regime.

*While exercising its power, a branch should not be able to interfere in the remit of the other branches. In order to ensure this, the institution of separation of powers has a system of **check and balance**.*

One of the most important indicators of democratic development of the state in Georgia is the extent to which the distribution of powers among these branches of political government corresponds to the principle of 'separation of powers' mentioned in Article 5 of the Constitution.

The principle of separation of powers acting within state machinery implies mutual influence and restriction of the institutions of this machinery. Hence, exercising this principle implies the existence of a system of check and balance in the state machinery. Separation of powers is not restricted to distributing functions among state institutions. It invariably contains a system for interconnecting and balancing state institutions, which guarantees the independence of the branches of government, and enables them to influence one another.

In the context of the theory of separation of powers and the principles of the 'check and balance' concept, the Georgia case study provides an opportunity to draw important conclusions.

Implementation of the main principles of modern democratic distribution of power – a new *Check and Balance* system and *new public management* – is vitally important. In a democratic system this is directly connected with the existence of at least two sufficiently powerful and mutually

independent centres. The Judicial branch has substantial powers to supervise the Executive branch of government. Since it would be interesting to know how commonly these powers are exercised in Georgia? How effectively the Judicial branch supervises the Executive branch of government/public service?

It can be assumed that the prospects for democratic development in a country with a hybrid regime are rather vague. In a transitional society, the weakening of various systems is followed by a need to transform and institutionalise social practices and institutions. One of the most important components of democratic transformation is the introduction of effective balancing mechanisms between different branches of state government (Legislative, Executive and Judicial); i.e. the precise definition and identification of the rights, obligations and responsibilities at all levels of government. It is equally important to develop an organised institutional system. The formation of strong Legislative and Judicial branches will provide a framework for the Executive branch, i.e. administration; this will facilitate planned development of democratic processes in the society, enabling it to control and regulate those processes.

*After the 2003 Rose Revolution reformation of many state institutions started in Georgia. The reform of public institutions is one of the most important for insuring efficiency of the state. All social groups are interested in making public services more affective, active and transparent. Despite the ongoing changes, public service institutions still retain, in their form and essence, qualities of autocratic management characteristic of ‘Soviet’ institutions. This is extremely damaging – especially in the present situation, when state institutions are being formed – and it is necessary to create modern structures, use non-traditional methods of management, and take appropriate decisions.*

*According to some experts: ‘Despite the fact that the ‘body’ of democratic government in Georgia developed in the form of state institutions, the way in which state institution regard themselves is still problematic. The shortcoming of the Georgian government system is the unrestricted nature of the Executive branch of government, expressed by a lack of ‘Check and Balance’*

*in Judicial and Executive institutions. The courts take the side of the state in lawsuits filed by citizens or organisations against public services and ministries. They condone unlawful decisions made by the ministries'* (The World Bank, 1999-2011).

In modern theoretical sociology there is consensus on the following: the Executive Branch of government by its nature strives towards independence and freedom from control. This is facilitated by reliance on 'loyal' bureaucratic offices created by it. These are responsible for confronting representative bodies in order to retain power by any means or method of violence available to them, e.g. by falsifying information to achieve the desired result, etc.

Political, legal and social experts believe that a major problem with New Public Management in the Georgian state is a lack of balance in the system of state power, expressed as a '*weakness of the key factor of real democracy – the separation of powers*'. The separation of powers is not based exclusively on constitutional division of state powers. Although it is one of the key factors, the actual separation of powers is largely dependent on the existence of pluralism in society and in the political elite.

*'In the last few years we have obviously stayed behind in this sense. At present there are fewer balancing factors in the state power than there were eight years ago. The Executive power is much stronger than any other branch of government, both on national and local levels. There is a lack of balance of power in the society as well. There are few developed interest groups and social agents who could balance the state government.'* [Nodia, 2010]

A 2011 Georgia National Integrity System (NIS) analysis shows the imbalance between the branches of state power. According to their conclusions, the executive branch is much stronger when compared with other branches. Shortcomings in the independence of parliament and the judiciary, and their inability to supervise the executive branch, point to serious problems with the check and balance system. Non-state institutions (media, political parties and civil society), which are meant to monitor the actions of the government, according to the Georgia National Integrity Sys-



tem, are the weakest institutions in the country. As a result there is still a possibility of abuse of power.

### *National Integrity System Pillar Institutes - General overview<sup>24</sup>*

---

#### **Legislature**

---

The legislature is a key actor in Georgia's national integrity system due to its role in overseeing the activities of the executive. The assessment finds, however, that the legislature is presently incapable of effectively using the oversight powers set out in the law, mainly because of its current composition (with few opposition representatives) and the parliamentary majority's lack of independence from the president. On the positive side, the legal provisions governing parliament's capacity and governance are generally adequate, as are the availability of resources and transparency of the legislature's work in practice. Also, in recent years, parliament has passed a number of important laws designed to reduce corruption and improve governance.

---

#### **Executive Branch**

---

The executive is the strongest branch of authority in Georgia both in law and in practice and its capacity has improved considerably as a result of reforms and a general increase in government revenues since 2004. However, the executive's accountability is not ensured adequately in practice due to the weakness of other bodies such as Parliament and the judiciary. Georgia has extensive integrity rules for executive officials but lacks established and functioning mechanisms for their implementation. The executive branch has had some significant achievements in improving the public sector and reducing corruption though important challenges remain in both areas.

---

#### **Judiciary**

---

Georgia has a number of legal provisions designed to ensure the judiciary's independence. However, in practice, the judiciary suffers from undue influence

---

24 Source: Transparency International Georgia. 2011. Georgia National Integrity System Assessment. Tbilisi.

exerted by the Prosecutor's Office and the executive authority during the adjudication of criminal cases, as well as the cases where the political leadership's interests are at stake. The judiciary's inadequate level of independence has also undermined its ability to exercise oversight the executive branch. On the positive side, the budget funding allocated to the judiciary has increased dramatically in recent years, resulting in major improvements in terms of salaries, infrastructure, equipment and staff. Bribery in courts has been eradicated and judges are believed to be independent in their handling of the majority of civil cases.

---

### **Law Enforcement Agencies**

---

Georgia's law enforcement agencies receive ample funding from the state budget, which has made it possible for them to improve their material and human resources considerably in recent years. The Ministry of Internal Affairs and the Prosecutor's Office are among the country's most powerful and influential agencies, although they are still occasionally used for promoting the partisan interests of political leadership. The anti-corruption activities of the law enforcement agencies have resulted in a virtual eradication of bribery in the public administration. At the same time, problems remain in terms of the transparency and accountability of these agencies.

---

### **Public Administration**

---

The amount of resources allocated to Georgia's public sector has increased considerably in recent years and the efforts aimed at the eradication of bribery have been very successful. At the same time, independence of public sector employees is not protected adequately, while the robust legal provisions concerning transparency are not applied consistently in practice. The public sector does not presently engage in any significant efforts towards educating the general public on corruption and does not collaborate actively with either civil society or the private sector in this area. The existing system of public procurement contains important anti-corruption safeguards but these are not always implemented effectively in practice.

---

### **Chamber of Control**

---

The Chamber of Control, Georgia's supreme audit institution is charged with overseeing the spending of state funds. This assessment finds that the Chamber's

overall performance has improved considerably as a result of reforms in recent years, although the institution still faces important capacity-related challenges. The legal framework governing the Chamber's activities is generally sound but the Chamber's independence and its ability to perform its role in the governance system can be affected negatively by the general political environment in which the agency operates. The Chamber works in a transparent manner and makes the relevant information available to interested parties.

---

### **Electoral Management Body**

---

The electoral administration is an important actor in the Georgian governance system due to its role in overseeing elections and election campaigns. The assessment finds that the administration's performance is somewhat unsatisfactory, with its lack of political will to investigate violations being cited as the main impediment. This underperformance seems to be related to a lack of independence of the body from the ruling party/government and by the absence of serious efforts by the court system to hold electoral officials accountable for alleged misbehaviour. On the positive side, the electoral management body operates in a transparent manner and is assessed as rather well-resourced.

---

### **The Public Defender (ombudsman)**

---

Georgia's Public Defender is independent both in law and in practice. The Public Defender reports to parliament and operates in a transparent manner. The Public Defender has adequate power and generally applies this effectively in practice. At the same time, the Public Defender's Office has to rely on foreign donor aid to compensate for insufficient state funding, which can affect some aspects of the Public Defender's work.

---

### **Political Parties**

---

Georgian legislation provides for a free establishment and operation of political parties and contains safeguards against state interference with the activities of political groups. This assessment finds, however, that, in practice, an extremely uneven distribution of resources between the ruling party and the opposition undermines effective political competition. While parties normally operate without

government pressure, there have been cases of intimidation and violence against opposition activists which have not been addressed properly by the law enforcers. Political parties also lack effective procedures for internal democratic governance and their ability to aggregate and represent social interests is very limited.

---

## **Media**

---

This assessment finds that, while Georgia has mostly progressive and liberal laws governing the establishment and operation of media entities, in practice the media remains less transparent, accountable and independent. The degree of independence varies across different types of media, as well as between those based in the capital and those in the regions. Print media, radio and online outlets generally operate freely in Georgia. The government has not resorted to censorship but is generally understood to have established control over the country's most influential TV stations through their acquisition by government- friendly businessmen, forcing journalists employed by these stations to practice self-censorship. Transparency of television ownership remains a major area of concern, while the lack of effective self-regulatory mechanisms has produced problems in terms of accountability and integrity of the media. Georgian media have not been particularly successful in exposing cases of corruption as very few mainstream outlets have engaged in investigative journalism. Those that do are only able to reach small audiences. The media, as a whole, provides the public with a variety of views but its ability to provide unbiased coverage of political developments is undermined by the deep polarisation of the political and therefore media landscape.

---

## **Civil Society**

---

The assessment finds that the existing legal framework does not put up any hurdles for the registration and operation of CSOs. In practice, however, Georgian Civil Society Organizations (CSOs) rely almost entirely on foreign donors, lacking financial support from the government, local businesses or a membership base. The mechanisms for ensuring accountability of CSOs and their transparent operation are weak, and integrity mechanisms (such as a sector- wide code of conduct) are virtually nonexistent. The ability of CSOs to hold the government accountable and to influence the formulation of its policies is constrained by internal weak-

nesses, including a shortage of capable professionals and lack of a broad social base, as well as the general political environment in which they operate.

---

## **Business**

---

Georgia's legal framework is generally favourable for businesses as registration is simple and quick and the overall burden of government regulation is small. Independence of private companies is only fully ensured in law. In practice, the absence of a fully independent judiciary and the resulting lack of protection against unwarranted government interference and infringements on property rights sometimes undermine independence of the private sector. Integrity of the business sector is not ensured sufficiently either in law or in practice. The business sector is currently not involved in the government's anti-corruption policies, while its link with civil society is weak.

In Georgia, the practical implementation of the principle of separation of powers faces serious difficulties, which to some extent can be explained by the long period of totalitarian regime. Georgia has not had experience in separation of powers and still preserves a tendency to autocracy. The situation is aggravated by a number of other negative factors, which are a legacy of the past. Such factors are: despotism and serfdom; the almightiness of the state and a lack of public rights; the widespread tradition of legal nihilism lasting for years; lack of experience with freedom, law, self-government, democracy, constitutionalism, and political and legal culture; the subordinate position of society to state government; etc. All this greatly hinders the process of liberalization and democratization of public opinion and the development of new legal and political values. These factors make choosing the correct route for the state between the past and the present extremely difficult. Constitutional separation of powers does not automatically lead to order in the state, and the struggle for leadership within the three branches puts society in political chaos.

In 2013 the model of government in Georgia is changing to a parliamentary system, which first of all implies an adequate reflection of the principle of separation of powers in the Constitution, through extending

and strengthening the role of Parliament. The parliamentary system provides a balance between the legislative and executive authorities and accountability of the government to Parliament. Non-governmental organisations are positive about any changes that will ensure the formation of a balanced model of government, through adequate reflection of the principles of separation of powers and check and balance in the Constitution of Georgia [Human Rights Centre, 2013].

## 7. JUDICIAL POWER IN GEORGIA

The most important balancing role in the system of separation of powers is the Judicial power. The Constitution of Georgia recognises the independence of Judicial power within this principle. Article 82 of the constitution stipulates the guarantees of its independence from other branches of government: *'The judiciary shall be independent and exercised exclusively by courts. A court shall adopt a judgement in the name of Georgia.'* According to the above mentioned article, judiciary is exercised with the help of constitutional control, organic law and other methods determined by the law. While exercising this function the acts adopted by the courts are imperative for all state institutions and persons in the whole territory of the country.

Obviously, the attempt to establish democracy and the supremacy of law in Georgia will be futile unless it is supported by strong judicial and legislative systems. Hence, starting legal reform in Georgia by reforming the judicial system and prioritising the tackling of corruption has been a justifiable course of action. Even more so, as corruption in the judicial authority has considerably damaged public trust in the courts of law.

According to Transparency International Georgia's Global Corruption Barometer survey 2013 – only 4% of Georgians stated that they had paid a bribe in the past 12 months. Georgia is among the countries with the lowest rate of people who said they paid a bribe among the 107 countries in which the survey was carried out.

However, corruption remains a concern of many Georgians: When asked in September 2012 which institutions they perceived as most affected by corruption, 51% of respondents described the judiciary as extremely or very corrupt. Other sectors perceived as extremely or very corrupt were the media (42%), Parliament (34%) and health care providers (33%). The institutions perceived as least corrupt were religious organisations (81% saying it was not corrupt at all or had very little corruption), the military (73%) and non-governmental organizations (71%).

*'The results underline that there is a strong need for a continuing reform of the judiciary, which has been started in recent months. But we also need*

*extend reforms to the prosecutor's office, which remains a very powerful body that often appears to be highly politicised rather than being a body that is truly independent from the government, so that citizens develop a strong trust in the independence and fairness of law enforcement and the court system',* says Eka Gigauri, TI Georgia's Executive Director.

The survey also highlights that in Georgia, nepotism in the public sector remains a concern: Asked about the role of personal contacts to get things done in dealings with government agencies, 38% of respondents stated that contacts were important, 15% said they were very important (28% stated that contacts were of no or little importance).

Effectiveness of social institutions in jural state depends greatly on formal norms, on the one hand, and on mutual correspondence of norms and real practice on the other. In a society with high legal literacy, laws and norms are seen by most citizens as fair and are thus widely respected. In transitional, transforming societies, and among them in Georgia, a lengthy weakening of institutional systems is followed by stabilization of illegal social practices that are deviant from formal norms. In this case the independence of the judicial system is especially important, for overcoming these kinds of (criminal and non-criminal) social practices and improving trust in the courts of law.

One of the most important social indicators measuring the level of democracy in a state is public confidence in the judicial system, and particularly in the independence of the judiciary. According to recent studies, which refer to the fairness of the courts, Georgia had 4.75 out of 7 points (on a scale where 1 indicated that the court is fair and 7 unfair). Many participants in the research pointed to shortcomings in the Georgian legal system, such as the unlimited power of the Executive branch [Kachkachishvili, 2011]. In Georgia, the independence of the court and of judges is endangered by constant attempts by senior civil servants and politicians using their power to manipulate the judges. However, the independence of judges is influenced not only by 'external' persons but also by judiciary officials. One of the problems is the inability or unwillingness of judges to



resist this influence. All this deprives the court of the ability to make legal decisions and to control other branches of government.

The qualitative research was carried out in 2011 (interviews with 106 Georgian experts), the results showed strengthening of judicial independence therefore appeared a necessary precondition for successfully convincing society that courts are willing to take on politically sensitive issues. In this context, some experts argue that while judges are no longer corrupt in the sense that they are taking bribes, and court functioning has improved in civil cases, problems remain in administrative, criminal and economic cases. Public trust towards the judiciary is still lacking and, according to some experts, to be a successful lawyer equals being a skillful negotiator of plea bargains with the government [Engvall 2012]. In sum, while the high level of political monopoly in the first few years enabled the government to push through crucial reforms very quickly, the very same concentration of political power in the hands of a narrow group of politicians are increasingly turning into a cause for concern. The major challenge for the Georgian government is the perception of lingering partiality and favoritism at the highest political level. Several of the aspects rose as sources for concern by international and domestic NGOs, including central political interference, political unaccountability, judicial dependency and the use of other state bodies, like the tax service or recently the Chamber of Control, against oppositionists indicate that there is still work to be done. Still, the arbitrary use of power reflects a situation common in all countries that straddle the boundaries between authoritarian and democratic rule.

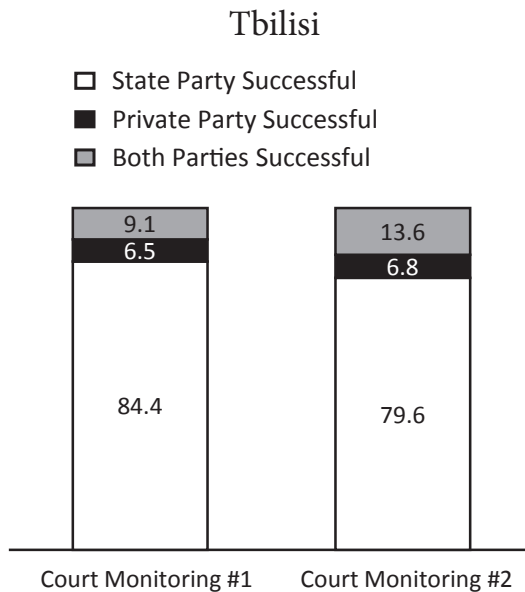
## **The State as a Party in the Administrative Court Cases**

Transparency International Georgia (TI Georgia) by the support of the United States Agency for International Development (USAID) carried out the monitoring of administrative court hearings. The first stage of court monitoring observations covered the period from 5th October to 20 February 2012; Second stage covered the period from 1st June to 31st October 2012.

TI Georgia's court monitoring project aimed to facilitate the transparency, efficiency and accessibility of Georgia's justice system in the area of administrative law. On the first stage of the monitoring by Transparency International Georgia, the observation had found that in 92.6% (100 cases from 108) of all trials the judges ruled in favour of the Government interests. TI Georgia did not attempt to determine the merits of the administrative cases monitored, nor did it review the case files. Therefore, they don't judge the fairness or legality of the decisions made by the judges. Yet the extremely high success rate of state parties in administrative court cases raises concern that judges might be biased in favour of the state when rendering final decisions.

On the second stage of monitoring the state parties proved to be entirely or partially successful in 89.9% of the cases monitored (134 of 149). Specifically, at Tbilisi (TCC) the state party was successful either partially or entirely in 93.5% of the cases.

**Figure 2 Dispute Outcomes**



The improvement from the first monitoring period was a slight increase in the number of cases that were decided in favour of private parties. Yet the success rate of the state party in administrative court cases is still overwhelming, raising questions and concerns as to the objectivity of the courts.

Also, the report has identified flaws in the court system, such as that judges tended to differentiate between ordinary and high-profile cases by favoring the government and limiting citizens' right to a public hearing in cases of significant public interest. The observations regarding high-profile cases have been given separately from the general observations regarding cases that were not high profile. Cases were considered high profile if they were the subject of broad media coverage, the private party involved was a public personality, the amount of the potential fine was large, or there was a probable link of the dispute with politics. Precisely, during the hearings on the high profile cases conducted before the parliamentary elections of October 2012, the following violations were observed:

- The court was biased when one of the parties to the dispute was a political opponent of the government.
- The court hindered citizens' right to attend hearings of high public interest by failing to publish the schedule of those hearings, and selecting inappropriately small courtrooms for those cases.
- The court's administrative staff refused to provide the information on the date and time of the hearings that were postponed for an indefinite period of time.
- The court deliberately dragged out the delivery of the final decision on a time-sensitive dispute for an extensively long period of time.
- In cases involving a major political opponent of the then-ruling party, the court did not give equal opportunity to the parties to study the case materials.
- In cases when judges showed initiative, they did so to put the state party in an advantageous position.

- The success rate of the state party in administrative court cases is still overwhelming, raising questions and concerns as to the objectivity of the courts. [Transparency International Georgia, 2013].

The formation of the fair court system is one of the most important challenges for the new government. In his speech at the Council of Europe Parliamentary Assembly, the Prime Minister of Georgia Bidzina Ivanishvili said: *'I believe in the possibility of formation of a truly independent judiciary in Georgia, free of the executive branch or any other kind of political influence. The goal of the Georgian government is not to waste this chance.'* After the elections in 2012, there is a real opportunity to strengthen the independence of the judiciary and judges. It is important that the changes become part of a long-term strategy, which will aim to establish an impartial and independent court.

## CONCLUSION

According to researchers and experts from post-communist countries, Georgian society is in a 'post-Soviet' state. The terms 'transitional/transforming society' and 'country of young/beginner democracy' may also apply. In a transitional society, the weakening of various systems brings about the necessity to transform and institutionalise social institutions and practices. This process is reflected in all spheres of social life. One of the main parts of this transforming space remains with state/public institutions, which determine working and living conditions and the ability of the population to adapt to new conditions.

In Georgia, undergoing post-Soviet transformation, 'New Public Management' [Greenwood, Wilson, 2002 etc.] is facing a challenge: to be transformed into a healthy system based on Check and Balance principles, or to find alternative ways of functioning, which will hinder its development into an open, democratic system. Since 'Rose Revolution' in 2003 the presidential power has been strengthening and parliamentary powers on the contrary weakening. Independence of the judiciary is quite limited. Things may change after the 2013 amendments in the constitution, which provides a more balanced division of power between the Parliament and the President; Also, after presidential elections in 2013.

# გამოყენებული ლიტერატურა და წყაროები

## REFERENCES AND SOURCES

1. ადამიანის უფლებათა ცენტრი. 2013. მოსაზრებები 2013 წლის ივნისში ინიცირებულ საკონსტიტუციო ცვლილებებთან დაკავშირებით.
2. „დემოკრატიის ინდექსი 2011 – დემოკრატია ზეწოლის ქვეშ“, ეკონომისტის ცნობათა განყოფილების ანგარიში, იხილეთ:
3. [http://www.eiu.com/public/thankyou\\_download.aspx?activity=download&campaignid=DemocracyIndex2011](http://www.eiu.com/public/thankyou_download.aspx?activity=download&campaignid=DemocracyIndex2011), ნანახია 16 სექტემბერს, 2013 წ.
4. ზაქარია ფ., 2000. „არალიბერალური ტალღის აღზევება, საზოგადოება და პოლიტიკა, №3, CIPDD, თბილისი. (Foreign Affairs, 1997, №6), გვ. 27.
5. ზურაბიშვილი დ. 2012 წელი. ჭეშმარიტების მომენტი. [http://www.for.ge/view.php?for\\_id=13061&blogger\\_id=7&cat=12](http://www.for.ge/view.php?for_id=13061&blogger_id=7&cat=12)
6. თავისუფლების სახლის „თავისუფლება მსოფლიოში“ ვებ გვერდზე შეიძლება 1992-2013 წლების ანგარიშების და მონაცემების ჩამოტვირთვა, იხილეთ: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013>, ნანახია სექტემბერს, 2013 წ.
7. თავისუფლების სახლის „გარდამავალ ეტაპზე მყოფი ერების“ ვებგვერდზე შეგიძლიათ იხილოთ 2003-2011 წლის მონაცემები და ანგარიშები, იხილეთ: <http://www.freedomhouse.org/report-types/nations-transit>, ნანახია სექტემბერს, 2013წ.
8. თავისუფლების სახლის „პრესის თავისუფლების“ ვებგვერდზე შეგიძლიათ იხილოთ 2002-2011 წლის მონაცემები და ანგარიშები, იხილეთ: <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>, ნანახია სექტემბერს, 2013წ.
9. თავისუფლების სახლის „ინტერნეტის თავისუფლების“ ვებგვერდზე შეგიძლიათ იხილოთ 2009, 2011 წლის მონაცემები და ანგარიშები, იხილეთ: <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-net>, ნანახია 16 სექტემბერს, 2013 წ.

10. კაჭკაჭიშვილი ი. 2011. დემოკრატიზაციის პროცესი და „ჰიბრი-დული რეჟიმები“. (ივლისი-სექტემბერი). სოციალური კვლევებისა და ანალიზის ინსტიტუტი ISSA.
11. კიკაბიძე ვ. ხელისუფლების დილემა ნეოპატრიმონიალურ საზოგადოებაში: დემოკრატიის ინსტიტუციონალიზაცია თუ კლიენტელური დესტრუქცია? კავკასიის ეკონომიკური და სოციალური კვლევითი ინსტიტუტი/ ნორვეგიის საერთაშორისო ურთიერთობების ინსტიტუტი
12. „მედიის მდგრადობის ინდექსი“ მეთოდოლოგია, იხილეთ: <http://www.irex.org/resource/media-sustainability-index-msi-methodology>, ნანახია 6 სექტემბერს, 2013 წ.
13. საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო. 2012. «სასამართლო მონიტორინგის ანგარიში №1». თბილისი.
14. საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო. 2013. «სასამართლო მონიტორინგის ანგარიში №2' თბილისი.
15. სოციალური კონფლიქტის კვლევის ინტეგრირებული ქსელის მონაცემთა გვერდი, იხილეთ: <http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm>, ნანახია 3 ივნისს, 2013 წ.
16. „ფოლითი IV“ პროექტი: პოლიტიკური რეჟიმის მახასიათებლები და ცვლილებები 1800-2010, იხილეთ: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>, ნანახია 3 ივნისს, 2013 წ.
17. მაკოვი ი. 2009. ცნებათა ბუნდოვანება. დემოკრატია, ავტორიტარიზმი ტოტალიტარიზმი – მოძველდა თუ არა მმართველობის ფორმათა შესახებ მოძღვრების ტრიადა სოლიდარობა №4(31)
18. ნაკაშიძე მ. 2013. ახალი მთავრობის პირველი საკონსტიტუციო ცვლილებები – ზოგადი მოსაზრებები. პრეზიდენტის უფლება-მოსილებების შეზღუდვა – კრიზისის დაძლევის საშუალება.
19. ნოდია გ. 2008. „ფედერალისტის“ ტრადიცია და ძალაუფლების დანაწილების სტატუსი ქართულ პოლიტიკურ სისტემაში. ფედერალისტური წერილები. <http://federalistpapers.ge/nodia.php>

20. ნოდია გ. 2010. ჰიბრიდული რეჟიმის თვისებები. სოლიდარობა №3(36)
21. რეხვიაშვილი ლ. ივნისი 2012. საქართველოს დემოკრატიული განვითარების გზა: საერთაშორისო შეფასებები. განათლებისა და განვითარების პროგრამა (Center for Social Sciences (CSS)), ([www.css.ge](http://www.css.ge))
22. რუხაძე ზ. 2011. საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი. თავი 20. ხელისუფლების განშტოებათა შორის კონტროლისა და ბალანსის მექანიზმი.
23. ჟორჟოლოანი გ. ბერეკაშვილი თ. მუსხელიშვილი მ. 2001. დემოკრატიზაცია: საზოგადოებები გარდამავალ პერიოდში: დემოკრატიზაცია თანამედროვე სამყაროში. თბილისი.
24. ჩარკვიანი თ., ჭელიძე ა. 2012. მერიტოკრატიის ფორმირების პროცესი ტრანსფორმირებად საჯარო სამსახურში. თბილისი.
25. ჩარკვიანი თ. 2006. საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლებულ თანამშრომელთა სასამართლო პროცესებთან დაკავშირებული კორუფციული პრაქტიკა. ამერიკის უნივერსიტეტის ტრანსნაციონალური დანაშაულისა და კორუფციის კვლევის ცენტრი (TraCCC) <http://www.traccn.cdn.ge/geo/publications/index.html>
26. Василенко И.А. 2001. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Москва. «Логос».
27. Вебер М. 1990. Политика как призвание и профессия. / Пер. с нем. А.Ф. Филиппова. – Вебер М. *Избранные произведения*. – М.: Прогресс. – С. 644-706.
28. Вебер М. 2007. Традиционное господство. – Прогнозис. – № 2.
29. Гельман В. 2007. Из огня да в полымя? Динамика изменений постсоветских режимов в сравнительной перспективе. – *Полис*. – № 2. – С.81-108.
30. Даль Р. 2003. Демократия и ее критики. М., С.358-359.



31. Даль Р. 2010. *Полиархия: участие и оппозиция* / пер. с англ. С. Деникиной, В. Баранова.- М.: ГУ ВШЭ.
32. Дай Т., Зиглер Л. 1984. Демократия для элиты. Введение в американскую политику. М., С.38.
33. Лапина Н. 2009. Российский политический режим: оценки и интерпретации. – *Мировая экономика и международные отношения*. – № 6.
34. Мельвиль А.Ю. 2004. Политология: учеб. М., С.221.
35. Меркель В., Круассан А. 2002. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях (I) // *Полис*. №1.
36. Моммзен М. 2010. Российский политический режим: неосоветский авторитаризм и патронажное президентство. – *Неприкосновенный запас*. – № 6.
37. Монтескье Ш. 1955. Избранные произведения, Москва, с. 289.
38. О’Доннелл Г. 1994. Делегативная демократия. — *Век XX и мир*, № 2-3
39. Патцельт В. 2012. Эволюция институтов, морфология и уроки истории. – *Политическая наука*. – № 3. – С. 64-67.
40. Поппер К. 1992. *Открытое общество и его враги* / Пер. с англ. под ред. В. Н. Садовского. В 2 т. – М.: Феникс.
41. Розов Н. 2008. Может ли циничное политиканство привести к новой возможности демократизации? – *Прогнозис*. – № 2.
42. Розов Н.С. 2009. Будущее российской политики: глубокая колея авторитаризма и трудные перевалы восхождения к демократии. – *Политическая концептология*. – № 3.
43. Фаиоль Г. 1916 . *Общая промышленная администрация*.
44. Фисун А.А. 2010. К переосмыслению постсоветской политики: неопатримониальная интерпретация. – *Политическая концептология*. – № 4. – С. 158-187.

45. Фисун А.А. 2006. Демократия, неопатримониализм и глобальные трансформации: Монография. – Харьков: Константа.
46. Хейл Г. 2008. Президентский режим, революция и демократия. *Pro et Contra*. №1. С.6-21.
47. Хейвуд Э. 2005. Политология: Учебник для студентов вузов / Пер. с англ. под ред. Г.Г.Водолазова, В.Ю.Бельского. М.
48. Хэнсон С. 2011. Эволюция постсоветских режимов. – *Pro et Contra*. – № 5. Шумпетер Й. 1995. *Капитализм, социализм и демократия*. – М.: Экономика. Эйзенштадт Ш. 1999. *Революция и преобразование обществ. Сравнительное изучение цивилизаций*. – М. Аспект-пресс.
49. Чайко. И.В. 2013. Проблемы исследования режимных трансформаций, или неопатримониальная альтернатива транзитологии. Политическая концептология № 1.
50. Шмиттер Ф. 1997. Неокорпоративизм // *Полис*. №2. С.17-18.
51. Шумпетер Й. 1995. Капитализм, социализм и демократия. М.
52. Эйзенштадт Ш.Н. 2002. Парадокс демократических режимов: хрупкость и изменчивость (I) // *Полис*. №2. С.72-73.
53. Almond G.A. 1990. *A Discipline divided. Schools and sects in political science*. – L. etc. Carothers T. 2002. The End of the Transition Paradigm. – *Journal of Democracy*. – Vol. 13. – №1. – P. 5-21.
54. Åslund A. 2008. How Capitalism Was Built. The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia. *Eurasian Geography and Economics*. Vol. 49. – № 2. P. 229.
55. Bosold D. Achraimer C. 2005. Democratization and Security in Central and Eastern Europe and the Post-Soviet States. *Democratic Transition in the post-Soviet space*.
56. Brinkerhoff D.W. 2000. Assessing Political Will for Anti-Corruption Efforts: An Analytical Framework. *Public Administration and Development* 20, no. 3: 246.

57. Carothers, T., 2002, The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy*, vol. 13, no. 1.
58. Croissant A. / Thierry P., Defekte Demokratie – Konzept, Operationalisierung und Messung, in: Hans-Joachim Lauth / Gert Pickel / Christian Wetzel (eds.), *Demokratiemessung – Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich*, Wiesbaden 2000, p. 89.
59. Dahl R.A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, L.
60. Dahl, R. A. 1989. *Democracy and its Critics*, Yale University Press, p.221
61. Dahl, R. A. 1998. *On Democracy*, Yale University Press.
62. Diamond, Larry 1996 Is the Third Wave Over? *Journal of Democracy* 7.3 20-37.
63. Epstein, David L., Robert Bates, Jack Goldstone, Ida Kristensen, and Sharyn O’Halloran. 2006. *Democratic Transitions*. *American Journal of Political Science* 50 (3): 551-569.
64. Freedom House. 2011. *Nations in Transit Ratings and Averaged Scores*. The World Bank, *World Development Indicators 1999-2011*.
65. Engvall J. 2012. *Against the Grain: How Georgia Fought Corruption and What It Means*. Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program – A Joint Transatlantic Research and Policy Center. Author’s interviews with representative of Georgian Young Lawyers Union, Tbilisi, September 12, 2011 and foreign experts, Tbilisi, September 13 and 14, 2011.
66. Fukuyama F. 1992. *The End of the History and the Last Man*. N.Y.
67. Gelman V. 1999. *Regime Transition, Uncertainty, and Prospects for Democratization: The Politics of Russia’s Regions in a Comparative Perspective*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Papers.
68. Giddens, A. 1990. *The Consequences of Modernity*. Cornwall.

69. Greenwood J., Wilson D. 1984. *Public Administration of Britain*. Winchester.
70. Greenwood J., Wilson D. Op.cit.; Gregoire R. Op.cit., Roskin M., Cord R., Johns J. 1982. *Introducing Political Science*. N.Y.
71. Gregoire R. 1974. *The French Civil Service*. Brussels. P. 15-22.
72. Hale H. 2005. *Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia*. – *World Politics*. – Volume 58. – № 1.
73. Hanson St. E. 2010. *Post-Imperial Democracies: Ideology and Party Formation in Third Re- public France, Weimar Germany, and Post-Soviet Russia*. – Cambridge; N. Y.: Cambridge Univ. Press.
74. Huntington, S. P. 1991. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman
75. Levitsky S., Way A.L. August 16, 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War (Problems of International Politics)*. Cambridge University Press; 1 edition.
76. Linz J., S. A. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. – Baltimore.
77. Locke J. 1990. *Two Treatises of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
78. McFaul, M. 2002. *The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World / M. McFaul // World Politics*. Vol. 54.
79. Merkel, W. / Busch A. (eds.), 1999. *Demokratie in Ost und West*, Frankfurt am Main.
80. Merkel W., Croissant A. *Formale Institutionen und informale Regeln in defekten Demokratien*. – *Politische Vierteljahresschrift*, 2000, Bd. 41, № 1.
81. Merkel W. / Puhle H.J. / Croissant A. / Eicher C. und Thierry P., *Defekte Demokratien – Band I: Theorie und Probleme*, Opladen 2003;

82. Merkel W. Embedded and Defective Democracies, in: Democratization 5/2004, pp. 33–58.
83. Merkel W. 2010. Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, 2nd and revised ed., Wiesbaden.
84. Nigro F., Nigro L. 1970. Modern Public Administration. N.Y., P. 25.
85. O'Donnell G. 1994. Delegative Democracy. — Journal of Democracy, vol. 5, № 1.
86. Ottaway M. July 20, 2009. Getting to Pluralism: Political Actors in the Arab World. Carnegie Endowment for International Peace.
87. Rostow D. 1970. Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Model. Comparative Politics, 2.
88. Schedler A. May 30, 2006. Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition. Lynne Rienner Pub.
89. Transparency International Georgia. 2011. Georgia National Integrity System Assessment. Tbilisi.
90. Transparency International Georgia. 2013. Court Monitoring Report #2. Tbilisi.
91. Vile M. J. C., Constitutionalism and the Separation of Powers (1967, Indianapolis: Liberty Fund, 1998) Second edition. ISBN 0865971749 (hbk), ISBN 0865971757 (pbk).
92. Weber M. 1976. *Wirtschaft und Gesellschaft*. – Tubingen.
93. Zakaria F. 1997. The Rise of Illiberal Democracy. — Foreign Affairs, vol. 76, № 6.