მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი



ოთარ მელქაძე

ქართული მუნიციპალიზმი

პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერია
წიგნი XXVI

342.9(479.2
ქ-54

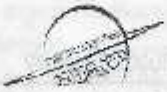
მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი



ოთარ მელქაძე

№ 4138

ქართული მუნიციპალიზმი



გამომცემლობა „უნივერსალი"
თბილისი 2009

წინამდებარე ნაშრომი პირველი ცდაა, მსოფლიოში არსებული თეორიული განზოგადებებისა და პრაქტიკული გამოცდილების საფუძველზე, ღრმად იქნეს გაანალიზებული საქართველოში მუნიციპალური სამართლის ფორმირებისა და მუნიციპალიზმის სისტემური ორგანიზაციის პროცესი. ქართული მუნიციპალიზმის თანამედროვე დონე გაანალიზებულია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიის კონცეპტუალური იდეების შესადარისობის მეთოდით.

განკუთვნილია იურიდიული ფაკულტეტების სტუდენტებისა და მაგისტრანტებისათვის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაკებისა და საკრებულოების წევრებისათვის, თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობის საკითხებით დაინტერესებულ მკითხველთა ფართო წრისათვის.

© ო. მელქაძე, 2009

გამომცემლობა „უნივერსალი", 2009

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

ISBN 978-9941-12-697-0

სარჩევი

ავტორის წინათქმა 5

თავი პირველი. მუნიციპალური სამართლის შესავალი ... 9
1.1. მუნიციპალიზმის თეორიის საკითხები 9
1.2. მუნიციპალიზმის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სისტემა და მოდელები 22
1.3. მუნიციპალიზმის სამართლებრივი ბუნება 35
1.4. მუნიციპალიზმის ტერმინოლოგიის განმარტებითი ლექსიკონი 46

თავი მეორე. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოს სახელმწიფო სისტემაში 51
2-1. ადგილობრივი თვითმმართველობა ქართული სახელმწიფოებრიობის ისტორიაში 51
2-2. მუნიციპალიზმი ეართულ კონსტიტუციონალიზმში .. 61
2-3. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" 76
2-4. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიისა და ორგანული კანონის თანაფარდობის საკითხისათვის 87

თავი მესამე. ქართული მუნიციპალიზმის სამართლებრივი საფუძვლები 97
3-1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის საგარანტიო პირობები 99
3-2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების სამართალი 108
3-3. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსი .. 120
3-4. თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები .. 133

თავი მეოთხე. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური სისტემა 143
4-1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ადგილი სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში 143
4-2. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოები 152
4-3. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები 163
4-4. ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობრივი ნომენკლატურა 172

თავი მეხუთე. საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის თვითმმართველობის თავისებურებების შესახებ 182
5-1. დედაქალაქის სტატუსი – ადგილობრივი თვითმმართველობის განმსაზღვრელი ფაქტორი 182
5-2. ინსტიტუციონალური სისტემა და თანამდებობრივი ნომენკლატურა 192
5-3 თბილისის საკრებულოს ფორმირების და საქმიანობის თავისებურებანი 200
5-4. თბილისის მერი და აღმასრულებელი ორგანოების სისტემა 210
5-5. თბილისის თვითმმართველობის ეკონომიკური და ფინანსური საფუძვლები 220
თავი მეექვსე. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების კომუნიკაციური სისტემა 227
6-1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის გარანტიები 227
6-2. ადგილობრივი თვითმმართველობა და სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემა 236
6-3. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორის მიმართება თვითმმართველი ერთეულისადმი 247
6.4. თვითმმართველ ერთეულთა ასოციაციები 259
თავი მეშვიდე. ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური საფუძვლები 266
7-1. ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო-ეკონომიკური კონცეფცია 266
7-2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულები ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემაში 271
7-3. მუნიციპალური ქონების მართვა 283
თავი მერვე. ქართული მუნიციპალიზმის თანამედროვე პრობლემები 293

ავტორის შესახებ 305

ავტორის წინათქმა

დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს მმართველობის პროცესის მდგრადობა წარმოუდგენელია სახელმწიფო ხელისუფლების იერარქიული სისტემის სრულყოფილი ინსტიტუციონალიზაციის გარეშე. ნებისმიერ დემოკრატიულ სახელმწიფოში, ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის თავისებურებების გათვალისწინებით, სახელმწიფო მმართველობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთიანი სისტემა ფუნქციონირებს. სახელმწიფო მმართველობის დემოკრატიულობის მაღალი სტანდარტი პირდაპირ კავშირშია საჯარო ხელისუფლების ქვედა დონეზე ადგილობრივი თვითმმართველობის მუნიციპალური ხელისუფლების ფორმირების თავისებურებებთან და ქმედუნარიანობასთან.

აღნიშნული პრობლემა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციონალიზაციის ფორმირების პირველივე ნაბიჯებიდანვე იყო აქტუალური. ჯერ კიდევ XX საუკუნის ცნობილი მკვლევარი ს. ლოუ აღნიშნავდა, რომ „ბრიტანეთის მმართველობა „ურთიერთგაგების" სისტემას ეფუძნება. მაგრამ გაგება ყოველთვის არ არის გაგებული".[1] „გაუგებრობის" სხვა მრავალ მიზეზთა შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობის არასრულყოფილი კონსტიტუციური რეგლამენტაციის საკითხებიც მოიხსენიება. სწორედ ამის გამო დასვა ცნობილმა მკვლევარმა პ. კლარკმა ზოგადი დიაგნოზი – „პოლიტიკა კონსტიტუციის ბოლო არბიტრია."[2]

ცხადია, ყველაზე რთული ვითარება მაშინ იქმნება, როცა კონსტიტუციაზე აღზევებული პოლიტიკა ხდება გაუგებრობის წყარო. ამიტომ აღნიშნავს პ. კლარკი, რომ ძლიერ პოლიტიკოსებს შეუძლიათ ეცადონ და ყოველთვის ცდილობდნენ, იმისათვის რომ თავისი პოლიტიკური მიზნებისათვის მიეღწიათ, იგნორირება მოეხდინათ, გვერდი აევლოთ, შეესწორებინათ ან შეეცვალათ კონსტიტუციური ნორმები[3]. ჩვენი აზრით, იგივე შენიშვნა შეიძლება გავრცელდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის დამფუძნებელ კანონმდებლობაზე. მთლიანობაში, ასეთი პასაჟი კონკრეტულ ვითარებასაც უკავშირდება, რაშიც წინამდებარე ნაშრომის გაცნობის შემდეგაც დარწმუნდებით.

---

[1] Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ), Москва, Академический проект, 2006, 146.
[2] იქვე.
[3] იქვე.

სახელმწიფოში თვითმმართველობის აქტივიზაცია ორ ძირითად მიზანს ემსახურება:

– ერთი მხრივ, კონსტიტუციური სამართლის წყაროებით კვოტირებული საჯარო ხელისუფლების დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის ბალანსი, სახელმწიფოში მმართველობისა და თვითმმართველობის ურთიერთქმედების სტანდარტს და შესაბამის შედეგს განაპირობებს;

– მეორე მხრივ, მოსახლეობის ინტერესებთან ხელისუფლების ზემდგომი ინსტანციების საქმიანობის დაახლოებასა და ადგილობრივი ინიციატივის საჯარო ინტერესებთან შერწყმას.

საუკუნეების განმავლობაში, ცალკეულ სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრების პრობლემა ყოველ ჯერზე თავისებურად წყდებოდა: იშვიათად-კონსტიტუციური აქტით, უფრო ხშირად – ცალკეული საკანონმდებლო აქტით ან აქტების პაკეტით. ამით არის გამოწვეული კონსტიტუციონალიზმში არსებული მუნიციპალური სისტემების მრავალფეროვნება, მათ შორის, ცალკეულ ქვეყნებში მათი მრავალსახეობა. მიზეზი მხოლოდ სამართლებრივი სისტემების განსხვავებულობაში არ არის. ძირითადი მიზეზი მუნიციპალურ სამართალში საერთაშორისო სტანდარტების არარსებობას უკავშირდებოდა.

1985 წელს ევროპის საბჭომ მიიღო, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტია, რომელსაც განვითარებული დემოკრატიული სახელმწიფოების გამოცდილება დაედო საფუძვლად. ევროპული ქარტიის ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფცია ევროპული სახელმწიფოების სამართლებრივი იდეებისა და შესაბამისი პრაქტიკის განსაზღვრულ ხედვაზე დამყარებულ რეკომენდაციებს შეიცავს. ევროპულ ქარტიაზე მიერთებული სახელმწიფოების ერიოვნულმა კანონმდებლობამ მას შემდეგ საერთაშორისო სტანდარტებისადმი ჰარმონიზაციის კურსით იწყო განვითარება.

საქართველოს მოქმედმა კონსტიტუციამ ორიოდ დეკლარირებული ნორმით აღიარა ადგილობრივი თვითმმართველობის პერსპექტიულობის იდეა. ამდენად, ქართული მუნიციპალური სამართლის შექმნის პროცესი თანმიმდევრული, მიზანმიმართული კურსით არ წარმართულია. 1988 წლიდან ამოქმედებული საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ", ევროპულ ქარტიასთან მიმართებაში პრინციპული შეუთავსებლობით გამოირჩეოდა.

საქართველოს პარლამენტმა ევროპული ქარტიის რატიფიცირება 2004 წელს მოახდინა. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს კონსტიტუციის ამოქმედებიდან ათი წლისთავზე იქნა მიღებული. თუმცა, მისი ამოქმედება 2006 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნებს დაუკავშირდა და არჩევნების ოფიციალური შედეგების გამოცხადებასთან ერთად, წლის ბოლოს შევიდა ძალაში.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემური ფორმირების პროცესი, ქვეყნის კონსტიტუციური მშენებლობის პროცესის მსგავსად, დროში კიდევ უფრო გაიწელა. კონსტიტუციისადმი კანონმდებელთა დამოკიდებულებამ განაპირობა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის მშენებლობისადმი კონსტიტუციის „დაუინტერესებლობა". სწორედ ეს გახდა იმის მიზეზი, რომ ქართული მუნიციპალიზმის პერსპექტივა ასცდა მეცნიერულად დასაბუთებულ მიზანმიმართულ კურსს და ე. წ. სეზონური ცვლილებების ტემპით იმართება. ასეთი დამოკიდებულება გაგრძელდა ევროპულ ქარტიაზე საქართველოს მიერთებისა და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის მიღების შემდეგაც. მით უფრო შესამჩნევი გახდა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო პაკეტის ევროპული ქარტიის პრინციპებთან ჰარმონიზაციის დროში გაწელილ მთელ პროცესში.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ე. წ. სრულყოფის სტილს ვერც ქართული მუნიციპალიზმი გადაურჩა. როცა სახელმწიფოს კონსტიტუციური სამართალი, მის მიერ დამკვიდრებული კონსტიტუციური რეჟიმის სიმყარითა და დინამიკურობით არ გამოირჩევა, იგივე აისახება სახელმწიფო მმართველობის ვერტიკალურ კონსტრუქციაზე. ამიტომაა, რომ ქართულ მუნიციპალიზმში, ქართული კონსტიტუციონალიზმის მსგავსად, ზოგიერთი ფაქტი თუ ტენდენცია ხან მიზეზის და ხან შედეგის სახით განიხილება. ზოგიერთი არამართალზომიერი გადაწყვეტილება იმ შედეგის მიზეზია, რომელიც თავად ხდება მიზეზთა მიზეზი. ამიტომ, გამორიცხული არ არის მოცემულ ნაშრომში ცალკეული ასეთი გამოვლინებები მიზეზ-შედეგობრივი ანალიზის პირობებში, ხან მიზეზისა და ხანაც შედეგის პოზიციიდან იქნეს განხილული.

ბუნებრივია, წიგნის დასახელებასთან დაკავშირებით შეიძლება გაჩნდეს კითხვა – რატომ ქართული მუნიციპალიზმი? ზოგა-

დი პასუხი ასეთი შეიძლება იყოს: იმიტომ, რომ ქართულმა კონსტიტუციურმა სამართალმა ევროპული ქარტიის იდეები ქართული ინტერპრეტაციით დატვირთა. ამ ზოგადი პასუხის დაკონკრეტება მთელი წარმოდგენილი მასალით ხდება. ამაში თავადაც დარწმუნდებით, ვინაიდან, ქართული მუნიციპალიზმის მარეგულირებელი საკანონმდებლო-ნორმატიული ბაზის ანალიზი იმის მაჩვენებელია, რომ ქართულ რეალობაში ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფო მმართველობის ქვემდებარე დანამატად არის მოაზრებული.

თანამედროვე ეტაპზე, საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირების გარკვეული ტენდენცია იკვეთება. მისი განვრცობა-განვითარება მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული არა მხოლოდ წარმომადგენლობითი დემოკრატიის განვითარებაზე, არამედ თვითმმართველ ერთეულებში მმართველობის ძირითად პრინციპად დემოკრატიის აქტუალიზაციაზე. ამიტომ, თვითმმართველობის სტანდარტების გაძლიერებაზე მიმართული სახელმწიფო პოლიტიკა, გონივრულად გააზრებულ რეფორმაზე უნდა იყოს ორიენტირებული. ასეთი მიზანმიმართულებისაა მოცემულ ნაშრომში წარმოდგენილი ანალიზი.

აქვე ისიც უნდა ითქვას, რომ მუნიციპალური სისტემის რეფორმირების ერთობ სუმბურულ პროცესში ძნელი აღმოჩნდა არსებული ვითარების სტოპ-კადრის დაფიქსირება. კანონმდებლობაში გაუთავებელი ცვლილება-დამატებების გამო, შრომის პროცესში ყველაზე მეტი დრო ტექსტში შესაბამისმა კორექტივებმა წაიღო. აღწერილი მასალა მოქმედი კანონმდებლობით შექმნილ სურათს ასახავს, ვიდრე 2009 წლის შემოდგომიდან ცვლილება-დამატებების ახალი სეზონი დაიწყება.

ოთარ მელქაძე

თავი პირველი
მუნიციპალური სამართლის შესავალი

1-1. მუნიციპალიზმის თეორიის საკითხები

ადგილობრივი მართვა და თვითმმართველობა კონსტიტუციურად აღიარებული და გარანტირებული, კანონით რეგულირებადი, მოსახლეობის თვითორგანიზებული ურთიერთობის ერთიანი სისტემაა. მისი სისტემური კონსტრუქცია, ტერიტორიულ ერთეულთან მიმართებაში, სახელმწიფო მართვის იერარქიული და ადგილობრივი, თვითმმართველობის ორგანოებს აერთიანებს. ადგილობრივი ორგანოები ცენტრალური საჯარო ბელისუფლებისაგან დაშოუკიდებლად, საკუთარი პასუხისმგებლობითა და საზოგადოებრივ აქტივობაზე ორიენტირებული, წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პრინციპებზე შექმნილი ინსტიტუციონალური სისტემის მეშვეობით წარმართავს და აგვარებს ადგილობრივი ტერიტორიული კოლექტივისათვის მნიშვნელოვან საქმეებს.

სახელმწიფო მმართველობის მოცემული სფეროს აქტუალიზაციის შედეგად, მუნიციპალური სამართალი კარგა ხანია კონსტიტუციური სამართლის მნიშვნელოვანი ქვედარგის სახით ჩამოყალიბდა. ტერმინი „მუნიციპალიტეტი", რომელიც საფუძვლად დაედო მუნიციპალური სამართლის სახელდებას, ლათინური სიტყვის – „მუნიციპიუმ"-ისაგან წარმოდგება. ლათინურად „მუნუს" – სიმძიმეს, ხოლო „ცაპიო", „ზეციპიო" – ვიღებ, ვიძენს ნიშნავს. აქედან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტი ეწოდება საქალაქო მმართველობას, რომელიც გარკვეულ უფლებებს იძენს და საერთო-საქალაქო ამოცანების სარეალიზაციოდ საკუთარ თავზე ღებულობს გარკვეული ფუნქციების შესრულებას. ტერმინი „მუნიციპალიტეტი" ძველი რომის რესპუბლიკურ პერიოდში გაჩნდა, როდესაც ასე თვითმმართველობის უფლებებით აღჭურვილი ქალაქები მოიხსენიებოდნენ. მოგვიანებით ტერმინმა გავლენის სფერო გააფართოვა და სახელმწიფოთა უმრავლესობაში მუნიციპალიტეტებად ქალაქისა და სოფლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევითი ორგანოები იწოდებიან.

თუნდაც ძველი რომის ხსენება იმის დასტურია, რომ მუნიციპალიზმი, ტერმინის წარმომავლობიდან დაწყებული, სხვადასხვა ქვეყნებში, საუკუნეების წინ, მთელი რიგი თავისებურებებით შემოდიოდა. ამაში, საქართველოს ისტორიაში თვითმმართველობის

საქალაქო და თემური მოდელების განხილვის დროსაც დავრწმუნდებით. ყველა ქვეყანა თავის ტრადიციებზე დაყრდნობით იწყებდა და აწარმოებდა ადგილობრივი მართვისა და თვითმმართველობის სისტემის ფორმირებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის იდეის კონსტიტუციური მატერიალიზაცია, ანუ მისი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი დაბადების პირველი აღიარება კონსტიტუციის დონეზე, მეთვრამეტე საუკუნის ბოლოს გაფორმდა. კონსტიტუციურად, საფრანგეთის პირველი რესპუბლიკის 1791 წლის კონსტიტუციით იქნა აღიარებული ქვეყნის მოწყობის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული პრინციპი, ხოლო XIX საუკუნის მიჯნაზე განხორციელებული რეფორმით ჩამოყალიბდა ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების სისტემა.

აღნიშნულთან დაკავშირებით ორი ნიშანდობლივი ფაქტორი უნდა გამოვყოთ. მას შემდეგ, მოცემულმა მოდელმა ტრადიციული სახე მიიღო, ადგილობრივი ორგანოების ფრანგული სისტემის ძირითად ელემენტებს მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ განუცდია. არც სისტემური ორგანიზაციის პრინციპები, მათ შორის, ცენტრსა და ადგილობრივ ორგანოებს შორის ურთიერთმიმართების ხასიათი შეცვლილა. მეორე ფაქტორია ის, რომ ფრანგების ასეთი პირველობა მათ სამეცნიერო პოტენციალშიც აისახა. კონსტიტუციონალიზაციის ორსაუკუნოვანი გამოცდილება დაედო საფუძვლად კონსტიტუციური სამართლის ისეთი მნიშვნელოვანი ქვედარგის გამოყოფას, როგორიც მუნიციპალური სამართალია და ამ სფეროში არსებითია ფრანგული მეცნიერების წვლილი.

1831 წელს ბელგიის ეროვნულმა კონგრესმა მიიღო კონსტიტუცია, რომელშიც, ფაქტობრივად, პირველად მოხდა ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო ხელისუფლების მნიშვნელოვან შტოდ აღიარება და გამოყოფა. ამასთან, უთუოდ აღსანიშნაუია, რომ ბელგიის კონსტიტუციამ სახელმწიფო მოწყობის სისტემას ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი დაუდო საფუძვლად. ამ უნიტარულ სახელმწიფოში ხელისუფლების დანაწილება ვერტიკალში სახელმწიფო მართვის სამ – სახელმწიფო, პროვინციალურ და კომუნალურ დონეზე ხდებოდა.

საუკუნეების განმავლობაში ადგილობრივი მართვისა და თვითმმართველობის სისტემამ საკმაოდ აქტიური პოზიცია დაიკავა სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში. დღეს, დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს აღმშენებლობის პროცესის

შეუქცევადობა და სრულყოფა წარმოუდგენელია საჯარო ხელისუფლების ქვედა დონეზე ადგილობრივი, ანუ მუნიციპალური ხელისუფლების ფორმირებისა და მიზანმიმართული საქმიანობის გარეშე. მუნიციპალური სამართლით მოწესრიგებულ თუ მოსაწესრიგებელ საზოგადოებრივ ურთიერთობათა ძირითადი თავისებურება ის არის, რომ ისინი ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში, მოსახლეობის თვითორგანიზებისა და საჯარო ხელისუფლების განხორციელების პროცესში წარმოიქმნება და ვითარდება. ამ თავისებურებას კი რამდენიმე უმნიშვნელოვანესი აქტივი ახლავს. პირველ რიგში, ეს არის მოსახლეობის პასუხისმგებლობის ზრდა სახელმწიფო მართვის პროცესში აქტიური ჩართვის მიზნით და სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირების სტიმულირება. ასე რომ, მუნიციპალური სამართლის კომპლექსურ დარგად აღიარება სამართალთან ერთად სოციალურ სფეროსაც მოიცავს.[1]

მაგრამ მუნიციპალური სამართლის სარეგულაციო სფეროთა მრავალფეროვნება, მათ შორის, ხელისუფლების ტერიტორიულ თუ სახელმწიფო ვერტიკალთან მიმართებაში, საკმაოდ ართულებს დასმული ამოცანის გადაწყვეტას. უმთავრესი პრობლემა მთელ ამ პროცესში ადგილობრივი თვითმმართველობის არსისა და გაგების საკითხია. ადგილობრივი მართვისა და თვითმმართველობის სისტემის თავისებურებების თაობაზე სრულ წარმოდგენას ქმნის ადგილობრივი მმართველობის პრობლემების ცნობილი მკვლევარი ხ. ალდერფერი. მისი აზრით, არ შეიძლება ერთმანეთს დავუპირისპიროთ „ადგილობრივი სახელმწიფო მმართველობის", „ადგილობრივი თვითმმართველობისა" და „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი მმართველობის" ცნებები, ვინაიდან ყოველი მათგანი „ადგილობრივი მმართველობის", როგორც გაცილებით ფართო ცნებითი კატეგორიის შემადგენელი ნაწილებია. ამდენად, ცნებათა მოცემულ კლასიფიკატორში მათი არსებითი ნიშან-თვისებები უნდა ამოვიკითხოთ: „ადგილობრივი სახელმწიფო მმართველობა" ითვალისწინებს ადგილობრივი მართვის პროცესში ცენტრიდან დანიშნული ორგანოების მონაწილეობას; „ადგილობრივი თვითმმართველობა" ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში დანიშნული ორგანოების მონაწილეობასაც არ გამორიცხავს; „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი მმართველობა" კი ცალსახად თვითმმართველობის ვარიანტია, რომელშიც წარმომადგენლობითი ორგანო-

[1] სრულად იხ.: ო. მელქაძე, ზ. უზუგბაია, მუნიციპალური სამართალი, თბ., „ფავორიტი", 2002, გვ. 7-22.

ების პრიორიტეტია გამოკვეთილი[1].

ცნობილი უნგრელი კონსტიტუციონალისტი ა. შაიო ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ „კლასიკური კონსტიტუციონალიზმის თანახმად, კონსტიტუციური რეგულირება ნიშნავს სახელმწიფო ინსტიტუტების სამართლისადმი იმგვარად დაქვემდებარებას, რომ სახელმწიფო ორგანოები ვერ იჭრებოდნენ თავისუფლების სფეროში. კონსტიტუციონალიზმი მოითხოვს თავისუფლების, როგორც თვითმმართველობის ინსტიტუციურად გაფორმებას მოქალაქეების წინაშე პასუხისმგებელი ხელისუფლების განშტოებათა ჩამოყალიბების გზით"[2].

ა. შაიოს სამართლებრივი ფილოსოფიით კონსტიტუციონალიზმში „თავისუფლების როგორც თვითმმართველობის, ინსტიტუციურად გაფორმებაში", წინა პლანზეა წამოწეული სახელმწიფო მოწყობის საქმეში სახელმწიფო ორგანოების ისეთი კომპეტენციური აღჭურვა, რომ ისინი „ვერ იჭრებოდნენ თავისუფლების სფეროში". როგორც ჩანს, ა. შაიოს აფიქრებს არა უბრალოდ ხელისუფლების ერთი შტოს „შეჭრა" სხვათა „თავისუფლების სფეროში", არამედ ის თუ როგორი არასასურველი განვითარება შეიძლება მოჰყვეს მას. კონსტიტუციონალიზმის საქვეყნოდ ცნობილ მკვლევარ მეცნიერს მიაჩნია, რომ „დიქტატურის თავიდან ასაცილებლად ხელისუფლების დამაბალანსებელი საპირწონე ისევ ხელისუფლება უნდა იყოს. ამიტომ, სასურველია სახელმწიფო უფლებამოსილების რაიმე ფორმით დაყოფა-განაწილება. ამ თვალსაზრისით, კონსტიტუციონალიზმით ნაკარნახები კონსტიტუცია არსებითად მეტია, ვიდრე სახელმწიფო ორგანოებს შორის ხელისუფლების დანაწილება"[3]. მიგვაჩნია, რომ ხელისუფლების შტოთა შორის უფლებამოსილებათა დანაწილების შაიოსეული ფილოსოფიით ადგილობრივი თვითმმართველობისადმი „დიქტატურის თავიდან ასაცილებლად" და მაშასადამე, დამოუკიდებელი თვითმმართველობის დასაცავად არსებითია კონსტიტუციით დადგენილი მკაფიო რეგლამენტაცია.

ადგილობრივი მმართველობისგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება ადგილობრივი ორგანოებისადმი სახელმწიფო უფლებამოსილებათ სავალდებულო სახელმწიფო კონტროლქვემდებარებით, ან დელეგირებული ჩარჩოების ფარგლებში – ზედამხედველობის ქვეშ. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის სისტემური თანაარსებობის პირობებში თვითმმართველობის სტანდარტი მათ ისეთ ბალანსზეა დამოკიდებული, როდესაც თვითმმართველობის ლეგიტიმაციის დონე თვითმმართველობის რეალური დამოუკიდებლობით არის განმტკიცებული. ეს კი მაშინ ხდება, როდესაც თვითმმართველობა, როგორც სახელმწიფო მექანიზმი, ადგილობრივი ინტერესების დაცვის პრიმატით არის ჩაწერილი სახელმწიფო მმართველობის სტრატეგიულ პოლიტიკაში.

ნებისმიერ სახელმწიფოში ადგილობრივი მართვისა და თვითმმართველობის კომპოზიციაზე არსებით გავლენას ახდენს ქვეყნის ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ადგილობრივი თვითმმართველობის ურთიერთობა. მით უფრო, როცა ტერიტორიული კოლექტივის ხელისუფლება, სახელმწიფოს ზედამხედველობის, კონტროლისა და ადმინისტრირების ქვეშ მოქმედებს. თუმცა, აღნიშნული ფაქტორები სულაც არ უნდა ნიშნავდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის შეზღუდვას, როდესაც დემოკრატიული სახელმწიფოს პირობებში მას სახელმწიფოებრივი ერთიანობის ინტერესი უდევს საფუძვლად. საზღვარგარეთის ქვეყნებში ადგილობრივი მართვის ორგანოების საქმიანობის მიზანმიმართული, ეფექტური წარმართვის განსხვავებული საკურაციო სისტემები მოქმედებს. ისინი ორგანულად არის ჩაწერილი სახელმწიფო მართვის სისტემაში, მუნიციპალიტეტებზე სამთავრობო ზედამხედველობისა და კონტროლის მექანიზმების ნაირფეროვნებით.

ადგილობრივი მმართველობისგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის დელეგირებული სახელმწიფო უფლებამოსილებების ფარგლებში. ადგილობრივი მმართველობა შეიძლება ხორციელდებოდეს, როგორც ცენტრიდან დანიშნული სახელმწიფო ხელისუფლების წარმომადგენელთა მონაწილეობით (რომაულ-გერმანული სისტემა), ისე მათ გარეშე (ანგლო-საქსური სისტემა).

ადგილობრივი მმართველობის და თვითმმართველობის სისტემური ერთობლიობა თავად ამ სისტემაშივე დუალისტური ხასიათის მატარებელი ხდება, რომლის ბუნებაც მათ ბალანსზეა დამოკიდებული. იქ სადაც მომძლავრებულია საჯარო ადმინისტრაციის

[1] Черкасов А.И., Сравнительное местное управление – теория и практика, М., 1998, с. 23

[2] ა. შაიო, ხელისუფლების თვითშეზღუდვა – კონსტიტუციონალიზმის შესავალი, თბ., „სეზანი", 2003, გვ. 39.

[3] იქვე, გვ. 89.

ცენტრიდანული წილი მმართველობაში, ცენტრალიზაციის დონის შესაბამისად კნინდება თვითმმართველობითი, სახალხო წარმომადგენლობითი ორგანოების როლი მართვის პროცესში. ასეთ ვითარებაში თვითმმართველობითი აქტიურობის ნომინალური შესაძლებლობის თეორიული საფუძველიც კი არ არსებობს.

თანამედროვე სახელმწიფო სამართალი, მისი კონსტიტუციურ, ადმინისტრაციულ და მუნიციპალურ მეცნიერებათა თვალთახედვით, ადგილობრივ მმართველობისა და თვითმმართველობის ერთობლიობას დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის ცნებათა ჭრილში არეგულირებს. საქმე ის არის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ზემდგომ ორგანოებთან ურთიერთდამოკიდებულების ცენტრალიზაციის ხარისხით განსხვავდებიან. სახელმწიფო ხელისუფლება სერიოზულ ბერკეტებს ფლობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ინტერესებისადმი ქვემდებარების თვალსაზრისით. ერთ შემთხვევაში ეს არის უფლებამოსილებათა დეცენტრალიზაცია, ანუ ცენტრის მიერ ადგილობრივ ორგანოებზე ცალკეული სახელისუფლებო უფლებამოსილებების გადაცემა. მეორე შემთხვევაში ეს არის უფლებამოსილებათა დეკონცენტრაცია, ანუ ცენტრიდან ადგილებზე დანიშნულ მოხელეებზე გარკვეული კომპეტენციის მიკუთვნება ან ერთი დონის ხელისუფლების დაყოფა-დანაწილება.

კონსტიტუციონალიზმი ადგილობრივ თვითმმართველობას სახელმწიფო მმართველობის დეცენტრალიზაციის აქტუალიზაციის პრიზმაში განიხილავს. ასეთი მიდგომა, სახელმწიფო ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის, ხელისუფლების ზომიერ კონცენტრაციას ითვალისწინებს. ეს ზოგადად, განსაკუთრებით კი დელეგირებული კომპეტენციის ოპტიმიზაციის მიზნით ხდება. მარტივი გაგებით, დეცენტრალიზაცია, სახელმწიფოს შესაბამისი ცენტრალური ორგანოების უფლებამოსილებების სათანადო შეზღუდვის პირობებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფუნქციონირებისა და კომპეტენციის გაფართოებას ითვალისწინებს. დეცენტრალიზაცია კი ითვალისწინებს ცენტრალიზებული სახელმწიფო მმართველობის ქვემდგომ დონეებზე გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებათა გადატანას.

ცნობილი ფრანგი ადმინისტრატივისტის ჟ. ვედელის აზრით, დეცენტრალიზაციის აუცილებლობის დასაბუთებულობა ორ განსაკუთრებულ ფასეულობას შეიცავს: ერთი მხრივ, დეცენტრალიზაცია ითვალისწინებს დემოკრატიული ხასიათის ორიენტაციას,

ვინაიდან ყველაზე დაინტერესებულ პირთა ხელში გადასცემს საქმეთა მართვას. მეორე მხრივ, დეცენტრალიზებული მართვა, თუ მისი მეშვეობით უზრუნველყოფილია საჭირო პირობები და საშუალებები, გაცილებით უფრო პრაქტიკულია, ვიდრე ცენტრალიზებული მართვა.[1] თუმცა, თავად ჟ. ვედელს განსხვავებული მოსაზრებები აქვს დეცენტრალიზაციასთან მიმართებაში. იგი მიიჩნევს, რომ სახელისუფლებო უფლებამოსილებების დეცენტრალიზაცია ითვალისწინებს მათ გადაცემას არა ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენელ სახელმწიფო მოხელეებზე და სხვა ორგანოებზე, არამედ მათზე იერარქიულად დაუქვემდებარებელ, მეტწილად, მოსახლეობის არჩევით ორგანოებზე.[2] ამ შემთხვევაში, მისივე მოსაზრებით, არსებითია ცნობილი გადახრები საჯარო უფლებამოსილებების ვერტიკალური დეცენტრალიზაციის თუ დეკონცენტრაციის შემთხვევაში.

დეკონცენტრაცია განიხილება, როგორც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი მოვლენა, რომელიც მართვის იერარქიულ სტრუქტურაში ჩართული ზემდგომი ორგანოს შესაბამისი ნორმატიული აქტის საფუძველზე წარმოიშვება. ეს კი იმას გულისხმობს, რომ ცენტრალური აღმასრულებელი ორგანოს მართვის კონკრეტულ სფეროში განტვირთვის მიზნით ქვემდგომს გარკვეული კომპეტენცია გადაეცემა. მუნიციპალური და ადმინისტრაციული სამართლის მკვლევარებს მიაჩნიათ, რომ დეცენტრალიზაცია ის აუცილებელი რესურსია, რომელიც უნდა ამოქმედდეს ცენტრალიზაციიდან დეცენტრალიზაციისკენ მიმავალი კურსის განსახორციელებლად. არსებითი სხვაობა დეცენტრალიზაციასა და დეკონცენტრაციას შორის სწორედ რესურსულ ფაქტორშია: დეცენტრალიზაცია ითვალისწინებს მართვის განსხვავებული სუბიექტების არსებობას, ხოლო დეკონცენტრაცია – მხოლოდ ერთი და იმავე საჯარო იურიდიული პირის ორგანოებს შორის ურთიერთქმედების განსაკუთრებულ ხასიათს გულისხმობს. დეკონცენტრაცია მართვის ცენტრალიზებული სისტემის მეთოდებით ხორციელდება. დეცენტრალიზაცია კი სახელისუფლებო ურთიერთობის ახალი სუბიექტების შექმნით ახდენს არსებული თუ ახალი ფუნქციების მიმაგრებას მათზე.

ჟ. ვედელი დეკონცენტრაციის გაგებაში ითვალისწინებს ორგანიზაციული ტექნიკის მთელ რიგ თავისებურებებს, რომლებიც

[1] Ведель Ж., Административное право Франции, М., 1973, ст.397.
[2] იქვე, გვ. 392.

ცენტრალური ხელისუფლების სხვადასხვა სახელმწიფო სამსახურებზე და ადმინისტრაციულ ერთეულებზე მნიშვნელოვანი უფლებების გადაცემას შეიცავს.[1] გასათვალისწინებელია ის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან მიმართებაში დეკონცენტრაცია მნიშვნელოვან დელეგირებულ უფლებამოსილებებსაც მოიცავს, რომლებიც ტრადიციულ ხასიათს ატარებს.

ფრანგული თვითმმართველობითი ტრადიციების განზოგადებისას, საყოველთაოდ ცნობილი მეცნიერი რ. დრაგო ხაზგასმით აღნიშნავს თვითმმართველობის ორგვაროვან ხასიათს – დუალიზმს. ამასთან, მიიჩნევს, რომ ისინი არიან თვითმმართველობითი კოლექტივები, მაგრამ იმავდროულად რჩებიან სახელმწიფოს გეოგრაფიულ ქვედანაყოფებად. ამდენად, მათი სახელისუფლებო ორგანოები წარმოადგენენ რა სახელმწიფოს ადგილებზე, აგრეთვე უზრუნველყოფენ საკუთარი ადგილობრივი ტერიტორიული კოლექტივის ინტერესების რეალიზაციას.[2] რ. დრაგოს პოზიცია ითვალისწინებს ადგილობრივი მმართველობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის თანაარსებობას ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე და მათ კომპლექსურ ბუნებაზე ახდენს აქცენტირებას.

მუნიციპალურ სამართალში მართვისა და თვითმმართველობის ერთიანი სისტემური თანამოქმედების პირობებში დუალიზმის კონცეფცია ექსკლუზიურ და რეგლამენტურ მოწესრიგებულობაში პოვებს რეალიზაციას. ასეთი დუალიზმის პირობებში ადგილობრივი მართვის თვითმმართველობითი ალგორითმი ცენტრის ნებაზე, ანუ იმაზეა დამოკიდებული, თუ როგორ არის გაგებული და რეალიზებული დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის იდეები ცალ-ცალკე და ერთად.

ფრანგი ადმინისტრატივისტი გ. ბრეებანი მიიჩნევს, რომ დეცენტრალიზაცია და დეკონცენტრაცია ცენტრიდან ადგილებზე სახელისუფლებო უფლებამოსილებების დელეგირების სხვადასხვა ფორმატს წარმოადგენს.[3] ასე რომ, დეცენტრალიზებული მმართველობის პირობებში მთავარი ის არის თუ როგორია დეკონცენტრაციის ორგანიზაციული მუხტი, თვითმმართველობის ოპტიმიზაცია კი იმაზეა დაბოკიდებული თუ თვითმმართველობის კორპორაციულ ინტერესებში როგორაა ჩაწერილი ექსკლუზიური და დელეგირებული უფლებამოსილებები.

---

[1] იქვე, გვ. 397.
[2] Драго Р., Административная нука, М., 1982, с. 130.
[3] Бребан Г., Французское Административное право, М., 1988, с. 87.

ფრანგი მკვლევარები ერთმანეთისაგან განასხვავებენ ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ დეკონცენტრაციას. ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ერთიანი სისტემა თავის არსენალში ორივე ნაირსახეობას ითვალისწინებს. ვერტიკალური დეკონცენტრაციის ჩარჩოებში, ცენტრალური ხელისუფლების ინტერესების წარმომადგენლობის უფლებამოსილებები გადაეცემა ერთ სახელმწიფო მოხელეს. უფლებამოსილებებს გააჩნია, თორემ ზოგიერთი მოხელის ერთი ხელით დეკონცენტრაცია, ფაქტობრივად, შეიძლება მაქსიმალური კონცენტრაციის ეფექტით ამოქმედდეს. ადგილობრივ დონეზე ჰორიზონტალური დეკონცენტრაცია შეიძლება იგივე შედეგის მომტანი გახდეს: ერთ შემთხვევაში, მართვისა და თვითმმართველობის სისტემის პირობებში დეკონცენტრაციისას, თუ მმართველი ინსტიტუტი და მისი ხელმძღვანელი მოხელე ახალი უფლებამოსილებებით აღიჭურვება; მეორე შემთხვევაში, თვითმმართველობითი სისტემის პირობებში, თუ გამგებლის ან მერის არასპეციფიკური კომპეტენციით აღჭურვისა და მისი ფაქტობრივი ძალმოსილების ზრდის შედეგად, ადგილობრივ აღმასრულებელ ორგანოსა და საკრებულოს შორის წონასწორობა დაირღვევა.

ყოველივე აღნიშნული იმის მაჩვენებელია, რომ მუნიციპალიზმის განვითარებას საკმაოდ მდიდარი და ანგარიშგასაწევი თეორიული საფუძვლები გააჩნია. მართალია, კონსტიტუციონალიზმის თანამედროვე დონე, ხაზგასმით აღნიშნავს კონკრეტული სახელმწიფოს მუნიციპალურ სამართალში მოცემული ქვეყნის სამართლებრივი და ისტორიული თავისებურებების აუცილებლობას, მაგრამ ეს სულაც არ ნიშნავს ყოველ ჯერზე ველოსიპედის გამოგონებას.

კონსტიტუციური სამართლის VII მსოფლიო კონგრესზე მოხდა ეროვნული და საერთაშორისო სამართლის თანაფარდობის თემის აქტუალიზაცია. კონსტიტუციონალიზმის მასტიმულირებელ სფეროდ საერთაშორისო სამართლის ნყაროებზე გაკეთდა აქცენტი. ასეთი მესიჯის პირობებში, კონსტიტუციურად რეგულირებად სფეროთა შორის, რომლის პერსპექტიულობის განმაპირობებელი საერთაშორისო სამართლის ნორმათა სისტემა გახდა, მუნიციპალური სამართალი უნდა გამოეყოთ. სწორედ მუნიციპალური სამართალი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციისა და ფუნქციონირების საერთო პრინციპებს, მათი რეალიზაციის ფორმებსა და გარანტიებს, ადგილობრივი თვითმმარ-

ეროვნული ბიბლიოთეკა
საკანონმდებლო ინიციატივის
განყოფილება
№

თველობის ადგილსა და როლს საჯარო ხელისუფლების სისტემაში.

მუნიციპალური სამართლის თვითმმართველობითი ორიენტირების დამკვიდრებაში არსებითი როლი ითამაშა ევროსაბჭოს მიერ 1985 წლის 15 ოქტომბერს მიღებულმა ევროპულმა ქარტიამ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ". ევროპული ქარტია ის სამართლებრივი აქტია, რომელმაც პრაქტიკული მნიშვნელობის თვალსაზრისით უნიკალური სახელმძღვანელოს დატვირთვა შეიძინა, მათ შორის არაევროპულ სახელმწიფოებშიც. ევროპული ქარტიის სამართლებრივი ფასეულობა იმაში გამოიხატა, რომ მასში შემოთავაზებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის „თავისუფლების სფეროს" განმტკიცების ნორმატიული რეგლამენტაციის იდეები, რომელთა ვექტორი ადგილობრივი წარმომადგენლობითი მმართველობისკენ არის მიმართული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია ასეთ ყოვლისმომცველ განმარტებას იძლევა: ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებასა და შესაძლებლობას, კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილი მათი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად (მუხლი 3-1).

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია საერთაშორისო კონვენციაა, რომელიც პრეამბულისა და 18 მუხლად დაყოფილი სამი ნაწილისაგან შედგება. ევროპული ქარტიის ტექსტთან ერთად ოფიციალური წყაროს დატვირთვა აქვს თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის განმარტებით კომენტარებს.[1]

ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ თავისი გამოწვევებით ცდილობს ევროსაბჭოს წევრ სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობა ძირითადი პრინციპების დონეზე ჩამოყალიბებულ მოცემულობებს დაუქვემდებაროს. ამ მიზნით ქარტიის პრეამბულაშივე ჩამოყალიბებულია ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოებისათვის სავალდებულოდ დასაცავი ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპები:

– ადგილობრივი თვითმმართველობის აღიარება სახელმწიფოს დემოკრატიული წყობის ერთ-ერთ ძირითად საფუძვლად;

– მოქალაქეთა სახელმწიფო საქმეთა წარმართვაში მონაწილეობის უფლების ევროპის საბჭოს სახელმწიფოთათვის საერთო დემოკრატიულ ფასეულობად აღიარება;

– ამ უფლებების ეფექტურად ადგილობრივ დონეზე პირდაპირი რეალიზაცია;

– ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების პასუხისმგებლობა უზრუნველყოს ეფექტური, მოქალაქესთან დაახლოებული მმართველობა;

– ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვა და გაძლიერება დემოკრატიისა და ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის მნიშვნელოვანი წვლილით;

– დემოკრატიული გზით შექმნილი ადგილობრივი თვითმმართველობის და მათი ხელმძღვანელი ორგანოების არსებობა, რომელთაც გააჩნიათ საკუთარი კომპეტენციის ფართო ავტონომია, ამ კომპეტენციათა განხორციელებისათვის აუცილებელი სახსრების მხრივ.

ევროპული ქარტია, მისი ნორმების მოკრძალებული ინტონაციების მიუხედავად, პირდაპირ ავალდებულებს ევროსაბჭოს წევრ-ქვეყნებს, რეალურად, გამოიყენონ ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და საფინანსო დამოუკიდებლობის ძირითადი საგარანტიო სამართლებრივი ნორმები.[1]

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის პირველი ნაწილი (მუხლები 2-11) ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ბუნების განმსაზღვრელ ნორმატიულ კონფიგურაციას აყალიბებს. მოცემული დებულებები განსაზღვრავენ ძირითად პრინციპებს ისეთ მნიშვნელოვან საარსებო სფეროებში, როგორებიცაა: თვითმმართველობის კონსტიტუციური და სამართლებრივი საფუძვლების შექმნის აუცილებლობა; ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებამოსილებების სფერო და მათი რეალიზაციის პირობები; ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ტერიტორიული გამიჯვნის პრინციპის დაცვა; ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მისი ადმინისტრაციული სტრუქტურების ავტონომიურობის უზრუნველყოფა; ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში კომპეტენტური პერსონალის დასაქმება და არჩევითი თანამდებობის დაკავების პირობები; თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ადმინისტრაციული კონტროლის განხორციელება; ადგილობრივი ხელისუფლების შესაბამისი საფინანსო რესურსებით უზრუნველყოფა; თვითმმართველობის ორგანოების თანამშრომლობა და

[1] სრულად იხ.: ო. მელქაძე, ზ. უზუგბაია, მითითებული წყარო, გვ. 64-77.

გაერთიანების უფლება; ადგილობრივი ხელისუფლების სამართლებრივი დაცვა.

ევროპული ქარტიის მეორე ნაწილი (მუხლები – 12-14) – „სხვადასხვა დებულებები" – განსაზღვრავს ქარტიით გათვალისწინებულ ვალდებულებათა იმ მოცულობას, რომლის საკუთარ თავზე აღებაც შეუძლიათ ქარტიაზე ხელმოწერით მიერთებულ ევროპულ სახელმწიფოებს. ქარტიის პირველ ნაწილში, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპების ფორმირებისას, ადგილი აქვს ევროსაბჭოს წევრ – ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურების სხვადასხვა სამართლებრივ სისტემასთან შეთავსების მცდელობას. ამასთან, ისიც აღიარებულია, რომ ქარტიის გარკვეული დებულებების დამტკიცებისას, ცალკეული მთავრობების წინაშე შეიძლება კონსტიტუციური და პრაქტიკული ხასიათის კერძო სიძნელეები წარმოქმნილიყო. ამიტომ ქარტიის მე-12 მუხლში აისახა ე.წ. „სავალდებულო ბირთვის" პრინციპი. მოცემული პრინციპის თანახმად, ევროპულ ქარტიაზე მიერთებულ ნებისმიერ სახელმწიფოს სავალდებულო წესით მოეთხოვება ქარტიის პირველი ნაწილის 30 პუნქტიდან არანაკლებ 20 პუნქტის გაზიარება. ამ დროს, გაზიარებულ 20 პუნქტს შორის სავალდებულოა ქარტიის პირველი ნაწილის 14 კონკრეტული პუნქტიდან (იგულისხმება ქარტიის სავალდებულო ბირთვად წოდებული მთავარი პრინციპები), არანაკლებ 10 პუნქტის გათვალისწინება. თუმცა, სავალდებულო ბირთვის იდეა, ევროპულ ქარტიასთან მიერთების მხოლოდ საწყისი სავალდებულო მოთხოვნაა. არ შეიძლება იმის დავიწყება, რომ საბოლოო მიზანს ქარტიის ყველა დებულების შესრულება შეადგენს. ამდენად, სახელმწიფოებს ეძლევათ უფლება შეძლებისდამიხედვით გაზარდონ ე.წ. ნაკისრ ვალდებულებათა სპექტრი.

ქარტიის მესამე ნაწილში (მუხლები 15-18) ასახული დებულებები ისეთ საკითხებს არეგულირებენ, რომლებიც დაკავშირებულია ქარტიაზე ევროსაბჭოს წევრ-ქვეყნების ხელმონერასთან, რატიფიკაციისა და ძალაში შესვლასთან; ევროსაბჭოს წევრი-ქვეყნის ქარტიაზე მიერთების შემდეგ მისი განვრცობის ტერიტორიის განსაზღვრისა და ქარტიასთან დაკავშირებულ ცვლილებებზე ევროსაბჭოს გენერალური მდივნის მიერ შეტყობინებების სისტემასთან; ქარტიის დენონსირების დამცავ მექანიზმებთან.

მთლიანობაში, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპულმა ქარტიამ განაზოგადა მონინავე დემოკრატიის ქვეყნების ადგილობრივი თვითმმართველობის პოზიტიური გა-

მოცდილება და ქარტიაზე მიერთებულ ევროსაბჭოს წევრ სახელმწიფოებს კონსტრუქციული თვითმმართველობითი იდეების კრებული შესთავაზე. ქარტიაში შემოთავაზებულ ნორმებს ძირითადად სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს, მაგრამ ეს იმას არ ნიშნავს, რომ ქარტიასთან მიერთებული სახელმწიფოს კანონდებლობა წინააღმდეგობაში მოდიოდეს მის ძირითად პრინციპებთან. როგორც აღვნიშნეთ, ქარტიაში არსებობს სავალდებულო ბირთვი, რომლის გათვალისწინებაც ეროვნულ კანონმდებლობაში აუცილებელია. ქარტიის მიღებით ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოები იღებენ ვალდებულებებს, შექმნან პირობები ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპების აღსასრულებლად. რეკომენდებული ნორმებიდან რაციონალური არჩევანი თავად სახელმწიფოებს უნდა გაეკეთებინათ. ქარტიამ გაითვალისწინა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულფასოვნება მნიშვნელოვანწილად კონკრეტული სახელმწიფოს სამართლებრივ ტრადიციებზე და მმართველობით მოდელზეა დამოკიდებული. სწორედ აქედან გამომდინარე შესთავაზა მათ მოთხოვნათა „სავალდებულო ბირთვი" და საკუთარი არჩევანის სახით ადგილობრივი თავისებურებების გათვალისწინებით, მათზე მისასადაგებელი და შემავსებელი, არასავალდებულო, ე. წ. საინიციატივო ბირთვის მოთხოვნების გარკვეული ნაწილი.

ევროპული ქარტიის მოთხოვნების პაკეტმა მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა ევროპის კონტინენტზე თვითმმართველობის განთავისება–სრულყოფის პროცესზე. ამ მხრივ, უთუოდ მნიშვნელოვანია ქარტიის მთელი რიგი დებულებები, რომლებიც ხ. ალდერფერის ზემოთ აღნიშნული ცნებითი კატეგორიების ამოქმედებას უკავშირდება. მათ შორისაა ევროპული ქარტიის მე-3 მუხლის მეორე პუნქტი, რომელიც უწყის, რომ ეს უფლება ხორციელდება საბჭოების ან ასამბლეების მიერ, რომლებიც შედგებიან თავისუფალი, თანაბარი, პირდაპირი და საყოველთაო არჩევნებით არჩეული წევრებისაგან. საბჭოებს ან ასამბლეებს შეუძლიათ ჰქონდეთ პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ორგანოები.

ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ის ფუძემდებლური აქტია, რომელშიც ოპტიმიზებულია, განვითარებული დემოკრატიული სახელმწიფოების თვითმმართველობის ორგანიზაციის სფეროში არსებული გამოცდილება. ევროპულმა ქარტიამ, კონტინენტზე თვითმმართველობის სრულყოფის საქმეში მძლავრი გენერატორის ფუნქცია იტვირთა.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მიღებამ ევროპის უმრავლეს ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური ორგანიზაციის, მასში ასახული რეალიზაციისა და დაცვა-უზრუნველყოფის ფუნდამენტური პრინციპების უნიფიცირება განაპირობა. საერთაშორისო აქტებს სავალდებულო ხასიათი აქვთ და იმავდროულად, ისინი უპირატესი იურიდიული ძალით სარგებლობენ სახელმწიფოს ეროვნული საკანონმდებლო აქტების მიმართ, გარდა კონსტიტუციისა. სწორედ ამიტომ, სამართლის ეს წყარო ყველაზე ქმედით ინსტრუმენტად მიიჩნევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული სისტემის სრულყოფისა და დემოკრატიზაციის თვალსაზრისით.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის“ შესახებ ევროპული ქარტია აქტუალური საერთაშორისო კონვენციაა, რომელსაც სადღეისოდ ორმოცამდე ევროპული ქვეყანა აღიარებს და ხელმოწერითაც მიუერთდა. ევროსაბჭოს წევრი ქვეყნებისათვის იგი კვლავაც გახსნილია რატიფიკაციისათვის. თვითმმართველობის სრულყოფის პროცესში ევროპულმა ქარტიამ მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა, მათ შორის იმ ქვეყნებისთვისაც, რომელთაც არ მოუხდენიათ მისი რატიფიცირება, ჯერ ხელი არ მოუწერიათ ევროპულ ქარტიაზე მიერთების თაობაზე, ან მოაწერეს გარკვეული დათქმებით (ავსტრია, ბელგია, დანია, ნიდერლანდები, საფრანგეთი).

1.2. მუნიციპალიზმის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სისტემა და მოდელები

ადგილობრივი მართვის აუცილებლობის უმთავრესი არგუმენტი იმაში მდგომარეობს, რომ მხოლოდ ცენტრიდან ქვეყნის მართვა წარმოუდგენელია. ცხადია, ასეთი მოსაზრება ჯუჯა სახელმწიფოებზე არ ვრცელდება. ყველა სხვა შემთხვევაში, სახელმწიფოს ან ფედერაციის სუბიექტების ტერიტორია იყოფა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად. ყოველ ასეთ ერთეულში ფუნქციონირებს ცენტრიდან დანიშნული ან დამტკიცებული ადგილობრივი მართვის ორგანოები (გუბერნატორი, პრეფექტი, კომისარი, რწმუნებული და სხვა), ან თვითმმართველობის არჩევითი ორგანოები (საბჭო, საკრებულო, კომიტეტი), ან ორივე ერთად. ადგილობრივი მმართველობა, ძირითადად ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეთა მართვაა ცენტრიდან დანიშნული პირის თუ მისდამი ანგარიშვალდებული სხვა სახელმწიფო ორგანოების მიერ, ან უშუალოდ მოსახლეობის მიერ არჩეული აღმასრულებელი ორგანოების მიერ.

ადგილობრივი მართვის სისტემაში ჩართული და მისი ბუნების ამსახველი ადგილობრივი თვითმმართველობა, ორგანიზაციებისა და მოქალაქეთა ერთობლივი საქმიანობის სისტემაა. მისი მიზანია დამოუკიდებლად, პირადი პასუხისმგებლობის ქვეშ, მოსახლეობის ინტერესების ადეკვატურად, ისტორიული, ეროვნულ-ეთნიკური თუ სხვა თავისებურებების გათვალისწინებით, გადაწყვიტოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები. ამასთან, რაც არსებითია, კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის საფუძველზე მართოს მუნიციპალური საკუთრება.

ადგილობრივი მართვისა და თვითმმართველობის ორგანიზაციის პრობლემათა კვანძის შეცნობია სრულფასოვნება, მნიშვნელოვანწილად, მრავალელემენტიანი ინსტიტუტის ცნებითი კატეგორიების ერთიან გააზრებულობაზეა დამოკიდებული. მასზეა დამოკიდებული სახელმწიფო მართვის სისტემური ორგანიზაციის პერსპექტიულობაც. არსებითია ისიც, რომ სწორედ ცნებათა ურთიერთმიმართების ბალანსი ქმნის მის საფუძველზე მოქმედი სისტემის პრაქტიკული მდგრადობის პირობებს.

ხ. ალდერფერის ზემოთ აღნიშნული მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ „ადგილობრივი მმართველობა“ ყოვლისმომცველი ცნებაა და იგი მოიცავს მმართველობის ტერიტორიულ ერთეულს როგორც უნიტარულ სახელმწიფოში, ისე ფედერაციის სუბიექტების დონეზე ფედერაციულ სახელმწიფოში[1], კიდევ ერთხელ ადასტურებს, ამ უკანასკნელი ცნების შინაარსში ზემოაღნიშნული ნიშან-თვისებების ერთიან ხასიათს.

ადგილობრივი მმართველობა, ადგილობრივი თვითმმართველობისაგან განსხვავებით, შეიძლება ორის სახის ორგანოებითა და ორი ფორმით ხორციელდებოდეს: როგორც სახელმწიფო ადგილობრივი მმართველობა და როგორც მუნიციპალური და რეგიონალური ადგილობრივი მმართველობა.

პირველ შემთხვევაში, ადგილობრივი მმართველობა ხორციელდება სახელმწიფოს მიერ დანიშნული ორგანოების ან თანამდებობის პირთაგან, როგორიც არის დეპარტამენტის პრეფექტი საფრანგეთში, ვოევოდა-პოლონეთში, გუბერნატორი ტაილანდსა და

[1] ა. ჩერკასოვი, მითითებული წყარო, გვ.23.

საუდის არაბეთში, რაიონის ხელმძღვანელი – ინდონეზიაში. აღნიშნული ინსტიტუტები სახელმწიფო მართვის უფლებამოსილებებს ახორციელებენ ადგილებზე. ზოგ შემთხვევაში, მათთან ერთად სათათბირო ინსტიტუტების სახით, მოსახლეობის მიერ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოები მოქმედებენ.

მეორე შემთხვევაში, სახელმწიფოთა მართვის განსხვავებული ფორმებით, ადგილებზე, მოქალაქეთა მიერ არჩეული საბჭოს ქვემდებარე მუნიციპალური და რეგიონალური მმართველობა არსებობს. ამ დროს, ტერიტორიულ ერთეულებში იქმნება ამ ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოების – საბჭოების მიერ არჩეული მართვის კოლეგიური ორგანოები, როგორებიცაა აღმასრულებელი საბჭო საფრანგეთში და ჯუნტა იტალიაში, რომელთა შემადგენლობიდან არჩეული თავმჯდომარე განაგებს რეგიონალურ ადგილობრივ მმართველობას და მისდამი ქვემდებარე ადგილობრივი მოხელეების შტატს.

ამ უკანასკნელთან დაკავშირებით, არსებითია ცნობილი რუსი კონსტიტუციონალისტის ვ. ჩირკინის მოსაზრება იმის შესახებ, რომ ტერმინი „ადგილობრივი მმართველობა", არ შეიძლება ზემოთ მოცემული გაგების სრული შესატყვისობით განვაერცროთ რეგიონული მოწყობის სახელმწიფოებზე (ესპანეთი, იტალია, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა, შრი-ლანკა). აღნიშნული ქვეყნების კონსტიტუციები რეგიონულ ავტონომიურ წარმონაქმნებს, განსაზღვრულ საკითხებზე აღჭურავს უფლებით, მიიღონ მათთვის საჭირო კანონები. ცხადია, ავტორი სწორია იმ შემთხვევაში, თუ დასახელებული რეგიონული სახელმწიფოების ასიმეტრიულობის პირობებში, მხოლოდ იმ რეგიონულ ტერიტორიულ ერთეულებს გულისხმობს, რომელნიც კანონშემოქმედი ინსტიტუტითა და უფლებამოსილებით არიან აღჭურვილნი და არა რეგიონების უმრავლესობას, რომლებშიც ასეთი ორგანოები არ არის და არც საამისო კომპეტენციას ფლობენ.

ადგილობრივი თვითმმართველობა შეიძლება სხვადასხვა ორგანიზაციული ფორმით განხორციელდეს, მაგრამ მისი აუცილებელი პირობა წარმომადგენლობითი ორგანო (საბჭო, საკრებულო, ლანდრატი), ან არჩევითი თანამდებობის პირის (ბურგომისტრი, მერი, გამგებელი) არსებობაა. ცენტრალიზებული მართვის პირობებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირებისა და საქმიანობის ძირითადი მიზანი ის არის, რომ მათ, მთელი თავისი მეცადინეობით უზრუნველყონ ადგილობრივი მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლება.

კონსტიტუციურ სამართალში ადგილობრივი მართვისა და თვითმმართველობის სისტემა განსაკუთრებული მრავალფეროვნებით გამოირჩევა. თითოეული სახელმწიფოს მაგალითზე, იგი ისეთ მახასიათებლებზეა დამოკიდებული, როგორებიცაა ქვეყნის მმართველობის ფორმა და სამართლებრივი სისტემისადმი კუთვნილება, ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენცია და მმართველობის სახელმწიფო თუ რეგიონალურ ორგანოებთან ურთიერთმიმართება. ამ მოსაზრების არსი და პრაქტიკული დატვირთვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. რეალობა ისეთია, რომ დემოკრატიული, სამართლებრივი სახელმწიფოს მშენებლობის პროცესის სტაბილურობა და შეუქცევადობა, ადგილებზე საჯარო ხელისუფლების ქვედა დონეზე სრულფასოვანი თვითმმართველობის მუნიციპალური ხელისუფლების ფორმირების გარეშე უბრალოდ წარმოუდგენელია.

ადგილობრივი მართვის ორგანიზაცია ქვეყნის ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოწყობაზეა დამოკიდებული. მისი არსი კი იმაში მდგომარეობს, რომ საერთო-სახელმწიფოებრივი მართვის თვალსაზრისით ეს უმნიშვნელოვანესი ელემენტი ჰარმონიულად უნდა იყოს ჩაწერილი საერთო კომპეტენციურ სქემაში. ცალსახად წყდება ასეთი საკითხი, ერთი მხრივ, მცირე კუნძულოვან სახელმწიფოებში (ბაჰრეინი, მალტა, ნაურუ, ტუვალუ), ვინაიდან, მათში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა საერთოდ არ არსებობს; მეორე მხრივ, კონტინენტური ევროპის მინი სახელმწიფოებში (ანდორა, ლიხტენშტაინი, ლუქსემბურგი, მონაკო, სან-მარინო), სადაც ქვეყნები პირდაპირ თემებად არის დაყოფილი. სხვა შემთხვევებში ასეთი დაყოფის სქემა მმართველობის სისტემის იერარქიული ზედაშენების რაობაზე, ანუ დონეების სტრუქტურულ წყობაზეა დამოკიდებული. თუ ჩეხეთსა და უნგრეთში, ყველაზე მარტივი – ერთდონიანი სისტემა მოქმედებს, ორდონიანი დაყოფაა – ზედა ოლქის გუბერნიის, ოკრუგის, ვოლოსტის, მუნიციპალიტეტის ან მუნიციპალიის სახით ბულგარეთში, დანიაში, ესტონეთში, იაპონიაში, კოსტა-რიკაში. მაგალითად, ლიტვაში მოქმედი ორდონიანი სისტემა იმით გამოირჩევა, რომ რესპუბლიკურ ქალაქებს ორმაგი სტატუსი აქვთ და ისინი, ერთდროულად, პირველი დონის – საქალაქო და მეორე დონის – რაიონულ მუნიციპალიტეტებად ითვლებიან. ოლქების, რაიონებისა და თემების სახით სამდონიანი სისტემა მოქმედებს დიდ ბრიტანეთში, ინდოეთში, იტალიაში, შვედეთსა და ჩინეთში, ხოლო საფრანგეთში, სტრუქტურულად ყველა-

ზე რთული ოთხდონიანი დაყოფაა რეგიონების, ოლქების, რაიონებისა და თემების სახით.

ნებისმიერ დემოკრატიულ სახელმწიფოში ჩამოყალიბებულია სახელმწიფო მმართველობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სახელმწიფო მართვის ერთიან სისტემად შემკვრელი ზოგადი სქემა. მათი ქმედითობა სახელმწიფოსა და თვითმმართველობითი სისტემის კონტაქტირების, ურთიერთზეგავლენის ცივილიზებული ფორმების დონეზეა დამოკიდებული. აღნიშნულთან დაკავშირებით ცნობილია რეგიონალური სახელმწიფო ორგანოებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ურთიერთქმედების სამი ძირითადი სქემა. მათი თავისებურებების განხილვისას, სხვადასხვა მოდელთან მიმართებაში, ჩამონათვალში სახელმწიფოთა განმეორება კი იმის დასტურია, რომ კონკრეტული ქვეყნები მოქმედი მოდელების მრავალფეროვნებით გამოირჩევიან:

– პირველი – ეს არის სახელმწიფო მმართველობის და ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვადასხვა ტერიტორიულ დონეზე საქმიანობის შეთავსებით განხორციელების მოდელი;

ამ შემთხვევაში ზედა დონის ტერიტორიულ ერთეულებში ფუნქციონირებენ მხოლოდ რეგიონალური სახელმწიფო ორგანოები, ხოლო ქვედა დონის ტერიტორიულ ერთეულებში – მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ყოველგვარი პარალელური სახელმწიფოებრივ-მმართველობითი სტრუქტურების თუ სახელმწიფო ზედამხედველი თანამდებობის პირების გარეშე. მოცემული სქემა ფართოდ არის გავრცელებული რიგ დემოკრატიულ ქვეყნებში (ბელგია, იტალია, ნიდერლანდები, ნორვეგია, საფრანგეთი).

– მეორე – ეს არის ერთ ტერიტორიულ დონეზე ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე სახელმწიფოებრივი ზედამხედველობის განხორციელების მოდელი;

ამ შემთხვევაში მთელ რიგ ქვეყნებში (ალბანეთი, იტალია, რუმინეთი, საბერძნეთი, საფრანგეთი), განსაზღვრული დონის ტერიტორიულ ერთეულებში იქმნება ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები და იმავდროულად ცენტრიდან ინიშნება ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე ზედამხედველი თანამდებობის პირი – სახელმწიფო აგენტი, იქნება ეს კომისარი, პრეფექტი, რწმუნებული თუ სხვა.

– მესამე – ეს არის ორმაგი, სახელმწიფოებრივ-თვითმმართველობითი ბუნების მქონე ორგანოების სისტემური მოდელი, რომელიც, როგორც წესი, განვითარებადი ქვეყნებისათვის არის დამახასიათებელი;

ამ შემთხვევაში განსაზღვრული დონის ტერიტორიულ ერთეულებში იქმნება წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, რომელთაც ერთდროულად სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს სტატუსი ენიჭებათ და სახელმწიფო და თვითმმართველობითი ამოცანებისა და ფუნქციების შესრულება ეკისრებათ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ურთიერთობა სახელმწიფო ხელისუფლების რეგიონალურ და ფედერალურ ორგანოებთან, განსხვავებული კონსტიტუციური პრინციპების საფუძველს ემყარება: ავსტრიაში ეს არის სახელმწიფოს ცენტრალიზებული მმართველობის ერთიანობა, დანიაში – ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა, რუსეთში – ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობა.

სხვადასხვა ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ორგანიზაცია, საქმიანობა და საკანონმდებლო რეგულირების სისტემა განსხვავებულია. ძველი დემოკრატიის ქვეყნებში (დიდი ბრიტანეთი, შვედეთი) თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობას არეგულირებს კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. სწორედ მათ მაგალითზე, რიგ დემოკრატიულ უნიტარულ სახელმწიფოებში (ბულგარეთი, ესტონეთი, პოლონეთი, უნგრეთი, ჩეხეთი), ასევე მოქმედებს კანონები ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. ამ მხრივ ფედერალურ სახელმწიფოებშიც არ არსებობს ერთგვაროვნება: თუ ძველ ფედერაციებში (აშშ, შვეიცარია), ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემას განსაზღვრავენ ფედერაციის სუბიექტები და თანაც ისე, რომ კონსტიტუციებში შეიძლება არც იყოს დაფიქსირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ძირითადი დებულებები; ახალ ფედერაციებში (ინდოეთი, ნიგერია, პაკისტანი), მოქმედებს ცენტრალიზაციაზე მიმართული ტენდენციები, როდესაც მუნიციპალური სამართლის პრინციპულ საფუძვლებს განსაზღვრავს ფედერალური კონსტიტუცია. ორივე შემთხვევაში, როგორც წესი, ფედერალური კანონი განავრცობს კონსტიტუციურ პრინციპებს და ფედერალური კანონმდებლობის მოთხოვნათა ფარგლებში ადგილობრივი კანონები თვითმმართველობის დეტალურ რეგულირებას, ფე-

დერაციის აუბიექტები ახორციელებენ. მაგალითად, რუსეთში არსებული სახელმწიფო მოწყობის რთული სქემის პირობებში, შეუძლებელია ყველა მრავალფეროვნების ერთ კანონში მოქცევა და დარეგულირება. ამიტომ, ფედერალურ დონეზე მოქმედებს კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის პრინციპების შესახებ, რომლის საფუძველზე ყველა სხვა საკითხები ქვედა დონეებზე რეგულირდება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის მარეგულირებელი სამართლის წყაროების პაკეტის განხილვისას განსაკუთრებულ ინტერესს იწვევს მათი ნაირსახეობები კონტინენტურ, ანუ რომანულ-გერმანული; საერთო, ანუ ანგლოსაქსურ; ისლამურ სამართლებრივ სისტემებში.

კონტინენტური სამართლის ქვეყნებისთვის (ბელგია, იტალია, ნიდერლანდები, საფრანგეთი) დამახასიათებელი სამართლის წყაროებია კონსტიტუციური, ორგანული და ჩვეულებრივი კანონები. იურიდიული ძალის მიხედვით მათი იერარქია მკაცრად რეგლამენტირებული და დაცულია. აქტების ამ რიგში ერთ-ერთი ცენტრალური ადგილი უკავია სახელმწიფოს მეთაურის და მთავრობის აქტებს, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე ქვეყანაში მიღებული კანონების რეალიზაციისთვის საჭირო სამართლებრივ-ორგანიზაციულ ბაზას ქმნიან. ასეთი აქტების ძალით განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებისათვის აუცილებელი სახელმწიფო გარანტიები, პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობისა და ადგილობრივი სახელმწიფო დაწესებულებების ფუნქციონირების ფორმები და წესი, მტკიცდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ტიპური დებულებები და სხვა მოდელური სამართლებრივი აქტები. თუმცა, საფრანგეთის მსგავსად, ზოგიერთ ქვეყანაში სამთავრობო ან საპრეზიდენტო აქტებს, შექმნილი განსაკუთრებული ვითარების ან პირობების გათვალისწინებით, კანონის ძალა ენიჭება. ასეთი აქტი შეიძლება საერთოდ და ადამიანისა და მოქალაქის, მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში უფლება-თავისუფლებების შეზღუდვის საფუძველი გახდეს.

საერთო სამართლის რიგი ქვეყნებისათვის (ავსტრალია, ახალი ზელანდია, დიდი ბრიტანეთი, კანადა) ე.წ. დაუწერელი კონსტიტუცია რამდენიმე კონსტიტუციური მნიშვნელობის აქტის ერთობლიობას წარმოადგენს. ამ დროს, სახელმწიფოებრიეი ცხოვრების მთელი რიგი უმთავრესი საკითხები საერთო კონსტიტუციური შეთანხმებებით ან კონვენციური ნორმებით რეგულირდება. ადგილობრივი მართვის ორგანოების საქმიანობის რეგულირების საქმეში მნიშვნელოვანია სასამართლო პრეცედენტების როლი. ამ მხრივ, უთუოდ არსებითია აშშ-ის სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში ადგილობრივი ორგანოების ადგილისა და კომპეტენციის დამდგენი ე.წ. „დილონის წესი". საქმე ის არის, რომ 1868 წელს აიოვას შტატის უმაღლესმა მოსამართლემ ჯ. დილონმა მოახდინა აშშ-ში ადგილობრივი ორგანოების შტატებისაგან წარმოებულობისა და დამოკიდებულების პრინციპის ფორმულირება, როდესაც დაადგინა, რომ მუნიციპალური კორპორაციები თავისი შექმნით მოვალენი არიან და ყველა თავის უფლებას და კომპეტენციას მოიპოვებენ შტატების ლეგისლატურისაგან.[1]

პრეცედენტის მსგავსი ინსტიტუტები გვხვდება კონტინენტური სამართლის სისტემის და ზოგიერთ სხვა სახელმწიფოში. მაგალითად, ადამიანის უფლებათა სფეროში საქმეთა განხილვისას მექსიკის უზენაესი სასამართლოს მიერ იქმნება ზოგადი ნორმები, ე.წ. „ამპარო", ხოლო ესპანეთში ცნობილი „დოქტრინა ლეგალი", რომელიც უზენაესი სასამართლოს მიერ რამდენიმე ერთსახოვანი გადაწყვეტილების მიღების შედეგად ფორმულირებულ წესებს წარმოადგენს.

საერთო სამართლის სისტემის ფარგლებში ფართოდ არის გავრცელებული კონსტიტუციური ნორმებისა და მოქმედი კანონების განმარტებითი აქტები. განმარტებების სახით მიღებულ აქტებს, ფაქტობრივად, სამართლის დამოუკიდებელი წყაროს ადგილი უკავია და მათი მეშვეობით, მთლიანად სამართლებრივ სისტემაზე ან მის ცალკეულ კომპონენტებზე, მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტზე, გარკვეული ზეგავლენის შესაძლებლობებს ქმნიან.

არსებითი თავისებურებებით ხასიათდება მუსლიმანური სამართლის ქვეყნებში მოქმედი სამართლის წყაროების პაკეტი. აქ საუკუნეების განმავლობაში ჩამოყალიბდა სამართლის აქტები, რომლებშიც შერწყმულია რელიგიური, პოლიტიკური და იურიდიული ნორმები. საუდის არაბეთში ძირითად კანონად აღიარებულია ყურანი. სწორედ ამ სამართლებრივ სისტემასთანაა დაკავშირებული „შარიათი" – მუსლიმანური სამართლებრივი და თეოლოგიური ნორმატივების ერთობლიობა, რომელიც ისლამური იდეოლოგიის

[1] Dillon J., Commentaries on the Laws of Municipal Corporations, Boston, 1911, P. 154.

მიერ აღიარებულია „მუდმივად და უცვლელად". შარიათს პირდაპირი მოქმედების ძალა აქვს ირანში, პაკისტანში, სუდანსა და სხვა ისლამურ სახელმწიფოებში. მნიშვნელოვანია ისლამის სამართლებრივ-თეოლოგიური მოძღვრების ზეგავლენა ადგილობრივი მართვისა და თვითმმართველობის ორგანიზაციულ საქმიანობაზე. მაგრამ, უდავოდ აღსანიშნავია ისიც, რომ მუსლიმანური სამყაროს მრავალ სახელმწიფოში უკანასკნელი წლების განმავლობაში ევროპული და ამერიკული სამართლის თავისებურებების რეცეპცია მიმდინარეობს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გარდა, სხვადასხვა სამართლებრივ სისტემებში თანაბარზომიერად გამოიყენება საერთაშორისო აქტები, ხელშეკრულებები, შეთანხმებები, კონვენციები, დეკლარაციები, საკონსტიტუციო სასამართლოს აქტები, თვითმმართველი ერთეულების წესდებები, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ორგანოებს შორის დადებული ხელშეკრულებები, რეფერენდუმის და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების აქტები.

თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობის მარეგულირებელ წყაროთა პაკეტში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება იმ ძირითად აქტებს, რომლებიც ტერიტორიულ კოლექტივების ერთგვარ „კონსტიტუციებს" წარმოადგენენ. ამ ტიპის აქტებს სხვადასხვა სახელმწიფოში შეიძლება განსხვავებული სახელწოდება ჰქონდეს – წესდება, ქარტია, სტატუტი, დებულება. თვითმმართველი ერთეულების წესდებებში, როგორც წესი, განსაზღვრულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სტრუქტურა; წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოთა შორის უფლებამოსილებათა განაწილება, ურთიერთობის ფორმები და წესები; ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში ტერიტორიული კოლექტივისა და ცალკეული მოქალაქეების მონაწილეობის გარანტიები; თვითმმართველ ერთეულებს შორის თანამშრომლობის, კოოპერაციისა და ასოციირების პირობები; პროცედურული საკითხები. სხვათა შორის, ცალკეულ ქვეყნებში (ბრაზილია) ასეთი აქტები პირდაპირ კანონებად იწოდებიან.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა, კონსტიტუციისა და შესაბამისი კანონმდებლობის ფარგლებში, როგორც წესი, მათ მიერვე მიღებული წესდებისა თუ დებულების შესაბამისად წარიმართება (გერმანია, ლიტვა, შვედეთი). მაგრამ არსებობს პროცედურული თუ არსებითი გამონაკლისებიც. მაგალითად,

რუსეთში მათი ამოქმედება სახელმწიფო რეგისტრაციის შემდგომ იწყება, ხოლო საფრანგეთში, საერთო-სახელმწიფოებრივი ტიპური წესდებაა შემუშავებული და იგი გამოიყენება საყოველთაოდ.

უნიტარულ სახელმწიფოში სამართლის წყაროების სტრუქტურა როგორც წესი, უფრო მარტივია, ვიდრე ფედერაციული სახელმწიფოს პირობებში. უნიტარულ სახელმწიფოებში (იაპონია, საფრანგეთი, შვედეთი) ნათლად იკვეთება ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტთან დაკავშირებული კანონმდებლობის ორდონიანი სისტემა. იგი ცენტრალური და ადგილობრივი დონის აქტებისაგან შედგება და ამდენად, გაცილებით უფრო კომპაქტური პაკეტია. კანონმდებლობის ასეთი პაკეტი იმით არის აღსანიშნავი, რომ იგი იურიდიული ძალის მიხედვით დადგენილი აქტების იერარქიულობის მკაცრ დაცვასა და ნორმატიული აქტების შესაბამისობაზე კონტროლის ეფექტური განხორციელების პირობებს უზრუნველყოფს.

ამ მხრივ, გარკვეული სპეციფიკით გამოირჩევიან რეგიონალური მოწყობის უნიტარული სახელმწიფოები (ესპანეთი, იტალია, შრი-ლანკა). ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივ თვითმმართველობასთან მიმართებით დანესებული მოთხოვნები, შემდგომ რეგიონალურ დონეზე ზუსტდება. ეს ერთი მხრივ, გარკვეულად ზღუდავს ადგილობრივი თვითმმართველობის თავისუფლებას, ხოლო, მეორე მხრივ, ხელს უწყობს საერთო-სახელმწიფოებრივი კანონდებლობის ადგილობრივ ორგანოებამდე მკაფიოდ გამოხატული ფორმით დაყვანას. იმავრდროულად, ცენტრალური ხელისუფლების მოთხოვნათა აღსრულების საქმეში შუალედური რგოლი, ერთგვარად ხელს უწყობს შესაძლო ხარვეზების გამოსწორებას. ანალოგიურად, თუ ავტონომიური ერთეულის ლეგისლატურა საკანონმდებლო ფუნქციითაც არის აღჭურვილი, ავტონომიის კანონების მოთხოვნათა გათვალისწინებით, მოცემულ ტერიტორიაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალიზაციის განსხვავებული სამართლებრივი გარემოს ფორმირების რეალობა წარმოიქმნება.

ფედერალურ სახელმწიფოებში (ავსტრია, ბრაზილია, გერმანია, მექსიკა) ადგილი აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტთან დაკავშირებული კანონმდებლობის სამდონიან სისტემას. ამ შემთხვევაში სამართლის წყაროების პაკეტი ფედერაციის სუბიექტის წყაროების მთელი კომპლექტით მდიდრდება. ასეთი შეესება იმითაც არის მნიშვნელოვანი, რომ ბევრ სახელმწიფოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის დეტალური

რეგლამენტაცია ფედერაციის სუბიექტების გამგებლობის სფეროს განეკუთვნება.

გარკვეული სპეციფიკით ხასიათდება ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ფედერაციის სუბიექტის ორგანოებს შორის დადებული ხელშეკრულებები. მათ ნორმატიულად ორმხრივად სავალდებულო ძალა აქვთ, როგორც ფედერაციის სუბიექტის, ისე თვითმმართველი ერთეულის მიმართ. ასეთი ტიპის ხელშეკრულებებს შეიძლება მივაკუთნოთ შეთანხმებები უფლებამოსილების დელეგირებისა და დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისათვის აუცილებელი მატერიალურ-ფინანსური ბაზის უზრუნველყოფის შესახებ. მთელი რიგი სახელმწიფოების მთავრობის სტრუქტურაში შექმნილია ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის საქმეთა სპეციალური უწყება. იგი მოწოდებულია უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულყოფილი რეალიზაციისთვის აუცილებელი ნორმატიული აქტების მიღება, გამოცემა, ინიცირება და შეთანხმება.

უკანასკნელ ათწლეულებში მუნიციპალური რეფორმები განხორციელდა ბრაზილიაში, დიდ ბრიტანეთში, ესპანეთში, კოლუმბიაში, საფრანგეთში და პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში (ბულგარეთი, პოლონეთი, უნგრეთი და სხვა). როგორც ჩანს, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდელების სრულყოფა იმდენად დინამიური პროცესია, რომ გერმანიაში, სადაც გაერთიანებამდე მუნიციპალური სისტემის ოთხი მოდელი ფუნქციონირებდა, ყოფილი გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკა გაერთიანებაში თავისებური სისტემით შევიდა და ახლა გერმანიაში მუნიციპალური მმართველობის ხუთი მოდელი მოქმედებს.

აღნიშნულის საილუსტრაციოდ ერთ მაგალითს მოვიშველიებთ. 2000 წლამდე ლონდონის მართვის თავისებურებანი დაკავშირებული იყო 1986 წელს მიღებულ კანონთან, რომლის საფუძველზე დიდი ლონდონის საბჭო გაუქმდა. კარგახანს ლონდონი ერთერთი იყო დიდ დედაქალაქებს შორის, რომელსაც არ ჰყავდა მერი და არჩევითი საქალაქო საბჭო. აქ მოქმედებდა ლონდონის სიტის ადგილობრივი ადმინისტრაციის მეთაური – ლორდ მერი და დიდი ლონდონის შემადგენლობაში შემავალი ქალაქის რაიონების 32 მერი. ამიტომ ქალაქი იმართებოდა სიტის კორპორაციისა და მოცემული რაიონების საბჭოების მიერ, რომლებიც პასუხისმგებელნი იყვნენ შესაბამისი რაიონის საქმეებზე. როგორც ჩანს, რეფორმებისადმი კონსერვატიული ბუნების ბრიტანელებში ტრადიციებისგან გადახვევამ არ გაამართლა. მოცემულმა მოდელმა 13 წელი „იბუქსავა“ და 1999 წელს მიღებულ იქნა ახალი კანონი „დიდი ლონდონის მართვის შესახებ“, რომლის თანახმად უკვე 2000 წლის მაისში ჩატარდა ლონდონის მერის და დიდი საბჭოს პირდაპირი არჩევნები. საერთო საქალაქო საბჭო 25 წევრისგან შედგება, რომელთაგან 14 ერთმანდატიან ოლქებში, ხოლო 11 პარტიული სიებით – ერთიან საარჩევნო ოლქში აირჩევა[1]. ლონდონის მართვის სისტემაში განხორციელებული რეფორმის შედეგად ის ხარვეზიც აღმოიფხვრა, როდესაც წინა პერიოდში მერის ტიტული გამოიყენებოდა ლონდონის რაიონულ საბჭოებში, საქალაქო აგლომერაციისა და საგრაფოების ოლქებში, რომელთაც შესაბამისი სტატუსი ჰქონდათ. მერები საბჭოს მიერ აირჩეოდნენ ერთი წლის ვადით. მაგრამ, მხოლოდ საბჭოს სხდომებს თავმჯდომარეობდნენ და წარმოადგენდნენ მას სხვა ორგანოებთან ურთიერთობაში. ამასთან, არ ჰქონდათ აღმასრულებელი ფუნქცია და, როგორც წესი, არ წარმოადგენდნენ საბჭოს პოლიტიკურ ლიდერებს.

ლონდონურ ცვლილებებს მოჰყვა 2000 წელს მიღებული კანონი „ადგილობრივი მმართველობის შესახებ“, რომელმაც ადგილებზე მერისა და ადგილობრივი საბჭოს თავმჯდომარის პოსტების გაყოფისას გაითვალისწინა აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციონირების რამდენიმე ვარიანტი. აქედან მოყოლებული, მერები პირდაპირ აირჩევიან არა მხოლოდ ლონდონში, არამედ სხვა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში, როგორც ქალაქების, ისე საოლქო დონეზე. ამასთან, ადგილობრივ რეფერენდუმზე საკითხის გადაწყვეტის შემდეგ, მერთან შეიძლება შეიქმნას ადგილობრივი კაბინეტი. ყოველივე აღნიშნული, ინგლისელმა კანონმდებელმა კანონის დონეზე გადაწყვიტა. ეს იყო ხელისუფალთა მცდელობა, როგორადმე აღედგინათ მოქალაქეთა დაქვეითებული ინტერესი ადგილობრივი პოლიტიკისადმი, რომელიც 1999 წელს დაფიქსირდა: როდესაც ქვეყნის მასშტაბით ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობა ამომრჩეველთა 30 %-მა მიიღო მხოლოდ.[2]

დროთა განმავლობაში, მსოფლიოში ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდელების ხუთი ძირითადი მოდელური სისტემა ჩამოყალიბდა: ანგლოსაქსური, კონტინენტურის ფრანგული და შე-

[1] Сравнительное конституционное право, Отв. ред. В.Е. Чиркин, М., Межд. отношения, 2002.,с.419.

[2] იქვე, გვ. 420.

რეული ნაირსახეობები, იბერიული და საბჭოური.[1]

ადგილობრივი და სახელმწიფო თუ რეგიონული მმართველობის ორგანოების თანასაქმიანობის ფორმები განაპირობებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციის ინსტიტუციონალურ სისტემას. მისი შემადგენელი ელემენტების ურთიერთმიმართებიდან გამომდინარე კი აყალიბებენ მის სამართლებრივ ბუნებას. ზემოთ ჩვენ განვიხილეთ ინსტიტუციონალურ სისტემაზე დაფუძნებული მოდელები. ადგილობრივი მართვის სისტემის ფარგლებში ცენტრისა და ადგილობრივი ორგანოების კომპეტენციური ბალანსი, მართვის პროცესში ჩართული სუბიექტების თანამონაწილეობის დონის შესაბამისად, კონკრეტული მოდელის სამართლებრივ ბუნებას განსაზღვრავს. აღნიშნულის გათვალისწინებით, საუბარი შეიძლება იყოს, ერთ შემთხვევაში, წმინდა თვითმმართველობით მოდელზე, როდესაც მართვის სადავეები ადგილობრივი ორგანოების სრულ გამგებლობაშია, მეორე შემთხვევაში, მმართველობით მოდელზე, როდესაც შესაბამისი კომპეტენციით აღჭურვილი ცენტრალური ხელისუფლება სხვადასხვა ფორმით იმკვიდრებს ადგილობრივი თვითმმართველობის პროცესის წარმმართველი სუბიექტის პოზიციას.

საუკუნეების განმავლობაში სახელმწიფოსა და ადგილობრივი მართვის ორგანოების ურთიერთობის სამართლებრივი ბუნებიდან გამომდინარე მოდელური ფორმები ჩამოყალიბდა. იურიდიულ სამეცნიერო ლიტერატურაში პარტნიორობისა და აგენტურის ტრადიციულ მოდელებთან ერთად, ბოლო ხანებში ურთიერთქმედების მოდელიც მოიხსნიება.[2]

პარტნიორობის მოდელი იმ ქვეყნებში დამკვიდრდა, რომელთა პოლიტიკური სისტემების ფორმირება „ქვევიდან“¬ მოხდა, სხვადასხვა საზოგადოებების თანდათანობითი გაერთიანების გზით (აშშ, ნიდერლანდები, შვეიცარია). ურთიერთქმედების მოდელის საფუძველი სახელმწიფო თუ რეგიონული ხელისუფლების და ადგილობრივი მართვის ორგანოების ურთიერთობის ისეთი ფორმაა, რომელიც, ერთი მხრივ, მათი დამოუკიდებლობით არის გარანტირებული, მეორე მხრივ, ურთიერთდამოკიდებულებით არის დაბალანსებული. ამასთან, ორივე პირობა კონსტიტუციითა და ორგანული კანონმდებლობით არის რეგლამენტირებული და დაცული. ურთიერთქმედების მოდელი იდეალური პარტნიორული მოდელის გათანამედროვებული ვარიანტია და ამდენად იგივე ქვეყნებში განიცადა აღნიშნული სახეცვლილება.

პარტნიორული და ურთიერთქმედების მოდელები ხელისუფლების დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის პრინციპების პრაქტიკულ რეალიზაციაზეა დაფუძნებული. ამ დროს, იმ სახელმწიფოებში, სადაც ხელისუფლებისათვის დამახასიათებელია ცენტრალიზაციის ტენდენცია, ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების ურთიერთმიმართებაში ის აგენტურული მოდელი ფუნქციონირებს, რომლისთვისაც ადგილობრივი თვითმმართველობის პროცესში, ცენტრალური ხელისუფლების წარმმართველი როლია გამოკვეთილი. ბუნებრივია, მთელ რიგ ქვეყნებში, სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალიზაციის მაღალი დონე აკნინებს თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის ხარისხს, მაგრამ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები – მუნიციპალიტეტები არ შეიძლება აგენტებად მოიაზრებოდნენ. თუ სადმე ასეთი ვითარება მაინც დამკვიდრდა, იგი კონსტიტუციონალიზმის პრინციპების საზღვრებს მიღმა შობილი ნიმუშია. აგენტურული მოდელი, როგორც წესი, ფაქტობრივი და არა იურიდიული კონსტიტუციის წარმონაქმნია.. თუმცა, არის გამონაკლისებიც, როცა რიგ სახელმწიფოებში კანონდებული ცენტრალიზებული მმართველობის ორგანო, ცენტრის მიერ დანიშნული ზედამხედველობის მთელ იერარქიულ სისტემას ქმნის და ადგილობრივი თვითმმართველობაც მათი პირდაპირი საკურაციო სფეროა.

1.3. მუნიციპალიზმის სამართლებრივი ბუნება

დრომ მოითხოვა სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში მოსახლეობის ფართო ფენების ინტერესების აქტუალიზაცია. ამიტომ ადგილობრივი მართვის ქმედუნარიანობის პროგრესირების თვალსაზრისით, მმართველობის პროცესში თვითმმართველობის ზრდაზე გაკეთებულმა აქცენტებმა არსებითი დატვირთვა შეიძინა. შედეგად, მუნიციპალიზმის თანამედროვე გაგებამ სახელმწიფო მართვის სისტემაში დემოკრატიზაციის ბუნებითი კრიტერიუმები განამტკიცა.

---

[1] სრულად იხ.: ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემები – შედარებითი ანალიზი//ო.მელქაძე, ზ. ეზუგბაია, მითითებული წყარო, გვ. 135-182

[2] გ. ფიფია, სახელმწიფო და ადგილობრივი ორგანოების ურთიერთობის პრინციპები და მოდელები, „სამართალი“, №11, 2001, გვ. 17-20.

მუნიციპალიზმის სამარათლებრივი განსაკუთრებულობა იმაში მდგომარეობს, რომ ტერიტორიულ ერთეულებში იქმნება წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები. მათ ერთდროულად ენიჭებათ საჯარო და ადგილობრივი ორგანოს სტატუსი, შესაბამისად, სახელმწიფო და თვითმმართველობითი ამოცანებისა და ფუნქციების შესრულებაც მათი ერთობლივი საქმეა. ტერიტორიული კოლექტივის მუნიციპალურ ხელისუფლებას საკუთარი ლეგიტიმურობა გააჩნია. ეს იმას ნიშნავს, რომ მოსახლეობის მიერ ხდება წარმომადგენლობითი ორგანოების, ან მათი მონაწილეობით – აღმსრულებელი ორგანოების ფორმირება, რომლებიც საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში მოქმედებენ. მნიშვნელოვანი ის არის, რომ მუნიციპალურ ხელისუფლებას საკუთარ ლეგიტიმურობასთან ერთად, საკუთარი ფაკულტატიური უფლებამოსილებების ფარგლები აქვს შემოსაზღვრული. ისინი შემოსწერენ თვითმმართველობის ამდენადვე შემოსაზღვრულ კომპეტენციურ ფრონტს, რომელთაც ადგილობრივი ორგანოები ექსკლუზიური შეხედულებებითა და საკუთარი საფინანსო შესაძლებლობების გათვალისწინებით ითვისებენ.

ადგილობრივი თვითმმართველობა, მისი დამოუკიდებლობის მიუხედავად, არ შეიძლება გაგებულ იქნეს, როგორც ტერიტორიული კოლექტივის მოუწესრიგებელი თვითორგანიზაციის პროცესი. თვითმმართველობა, გეგმაზომიერი ღონისძიებების კომპლექსის მეშვეობით ხორციელდება. ადგილობრივი მართვის ორგანოების საქმიანობის ორგანიზებულობა და ეფექტურობა პირდაპირ კავშირშია მის ურთიერთობაზე ცენტრალურ ხელისუფლებასთან. შედეგი კი იმაზეა დამოკიდებული, თუ როგორ ნარმართავენ სახელმწიფო ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოები ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების რეალიზაციის პროცესს.

მთელ რიგ ქვეყნებში, ადგილობრივი მმართველობის პროცესთან დაკავშირებული საკითხების წარმართვა და რეგულირება შინაგან საქმეთა სამინისტროებს აკისრიათ (ახალი ზელანდია, გერმანია, ინდოეთი, ირანი, იტალია, საფრანგეთი, ტაილანდი, ჩეხეთი); იქმნება სპეციალიზებული სამინისტროები, სხვადასხვა სახელწოდებით (ეგვიპტე, იაპონია, კენია); არსებობს შემთავსებელი სამინისტროები (გარემოს დაცვის სამინისტრო დიდ ბრიტანეთში, სახელმწიფო რეფორმების სამინისტრო – ლატვიაში); ან სულაც, სხვა საშთავრობო სტრუქტურებთან ურთიერთმიმართებაში უპორტფელო მინისტრი კურირებს (ესტონეთი).

ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების ჩამონათვალი არაერთგვაროვანია. თითოეული სახელმწიფოს მაგალითზე მსგავსი ფუნქციური კლასიფიკატორის განსაზღვრა ადგილობრივი ტრადიციებისა და თვითმმართველობების, სახელმწიფოთა ტერიტორიული მოწყობისა და მმართველობის ფორმის, სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო-ეკონომიკური შესაძლებლობების გათვალისწინებით ხდება.

სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღიარება, სახელმწიფოს მხრიდან მისი განვითარებისათვის აუცილებელი ეკონომიკური, ფინანსური და სხვა ხელშემწყობი პირობების შექმნასაც ითვალისწინებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის მატერიალურ-საფინანსო ბაზას შეადგენს მუნიციპალური საკუთრება, რომელიც სახელმწიფოს მხრიდან უნდა იქნეს აღიარებული და გათანაბრებული საკუთრების სხვა ფორმებთან, აგრეთვე უზრუნველყოფილი თანაზომიერი სამართლებრივი დაცვით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციურად აღიარებული დამოუკიდებლობის პირობებშიც კი ტერიტორიული კოლექტივის მიერ საჯარო ხელისუფლების განხორციელება სახელმწიფო ხელისუფლების მეთვალყურეობის ქვეშ მიმდინარეობს, განსაკუთრებით დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების აქტებსა და ქმედებებზე კონტროლი მიზნად ისახავს სახელმწიფოს მიერ დაწესებულ კონსტიტუციურ თუ სხვა იურიდიულ ნორმებთან შესაბამისობით იქნეს უზრუნველყოფილი მათი ლეგალურობა, დამოუკიდებლობისა და თავისუფლების დაცვის გარანტიით.

მუნიციპალური სამართალი კონსტიტუციური სამართლის ქვედარგია და იგი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციისა და ფუნქციონირების საერთო პრინციპებს, მათი რეალიზაციის ფორმებსა და გარანტიებს. ამასთან, ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ადგილსა და როლს საჯარო ხელისუფლების სისტემაში.

კონსტიტუციური სამართალი, ითვალისწინებს სახელმწიფოს ინტერესებს, ადგილობრივი მართვის დონეზე არეგულირებს სახელმწიფოსა და ტერიტორიული ერთეულების ურთიერთმიმართებას. ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების ჭრილში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესებიდან გამომდინარე, ამ ფორმატში არსებითია ადგილობრივი თვითმმართველობის სფე-

როში სახელმწიფოსა და ადგილობრივი ორგანოების ურთიერთობების კომპეტენციური რეგლამენტაცია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის სამართლებრივი წყაროების სისტემაში უზენაესი ადგილი კონსტიტუციას ეკუთვნის. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის კონსტიტუციური რეგლამენტაციის ფორმის მიხედვით სახელმწიფოები სამ ჯგუფად იყოფა:

პირველ ჯგუფში გაერთიანებულია სახელმწიფოები, რომელთა კონსტიტუციები ადგილობრივი თვითმმართველობის დანერილებით რეგლამენტაციას ახდენენ (ავსტრია, ბრაზილია, ბულგარეთი, ესპანეთი, იაპონია, იტალია, მექსიკა, მონღოლეთი, ნიდერლანდები, უკრაინა);

აღნიშნულ სახელმწიფოთა კონსტიტუციები ბევრ საგულისხმო თავისებურებებს შეიცავენ ადგილობრივი მართვის ინსტიტუტისადმი განსაკუთრებული დამოკიდებულების თვალსაზრისით:

ერთ შემთხვევაში, დეტალურად არეგულირებენ თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობას. სწორედ ამით გამოირჩევა ბრაზილიის კონსტიტუცია, ზოგიერთი ფედერაციის სუბიექტების კონსტიტუციები ავსტრიასა და მექსიკაში;

მეორე შემთხვევაში, კონსტიტუციაში პოზიციის აქცენტირება ხდება; მაგალითად, ესპანეთის კონსტიტუციაში ასეთი პოზიცია სპეციალური თავის გამოყოფით არის დაფიქსირებული – „ადგილობრივი ადმინისტრაციის შესახებ", ხოლო მექსიკის შტატ იდალგოს კონსტიტუციაში მუნიციპალური ორგანოების სისტემა ხელისუფლების მეოთხე შტოდ არის აღიარებული;

მესამე შემთხვევაში, ეს პრინციპულ და სისტემურ ხედვას შეეხება. მაგალითად, იგივე ბრაზილიის 1988 წლის კონსტიტუციამ, საერთოდ ფედერაციის სუბიექტივიზაციის ახალი გაგება დაამკვიდრა, რომელიც მუნიციპალიტეტების მნიშვნელობის ზრდაზეა მიმართული. ბრაზილიაში ფედერაცია განიხილება, როგორც შტატების, ფედერალური ოლქისა და შტატების შემადგენელი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების – მუნიციპალიტეტების ერთობლიობა.

პრინციპების გამჭვირვალობით და მათი სისტემური გააზრებულობით გამოირჩევა იაპონიის კონსტიტუციური სამართალი. იაპონიის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის თავისებურებიდან გამომდინარე, ქვეყნის კონსტიტუციური სამართალი მისი ორგანიზაციის საერთო პრინციპს სამად ანაწევრებს – ადგილობრივი ავტონომიის, ადგილობრივი თემის ავტონომიის და მცხოვრებთა აუტონომიის პრინციპებად. გასათვალისწინებელია, რომ ამ პრინციპებს თავისი გარკვეული გარანტიებიც ახლავს, რომელიც აღმასრულებელი სტრუქტურის აღმატებულ კომპეტენციას ადასტურებს. კერძოდ, ადგილობრივი ადმინისტრაციის მეთაური უფლებამოსილია დაითხოვოს საკრებულო. განსაკუთრებულ თავისებურებად უნდა მივიჩნიოთ ისიც, რომ მას შეუძლია თავის ტერიტორიაზე შეაჩეროს ან საერთოდ არ შეასრულოს ცენტრალური უწყებების გადაწყვეტილებები.

კონსტიტუციური რეგლამენტაციით გამორჩეულ მეორე ჯგუფში გაერთიანებულია მთელი რიგი სახელმწიფოები, რომელთა კონსტიტუციები განსაზღვრავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ზოგად პრინციპებს (გერმანია, ინდოეთი, საბერძნეთი, საფრანგეთი, ფინეთი);

ქვეყნების აღნიშნულ ჯგუფში, ეს ზოგადი პრინციპებიც კი განსხვავებულ თვალთახედვას წარმოაჩენს: მაგალითად, ფინეთის კონსტიტუციის ერთ თავში – „მართვა და თვითმმართველობა", ერთობლიობაში განიხილება სახელმწიფო მმართველობის და კომუნალური და სხვა რეგიონალური თვითმმართველობის ამოსავალი პრინციპები; საფრანგეთის კონსტიტუცია ცალკე თავში – „ადგილობრივი კოლექტივების შესახებ", ერთობ ლაკონურად აყალიბებს ზოგად პრინციპებს; საბერძნეთის კონსტიტუცია ცალკე განყოფილებაში – „ადმინისტრაცია", სწორედ ადმინისტრაციის ორგანიზაციის თავში, კომპლექსში განიხილავს თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის პრინციპებს. აღნიშნული ქვეყნების კონსტიტუციებს საერთო ისა აქვთ, რომ ყველა მნიშვნელოვანი პრინციპის მოქმედების რეალობა განმტკიცებულია ბლანკეტური ნორმებით და მთელ თვითმმართველობით სამართლებრივ სივრცეს კანონები არეგულირებენ.

გერმანიაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესების რეალიზაციასა და დაცვას ემსახურება სამართლებრივი რეგულირების სამი დონე:

პირველი – კონსტიტუციური დაცვაა; აქ იგულისხმება ქვეყნის ძირითადი კანონიც, მაგრამ წამყვანი ადგილი განეკუთვნება ფედერაციის სუბიექტების – მიწების კონსტიტუციებს. ისინი ადგილობრივი თავისებურებების გათვალისწინებით, გერმანიის ძირითადი კანონის 28-ე მუხლის დუბლირებას ახდენენ.

მეორე – ფედერაციის სუბიექტების – მიწების კანონებია,

რომლებიც თვითმმართველობის საკითხების უდიდესი ნაწილის დარეგულირებას ახორციელებენ; მათ შორის განსაკუთრებული როლი განეკუთვნება კანონის ძალის მქონე დებულებებს კომუნების შესახებ.

მესამე დონე, თავად თანასაზოგადოების მიერ მიღებული ადგილობრივი აქტებია, რომლებიც შინაგანი ურთიერთობის საკითხებს არეგულირებენ.

კონსტიტუციური რეგლამენტაციით გამორჩეულ მესამე ჯგუფში გაერთიანებულია ისეთი სახელმწიფოები, რომელთა კონსტიტუციები საერთოდ არ შეიცავენ ადგილობრივი თვითმმართველობასთან დაკავშირებულ ნორმებს (აშშ, ავსტრალია, კანადა, ირლანდია, ნორვეგია).

აღნიშნული ქვეყნების ჯგუფთან მიმართებაში, თავისებურებები ტერიტორიულ-პოლიტიკურ მოწყობასთან არის დაკავშირებული. პირველი სამეული, საერთო სამართლის სისტემის ფედერაციული სახელმწიფოებია და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეგულირება ფედერაციის შტატების კონსტიტუციების დონეზე წყდება, თუმცა აქაც განსხვავებული მასშტაბებით. მაგალითად, აშშ-ში ფედერაციების სუბიექტების კონსტიტუციები ორი განსხვავებული მიდგომით გამოირჩევა. შტატების ერთ ჯგუფში (ალაბამა, მისისიპი), კონსტიტუციები ადგილობრივ ორგანოებთან მიმართებაში ნორმების მცირე რაოდენობით, როგორც წესი, მათი საქმიანობის გარკვეულ შეზღუდვებს შეიცავენ. შტატების მეორე ჯგუფში (ილინოისი, მასაჩუსეტსი), კონსტიტუციები ადგილობრივი მართვის პროცედურებს უფრო დეტალურად არეგულირებენ, თუმცა, არც ამ შემთხვევაშია გამორიცხული მუნიციპალიტეტების შიდა ორგანიზაციული საქმიანობის რეგლამენტაციის შესაბამისი ნორმების არსებობა.

ავსტრალიაშიც ადგილობრივი მართვის სამართლებრივი რეგულირება ფედერაციის სუბიექტების კონსტიტუციებს პრეროგატივაა და ყველა შემთხვევაში, თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის სტანდარტები მაღალ დონეზეა გარანტირებული. ქვეყნის მოსახლეობა იმდენად უფრთხილდება ამ რეჟიმს, რომ შტატების საქმეებში, მათ შორის სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობის პროცესში ფედერალური ხელისუფლების ჩარევის შიშით, ძალიან კატეგორიული იყო 1988 წელს რეფერენდუმზე გატანილ საკითხთან მიმართებაში. სარეფერენდუმო მცდელობას ადგილობრივი მართვისათვის ფედერაციის დონეზე მიეკუთვნებინა საკონსტიტუციო სტატუსი, მონაწილეთა მესამედზე ნაკლებმა დაუჭირა მხარი და ყველაფერი ძველებურად იმართება.

აღნიშნული ჯგუფის უნიტარულ სახელმწიფოებში (ირლანდია, ნორვეგია), კონსტიტუციური სამართლის ამ კონსტიტუციურ „ხარვეზს“ სრულფასოვნად ავსებს ორგანული და მიმდინარე კანონები, თანაც იმ დონეზე რომ კომენტარები უბრალოდ ზედმეტია. ამ შემთხვევაში არსებითი ის არის, რომ უნიტარულ სახელმწიფოებში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხის რეგულაცია ცენტრალური ხელისუფლების პრეროგატივაა და ძირითადად კანონებით რეგულირდება. მაშინ, როცა ფედერალურ სახელმწიფოებში იგი ფედერაციის სუბიექტების კომპეტენციაა და მათივე კონსტიტუციით და ორი დონის – ფედერალური და ფედერაციის სუბიექტის კანონმდებლობით რეგულირდება.

როგორც ჩანს, მსოფლიოს უმრავლეს ქვეყნებში ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის მოდელის განმსაზღვრელი ძირითადი დებულებები კონსტიტუციებით რეგულირდება, ხოლო მათი ურთიერთმიმართება ორგანული და მიმდინარე კანონმდებლობის რეგულაციის სფეროა. თუმცა, ზოგიერთ პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში და მთელ რიგ სხვა სახელმწიფოებში მუნიციპალური სამართალი ცალკე სფეროდ არის გამოყოფილი. ამ დროს, დიდი ბრიტანეთისა და ანგლოსაქსური სამართლის მთელ რიგ ქვეყნებში აღნიშნული საკითხები ადმინისტრაციული სამართლის ნორმებით რეგულირდება. არსებითი კი ის არის, რომ პარტნიორული თუ აგენტური მოდელების პირობებში, ცალ-ცალკე თუ ერთობლივად, ადგილობრივი მმართველობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ურთიერთობა კონსტიტუციური, მუნიციპალური და ადმინისტრაციული სამართლის საკანონმდებლო აქტების მთელი პაკეტის რეგულირების საგანია.

მუნიციპალიზმის სამართლებრივი ბუნება, მისი სისტემური ფორმირება და ქმედითობა იმაზეა დამოკიდებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუძემდებლური პრინციპების რა კომპლექსს ემყარება მარეგულირებელი კანონმდებლობა, რა ფუნქციებს აკისრებს იგი შესაბამის ორგანოებს და რამდენად უზრუნველყოფილია კანონმდებლობის დაცვა და ფუნქციონირება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპები განპირობებულია თვითმმართველობის ობიექტური შინაარსით და თვითმმართველობის თეორიული არგუმენტებით; წარმოადგენენ ფუძემდებლურ სამართლებრივ იდეებს და გავლენას ახდენენ ადგი-

ლობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის კონსტრუქციულ აგებულებაზე; მტკიცე საფუძველს უქმნიან თვითმმართველობის ორგანიზაციული სისტემის ფორმირებას, ამ სისტემის ფუნქციონალურ-მიზნობრივი სამოქმედო ორიენტირების განსაზღვრას; მოწოდებული არიან ადგილობრივი საქმეების ობიექტურად, დამოუკიდებლად და ოპტიმალურად გადაწყვეტისთვის; წარმოადგენდნენ არსებული სისტემის კრიტერიუმებს, იმის შესაფასებლად, თუ რამდენად შეესაბამება არსებული სისტემა პრინციპებით გამოხატულ იდეებსა და საწყისებს.[1]

ქვემოთ ჩამოთვლილი მუნიციპალიზმის პრინციპები, თავისი ზოგადი, საყოველთაოდ აღიარებული ხასიათის გათვალისწინებით, განსხვავებული სახელმწიფოებრივი მონყობის პირობებშიც კი ხელს უწყობენ თვითმმართველობის ერთგვაროვანი არსის შენარჩუნებას. ამასთან, ისინი ორიენტირებულნი არიან თვითმმართველობის განსხვავებული ეროვნული სისტემების უმთავრეი მახასიათებლდების უნიფიცირებაზე. სწორედ ასეთი მუხტის შექმნას ემსახურება ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპების შემდეგი პაკეტი:

– **ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების დამოუკიდებლად გადაწყვეტის პრინციპი** ისეთ დებულებებს მოიცავს, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებისას ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების დამოუკიდებლად გადაწყვეტის გარანტიას წარმოადგენს;

– **ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული განკერძოების პრინციპი,** რომლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობა ემიჯნება სახელმწიფო ხელისუფლების დაწესებულებათა სისტემას და ვალდებულია იგი მართვის დამოუკიდებელ დონედ აღიაროს;

– **დემოკრატიულობის პრინციპი** ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში ორ ძირითად მიმართულებას მოიცავს: ადამიანისა და მოქალაქის უფლება-თავისუფლებების რეალიზაციაში თანამონაწილეობას და თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში წარმომადგენლობითობისა და კოლეგიალურობის უზრუნველყოფას;

– **კანონიერების პრინციპი** იმის გარანტიაა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდებოდეს კანონის საფუძველზე, კანონის შესაბამისად და კანონით დადგენილ ფარგლებში;

[1] სრულად იხ.: ო. მელქაძე, ზ. უზუგბაია, მითითებული წყარო, გვ. 53-62.

– **საქვეყნოობის პრინციპი,** რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის საჯაროობაზე ახდენს აქცენტირებას და მისი საქმიანობის მიმდინარეობის შესახებ მოსახლეობის სისტემურ ინფორმირებას ითხოვს;

– **ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ფორმების ალტერნატიულობის პრინციპი,** რაც იმას გულისხმობს, რომ მოქალაქეები არ უნდა იყვნენ შებოჭილნი ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების მხოლოდ ერთი რომელიმე ფორმის ხისტი ფარგლებით;

– **ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებისა და საფინანსო-მატერიალური ბაზის შესატყვისობის პრინციპის** გათვალისწინება აუცილებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის გარანტიისთვალსაზრისით. იგი მოიცავს მთელი რიგი კომპონენტების ერთობლიობას, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო-ეკონომიკურ საფუძვლებს განამტკიცებენ;

– **ადგილობრივი მოსახლეობის წინაშე პასუხისმგებლობის პრინციპი,** რომლის თანახმად, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაზე პასუხისმგებლობა მუნიციპალურ ორგანოებს ეკისრებათ;

– **ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სახელმწიფო გარანტიის პრინციპი** გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებათა დაცვისა და უზრუნველყოფის სამართლებრივ გარანტიათა სისტემის შექმნას;

– **საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესების სავალდებულო გათვალისწინების პრინციპის** თანახმად, თვითმმართველობის ორგანოები სხვადასხვა სახელმწიფო დაწესებულებასთან ურთიერთკავშირში მოქმედებენ. მათი ერთიანი სახელმწიფოებრივი მატერიის ფონზე არსებობა, თვითმმართველობის განხორციელებაზე საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესების გავლენას განაპირობებს;

– **კოლეგიურობის პრინციპი** ერთმმართველობის პრინციპის საპირისპიროდ გამოიყენება და საკითხთა მომზადების, განხილვისა და გადაწყვეტის პროცესში განსხვავებულ აზრთა პლურალიზმსა და შეჯერებას გულისხმობს;

– **საჯაროობის პრინციპი** ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობის გამჭვირვალობას,

ტერიტორიული კოლექტივის საზოგადოებრივი აზრისადმი მის კონტროლქვემდებარეობას, გადაწყვეტილებათა შემუშავებისა და მიღების პროცესზე მოქალაქეთა საჯარო ზეგავლენის განხორციელებას შესაძლებლობას.

მუნიციპალიზმის სამართლებრივ ბუნებაზე სრული წარმოდგენის მიზნით, მის მამოძრავებელ პრინციპებთან ერთად, ის ფუნქციებიც უნდა გამოვყოთ, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებისა და თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს მოიცავს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ამოცანების პრაქტიკული რეალიზაციის თვალსაზრისით მისი ფუნქციები შემდეგ ჯგუფებად იყოფა: ადგილობრივ თვითმმართველობაში ტერიტორიული კოლექტივისა და მისი წევრების მონაწილეობის უზრუნველყოფა; სოციალურ-კულტურული, კომუნალურ-საყოფაცხოვრებო და სასიცოცხლოდ აუცილებელი მომსახურების სხვა სახეებით ტერიტორიული კოლექტივის მოთხოვნილებების დაკმაყოფილება; თვითმმართველი ერთეულის კომპლექსური განვითარების პროექტების შემუშავება და მათი რეალიზაციის უზრუნველყოფა; ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესებისა და უფლებების წარმომადგენლობა და დაცვა.

ადგილობრივი თვითმმართველობა საჯარო ხელისუფლების შემადგენელი ერთი არსებითი სახეობაა, აქვს სახელმწიფო ხელისუფლების დამახასიათებელი ძირითადი ნიშნები და ხორციელდება შესაბამისი მუნიციპალური წარმონაქმნების ტერიტორიაზე მოქალაქეების მიერ. თუმცა, ეს ზოგადი ფორმულა, მმართველობის მოდელური კონსტრუქციიდან და მუნიციპალიზმის მიზნობრივი ორიენტაციიდან გამომდინარე, შეიძლება მნიშვნელოვნად იცვლიდეს სამართლებრივ ბუნებას. მუნიციპალიტეტების მიზნობრივ კვალიფიკაციას განაპირობებენ ის პრინციპები, რომლებსაც ემყარებიან საქმიანობის დროს და ის ფუნქციები, რომლებიც ქმნიან მათ სამოქმედო არსენალს.

ამ თვალსაზრისით უთუოდ გამოსარჩევია ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩრდილოევროპული სისტემა, რომელიც სკანდინავიურ ქვეყნებში მოქმედებს და რამდენიმე ტენდენციით ხასიათდება.[1] მათ შორის გამოვყოფთ ტერიტორიული კოლექტივის შენაცვლებას მომხმარებელთა კოლექტივით და არჩევანს პოლიტიკოსებისა და პროფესიონალების მმართველობას შორის. სკანდინავიურ ქვეყნებში მუნიციპალიზმის განვითარებას საფუძველი დაუდო ე.წ. „თავისუფალი კომუნების" ფორმირებამ. ექსპერიმენტული პროექტის რეალიზაცია სახელმწიფო სუბსიდიებით ფინანსებოდა. შედეგად, მომზადდა კანონმდებლობა, რომელმაც განაპირობა ტერიტორიული კოლექტივის მომხმარებელთა კოლექტივით ჩანაცვლება: გაიზარდა თვითმმართველი ერთეულების ავტონომიურობის სტანდარტი და მუნიციპალიტეტი უფრო დაუახლოვდა ადგილობრივ მოსახლეობას. ექსპერიმენტის დადებით ეფექტად მიიჩნევა ის, რომ ადგილობრივი კოლექტივის წევრები, რომელთაც არ გააჩნიათ მუნიციპალიტეტის პოლიტიკურ, სამართლებრივ თუ ორგანიზაციულ პრობლემებზე მუშაობის ინტერესი, მომხმარებლის როლში იჩენენ აქტიურობას და მომსახურების მიმწოდებელი მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში ერთვებიან.

ასეთმა რეფორმამ მუნიციპალიზმში პოლიტიკური ელემენტი მინიმუმამდე დაიყვანა. ამიტომ მუნიციპალური სისტემა განიხილება არა სახელმწიფოს ავტონომიურ ორგანიზმად, არამედ სახელმწიფო სექტორის უმნიშვნელოვანეს შემადგენელ ნაწილად. თუმცა, ასეთ პირობებში საკმაოდ მაღალია მუნიციპალიზმის პოლიტიზაციის ხარისხი, ვინაიდან, მუნიციპალურ არჩევნებში მონაწილეობენ წარმატებული პოლიტიკური პარტიები. არჩევანი პოლიტიკოსებისა და პროფესიონალების მართვას შორის, სკანდინავიის ქვეყნებში არსებითი საკითხია. „პოლიტიკოსი" მუნიციპალურ წარმომადგენლობით ან აღმასრულებელ ორგანოებში პარტიული ნიშნით არჩეულ თუ დანიშნულ პირს გულისხმობს, ხოლო „პროფესიონალი" – პირს, რომელიც ადგილობრივ მართვაში დარგობრივ-პროფესიული პრინციპით არის შერჩეული და მონაწილეობს.

მუნიციპალური პოლიტიკა, როგორც წესი, პოლიტიკოსების მიერ ყალიბდება. ისინი მსხვილ მუნიციპალურ წარმონაქმნში აერთიანებენ არსებული განსხვავებულ ინტერესებისა და საექსპერტო გათვლებს. მათი განზოგადების საფუძველზე კი მუნიციპალიტეტის ერთიან სავალდებულო გადაწყვეტილებებს აყალიბებენ. მაგრამ მუნიციპალური მართვის უმნიშვნელოვანეს ასპექტს მუნიციპალური საკუთრებისა და საფინანსო-ეკონომიკური მეურნეობის პროფესიონალური ადმინისტრირება წარმოადგენს. ასე რომ, თვითმმართველობას, პოლიტიკურის გარდა, სამეურნეო მართვის საჭიროებაც ახლავს და ამიტომ აუცილებელია პროფესიონალების აქტივიზაცია მომხმარებელთა ინტერესების დასაკმაყოფილებ-

[1] სრულად იხ.: ო. მელქაძე, ზ. უზუგბაია, მითითებული წყარო, გვ. 157-162.

ლად. სკანდინავიურ ქვეყნებში მუნიციპალური საქმიანობა ორიენტირებულია არა მოქალაქეთა საზოგადოებრივ, საჯარო ინტერესებზე, არამედ, კერძო ინტერესების დაკმაყოფილებაზე. სწორედ მუნიციპალიზმის ასეთმა მოდელმა ჩამოაყალიბა სკანდინავიაში „საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს“ გაგება, როგორადაც სკანდინავიური ქვეყნები იწოდებიან.

1.4. მუნიციპალიზმის ტერმინოლოგიის განმარტებითი ლექსიკონი

ადგილობრივი თვითმმართველობა (ზოგადი გაგებით) – კანონმდებლობით აღიარებული და გარანტირებული, მოსახლეობის თვითორგანიზაციასთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი ურთიერთობის ის სისტემაა, რომელიც ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებში, ცენტრალური საჯარო ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლად, საკუთარი პასუხისმგებლობით, დემოკრატიული ფორმით დაფუძნებული ადგილობრივი ორგანოებს მეშვეობით, ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებისა და ტრადიციების გათვალისწინებით, წყვეტს ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობა – საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად მოაწესრიგონ და მართონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკუთარი პასუხისმგებლობის და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო – ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების მიზნით, კანონით დადგენილი წესით შექმნილი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი (საკრებულო) და აღმასრულებელი (გამგეობა/მერია) ორგანოები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა – სახელმწიფო ორგანოების მიერ განხორციელებული საქმიანობა, რომლის მიზანია უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობის კანონიერება და მიზანშეწონილობა. ზედამხედველობის სახეებია: სამართლებრივი ზედამხედველობა და

დელიგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების ზედამხედველობა.

ადგილობრივი მმართველობა – ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეთა მართვა ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ, რომლებიც ინიშნებიან ცენტრალური ან სხვა ზემდგომი სახელმწიფო ორგანოების მიერ და ანგარიშვალდებულნი არიან მათ მიმართ, აგრეთვე, აღმასრულებელი ორგანოების მიერ, რომლებიც უშუალოდ მოსახლეობის მიერ, პირდაპირი ან ირიბი წესით აირჩევიან.

ადმინისტრაციული ერთეული – თვითმმართველი ერთეულის ნაწილი, სადაც იქმნება ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული ორგანო. ადმინისტრაციული ერთეულებია: დასახლება (სოფელი, დაბა, ქალაქი); დასახლებათა გაერთიანება (თემი); დასახლების ნაწილი (უბანი).

ასოციაცია (ლათინური ასოციატიო-დან – გაერთიანება) – იურიდიული პირების ნებაყოფლობითი გაერთიანება ერთიანი მიზნების მისაღწევად. ასეთად არის მოაზრებული ეროვნული თვითმმართველობის კავშირები – ასოციაციების სახით.

დაბა – არანაკლებ 3000 მოსახლისაგან შემდგარი დასახლება, რომლის ტერიტორიაზედაც არსებობს სამრეწველო საწარმოები, კომუნალური მეურნეობა, სამკურნალო და სოციალურ-კულტურულ დაწესებულებათა ქსელი, რითაც იგი ასრულებს ადგილობრივი ეკონომიკურ-კულტურული ცენტრის ფუნქციებს. ამასთანავე, არ გააჩნია სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობისათვის საკმარისი მიწის საჯარგულები. დაბის კატეგორიას შეიძლება მიეკუთვნოს დასახლება, რომლის მოსახლეთა რიცხვი 3000-ზე ნაკლებია, თუ იგი არის თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული ცენტრი.

დასახლება – მოსახლეობის განსახლების პირველადი ადმინისტრაციული ერთეული, რომელსაც ჰყავს მუდმივი მაცხოვრებლები, აქვს ფუნქციონალური ინფრასტრუქტურა და რეგისტრირებულია საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. დასახლება შედის თვითმმართველი ერთეულის შემადგენლობაში ან თვითმმართველი ერთეულია. დასახლების კატეგორიებია: სოფელი, დაბა, ქალაქი.

დეკონცენტრაცია – ცენტრალიზაციის ერთგვარად შესუსტებული ფორმა, რაც იმაში გამოიხატება, რომ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილებზე დანიშნული სახელმწიფო აგენტებს-სახელმწიფო მოხელეებს გადაეცემა გარკვეული უფლებამოსილებები, აგრეთვე, მმართველობის ერთ დონეზე ხდება გადაცემული უფლება-მოსილებების დარგობრივი პრინციპით დანაწევრება-განაწილება.

დელეგირებული უფლებამოსილებები – სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს უფლებამოსილება, რომელთა თვითმმართველობებისათვის გადაცემა ხდება კანონით ან ხელშეკრულებების საფუძველზე, შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით.

დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების ზედამხედველობა – მიზანშეწონილობის მოტივით ზედამხედველობაა, რომელიც უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეული მიერ მისთვის დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებას სახელმწიფო ინტერესებისა და იმ მითითებების შესაბამისად, რომლებსაც დელეგირების განმახორციელებელი იძლევა.

დეცენტრალიზაცია – ითვალისწინებს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ცალკეული უფლებამოსილებების ცენტრისგან დამოუკიდებელი ადგილობრივი ორგანოებისთვის გადაცემას. სწორედ ეს განაპირობებს თვითმმართველობის დუალისტურ ბუნებას, როდესაც თვითმმართველი ერთეულები რჩებიან თავისუფალ თვითმმართველობით კოლექტივებად და იმავდროულად სახელმწიფოს წარმომადგენლობადაც გვევლინებიან.

ექსკლუზიური უფლებამოსილებები – თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილება, რომელსაც იგი ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, საკუთარი პასუხისმგებლობით და დამოუკიდებლად.

თვითმმართველი ერთეული (ზოგადი გაგებით) – წარმოადგენს კანონმდებლობით განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულს, რომელშიც ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობა.

თვითმმართველი ერთეული – დასახლება (თვითმმართველი ქალაქი) ან დასახლებათა ერთობლიობა (მუნიციპალიტეტი), რომელსაც ჰყავს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, აქვს საკუთრი ქონება, შემოსულობები, ბიუჯეტი და ადმინისტრაციული ცენტრი. არის დამოუკიდებელ იურიდიული პირი.

თვითმმართველი ერთეულის ქონება – ქონება, რომელსაც თვითმმართველ ერთეულს საკუთრებაში გადასცემს სახელმწიფო, ან რომელსაც თვითმმართველი ერთეული შექმნის ან შეიძენს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

თვითმმართველი ქალაქი – ქალაქის კატეგორიის დასახლება, რომელსაც ამ კანონის შესაბამისად აქვს თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი.

მუნიციპალიტეტი – დასახლებათა ერთობლიობაა, რომელსაც კანონის შესაბამისად აქვს თვითმმართველი ერთეული სტატუსი.

ნებაყოფლობითი უფლებამოსილება – ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილება, საკუთარი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც კანონის თანახმად არ განეკუთვნება თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას ან სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს უფლებამოსილებას და არ არის აკრძალული თვითმმართველი ერთეულისათვის.

სახელმწიფო ზედამხედველობა – კანონით განსაზღვრული სახელმწიფო ორგანოების მიერ განხორციელებული საქმიანობაა, რომლის მიზანია უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების და თანამდებობის პირების საქმიანობის კანონიერება და მზანშეწონილობა. ზედამხედველობის სახეებია: სამართლებრივი ზედამხედველობა და დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების ზედამხედველობა.

სამართლებრივი ზედამხედველობა – ზედამხედველობის სახეა, რომელიც ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ მიღებული (გამოცემული) ნორმატიული აქტების საქართველის კანონმდებლობასთან შე-

საბამისობის უზრუნველსაყოფად.

საქონელი – ნებისმიერი სახისა და აღწერილობის საგანი (მ.შ. ნედლეული, ნაკეთობა, მოწყობილობა, შენობა, ნაგებობა, წარმოების სხვა საშუალება, მოხმარების საგანი), როგორც მყარ, ისე თხევად ან აირად მდგომარეობაში, აგრეთვე ელექტროენერგია, საქონლის მიწოდების თანამდევი მომსახურება, თუ ამ მომსახურების ღირებულება არ აღემატება საქონლის ღირებულებას.

სოფელი – დასახლება, რომლის საზღვრებშიც მოქცეულია სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობისათვის გათვალისწინებული მიწა და სხვა ბუნებრივი რესურსები ან/და რომლის ინფრასტრუქტურა ძირითადად ორიენტირებულია სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობის განხორციელებაზე.

ტერიტორიული კოლექტივი – განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ თვითმმართველ ერთეულში ადგილობრივ მოსახლეობად წოდებულ მოქალაქეთა ერთობლიობაა, რომელსაც მინიჭებული აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების უფლება.

ქალაქი – არანაკლებ 5000 მოსახლისაგან შემდგარი მსხვილი დასახლება, რომელსაც აქვს საქალაქო მეურნეობა და ეკონომიკურ-კულტურული ცენტრია. ქალაქის კატეგორიას შეიძლება მიეკუთვნოს დასახლება, რომლის მოსახლეთა რიცხვი 5000-ზე ნაკლებია, თუ იგი არის თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული ცენტრი ან აქვს შემდგომი ეკონომიკური განვითარებისა და მოსახლეობის ზრდის უახლოესი პერსპექტივა. ქალაქებს, მათთვის დაკიდრებული სპეციფიკური ფუნქციებიდან და სახელმწიფო მნიშვნელობიდან გამომდინარე, შეიძლება მიენიჭოს სპეციალური სტატუსი.

ცენტრალიზაცია – გულისხმობს ცენტრალური ხელისუფლების გავლენას სახელმწიფოს მთელ ტერიტორიაზე, ფაქტობრივად, გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის დაკნინებას სრულ უარყოფამდე.

თავი მეორე
ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოს სახელმწიფო სისტემაში

2-1. ადგილობრივი თვითმმართველობა ქართული სახელმწიფოებრიობის ისტორიაში

ადგილობრივი მმართველობის ფორმებს საქართველოში მრავალსაუკუნოვანი ისტორია აქვს. ჯერ კიდევ ჩვენი წელთაღრიცხვის I-II საუკუნეებში არსებობდა მიწათმოქმედი მოსახლეობის გაერთიანებები. უძველესი საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური წყობის მკვლევარების ვარაუდით ამის დასტურია ტერიტორიული ერთობის დასახელებების შემოღება, როგორიცაა სოფელი, მით უფრო – დაბა, რომლის პირველსაწყისი გაგება „დამუშავებულ მიწას" ნიშნავდა და მხოლოდ დაგვიანებით შეიძინა „დასახლების" მნიშვნელობა.

საქალაქო ორგანიზაციული წოწყობის ელემენტები ჯერ კიდევ უძველესი კოლხური სახელმწიფოებრიობის პირობებში ყალიბდებოდა. მნიშვნელოვანი სპეციფიკა ახასიათებდა აგრეთვე, საეკლესიო და სამონასტრო თვითმმართველობას. განსაკუთრებულ ინტერესს იწვევს სათემო თვითმმართველობის განსხვავებული ისტორიული ფორმები – დაწყებული მთიელთა ტერიტორიული ერთობებით და დამთავრებული ეთნიკურ-რელიგიური ჯგუფებით, როგორიც იყო, მაგალითად, ებრაელთა თემი. ყოველივე ცხადყოფს ტრადიციული თვითმმართველობის მდიდარ და უაღრესად საინტერესო გამოცდილებას საქართველოში.

ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოს ცალკეულ კუთხეებში მოსახლეობის თვითორგანიზაციის ტრადიციული ფორმების მრავალფეროვნებით ხასიათდება – ასეთია ქართველ მკვლევართა განზოგადებული ხედვა (ნ. აბაზაძე, ვ. ბარდაველიძე, პ. იოსელიანი, ბ. ნიჟარაძე, რ. ხარაძე, გ. ჭაჭაშვილი). ისიც აღსანიშნავია, რომ შუა საუკუნეების საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობა, იქნებოდა ეს სასოფლო ქართული თვითმმართველობის პრაქტიკული თავფურცელი სასოფლო საზოგადოების სახით, თუ სამეზობლო და მისი შემადგენელი თვითმართვადი საოჯახო გაერთიანებები, პირდაპირი დამოკრატიის საწყისებზე ხორციელდებოდა. ასეთი გამოწვევა იმით იყო არგუმენტირებული,

რომ მიღებული გადაწყვეტილებების შემსრულებელი უშუალოდ სოფლის მთელი მოსახლეობა იყო. რაც შეეხება ყოველი ოჯახისაგან პასუხისმგებლობას სასოფლო კრების წინაშე, იგი ოჯახის მეთაურებს ეკისრებოდათ.

თვითმმართველობის ინსტიტუციური ორგანიზაციის გარკვეულ ნიმუშს ხევსურული და სვანური ერთობების მართვის სისტემა წარმოადგენდა. ისინი ჩამოყალიბდა როგორც მართვის ტრადიციული ობიექტების (სასოფლო და სამეზობლო საზოგადოებები) და კოლეგიური (დარბაზი, საბჭო), თუ მეთაური სუბიექტების (ხუცესი, ხევისბერი, მახვიში) ურთიერთქმედების რაციონალური სტრუქტურა.

რუსეთის იმპერიის ხელისუფლების საქართველოს ტერიტორიაზე გავრცელებამდე ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფისა და შესაბამისად, მართვის ძირითად ერთეულს სათავადოები წარმოადგენდა. სავსებით ბუნებრივია, რომ იმპერიული მმართველობის საწყის ეტაპზევე რადიკალური ზომები იქნა განხორციელებული ფეოდალური მმართველობის საფუძვლების ნინააღმდეგ. ზოგადი შეფასებით, რუსული პოლიტიკა კავკასიაში XIX საუკუნის განმავლობაში მიზნად ისახავდა რუსული საგუბერნიო მოწყობის მოდელის დამკვიდრებას.

1801 წლის 11 აპრილს რუსეთი სახელმწიფო საბჭოს გადაწყვეტილებით რუსეთზე აღმოსავლეთ საქართველოს მიერთება გაფორმდა. ამავე წლის 12 სექტემბერს მიღებული იქნა რუსეთის მთავრობის დადგენილება „საქართველოს შინაგანი მართვის შესახებ", რომელიც აღმოსავლეთ საქართველოს რუსეთის იმპერიის სრულუფლებიან გუბერნიად განიხილავდა. მაგრამ კავკასიაში სახელისუფლებო ინსტიტუტების სტრუქტურა და კომპეტენცია ყოველთვის და სრულად არ შეესაბამებოდა რუსულ საგუბერნიო დაწესებულებებს.

აღნიშნული აქტით დამკვიდრდა მართვის სქემა, რომელშიც საქართველოს რეგიონალურ ხელისუფლებას წარმოადგენდა უმაღლესი მთავარმართებელი – გენერალ-გუბერნატორის სტატუსით, რომელიც 1844-1881 და 1905-1917 წლებში მეფისნაცვალის ინსტიტუტით იცვლებოდა და საქართველოს უმაღლესი მთავრობის საერთო კრება – მისი მეთაურით სათავეში, რომელიც იმთავითვე გენერალ-გუბერნატორის თანაშემწედ მოიაზრებოდა.

როგორც ლ. ჩიხლაძე აღნიშნავს, საქართველოს მართვა ორი ტენდენციის – მმართველობის ცენტრალიზაციის და დეცენტრალიზაციის კომპრომისებს ეფუძნებოდა. ამასთან, სახელმწიფო მმართველობის სფეროში ცენტრალიზაციის განვითარება და სახელმწიფოს მხრიდან ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების გაძლიერება იწვევდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ტრანსფორმაციას აღმასრულებელი საქმიანობის ნაირსახეობად, რომელიც საერთო სახელმწიფო პოლიტიკის ჩარჩოებში ხორციელდებოდა.[1]

დროთა განმავლობაში რუსეთის მთავრობამ დაიწყო საქართველოს ტრადიციული სამართლის ხელყოფა საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. პირველ რიგში ეს შეეხო მართლმსაჯულების წარმოებას, რომლის განხორციელება რუსულ ენაზე დაიწყო. ხალხი, ადმინისტრაციულ და სასამართლო ორგანოებში საქმეთა უცხო ენაზე წარმოების გამო მტრულად განეწყო. 1840 წელს რუსეთის მთავრობამ შეაჩერა ვახტანგ VI-ის კანონთა კრებულის მოქმედება და მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება, საქართველოს მმართველობის სისტემა, რომელიც მართვის ტრადიციულ ელემენტებს შეიცავდა, შეცვლილიყო რუსული ნიმუშის მმართველობის სისტემით. ამით დასრულდა მეფის რუსეთის პოლიტიკის საბოლოო მიზნის რეალიზაცია, რომლის შედეგად საქართველო რუსეთის სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში ერთ-ერთ გუბერნიად გაფორმდა.

1840 წლის 10 აპრილის დებულების შესაბამისად, მთელი ამიერკავკასია გაიყო ქართულ-იმერულ გუბერნიად და კასპიურ ოლქად. ქართულ-იმერული გუბერნიის შემადგენლობაში ქართულ პროვინციებთან ერთად შეყვანილ იქნა სომხეთი და აზერბაიჯანის ტერიტორიის ნაწილი. გუბერნიის სათავო ქალაქად გამოცხადდა თბილისი. ქართულ-იმერული გუბერნია თავის მხრივ 11 მაზრად იყოფოდა, რომელთა შორის იყო თბილისის, გორის, თელავის, ზაქათალის, ქუთაისის, ახალციხისა და გურიის მაზრები. მაზრების შემადგენლობაში ჩამოყალიბდა უბნები. მოგვიანებით თბილისის, გორისა და თელავის მაზრების ფარგლებში მთიელთა სამი სპეციალური ოლქი შეიქმნა – თუშ-ფშავ-ხევსურთა, მთიელთა და ოსთა.

ქართულ-იმერულ გუბერნიაში სპეციალური სამმართველო ჩამოყალიბდა, რომელიც სამოქალაქო გუბერნატორის, საგუბერნიო გამგეობის, სახაზინო პალატის, სახელმწიფო ქონების პალატის, სისხლის სამართლისა და სამოქალაქო სასამართლოს პალა-

[1] Чихладзе Л.Т., Муниципальная история Грузии в период её вхождения в состав Российской империи, Москва, 2007, с. 53.

ტების, საზოგადოებრივი მეურვეობის ქვედანაყოფის, სათავადაზნაურო, სადეპუტატო საკრებულოსა და საპროკურორო ნაწილისგან შედგებოდა. საგუბერნიო და სამაზრო დაწესებულებები რუსეთის შინაგუბერნიების ანალოგიით იქნა მოწყობილი. უბნის დონეზე მმართველობით ფუნქციებს უბნის მსაჯულები ახორციელებდნენ. მათ ძირითად უფლებამოსილებებს შეადგენდა გადასახადების აკრეფა, დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე ჩადენილ დანაშაულებზე წინასწარი მოკვლევა და მცირე მნიშვნელობის დავების გადაწყვეტა. მთელი სისტემა მკაცრი იერარქიული ცენტრალიზაციის პრინციპზე იყო დაფუძნებული.

1846 წელს ჩატარებული რეფორმის შედეგად ამიერკავკასია 5 გუბერნიად დაიყო, მათ შორის იყო თბილისის და ქუთაისის გუბერნიები. თბილისის გუბერნიაში გაერთიანებული იყო თბილისის, გორის, თელავის, სიღნაღისა და ელიზავეტპოლის მაზრები, აგრეთვე მთიელთა სამი ზემოხსენებული ოლქი. ქუთაისის გუბერნიაში ქუთაისის, შორაპნის, რაჭის, ოზურგეთისა და ახალციხის მაზრები შედიოდა. თითოეულ გუბერნიას სათავეში სამხედრო გუბერნატორი ჩაუდგა, რომელიც, იმავდროულად, სამოქალაქო საქმიანობასაც წარმართავდა. გუბერნატორის ხელისუფლების განხორციელებას ხელს უწყობდა გუბერნიის გამგეობა, რომელიც საგანმკარგულებლო და სამეურნეო-აღმასრულებელ ფუნქციებს ითავსებდა. დანარჩენი საგუბერნიო და სამაზრო დაწესებულებები, ძირითადად, უცვლელი დარჩა.

შესაბამისი პროექტის საფუძველზე XIX საუკუნის დასაწყისში თბილისში შეიქმნა „სამოქალაქო მმართველობა" – თვითმმართველობის ელემენტებით. თბილისში მისმა სრულყოფამ თანმიმდევრული სახე მიიღო. ამ პერიოდში, ისევე როგორც მთელ კავკასიაში, საქართველოს ქალაქების მმართველობა პოლიციას ექვემდებარებოდა. პოლიცია კი ცალკეული საკითხების შესასრულებლად, მოსახლეობის მიერ არჩეულ ხმოსნებს, ანუ დეპუტატებს იყენებდა. ამ მხრივ, ერთადერთ თავისებურ გამონაკლისს წარმოადგენდა თბილისი, რომელშიც 1841 წელს საზოგადოებრივი მმართველობა შეიქმნა, ქალაქის თავისა და 6 ხმოსნის შემადგენლობით. განსხვავება სხვა ქალაქებისგან ის იყო, რომ ამ ე.წ. დუმას გადასახდელების დადგენა და აკრება შეეძლო, საქალაქო მეურნეობას კი პოლიცია მართავდა.

ქალაქის თავს მთელი ქალაქის მოსახლეობა ირჩევდა, ხოლო ხმოსნებს – წოდებრივი პროპორციის დაცვით უძრავი ქონების მეპატრონეები, ვაჭრები და ხელოსნები. წოდებრივი წარმომადგენლობის საფუძველზე სხვა ორგანოებიც ჩამოყალიბდა. ქალაქის გამგეობის ფუნქციებს განეკუთვნა:

– ზრუნვა დედაქალაქის კეთილმოწყობაზე;
– ზრუნვა შემოსავლების ზრდასა და ხარჯების შემცირებაზე;
– განსაზღვრული დანიშნულების ცნობების გაცემა;
– მოსახლეობის საკვებითა და სამრეწველო ნაწარმით მომარაგება;
– საქალაქო მეურნეობის ცალკეული დარგების განვითარების ხელშეწყობა;
– მოქალაქეთა ქონებისა და სახაზინო საკუთრების დაცვა;
– სახაზინო გადასახდელების დროული და სრული აკრეფის უზრუნველყოფა;
– სახელმწიფო სახსრების ხარჯვის კონტროლი და სხვ.

XIX საუკუნის სამოციან წლებში თბილისის ამქართა გაფიცვის გავლენის შედეგად შეიქმნა ვითარება, როდესაც საჭირო გახდა საქალაქო მმართველობის ახალი რეფორმა. 1866 წელს მიღებული იქნა ახალი დებულება, რომელმაც გააფართოვა ნარმომადგენლობითი ორგანოს შემადგენლობა. თბილისში 6 წევრისაგან შემდგარი დუმა წარმომადგენელთა საერთო კრებით შეიცვალა.

ქალაქის თავი, ხმოსნები და სხვა თანამდებობის პირები ოთხწლიანი ვადით აირჩეოდნენ. ქალაქის საზოგადოებრივი მმართველობის მთავარ ფუნქციას წარმოადგენდა ქალაქის კომუნალური მეურნეობის ხელმძღვანელობა. ამას გარდა, მასვე ყოველმხრივ ხელი უნდა შეეწყო ქალაქში ვაჭრობისა და მრეწველობის განვითარებისათვის, გაეხსნა სკოლები, ბიბლიოთეკები, საავადმყოფოები და ა.შ.

დებულებით განსაზღვრულ ჩარჩოებში საქალაქო საზოგადოებრივი მმართველობა მოქმედებდა დამოუკიდებლად, ანუ ქალაქებმა ფორმალურად თვითმმართველობა მიიღეს, მაგრამ ფაქტობრივად, თვითმმართველობა ადმინისტრაციის მიერ, არჩევით ორგანოებზე კონტროლის უფლებით იზღუდებოდა.

ცხადია, ქალაქის საზოგადოებრივი მმართველობის ფორმირებაზე და აქედან გამომდინარე, მის საქმიანობაზე საერთოდ, განსაკუთრებულად აისახებოდა ე.წ. საარჩევნო სამართლის კრიტერიუმები. რეფორმის განხორციელებაზე თბილისში განსაკუთრებული უფლებით იყო აღჭურვილი ქალაქის ე.წ. ელიტა. აქტიური ხმის უფლებით იყო აღჭურვილი სულ 4494 მოქალაქე, ანუ მოსახლეო-

ბის საერთო რაოდენობის დაახლოებით 5%, რომელთა კლასიფიკაცია განსაზღვრავდა ამომრჩეველთა ხმების „წონადობას". აღნიშნული რაოდენობიდან პირველი კატეგორიის 45 ამომრჩეველი, ანუ საერთო რაოდენობის 6% აირჩევდა თბილისის დუმის 48 ხმოსანს, ხოლო მეორე კატეგორიის (25 ამომრჩეველი) და მესამე კატეგორიის (4228 ამომრჩეველი), ანუ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 94% აირჩევდა 24 ხმოსანს.

იმპერიის ხელისუფლების ბრძანებით კავკასიაში მეფისნაცვალს დაევალა ადგილებზე 1840 წლის განახლებული საქალაქო დებულების ეტაპობრივად ამოქმედება, რამაც დამატებითი ბიძგი მისცა საქალაქო თვითმმართველობის გავრცელებას, შემდგომ განვითარებას და საარჩევნო სისტემის დამკვიდრებას საქართველოში. პირველ რიგში, ახალი საკრებულოს არჩევნები 1874 წლის 18 ნოემბერს თბილისში დაინიშნა. ქალაქის თავად დიმიტრი ყიფიანი იქნა არჩეული. თბილისის საკრებულომ აღმასრულებელი ორგანო – გამგეობა და მოსახლეობის სხვადასხვა სოციალურ ფენებზე ორიენტირებული სპეციალური სამმართველოები ჩამოაყალიბა. 1875 წელს აირჩა ქუთაისის საკრებულო, 1876 წელს შეიქმნა გორისა და ახალციხის საკრებულოები, 1882 წელს თვითმმართველობის უფლება მიენიჭა ფოთს, ხოლო 1888 წელს თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი შეიძინა ბათუმმაც. საქართველოს სხვა ქალაქები კი ისევე პოლიციის ზედამხედველობის ქვეშ დარჩა.

ახალი დებულების საფუძველზე, 1894-1899 წლებში საქალაქო თვითმმართველობის რეორგანიზაცია განხორციელდა თბილისში და ბათუმში, ფოთში და სოხუმში; გამარტივებული თვითმმართველობა იქნა შემოღებული გორში და ახალციხეში, თელავში და სიღნაღში, ოზურგეთსა და ახალქალაქში. არჩევნებში მონაწილეობის უფლება მიეკუთვნა ყველა მკვიდრ მოქალაქეს, რომელიც მოცემული ქალაქის ტერიტორიაზე ფლობდა განსაზღვრული ფასეულობის უძრავ ქონებას.

1899 წელს ამიერკავკასიის ქალაქებისთვის შემოღებული იქნა გარკვეული საგანგებო წესები, რომლის მთავარი სიახლე ის იყო, რომ კავკასიის მთავარმართებელს მიენიჭა საქალაქო საკრებულოდან მისი შეხედულებით საეჭვო დეპუტატების გამოწვევის უფლება, რაც იმპერიული პოლიტიკის ნათელ გამოვლინებას ნარმოადგენდა.

ქალაქების მართვის რეფორირების აქტივიზაციის ფონზე, დიდხანს უცვლელად რჩებოდა ვითარება სოფლების მართვის სფეროში. თავადაზნაურობის და ეკლესიის კუთვნილი გლეხობის საქმეებს დანიშნული მოურავები მართავდნენ, ხოლო სახაზინო გლეხები პოლიციის ზედამხედველობის ქვეშ იმყოფებოდნენ. სოფლების მართვის რეფორმირებას წინ უსწრებდა სოფლების დონეზე არსებული მდგომარეობის ანალიზი, რომლის საფუძველზე შემუშავდა და 1864 წლის 13 სექტემბერს დამტკიცდა წესდება „თბილისის გუბერნიაში სასოფლო საზოგადოების მოწყობისა და მათი საზოგადოებრივი მართვის, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ორგანოების მიმართების შესახებ". მოგვიანებით, 1865 წლის 11 აპრილს მეფისნაცვალმა დაამტკიცა დებულება „სასოფლო საზოგადოებათა მოწყობის შესახებ", რომლის საფუძველზეც საქართველოში სასოფლო მმართველობის უნიფიცირებული სისტემა ჩამოყალიბდა. 1866 წელს გამოცემულმა „დებულებამ ამიერკავკასიის გლეხობის შესახებ" გარკვეული როლი ითამაშა სასოფლო თვითმმართველობის საქმეში. სასოფლო საზოგადოებრივი მმართველობა გლეხობის წოდებრივ ინსტიტუციას წარმოადგენდა. მოცემულ სისტემაში უმაღლესი ორგანო სასოფლო კრება გახდა, რომლის მუშაობაშიც მონაწილეობა გლეხთა ოჯახების ყველა სრულწლოვან წევრს შეეძლო. სასოფლო კრება ირჩევდა სოფლის თანამდებობის პირებს, იღებდა გადაწყვეტილებებს სოფლიდან მავნე პირთა გასახლების, მცირეწლოვანი ობოლი ბავშვებისათვის მეურვის დანიშვნის, ოჯახების მიხედვით გადასახადების, მოსაკრებლებისა და ვალდებულებების განაწილების შესახებ, განაგებდა სხვა მცირე მნიშვნელობის საქმეებს. სასოფლო კრებას სოფლის მამასახლისი იწვევდა. კრება უფლებამოსილად ითვლებოდა, თუ მას მამასახლისი და ოჯახის თავთა უმრავლესობა ესწრებოდა. უმნიშვნელოვანეს პრობლემებზე გადაწყვეტილება კვალიფიციური უმრავლესობით, ხოლო რიგით საკითხებზე – უბრალო უმრავლესობით მიიღებოდა.

სასოფლო საზოგადოებრივი მმართველობის აღმასრულებელი ფუნქცია სოფლის მამასახლისს ეკისრებოდა. მამასახლისი სოფელში კანონებისა და ცენტრალური ხელისუფლების სხვა აქტების მიღების თაობაზე აცხადებდა და სოფლად ერთგვარი სამთავრობო აგენტის როლს ასრულებდა. მამასახლისს აღმასრულებელი უფლებამოსილებების განხორციელებაში სოფლის ნაცვალი და გადასახადების ამკრეფი ეხმარებოდნენ. სოფელში იყო სასოფლო სასამართლო და სოფლის მოსამართლე მოქმედებდა. სოფლის ზემოაღნიშნული თანამდებობის პირები 3 წლის ვადით აირჩეოდნენ. არ-

ჩევნების შედეგებს კი გუბერნატორი ამტკიცებდა. არჩეული თანამდებობის პირი ფიცს დებდა სამაზრო ხელმძღვანელის წინაშე. მაგრამ მათ მიერ მოვალეობების არასათანადო შესრულების ან უფლებამოსილებების ბოროტად გამოყენების მოტივით, გუბერნატორის მიერ შეიძლებოდა ნებისმიერ დროს გადაყენებული ყოფილიყო თანამდებობიდან.

მიუხედევად სასოფლო-საზოგადოებრივი მმართველობის შემოღების პროგრესული არსისა, საწყის ეტაპზე იგი არასაკმარისი ეფექტიანობით გამოირჩეოდა. XIX საუკუნის 80-იან წლებში საქართველოში განხორციელდა სასოფლო საზოგადოებების გაერთიანება-გამსხვილება. შედეგად, აღმოსავლეთ საქართველოში 343 სასოფლო საზოგადოება და მათში გაერთიანებული 104.567 კომლი, ხოლო დასავლეთ საქართველოში (აფხაზეთისა და აჭარის გარეშე) 208 სასოფლო საზოგადოება და 291.791 კომლი დაფიქსირდა. გამსხვილებას მეორე უკიდურესობა მოჰყვა – გაიზარდა გადასაწყვეტ პრობლემათა ოდენობა და მასშტაბები, ხოლო სასოფლო კრებების მოწვევა ძალზე გაჭირდა დასახლებების გაფანტულობის გამო. ასეთ პირობებში მამასახლისი და სოფლის სხვა თანამდებობის პირები, ფაქტობრივად, უკონტროლო „ერთმმართველები" გახდნენ, რაც თვითმმართველობის იდეის დისკრედიტაციას იწვევდა.

1890 წელს მიღებული იქნა ახალი მოდიფიცირებული „დებულება", რომელმაც 1865 წლის დებულებისგან განსხვავებით, მნიშვნელოვნად შეზღუდა სასოფლო საზოგადოების თვითმმართველობის მოქმედება და გაზარდა თვითმმართველობაზე საერთო სახელმწიფოებრივი ინტერესების გავლენა.

1905-1909 წლებში საქართველოში ტარდებოდა მოსახლეობის მიერ არჩეული წარმომადგენლების შეკრებები, რომლებზეც იკვეთებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ტენდენციები. ამას 1909 წლის 31 მაისს ამიერკავკასიის მეფისნაცვალის ცირკულარი მოჰყვა ყველა დონის თვითმმართველობის ტიპის, ფორმირების და მთელი რიგი ორგანიზაციული საკითხების მოგვარების ნინადადებებით.

1914 წელს საქართველოს ტერიტორიაზე გამახთავისუფლებელი ბრძოლის აქტივიზაციის პროცესში, შემუშავდა ადგილობრივი თვითმმართველობის რადიკალური შეცვლის კონცეფცია. სწორედ ამ პროცესში ჩამოყალიბებული პრინციპები გახდა საფუძველი იმისა, რომ საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადების

შემდეგ, 1918 წლიდან დაწყებული, ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში სერიოზული რეფორმა იქნა წამოწყებული. 1918 წლის 26 მაისს საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის გამოცხადებას, 1919 წლის დასაწყისში მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქებში – პროპორციული საარჩევნო სისტემით ადგილობრივი მართვის ორგანოების – ქალაქთა საბჭოების არჩევნები მოჰყვა. მიმდინარე რეფორმის კონცეპტუალურმა იდეებმა შესაბამისი ასახვა პოვა საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში. უდავოდ აღსანიშნავია, რომ ეს იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგლამენტაციის წარმატებული მცდელობა, რომელიც მომდევნო ქვეთავშია გაანალიზებული.

საქართველოს დამოუკიდებლობას 1921 წლის 25 თებერვალს საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა ჩაენაცვლა. 1922 წელს საქართველოს სსრ-ის კონსტიტუციის მიღებით ადგილობრივი მართვის საბჭოური მოდელის სამართლებრივი რეგულირების ეტაპს მიეცა დასაბამი. საქართველოს ოთხივე – 1922, 1927, 1937 და 1978 წლების „საბჭოთა კონსტიტუციებში" ადგილობრივი საბჭოები განიხილებოდა ერთიანი სახელმწიფო აპარატის ნაწილად. მთლიანობაში კი საბჭოთა სახელმწიფოს ცენტრალიზებული ხასიათი განსაზღვრავდა ვერტიკალური დაქვემდებარების სისტ სისტემას, რომელიც ორურიდიულად 1922 წლის კონსტიტუციამ განამტკიცა. კონსტიტუციის ძალით, ზემდგომი სახელმწიფო ორგანოები ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობაზე უშუალო კონტროლის უფლებით აღიჭურვა. 1927 წლის კონსტიტუციის ერთი თავისებურება ის იყო, რომ ცენტრალური ორგანოების ასეთ უფლებას არ ცნობდა და არც იმ ფორმირებას შეიცავდა, რომლის თანახმადაც ზემდგომ ყრილობას შეეძლო ადგილობრივი საბჭოების გადაწყვეტილებების ანულირება.

1937 წლის კონსტიტუციამ, წინამორბედებისაგან განსხვავებით, მოახდინა რესპუბლიკის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების საერთო სისტემის იურიდიული საფუძვლების ფორმულირება და მასში ჩართო ადგილობრივი ორგანოების ინსტიტუტები. მოცემული კონსტიტუციით ამ „ჩართულობის" შესაბამისად, კიდევ უფრო განმტკიცდა სახელმწიფო მმართველობის სისტემის ცენტრალიზაციის ხარისხი, ვინაიდან საჯარო ინსტიტუტების უფლებამოსილებები მთელ რიგ ისეთ ფუნქციებს შეიცავდნენ, რომელთა განხორციელება მხოლოდ ცენტრალურ ხელისუფლებასთან უშუალო ურთიერთკავშირის შედეგად ხდებოდა შესაძლებელი. ისიც გა-

სათვალისწინებელია, რომ 1922 წლის კონსტიტუცია არ განიხილავდა ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებამოსილებების საკითხებს, ხოლო 1927, 1936 და 1978 წლების კონსტიტუციებით ადგილობრივი საბჭოები საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში დამოუკიდებელ ორგანოებად იქნენ აღიარებულნი.

მთლიანობაში, საქართველოს საბჭოთა რესპუბლიკის კონსტიტუციური სამართლის მიერ ადგილებზე ხელისუფლების ორგანიზაციის საბაზისო პრინციპად მიჩნეულ იქნა საბჭოების, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების სისტემის ერთიანობა. ამ დროს, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოები, ადგილობრივი საბჭოებისა და მათი აღმასრულებელი კომიტეტების სახით, მმართველობის ერთიანი ცენტრალიზებული სახელმწიფო აპარატის შემადგენელ ნაწილებს წარმოადგენდნენ.

საბჭოების სისტემის აგებისა და ფუნქციონირების უზენაეს ორგანიზაციულ პრინციპად დემოკრატიული ცენტრალიზმი იყო აღიარებული. ამ პრინციპის თანახმად, ფორმალურად, დაშვებული იყო ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების დამოუკიდებლობა და ინიციატივა. ფაქტობრივად კი დაფუძნდა სახელმწიფო, რომელიც ხელისუფლების მკაცრ ცენტრალიზაციასა და კონცენტრაციას განასახიერებდა.

დემოკრატიული ცენტრალიზმის პირობებში ზენდგომი საბჭოების გამგებლობაში თავს იყრიდა ნორმაშემოქმედებითი და გეგმიური-მარეგულირებელი საქმიანობა. ზემდგომი საბჭოები ხელმძღვანელობდნენ სისტემას. სახელმწიფო ხელისუფლების გადაწყვეტილებები სავალდებულო იყო ქვემდგომი ორგანოებისათვის. ამასთან, ზემდგომ საბჭოებს უფლება ჰქონდათ გაეუქმებინათ ქვემდგომი საბჭოების კანონსაწინააღმდეგო გადაწყვეტილებები. ამგვარად, ქვედა დონის საბჭოები ზედა დონის წარმომადგენლობითი ორგანოების წინაშე ანგარიშვალდებულებასთან ერთად, კონტროლქვემდებარე პოზიციაშიც აღმოჩდნენ.

დემოკრატიული ცენტრალიზმის ერთ-ერთ ორგანიზაციულ-სამართლებრივ გამოვლინებას წარმოადგენდა ადგილობრივი საბჭოების აღმასრულებელი ორგანოების – აღმასრულებელი კომიტეტების, განყოფილებებისა და სამმართველოების ორმაგი დაქვემდებარება. აღმასრულებელი ორგანოები ანგარიშვალდებულნი იყვნენ ადგილობრივი საბჭოების წინაშე და, იმავდროულად, ექვემდებარებოდნენ ზემდგომი საბჭოების აღმასრულებელ ორგანოებს. ყოველივე ეს მიზნად ისახავდა სახელმწიფო მმართველობის ცენტრალიზაციის სათანადო ხარისხის უზრუნველყოფას, პირველ რიგში დაგეგმვისა და საბიუჯეტო-საფინანსო საქმიანობის საკითხებში.

ადგილობრივი საბჭოების უფლებამოსილების ვადა საბჭოთა სახელმწიფოს ისტორიული განვითარების კვალობაზე იცვლებოდა და ორწლიანი პერიოდიდან 5 წლამდეც მერყეობდა. ადგილობრივი არჩევნების შესახებ საბჭოთა კანონმდებლობა მოსახლეობის რიცხოვნობიდან გამომდინარე წარმომადგენლობითი ორგანოების ზღვრულ რაოდენობებს განსაზღვრავდა. ადგილობრივი საბჭოების დეპუტატები წარმომადგენლობით უფლებამოსილებებს საწარმოო ან სხვა სამსახურებრივ საქმიანობასთან შეთავსებით ახორციელებდნენ. დეპუტატები გაწეული საქმიანობის შესახებ პერიოდულად ანგარიშებით წარსდგებოდნენ შრომითი კოლექტივებისა და მათი ამომრჩევლების წინაშე. დეპუტატი შეიძლება გამოეწვიათ საბჭოს შემადგენლობიდან, საარჩევნო ოლქის ამომრჩეველთა უმრავლესობის გადაწყვეტილებით, მათ შორის ამომრჩეველთა განაწესის შეუსრულებლობის მოტივით.

მეოცე საუკუნის 80-იანი წლების მიწურულს გადაიდგა ნაბიჯები ადგილობრივი საბჭოების ორგანიზაციული სტრუქტურის გასაუმჯობესებლად. 1990 წლის 9 აპრილს მიღებულ იქნა კანონი „სსრკ-ში ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ადგილობრივი მეურნეობის ზოგადი საფუძვლების შესახებ". ეს იყო ბოლო საბჭოური რეფორმა, რომელსაც ამოქმედება არ ეწერა. დამოუკიდებელი საქართველოს კონსტიტუციური მოწყობის პრობლემათა შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის რეორგანიზაცია აქტუალურ ამოცანად რჩება. როგორ ნარიმართა დამოუკიდებელ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა შემდეგ ქვეთავში, ხოლო როგორია მისი მოქმედების თავისებურებები, შემდეგ თავებში განიხილება.

2-2. მუნიციპალიზმი ქართულ კონსტიტუციონალიზმში

კონსტიტუციონალიზმში ხელისუფლების შტოთა ჰორიზონტალური ექსპოზიციის პირობებში, ცალკეული ინსტიტუტების თვითმმართველობა მათი ურთიერთმიმართების გამაწონასწორებელ არგუმენტად არ მოიხსენიება. მიზეზი მარტივია, არც ერთი მათგანი ასეთი სტატუსით აღჭურვილი არ არის. მათი ურთიერთობა კი თითოეულის არსენალში სხვათა მიმართ ზეგავლენის გარ-

კვეული კონსტიტუციური მექანიზმებით არის დაბალანსებული.

ხელისუფლების შტოთა იერარქიულ სისტემაში, თვითმმართველობის გაგება და შესაბამისი კომპეტენციური კონფიგურაცია, ზემდგომისადმი ქვემდგომის დამოუკიდებლობის ფორმალური მახასიათებლის სახით შემოდის. ზემოთ განხილულ ხ. ალდერფერის ტერმინოლოგიური კლასიფიკატორიდან ნათლად ჩანს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა სულაც არ ნიშნავს ადგილობრივ საქმეთა მართვას ადგილობრივი წარმომადგენლობითი მმართველობის დონეზე. ადგილობრივი თვითმმართველობა არ გამორიცხავს ამ პროცესში ზემდგომი სახელისუფლებო ორგანოსაგან დანიშნული ორგანოების ან წარმომადგენლების მონაწილეობას. ეს კი იმის მიმანიშნებელია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის პირობებშიც, ტერიტორიული კოლექტივის წარმომადგენლობითი ორგანოების დამოუკიდებლობის ხარისხი განსხვავებულია.

ქართულ კონსტიტუციონალიზმში, მხოლოდ ორი კონსტიტუციური აქტი, უკიდურესად განსხვავებული პოზიციის დონეზე მოიცავს ადგილობრივი მართვის გამწესრიგებელ ნორმათა სისტემას. 1921 წლის კონსტიტუცია სისტემური ორგანიზაციის ფორმატში ახდენს მათ დეტალურ რეგლამენტაციას, ხოლო 1995 წლის კონსტიტუცია, უბრალოდ მის მიზანშეწონილობას ადგენს. ორივე შემთხვევაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდიფიცირების ერთი არსებითი თავისებურება ის არის, რომ ტერიტორიული კოლექტივების სახელისუფლებო ინსტიტუციონალური სისტემა არ განიხილება მართვისა და თვითმმართველობის გაწონასწორებულ ერთობლიობაში. მაგრამ არც ერთ შემთხვევაში არც წმინდა თვითმმართველობითი მოდელია წარმოდგენილი.

1921 წელს კონსტიტუციის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემურ აღიარებას წინ უსწრებდა დამოუკიდებელი საქართველოს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული ორგანიზაციის თანმიმდევრული სამართლებრივი აღჭურვა.[1] 1918 წლის 26 მაისს საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ საქართველოს სრული დამოუკიდებლობა გამოაცხადა და უკვე 9 ივლისს მიიღო საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „საგუბერნიო საგლეხო საკრებულოების და მომრიგებელ შუამავალთა ინსტიტუტის გაუქმებისა". 1918 წლის 2 აგვისტოს საქართველოს ეროვნული საბჭოს მიერ მიღებულ იქნა საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „საგუბერნიო, საოლქო და სამაზრო ადმინისტრაციის შტატისა". კანონის შესაბამისად რესპუბლიკის საზღვრებში შესაბამის ტერიტორიაზე დაწესდა კომისრების თანამდებობრივი შტატები. 1918 წლის 3 დეკემბერს საქართველოს ეროვნული საბჭოს მიერ იქნა მიღებული კანონი „ერობათათვის დახმარებისა", რომელიც ითვალისწინებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაუდებელი და პერსპექტიული საჭიროებებისათვის ფინანსურ დახმარებას სახელმწიფოს მხრიდან.

1918 წლის 17 დეკემბერს საქართველოს ეროვნული საბჭოსა და საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობის მიერ მიღებული იქნა დებულება „ქალაქთა საბჭოების ხმოსანთა არჩევნებისა". უკვე 1919 წლის დასაწყისში ჩატარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა – საერობო და საქალაქო საბჭოების არჩევნები. არჩევნებმა 34 ქალაქი მოიცვა. საბჭოები ჩამოყალიბდა თბილისში, რომელშიც 90 ხმოსანი იქნა არჩეული, ქუთაისში – 60, სოხუმში – 40, ახალციხეში – 36, გორში – 33, ფოთში – 31, სიღნაღისა და თელავში – 30-30, სოჭში – 24, დანარჩენ 25 ქალაქში – თითოეულში 20 ხმოსანი აირჩა. საბჭოებში არჩეული იყო ყველა პარტიისა და საზოგადოების სხვადასხვა ფენის წარმომადგენელი. არჩევნების ასეთი შედეგები უზრუნველყო დემოკრატიულმა საარჩევნო დებულებამ, რომელიც საყოველთაოდ აღიარებულ საარჩევნო პრინციპებს ეფუძნებოდა.

1919 წლის 30 იანვარს იქნა მიღებული კანონი „საგუბერნიო ადმინისტრაციულ დაწესებულებათა გაუქმებისა და ადმინისტრაციის ინსპექტორის თანამდებობის დაარსებისა". იმავე პერიოდში ამოქმედდა რამდენიმე მნიშვნელოვანი აქტი, რომლებიც მიმართული იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის შემდგომ განვითარებაზე. მათ შორის აღსანიშნავია კანონი „ადგილობრივ თვითმმართველობათა ორგანოებში ენის ხმარებისა", რომლის შესაბამისად ქალაქისა და ერობის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში მსჯელობის, საქმისწარმოებისა და მიწერ-მოწერის ენად მხოლოდ სახელმწიფო ენა განისაზღვრა. წლის დასაწყისშივე იქნა მიღებული კანონი „ადმინისტრაციისა და მილიციის ადგილობრივი თვითმმართველობათა ხელში გადაცემისა". ეს კანონი ერთი წინ გადადგმული ნაბიჯი იყო ადმინისტრაციული მმართველობის დეცენტრალიზაციისა და დემოკრატიზაციის მიმართულებით. მოცემული კანონის ძალით მთელი სასოფლო და სამაზრო ადმინისტრაცია და მილიცია სამაზრო საერობო გამგეობას გადაეცემა.

მთელი ეს წინასწარი სამზადისი საიმისოდ იყო მიმართული,

[1] სრულად იხ.: ო. მელქაძე, ზ. უზუგბაია, მითითებული წყარო, გვ.192-198.

რომ 1921 წლის საქართველოს კონსტიტუციას სამართლებრივ ერთიანობაში გაეაზრებინა სახელმწიფოს ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მოწყობა და სრულად დაერეგულირებინა ქვეყნის ადგილობრივ თვითმმართველობის სახელმწიფოებრივი კონფიგურაცია. ამ თვალსაზრისით, უთუოდ ნიშანდობლივია ზოგად დებულებებში მოცემული კონსტიტუციური დანაწესი იმის თაობაზე, რომ ადმინისტრაციული დაყოფა, თვითმმართველი ერთეულების საზღვრების დადგენა და შეცვლა მხოლოდ კანონმდებლობით დადგენილი წესით ნარმოებს.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში „ადგილობრივი თვითმმართველობა" (თავი მეათე), სახელმწიფო მოწყობის ერთ მნიშვნელოვან ინსტიტუციად არის წარმოდგენილი. კონსტიტუციით დადგენილია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა იმავდროულად ადგილობრივი მმართველობის ორგანოა და განაგებს ადგილობრივი გამგეობის კულტურულ-საგანმანათლებლო და სამეურნეო საქმეებს საკუთარი ტერიტორიის ფარგლებში (მუხლი 98). კონსტიტუციით დადგენილია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა ტერიტორიული ერთეულის დემოკრატიული წარმომადგენლობითი ინსტიტუტია, ვინაიდან მისი ფორმირება ხდება საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი, ფარული და პროპორციული არჩევნების წესით.

კონსტიტუციის თანახმად ადგილობრივ თვითმმართველობას უფლება აქვს გამოსცეს სავალდებულო დადგენილება, რომელიც ისევე როგორც მისივე განკარგულება, შეიძლება გაუქმებულ იქნეს მხოლოდ სასამართლოს მიერ. ადგილობრივი თვითმმართველობა, მართვა-გამგეობის საქმეში ემორჩილება რესპუბლიკის მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს. ამ უკანასკნელთ აქვთ უფლება შეაჩერონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს დადგენილება და განკარგულება, თუ იგი ეწინააღმდეგება კანონს, ხოლო ვალდებულნი არიან საქმე დაუყოვნებლივ გადასცენ სასამართლოს. შეჩერების წესი და პირობები განისაზღვრება კანონით. კანონითვე განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაცია, უფლება-მოვალეობანი და მართვა-გამგეობის წესი; საგნები, რომელთა შესახებაც ადგილობრივი თვითმმართველობის დადგენილება დამტკიცებულ უნდა იქნეს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ. ცალკე კანონით განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველობის საბიუჯეტო უფლებებიც.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ერთი განსაკუთრებული თავისებურება ის არის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი ნორმატიული სისტემა სპეციალურ მეათე თავში არ არის ჩაკეტილი. ადგილობრივი თვითმმართველობის მიზნები და კონკრეტული ამოცანები მთელ კონსტიტუციაშია აქცენტირებული, იქნება ეს უშუალოდ თვითმმართველობის მიერ, თუ ხელისუფლებასთან ერთობლიობაში განსახორციელებელი ფუნქციები.

1921 წლის კონსტიტუცია არეგულირებდა ეროვნული ერთობის იდეას და მათ როლს ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში. ეროვნული უმცირესობისაგან შემდგარი ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებს, იქნებოდა ეს თემი, ერობა თუ ქალაქი, უფლება ჰქონდათ გაერთიანებულიყვნენ და აესრულებინათ ეროვნული კავშირი საკუთარი კულტურულ-საგანმანათლებლო საქმეების კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის ფარგლებში მოსაწყობად (მუხლი 130).

კონსტიტუცია განსაკუთრებულ მზრუნველობას იჩენს ეროვნულად ნარევი ადგილობრივი მმართველობის ტერიტორიული ერთეულებისადმი: თუ რამდენიმე ეროვნული უმცირესობა მოსახლეობის 20%-ს აღემატება, მათი მოთხოვნით სახელმწიფო, სასამართლო და საზოგადოებრივ დაწესებულებებში საქმის წარმოება მშობლიურ ენაზეც უნდა განხორციელდეს (მუხლი 136); ადგილობრივი მმართველობა ვალდებულია ეროვნული შემადგენლობის პროპორციულად დააარსოს სკოლები და კულტურული დაწესებულებები სწავლა-განათლებისათვის გამოყოფილი თანხით (მუხლი 134); ეროვნულ უმცირესობათა კულტურულ-საგანმანათლებლო საქმიანობათა დასაკმაყოფილებლად, მცხოვრებთა რაოდენობის პროპორციულად საჭიროებათა დასაკმაყოფილებლად, მცხოვრებთა რაოდენობის პროპორციულად, „სახელმწიფო და თვითმმართველობითი ბიუჯეტიდან გადაიდება ფინანსები" (მუხლი 130-4); რესპუბლიკის და ადგილობრივ მმართველობას ევალება დედების და ბავშვების დაცვისათვის მზრუნველობა (მუხლი 128). კონსტიტუცია ადგენს, რომ რესპუბლიკის კანონმდებლობით, ადგილობრივ თვითმმართველობას ევალება დააარსოს შრომის ბირჟა, საშუამავლო და სხვა დაწესებულება, რომელიც აღნუსხავს უმუშევართ და შუამავლობას გაუწევს სამუშაოს შოვნაში (მუხლი 118).

1918-1921 წლებში მიმდინარე პროცესი, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ფორმირების თვალსაზრისით, სტრატეგიულ ლოგიკას ექვემდებარებოდა და საქარ-

თველოს კონსტიტუციაში მისი სისტემური გააზრებულობით დასრულდა. მართალია, ისევე როგორც მთლიანად საქართველოს პირველ კონსტიტუციას, ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოთავაზებულ სისტემას ცხოვრებისეული გამოცდა არ გაუვლია, მაგრამ იმის თქმა მაინც შეიძლება, რომ მის მიერ შემოთავაზებული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სივრცე ორგანიზაციულ პერსპექტიულობას ნამდვილად ადასტურებდა.

1918-1921 წლებში, ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემური ორგანიზაციის მიზნით განხორციელებული საქმიანობა მეთოდოლოგიური თანმიმდევრობით გამოირჩეოდა. მთელი საკანონმდებლო სტრატეგია 1921 წელს მიღებულ კონსტიტუციაში განსაზღვრული თვითმმართველობითი სისტემის თავისებურებებთან შესაბამისობით ხორციელდებოდა და მისი პერსპექტიულობა შესაბამის საგარანტიო პირობებს ქმნიდა. რასაც ვერ ვიტყვით 1995 წლის კონსტიტუციის მიღებასთან დაკავშირებულ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის დანერგვის მცდელობაზე.

სულ სხვა ვითარება შეიქმნა გასული საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში, განსაკუთრებით კი საკონსტიტუციო პროცესის მიმდინარეობისას. ყველაფერი დაიწყო იმით, რომ 1991 წლის 29 იანვარს მიღებული იქნა კანონი „ადგილობრივი მართვის შესახებ გარდამავალ პერიოდში", რომელმაც პოსტსაბჭოთა საქართველოში საფუძველი დაუდო ადგილობრივი მართვისა და თვითმმართველობის ჰიბრიდული სისტემის ამოქმედებას. აქედან მოყოლებული ადგილობრივი მმართველობის ქართული მოდელი შერეული სისტემის იმ თავისებურებებზეა აგებული, როცა თვითმმართველობაზე მართვის პრიმატია გამოკვეთილი. მოგვიანებით, მართვის ორდონიანი სისტემიდან ერთდონიანზე გადასვლით, კიდევ უფრო გაძლიერდა სახელმწიფოს ზეგავლენა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე.

1992-1995 წლებში საქართველოს პარლამენტში არაერთხელ გამართულა მსჯელობა ადგილობრივი თვითმმართველობის პრობლემებზე, მაგრამ საკითხის კონსტრუქციული გადაწყვეტისთვის ხელისუფლებამ ვერ მოიცალა. 1992 წელს მიღებული მცირე კონსტიტუცია – კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ" არ ითვალისწინებდა ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სისტემურ რეგლამენტაციას. საჭიროება ამისა ნათელი იყო და პროცესმა თვითშემოქმედებითი ხასიათი მიიღო. 1993 წლიდან დაიწყო საქართველოს „რეგიონალიზაცია", რის საფუძველიც გახდა სახელმწიფოს მეთაურის მიერ ამ ე.წ. რეგიონებში თავისი რწმუნებულების დანიშვნა.

იმის გამო, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის რეგლამენტაცია 1995 წელს მიღებული კონსტიტუციითაც არ მომხდარა, „თვითშემოქმედება" სახელმწიფოს მეთაურის მიერ შემუშავებული მეთოდოლოგიით, მის მიერვე მიღებული აქტებით გაგრძელდა. კონსტიტუციის მიღებიდან ერთი თვეც არ იყო გასული, რომ 1995 წლის 19 სექტემბერს გამოცემული საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით „სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების შესახებ", ქვეყნის მსხვილი ქალაქები და მათი სამეზობლო რაიონები 9 რეგიონად, ანუ ე.წ. მხარეებად დაჯგუფდა. იმავდროულად გამოიცა კონცეფცია „საქართველოს სახელმწიფო-ტერიტორიული მოწყობის (რეგიონალიზაციის) პრინციპების შესახებ". სწორედ ამ აქტებში განხორციელდა მოცემული მმართველობის ერთგვარი დეცენტრალიზაციისა და მმაროველობის რეგიონულ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის ფუნქციების გამჯვნის იურიდიული გაფორმების პირველი მცდელობა.

რეგიონებს სათავეში ჩაუდგა სახელმწიფოს მეთაურის მიერ დანიშნული და განსაზღვრული უფლებამოსილებებით აღჭურვილი „საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურის სახელმწიფო რწმუნებული", რომელიც თავის უფლებამოსილებებს ახორციელებდა „მხარის ადმინისტრაციის" მეშვეობით. რაც შეეხება სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების სისტემას, პრაქტიკულად, ბევრი არაფერი შეცვლილა: სოფლის, თემის, დაბისა და ქალაქის გამგეობის თავმჯდომარისა და გამგებლის დანიშვნა-განთავისუფლება რაიონის გამგეობის პრეროგატივებში მოექცა. მაგრამ თვითმმართველობის ეს აქტიც იმით იყო დაბლოკილი, რომ კანდიდატურა მხარის სახელმწიფო რწმუნებულთან უნდა ყოფილიყო წინასწარ შეთანხმებული.

1999 წლის 8 ივნისს საქართველოს პრეზიდენტმა გამოსცა ბრძანება „საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებული შესახებ". მოცემულმა ბრძანებამ განსაზღვრა პრეზიდენტის რწმუნებულის ადგილი სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში, რომელსაც შესაბამის რეგიონში სახელმწიფო ინტერესების დაცვის ფუნქცია დაეკისრა.

პრეზიდენტის რწმუნებულის კომპეტენცია ითვალისწინებს

შემდეგ უფლებამოსილებებს:

– პრეზიდენტთან შეთანხმებით საქართველოს პრეზიდენტის რწმუნებულის აპარატის ხელმძღვანელის თანამდებობაზე დანიშვნა და თანამდებობიდან განთავისუფლება;

– საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების აღმასრულებელი ორგანოების რეგიონული სამსახურებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე კონტროლი;

– ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შეჩერება და მათი გაუქმების შესახებ შუამდგომლობით საქართველოს პრეზიდენტისადმი მიმართვა;

– სახელმწიფო სამხარეო სამსახურების ფორმირებაში მონაწილეობა და სახელმწიფო მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების სამხარეო ცენტრის შექმნა;

– რაიონის გამგებლის და ქალაქის მერის თანამდებობებზე კანდიდატურების დასამტკიცებლად პრეზიდენტისთვის წარდგინება;

– სახელმწიფო საკუთრებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტით გადარიცხული ტრანსფერების მიზნობრივ გამოყენებაზე კონტროლის განხორციელება.

სახელმწიფო რწმუნებულს აქვს თავისი აპარატი, შესაბამისად სტრუქტურირებული სამსახურებით, განყოფილებებითა და სამდივნოთი. რწმუნებულის აპარატის სტრუქტურასა და საშტატო განრიგს თავად რწმუნებულის წარდგინებით ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი. სახელმწიფო რწმუნებულის სამართლებრივი ბუნება ფორმალურად არ ითვალისწინებს მის არსენალში სახელისუფლებო პრეროგატივებს, იგი მოქმედებს პრეზიდენტისა და პარლამენტის ნორმატიული აქტების რეალიზაციის უზრუნველყოფის ჩარჩოებში და შეუძლია გამოსცეს მხოლოდ ინდივიდუალური ნორმატიული აქტები.

ხელისუფლების ასეთმა ვერტიკალურმა სტრუქტურამ, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის კონცეპტუალური პროექტირების გარეშე, ფაქტობრივად, მოშალა არსებული საზღვრები რეგიონული მართვის და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის. რეგიონული ორგანოების სამართლებრივი მდგომარეობა იერარქიულ სტრუქტურაში ცენტრალური უწყებების გადაწყვეტილებათა შესრულებაზე იყო ორიენტირებული. ეს თავისებურება არსებითად აისახა 1997 წელა მიღებულ საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ". შედეგად, თვითმმართველობამ ცენტრალიზებული ადგილობრივი მართვის სახე მიიღო. ასე შესრულდა კონსტიტუციური დანაწესი. ყველაფერი იმ ფორმალობამდე დავიდა, რომ აღნიშნულმა კანონმა კონსტიტუციის ორგანული ნაწილის ფუნქცია ვერ იტვირთა იმ უბრალო მიზეზის გამო, რომ თავად კონსტიტუცია არ საზღვრავს ძირითად პრინციპებს და საკანონმდებლო ორიენტირებს.

საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტის საქმიანობის მატერიალურ მხარდაჭერაზე იყო ორიენტირებული სპეციალური ფონდები. უცნაურია, მაგრამ ასეთი ინიციატივა წინ უსწრებდა თავად პრეზიდენტის ბრძანებულებით დაარსებულ ამ ინსტიტუტის შექმნას. 1999 წლის 20 მარტს მიღებული კანონი „საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულის ფონდის შესახებ" განსაზღვრავდა, რომ ფონდი იქმნება რეგიონული სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამების დაფინანსების მიზნით. ამგვარად გაფორმდა რეგიონული ბიუჯეტის შექმნის პირველი მცდელობაც.

მოგვიანებით სახელმწიფო რწმუნებულის სტატუსი მნიშვნელოვნად გამყარდა. საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის კონსტიტუციური კონცეფციის არარსებობის პირობებში, სახელმწიფო რწმუნებულის იურისდიქციის ქვეშ მოქცეული „მხარის" ისტორიულ რეგიონად ჩამოყალიბება გართულდა. სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტის გაფორმება მოხდა კანონით „აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის შესახებ". სახელმწიფო რწმუნებული, საქართველოს პრეზიდენტის რწმუნებულად გამოცხადდა და მის დაქვემდებარებაში ცენტრალური სამთავრობო დაწესებულებების ტერიტორიული ორგანოების ფორმირებაც განისაზღვრა.

1995 წელს მიღებულ იქნა საქართველოს კონსტიტუცია, რომლის სერიოზულ ხარვეზად დღემდე რჩება სახელმწიფოს ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის განუსაზღვრელობა. საქართველოს ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მოწყობისადმი კონსტიტუციური პასივი, იმთავითვე, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის პრობლემით მართლდებოდა და საკითხის გადაწყვეტა სამო-

მავლოდ გადაიდო. მაგრამ გაუმართლებელია, რომ ეს სფერო არაკონსტიტუციური აქტებით რეგულირდებოდა, თუ არ ჩავთვლით 2008 წლის კონსტიტუციურ დამატებას სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ინსტიტუტის შემოღების თაობაზე. მართალია, მოცემული ცვლილება კვლავაც ირიბი წესით აფიქსირებს ქვეყნის ტერიტორიული ორგანიზაციის პერსპექტივას და ადგილობრივი თვითმმართველობის კავშირს მასთან, მაგრამ, სწორედ თვითმმართველობის თვალსაზრისით, ბევრი არაფერი შეცვლილა.

1921 წლის კონსტიტუციისგან განსხვავებით, რომელშიც ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი ნორმათა სისტემა ცალკე თავის სახით არის გამოყოფილი, მოქმედ კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ე.წ. ძირითადი პრინციპები „ზოგადი დებულებების" ერთ პუნქტშია განსაზღვრული. ფაქტობრივად, საქართველოს კონსტიტუცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის არსებობის მიზანშეწონილობას საქართველოს მოქალაქეების უფლებრივ მოცემულობაზე აქცენტირებით ახდენს: „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ თვითმმართველობის მეშვეობით სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეულახავად. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა თანამდებობა არჩევითია. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება ორგანული კანონით" (მუხლი 2-4).

მოცემული მუხლი კიდევ ორ ნორმატიულ დანაწესს შეიცავს. პირველი, 2004 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად შემოსული დამატებაა იმის თაობაზე, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა თანამდებობა არჩევითია. კონსტიტუციური რეფორმის პროცესში დემოკრატიულ იდეად გახმიანებული გამგებლებისა და მერების პირდაპირი არჩევნები, პირველივე არჩევნებზე ირიბი წესით მოხდა და ფაქტობრივად, არც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სტრუქტურის და არც ხელმძღვანელთა არჩევის თვალსაზრისით არაფერი შეცვლილა. მეორე – ბლანკეტური ნორმაა კანონმდებლისადმი – ორგანული კანონის ძირითადი კონსტრუქციული ფორმატის სახით. მაგრამ არც მას შეეძლო ახალ კანონთან მიმართებაში კონცეპტუალური მუხტის ფუნქციის შესრულება. ეს არც ადრე მომხდარა, როცა ამავე ნორ-

მის მოთხოვნების გათვალისწინებით შემუშავებულმა ორგანულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და თვითმმართველობის შესახებ" და შემდეგ მისმა არსებითად შეცვლილმა ვარიანტმა 8 წლის განმავლობაში იმოქმედა. მათი ძალით მუნიციპალური სისტემის ფორმირება არ მოხერხდა.

ამჯერად, უკვე 1921 წლის კონსტიტუციის მსგავსად, მაგრამ ამ სფეროს მნიშვნელობაზე გაცილებით მარტივი წარმოდგენით, თვითმმართველობის შესახებ კონსტიტუციური დებულებები საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის მთელ ტექსტშია გაბნეული. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის პირვანდელ ვარიანტში განხილული დებულებები შეიძლება ოთხ კატეგორიად დავაჯგუფოთ:[1]

– პირველი, ეს არის ადგილობრივი თვითმმართველობის საწყისების განმსაზღვრელი დებულება;

ზემოთ განხილული კონსტიტუციის მეოთხე მუხლის ნორმა სწორედაც რომ საწყისების განმსაზღვრელია იმდენად, რამდენადაც მნიშვნელოვანწილად წარმოაჩენს თვითმმართველობის ცნებას და არსს საქართველოში. კონსტიტუციის მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების წყაროდ აღიარებულია საქართველოს მოქალაქე, როგორც თვითმმართველობის პროცესის სუბიექტი, წყარო და წარმმართველი ძალა. ფაქტობრივად, ამ წყაროს გადასაწყვეტია „ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების" უზარმაზარი სპექტრი, რომელსაც სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობა გააჩნია. ამ თვალსაზრისით, ნიშანდობლივია ადგილობრივი თვითმმართველობისადმი არაკონსტრუქციული დამოკიდებულება, რაც იმაშიც გამოიხატა, რომ კონსტიტუციის საკმაოდ ვრცელ ჩამონათვალში (მუხლი 3-1), რომელიც საქართველოს უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხთა წრეს მოიცავს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის საკითხებმა ასახვა ვერ პოვა.

– მეორე, ეს არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმების უზრუნველმყოფი დებულება;

ასეთი დებულება უნდა ამოვიკითხოთ კონსტიტუციის შემდეგ ნორმაში: „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი პირობების შექმნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების შემდეგ საქართველოს პარლამენტის შემად-

[1] სრულად იხ.: ო. მელქაძე, ზ. ეზუგბაია, მითითებული წყარო, გვ. 212-217.

გენლობაში იქნება ორი პალატა: რესპუბლიკის საბჭო და სენატი" (მუხლი 4-1). საკითხის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ საქართველოს ორპალატიან პარლამენტში სენატის შექმნის, ანუ ტერიტორიული ერთეულების წარმომადგენლობის პრინციპის საფუძვლიანობის წინა პირობად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ფორმირებაა აღიარებული. მოცემული დათქმა ტერიტორიული და თვითმმართველი ერთეულების სამართლებრივი ბუნების განსხვავებულობის გათვალისწინებით, სახელმწიფო და თვითმმართველობითი ინტერესების პრიორიტეტულობას კონსტიტუციური დეკლარირების სახით ადასტურებს..

– მესამე, ეს არის ადგილობრივ თვითმმართველობასთან ურთიერთობაში საქართველოს მოქალაქის უფლებების დამცველი დებულება;

ასეთი დებულება ცალსახადაა ჩამოყალიბებული კონსტიტუციაში: ყველასათვის გარანტირებულია სახელმწიფო და თვითმმართველობის ორგანოთა და მოსამსახურეთაგან უკანონოდ მიყენებული ზარალის სასამართლო წესით სრული ანაზღაურება სახელმწიფო სახსრებიდან" (მუხლი 42-9). ნიშანდობლივია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, ურთიერთობათა სისტემაში „მოქალაქე – თვითმმართველობის ორგანო – თვითმმართველობის მოსამსახურე", სახელმწიფოს ჩარევა უაღრესად დემოკრატიულ ხასიათს ატარებს: ზარალის ფაქტის, მისი უკანონობისა და ოდენობის დამდგენ ინსტანციად სასამართლო გვევლინება. სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე მოქალაქეს ზარალი სრულად უნდა აუნაზღაურდეს სახელმწიფოს სახსრებიდან.

– მეოთხე, ეს არის ადგილობრივ თვითმმართველობაზე კონტროლის ფორმების დამდგენი დებულება;

საქართველოს კონსტიტუციაში ასეთი დებულებაც გეხვდება, რომლის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი „პარლამენტის თანხმობით უფლებამოსილია შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა, ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას" (მუხლი 73-1 „ი"). მოცემული კონსტიტუციური ნორმა განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოებზე-საკრებულოებზე სახელმწიფოებრივი ზემოქმედების უკიდურეს მექანიზმს, რო-

გორც პრევენციულს, რომელიც შეიძლება დასრულდეს საქმიანობის შეჩერებით, ისე რადიკალურს, რომელიც შეიძლება დასრულდეს დათხოვნით. მაგრამ ასეთი პრეროგატივა მხოლოდ პრეზიდენტის არსენალშია და იგი არ ვრცელდება პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებელზე (მუხლი 76-2).

ზემოაღნიშნული კონტროლის ფორმების დამდგენ დებულებას 2008 წლის 11 მარტის კონსტიტუციური შესწორებით კიდევ ერთი ახალი კონსტიტუციური ინსტიტუტი დაემატა: „საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის წარმომადგენლობას საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი" (მუხლი 81^3-1). ასე მარტივად, ფაქტობრივად, თანამდებობრივი სტატუსის პოზიციიდან შემოვიდა საქართველოს კონსტიტუციაში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის გაგება, რომელიც მხარესა და გუბერნიას შორის უნდა მოვიძიოთ. ამასვე მოჰყვა შემდეგი დებულება, რომელიც პრეზიდენტის რწმუნებულის ახლად მოდიფიცირებული ინსტიტუტის პრეროგატივაა: „სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი კანონით დადგენილი წესით ახორციელებს სახელმწიფო ზედამხედველობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე და ახორციელებს კანონით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს" (მუხლი 81^3-2). აღნიშნული დამატებები, უბრალოდ ამ ახალი ინსტიტუტის სტოპ-კადრია კონსტიტუციაში, თორემ მისი საკანონმდებლო გაფორმება უფრო ადრე მოხდა. სწორედ იქ მოსჩანს ამ ცვლილებების სამართლებრივი ბუნება, რომელიც დეტალურად მეექვსე თავშია წარმოდგენილი.

კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეპტუალურმა გაუაზრებლობამ თავისი კვალი დაატყო კანონმდებლობასაც. 1997 წლის 16 ოქტომბერს მიღებულ იქნა საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ", რომლითაც განისაზღვრა ქვეყანაში ადგილობრივი მართვის ორგანიზაციის სისტემა. დამკვიდრდა ადგილობრივი მართვის ორდონიანი სისტემა: ქვედა დონეზე ჩამოყალიბდა ადგილობრივი თვითმმართველობა, ხოლო ზედა დონეზე – ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ადგილობრივი სახელმწიფო მმართველობის შერეული მოდელი. ადგილობრივი მმართველობის ინსტიტუტის შემოღებისას გაზიარებულ იქნა საზღვარგარეთის რიგ ქვეყნებში აპრობირებული ადგილობრივი საჯარო ხელისუფლების ორგანიზაციის იდეა. მაგრამ მოქმედ კანონს ბევრი

ხარვეზები დაჰყვა. 2001 წლის 2 აგვისტოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" მნიშვნელოვანი ცვლილებები იქნა შეტანილი, მაგრამ მან დროით გამოცდას ვერ გაუძლო. კანონმდებლობა შემდგომ სრულყოფას საჭიროებდა.

ადგილობრივი მმართველობის სისტემის სამართლებრივ-ორგანიზაციული რეფორმების ახალი ეტაპი საქართველოს ევროსაბჭოში გაერთიანებას და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიის მიერთებას უკავშირდება. საქართველომ ევროპული ქარტია ალიარა და აქტი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის ხელმოწერის თაობაზე" საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წლის 23 მაისის განკარგულებით გაფორმდა. 2004 წლის 26 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით მოხდა მისი რატიფიცირება. რეფორმის უპირველესი მიზანი ქართული კანონმდებლობის ევროპულ ქარტიასთან შესაბამისობის საკითხის გადაწყვეტას უკავშირდებოდა.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ფორმირების დროში გაწელილი საკანონმდებლო პროცესი იმის მაჩვენებელია, მეთოდოლოგიურად რამდენად არათანმიმდევრულად ხორციელდება სერიოზული კონსტიტუციური რეფორმა. სახელმწიფო მმართველობის დემოკრატიზაციის ამ უმნიშვნელოვანესი სფეროს სამართლებრივი პროეცირება სტრატეგიული კონცეფციის დონეზე არ განხორციელებულა. პროცესი გაუაზრებელი, ცალკეული კონსტიტუციური თუ საკანონმდებლო ცვლილებების ფორმით განხორციელდა, რომელთა ერთიანობამ ადგილობრივ თვითმმართველობას ცენტრისკენული ქვემდებარების პერსპექტივა დაუკანონა.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიის საქართველოს პარლამენტში 2004 წლის 26 ოქტომბერს რატიფიცირების შემდეგ, მოგვიანებით, 2005 წლის 16 დეკემბერს იქნა მიღებული საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ". თავად კანონი 2006 წლის ოქტომბერში ჩატარებულ ადგილობრივ არჩევნებთან დაკავშირებით ამოქმედდა. მაგრამ 2006 წლის ნოემბერ-დეკემბერში, ახლად ამოქმედებულ კანონს, სამ ჯერზე 17 შესწორება-დამატება მოჰყვა, ხოლო კოსმეტიკური ცვლილებები 2007-2009 წლებშიც გაგრძელდა.

ორგანულმა კანონმა ადგილობრივი თვითმმართველობისა და თანამდებობის პირთა საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების ზომებისა და წესის განსაზღვრება „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" საქართველოს კანონს დაუკისრა. აღნიშნული კანონის შექმნის „შებოქმედებითი" პროცესი კიდევ ერთი ნიმუშია იმისა, რომ საქართველოს პარლამენტში სერიოზული პრობლემები – კომპლექსური გააზრების გარეშე, ეტაპობრივი დაზუსტების მეთოდით ხორციელდება. ხშირად ეს პროცესი, ანუ მოქმედი კანონის ახლადშობილი პრინციპული იდეებით, ე.წ. სრულყოფა წლების განმავლობაში გრძელდება. ასეთ პრაქტიკას ქართული კანონმდებლობისთვის უფრო მეტი ნეგატიური მოაქვს, ვიდრე პოზიტიურზე შეიძლება მსჯელობა.

პირველ რიგში, იმის თაობაზე, რომ საქართველოს მუნიციპალურ სამართალში თავისი მნიშვნელობით უმთავრესი ჩვეულებრივი კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ", რომელიც ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობითი ორგანოების ურთიერთმიმართების საკითხები უნდა დაერეგულირებინა, სპონტანური წესით შემოვიდა მოქმედებაში. მიზეზი ის გახლავთ, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის შემუშავების პროცესში ზედამხედველობის ინსტიტუციონალურ სისტემაზე არც ყოფილა მსჯელობა და საკითხი ბლანკეტური ნორმის დონეზე გადაწყდა.

ამავე მიზეზმა იჩინა თავი მთელი შემდგომი საკანონმდებლო პროცესის მიმდინარეობისას:

– საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" მიღებული იქნა 2007 წლის 8 ივნისს, რომელიც 2007 წლის 1 აგვისტოდან შევიდა ძალაში. კანონის მესამე მუხლში – „ზედამხედველობის ორგანოები" – ზედამხედველობის განხორციელება მოცემული კანონით განსაზღვრული ფორმითა და პირობებით ეკისრება სახელმწიფო რწმუნებულს – გუბერნატორს. მაგრამ კანონი სხვა წარმოდგენას ამ ინსტიტუტზე არ იძლევა;

– საქართველოს კანონში „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ" იმავე 2007 წლის 8 ივნისს დამატების სახით გაჩნდა თავი „სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი", რომლის ამოქმედებაზე კანონის გარდამავალ დებულებაში არანაირი დათქმა არ არსებობს. მოცემული მუხლი სრულად წარმოადგენს ამ ინსტიტუტის სამარ-

თლებრივ ბუნებას. სავარაუდოა, რომ ამის გამო არ არის იგი სრულად წარმოდგენილი კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ". სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის ინსტიტუტი მხოლოდ 2008 წლის 11 მარტს შემოვიდა კონსტიტუციაში.

მთელი კონსტიტუციური ალოგიკურობა მოცემული საკანონმდებლო აქციების ქრონოლოგიურობას უკავშირდება. ზოგადად, სამართლებრივი რეფორმა, რომელიც კონსტიტუციურ ცვლილებებს იწვევს, კონსტიტუციური ცვლილებების კანონპროექტი, შესაბამის კანონებში შესატანი ცვლილება-დამატებების პროექტთა პაკეტთან ერთად უნდა შემოდიოდეს პარლამენტში განსახილველად, მათივე ამოქმედების გრაფიკით. ამ შემთხვევაში კი ყველაფერი პირიქით განვითარდა.

2-3. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ"

იმის გამო, რომ საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციამ არ ჩამოაყალიბა ქართული მუნიციპალიზმის სისტემური ორგანიზაციის პრინციპული საფუძვლები, მთელმა, შემდგომმა საკანონმდებლო პროცესმა ქაოსური სახე მიიღი. ბუნებრივია, პირველ რიგში, ეს თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური სისტემის კონსტრუქციის ფორმირებაზე აისახა და 2005 წლის 16 დეკემბერს მიღებულმა საქართველოს ორგანულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", კონცეპტუალურად არათანმიმდევრული რეფორმის მესამე ეტაპს დაუდო სათავე.

პირველი ორი ეტაპი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" 1997 წელს მიღებული საქართველოს ორგანული კანონით ქვეყანაში ადგილობრივი მართვის ორგანიზაციული სისტემის დამკვიდრებას უკავშირდება. ახალმიღებული კანონი ადგილობრივი ორგანოების 1998 წლის არჩევნების შედეგების გამოცხადებისთანავე ამოქმედდა. მუნიციპალური რეფორმის პირველმა ეტაპმა მმართველობისა და თვითმმართველობის შერეული სისტემა დააფუძნა. მოცემული კანონის ძალით თვითმმართველობის ტერიტორიულ ერთეულებად გამოცხადდა სოფელი, თემი და რაიონის შემადგენლობაში შემავალი ქალაქი, ხოლო ადგილობრივი მმართველობის დონედ – თბილისი, რაიონები და ქალაქები, რომლებიც რაიონის შემადგენლობაში არ შედიან.

საკრებულოები არჩეულ იქნა პირდაპირი, თანასწორი საარჩევნო სისტემით, ფარული კენჭისყრით – 3 წლის ვადით. საკრებულოს წევრებს შეეძლოთ ფრაქციების შექმნა პარტიული პრინციპით ან პოლიტიკური შეხედულებების საფუძველზე, მაგრამ არა ეროვნული თუ ტერიტორიული, რელიგიური თუ პროფესიული ნიშნით. „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" ორგანული კანონი კომისიების შექმნასაც ითვალისწინებდა. ძირითადად ქალაქების საკრებულოებში, მათივე დებულებებით ძალით შეიქმნა სათათბირო ორგანო საკრებულოს კოლეგია, რომელთა მიზანი საქმიანობის დაგეგმვას ითვალისწინებდა. თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოს წარმოადგენდა კოლეგიური სტრუქტურა – გამგეობის სახით. იგი უფლებამოსილი იყო კანონით განსაზღვრული კომპეტენციის ფარგლებში მიეღო ინდივიდუალური და ნორმატიული სახის სამართლებრივი აქტები დადგენილების სახით. საკრებულო თავისი შემადგენლობიდან ირჩევდა გამგებელს, რომელიც იყო იმავდროულად საკრებულოს თავმჯდომარე და როგორც თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელი უფლებამოსილი იყო თვითმმართველი ერთეულის სახელით მონაწილეობა მიეღო ოფიციალურ ურთიერთობებში.

2001 წლის 2 აგვისტოს საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" შეტანილი იქნა არსებითი ცვლილებები, რომლებმაც განაპირობეს თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური სისტემის სტრუქტურული რეორგანიზაციის მეორე ეტაპი. შედეგად გაფართოვდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლები, ამ სტრუქტურაში იმ ქალაქების ჩათვლით, რომლებიც არ შედიოდნენ რაიონის დაქვემდებარებაში. 40-მდე ქალაქში მოსახლეობის მიერ პირდაპირი კენჭისყრით ხდებოდა საკრებულოს და ქალაქის გამგებლის (მერის) არჩევა. ერთადერთი გამონაკლისი იყო ქ. ფოთი, რომლის მერსაც საკრებულოს შემადგენლობიდან ნიშნავდა საქართველოს პრეზიდენტი.

აღნიშნულ ორგანულ კანონში 2001 წელს შეტანილი ცვლილებების შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ რგოლში დამკვიდრდა ახალი სტრუქტურა – მართვის ტერიტორიული ორგანო. უფრო სწორედ კი, ადრე მოქმედმა სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების ტერიტორიულმა ერთეულებმა სახე და დანიშნულებაც შეიცვალეს. ასეთი რეორგანიზაცია გამართლებული იყო იმითაც, რომ თემებს წლების გან-

მავლობაში ასეთი უფლებით არ უსარგებლიათ. ისინი, ძირითადად, შექმნილი იყო ქალაქებში, რომლებიც არ შედიოდნენ რაიონის შემადგენლობაში.

მეორე ეტაპის რეფორმა კონსტრუქციული სიახლეებითაც გამოირჩეოდა. კერძოდ, კანონში შეტანილი დამატება ითვალისწინებდა საკრებულოს მიერ, გამგებლის თუ მერის, გამგეობისა თუ მისი ცალკეული წევრის მიმართ, მათი არამართლზომიერი ქმედებების საფუძველზე უნდობლობის გამოცხადების უფლების რეგლამენტაციას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური სისტემის რეფორმის მესამე ეტაპი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანულ კანონს უკავშირდება, რომელმაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ამოქმედების ახალი ტერიტორიული საფუძვლები დაადგინა. ახალმა ორგანულმა კანონმა არსებითად შეცვალა ქართული მუნიციპალიზმის გეოგრაფიული რუქა, ვინაიდან იგი შეიქმნა არა ძველი თვითმმართველი ერთეულების ტერიტორიული სქემის გადახედვის ბაზაზე, არამედ ტერიტორიული ორგანიზაციის პრინციპის შეუცველელად, მათი გამსხვილების საფუძველზე.

საწყისი გარდამავალი პერიოდისთვის, 2006 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი მიენიჭათ ქალაქებს, რომლებიც არ შედიოდნენ რაიონის შემადგენლობაში, აგრეთვე რაიონებს და კონფლიქტურ რაიონებში მდებარე თემებს – ერედვს, ქურთას, თიღვას და აჟარას. მუნიციპალიტეტთა ადმინისტრაციულ ცენტრად განისაზღვრა შესაბამისი რაიონის ადმინისტრაციული ცენტრი. შედეგად, თითოეული მუნიციპალიტეტი გახდა შესაბამის რაიონში შემავალი თვითმმართველი ერთეულის სამართალმემკვიდრე, ხოლო თვითმმართველი ქალაქი კი იმ ქალაქის სამართალმემკვიდრე, რომელიც არ შედიოდა რაიონის შემადგენლობაში.

საქართველოს ორგანულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" მნიშვნელოვნად შეცვალა ქვეყნის მუნიციპალური სისტემა. ფაქტობრივად, მოხდა თვითმმართველი ტერიტორიული ერთეულების გამსხვილება:

– ერთი მხრივ, სოფლის, თემის, დაბის, რაიონში შემავალი ქალაქების თვითმმართველობის ორგანოთა გაუქმებისა და ადგილობრივი მართვის ორგანოთა ლიკვიდაციით;

– მეორე მხრივ, იმ რაიონებისა და თვითმმართველი ქალაქე-

ბის, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში, თვითმმართველობის განხორციელების ტერიტორიულ საფუძვლად მუნიციპალიტეტებად აღიარება.

შედეგად, მთლიანობაში შეიცვალა მუნიციპალური სამართლის სისტემური ორგანიზაციის პრინციპები, შეიზღუდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან მოსახლეობის კომუნიკაციის საშუალებები. მუნიციპალიტეტების ამგვარი მიკროსქემები თავისთავად იქცა ხელისუფლების ცენტრალიზებული სისტემის ქვენდებარე ელემენტებად.

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", საქართველოს კონსტიტუციისა და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიის შესაბამისად განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივ, ეკონომიკურ და ფინანსურ საფუძვლებს, სახელმწიფო გარანტიებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესს, მათ უფლებამოსილებებს და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობას.

საქართველოს ორგანული კანონის პრეამბულაში მოცემული კანონის საფუძვლად საქართველოს კონსტიტუციის დასახელება ერთობ ფორმალურ ხასიათს ატარებს. კონსტიტუციის შესაბამისი მუხლით დადგენილი ნორმები, ნამდვილად არ შეიცავენ იმ მოცემულობას, რომელიც შეიძლება ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების საფუძვლებისა და გარანტიების ადეკვატურ განზომილებაში შეფასდეს. საქართველოს კონსტიტუცია არც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების და საქმიანობის წესებს განსაზღვრავს. რაც შეეხება სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობას, ეს საკითხი სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის ინსტიტუტის კონსტიტუციური დადგენილებით ნაწილობრივ „მოგვარდა".

სულ სხვა ვითარებაა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპულ ქარტიასთან მიმართებაში. დღეს იგი აღიარებული ფუძემდებლური აქტია, რომელშიც კონცენტრირებულად არის განზოგადებული მოწინავე დემოკრატიულ სახელმწიფოებში მუნიციპალიზმის სფეროში არსებული გამოცდილება. ამდენად, ევროპული ქარტია, თავისი მნიშვნელობით, მხოლოდ ის საერთაშორისო კონვენცია არ არის, რომელიც ორმოცამდე ევროპულმა სახელმწიფომ უბრალოდ აღიარა. ქარტიაზე მიერთებამ, შესაბამის სახელმწიფოებში მუნიციპალური სამართლის ფუნდამენტური პრინციპების უნიფიცირება გამოიწვია. ქარტიის აღიარება და

ქვეყნის კონსტიტუციურ სამართალში მისი იდეების მოდიფიცირება გარკვეულ პასუხისმგებლობასაც ითხოვს. თუ როგორ შესაბამისობაშია საქართველოს ორგანული კანონი ევროპული ქარტიის მოთხოვნებთან მიმართებაში, შემდეგ ქვეთავში განიხილება. ახლა, ევროპული ქარტიის ინიციატივების პოზიციიდან გამომდინარე, ქართული მუნიციპალიზმის ამოსავალი კონსტიტუციურ სამართლებრივი წყაროს – „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონით აღიარებულ საქართველოს მოქალაქეთა მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების რეალიზაციის პირობებს, თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძვლებსა და ძირითად პრინციპებს კანონის სტრუქტურასთან ერთობლიობაში განვიხილავთ.

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" 15 თავისაგან შედგება და მუნიციპალური სისტემის თავისებურ ნაირსახეობას ამკვიდრებს, განსაზღვრავს მის სამართლებრივ საფუძვლებს და ნორმატიულ რეგლამენტაციასაც ახდენს. პირველი თავი – „ზოგადი დებულებანი" შეიცავს კანონში გამოყენებული ტერმინების განმარტებას ადგენს საქართველოს მოქალაქეთა მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებების განხორციელების არეალს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ქმედუნარიანობის სამართლებრივ სახელმწიფო ხელისუფლების ვალდებულებებს თვითმმართველობის სფეროში.

მეორე და მესამე თავები სრულად წარმოადგენენ და დეტალურად ახასიათებენ თვითმმართველი ერთეულის სამართლებრივ ბუნებას. დადგენილია თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი, განსაზღვრულია შექმნისა და გაუქმების, ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლისა და რეგისტრაციის პირობები. დეტალურად არის განხილული თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა სახეები. სრულად არის შემოსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიური, დელეგირებული და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების პაკეტი.

ორგანული კანონის მეოთხე, მეხუთე, მეექვსე და მეშვიდე თავები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა წრეს განსაზღვრავს. ამავე ბლოკში ცალ-ცალკეა განხილული ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების უფლებამოსილებები და საქმიანობის თავისებურებები, შინაგანი სტრუქტურა და თანამდებობრივი ინფრასტრუქტურა. აქვე განხილულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების სამართლებრივი აქტების სრული ნაირსახეობა, რეგლამენტირებულია მათი შეჩერებისა და გაუქმების წესები. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა ქმედითობის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია მათი საქმიანობის კონტროლისა და პასუხისმგებლობის დონე, რომელთა დეტალური რეგლამენტაცია მოცემულია ორგანული კანონის მეათე და მეთერთმეტე თავებში. ამავე ჭრილში უნდა განვიხილოთ კანონის მეთორმეტე თავის ნორმათა სისტემა, რომელიც საკრებულოს დათხოვნის, საქმიანობის შეჩერებისა და უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხს აყენებს და არეგულირებს.

იმის გათვალისწინებით, რომ თვითმმართველი ერთეულის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა მნიშვნელოვნად მის საფინანსო-ეკონომიკური საფუძვლების სიმყარეზეა დამოკიდებული, ორგანული კანონის მერვე თავში დადგენილია თვითმმართველი ერთეულის ეკონომიკური საფუძვლები (ქონება, მიწა, ბუნებრივი რესურსები), განსაზღვრულია თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ფორმირების პრინციპები, შემოსულობებისა და ხარჯების შესაძლო წყაროები.

ცხადია, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება საკანონმდებლო გარანტიებზეა დამოკიდებული. ორგანული კანონის ყველა თემატურ ბლოკს შესრულების გარკვეული გარანტიებიც ახლავს. ამას ორგანული კანონის მეცხრე თავში – „ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების გარანტიები" – რამდენიმე დეკლარირებული ნორმა ემატება სახელმწიფო ვალდებულებაზე, თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებათა შესრულების და მათი მიმართვების განხილვის სავალდებულობაზე. გარანტიების თვალსაზრისით მნიშვნელოვან დატვირთვას იძენს 2007 წლის 8 ივნისს მიღებული კანონი „თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ". ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების გარანტიების საკითხი, შესაბამის თავში, ამ ორი კანონით შექმნილი პირობების ერთობლიობაში იქნება გაანალიზებული.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობა არის „საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად მოაწესრიგონ

და მართონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები საკუთარი პასუხისმგებლობით და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად" (მუხლი 1-„ა"). ყოველივე კი თვითმმართველი ერთეულის ფარგლებში უნდა განხორციელდეს, იქნება ეს დასახლება – თვითმმართველი ქალაქი, თუ დასახლებათა ერთობლიობა – მუნიციპალიტეტის ფორმით.

საქართველოს მოქალაქენი ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებას ახორციელებენ საქართველოს კონსტიტუციისა და მოცემული ორგანული კანონის შესაბამისად (მუხლი 2). მოქალაქეების ძირითადი მიმართება ადგილობრივ თვითმმართველობასთან რეალიზდება მათი აქტუალური და პასიური საარჩევნო უფლებით. საქართველოს მოქალაქეებს უფლება აქვთ აირჩიონ და არჩეულ იქნენ, დაიკავონ ნებისმიერი თანამდებობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში, თუ აკმაყოფილებენ კანონმდებლობით დადგენილ პირობებსა და მოთხოვნებს. მთელ ამ პროცედურებთან დაკავშირებულ კრიტერიუმებსა და მოთხოვნებს საარჩევნო კოდექსის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნების ბლოკი არეგულირებს, რომელიც შემდეგ თავში იქნება განხილული.

ორგანული კანონი იქვე ადგენს მოქალაქეთა უფლებამოსილებებს, რომელიც მოტივირებულია მათ აქტიურ ჩართვაზე თვითმმართველობით პროცესში და მოქალაქეობრივი პასუხისმგებლობის ამაღლების სამართლებრივი გზავნილია. უფლებამოსილებათა შემოთავაზებული პაკეტი, მისი ბოლო ქვეპუნქტის იმპერატიული ტონალობით – „განახორციელონ საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული სხვა უფლებამოსილებანი", გარკვეული მავალდებულებელი დატვირთვის აქცენტირებასაც ახდენს ისეთ უფლებამოსილებებზე, როგორებიცაა, წინასწარ გაეცნონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს გადაწყვეტილებების პროექტებს; მონაწილეობა მიიღონ მათ განხილვაში; მოითხოვონ გადაწყვეტილებათა პროექტების გამოქვეყნება და საჯარო განხილვა; მიმართონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს და თანამდებობის პირებს მიიღონ საჯარო ინფორმაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსაგან და თანამდებობის პირებისაგან.

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ძირითად პრინციპებს. აქაც, ხაზგასმაა იმაზე, რომ თვითმმართველობის ქმედითობა პირდაპირ კავ-

შირშია მოქალაქეთა აქტიურ მონაწილეობასთან. ამიტომ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების უპირველეს პრინციპად კანონი აღიარებს საქართველოს მოქალაქეთა უფლებას მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობა კანონით განსაზღვრული ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხთა გადაწყვეტაში ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრინციპია. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობა, საერთოდ, განმტკიცებულია ფორმირების წესიდან გამომდინარე, მაგრამ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხთა გადაწყვეტაში მათი კომპეტენციური დამოუკიდებლობა მხოლოდ მოცემული პრინციპით არ არის გარანტირებული. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის დამოუკიდებლობა განმტკიცებულია პრინციპების მთელი კომპლექსით. პირველ რიგში, ეს არის ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო-ეკონომიკური დამოუკიდებლობის პრინციპი, რომლის არსი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის VIII თავში – თვითმმართველი ერთეულის საფინანსო-ეკონომიკური საფუძვლების ფორმატშია გახსნილი და მთლიანობაში, შესაბამის თავში იქნება განხილული.

ცალკე უნდა აღინიშნოს საქართველოს მოქალაქეთა კანონიერი უფლებების და თავისუფლების დაცვის პრინციპი. ამ გამოწვევის თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპის სახით ფორმულირება იმას ნიშნავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის ზრუნვის აქტუალური ფრონტი უნდა იყოს მოქალაქეთა კანონიერი უფლებების დაცვა, არა მხოლოდ სხვათა ქმედებებისგან. ასეთ მოსაზრებას ისიც ადასტურებს, რომ კანონით ცალკე პრინციპის სახით არის აღიარებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებელი პასუხისმგებლობა საკუთარი ფუნქციების განხორციელებაზე.[1]

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ გაწეული საქმიანობისათვის პასუხისმგებლობის ამაღლებაზეა მიმართული ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ძი-

[1] საგარაუდოა, რომ მოცემულ პრინციპთან დაკავშირებით დაშვებულია უზუსტობა, ვინაიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე პასუხისმგებლობა ეკისრება არა თვითმმართველობის ორგანოს, არამედ თვითმმართველ ერთეულს.

რითადი პრინციპები, როგორებიცაა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საჯაროობა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა და თანამდებობის პირთა ანგარიშვალდებულება მოსახლეობის წინაშე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პრინციპების კლასიფიკატორი, მისი სისტემური ორგანიზაციის განმაპირობებელ ისეთ კრიტერიუმებს ადგენს, როგორებიცაა, საერთოსახელმწიფო და ადგილობრივი ინსტერესების ერთიანობა; სახელმწიფო და თვითმმართველ ერთეულს შორის, აგრეთვე თვითმმართველ ერთეულებს შორის ურთიერთობათა დაფუძნება დახმარებასა და თანამშრომლობაზე, საერთო პრობლემების ერთობლივად ნებაყოფლობით გადაჭრაზე; სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის გამიჯვნა; სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შორის დავის სასამართლო წესით გადაწყვეტა. აღნიშნული პრინციპების არსი ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში ადგილმდებარეობისა და ურთიერთობის საკითხებთან კავშირში იქნება განხილული.

ორგანული კანონი განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის სტატუსს, რომლის თანახმად იგი არის დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, რომელთანაც ფუნქციონირებს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, აქვს კანონით დადგენილი უფლებამოსილებანი, საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი. აქვე ისიც განსაზღვრულია, რომ დასახლების ან დასახლებათა ერთობლიობის თვითმმართველი ერთეულის სტატუსს საქართველოს მთავრობის წარდგინებით, შესაბამისი დადგენილებით ამტკიცებს პარლამენტი (მუხლი 10).

ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" სხვა ფუძემდებლურ გამოწვევებთან ერთად აყალიბებს სახელმწიფო პოლიტიკას და სახელმწიფო ხელისუფლების ვალდებულებას თვითმმართველობის სფეროში (მუხლი 4). სახელმწიფო მმართველობის ამ უმნიშვნელოვანესი მიმართულებისათვის კანონი განსაზღვრავს, როგორც სახელმწიფოს ვალდებულებებს, ისე უფლებამოსილებებს.

სახელმწიფოს ვალდებულებები მრავალმხრივი და არსებითია. მთლიანობაში იგი ითვალისწინებს ხელისუფლების ორგანოების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის საჭირო სამართლებრივი, ორგანიზაციული და მატერიალურ-ფი-

ნანსური პირობების უზრუნველყოფას. განსაკუთრებით არის აქცენტირებული საქართველოს მოქალაქეებისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებების განხორციელების საქმეში ხელშეწყობა. სწორედ ამ კონტექსტშია დადგენილი, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისადმი თვითმმართველი ერთეულების წარმომადგენელთა ოფიციალური მიმართვა, რომელიც შეეხება თვითმმართველობის ინტერესებს, განხილული უნდა იქნეს არსებითად და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ ვადებში. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ვალდებულნი არიან, აბავე კანონით დადგენილ უფლებამოსილებების საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებამდე, მოთხოვნის შემთხვევაში გამართონ წინასწარი კონსულტაციები იმ არასამეწარმეო, არაკომერციულ იურიდიულ პირებთან, რომლებიც აერთიანებენ ქვეყნის თვითმმართველი ერთეულების ნახევარზე მეტს. ეს უკანასკნელი ნორმა 2006 წლის ბოლოს მიღებული დამატებაა და თვითმმართველი ერთეულებისადმი ახალი ყურადღების გამოხატულებაა.

პირველ რიგში, სახელმწიფო ხელისუფლების ვალდებულებების რეალიზაციაზეა ორიენტირებული მისი უფლებამოსილებები ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში: მათ შორის, ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული კანონების მიღება, მათი ცვლილებები და კონტროლი მათ შესრულებაზე, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების სახელმწიფო პროგრამების დამტკიცება და განხორციელება. შემთხვევითი არ არის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში კანონით დადგენილი სახელმწიფო ვალდებულებების შესრულების უზრუნველყოფა ყოველდღიურ საქმიანობასთან არის დაკავშირებული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის პერსპექტივის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია მატერიალურ გარანტიებზე მიმართული სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებამოსილებები. ერთი მხრივ, ეს არის მინიმალური სახელმწიფო სოციალური სტანდარტების დადგენა და უზრუნველყოფა, მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების უზრუნველყოფა და ამ მიზნით სახელმწიფო ბიუჯეტში შესაბამისი ასიგნებების გამოყოფა. მეორე მხრივ, ეს არის ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო პრობლემების მოგვარება. აქ გათვალისწინებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა; სახელმწიფო და თვითმმართველი ერთეულის

ბიუჯეტების ურთიერთობის რეგულირება; გამოთანაბრებითი ტრანსფერის განსაზღვრა და უზრუნველყოფა; თვითმმართველი ერთეულებისათვის იმ დამატებითი ხარჯების კომპენსაცია, რომლებიც გაწეული იქნა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა გადაწყვეტილებების განხორციელების მიზნით.

უფლებამოსილებების მესამე ჯგუფი მოიცავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული უზრუნველყოფის მარეგულირებელ ბერკეტებს, როგორებიცაა:

– თვითმმართველი ერთეულისა და დასახლებების შექმნისა და გაუქმების, ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლის, სახელის მინიჭებისა და შეცვლის წესების დადგენა და თვითმმართველი ერთეულების რეგისტრაცია;

– სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის უზრუნველყოფა და დაცვა;

– ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაზე საქართველოს მოქალაქეთა კანონით დადგენილი მოქალაქეთა უფლებების რეგულირება და დაცვა;

– ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნების წესის განსაზღვრა და მოქალაქეთა საარჩევნო უფლებების დაცვით მათი ჩატარების უზრუნველყოფა;

– მაღალმთიან რეგიონებსა და კანონით განსაზღვრულ საქართველოს სხვა ტერიტორიებზე ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების თავისებურებების საკანონმდებლო უზრუნველყოფა.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის ძირითადი ფასეულობა ის არის, რომ იგი გარკვეულწილად ავსებს საქართველოს კონსტიტუციის მნიშვნელოვან ხარვეზს. ორგანული კანონი ევროპული ქარტიის „სავალდებულო ბირთვის" მოთხოვნათა შესაბამისად, სახელმწიფო ხელისუფლებასთან მიმართებაში აყალიბებს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემური ორგანიზაციის პრინციპებს. პრინციპთა მოცემული პაკეტი თავისი სამართლებრივი ბუნებით ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების განხორციელების რეალურ საგარანტიო სივრცეს ამკვიდრებენ.

მოცემული პრინციპების მრავალფეროვნება გარკვეულწილად ეხმიანება ევროპული ქარტიის იდეალებს. სახელმწიფო საქმეთა წარმართვაში მონაწილეობის უფლების მხარდამჭერ არგუმენტად „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული

ქარტია პრეამბულაში აღნიშნავს, რომ სწორედ ადგილობრივ დონეზე შეიძლება ყველაზე ეფექტურად ამ უფლების პირდაპირი რეალიზაცია და იქვე მითითებულია, რომ „ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების არსებობას, რომლებსაც გააჩნიათ რეალური პასუხისმგებლობა, შეუძლია უზრუნველყოს ეფექტური და ამასთან, მოქალაქესთან დაახლოებული მმართველობა".

2-4. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიისა და ორგანული კანონის თანაფარდობის საკითხისათვის

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპულ ქარტიასთან მიერთების მსურველებმა თავად ქარტიის მიერ ჩამოყალიბებული მოთხოვნები უნდა დააკმაყოფილონ. როგორც პირველ თავში აღინიშნა, ქარტიას მიერთებულ სახელმწიფოს მოეთხოვება ქარტიის პირველი ნაწილის 30 პუნქტიდან არანაკლებ 20 პუნქტის გაზიარება, იმ პირობით, რომ სავალდებულო ბირთვის 14 კონკრეტული პუნქტიდან 10 პუნქტი მაინც იყოს გათვალისწინებული. სავალდებულო ბირთვიდან არჩეული ნორმები ოცამდე, საკუთარი ინიციატივით ამ ბირთვის გარეთ დარჩენილი ნორმებით უნდა შეივსოს. საქართველოს არჩევანმა ორივე ორგანზომილებაში შემდეგი სახე მიიღო.

სავალდებულო ბირთვი	რატიფიცირებულია
მუხლი 2	სრულად
მე-3 მუხლის I და II პუნქტები	სრულად
მე-4 მუხლის I; II და IV პუნქტები	II და IV პუნქტები
მუხლი 5	არ არის რატიფიცირებული
მე-7 მუხლის I პუნქტი	სრულად
მე-8 მუხლის II პუნქტი	არ არის რატიფიცირებული
მე-9 მუხლის I; II და III პუნქტები	სრულად
მე-10 მუხლის I პუნქტი	სრულად
მუხლი 11	სრულად
საინიციატივო ბირთვი	**რატიფიცირებულია**
მე-4 მუხლის III; V და VI პუნქტები	სრულად
მე-6 მუხლის I და II პუნქტები	I პუნქტი
მე-7 მუხლის II და III პუნქტები	სრულად
მე-8 მუხლის I და III პუნქტები	არ არის რატიფიცირებული
მე-9 მუხლის IV; V; VI; VII და VIII პუნქტები	IV; V; VII და VIII პუნქტები
მე-10 მუხლის II და III პუნქტები	არ არის რატიფიცირებული

შედეგად, საქართველოს პარლამენტმა სავალდებულო ბირთვის 14 პუნქტიდან 11-ის, ხოლო საინიციატივოდ შესარჩევი ბირთვიდან 10 პუნქტის რატიფიცირება მოახდინა, ანუ ევროპული ქარტიის 30 პუნქტიდან, 20 პუნქტის ნაცვლად, 21 პუნქტი იქნა გათვალისწინებული შესაბამისი ორგანული კანონის შემუშავებისას. მთლიანობაში, ქარტიის 10 მუხლიდან 6 სრულად, 2 მაქსიმალურად იქნა გათვალისწინებული. მოცემული სტატისტიკისა და ქვემორე მსჯელობისას გამოთქმული კონკრეტული შენიშვნების შედარებითი ანალიზი იმის მაჩვენებელია, რომ ქარტიის მთელი რიგი მოთხოვნები ფორმალურად გავითვალისწინეთ ან სულაც არ დავაკმაყოფილეთ.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპულ ქარტიაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის დემოკრატიზაციის იდეა რეკომენდაციების სახით არის მოაზრებული. არჩევანი შესაბამისი ქვეყნის სახელმწიფო ხელისუფლებაზეა დამოკიდებული, თუნდაც ეს „სავალდებულო ბირთვის" ნორმებს შეეხებოდეს. ამიტომ ახლავს ცალკეულ ნორმებს „შელავათიანი" დათქმები: „ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით", „სადაც კანონით ეს ნებადართულია", „რამდენადაც ეს პრაქტიკულად შესაძლებელია", „კანონით განსაზღვრული შემთხვევების გარდა".

ევროპულ ქარტიაზე მიერთებულმა ქვეყანამ, მიღებულ კანონში რატიფიცირებულ პუნქტებში დადგენილი ქარტიის იდეები მაქსიმალურად უნდა გაითვალისწინოს. ჩვენ შემთხვევაში, ორგანული კანონი თავად ადგენდა „ადგილობრივ პირობებს" და კონსტიტუციითაც „ნებადართული" იქნა თავისუფალი მოდელირება. გამოდის, რომ „პრაქტიკულად" ყველაფერი შესაძლებელი გახდა. ჩვენ ევროპული ქარტიის რეკომენდებულ რაოდენობაზე მეტი პუნქტები ვაღიარეთ, ვიხელმძღვანელეთ და თითქოს პრობლემებიც არ უნდა შეგვექმნოდა. მაგრამ არსებითი ის არის თუ როგორ იქნა გათვალისწინებული ქარტიის მიერ რეკომენდებული და პარლამენტის მიერ რატიფიცირებული პუნქტების არსი. ერთი რამ შეიძლება უყოყმანოდ ითქვას, საქართველოს ორგანული კანონისა და ევროპული ქარტიის დასახელება ზუსტ შესატყვისობაშია, მაგრამ რაც მის ამოქმედებას მოჰყვა, მთელ რიგ შემთხვევებში აბსოლუტურად შეუთავსებელია ევროპული ქარტიის პრინციპულ მოთხოვნებთან.

პირველ რიგში, სავალდებულო ბირთვის იმ პუნქტის თაობაზე, რომელიც კანონმდებლის ყურადღების მიღმა დარჩა. რატიფიკაციას არ დაექვემდებარა ქარტიის სამპუნქტიანი მერვე მუხლის – „ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა საქმიანობაზე" ერთი პუნქტი, რომელიც ჩართული იყო სავალდებულო ბირთვში. ეს ზემოთ გამოთქმული შენიშვნის კიდევ ერთი დასტურია, რომ 2004 წლის ოქტომბრისთვის, ანუ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიის რატიფიცირების მომენტისათვის, ქართველ კანონმდებლებს, ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის გათანამედროვეობის პროცესში გააზრებულიც არ ჰქონდათ, ცენტრისა და ადგილობრივი ორგანოების ურთიერთობაში ადმინისტრაციული ზედამხედველობის რეგლამენტაციის საჭიროება. მოგვიანებით, 2005 წლის 16 დეკემბერს მიღებულ საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" გაჩნდა ასეთი ნორმა: „სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას თვითმმართველ ერთეულსა და შესაბამის სამსახურებს ზედამხედველობას უწევს კანონით ან შესაბამისი ხელშეკრულებით უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანო (მუხლი 17-2).

მოცემული ნორმას იმთავითვე არაფერი საერთო არ ჰქონდა ევროპული ქარტიის მოთხოვნასთან, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანიზაციასთან დაკავშირებით. ზედამხედველობის ინსტიტუტი ორგანულ კანონში ბლანკეტური ნორმის სახით შემოვიდა. კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობის კონტროლის ფორმებს შორის სახელმწიფო ზედამხედველობას გამოყოფს (მუხლი 55) და მისი განხორციელების ზომებისა და წესის განსაზღვრას „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" საქართველოს კანონს აკისრებს (მუხლი 56), უნდა ითქვას, აბსოლუტურად უპასუხისმგებლოდ. ორგანული კანონის გარდამავალ დებულებებში მისი მიღების თარიღი არც ყოფილა მითითებული, ამიტომ სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ კანონმა წლინახევრით დაიგვიანა, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა 10 თვის განმავლობაში „ზედამხედველობის" გარეშე დარჩა.

ქართული მუნიციპალიზმის მოქმედი საკანონმდებლო ბაზის ევროპული ქარტიის სამართლებრივი მიზნებისადმი თანაფარდობის ფაქტორი სერიოზულ პრობლემად იკვეთება. ასეთ ნეგატიურ ნიმუშად სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ მიღებული კა-

ნონი გვესახება. ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის სტანდარტი მნიშვნელოვანწილად სახელმწიფო ზედამხედველობის ფორმატზეა დამოკიდებული. ადგილობრივ თვითმმართველობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემა ის ზედნაშენია, რომლის ადგილი სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებში და მათი კომპეტენციური არეალი განაპირობებს მუნიციპალიტეტების ჭეშმარიტ დამოუკიდებლობას. სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ კანონის ძალით, მის მიერვე „განსაზღვრული ფორმითაა და პირობებით, როგორც წესი, ახორციელებენ სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორები" (მუხლი 3-1).

ზემორე ნორმაში ჩართული აქცენტი – „როგორც წესი", ამავე მუხლით დადგენილ ერთ გამონაკლისს გულისხმობს, როცა „განსაკუთრებულ შემთხვევაში ზედამხედველობის განხორციელება, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, შეიძლება დაეკისროს სხვა ორგანოს ან თანამდებობის პირს" (მუხლი 3-2), რაც სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის განსაკუთრებულ როლზე მიანიშნებს.

ასეთი საზედამხედველო ინსტიტუტი უნიკალურია კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში: სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი არის საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელი. მისი უფლებამოსილებების კომპლექსი მას წარმოაჩენს ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლად, რომლის რწმუნებანი სცილდება ზედამხედველობით ფუნქციებს და აქტიურად ვრცელდება თვითმმართველობითი ორგანოების ძირითად საქმიანობაზე.

ამ მიმართულებით ქართული ნოვაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ფრონტალური საზედამხედველო სისტემის შექმნაზეა მიმართული. 2008 წლის 30 დეკემბერს, საახალწლო შესწორებით, ზემოაღნიშნულ ნორმაში (მუხლი 17-2) ცენტრალიზებული საზედამხედველო სისტემა დამკვიდრდა. ამიერიდან, „სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას თვითმმართველ ერთეულსა და შესაბამის სამსახურებს ზედამხედველობას უწევს უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში სახელმწიფო რწმუნებულთან (გუბერნატორთან) კოორდინაციით."

ევროპულ ქარტიაში ქართული კანონმდებლობის მიერ უყუ-

რადლებოდ დატოვებულ მერვე მუხლში არის ასეთი ნორმა: „ხელისუფლებია ადგილობრივ ორგანოებზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობა განხორციელდება ისეთი გზით, რომ მაკონტროლებელი ხელისუფლების ორგანოს ჩარევა პროპორციაში იყოს იმ ინტერესების მნიშვნელობასთან, რომელთა დაცვაც არის განსაზღვრული" (პუნქტი 3). მთლიანად ქარტიის მერ „ეჭ" მუხლი თუ არა, საეალდებულო ბირთვში აღნიშნული მისი პუნქტი რომ გაგვეთვალისწინებინა, შესაბამისი მოვალეობა გვაიძულებდა სახელმწიფო ზედამხედველობის ინსტიტუტის შემოღებასთან დაკავშირებით „პროპორციის" იდეა ყოფილიყო დაცული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სასარგებლოდ. დღეს მოქმედი სისტემის პირობებში ამის საჭიროება თვალნათლივია, მით უფრო, როცა სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორები, ცენტრალური ხელისუფლების სამსახურად, სრული დატვირთვით ამოქმედდებიან.

თვითმმართველობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის თაობაზე აღნიშნული მოსაზრების საფუძვლიანობა მეექვსე თავში, ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემის განხილვისას დეტალურად იქნება არგუმენტირებული. ამ და რიგ სხვა შემთხვევებშიც დავრწმუნდებით, რომ ერთია ევროპული ქარტიის მოცემულობა და მათი ფორმალური გათვალისწინება, მეორე – ქართული ნოვაციებით მათი გაჯერება, რომლებმაც ძირითადი, სამართლებრივად პოზიტიური იდეების დეფორმაცია გამოიწვია. პირველ რიგში, ხაზგასმით ის უნდა აღვნიშნოთ, რომ საქართველოს ორგანული კანონით დამკვიდრებულმა თვითმმართველობითმა სქემამ სუბსიდიარობის მეთოდის პუნქტით მომართული თვითმმართველობის დემოკრატიულობის აქცენტი დააკნინა.

ქართული მუნიციპალიზმის კიდევ ერთი სერიოზული პრობლემა იმით არის გამოწვეული, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონი ნამდვილად არ ეთანხმება ევროპული ქარტიის მოთხოვნას სუბსიდიარობის პრინციპის დაცულობის თაობაზე. სწორედ სუბსიდიარობის პრინციპშია ამოქმედებული მუნიციპალიზმის დემოკრატიულობის ტესტი. იგი გულისხმობს თვითმმართველი ხელისუფლების, რაც შეიძლება დაბალი დონისთვის გადაცემას, ხალხთან დაახლოებას. ჩვენ ორდონიანი თვითმმართველობა, თუ არ გავითვალისწინებთ თვითმმართველი ერთეულების გამოყოფილ ოთხ სათემო ტერიტორიას, ფაქტობრივად, ერთდონიან სისტემაზე გადავიყვანეთ და მოხდა

თვითმმართველი ერთეულების ზედა დონეზე გამსხვილება.

აღნიშნული ცვლილების არგუმენტად დასახელდა ის ფაქტორი, რომ პირველი დონის თვითმმართველობითი ერთეულები არ ფლობდნენ დამოუკიდებელი არსებობისთვის საჭირო მატერიალურ რესურსებს, ანუ არ იყვნენ „თვითკმარნი". ასეთ მოტივაციას უთუოდ ჰქონდა ობიექტური საფუძველი. მაგრამ ცუდია, რომ მოცემული გადაწყვეტილების შედეგად შემუშავებულმა ვარიანტმა მუნიციპალიზმის უმთავრესი კონცეპტუალური კრიტერიუმების დეფორმაცია გამოიწვია.

ბევრ შემთხვევაში, ე.წ. სტრუქტურული რეფორმის სახით შემოთავაზებული სქემის დანერგვის შედეგად, მოსახლეობის დიდი ნაწილი თვითმმართველობას ჩამოშორდა. კანონპროექტის ავტორებს, რეალურ მასშტაბებში თვითმმართველობის მოცემული მოდელის საქვეყნო რუქა რომ გამოეხაზათ, მისი უმთავრესი ხარვეზი ამოქმედებამდეც ნათელი გახდებოდა. მხედველობაში გვაქვს იმ სოფლების ტერიტორიულ-კომუნიკაციური პრობლემები, რომლებიც არა მხოლოდ ზამთრობით, უგზოობისა და გართულებული კავშირის გამო „თვითმმართველობიდან" მოწყვეტილნი „ბუნებით მართვას ექვემდებარებიან". ადგილობრივი თვითმმართველობის კონფიგურაციის მკვეთრმა შეცვლამ, თვითმმართველობის სქემატურმა გამარტივებამ, ქართულ მუნიციპალიზმს პრინციპული ღირსება შეუზღუდა. ტერიტორიული ერთეულის საზღვრების ზრდამ და მოსახლეობის ცენტრიდან დაშორებამ მათი დიდი ნაწილი თვითმმართველობის რაციონალიზმის მიღმა დატოვა. სხვათა შორის, ბალტიისპირეთის რესპუბლიკებისთვის მსგავსი პრობლემები უცხოა, მაგრამ ერთდონიანმა თვითმმართველობამ, რომ არ გაუმართლათ, კვლავაც ორდონიან სისტემას დაუბრუნდნენ.

სუბსიდიარობის პრინციპი დეცენტრალიზაციის ზოგადი პრინციპის რეალიზაციას ისახავს მიზნად და ქვედა დონის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სათანადო კომპეტენციით აღჭურვასაც ითვალისწინებს. ევროპული ქარტიის ასეთი გზავნილი ხელისუფლების ცენტრალური და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ურთიერთმიმართების ისეთ ფორმატში გადაყვანას ითხოვს, რომ ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით მოხდეს მათ შორის კომპეტენციათა გამიჯვნა. სწორედ ამ დროს იძენს არსებით დატვირთვას მუნიციპალურ ორგანოთა არსენალში ექსკლუზიურ და დელეგირებულ უფლებამოსილებათა ბალანსი.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიის დემოკრატიულობის მაღალი სტანდარტი სუბსიდიარობის პრინციპით არის დაზღვეული. მისი ნორმატიული ტესტი – „როგორც წესი, სახელმწიფო უფლებამოსილებების განხორციელება ხდება ხელისუფლების ორგანოს მიერ, რომელიც ყველაზე ახლოს არის მოქალაქეებთან" (მუხლი 4-3), იმ ფილოსოფიის მატარებელია, რომ პოლიტიკური ჩარევა ტერიტორიული კოლექტივის საქმიანობაში, მხოლოდ მკაცრად შეზღუდულ შემთხვევებში ხდება. ეს კი ის შემთხვევებია, როცა საზოგადოება თავად ვერ უზრუნველყოფს ადგილობრივი მართვის ამოცანების რეალიზაციას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიით დაპროგრამებული დონე, საზოგადოების საქმეთა მართვის ფუნქციის აქტუალიზაციის მიზნით, მისი ორგანოების დამოუკიდებლობის განმტკიცებასა და დაცვას ითხოვს. სუბსიდიარობის იდეის ქართული ვარიაცია, არა თუ დამოუკიდებელი მმართველობის გააქტიურებაზეა მოწოდებული, პირიქით, სერიოზულ პრობლემებს უქმნის ტერიტორიულ ერთეულში საზოგადოებრივი თვითმმართველობის ტრანსფორმაციას.

სუბსიდიარობის პრინციპის აღიარება ხელისუფლების დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტუალიზაციის რეალური საწინდარია. საქართველოს კანონმდებლობა 2005 წლამდე, ანუ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის მიღებამდე არ აღიარებდა სუბსიდიარობის პრინციპს. მოცემულმა კანონმა არა მხოლოდ აღიარა სუბსიდიარობის პრინციპი, არამედ მისი თავისებური მოდიფიცირებაც მოახდინა. 2006 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ, რასაც მოჰყვა მისი ამოქმედება, საერთოდ გაუქმდა თვითმმართველობის ქვედა დონე (სოფელი, თემი, ქალაქი) და ერთადერთ თვითმმართველ ტერიტორიულ ერთეულად მუნიციპალიტეტი გამოცხადდა. შედეგად წინა პირობებში არსებული 1004 თვითმმართველი ერთეული 69 მუნიციპალიტეტის სახით გაერთიანდა და თვითმმართველობა გახდა ერთდონიანი. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ თითოეულ მუნიციპალიტეტში საშუალოდ 15-მდე ადრინდელი თვითმმართველობითი ერთეული გაერთიანდა. შედეგად კი ის მივიღეთ, რომ ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში მათი რიცხვი 10-დან 30-მდე მერყეობს.

კიდევ უფრო დამაფიქრებელია მუნიციპალიტეტებში გაერთიანებული მოსახლეობის ოდენობის სტატისტიკა. თუ ადრე არსე-

ბული პირველი დონის თვითმმართველობებში საშუალოდ 4354 მცხოვრები იყო, დღევანდელი მუნიციპალიტეტის – რაიონის მოსახლეობის საშუალო მაჩვენებელი თბილისის ჩათვლით 66235 ადამიანს შეადგენს, ხოლო თბილისის გამოკლებით – 48380-ს.[1]

მუნიციპალიტეტის გამსხვილებაზე მიმართულმა რეფორმამ დისკომფორტი შეუქმნა მის ძირითად სუბიექტს. თვითმმართველი ტერიტორიული კოლექტივის წევრი დაშორდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, ხოლო ქართული მუნიციპალიზმი ევროპული ქარტიის მიერ თვითმმართველობისთვის განსაზღვრული პრინციპული მოთხოვნების მანდატს. შედეგად, რამდენიმე ნეგატიური ტენდენცია გამოიკვეთა:

– ტერიტორიული კოლექტივის საქმიანობის მომხმარებელი პირი მნიშვნელოვნად დაშორდა თვითმმართველობით ორგანოებს და მათი მომსახურება ხელმიუწვდომელი გახდა მათთვის;

– ადგილობრივი თვითმმართველობის გეოგრაფიულმა რუქამ ცენტრალური ხელისუფლებას მხედველობის არიდან მოსწყვიტა პირველადი დონის თვითმმართველობითი ერთეულები და ქართული მუნიციპალიზმისთვის განსაზღვრულმა სამართლებრივმა ბუნებამ განაპირობა სახელმწიფო მართვის მობილურობა და ცენტრალური ხელისუფლების შესაბამისი გავლენა თვითმმართველობაზე;

– საკრებულოების საარჩევნო სამართალმა და გამგეობისა თუ მერიის ფორმირების თავისებურებებმა ტრადიციულად დაამკვიდრა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში პოლიტიზაციის პრიმატი პროფესიონალიზმის საზიანოდ და ქვეყანაში ერთპარტიული პოლიტიკური სისტემის სასარგებლოდ იმუშავა.

ყველა ზემოაღნიშნული ტენდენცია, რომელთა ბუნება, გარკვეულად, შემდეგ თავებში იქნება გახსნილი, ხელისუფლების ცენტრალიზაციაზე მიმართული ფაქტორებია, რომლის შედეგად თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებზეც იზრდება ცენტრის გავლენა. დღეს საქართველოში მოქმედი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემური ორგანიზაციის სახით მივიღეთ არა ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის შედეგად მომძლავრებული, არამედ ცენტრალიზაციის ჯავშანქვეშ, იმპერატიული დეკონცენტრაციის მეთოდით დასუსტებული თვითმმართველობა.

ასე რომ, როცა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის ევროპულ ქარტიასთან შესაბამისობაზე ვმსჯელობთ, უნდა აღვნიშნოთ, რომ თვითმმართველობის ასეთი მკვეთრი შემცირება, ანუ ცენტრალიზაციის ეს მნიშვნელოვნად მზარდი ფაქტორი, არ შეიძლება თვითმმართველობის ოპტიმიზაციის სასარგებლოდ მუშაობდეს. პირველი წლების შედეგების შეფასება კი ისეთია, რომ არც მუშაობს.

კიდევ ერთი საკითხი, რომელიც „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის ევროპულ ქარტიასთან თანაფარდობის პრობლემას უკავშირდება. საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივ საფუძვლებს ქმნის საქართველოს კონსტიტუცია და „ადგილობრივი თვითმმათრთველობის შესახებ" ევროპული ქარტია. მაგრამ, იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს კონსტიტუცია არ შეიცავს თვითმმართველი ერთეულების ინსტიტუციონალური მოწყობისა და საქმიანობის კონცეფციის განმსაზღვრელ-მარეგულირებელ ნორმათა პაკეტს, ქართული კანონმდებლობის აქტუალურობა და პოზიტივიზმი, ობიექტურად მხოლოდ ევროპული ქარტიის მოთხოვნებთან თანაფარდობის თვალსაზრისით შეიძლება შეფასდეს. რამდენადაც ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს მუნიციპალური სამართლის წყაროთა იერარქიაში კონსტიტუციის შემდეგ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპულ ქარტიას ასახელებს, ეს კონსტიტუციური სამართლის მოცემული წყაროს განსაკუთრებულ მნიშვნელობაზე მინიშნება არ არის მხოლოდ.

საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ" სამართლებრივი აქტების იერარქიულ კლასიფიკატორში, აქტებს შორის წარმოქმნილი წინააღმდეგობის შემთხვევაში უპირატესობას ზემდგომ აქტს აკუთვნებს (მუხლები 25 და 26). ასე რომ, ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" მის მიერვე წარმოდგენილი იერარქიული სქემით, მათ შორის წარმოქმნილი წინააღმდეგობების არსებობის შემთხვევაში, თავად აკუთვნებს უპირატესობას ევროპულ ქარტიას. ესეც არ იყოს, „ნორმატიული

[1] ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო", საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ნლიური ანგარიში, თბილისი, 2007, გვ. 7 (შედარებისათვის ევროპის ქვეყნების აბსოლუტურ უმრავლესობაში (ევროსაბჭოს 46 ქვეყნიდან 40-ში), ასევე რიგი ქვეყნების (აშშ, იაპონია და ა.შ.) მუნიციპალიტეტში საშუალოდ 7-დან 18 ათასამდე მცხოვრებია.

აქტების შესახებ" კანონის თანახმად დადგენილ იერარქიაში (მუხლი 19), ევროპული ქარტია, როგორც პარლამენტის მიერ რატიფიცირებული საერთაშორისო ხელშეკრულება, კონსტიტუციისა და კონსტიტუციური კანონების შემდეგ მესამე ადგილზეა – ორგანული კანონის წინ.

სადღეისოდ, ქართულ კონსტიტუციონალიზმში ისეთი რეალობა შეიქმნა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც სახელმწიფო მმართველობის უმნიშვნელოვანესი სფერო, კონსტიტუციაში თვითმმართველობის პრინციპების, საჯარო ხელისუფლების ორგანოებთან ურთიერთმიმართებისა და კომპეტენციური თავისებურებების დაუდგენლობის გამო, კონსტიტუციურად დაუცველი აღმოჩნდა. არსებულ ვითარებაში, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" მოქმედი კანონის კონსტიტუციურობაზე მსჯელობის ნაცვლად, აქტუალური ხდება ევროპული ქარტიის მოთხოვნებთან მათი შესაბამისობის შეფასება. მით უფრო, რომ ევროპულმა ქარტიამ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", ამ უმნიშვნელოვანესი სფეროსადმი კანონმდებელთა ზედაპირული დამოკიდებულების გამო, თავისი ძირითადი პრინციპებისა და „სავალდებულო ბირთვის" კომპლექსური გააზრებულობა ქართულ კანონმდებლობაში ვერ დაიცვა.

უპირველესი ამოცანა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუძემდებლური პრინციპებისა და თვითმმართველობითი პრეროგატივების კონსტიტუციურ აღიარებას უკავშირდება. ასე რომ იყოს, საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის მოქმედ კანონმდებლობაში, ქარტიასთან შეუსაბამო ისეთი ნორმებია ამოქმედებული, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, მათი კონსტიტუციურობის დადგენის მიზნით, აბსტრაქტული კონტროლის საწარმოებლად საქმეთა რაოდენობა მნიშვნელოვნად გაეზრდებოდა.

თავი მესამე
ქართული მუნიციპალიზმის სამართლებრივი საფუძვლები

1995 წელს მიღებული საქართველოს კონსტიტუციის ერთ-ერთი ყველაზე განუსაზღვრელი და ამიტომ სახელმწიფო მმართველობის სფეროში კონსტიტუციურად დაურეგულირებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის პერსპექტივა აღმოჩნდა. 1997 წელს მიღებულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ", ვერც სისტემის ფორმირება შეძლო და არც ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიის მოცემულობებს აკმაყოფილებდა.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო 2002 წელს მიუერთდა ევროპულ ქარტიას, პარლამენტში მისი რატიფიცირება 2004 წლის 26 ოქტომბერს მოხდა. ამიტომ 2004 წლის თებერვალში განხორციელებულ კონსტიტუციურ რეფორმას ბევრი არაფერი შეუცვლია. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო მარეგულირებელი სისტემის სრულყოფის პროცესი მოგვიანებით დაიწყო. 2005 წლის 16 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ".

მას შემდეგ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონმდებლობის, ანუ საქართველოს მუნიციპალური სამართლის კონცეპტუალური ორიენტირის ფუნქცია ევროპულმა ქარტიამ იტვირთა. ფაქტია, რომ ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის რეგულაციის საკითხებს კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლების პერსპექტივაში განიხილავს. ამიტომ შემთხვევითი არ არის, რომ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივი საფუძვლების რიგში კონსტიტუციასთან ერთად ევროპულ ქარტიას ასახელებს.

ამდენად, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივ საფუძვლებს ქმნის საქართველოს კონსტიტუცია, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტია, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონი და კანონები „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ", „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს

– საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ".

ქართული მუნიციპალიზმის ფუძემდებლური ორი აქტის – „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიისა და საქართველოს ორგანული კანონის მიერ შემოთავაზებული პრინციპული კონფიგურაცია წინა თავებში განვიხილეთ. ზემოაღნიშნულის გარდა, ადგილობრივი თვითმმართველობის წყაროები სპეციალურ კანონთა მთელ პაკეტს მოიცავს, რომელთა განხილვა მათი დანიშნულებიდან გამომდინარე, შესაბამის თემატურ კონტექსტში მოხდება.

საქართველოს ორგანულმა კანონმა, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივი საფუძვლების კატეგორია მიაკუთვნა კიდევ სამ მნიშვნელოვან საკანონმდებლო აქტს:

– ქალაქ თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების წესსა და მისი ორგანოების უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს ორგანული კანონი და „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ" საქართველოს კანონი;

– საქართველოს კანონმდებლობით მაღალმთიან რეგიონებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამატებითი უფლებამოსილებებისა და თავისებურებების განმსაზღვრელი აქტი;

– აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით, ორგანული კანონით დადგენილი პირობების გათვალისწინებით, ავტონომიურ რესპუბლიკაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებების განმსაზღვრელი აქტი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო რეფორმით შესაბამისი ორგანული კანონის მიღების შემდეგ, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემური ორგანიზაციის მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტების პაკეტმა სერიოზული ცვლილება-დამატებები განიცადა. 2006 წლის 16 დეკემბერს მიღებული იქნა კანონი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ", ხოლო 2007 წლის 8 ივნისს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ". ამავე პერიოდში მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილებები იქნა შეტანილი „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ" კანონში და „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში" ადგილობრივი თვითმმართველობის 2006 წელს განხორციელებულ არჩევნებთან დაკავშირებით.

მუნიციპალიტეტების მიერ ერთიანი სამართლებრივი სისტემის შექმნას ემსახურება ისეთი ნორმატიული საკანონმდებლო აქტები, როგორებიცაა, საქართველოს კანონები საჯარო სამსახურის შესახებ, პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ, ნორმატიული აქტების შესახებ, აგრეთვე საქართველოს საარჩევნო და საგადასახადო კოდექსები. მთლიანობაში, მოცემულ პაკეტშია ის საფუძვლები რომელიც თვითმმართველობითი სისტემის კონსტრუქციულ ელემენტების სისტემატიზაციას ახდენს.

აქვე ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ კანონთა ამ მრავალფეროვანი პაკეტის წყაროებთან მიმართებაში, საკანონმდებლო პროცესის სხვადასხვა თავისებურებების გათვალისწინებით, ძნელია მათ შორის სრულ სისტემურ მოწესრიგებულობაზე მსჯელობა. მოცემული შეხედულების საფუძველი მათი განხილვის პროცესშიც გამოჩნდება. ასეთი ფაქტების სიმრავლე „ნორმატიული აქტების შესახებ" საქართველოს კანონის მოთხოვნილების გაუთვალისწინებლობის შედეგია. ამ მიზეზის გამო, პირველ რიგში, თვალშისაცემია ძველი და ახალი კანონების დებულებების შეუსაბამობა და რიგი ნორმების შეუთანხმებლობა.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციისაგან გასავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპების სრულ პრეზენტაციას ახდენს საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", ხოლო მის მეცნიერულ-იდეოლოგიურ საფუძვლებს შეიცავს შესაბამისი ევროპული ქარტია. ისიც ფაქტია, რომ მათ საფუძველზე ფორმირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ქმედუნარიანობა, მნიშვნელოვანწილად, სწორედ ამ ორ უმთავრეს აქტს შორის, პრინციპული საფუძვლების შეთანხმებულობის ხარისხზეა დამოკიდებული.

3-1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის საგარანტიო პირობები

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონი განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის სტატუსს, რომლის თანახმად, თვითმმართველი ერთეული არის დამოუკიდებელი იურიდიული პირი, რომელსაც ჰყავს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, აქვს ამ კანონით დადგენილი უფლებამოსილებანი, საკუთა

რი ქონება და ბიუჯეტი. ტერიტორიული საფუძვლის ნიშნით თვითმმართველი ერთეული შეიძლება იყოს თვითმმართველი ქალაქი, ანუ ქალაქის ტიპის დასახლება და მუნიციპალიტეტი – დასახლებათა ერთობლიობა. ორგანული კანონის ძალით თვითმმართველი ერთეულის სტატუსს საქართველოს მთავრობის წარდგინების საფუძველზე შესაბამისი დადგენილებით ამტკიცებს საქართველოს პარლამენტი.

თვითმმართველი ერთეულის დამოუკიდებლობის ნიშნად, ორგანული კანონი ადგენს, რომ მას ახელმწიფო სიმბოლოთა გამოყენების წესის დაცვით, შეიძლება ჰქონდეს საკუთარი ატრიბუტები, როგორებიცაა გერბი, დროშა და სხვა სიმბოლოები. მოცემულ ატრიბუტებს, საქართველოს პარლამენტთან არსებული ჰერალდიკის სახელმწიფო საბჭოს თანხმობით ადგენს თვითმმართველი ერთეულის საკრებულო. აღნიშნული სიმბოლოები ექვემდებარება კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით სახელმწიფოს რეგისტრაციას (მუხლი 8).

ორგანული კანონი იმეორებს „საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის დანაწესს და ადგენს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სამუშაო და საქმისწარმოების ენაა საქართველოს სახელმწიფო ენა.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონი ერთობ უცნაური გრაფიკით შევიდა ძალაში: 2005 წლის 16 დეკემბერს მიღებული კანონის გარკვეული მუხლები გამოქვეყნებისთანავე, ხოლო მთლიანად კანონი კი 2006 წლის 5 ოქტომბერს ჩატარებული ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნების შედეგების ოფიციალური გამოცხადების დღიდან ამოქმედდა.

ასეთი გრაფიკი იმით იყო გამოწვეული, რომ კანონის „გარდამავალი დებულებები" კანონის სრულად ამოქმედებამდე არეგულირებდა თვითმმართველი ერთეულის სტატუსის მინიჭების დროებით წესს და დროებით უფლებამოსილებებს, დასახლებათა და თვითმმართველ ერთეულთა ადმინისტრაციული საზღვრების დადგენის დროებით წესს და განსაზღვრავდა ადგილობრივი მმართველობის ორგანოს და თვითმმართველი ერთეულის ლიკვიდაციის საკითხს.

აქვე გადაწყდა ახლად შექმნილი თვითმმართველი ერთეულების სამართალმემკვიდრეობის საკითხი. 2006 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით მუნიციპალიტეტად გამოცხადდა შესაბამის რაი-

ონში შემავალი თვითმმართველი ერთეულები, ხოლო თვითმმართველ ქალაქად – რაიონის შემადგენლობაში არშემავალი ქალაქები (მუხლი 65). თვითმმართველი ერთეულის გამსხვილების შემდეგ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული სტრუქტურა განსაზღვრულია კანონით და აღნიშნული თარიღის მდგომარეობით არსებულ საკრებულოებს ემთხვევა. ამავე თარიღის მდგომარეობით თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი მიეკუთვნათ ქალაქებს, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში; საქართველოს რაიონებს; არაკონტროლირებად ტერიტორიაზე არსებულ ერედვის, ქურთის, თიღვის და აჟარის თემებს.

ორგანულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" თვითმმართველი ერთეულების რეგისტრაციის საკითხი მოანესრიგა, განსაზღვრა სარეგისტრაციო მონაცემების ნუსხა. თვითმმართველი ერთეულების რეგისტრაცია საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს დაეკისრა.

ორგანულმა კანონმა ამოქმედებისთანავე თვითმმართველი ერთეულის შექმნისა და გაუქმების საფუძვლები დაადგინა (მუხლი 11). ორივე შემთხვევაში ერთგვაროვანი მარტივი ფორმულით: ორი ან მეტი ურთიერთმოსაზღვრე თვითმმართველი ერთეულის გაერთიანება ერთ თვითმმართველ ერთეულად; თვითმმართველი ერთეულის გაყოფა ორ ან მეტ თვითმმართველ ერთეულად. მთავარი მიზანი და შედეგი აქედან მომდინარეობს: შეიძლება გაიზარდოს ან შემცირდეს თვითმმართველი ერთეულების რაოდენობა. გაიზრდება თვითმმართველი ერთეულების რაოდენობა მათი გაყოფით და ამან შეიძლება თვითმმართველობის იდეის სასარგებლოდ იმუშაოს. მაგრამ გაერთიანებით, დღეს არსებული 69 თვითმმართველი ერთეულის პირობებში, კიდევ უფრო შემცირდება მათი რაოდენობა, რასაც მხოლოდ ნეგატიური შედეგი მოჰყვება. ყოველ შემთხვევაში 2006 წლიდან განხორციელებული რეფორმა, სწორედ ამ უკანასკნელით ხასიათდება.

თვითმმართველი ერთეულის შექმნის ან გაუქმების ინიციატორი შეიძლება იყოს მხოლოდ საქართველოს მთავრობა. იგი თვითმმართველ ერთეულთა საკრებულოებთან კონსულტაციების ან მათი წარდგინების, მოსახლეობასთან კონსულტაციების საფუძველზე, ორგანული კანონითვე დადგენილი კრიტერიუმების გათვალისწინებით ამზადებს არგუმენტირებულ წარდგინებას პარლამენტში წარსასართად.

კანონის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის შექმნის თუ

გაუქმების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პარლამენტი მთავრობის წარდგინების საფუძველზე. პარლამენტის დადგენილება თვითმმართველი ერთეულის შექმნის შესახებ ამოქმედდება ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების დანიშვნის დღეს. არჩევნები ჩატარდება მორიგ არჩევნებთან ერთად.

ორგანული კანონი ახდენს თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული საზღვრის შეცვლის რეგლამენტაციას. ესეც მთავრობის ინიცირების აქტივია. საქმე კი თვითმმართველი ერთეულის შექმნისა თუ გაუქმების ტექნოლოგიური სქემით ვითარდება. თვითმმართველი ერთეულების ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლის თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს ასევე საქართველოს პარლამენტი.

კანონმდებელი არ გამორიცხავს, რომ თვითმმართველი ერთეულის შექმნის თუ გაუქმების, მისი ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლის მიზნით მიღებული საქართველოს პარლამენტის დადგენილება მიუღებელი იყოს და დაინტერესებული მხარის მიერ გასაჩივრდეს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ საფუძველზე ადმინისტრაციული საჩივარი წარდგენილ უნდა იქნეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნებიდან ერთი თვის განმავლობაში სასამართლოში, თუ იგი ეწინააღმდეგება კანონს არასრულყოფილი პროცედურის გამო. აღნიშნულ საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიზანშეწონილობის შესახებ, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად (მუხლი 150) შეიძლება შეტანილი იქნეს პარლამენტში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ფუნქციონირების მარეგულირებელი საკანონმდებლო წყაროთა პაკეტში საქართველოს კანონი „პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ“ საგანგებო ფუნქციით შემოვიდა. კანონი ადგენს, რომ პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა არის დროებითი საგანგებო ღონისძიება. მოცემული კანონი, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, საკრებულოს დათხოვნის ან საქმიანობის შეჩერების, მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის, საქართველოს კანონით დადგენილი წესით საკრებულოს აურჩეველობის შემთხვევაში პროცედურულად არეგულირებს აღნიშნულ საკითხებს. მოსახლეობის მოთხოვნათა გათვალისწინებით, ამ დროს, შესაბამის ადმინისტრაციულ ერთეულში უზრუნველყოფილია სახელმწიფო ინტერესების დაცვა და საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების გადაწყვეტა.

პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა საკრებულოს დათხოვნის, საქმიანობის ან მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში ხორციელდება არა უგვიანეს საკრებულოს უფლებამოსილების ვადის გასვლისა. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღების თაობაზე, კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, საქართველოს პრეზიდენტი გამოსცემს შესაბამის ბრძანებულებას.

კანონი „პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ“ ცალკე მუხლების დონეზე ახდენს სამივე შესაძლო შემთხვევის რეგლამენტაციას. იმ შემთხვევებში თუ ნარმომადგენლობითი ორგანოს მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას, საკრებულოს დათხოვნა ან მისი საქმიანობის შეჩერება საქართველოს პრეზიდენტის კონსტიტუციური პრეროგატივაა (მუხლი 73-1 „ი“).საქართველოს პრეზიდენტი საქართველოს პარლამენტის თანხმობით გამოსცემს ბრძანებულებას აღნიშნულთაგან ერთი-ერთი გადაწყვეტილებით და შესაბამის ადმინისტრაციულ ერთეულში პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღების შესახებ.

პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაშიც შემოდის. საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძველი საკრებულოს ქმედუუნარობა ხდება, როდესაც მას არ ძალუძს განახორციელოს საქართველოს კანონმდებლობით მისთვის მინიჭებული უფლება-მოვალეობები. კანონი, ქმედუნარიანობის შეფასებითი კრიტერიუმებით, ავადდეე იძლევა უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის მოტივაციას: საკრებულოს წევრთა რაოდენობის შემცირება ნახევარზე მეტით, საკრებულომ ორ თვეში ვერ აირჩია აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი, საკრებულომ საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან ორ თვეში არ დაამტკიცა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით შედგენილი ადგილობრივი ბიუჯეტი.

საქართველოს პარლამენტის თანხმობით და სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორის, ხოლო ავტონომიურ რესპუბლიკებში – შესაბამისი უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წარდგინებით, პრეზიდენტი გამოსცემს ბრძანებას საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტისა და შესაბამის ადმინის-

ტრაციულ ერთეულში პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღების თაობაზე (მუხლი 5).

პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა შემოდის საკრებულოს აურჩევლობის შემთხვევაშიც. როგორც „პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ" კანონშია მითითებული, „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების – საკრებულოს არჩევნების შესახებ" საქართველოს კანონის შესაბამისად, თუ ხელახალი არჩევნების შედეგად საკრებულოში არჩეულ იქნა კანონით დადგენილ წევრთა ორ მესამედზე ნაკლები, თემის გაყოფისას ან თემიდან გამოყოფისას საკრებულოს წევრთა საერთო რაოდენობა ორ მესამედზე ნაკლებია, საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ცნობის საფუძველზე, სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორის, ხოლო ავტონომიურ რესპუბლიკებში შესაბამისი უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს წარდგინებით საქართველოს პრეზიდენტი გამოსცემს ბრძანებულებას შესაბამის ადმინისტრაციულ ერთეულში პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღების შესახებ (მუხლი 6).

კანონი ცალკე თავში განსაზღვრავს პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების ფორმებსა და წესს. დადგენილია იმ პირთა წრე, რომელთაც პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელება ეკისრებათ: რაიონში შემავალ სოფელში, თემში, დაბასა და ქალაქში – ეს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ან მასთან შეთანხმებებით დანიშნული გამგებელია. რაიონსა და იმ ქალაქში, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში – პრეზიდენტის მიერ ან მასთან შეთანხმებით დანიშნული, შესაბამისად რაიონის გამგებელი და ქალაქის მერია. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელებას ზედამხედველობას უწევენ საქართველოს პრეზიდენტი და შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო.

კანონი „პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ" 1999 წლის 9 ივნისს იქნა მიღებული, მაგრამ მკვდრად შობილი კანონი აღმოჩნდა, არა მხოლოდ იმიტომ, რომ მთელი ამ ხნის განმავლობაში მისი ამოქმედების საჭიროება არ დამდგარა. კანონი იმდენად ჩაიკეტა არქივში, რომ პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განმახორციელებელი თანამდებობის პირი ასრულებს „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონით გათვალისწინებულ უფლება-მოვალეობებს (მუხლი 7-3). ასე რომ, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონი, თავისი განსხვავებული კონცეფციით მას არ ჩანაცვლებია. „პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ" კანონმა მთლიანობაში, ის სერიოზული ხარვეზები გამოავლინა, რასაც საკანონმდებლო აქტების სისტემური შეუსაბამისობის პრობლემა ჰქვია. თვალშისაცემია ადგილობრივი თვითმმართველობის მოქმედი საკანონმდებლო პაკეტის ცალკეულ აქტებს შორის ნორმატიული შეუთანხმებლობა, მათ შორის კაზუალური, ანუ საკანონმდებლო აქტების იერარქიული პრინციპის დარღვევით.

ზემოთ განხილული, საკრებულოს აურჩევლობის შემთხვევაში, პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღებასთან დაკავშირებით (მუხლი 6), მართალია, დავიწყებას მიცემული „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების – საკრებულოს არჩევის შესახებ" საქართველოს კანონს, 2007 წლის 11 ივლისს, 6 წლის დაგვიანებით ჩაენაცვლა საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მაგრამ იგი აბსოლუტურად შეუსაბამოა, მისი მიღებით გაუქმებულ კანონთან. კოდექსი არც ეხება საკრებულოს აურჩევლობის საკითხს და ხელახალ არჩევნებს მხოლოდ ერთ ნორმაში არეგულირებს: საკრებულოს უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტის შემთხვევაში 45 დღის ვადაში ტარდება საკრებულოს რიგგარეშე არჩევნები (მუხლი 108-5).

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" მხოლოდ მცირედი კორექტივებით იმეორებს „პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ" კანონში საკრებულოს დათხოვნის, საქმიანობის შეჩერების (მუხლი 62), საკრებულოს უფლებამოსილებების ვადამდე შეწყვეტის (მუხლი 63) სამართლებრივ არგუმენტებს. ერთ-ერთი არსებითი ხარვეზი ის არის, რომ ორგანულ კანონში უფლებამოსილების ვადამდელ შეწყვეტაზე ბრძანებულებას საქართველოს პრეზიდენტი თავად გამოსცემს და არა პრეზიდენტის რწმუნებულის და ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანოების წარდგინებით და საქართველოს პარლამენტის თანხმობით, როგორც ეს „პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ" კანონშია.

ამ დროს, როგორც ცნობილია, საქართველოს პრეზიდენტის რწმუნებულს 2008 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებისა და მიღებული კანონების ძალით, სახელმწიფოს რწმუნებულის – გუბერნატორის ინსტიტუტი ჩაენაცვლა. ამ ინსტიტუტის უფლებამოსილებებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმია-

ნობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება. მისი სრული კომპეტენციური პორტრეტი მეექვსე თავში – ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების კომუნიკაციური სისტემის გახხილვასთან დაკავშირებით იქნება წარმოდგენილი. ამჯერად იმის აღნიშვნა გვინდა, რომ ინსტიტუტების ცვლა იწვევს უფლებამოსილებების გადანაწილებას ან დაზუსტებას. მაგრამ როცა მთელი ეს პროცესი შესაბამის საკანონმდებლო პაკეტში არ პოულობს სათანადო ასახვას, იმის მაჩვენებელია, რომ რეფორმების კურსი სპონტანური ღონისძიებების გზით მიდის და არ იცავს კონცეპტუალური პრინციპების თანამიმდევრული დაფუძნების პოლიტიკას.

2008 წლის 11 მარტს კონსტიტუციაში შეტანილი იქნა დამატება იმის თაობაზე, რომ საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის წარმომადგენლობას საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი. აქვე განსაზღვრული იქნა, რომ სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი კანონით დადგენილი წესით ახორციელებს სახელმწიფო ზედამხედველობის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე და კანონით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს. სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის თანამდებობაზე დანიშვნისა და გათავისუფლების წესის განსაზღვრა დაეკისრა მანამდე, ათიოდ თვით ადრე მიღებულ კანონს. 2007 წლის 8 ივნისს მიღებულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" არც სხვა უფლებამოსილებები და არც თანამდებობაზე დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების წესი არ განსაზღვრულა. ყველაფერი მარტივი ფორმულით შეფასდა: „ზედამხედველობას ამ კანონით განსაზღვრული ფორმითა და პირობებით, როგორც წესი, ახორციელებენ სახელმწიფო რწმუნებულები – გუბერნატორები" (მუხლი 3-1).

იმავე 2007 წლის 8 ივნისს საქართველოს კანონს „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ" დაემატა VIII[1] თავი – სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომელშიც კონსტიტუციური დანაწესის ყველა საკითხებია დარეგულირებული. რაც შეეხება სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის უფლებამოსილებებს, „პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ" კანონში საკრებულოს დათხოვნის ან მისი საქმიანობის შეჩერების შემთხვევაში (მუხლი 4) და

საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში (მუხლი 5), მთავრობის შესახებ კანონში შეტანილმა ცვლილებებმა სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის უფლებამოსილებები განსხვავებული კომპლექსის სახით წარმოადგინა. ერთი მხრივ, სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი ინარჩუნებს პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ კანონის მე-5 მუხლში საქართველოს პრეზიდენტის რწმუნებულისთვის საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში პრეზიდენტისადმი საკითხის წარდგენის უფლებამოსილებას. მეორე მხრივ, მთავრობის შესახებ კანონის ნორმა (მუხლი 27[1]-2 „ე") ერთგვარად თავის თავზე ღებულობს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანულ კანონში ე.წ. დამატების შეტანის ფუნქციას, როდესაც მოცემულ უფლებას მის 63-ე მუხლზე ოპერირებით ადგენს.

ამას გარდა, მთავრობის შესახებ კანონი (მუხლი 27[1]-2 „დ") სახელმწიფო რწმუნებულს – გუბერნატორს აკისრებს ახალ უფლებამოსილებას, მისი წარდგინებით აამოქმედოს საქართველოს პრეზიდენტმა კონსტიტუციით (მუხლი 73-1 „ი") განსაზღვრული უფლება საკრებულოს საქმიანობის შეჩერების ან დათხოვნის შესახებ, თუ მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას.

1995 წელს საქართველოს კონსტიტუციის მიღების შემდეგ, ერთი თვის თავზე უკანონოდ შობილი „საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურის სახელმწიფო რწმუნებულის" ინსტიტუტის კონსტიტუციური აღიარება 13 წლის შემდეგ გაფორმდა „სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის" რანგში. სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის ახალი „მოვლინება", შესაბამისი კანონთა პაკეტის იერარქიულობის პრინციპით წარმოვადგინეთ და არა მათი მიღების ქრონოლოგიურად. ჩვენი აზრით, ასეთი მეთოდი სერიოზული არგუმენტია არა მხოლოდ მოცემულ კანონთა პაკეტში გამოკვეთილი ნაკლოვანებების წარმოსაჩენად. საქართველოს კანონმდებლობაში დამკვიდრდა ერთობ ნეგატიური ტექნოლოგია, როდესაც საინიციატივო იდეა ჩანასახის დონეზე, რატომღაც ირიბი წესით და თანხმლები ხარვეზებით ერთვება კანონმდებლობაში. ასე მოხდა ე. წ. სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტთან მიმართებაში, რომელიც ორგზის უფრო ადრე დაიბადა, ვიდრე სათანადო საკანონმდებლო აქტით გაფორმდებოდა.

3-2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების სამართალი

დამოუკიდებელი საქართველოს მუნიციპალურ სამართალში ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების ისტორიული თავფურცელი 1919 წლის დასაწყისში ქვეყნის 34 ქალაქში ჩატარებული საერობო და საქალაქო საბჭოების არჩევნებით იხსნება. მეორე ფურცელი უკვე 72 წლის შემდეგ გაიხსნა. 1991 წლის 31 მარტს, საყოველთაობის, თანასწორობისა და პირდაპირობის პრინციპების საფუძველზე, ჩატარდა არჩევნები და მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით. პროპორციული საარჩევნო სისტემით მოხდა სოფლის, თემის, დაბის, რაიონული დაყოფის არმქონე ქალაქებისა და ქალაქების შემადგენლობაში შემავალი რაიონების საკრებულოების ფორმირება. ამას მოჰყვა ადგილობრივი მმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირება და პრეფექტების დანიშვნა, რომლებიც მათი კომპეტენციის და ქვემდებარების გათვალისწინებით ადგილობრივ ადმინისტრაციას წარმოადგენდნენ.

სახელმწიფო გადატრიალების შედეგად, ხელისუფლება ხელში აიღო სამხედრო საბჭომ, რომელმაც ერთ-ერთი პირველი აქტით პრეფექტის ინსტიტუტი გააუქმა. პრეფექტურების ნაცვლად შეიქმნა გამგეობები, ხოლო პრეფექტი გამგეობის თავმჯდომარემ შეცვალა. ზოგიერთ ქალაქში კი პრეფექტის ნაცვლად მერი დაინიშნა, რომელსაც გამგეობის თავმჯდომარეზე მეტი უფლებამოსილებები მიენიჭა. სამხედრო საბჭომ ცნო ხალხის მიერ არჩეული ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა – საკრებულოების უფლებამოსილება, მაგრამ საგრძნობლად შეზღუდა რაიონისა და ქალაქის გამგებელთა უფლებამოსილება. დროთა განმავლობაში ზოგიერთი საკრებულო დაშლილად გამოცხადდა, ხოლო ნაწილმა თვითდაშლა გამოაცხადა. 1994 წლის აპრილიდან, კანონით დადგენილი უფლებამოსილების ვადის ამოწურვასთან დაკავშირებით, საკრებულოებმა საერთოდ შეწყვიტეს არსებობა.

შემდეგი არჩევნები 1998 წლამდე აღარ ჩატარებულა, იმ მიზეზის გამო, რომ არ არსებობდა შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა. საქართველოს პირველი ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" განსაზღვრულ სისტემითა და დადგენილი წესით, იმხანად მოქმედი საქართველოს კანონით „საკრებულოების არჩევნების შესახებ", პირველი არჩევნები 1998 წელს ჩატარდა. 2002 წლის არჩევნებისთვის ამოქმედდა საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი", რომელშიც ცალკე მეოთხე კარის სახით იქნა გამოყოფილი „ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნები", მთელი თავისი ორგანიზაციული და ინფრასტრუქტურული რეგულაციებით.

1998 და 2002 წლების საკრებულოთა არჩევნებს საერთო ის ჰქონდა, რომ საკრებულოთა არჩევნები გაიმართა მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით, რომლებიც სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქისა და რაიონის სახით იქმნებოდა. ორივე შემთხვევაში ერთნაირი იყო კანდიდატთა წარდგენისა და არჩევნების შედეგების დადგენის წესები და ასაკობრივი საარჩევნო ცენზი. პასიური საარჩევნო უფლებისთვის დადგენილი იყო შესაბამისი საკრებულოს ტერიტორიაზე ბინადრობის ცენზი, რომელიც განმტკიცებული უნდა ყოფილიყო საქართველოში მუდმივად ცხოვრების ხუთწლიანი ბინადრობის ცენზითაც.

1998 წელს ორგანიზებულ საკრებულოთა არჩევნების დროს, იმ საკრებულოებში, რომლებშიც ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000-ს აჭარბობდა არჩევნები პროპორციული სისტემით გაიმართა. მაგრამ თუ საკრებულოში ასარჩევი იყო 21 დეპუტატზე მეტი, დადგენილი იყო 5%-იანი საარჩევნო ბარიერი. იქ სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000-ს არ აღემატებოდა, არჩევნები ტარდებოდა ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემით.

2002 წლის საკრებულოთა არჩევნების დროს გამოყენებული იყო ორი წინა არჩევნებისგან განსხვავებული სისტემა. ყველა საკრებულოს არჩევნები და გამგებლების თუ მერების არჩევნები გაიმართა ერთ ტურად, ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით. ამ საერთო სისტემისგან განსხვავებული იყო, ერთი მხრივ, თბილისის საკრებულოს არჩევნები, რომელიც პროპორციული სისტემით, 4%-იანი ბარიერის პირობებში ჩატარდა. მეორე მხრივ, ქალაქებში, რომელთა მოსახლეობა 5 ათასს აღემატებოდა – გამგებელი, ხოლო ქალაქებში, რომელიც არ შედიოდა რაიონების შემადგენლობაში – მერი, პირდაპირი არჩევნებით აირჩეოდა. ამ ნიშნით გამონაკლისს შეადგენდა თბილისი და ფოთი.

2006 წლის არჩევნები, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვნად შეიცვალა, მათ შორის საქართველოს საარჩევნო კოდექსში შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით.

თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა იმთავითვე მნიშვნელოვანი თავისებურებებით გამოირჩევა საერთოდ და მათ შორის, საკრებულოს ფორმირების პრინციპების თვალსაზრისითაც.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების მოქმედი სამართალი კონსტიტუციური სამართლის ორ უმნიშვნელოვანეს ორგანულ კანონზეა დაფუძნებული. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი" ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს ფორმირების ძირითადი სამართლებრივი საფუძველია. საარჩევნო კოდექსი ადგილობრივი თვითმმართველობის მთელ ინფრასტრუქტურულ სისტემას განიხილავს, აყალიბებს საარჩევნო სისტემის კონსტრუქციას და აღნიშნული სუბიექტების თავისებურებების გათვალისწინებით ახდენს მათი საკრებულოების არჩევნების წესების რეგლამენტაციას.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონი, ერთი მხრივ, განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სტრუქტურას, ადგენს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოებისა და მათი სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელობის თანამდებობრივ ნუსხას. მეორე მხრივ, ახდენს აღნიშნული ორგანოების ხელმძღვანელთა არჩევის წესების, შიდა-სტრუქტურულ თანამდებობის პირთა და სტრუქტურული ფორმირებების ხელმძღვანელთა დანიშვნის პირობების რეგულირებას.

რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობითი ორგანოების სრულ კომპლექტაციას, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონით დადგენილი წესებით აირჩევა საკრებულოს თავმჯდომარე და თავმჯდომარის მოადგილე, საკრებულოს კომისიათა და ფრაქციების თავმჯდომარეები, მუნიციპალიტეტის გამგებელი და თვითმმართველი ქალაქის მერი. ამას გარდა, „საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის შესაბამისად ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სხვადასხვა თანამდებობის პირების დანიშვნა, როგორებიცაა, გამგებლისა და მერის მოადგილე, საკრებულოს აპარატის უფროსი და აპარატის თანამშრომლები, გამგეობისა და მერიის სტრუქტურული ერთეულის და ტერიტორიული ორგანოების ხელმძღვანელები და მათი თანამშრომლები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპულად ახალმა

ტერიტორიულმა რუქამ, საარჩევნო კოდექსში წარმომადგენლობითი ორგანოების ფორმირების პროცედურებში სერიოზული ცვლილებები მოითხოვა. ასეთი ცვლილებები თვითმმართველობის შესახებ ორგანული კანონის მომზადება-მიღების პროცესის პარალელურად, ადგილობრივი თვითმმართველობის 2006 წლის არჩევნების დანიშვნამდე განხორციელდა. ძირითადი ცვლილებები 2005 წლის დეკემბრიდან 2006 წლის იელისამდე ხუთჯერ განხორციელდა და სამოცდაათამდე შესწორება-დამატება მოიცვა. ერთი არსებითი შესწორება, რომელმაც შეცვალა ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი კორიდორი, 2006 წელს, წინასაარჩევნოდ იქნა მიღებული და გაუქმდა არჩევნების ჩატარებულად ცნობისათვის ადრე მოქმედი კვორუმი – ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ მესამედისა.

საარჩევნო სამართლის „სრულყოფილებისათვის" განსაკუთრებული მნიშვნელობა საარჩევნო ადმინისტრაციას ეკისრება. სწორედ ამიტომ, 2004 წლის 6 ოქტომბერს განხორციელებულ კონსტიტუციურ რეფორმას, პირველ ნაბიჯად მოჰყვა აპრილში მიღებული კანონი, რომელმაც არსებითად შეცვალა საარჩევნო ადმინისტრაციის ფორმირების პრინციპები. მან ფორმალურად დააფუძნა არაპარტიული, პროფესიული დაკომპლექტების პრინციპი. ცენტრალური და საოლქო საარჩევნო კომისიების ნევრი უნდა იყოს უპარტიო. პროფესიონალიზმი კი ორი კრიტერიუმით ფასდება: უმაღლესი განათლებით და საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელის სერტიფიკატით. იმის გამო, რომ უმაღლესი განათლების მოთხოვნა არ ითვალისწინებს სპეციალიზაციას, მთავარი, როგორც ჩანს, სერტიფიკაციაა. ფაქტია, რომ გამოუცდელი კვალიფიკანტი შეიძლება საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარეც გახდეს, თანამდებობაზე მოსვლამდე ორიოდ კვირით ადრე საგანგებოდ მისთვის დანიშნულ გამოცდებზე აეთ სერტიფიკატის „მოპოვების" შედეგად.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, ქვეყნის მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით აწესრიგებენ, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებას საქართველოს კონსტიტუციისა და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის შესაბამისად ახორციელებენ. ამიტომ მოცემულ კანონში ცალკე ნორმათა სისტემის სახით არის დადგენილი საქართველოს მოქალაქეთა მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების გან-

ხორციელების შესაძლებლობები (მუხლი 2). მთავარი მათ შორის ის არის, რომ საქართველოს მოქალაქეებს უფლება აქვთ აირჩიონ და არჩეულ იქნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში.

საქართველოს მოქალაქეების ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების და საქმიანობის პროცესში რეგლამენტირებულია აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლებების სახით. აქტიური საარჩევნო უფლება – გამოიყენოს საკუთარი საარჩევნო ხმის უფლება ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნებთან დაკავშირებით – საყოველთაოდ დადგენილ 18 წელს მიღწეულ საქართველოს მოქალაქეებზე ვრცელდება. პასიური საარჩევნო უფლება – იყოს არჩეული ადგილობრივ თვითმმართველ ორგანოში, პარლამენტთან შედარებით გაახალგაზრდავებულია: საკრებულოს წევრად შეიძლება აირჩეს საქართველოს მოქალაქე, რომელსაც კენჭისყრის დღისთვის შეუსრულდა 21 წელი და კანონით დადგენილი წესით რეგისტრირებულია შესაბამისი საკრებულოს ტერიტორიაზე. მაგრამ საკრებულოს წევრად არ შეიძლება არჩეულ იქნეს მოქალაქე, რომელსაც უკანასკნელი 2 წლის განმავლობაში არ უცხოვრია საქართველოში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილებები და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთმიმართება განისაზღვრება საქართველოს ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ". ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნების მომზადებისა და ჩატარების სამართლებრივ საფუძვლებს ადგენს საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი". საარჩევნო კოდექსი განსაზღვრავს საარჩევნო სისტემას, როგორც ადგილობრივი მუნიციპალიტეტებისა და თვითმმართველი ქალაქებისათვის (ბათუმი, რუსთავი, ფოთი და ქუთაისი), ისე საქართველოს დედაქალაქის – თბილისისათვის. საკრებულოს წევრთა სტატუსი დადგენილია საქართველოს კანონით „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ".

საკრებულო შედგება შესაბამის ტერიტორიაზე მცხოვრებ საქართველოს მოქალაქეთა მიერ პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, არჩეული წევრებისაგან. საქართველოს საარჩევნო კოდექსის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენ-

ლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნები ტარდება ოთხ წელიწადში ერთხელ, რომელსაც მოქმედი საკრებულოს უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე არაუგვიანეს 40 დღისა ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. საგანგებო და საომარი მდგომარეობის პირობებში არჩევნები ტარდება ამ მდგომარეობის გაუქმებიდან არა უადრეს 40 და არაუგვიანეს 60 დღისა. ინფორმაცია საკრებულოს არჩევნების დანიშვნის შესახებ ქვეყნდება არჩევნების დანიშვნიდან არაუგვიანეს 3 დღისა. საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს პირველი სხდომას იწვევს საქართველოს პრეზიდენტი არჩევნების საბოლოო შედეგების შეჯამებიდან 30 დღის ვადაში. საკრებულოს ახალი შემადგენლობის უფლებამოსილება იწყება პირველი შეკრებისთანავე და მაშინვე წყდება ძველი შემადგენლობის საკრებულოს უფლებამოსილება. აქ, კიდევ ერთხელ მეორდება კონსტიტუციური ფორმულა უფლებამოსილებების პირველ შეკრებისთანავე დაწყების თაობაზე. ამ ფორმულის მცდარობა სწორედ საკრებულოს არჩევნებთან დაკავშირებით დადასტურდა, როცა პირველ შეკრებაზე საკრებულოს საკმარის წევრთა უფლებამოსილება არ იქნა ცნობილი, ხოლო ცალკეულ შემთხვევებში ახალი არჩევნების ჩატარებაც გახდა საჭირო.

იმ შემთხვევაში, თუ კონკრეტული საკრებულოს უფლებამოსილება ვადაზე ადრე შეწყდება, 45 დღეში ტარდება საკრებულოს რიგგარეშე არჩევნები. არჩევნების საბოლოო შედეგების შეჯამებიდან 5 დღის ვადაში, შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისია რეგისტრაციაში ატარებს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრად არჩეულ პირებს და უფლებამოსილებადადასტურებულ საკრებულოს შეუძლია შეუდგეს საქმიანობას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნები ტარდება შერეული, ანუ მაჟორიტარული და პროპორციული საარჩევნო სისტემების ერთობლიობით. საქართველოს დედაქალაქი – თბილისი მნიშვნელოვნად განსხვავდება სხვა თვითმმართველი ქალაქებისაგან, მათ შორის საარჩევნო სამართლისა და თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების პრინციპით. ამიტომ იგი მეხუთე თავშია განხილული.

მუნიციპალიტეტის და თვითმმართველი ქალაქის საკრებულოს არჩევნებისას ამომრჩეველს აქვს თითო ხმის უფლება მაჟორიტარული და პროპორციული საარჩევნო სისტემების საფუძველ-

ზე. მუნიციპალიტეტის საკრებულო შედგება პროპორციული სისტემის საფუძველზე არჩეული 10 წევრისა და შესაბამის ტერიტორიაზე არსებული ყველა თემიდან და ქალაქიდან, რომელიც შედის ამ რაიონის შემადგენლობაში, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული თითო წევრისაგან. თვითმმართველი ქალაქის საკრებულო შედგება მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული 5 წევრისა და პროპორციული სისტემის საფუძველზე არჩეული 10 წევრისაგან. თვითმმართველი ქალაქი იყოფა ხუთ ადგილობრივ მაჟორიტარულ ოლქად. ამომრჩეველთა რაოდენობის გათვალისწინებით, თვითმმართველი ქალაქის 5 ადგილობრივ მაჟორიტარულ ოლქად დაყოფის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს ცენტრალური საარჩევნო კომისია – ცესკო.

მუნიციპალიტეტებსა და თვითმმართველ ქალაქებში საკრებულოს წევრთა არჩევნები ტარდება შერეული სისტემით: მაჟორიტარული არჩევნები ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში ხმის ფარდობითი უმრავლესობით; პროპორციული არჩევნები – ერთ მრავალმანდატიან ოლქში – კანდიდატების პარტიული სიებით წარდგენით და 5%-ანი ბარიერით.

რაც შეეხება საკრებულოს არჩევნებში მონაწილე სუბიექტებს, ასეთი უფლება აქვს პარტიას და საარჩევნო ბლოკს – პროპორციული არჩევნების დროს; პარტიის, საარჩევნო ბლოკის ან ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფის მიერ წარმოდგენილ ინდივიდს – მაჟორიტარული არჩევნების დროს. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე პარტიასა და საარჩევნო ბლოკს უფლება აქვს ყველა საარჩევნო კომისიაში დანიშნოს ორ-ორი წარმომადგენელი. ორ-ორი წარმომადგენლის დანიშვნის უფლება აქვს ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქში კანდიდატის წარმდგენ ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფსაც, მხოლოდ შესაბამის საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიებში.

საარჩევნო უბანში ან ოლქში არჩევნების ბათილად ცნობის საფუძველი ხდება არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობის ბიულეტენების ბათილობა. თუ საარჩევნო უბანში ანოლქში ბათილად იქნა ცნობილი კენჭისყრა, საოლქო საარჩევნო კომისია ნიშნავს განმეორებით კენჭისყრას, რომელიც გაიმართება საერთო არჩევნებიდან 2 კვირის ვადაში. საარჩევნო უბანში განმეორებითი კენჭისყრის შედეგების გაბათილებისას საოლქო საარჩევნო კომისია ოლქში ჩატარებული არჩევნების

შედეგებს აჯამებს მოცემული უბნის მონაცემების გარეშე.

იმ შემთხვევაში თუ საკრებულოს წევრს ვადამდე შეუწყდა უფლებამოსილება, ორი კვირის ვადაში მის ადგილს იკავებს მონაცვლე. პროპორციული საარჩევნო სისტემის შემთხვევაში მონაცვლე ხდება პარტიულ სიაში რიგით მომდევნო კანდიდატი, ხოლო მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის პირობებში მონაცვლე ხდება ოლქში ჩატარებული არჩევნების შედეგების მიხედვით შემდგომი საუკეთესო შედეგის მქონე კანდიდატი. ორივე სისტემის შემთხვევაში საჭიროა მონაცვლე კანდიდატის განცხადება თანხმობაზე, მაგრამ თუ აღნიშნული პირობების დაცვით ასეთი კანდიდატი არ არის, მანდატი უქმდება.

ასეთია ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების ფორმირების მოქმედი სამართალი, საკრებულოების კონსტრუირების ძირითადი სისტემური და პროცედურული თავისებურებებით. მთელი ეს კომპლექსი დეტალურად რეგულირდება ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" და საქართველოს საარჩევნო კოდექსით. მაგრამ, როცა საქართველოში მოქმედი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ევროპულ ქარტიასთან თანაფარდობის საკითხზე ვმსჯელობთ, გასათვალისწინებელია არა მხოლოდ ის საკითხები, რომლებიც შესაბამის ქვეთავშია წარმოდგენილი. ევროპული ქარტიის პრინციპულ მოთხოვნებთან შეუთავსებლობის თვალსაზრისით კიდევ უფრო სერიოზული პრეტენზიები ჩნდება ადგილობრივი თვითმმართველობის საარჩევნო კანონმდებლობის სამართლიანობის თვალსაზრისით. ძირითადი პრობლემა ის არის, რომ იგი როგორც იწერება ისე არ იკითხება რეალურ მოქმედებაში. ეს უკვე 2006 წლის არჩევნებში მისმა ამოქმედებამ და შესაბამისმა შედეგებმა დაამტკიცა. ამდენად, თვალნათლივია, დადგა დრო ადგილობრივი თვითმმართველობის საარჩევნო სამართალი ობიექტურად შევაფასოთ და წარმოქმნილი პრობლემების გამოსწორებაზე ვიფიქროთ.

აღნიშნულის საილუსტრაციოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების მარეგულირებელი კანონმდებლობის რამდენიმე ბლოკს განვიხილავთ, რომლებიც ცალსახად წარმოაჩენენ იმას, თუ რამდენად საფუძვლიანია ადგილობრივ თვითმმართველობასთან მიმართებაში, პრეტენზია საქართველოს საარჩევნო სამართლის სამართლიანობის თაობაზე.

კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" სა-

ქართველოში თვითმმართველობის ჩარჩო-პრინციპები და სისტემური მონყობის კონფიგურაცია შემოსაზღვრა. მათი შეთანხმებული მოქმედება, მნიშვნელოვანწილად იმაზეა დამოკიდებული, თუ საარჩევნო სისტემა როგორ უზრუნველყოფს თვითმმართველობით წარმომადგენლობით ორგანოებს ადამიანური რესურსით. შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს საარჩევნო კოდექსში ჩადებულმა ერთპარტიული სახელმწიფო მმართველობის შექმნის სტრატეგიულმა მიზანმა, სრული ჰარმონიით იმუშავა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სისტემის ფორმირებაზე.

საყოველთაოდ ცნობილია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირება, როგორც წესი, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით ხორციელდება. პროპორციული არჩევნები კი იშვიათობაა, მით უფრო შერეული სისტემის მოქმედებისას, როგორც უმრავლესობის განმსაზღვრელი ფაქტორი. საარჩევნო კოდექსში სწორედ პროპორციული და მაჟორიტარული მანდატების თანაფარდობა იქცევს ყურადღებას. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონის თანახმად, თვითმმართველი ქალაქის საკრებულოს წევრთა რაოდენობა განისაზღვრება პროპორციული სისტემით არჩეული ათი და მაჟორიტარული წესით არჩეული ხუთი წევრით. ამ დროს, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს პროპორციული წესით არჩეულ ათეულთან ერთად, მუნიციპალიტეტში შემავალი ყოველი თემიდან მაჟორიტარული წესით არჩეული თითო წევრი შეადგენს (მუხლი 115).

თვითმმართველი ქალაქისა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ფორმირების წესი, როცა ამ უკანასკნელში მაჟორიტარული წესით მოპოვებული მანდატები ათზე ნაკლებია პროპორციული წესით ასარჩევი მანდატების რაოდენობა საკრებულოში ერთპარტიული უმრავლესობის მოპოვებაზეა ორიენტირებული. ამ შემთხვევაში უმრავლესობას პროპორციული წესით არჩეული წევრები აყალიბებენ, თანაც ისე, რომ თვითმმართველი ქალაქის ეს უმრავლესობა 2/3-ს შეადგენს. ამ ცვლილებებს საერთო აქვს საფუძველი: ეს არის მმართველი პოლიტიკური ძალისათვის მანდატების უპირატესი უმრავლესობის მოპოვების გარანტირებული არითმეტიკული ფორმულის პრინციპი. მხოლოდ ამჯერად იგნორირებულია ევროპული ქარტიის კონცეპტუალური მოთხოვნა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკრებულოს „თანაბარი და თანასწორი ხმის მიცემის საფუძველზე" (მუხლი 3-2) ფორმირების თაობაზე.

საკრებულოს ფორმირების პროცესში პროპორციული სისტემით მოპოვებული მანდატების უპირატესობა ერთპარტიული საკრებულოს ფორმირების სასარგებლოდ მუშაობს, ვინაიდან თვითმმართველი ქალაქის საკრებულოს წევრთა მანდატების ბალანსი ორი-ერთზეა დაპროგრამებული (10 პროპორციული და 5 მაჟორიტარული). მაჟორიტარული არჩევნების შემთხვევაშიც მოქმედებს პროპორციულობის პრინციპი ამომრჩეველთა რაოდენობის მიმართ. მაშინ როცა ყველა თვითმმართველი ქალაქისთვის ერთი სტანდარტია დადგენილი – 5 მაჟორიტარული მანდატი, ამ შემთხვევაში შემოთავაზებული სისტემა ამომრჩეველთა ხმების პროპორციის საწინააღმდეგოდ მუშაობს. ასეთი სტანდარტი სხვადასხვა თვითმმართველობით ქალაქებში (ბათუმი, რუსთავი, ფოთი, ქუთაისი) ერთი მანდატის უკან ამომრჩეველთა მნიშვნელოვნად განსხვავებული რაოდენობაა წარმოდგენილი.

ნამდვილად გამართლებულია ქართულ საარჩევნო სამართალში მაჟორიტარულ არჩევნებში გამოკლებული წევრის მონაცვლედ, მთელ რიგ ქვეყნებში უკონომიკურობისა და მემკვიდრეობითობის ნიშნით გამორჩეული „დუბლიორის" ინსტიტუტი რომ შემოდის (მუხლი 126²-1 „ბ"), მაგრამ კითხვას ბადებს დათქმა, „ასეთი კანდიდატის არარსებობის შემთხვევაში მანდატი უქმდება". როგორც ჩანს, მორიგი არჩევნების დროს, ასეთ ოლქში უპრეტენდენტო არჩევნებთან გვქონია საქმე. მთელ რიგ ქვეყნებში, ასეთ ვითარებაში არჩევნები არ ტარდება და ერთადერთი კანდიდატი ავტომატურად ღებულობს მანდატს. არის მეორე ვარიანტიც: გამოკლებული წევრის მონაცვლე ხდება მისი მხარდამჭერი პარტიის პროპორციულ არჩევნებში წარდგენილი სიიდან რიგით შემდგომი კანდიდატი. საარჩევნო სამართლის ქართულ „ნოვაციასთან" მიმართებაში ორივე წინადადება იმსახურებს ყურადღებას, რათა საკრებულოში ოთხწლიანი უფლებამოსილებით მაჟორიტარული წესით არჩეული წევრების გამოკლების გამო ვაკანსიები არ მომრავლდეს.

საქართველოში, მმართველი პარტია ყოველთვის აქტიურად იყენებდა ადმინისტრირების რესურსებს, განსაკუთრებით საკანონმდებლო რეგულირების ნაწილში. საპარლამენტო უმრავლესობამ, ამჯერად უკვე საკრებულოებში უმრავლესობის მოსაპოვებლად კეთილსასურველი „სამართლებრივი" სივრცე შეუქმნა მმართველ პარტიას. თვითმმართველი ერთეულისა და საკრებულოს ხელმძღვანელად გამოცხადებული საკრებულოს თავმჯდომარე, საკრებულოში უბრალო უმრავლესობის მხარდაჭერის შემთხვევაშიც, ერთმმართველის კომპეტენციით აღიჭურვება: მისი უფლებაა

ქართველოში თვითმმართველობის ჩარჩო-პრინციპები და სისტემური მოწყობის კონფიგურაცია შემოსაზღვრა. მათი შეთანხმებული მოქმედება, მნიშვნელოვანწილად იმაზეა დამოკიდებული, თუ საარჩევნო სისტემა როგორ უზრუნველყოფს თვითმმართველობით წარმომადგენლობით ორგანოებს ადამიანური რესურსით. შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს საარჩევნო კოდექსში ჩადებულმა ერთპარტიული სახელმწიფო მმართველობის შექმნის სტრატეგიულმა მიზანმა, სრული ჰარმონიით იმუშავა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სისტემის ფორმირებაზე.

საყოველთაოდ ცნობილია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირება, როგორც წესი, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით ხორციელდება. პროპორციული არჩევნები კი იშვიათობაა, მით უფრო შერეული სისტემის მოქმედებისას, როგორც უმრავლესობის განმსაზღვრელი ფაქტორი. საარჩევნო კოდექსში სწორედ პროპორციული და მაჟორიტარული მანდატების თანაფარდობა იქცევს ყურადღებას. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონის თანახმად, თვითმმართველი ქალაქის საკრებულოს წევრთა რაოდენობა განისაზღვრება პროპორციული სისტემით არჩეული ათი და მაჟორიტარული წესით არჩეული ხუთი წევრით. ამ დროს, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს პროპორციული წესით არჩეულ ათეულთან ერთად, მუნიციპალიტეტში შემავალი ყოველი თემიდან მაჟორიტარული წესით არჩეული თითო წევრი შეადგენს (მუხლი 115).

თვითმმართველი ქალაქისა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ფორმირების წესი, როცა ამ უკანასკნელში მაჟორიტარული წესით მოპოვებული მანდატები ათზე ნაკლებია პროპორციული წესით ასარჩევი მანდატების რაოდენობა საკრებულოში ერთპარტიული უმრავლესობის მოპოვებაზეა ორიენტირებული. ამ შემთხვევაში უმრავლესობას პროპორციული წესით არჩეული წევრები აყალიბებენ, თანაც ისე, რომ თვითმმართველი ქალაქის ეს უმრავლესობა 2/3-ს შეადგენს. ამ ცვლილებებს საერთო აქვს საფუძველი: ეს არის მმართველი პოლიტიკური ძალისათვის მანდატების უპირატესი უმრავლესობის მოპოვების გარანტირებული არითმეტიკული ფორმულის პრინციპი. მხოლოდ ამჯერად იგნორირებულია ევროპული ქარტიის კონცეპტუალური მოთხოვნა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკრებულოს „თანაბარი და თანასწორი ხმის მიცემის საფუძველზე" (მუხლი 3-2) ფორმირების თაობაზე.

საკრებულოს ფორმირების პროცესში პროპორციული სისტემით მოპოვებული მანდატების უპირატესობა ერთპარტიული საკრებულოს ფორმირების სასარგებლოდ მუშაობს, ვინაიდან თვითმმართველი ქალაქის საკრებულოს წევრთა მანდატების ბალანსი ორი-ერთზეა დაპროგრამებული (10 პროპორციული და 5 მაჟორიტარული). მაჟორიტარული არჩევნების შემთხვევაშიც მოქმედებს პროპორციულობის პრინციპი ამომრჩეველთა რაოდენობის მიმართ. მაშინ როცა ყველა თვითმმართველი ქალაქისთვის ერთი სტანდარტია დადგენილი – 5 მაჟორიტარული მანდატი, ამ შემთხვევაში შემოთავაზებული სისტემა ამომრჩეველთა ხმების პროპორციის საწინააღმდეგოდ მუშაობს. ასეთი სტანდარტი სხვადასხვა თვითმმართველობით ქალაქებში (ბათუმი, რუსთავი, ფოთი, ქუთაისი) ერთი მანდატის უკან ამომრჩეველთა მნიშვნელოვნად განსხვავებული რაოდენობაა წარმოდგენილი.

ნამდვილად გამართლებულია ქართულ საარჩევნო სამართალში მაჟორიტარულ არჩევნებში გამოკლებული წევრის მონაცვლედ, მთელ რიგ ქვეყნებში ეკონომიკურობისა და მემკვიდრეობითობის ნიშნით გამორჩეული „დუბლიორის" ინსტიტუტი რომ შემოდის (მუხლი 126^2-1 „ბ"), მაგრამ კითხვას ბადებს დათქმა, „ასეთი კანდიდატის არარსებობის შემთხვევაში მანდატი უქმდება". როგორც წანს, მორიგი არჩევნების დროს, ასეთ ოლქში უპრეტენდენტო არჩევნებთან გვქონია საქმე. მთელ რიგ ქვეყნებში, ასეთ ვითარებაში არჩევნები არ ტარდება და ერთადერთი კანდიდატი ავტომატურად ღებულობს მანდატს. არის მეორე ვარიანტიც: გამოკლებული წევრის მონაცვლე ხდება მისი მხარდამჭერი პარტიის პროპორციულ არჩევნებში წარდგენილი სიიდან რიგით შემდგომი კანდიდატი. საარჩევნო სამართლის ქართულ „ნოვაციასთან" მიმართებაში ორივე წინადადება იმსახურებს ყურადღებას, რათა საკრებულოში ოთხწლიანი უფლებამოსილებით მაჟორიტარული წესით არჩეული წევრების გამოკლების გამო ვაკანსიები არ მომრავლდეს.

საქართველოში, მმართველი პარტია ყოველთვის აქტიურად იყენებდა ადმინისტრირების რესურსებს, განსაკუთრებით საკანონმდებლო რეგულირების ნაწილში. საპარლამენტო უმრავლესობამ, ამჯერად უკვე საკრებულოებში უმრავლესობის მოსაპოვებლად კეთილსასურველი „სამართლებრივი" სივრცე შეუქმნა მმართველ პარტიას. თვითმმართველი ერთეულისა და საკრებულოს ხელმძღვანელად გამოცხადებული საკრებულოს თავმჯდომარე, საკრებულოში უბრალო უმრავლესობის მხარდაჭერის შემთხვევაშიც, ერთმმართველის კომპეტენციით აღიჭურვება: მისი უფლებაა

საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილის კანდიდატურის დასახელება. ამასთან, რვა მანდატის მფლობელი უმრავლესობის ლიდერი – საკრებულოს თავმჯდომარე ფლობს ყველა ბერკეტებს არა მხოლოდ მის დასამტკიცებლად, არამედ გამგებლის (მერის) თანამდებობაზე სასურველი კანდიდატურის „შესარჩევადაც".

დემოკრატიული სახელმწიფოების საარჩევნო სამართალი, ასეთ შემთხვევაში კრიტერიუმად შეჯიბრებითობის პირდაპირ კრიტერიუმს იყენებენ. მაჟორიტარულ არჩევნებში ხმების თანაბრობის შემთხვევაში უპირატესობას იმ კანდიდატს ენიჭება, რომელსაც სხვაზე უკეთესი შედეგი აქვს მოპოვებული უფრო მეტ საარჩევნო უბნებში. საქართველოს საარჩევნო კოდექსში პროპორციული (მუხლი 123-4) და მაჟორიტარული (მუხლი 124-2) არჩევნების დროს, სუბიექტების მიერ ხმების თანაბრობის შემთხვევაში გამარჯვებული გამოვლინდება საოლქო კომისიაში მათი რეგისტრაციის თარიღის, ან სულაც განსხვავებული დროით – საათებისა თუ წუთების მიხედვით. მაჟორიტარ კანდიდატს დასამშვიდებლად მონაცვლის პერსპექტივა მაინც რჩება, ხოლო პროპორციული არჩევნების სუბიექტი, ბოლომდე გაუაზრებელი ნორმის გამო შეიძლება ისე დაისაჯოს, რომ გამარჯვებულთან ერთი ხმით დამარცხების შემთვევაში საერთოდ უმანდატოდ დარჩეს. არჩევნების მოცემულ სისტემას პროპორციული იმიტომ ჰქვია, რომ ყოველ სუბიექტს მოპოვებული ხმების პროპორციულად ეკუთვნის მანდატები. სხვა ნაკლოვანებებიც რომ არ ახლდეს შემოთავაზებულ სისტემას, საკითხი აქაც მარტივად გადაწყდებოდა.

გარდა იმისა, რომ საერთოდ ძნელად წარმოსადგენია პროპორციული არჩევნების დროს ერთეული ხმის დონეზე თანაბარი ხმების დაგროვება, ასეთ პირობებში, რეგისტრაციის რიგითობის უპირატესობის იდეა კიდევ უფრო მეტ გაუგებრობას იწვევს. პროპორციული არჩევნების დროს აღნიშნულ შესაძლო ვითარებასთან დაკავშირებით, კოდექსში შეტანილი ცვლილებების თანახმად, „თუ 2 ან მეტი პარტიული სიის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა თანაბარი აღმოჩნდება, მანდატი მიეკუთვნება იმას, რომელმაც საკრებულოს არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში უფრო ადრე გაიარა რეგისტრაცია" (მუხლი 123-4). იმის გათვალისწინებით, რომ საოლქო საარჩევნო კომისია თავისი უმრავლესობით ერთპარტიულია, მოცემული ნორმა, ცხადი უნდა იყოს – ვისი რესურსია.

საარჩევნო სამართალში ქართული „ნოვაციების" წვლილი

უსაზღვროა. ხშირ შემთხვევაში მათ არც სამართლებრივი გამართლება აქვთ და არც სამართლიანობით გამოირჩევიან. ყველაფერი კი შეიძლება იმით აიხსნას, რომ კანონმდებელმა, საარჩევნო კოდექსს მმართველი პარტიის გამარჯვების საგარანტიო მათემატიკური გათვლები დაუდო საფუძვლად. მაგრამ მთავარი ნაკლი მაინც ადგილობრივი თვითმმართველობის პროპორციული არჩევნების კალკულაციურ მოდელს უკავშირდება. საარჩევნო სამართალში არ გაგონილა, რომ პროპორციულ საარჩევნო სისტემაში დადგენილი ბარიერის გადამლახველი სუბიექტი მანდატის გარეშე რჩებოდეს. ჩვენ შემთხვევაში ეს შეიძლება საკმაოდ ხშირად მოხდეს. როგორც ჩანს, საქართველოს საარჩევნო კოდექსში, აქტიურად ინერგება არათანაზომადი კრიტერიუმების გათანაბრების პრაქტიკა. აღნიშნული ახალი ცვლილებებიც მორიგი ასეთი მცდელობაა. პრინციპში, ეს იმგვარი ინიციატივებია, რომელთა მეშვეობითაც, საარჩევნო პრინციპების უგულებელყოფა და საარჩევნო სამართალში ფალსიფიკაციის „კანონიერ" ჩარჩოებში გაფორმება ხდება.

არათანაზომადი კრიტერიუმების საფუძველზე პროპორციული არჩევნების ჩატარება შეიძლება მრავალი უსამართლობის გამომწვევი მიზეზი გახდეს. იმის გათვალისწინებით, რომ საკრებულოებში პროპორციული არჩევნები ათ მანდატზე ტარდება, თითო მანდატის მოპოვებას საარჩევნო სუბიექტების მიერ მოპოვებული ნამდვილი ხმების 10 პროცენტი სჭირდება. ამიტომ ხუთპროცენტიანი ბარიერის დაძლევა სულაც არ ნიშნავს არჩევნებში თუნდაც ერთი მანდატის მოპოვების გარანტიას. 5-პროცენტიანმა ბარიერმა თავისი ნომინალური დატვირთვა რეალურად მხოლოდ მაშინ შეიძლება შეიძინოს თუ დაკარგული ხმების რაოდენობა შექმნის სასურველი ბალანსის პირობებს.

სხვა შემთხვევებში ჩნდება ქართველი კანონმდებლების მიერ გამოგონილი განსხვავებული „შესაძლებლობებიც", რომელთა სამართლიანობაზე მსჯელობა საერთოდ აბსურდულია.[1] ფაქტია, რამდენიმე ასეთი „შესაძლებლობა" საარჩევნო კოდექსის ერთი ნორმით შეიძლება იყოს კანონდებული: „თუ საარჩევნო ოლქში პარტიული სიების მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობათა ჯამი მანდატების საერთო რაოდენობაზე ნაკლები აღმოჩნდება, გაუნაწილებელი მანდატებიდან თითო მანდატი თანმიმდევრულად მი-

[1] ასეთ მოსაზრებას შესაძლო ვარიანტების გათვლები ცალსახად ადასტურებს. იხ.: ო. მელქაძე, ქართული კონსტიტუციონალიზმის შავი ყუთი, თბ., „ინოვაცია", 2007, გვ. 73-74.

ეკუთვნებათ პირველ რიგში იმ პარტიულ სიებს, რომლებმაც ამ მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი წესით ვერ მოიპოვეს მანდატი, მაგრამ მოაგროვეს არჩევნებში მონაწილეთა ხმების 5 პროცენტზე მეტი, ხოლო შემდეგ იმ პარტიულ სიებს, რომლებმაც უკვე მოიპოვეს ერთი მანდატი მაინც, ამ შემთხვევაში თითო მანდატი მიეკუთვნება იმ პარტიულ სიებს, რომლებმაც არჩევნებში ხმების მეტი რაოდენობა მიიღეს" (მუხლი – 123-3).

აღნიშნული კანონდებული ქართული „ნოვაცია" რეალურად, საქართველოს საარჩევნო სამართალში, თანასწორობის საარჩევნო პრინციპს უგულებელყოფს. მაგრამ ისეთ შთაბეჭდილებას ქმნის, თითქოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების პროპორციულ საარჩევნო სისტემაში ერთი მანდატის მოსაპოვებლად საჭირო ხმების არათანაზომადი 5 პროცენტიანი ბარიერის შემოღება ოპოზიციური პარტიების სასარგებლოდ გადადგმული ნაბიჯია. ამჟამად, საკრებულოების ფორმირებაში ჩადებული პროპორციული არჩევნებით მანდატების არაპროპორციული გადანაწილების შემოთავაზებული მეთოდი, მმართველი პარტიისთვის მიუწვდომელი მანდატების, რაც შეიძლება მეტ ოპოზიციურ სუბიექტებზე დანაწევრებას ისახავს მიზნად. ასეთ გათვლა არა მხოლოდ იმაზეა ორიენტირებული, რომ საკრებულოს უმრავლესობას კენჭისყრისას ხმების მყარი გარანტია ჰქონდეს. მეორე მიზანი ის არის, რომ ვერც ერთმა ოპოზიციურმა ძალამ ვერ შეძლოს პროპორციული არჩევნების ხმების მესამედის მოპოვება, ვინაიდან ასეთი პოლიტიკური გუნდისათვის ორი მაჟორიტარული მანდატის მოპოვებაც შეიძლება რეალური იყოს. ეს უკვე საკრებულოს წევრთა მესამედია, რომელიც საკრებულოში აქტიური საქმიანობისთვის საჭირო უფლებამოსილებებით აღჭურავს მას, რაც გარკვეულ თავსატეხს გაუჩენს მმართველ პოლიტიკურ ძალას.

3-3. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსი

განსახილველი საკითხის ორგანიზაციულ-სამართლებრივ რეგულაციას კონსტიტუციური სამართლის წყაროების სრული პაკეტი ახორციელებს. საქართველოს კონსტიტუციამ მოცემული იდეა გააფორმა როცა დაადგინა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა თანამდებობა არჩევითია და ასეთი ორგანოების შექმნის წესს განსაზღვრავს ორგანული კანონი.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანულმა კანონმა ჩამოაყალიბა თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური სისტემა, განსაზღვრა მისი ორგანოების უფლებამოსილებები, ჩამოაყალიბა სახელმწიფო პოლიტიკა და სახელმწიფო ხელისუფლების ვალდებულება თვითმმართველობის სფეროში. ორგანულმა კანონმა, აგრეთვე განსაზღვრა თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი და დაადგინა, რომ იგი დამოუკიდებელი იურიდიული პირია. აქვე ჩამოაყალიბა წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსი.

საქართველოს კანონი „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ", საქართველოს კონსტიტუციის, კვლავაც – „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონისა და „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ" კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად, განსაზღვრავს საკრებულოს წევრის უფლებამოსილებებს, საქმიანობის თავისებურებებსა და მათი რეალიზაციის გარანტიებს.

სწორედ ასეთია მოცემული კანონის ე.წ. პრეამბულა. კანონი 1998 წელს იქნა მიღებული და ამიტომ იყო მჭიდროდ დაკავშირებული იმ დროისათვის მოქმედ საქართველოს ორგანულ კანონთან „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ". 2005 წელს მიღებულმა ორგანულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" არსებითად შეცვალა მოქმედი სისტემა. თუმცა, ძველი ორგანული კანონით დამკვიდრებული ზემდგომის მიერ ქვემდგომის მიმართ მმართველობითი აქცენტების აქტუალობა რეალობაში მაინც შენარჩუნებულია. ნიშანდობლივია ისიც, რომ წლების განმავლობაში, საკრებულოს წევრის სტატუსის განმსაზღვრელ კანონში სულ სამი ცვლილება შევიდა, მაგრამ რედაქციულად ახალ ორგანულ კანონთან და საარჩევნო კოდექსთან მიმართებაში არაფერი შეცვლილა. გამოდის, რომ დღესაც „საკრებულოს წევრი არის „საკრებულოს არჩევნების შესახებ" საქართველოს კანონის შესაბამისად ადგილობრივი წარმომადგენლობით ორგანოში – საკრებულოში არჩეული პირი" (მუხლი 1). რაც შეეხება თავად საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ კანონის ძირითად სარეგულაციო საგანს, იგი შემდეგი მარტივი ფორმულის დო-

ნეზეა „გადაწყვეტილი": „საკრებულოს წევრის სტატუსი არის მისი კანონით განსაზღვრული სამართლებრივი მდგომარეობა, რომელიც მოიცავს საკრებულოს წევრის უფლებამოსილებას, პასუხისმგებლობას, საქმიანობის წესსა და გარანტიებს (მუხლი 2). მოცემულ კანონში ყველა აღნიშნული საკითხი რეგულირდება, მაგრამ საკრებულოს წევრის სტატუსის განმსაზღვრელი ნიშნების კლასიფიცირება არ მომხდარა.

საქართველოს ორგანულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" სრული ფორმატით განსაზღვრა და პროცედურულად ქრონოლოგიური თანმიმდევრობით ჩამოაყალიბა საკრებულოს წევრის სტატუსის განმაპირობებელი ყველა კომპონენტი (მუხლი 32). ორგანულმა კანონმა, საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ კანონში არსებული ეს ვაკუუმი შეავსო, რამაც მთელი რიგი ცვლილებების საჭიროება განაპირობა. მთელი ეს ცვლილება-დამატებები ორგანული კანონით განსაზღვრული სტატუსის გათვალისწინებით შემოვიდა მოქმედებაში, მაგრამ თვით განსახილველ კანონს შესაბამისი ცვლილებები არ განუცდია. აღნიშნულ კანონებს შორის არსებულ მთელი რიგი შეუთანხმებლობის ფაქტებიც ცალკე იქნება განხილული.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის თანახმად საკრებულოს წევრის უფლებამოსილება იწყება მისი უფლებამოსილების ცნობის დღიდან და მთავრდება ახალჩარეული საკრებულოს პირველი შეკრებისთანავე ან მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტისთანავე. საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების ცნობა, დადგენილი პროცედურების დაცვით, შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიის წარდგინების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით მიღებული გადაწყვეტილებით ფორმდება. საკრებულოს წევრის სტატუსის დამდგენი კრიტერიუმები და მისი საქმიანობის განმსაზღვრელი პირობების მარეგულირებელი ნორმათა კომპლექსი ამ ჩარჩოებში ვრცელდება და მოქმედებს.

საკრებულოს წევრად უფლებამოსილი პირი „ადგილობრივი ნარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ" კანონით საკრებულოს შიდა საქმიანობის ორგანიზაციულად გამწესრიგებელი დებულებით დადგენილი უფლებამოსილებით სარგებლობს. მოცემული კანონი, პირველ რიგში, ადგენს საკრებულოს წევრის მანდატის არსს, რომლის ძალითაც საკრებულოს წევრი სარგებლობს თავისუფალი მანდატით. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ მისი გაწვევა დაუშვებელია და მოვალეობის შესრულებისას

იგი შეზღუდული არ არის ამომრჩევლებისა და წარმდგენი პოლიტიკური სუბიექტის განაწესითა და დავალებებით. მაგრამ თავისუფალი მანდატი არ ათავისუფლებს საკრებულოს წევრს ამომრჩევლებთან მუშაობისა და მასთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობისაგან. საკრებულოს დებულებით დადგენილი წესის თანახმად, კანონი გამორიცხავს საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების სხვა პირზე გადაცემას (მუხლი 4).

საქართველოს კანონი „ადგილობრივი ნარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ" არეგულირებს საკრებულოს წევრის უფლებამოსილებების ვადამდელი შეწყვეტის და თანამდებობრივი შეუთავსებლობის, ამომრჩევლებთან ურთიერთობის საკითხებს. მოცემულ კანონში ვრცლად არის წარმოდგენილი საკრებულოს წევრის უფლებამოსილებები, როგორებიცაა, საკრებულოს სხდომებში, საკრებულოს კომისიებისა და ფრაქციების საქმიანობაში მონაწილეობა; საკრებულოს მიერ სამართლებრივი აქტებისა და გადაწყვეტილებების მომზადების პროცესში საინიციატივო უფლება და კონტროლის სფეროში მონაწილეობა; ინფორმაციის, იურიდიული დახმარებისა და სპეციალური კონსულტაციების გამოყენება.

მოცემული კანონი განამტკიცებს საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ წარმოდგენას, ერთი მხრივ, საკრებულოს წევრის მოვალეობებით, მეორე მხრივ, მისი საქმიანობის გარანტიებით. თავის მხრივ, საკრებულოს წევრი ვალდებულია დაიცვას საქართველოს კონსტიტუცია და კანონები; დებულებით დადგენილი წესით შეხვდეს მოქალაქეებს; მონაწილეობა მიიღოს საკრებულოს სხდომებსა და კომისიათა მუშაობაში; იყოს საკრებულოს ერთი კომისიის შემადგენლობაში მაინც; არ გაახმაუროს და პირადი ინტერესებისთვის არ გამოიყენოს სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი ან კონფიდენციალური ინფორმაცია; არანაკლებ წელიწადში ერთხელ ამომრჩეველთა მოთხოვნით შეხვდეს მათ და ჩააბაროს ანგარიში გაწეული საქმიანობის შესახებ. ამას გარდა, საკრებულოს წევრი ვალდებულია დაუყოვნებლივ აცნობოს საკრებულოს თავმჯდომარეს ან გამგებელს (მერს) კანონმდებლობით განსაზღვრულ მოვალეობათა შესრულების ხელისშემშლელი გარემოებების თაობაზე (მუხლი 16).

კანონი, ამომრჩევლებთან ურთიერთობის განსაკუთრებულ მნიშვნელობაზე კიდევ ერთხელ მიაქცევს ყურადღებას, როდესაც საკრებულოს წევრისთვის აყალიბებს მრავალგანზომილებიან მო-

ცემულობას (მუხლი 9). კანონის დანაწესით, საკრებულოს წევრის ურთიერთობა ამომრჩევლებთან მოიცავს: ამომრჩეველთა უფლებების, თავისუფლებებისა და ინტერესების დაცვის მიზნით კანონმდებლობით გათვალისწინებული ღონისძიებების გატარებას; მოქალაქეთა მიღებას; საზოგადოებრივი აზრის შესწავლას; სახელმწიფო ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან და პოლიტიკურ გაერთიანებებთან თანამშრომლობას; გაწეული მუშაობის შესახებ ამომრჩეველთა ინფორმირებას; ამომრჩევლებთან შეხვედრას, ზემოაღნიშნული ნორმის ერთწლიანი ინტერვალის ნაცვლად – სამ თვეში ერთხელ მაინც.

კანონი საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ საკრებულოს წევრთა პასუხისმგებლობის დეკლარირებას მაღალი მატერიების დონეზე ახდენს, როცა ადგენს, რომ იგი თავის უფლებამოსილებას ადგენს საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის შესაბამისად, სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის და ამომრჩეველთა ინტერესების გათვალისწინებით (მუხლი 3-2). ამ დროს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", ცალკეული ნორმების დონეზე, საკრებულოს წევრთა მორალურ პასუხისმგებლობაზე ახდენს ფოკუსირებას და შემდეგი ხასიათის ზნეობრივ შეზღუდვებზე ამახვილებს აქცენტს. საკრებულოს წევრი ვალდებულია მოვალეობის შესრულებისას თვითმმართველი ერთეულის საჯარო ინტერესებით ხელმძღვანელობდეს და ახსოვდეს, რომ მას უფლება არა აქვს კანონით დადგენილი უფლებამოსილებანი ან მათთან დაკავშირებული შესაძლებლობები გამოიყენოს პირადი ინტერესების დასაკმაყოფილებლად. საკრებულოს წევრი ვალდებულია უარი განაცხადოს საკრებულოს სხდომაზე იმ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობასა და კენჭისყრაზე, რომლის მიმართაც მას ქონებრივი ან სხვა პირადი ინტერესი აქვს (მუხლი 32-10). ამასთან, საკრებულოს წევრს ეკრძალება გამგებლისა თუ მერის საქმიანობაში ჩარევა პერსონალურ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებისას (მუხლი 39-7).

კანონი საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ, საკრებულოს წევრის საქმიანობის გარანტიების სამ მნიშვნელოვან მიმართულებას მოიცავს, ერთიანობაში იცავს მას და ხელს უწყობს საპატიო საქმიანობის განხორციელებაში:

– პირველი, ეს არის საკრებულოს წევრის ხელშეუხებლობა, რომლის თანახმადაც, დაუშვებელია მისი პასუხისგებაში მიცემა

მოვალეობების შესრულებისას საკრებულოში ან მის გარეთ გამოთქმული მოსაზრებების გამო, რომელიც მას გაანდეს, როგორც საკრებულოს წევრს; დაუშვებელია ამ საკითხთან დაკავშირებული მასალის დაყადაღება, მათ შორის საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგაც.

საკრებულოს წევრის დაკავების ან დაპატიმრების შემთხვევაში მას უჩერდება უფლებამოსილება სისხლის სამართლის საქმის შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილების გამოტანამდე. მაგრამ სისხლის სამართლის საქმის შეწყვეტის ან სასამართლოს მიერ გამამართლებელი განაჩენის გამოტანის შემთხვევაში საკრებულოს წევრს აღუდგება წევრის უფლებამოსილება, თუ გასული არ არის შესაბამისი საკრებულოს უფლებამოსილების ვადა და კანონმდებლობით დადგენილი წესით მიეცემა კომპენსაცია. იმ შემთხვევაში თუ გასულია შესაბამისი საკრებულოს უფლებამოსილების ვადა, დაკავების ან დაპატიმრების ვადა ჩაეთვლება საკრებულოს ნევრად ყოფნის ვადაში და მიეცემა შესაბამისი კომპენსაცია.

– მეორე, ეს არის საკრებულოს წევრის შრომითი გარანტიები: საკრებულოს თანხმობის გარეშე, ხოლო საკრებულოს სხდომებს შორის პერიოდში, საკრებულოს თავმჯდომარის თანხმობის გარეშე, არ შეიძლება ადმინისტრაციის ინიციატივით დაითხოვონ სახაზინო საწარმოდან, დაწესებულებიდან ან ორგანიზაციიდან, ან დისციპლინარული წესით გადაიყვანონ დაბალხელფასიან სამუშაოზე; საკრებულოს წევრის იმ თანამდებობაზე არჩევის შემთხვევაში, რომლის განსახორციელებლად საჭირო ხდება სამსახურებრივი საქმიანობის შეწყვეტა, უფლებამოსილების დამთავრებისას უბრუნდება წინანდელ სამუშაოს. თუ ასეთი აღარ არსებობს ეძლევა ტოლფასი სამუშაო. მაგრამ მთავარი ის არის, რომ საკრებულოს თანამდებობაზე მუშაობის პერიოდი საკრებულოს წევრს ეთვლება სპეციალობით შრომის სტაჟში.

საკრებულოს წევრი საკრებულოს სხდომებში ან მის ორგანოთა მუშაობაში მონაწილეობის მისაღებად, ამომრჩევლებთან შესახვედრად, საკრებულოს ან საკრებულოს თავმჯდომარის დავალებათა შესასრულებლად, საკრებულოს თავმჯდომარის ოფიციალური შეტყობინების საფუძველზე შესაბამისი ვადით თავისუფლდება სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისაგან. ამ დროს, საკრებულოს წევრს უნარჩუნდება საშუალო ხელფასი და უნაზღაურდება საკრებულოს წევრის საქმიანობის განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯებიც. ორგანულმა კანონმა „ადგილობრივი

თვითმმართველობის შესახებ" ის სიახლე შემოიტანა, რომ საკრებულოს ანაზღაურებადი თანამდებობები დაადგინა, რომელთა კატეგორიას განეკუთვნებიან საკრებულოს თავმჯდომარე, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე, საკრებულოს კომისიის და ფრაქციის თავმჯდომარეები.

– მესამე, ეს არის პასუხისმგებლობა საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ კანონმდებლობის დარღვევისათვის, რომელიც თავად სამ დამცავ სტანდარტს შეიცავს:

– საკრებულოს წევრის პასუხისმგებლობა საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ კანონმდებლობის დარღვევისათვის განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობითა და საკრებულოს დებულებით. საკრებულოს წევრის მიერ თავისი უფლების გადაცემა ან მათი ბოროტად გამოყენება იწვევს პასუხისმგებლობას საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;

– საჯარო მოსამსახურეების, წარმოება-დაწესებულებების, საზოგადოებრივი თუ პოლიტიკურ გაერთიანებათა მიერ საკრებულოს წევრის საქმიანობასთან დაკავშირებული კანონიერი მოთხოვნების შეუსრულებლობა ან საქმიანობაში ხელშეშლა იწვევს პასუხისმგებლობას კანონმდებლობით დადგენილი წესით;

– საკრებულოს წევრის ხელშეუხებლობის, პატივისა და ღირსების ხელყოფა, მისი ოჯახის წევრებსა და ახლო ნათესავებზე კანონსაწინააღმდეგო ზემოქმედება საკრებულოს წევრის მიერ საქმიანობის შეწყვეტის ან მისი ხასიათის შეცვლის მიზნით, ასევე ისჯება კანონით დადგენილი წესით.

საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ კანონი ადგენს, რომ საკრებულოს წევრი თავის საქმიანობას ახორციელებს საწარმოო და სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად, გარდა კანონით განსაზღვრული შემთხვევებისა. თავად მოცემული კანონი მათთვის ადგენს სამეცნიერო, პედაგოგიური და შემოქმედებითი საქმიანობის შეთავსების უფლებას.

„ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის შესახებ" კანონის მეორე თავი საკრებულოს წევრის საქმიანობის ძირითად ფორმებთან ერთად, ისეთი საშუალებების აქტივიზაციის ამოცანებს აყენებს, რომელნიც ერთობლიობაში საკრებულოს საქმიანობის ოპტიმიზაციაზეა მიმართული.

პირველ რიგში არსებითია საკრებულოს წევრის საკრებულოს სხდომებში და საკრებულოს სტრუქტურების საქმიანობაში მონაწილეობის უფლება. საკრებულოს წევრის მთავარი აქტივი ის

არის, რომ საკრებულოს კომპეტენციას მიკუთვნებული ყველა საკითხის განხილვისას და გადაწყვეტილების მიღებისას, იგი გადამწყვეტი ხმის უფლებით არის აღჭურვილი. საკრებულოს წევრი საათბირო ხმის უფლებით სარგებლობს საკრებულოს იმ ორგანოების მუშაობაში მონაწილეობისას, რომლის წევრიც იგი არ არის. საკრებულოს წევრის მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელების პროცედურული საკითხები განსაზღვრულია და რეგულირდება საკრებულოს დებულებით.

საკრებულოს წევრს უფლება აქვს განახორციელოს საქართველოს კანონმდებლობითა და საკრებულოს დებულებით გათვალისწინებული უფლებამოსილებები. მოცემული კანონი საკრებულოს სხდომაზე საკრებულოს წევრის უფლებებს სრულ ფორმატში წარმოადგენს. მას შეუძლია დასვას საკითხი განსახილველად; შეიტანოს შენიშვნები და წინადადებები საკრებულოს კომპეტენციაში შემავალ ყველა საკითხზე; მონაწილეობა მიიღოს კამათში, შეკითხვებით მიმართოს მომხსენებელსა და სხდომის თავმჯდომარეს, მოითხოვოს პასუხები და საკუთარი პოზიცია გამოხატოს ამასთან დაკავშირებით; გამოთქვას აზრი საკრებულოს მიერ შესაქმნელი ორგანოებისა და საკრებულოს ნომენკლატურულ თანამდებობებზე წარმოდგენილ კანდიდატებზე. მისივე უფლებაა მონაწილეობა მიიღოს ადგილობრივი ბიუჯეტის, მასში ცვლილება-დამატებების შეტანის და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის განხილვის პროცესში; საკრებულოს გააცნოს მის ხელთ არსებული მოქალაქეთა წერილები და მიმართვები.

რაც შეეხება საკრებულოს სტრუქტურებში მონაწილეობის უფლებას, საკრებულოს კომისიებთან მიმართებაში საკრებულოს წევრი აღჭურვილია აქტიური და პასიური საარჩევნო უფლებით, ანუ შეუძლია მონაწილეობდეს საკრებულოს კომისიის შემადგენლობის ფორმირების პროცესში ან თავად იყოს არჩეული მისთვის სასურველი კომისიის წევრად. მასვე შეუძლია გაერთიანდეს საკრებულოს ერთ-ერთ ფრაქციაში. მოცემულ სტრუქტურებში საკრებულოს წევრის გაწევრების და მათი დატოვების წესები განისაზღვრება საკრებულოს დებულებით.

ამავე თავში საკრებულოს წევრისადმი საგანგებო გზავნილის სახით წარმოდგენილია და რეგულირდება მათი რეალური ამოქმედებისთვის აუცილებელი უფლება ინფორმაციაზე, უფლებამოსილება კონტროლის სფეროში, იურიდიული დახმარებისა და სპეციალური კონსულტაციების ინსტიტუტი. ყოველი მათგანი აქ-

ტუალურია როგორც საშუალებათა ყოვლისმომცველი რესურსი საიმისოდ, რომ საკრებულოს წევრმა დაკისრებულ მოვალეობათა შესრულების მიზნით მაქსიმალურად აამოქმედოს ე.წ. ინიცირების უფლება. სხვა საკითხია, თუ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში როგორი იქნება მათი რეალური ამონაგები, ვინაიდან ასეთი უფლებების ქმედით საშუალებებად გარდასახვას, უნარსა და თვითორგანიზაციის მაღალ დონეში გამოხატული პოტენციალი ესაჭიროება.

უფლება ინფორმაციაზე იმას ადგენს, რომ საკრებულოს ნევრს შეუძლია ისარგებლოს ნებისმიერი ინფორმაციით, რომელიც აუცილებელია მისი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად. ამ მიზნით საკრებულოს წევრს შეუძლია მოსთხოვოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების აპარატების განყოფილებებსა და სამსახურებს სათანადო ინფორმაცია და ორგანიზაციულ-ტექნიკური მომსახურების უზრუნველყოფა. საკრებულოს წევრი სარგებლობს საბიუჯეტო მასმედიის საშუალებებში თავის საქმიანობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე ინფორმაციის მიწოდების უპირატესი უფლებით. საკრებულოს წევრთან მიმართებაში – უფლება ინფორმაციაზე ორმაგი ბუნების მატარებელია – მასთან პირდაპირი და უკუკავშირის ფორმით ურთიერთობის თვალსაზრისით. ამ დროს, საკრებულოს წევრი, მასზე დაკისრებული უფლებამოსილების განხორციელებისას თავად ხდება ინფორმაციის წყარო საკრებულოსათვის. საკრებულოს წევრის ასეთი ფუნქცია მის კონკრეტულ უფლებამოსილებებში ამოქმედდება. პირველ რიგში, ეს არის საკრებულოს ნევრის უფლება საკრებულოს გააცნოს მის ხელთ არსებული მოქალაქეთა წერილები და მიმართვები, როგორც პირველწყაროს ინფორმაცია.

ასეთივე ორბუნებოვანი საინფორმაციო დატვირთვის მატარებელი შეიძლება გახდეს საკრებულოს ნევრის უფლებამოსილება კონტროლის სფეროში. საკრებულოს წევრს, საკრებულოს თავმჯდომარის, კომისიის ან ფრაქციის დავალებით, საკრებულოს დებულებით დადგენილი წესით, უფლება აქვს დაესწროს გამგეობის თუ მერიის სხდომებს, დასვას საკითხი თავისი კომპეტენციის ფარგლებში; კითხვით მიმართოს მათ წევრებს ან ხელმძღვანელებს და მიიღოს მათი პასუხი; შეუფერხებლად შეხვდეს, კითხვით მიმართოს საკრებულოს წინაშე ანგარიშვალდებულ თანამდებობის პირებს და მიიღოს მათი პასუხი. საკრებულოს წევრს შეუძლია მონაწილეობა მიიღოს მის მიერ დასმული საკითხების განხილვაში. საკონტროლო ურთიერთობის მეორე მხარე ვალდებულია დადგენი-

ლი წესით უპასუხოს მის კითხვას.

საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ კანონში, საკრებულოს წევრის ეფექტური საქმიანობის უმაღლესი ნიშნული, მისთვის დადგენილი ინიცირების უფლებაა. საკრებულოს ნორმაშემოქმედებითი და ორგანიზაციული საქმიანობა საკრებულოს წევრის აქტივობაზეა ორიენტირებული. ამასთან, იგი სტიმულირებულია საკრებულოს ვალდებულებით – განიხილოს ინიცირების წესით საკრებულოს სხდომაზე შეტანილი საკითხი. საქართველოს კანონმდებლობითა და საკრებულოს დებულებით დადგენილი წესით, საკრებულოს წევრისგან წამოსული ინიციატივის ფორმა შეიძლება იყოს საინიციატივო წინადადება ან საკუთარი ინიციატივის პროექტი საკრებულოს გადაწყვეტილების შესახებ. მასვე შეუძლია ინიციატივის წესით წარადგინოს წინადადება საკრებულოს მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტის გაუქმების ან მასში ცვლილება-დამატებების შეტანის თაობაზე.

საკრებულოს წევრის საქმიანობის ფორმებისა და საშუალებების პაკეტში, მათ შორის საკრებულოს წევრის მიერ ინიცირების უფლების რეალიზაციის საქმეში, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს მისთვის იურიდიული დახმარებისა და სპეციალური კონსულტაციების ინსტიტუტის საკანონმდებლო გაფორმება. მით უფრო, რომ საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ კანონი ავალდებულებს საკრებულოს დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე არსებულ ორგანოებს, საწარმოებს, ორგანიზაციებსა და დაწესებულებებს, კანონმდებლობით დადგენილი წესით დახმარება გაუწიონ საკრებულოს წევრს სამართლებრივი საკითხების გადაწყვეტაში, აგრეთვე საჭიროებისამებრ საკრებულოს წევრი უზრუნველყონ სპეციალისტთა კონსულტაციებით.

კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ" საკრებულოს წევრის უფლება-მოვალეობების, საქმიანობის წარმართვისა და მისი საგარანტიო პირობების მარეგულირებელი და დამცავი ძირითადი საკანონმდებლო აქტია. ორგანულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ბევრი სიახლე შეიტანა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში. მაგრამ ზოგიერთ მათგანს, ამ კანონებს შორის შესაბამისობის მიზნით საჭირო დაბალანსება არ მოჰყოლია.

ევროპულ ქარტიასთან მიერთების შემდეგ და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანო-

ნის ძალით, საკრებულოს წევრის სტატუსი მთელი რიგი დამატებებით დაზუსტდა (მუხლი 32). ადრინდელი პირობა იმის თაობაზე, რომ საკრებულოს წევრი ვალდებულია იყოს საკრებულოს ერთი კომისიის შემადგენლობაში მაინც, დაზუსტდა დათქმით – „მაგრამ არა უმეტეს 2 კომისიის შემადგენლობაში მაინც“ (პუნქტი 3).

„საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ“ კანონში საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის მოტივაცია, საკრებულოს საქმიანობიდან არასაპატიო მიზეზით ოთხთვიანი განდგომა, ორგანულ კანონში ექვსთვიანი ვადით შეიცვალა. ასეთი ცვლილება-დამატებები კანონთა იერარქიულობის პრინციპის გათვალისწინებით პრობლემას არ ქმნის. თუმცა, ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, არასაპატიო მიზეზით გამცდენ საკრებულოს წევრთა მიმართ მსგავსი „შელავათი“ პრინციპშია გაუგებარი. მით უფრო, რომ იმ შემთხვევაში თუ ასეთი ლოიალობით „დაცული“ საკრებულოს წევრი კვლავაც განაგრძობს გაცდენებს, არც ერთი კანონი არ ითვალისწინებს მომთხოვნელობის გამკაცრებას და საკრებულოს უმრავლესობას ფარული კენჭისყრით შეუძლია შეინარჩუნოს ასეთი კოლეგა. ასე რომ, საქართველოს კანონმდებლობა არათუ მოტივირებულია საკრებულოს წევრთა პასუხისმგებლობის ამაღლებაზე დაკისრებული მოვალეობების შესრულების თვალსაზრისით, შეიძლება ითქვას, რომ განაპირობებს მის დაქვეითებას.

ორგანულმა კანონმა, საკრებულოს წევრის მორალური პასუხისმგებლობის ამაღლების მიზნით განსაზღვრა, რომ „საკრებულოს წევრს უფლება არა აქვს კანონით დადგენილი უფლებამოსილებანი ან მათთან დაკავშირებული შესაძლებლობები გამოიყენოს პირადი ინტერესების დასაკმაყოფილებლად. საკრებულოს წევრი ვალდებულია უარი განაცხადოს საკრებულოს სხდომაზე იმ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობასა და კენჭისყრაზე, რომლის მიმართაც მას ქონებრივი ან სხვა პირადი ინტერესი აქვს“ (პუნქტი 10).

სულ სხვა ვითარებაა ზემოაღნიშნული კანონების იმ ნორმების თანაფარდობაში, რომლებზეც მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული საკრებულოს წევრების პასუხისმგებლობა და აქედან გამომდინარე თავად საკრებულოს შემადგენლობის მდგრადობა. მხედველობაში გვაქვს საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების ვადამდელი შეწყვეტის და შეუთავსებლობის საკითხების კრიტერიუმების განსაზღვრის თავისებურებები.

ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საკრებულოს წევრის უფლებამოსილებების ვადამდელი შეწყვეტის სრულ მოტივაციურ კლასიფიკატორს იძლევა, რომელიც აბსოლუტურ შესაბამისობაშია საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ კანონის ანალოგიურ ჩამონათვალთან, მცირედი რედაქციული ცვლილებებით:

– საკრებულოს წევრს ნებისმიერ დროს შეუძლია მიმართოს საკრებულოს განცხადებით უფლებამოსილების მოხსნის თაობაზე;

– საკრებულოს წევრს სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის ძალით უფლებამოსილება შეუწყდება სასჯელის ზომის მიუხედავად;

– სასამართლომ საკრებულოს წევრი სცნო ქმედუუნაროდ, აღიარა უგზო-უკვლოდ დაკარგულად, გამოაცხადა გარდაცვლილად, ან საკრებულოს წევრი გარდაიცვალა;

– საკრებულოს წევრს მოქალაქეობიდან გასვლის ან მოქალაქეობის დაკარგვის გამო საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულებით შეუწყდება საქართველოს მოქალაქეობა;

– საკრებულოს წევრი არასაპატიო მიზეზით 6 თვის განმავლობაში არ მონაწილეობდა საკრებულოს სხდომებისა და იმ კომისიების მუშაობაში, რომლებშიც გაწევრებული იყო;

– დაიკავა ამავე მუხლით გათვალისწინებული საკრებულოს წევრისათვის შეუთავსებელი თანამდებობა.

ორგანული კანონის ამავე მუხლის დანაწესით საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების ვადამდელი შეწყვეტის საკითხს ზემოაღნიშნულ შემთხვევებში, საკრებულო იღებს ცნობად – კენჭისყრის გარეშე. საკრებულოს საოქმო ჩანაწერიც სწორედ ასეთი ფორმულირებით ფორმდება. ერთადერთი გამონაკლისია არასაპატიო მიზეზით 6 თვის განმავლობაში საკრებულოს მუშაობაში არ მონაწილეობის საფუძველი. ამ შემთხვევაში საკრებულოს ერთ-ერთი კომისია, საკრებულოს დებულებით განსაზღვრული წესით, არკვევს გაცდენის მიზეზს. თუ დადასტურდა, რომ მიზეზი არასაპატიოა, შესაბამის დასკვნას წარადგენს საკრებულოს უახლოეს სხდომაზე. საკრებულო ფარული კენჭისყრით იღებს გადაწყვეტილებას საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის თაობაზე. საკრებულო განკარგულების ფორმით აფორმებს გადაწყვეტილებას. ასეთი აქტი „ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ“ კანონის თანახმად, ორი კვირის ვადაში შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში (მუხლი 6-3).

მოცემული ორგანული კანონი და კანონი საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ ყველა შემთხვევაში არ გამოირჩევიან ასეთი ჰარმონიული ურთიერთმიმართებით, მათ შორის ერთგვაროვანი თემატიური ბლოკების მოტივაციური კლასიფიკატორის დონეზეც. ორგანული კანონის დანაწესით საკრებულოს წევრს უფლება არა აქვს: იყოს სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი; იმუშაოს სასამართლო ხელისუფლების, შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების ორგანოებში, აგრეთვე, იმ სახელმწიფო ორგანოში, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად სახელმწიფო ზედამხედველობას უწევს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს და თვითმმართველი ერთეულის გამგეობაში ან მერიაში და საკრებულოს აპარატში; მონაწილეობა მიიღოს თვითმმართველი ერთეულის საწარმოების მართვაში – დირექტორის, დირექტორის მოადგილის, სამეთვალყურეო ან დირექტორთა საბჭოს წევრის რანგში, აგრეთვე იყოს შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტით დაფინანსებული დაწესებულების დირექტორი ან დირექტორის მოადგილე (მუხლი 32-6). შემთავსებლობის შეზღუდვის მოცემულ ჩამონათვალში განხილული საფუძვლების მიხედვით, საკრებულოს წევრს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება ამავე მუხლით გათვალისწინებული საკრებულოს წევრისათვის შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავების მოტივით (მუხლი 32-8). აღნიშნულის თაობაზე საკრებულო ცნობად ღებულობს სამანდატო კომისიის წარდგინებას.

საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ კანონში, საკრებულოს წევრის თანამდებობრივი შეუთავსებლობა (მუხლი 7) ხუთი კატეგორიის ჩამონათვალს შეიცავს. მათ შორისაა ძალადაკარგული „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის 3 მუხლის პუნქტებზე მინიშნებული შეზღუდვები. ამ შემთხვევაში არსებითი ის არის, რომ არც ერთი მოტივაცია არ ემთხვევა მოქმედ ორგანულ კანონში ფორმირებულ ხუთ საფუძველს.

გარდა იმისა, რომ ისინი აბსოლუტურად განსხვავებული კრიტერიუმებით არის კლასიფიცირებული, სწორედ ამიტომ, ზოგიერთ შემთხვევაში, არც ერთგვაროვან თანამდებობრივ წრეს მოიცავენ. ამას ადასტურებს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის მიღების შემდეგ „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ" კანონში 2006 წლის 25 მაისს შეტანილი დამატებაც, რომელიც სწორედ ახალი – კონკრეტული დანაწესის სახით შევიდა მეშვიდე მუხლში. მოცემული შესწორებებით ჩვეულებრივმა კანონმა კაზუალური ვითარება შექმნა ორგანულ კანონთან მიმართებაში. ამ დამატების თანახმად, საკრებულოს წევრს უფლება არა აქვს იმავდროულად ეკავოს: „საქართველოს პროკურატურის, კონტროლის პალატის, შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და თავდაცვის სამინისტროს შტატით გათვალისწინებული თანამდებობა" (პუნქტი 2-„დ"). პრობლემა კი ის არის, რომ აღნიშნული დამატება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანულ კანონში დადგენილ ნორმასთან არ მოდის შესაბამისობაში. ამ შემთხვევაში საკრებულოს წევრს უფლება არა აქვს „იმუშაოს სასამართლო ხელისუფლებაში, შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების ორგანოებში (მუხლი 32-ბ„ბ"). ამჯერად, კანონთა იერარქიულობის პრინციპი „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ" საქართველოს კანონის ზემოაღნიშნული დამატების საწინააღმდეგოდ მუშაობს. მით უმეტეს, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონი, კონსტიტუციური სამართლის წყაროთა შორის თავისი პრიორიტეტის გათვალისწინებით, საკრებულოს წევრთა უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის თაობაზე ადგენს, რომ ასეთთა კატეგორიას განეკუთვნებიან ვინც „დაინიშნა ან არჩეულ/დამტკიცებულ იქნა ამ მუხლით (!) გათვალისწინებულ საკრებულოს წევრისთვის შეუთავსებელ თანამდებობაზე" (მუხლი 32-5 „ე"). ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ორგანული კანონის ნორმასთან შეუსაბამო მიმდინარე კანონის ნორმას მოქმედება არ უწერია.

3-4. თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები

თვითმმართველი ერთეულის და მისი ორგანოების როლი საჯარო სამართლის საერთო სისტემაში, უპირველესად მათ უფლებამოსილებებზეა დაფუძნებული. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მოწოდებულნი არიან დაკისრებული ფუნქციები შეასრულონ სუბსიდიარობის პრინციპის უზენაესობის გათვალისწინებით. ამდენად მათი კომპეტენციური პაკეტი ისეთ ფუნქციებს მოიცავს, რომელთა შესრულებაც ბევრად უფრო ეფექტურად შეიძლება ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე. ევროპულ ქარტიას მიერთებული სახელ-

მწიფოები იზიარებენ ასეთ ხედვას და მიისწრაფიან ნათლად გამოკვეთონ საზღვარი ცენტრალური თუ რეგიონული ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფუნქციებს შორის. ამ თვალსაზრისით, კანონმდებლობა გამიჯნავს მათ უფლებამოსილებებს, რათა თვითმმართველობითი დონე დაცული იყოს ზემდგომის მიერ მისთვის საზიანო გადაწყვეტილებების მიღებისაგან. მით უფრო, როცა საკანონმდებლო გარანტიები არ გამორიცხავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ორმხრივი ხელშეკრულების საფუძველზე გადაცემულ იქნეს დამატებითი უფლებამოსილებანი.

იურიდიულ ლიტერატურაში იურიდიული პირის უფლებამოსილებები, მათი ფუნეციური მრავალფეროვნების გათვალისწინებით, ცალ-ცალკე თუ ერთობლიობაში კლასიფიცირდება: სუბიექტთან მიმართებისა თუ სუბიექტის კუთვნილების პოზიციის, ან სულაც მისი ბუნების განმსაზღვრელი მახასიათებლების გათვალისწინებით – არის საკუთარი და დელეგირებული, სავალდებულო და ნებაყოფლობითი, სრული და ექსკლუზიური უფლებამოსილებები.

ნებისმიერი მუნიციპალური წარმონაქმნი ორგანიზაციულად განიხილება როგორც თავისებური კორპორაციული სისტემა, რომელიც მოწოდებულია საკუთარი ძალებითა და პასუხისმგებლობით, საკუთარი კომპეტენციური საშუალებებით გადაწყვიტოს ადგილობრივი, მოსახლეობის ინტერესებთან დაპირისპირებული პრობლემები.

თვითმმართველი ერთეულის და მისი სახელისუფლებო ორგანოების კომპეტენცია, როგორც სამართლებრივი კატეგორია, მისი ფუნქციების გამოხატულებაა. ზოგადად, თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენციური არეალი საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების კომპლექსია. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესები ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებიდან ამოდის და ადგილობრივი მხიშვნელობის საკითხებზეა ორიენტირებული. მათი ზრუნვის სფეროებისა და საკითხების გათვალისწინებით საკუთარი უფლებამოსილებები სავალდებულო და ნებაყოფლობით უფლებამოსილებებად იყოფა.

აღნიშნულთაგან, სავალდებულო და დელეგირებული უფლებამოსილებები ისეთ ფუნქციებს მოიცავენ, რომელნიც სახელმწიფო მმართველობით კონტროლირებად ჩარჩოებშია მოქცეული. მათ შორის იმის გამო, რომ სავალდებულოა კანონმდებლობით განსაზღვრული ექსკლუზიური უფლებამოსილებები, ხოლო დელეგირებული უფლებამოსილება კანონით დადგენილ სფეროებზე ვრცელდება და მათი განხორციელებისათვის, დელეგირების აქტი აუცილებელი საფინანსო და მატერიალური საშუალებებით უნდა იყოს გარანტირებული. მთლიანობაში, ასეთი აქტივები კრავს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა ნარსახეობების სრულ ნომინაციას.

ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ცნობს სრულ, ექსკლუზიურ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებს, ხოლო საქართველოს ორგანული კანონი ექსკლუზიურ, დელეგირებულ და ნებაყოფლობით უფლებამოსილებებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების კლასიფიკაციაში ერთგვარი ფორმალური ხასიათის სხვაობის პირობებში, ორივე აქტი ერთგვაროვან ფორმატს წარმოადგენს და მოთხოვნებიც საერთო აქვთ. მოცემული უფლებამოსილებები არ შეიძლება შეიზღუდოს სხვა ორგანოების მიერ, თუ არა მხოლოდ კანონის მოთხოვნით.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, თვითმმართველი ერთეული ექსკლუზიურ, დელეგირებულ და ნებაყოფლობით უფლებებს ახორციელებს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით. მათი უფლებამოსილებანი, სტრუქტურა და საქმიანობის წესი ამ კანონის შესაბამისად, საკრებულოს, გამგეობისა თუ მერიის დებულებით განისაზღვრება. მოცემული უფლებამოსილებების პაკეტი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ოპტიმალურ სამოქმედო ფრონტს შემოსაზღვრავს.

ზოგადად, ექსკლუზიური უფლებამოსილებები კანონით განსაზღვრული სუბიექტის უფლებაა და კანონითვე დადგენილ სფეროებთან მიმართებაში მოქმედებს. ექსკლუზიური კომპეტენციის მთელი ფორმატი შესაბამისი კანონით განისაზღვრება და თვითმმაროველი ერთეულის სავალდებულო უფლებამოსილებების სისტემური ორგანიზებულობისა და სტაბილურობის საგარანტიო პირობებს ქმნის.

თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური უფლებამოსილებები განსაზღვრულია საქართველოს ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“. კონკრეტული სუბიექტი მას ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით.

ექსკლუზიური უფლებამოსილებების ჩამონათვალი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონითაა განსაზღვრული. თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური უფლებამოსილებები 24 სხვადასხვა მიმართულებას შეიცავს, რომლებიც შეიძლება ინტერესთა ჯგუფების მიხედვით, გაერთიანებული სახით წარმოვადგინოთ:

– საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით იურიდიული პირების შექმნა, რეორგანიზაცია და ლიკვიდაცია; თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების, აგრეთვე არსებული მიწის რესურსების მართვა და განკარგვა; ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყისა და წყლის რესურსების მართვა; მიწათსარგებლობის დაგეგმვა, თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის საზღვრების დადგენა და შეცვლა, აგრეთვე გამწვანების, დასვენების, სამრეწველო, სავაჭრო და სხვა სპეციალურ ზონებად დაყოფა;

– თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა-დამტკიცება, ბიუჯეტში ცვლილება-დამატებების შეტანა, მისი შესრულების ანგარიშის მოსმენა-შეფასება; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება, დადგენილი ოდენობით მათი ამოღება;

– კანონით დადგენილი წესით მშენებლობის ნებართვის გაცემა და ზედამხედველობა მშენებლობის პროცესზე; ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების მშენებლობა, შენახვა და განვითარების უზრუნველყოფა; ავტომანქანების პარკირების ადგილების განსაზღვრა, ქუჩების დასუფთავება, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვება-უტილიზაციის სამუშაოთა წარმოების განხორციელება, განათებისა და სანიაღვრე მეურნეობის მოგვარება; ქუჩების, მოედნების სახელდება და ნუმერაცია; სახანძრო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა;

– ადგილობრივი სამგზავრო გადაზიდვების, გარე ვაჭრობის და გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება; საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიული მოწყობა;

როგორც აღვნიშნეთ, თვითმმართველი ერთეული ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით. ამასთან, ცალკე უნდა გამოვყოთ ექსკლუზიური უფლებამოსილებების ორი მნიშვნელოვანი პაკეტი:

– თვითმმართველი ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტების, მუნიციპალური პროგრამებისა და გეგმების დამტკიცება; სოციალურ-კულტურული ღონისძიებების განხორციელება და შესაბამისი ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებისთვის საქმიანობაში ხელშეწყობა; საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სფეროში რესურსების მობილიზება, შესაბამისი ღონისძიებების შემუშავება და განხორციელება; სკოლამდელი და სკოლისგარეშე სააღმზრდელო დაწესებულებების არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ფორმით შექმნა და მათი წესდებების დამტკიცება;

– შეკრებების, მიტინგების, დემონსტრაციების ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით.

ზემოაღნიშნულთან დაკავშირებით არსებითია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის დანაწესი იმის თაობაზე, რომ დაუშვებელია თვითმმართველი ერთეულის მიერ ექსკლუზიური ან ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების იმგვარი გამოყენება, რომელმაც შეიძლება გამოიწვიოს საქართველოს საკანონმდებლო აქტის მოთხოვნათა დარღვევა, თვითმმართველ ერთეულებს შორის თავისუფალი ვაჭრობის შეზღუდვა, ან საფრთხე შეუქმნას მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების განხორციელებას (მუხლი 16-3). აქვე მართლზომიერი იქნებოდა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ცენტრალური ხელისუფლებისაგან დაცვის ის საგარანტიო ნორმაც დაგვეფიქსირებინა, რომელიც სავალდებულო ბირთვის ნაწილში ვაღიარეთ. კერძოდ, ევროპული ქარტიის თანახმად „ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის მინიჭებული უფლებამოსილება, როგორც წესი, იქნება სრული და ექსკლუზიური. იგი არ შეიძლება იქნას შეზღუდული სხვა ცენტრალური ან რეგიონალური ორგანოს მიერ, კანონით განსაზღვრული შემთხვევების გარდა (მუხლი 4-4).

დელეგირებულია უფლებამოსილება, რომლის გადაცემა ხდება ერთი სუბიექტიდან – მეორეზე. კერძოდ, სახელმწიფო ხელისუფლების იერარქიულად ზემდგომი – სახელმწიფო ან რეგიონული ორგანოები დელეგირებული უფლებამოსილებებით მუნიციპალურ ხელისუფლებას გადასცემენ საკუთარი პრეროგატივების ნაწილს, შესაბამისი ამოცანების განსახორციელებლად. მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებათა დაყოფა საკუთარ და დელეგი-

რებულ სახეებად, იმ თავისებურებებს ეფუძნება, რომ საკუთარი უფლებამოსილებები შემოსაზღვრულია მხოლოდ კანონმდებლობის დებულებებით და კანონითვე დადგენილ ჩარჩოებში ფლობს ქმედებათა თავისუფლებას. ეს განსაკუთრებით გამოკვეთილია სავალდებულო უფლებამოსილებებთან მიმართებაში. მუნიციპალიტეტების ქმედებები დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში შებოჭილია გაცილებით მნიშვნელოვანი შეზღუდვებით.

დელეგირებული უფლებამოსილება სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს უფლებამოსილებაა, რომელიც კანონით დადგენილი წესით, კანონის თანახმად ან ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებს შორის დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე განსახორციელებლად გადაეცემა თვითმმართველ ერთეულს. დელეგირება, შესაბამისი უფლებამოსილების რეალიზაციის მიზნით ითვალისწინებს აუცილებელი საფინანსო სახსრების გადაცემას, როგორც დელეგირებული უფლებების სასურველი შედეგის უზრუნველყოფის მატერიალური გარანტია. დელეგირებული უფლებამოსილებები, რომელთა ფარგლებშიც ხორციელდება სახელმწიფო მართვა და ზედამხედველობა, როგორც წესი, გამოიხატება თვითმმართველი ერთეულის ორგანოებისთვის ისეთი ფუნქციების გადაცემით, როგორებიცაა მოსაკრებლების მოკრება, სტატისტიკის წარმართვა, სამხედრო სამსახურში გაწვევა, ზოგიერთი პოლიციური ფუნქციები და სხვ.

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" არ შემოსაზღვრავს დელეგირებული უფლებამოსილებების სამოქმედო სფეროს. ამდენად, იგი მხარეთა ურთიერთობის თავისუფალი ფრონტია. კანონმდებელი, არც დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების გზებს განმარტავს. დონეებს შორის არ არის გამიჯნული უფლებამოსილებათა განხორციელების სახეებში, როგორებიცაა, მხარეების ურთიერთობისას ადმინისტრირების, მომსახურების, საინვესტიციო, მარეგულირებელ და ფინანსირების საკითხები – მათი ჩართულობის როლი და წილი. სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების მიერ თვითმმართველი ერთეულისათვის უფლებამოსილებათა დელეგირება დაიშვება საქართველოს საკანონმდებლო აქტების, აგრეთვე ხელშეკრულების საფუძველზე, შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით.

სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს მიერ თვითმმართველი ერთეულისა და შესაბამისი სამსახურისადმი დელეგირებული

უფლებამოსილების რეალიზაციისას ზედამხედველობას ახორციელებს კანონით ან შესაბამისი ხელშეკრულებით უფლებამოსილი სახელმწიფო მმართველობის ორგანო (მუხლი 17). ასე რომ, ზოგად ასპექტში დელეგირებული უფლებამოსილების ადგილობრივ დონეზე ამოქმედება საკანონმდებლო აქტებით ხდება. თუმცა, კონკრეტულ შემთხვევებში შესაძლებელია, იგი ცენტრალური ხელისუფლების სტრუქტურებისა და ცალკეული თვითმმართველი ერთეულის ხელისუფლების ორგანოთა შორის, დადებული ხელშეკრულებების ძალით გაფორმდეს.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრულია უფლებამოსილებათა დელეგირების ფუძემდებლური პრინციპები:

– **მატერიალურ-ფინანსური უზრუნველყოფის პრინციპი** ის უმთავრესი ბერკეტია,, რომელზეც დამოკიდებულია დელეგირებული უფლებამოსილების რეალიზაციის პერსპექტივა. იგი გულისხმობს, რომ დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის, უფლებამოსილების გადაცემასთან ერთად უნდა მოხდეს საჭირო მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემა;

– **დელეგირებულ უფლებამოსილებებზე ადმინისტრაციული კონტროლის დაშვების პრინციპი,** რომლის საფუძველზე, მოცემული უფლებამოსილებების ფარგლებში, სახელმწიფო ორგანოები აღიჭურვებიან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობის კონტროლის უფლებით;

– **მოქმედების თავისუფლების პრინციპი** იმას ნიშნავს, რომ უფლებამოსილების დელეგირებისას თვითმმართველობის ორგანო თავისუფალია თავის მოქმედებებში. სახელმწიფოს შესაბამისი ორგანოს როლი შეიძლება მეთოდურ ხელმძღვანელობაში გამოიხატოს;

– **ურთიერთშეთანხმების პრინციპი** ითვალისწინებს, რომ თვითმმართველობის ორგანოებზე უფლებამოსილებათა დელეგირებას წინ უნდა უსწრებდეს კონსულტაციების ფორმით ჩამოყალიბებული შეთანხმების საფუძველი;

– **სოლიდარული პასუხისმგებლობის პრინციპი,** რომლის არსი და მნიშვნელობა იმაში მდგომარეობს, რომ უფლებამოსილებები, რომელიც უფლებებთან ერთად პასუხისმგებლობასაც შეიცავს. მათი დელეგირება, ერთდროულად პასუხისმგებლობის დელეგირებასაც ითვალისწინებს.

მოცემული ფორმულის პირობებში, სოლიდარული პასუხისმგებლობა დელეგირებული უფლებამოსილების წარუმატებელი პერსპექტივის შემთხვევაში სათანადო პრინციპულ შეფასებას საჭიროებს. სოლიდარული პასუხისმგებლობის პრინციპი სწორედ იმიტომ არის არსებითი, რომ შედეგებიდან გამომდინარე, დელეგირების ინიციატორმა ორგანომ უნდა გაინაწილოს პასუხისმგებლობა. მოტივი შეიძლება უკავშირდებოდეს შესრულების ორგანიზაციის ან დელეგირების ფაქტის მიზანშეწონილობის საკითხებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის თანახმად, »ცენტრალური ან რეგიონალური ორგანოების მიერ უფლებამოსილებათა დელეგირების შემთხვევაში, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს ენიჭებათ, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, თავისუფლება მოახდინონ დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელება ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით" (მუხლი 4-5).

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისადმი დელეგირებული სფერო არ ითვალისწინებს შესაბამის სახელმწიფო ორგანოს მიერ, მათი რეალიზაციის შედეგებზე პასუხისმგებლობის სრულ გადაკისრებას. უფლებამოსილების დელეგირება სულაც არ ნიშნავს, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს, რომელმაც უფლებამოსილების დელეგირება მოახდინა, არანაირი პასუხისმგებლობა არ უნდა ეკისრებოდეს მის შეუსრულებლობაზე. უბრალოდ, ზემდგომი ორგანოების არსენალში მოქმედი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიმართ ზედამხედველობის ინსტიტუტის და საკონტროლო ფუნქციის აქტუალიზაციის საკითხთან დაკავშირებით შეიძლება დადგეს მათი პასუხისმგებლობის საკითხი. აღნიშნულთან დაკავშირებით, უთუოდ გასათვალისწინებელია ევროპული ქარტიის მოთხოვნა იმის თაობაზე, რომ ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობა განხორციელდება ისეთი გზით, რომ მაკონტროლებელი ხელისუფლების ორგანოს ჩარევა პროპორციაში იყოს იმ ინტერესების მნიშვნელობასთან, რომელთა დაცვაც არის განზრახული (მუხლი 8-3). ასე რომ არ იყოს, მაშინ დელეგირებული უფლებამოსილება იმთავითვე ადგილობრივ თვითმმართველობაზე გაწერილი ექსკლუზიური კომპეტენციის სფეროს განეკუთვნებოდა.

მიუხედავად იმისა, რომ დელეგირებულ უფლებამოსილებათა აღმასრულებლად თვითმმართველობის ორგანოები გვევლინებიან, პასუხისმგებლობა ასეთი ფუნქციის განხორციელებაზე მა-

ინც დელეგირების ინიციატორ ხელისუფლების შესაბამის დონეებს უნდა ეკისრებოდეს. უფლებამოსილების დელეგირება არა მხოლოდ მატერიალურ-ტექნიკურ უზრუნველყოფას გულისხმობს. დელეგირებული უფლებამოსილების განუხორციელებლობის საფუძველი, როგორც აღვნიშნეთ, შეიძლება მისი მიზანშეუწონლობის მოტივშიც გამოიხატოს. შაშინ ცხადია, რომ ამ ერთობლივი პასუხისმგებლობის პირველი ნომერი დელეგირების ინიციატორი სახელმწიფო ორგანოა. შესრულების ორგანიზაციის არასრულყოფილების მიზეზით განუხორციელებელი დელეგირებული უფლებამოსილების შემთხვევაშიც იგი ორმაგად პასუხისმგებელია იმის გამო, რომ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების პროცესზე არ აამოქმედა ადმინისტრაციული კონტროლის დაშვების პრინციპი.

საქართველოს ორგანულ კანონში »ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" დელეგირების ინიციატორის პასუხისმგებლობა მხოლოდ ზედამხედველობასა და აკრძალვებს უკავშირდება. სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას თვითმმართველ ერთეულსა და შესაბამის სამსახურებს ზედამხედველობას უწევს უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში სახელმწიფო რწმუნებულთან-გუბერნატორთან კოორდინაციით (მუხლი 17-2). ამ დროს, სახელმწიფო ორგანოების პასუხისმგებლობა, რომლებმაც თვითმმართველობის ორგანოებს გადასცეს თავიანთ გამგებლობაში არსებული ცალკეული უფლებამოსილებები, ნულოვანია: მათ შეუძლიათ, შეაჩერონ აბ/და გააუქმონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის გადაცემული უფლებამოსილებების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები (მუხლი 44-3).

ნებაყოფლობითი უფლებამოსილების განხორციელების უფლება აქვს საჯარო სამართლის ყველა სუბიექტს და მისი საჭიროების დადგომისას განხორციელებაც მის ნებაზეა დამოკიდებული. ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულისთვის ნებაყოფლობითი უფლებამოსილება იმ ნების გარანტიაა, რომ საკუთარი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც კანონის თანახმად არ განეკუთვნება მის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს. თუმცა, ნებაყოფლობითი უფლებამოსილება თვითმმართველობის საკუთარი ინიციატივის ფრონტია და არ გამორიცხავს მის ამოქმედებას ექსკლუზიური უფლებამოსილებების

განხორციელების დროს წარმოშობილი საჭიროებისას.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, თვითმმართველ ერთეულს უფლება აქვს საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ფარგლებში, საკუთარი ინიციატივით მიიღოს სოციალური, კულტურული და საგანმანათლებლო ინფრასტრუქტურის შექმნისა და განვითარების გადაწყვეტილება იმ საკითხზე, რომელიც კანონის თანახმად არ განეკუთვნება თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას (მუხლი 18).

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის კომპეტენციურ ბალანსში მნიშვნელოვანი როლი აქვს დაკისრებული განსაზღვრულ კომპეტენციებს. კანონმდებლის მიერ დადგენილი ექსკლუზიური უფლებამოსილებები იმდენად მრავალსახა და მრავალფეროვანია, რომ წარმოუდგენელია მათი მნიშვნელობა გადაიფაროს ე.წ. განუსაზღვრელი კომპეტენციით, ანუ დელეგირებული თუ ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების აქტუალიზაციით. მაგრამ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის არსენალში ამ უფლებამოსილებებს სხვა უფრო გამოკვეთილი დატვირთვა აქვს და იგი მისი ორგანოების დამოუკიდებლობის ტესტია. მით უფრო, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა მიერ საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები სავალდებულოა შესასრულებლად თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე, ყველა ფიზიკური და იურიდიული პირისათვის, მიუხედავად ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმისა, აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის. მათი მიმართვები კი სავალდებულოა განსახილველად სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისა და თანამდებობის პირებისათვის, აგრეთვე მიმართვის სხვა ადრესატი იურიდიული პირების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციებისათვის.

თავი მეოთხე
ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური სისტემა

4-1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ადგილი სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში

სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ადგილისა და ევროპული ქარტიის მოთხოვნების გათვალისწინებით, თვითმმართველი ერთეულის უფლება-მოვალეობების ფუნქციური კოორდინატები ადგილობრივ დონეზე პირდაპირ რეალიზაციაზეა მოტივირებული. აღნიშნულთან დაკავშირებით, თვითმმართველობის ინტენსიფიკაციის კრიტიკული მასა ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ურთიერთობის ზღვარზე ყალიბდება.

განსახილველი საკითხის განსაკუთრებული მნიშვნელობა იმითაც დასტურდება, რომ საქართველოს ორგანული კანონის ზოგად დებულებებში, ფუძემდებლური მოთხოვნის სახით განხილულია სახელმწიფო პოლიტიკა და სახელმწიფო ხელისუფლების ვალდებულებები თვითმმართველობის სფეროში (მუხლი 4). ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო პოლიტიკის ნორმატიული სივრცე ორ მოცემულობად არის ჩამოყალიბებული. პირველ მოცემულობაში დეკლარირებულია სახელმწიფოს ზოგადი, ფართომასშტაბიანი ვალდებულებები, რომლებიც საკანონმდებლო გარანტიაა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ქმედითობის უზრუნველსაყოფად. ასეთი გზავნილი სამი ნორმის სახით არის ჩამოყალიბებული:

– სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები უზრუნველყოფენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის საჭირო, შესაბამისი სამართლებრივი, ორგანიზაციული და მატერიალურ-ფინანსური პირობების შექმნას და ხელს უწყობენ საქართველოს მოქალაქეებს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების განხორციელებაში;

– სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ვალდებულნი არიან, კანონით დადგენილ უფლებამოსილებებთან დაკავშირებულ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებამდე, მოთხოვნის შემთხვევაში წინასწარი კონსულტაციები გამართონ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებთან;

– სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისადმი თვითმმართველი ერთეულების წარმომადგენელთა ოფიციალური მიმართვა, რომელიც შეეხება თვითმმართველობის ინტერესებს, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ ვადებში არსებითად უნდა იქნეს განხილული.

სახელმწიფო პოლიტიკის განმსაზღვრელი ნორმების შემოღება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის კუთვნილი სიახლეა. ამ სიახლის, ერთი მთავარი მუხტი ის არის, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან მიმართების პრიზმაში მოსჩანს თავად თვითმმართველი ერთეულების ადგილი სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში. ამას აღნიშნული მუხლის მეორე მოცემულობა ადასტურებს. კანონის დადგენილებით ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებამოსილებები თვითმმართველი ერთეულების განვითარებაზე მიმართული ძირითადი სახელმწიფო ვალდებულებებია. მათი ამგვარი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ეს ვალდებულებები შეიძლება სამი მიმართულების სახით ჩამოვაყალიბოთ:

– პირველი, სათანადო ბაზის შექმნასა და სრულყოფაზე მიმართული უფლებამოსილებებია: ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული კანონების მიღება, მათში ცვლილებების შეტანა და მათ შესრულებაზე კონტროლი; ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისა და ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამების დამტკიცება და განხორციელება; თვითმმართველი ერთეულისა და დასახლების შექმნისა და გაუქმების, ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლის, სახელის მინიჭებისა და შეცვლის წესების დადგენა და თვითმმართველი ერთეულების რეგისტრაცია; მაღალმთიან რეგიონებსა და კანონით განსაზღვრულ სხვა ტერიტორიებზე ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების თავისებურებების საკანონმდებლო უზრუნველყოფა.

– მეორე, სისტემური ორგანიზაციისათვის საჭირო პირობების შექმნასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებებია: მინიმალური სახელმწიფო სოციალური სტანდარტების დადგენა და უზრუნველყოფა; სახელმწიფო და თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტების ურთიერთობის რეგულირება, გამოთანაბრებითი ტრანსფერის განსაზღვრა და უზრუნველყოფა; ადგილობრივი თვითმმართველობის საკრებულოებია არჩევნების წესის განსაზღვრა და მათი ჩატარების უზრუნველყოფა, მოქალაქეთა საარჩევნო უფლებების

დაცვით; მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების უზრუნველყოფა და ამ მიზნით სახელმწიფო ბიუჯეტში შესაბამისი ასიგნებების გათვალისწინება.

– მესამე და უმთავრესი, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების პარტნიორული ურთიერთობის დამკვიდრების საგარანტიო უფლებამოსილებებია: ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში კანონით დადგენილი სახელმწიფო ვალდებულებების შესრულების უზრუნველყოფა; თვითმმართველი ერთეულებისათვის იმ დამატებითი ხარჯების კომპენსაცია, რომლებიც გაწეული იქნა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა გადაწყვეტილებების შედეგად, მ.შ. დელეგირებულ უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით; ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური უზრუნველყოფა; სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის უზრუნველყოფა და დაცვა; ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაზე საქართველოს მოქალაქეთა კანონით დადგენილი უფლებამოსილებების რეგულაცია და დაცვა.

განსახილველი საკითხის განსაკუთრებულობის დამადასტურებელი მეორე არსებითი ფაქტორი ის არის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების 11 ძირითადი პრინციპიდან 4 პრინციპი სახელმწიფო და თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ერთიანი პოლიტიკის წარმართვის მობილიზაციაზეა ორიენტირებული. სახელმწიფოსა და თვითმმართველი ერთეულების საერთო მიზანს წარმოადგენს საერთო-სახელმწიფო და ადგილობრივი ინტერესების ერთიანობის პრინციპი, რომელიც საერთო საჯარო ინტერესების ფარგლებში შესაბამისი სუბიექტების პარტნიორულ ურთიერთობის საფუძველს განაპირობებს. ამასთან, აღნიშნული პრინციპის სულისკვეთებით არის მიზანმიმართული სხვა პრინციპებიც.

სახელმწიფოსა და თვითმმართველ ერთეულს შორის, თუ თვითმმართველ ერთეულებს შორის ურთიერთობათა დახმარებასა და თანამშრომლობაზე დაფუძნება, საერთო პრობლემების ერთობლივად ნებაყოფლობით გადაჭრაზე მიმართული პრინციპია. იგი საჯარო ინტერესების ერთიანობის პრინციპიდან გამომდინარეობს. სწორედ ეს ინტერესები მომართავენ თვითმმართველ ერთეულებს არა მხოლოდ სახელმწიფოს ორგანოებთან თანამშრომლობაზე, არამედ ერთმანეთს შორის პარტნიორულ ურთიერთობაზე.

სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის გა-

მიჯნის პრინციპიც საერთო-სახელმწიფო და ადგილობრივი ინტერესების ერთიანობის პრინციპთან მიმართებაში უნდა განვიხილოთ. გამიჯვნა სულაც არ ნიშნავს ერთიანობის პრინციპთან დაპირისპირებას. გამიჯვნის პრინციპი ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის აქცენტირებას ახდენს და იერარქიული დაქვემდებარების გარეშე, ხაზგასმით მიუთითებს მის ადგილს სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში.

საგანგებოდ უნდა ითქვას ისეთ პრინციპზე, როგორიცაა სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შორის დავის სასამართლო წესით გადაწყვეტა. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციურ და მუნიციპალურ სამართალში ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების დაცვის არსენალში სასამართლოს როლი საკმაოდ აქტიურია. ერთი მხრივ, ეს საერთო სასამართლოების მიერ, სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების და მათი თანამდებობის პირების ქმედებებისა და აქტების კანონიერების განხილვაა საჯარო პროცესზე. მეორე მხრივ, ეს საკონსტიტუციო იუსტიციის ორგანოების მიერ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე სახელმწიფო ორგანოების მიერ მიღებული საკანონმდებლო და ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობაზე კონტროლის ფორმით ხორციელდება. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების მიზნით ასეთი პრინციპის დამკვიდრება პროგრესული ნაბიჯია, ვინაიდან იგი სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ურთიერთგამიჯვნის და თვითმმართველი ერთეულების დამოუკიდებლობის დასაცავად მოწოდებული ინსტიტუტია. სხვა საკითხია, თუ როგორია მოცემული პრინციპის სამართლებრივი რეალიზაციის პერსპექტივა, ქვემოდან წამოსული ინიციატივისა და სასამართლო ორგანოების პრინციპულობის თვალსაზრისით. მოცემულ სფეროში არსებულ პრობლემებზე მსჯელობა მერვე თავში იქნება განხილული.

კომპეტენციათა მკაფიო გამიჯვნის პირობებში, ცენტრალური ხელისუფლება და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მუდმივი ურთიერთობის რეჟიმში, საჯარო საქმეთა ერთიან სისტემაში მოქმედებენ. მათი ურთიერთობა ოთხი ძირითადი ბლოკის ფარგლებში ხორციელდება,[1] რომელიც მითითებული კლასი-

[1] კ. კანდელაკი, ნ. ხანთაძე, ურთიერთობა ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის//საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2006 წელი),

ფიკატორის ჩვენეული ხედვითა და განახლებული ინფორმაციით ასახული რეალობიდან გამომდინარე არის წარმოდგენილი:

1. **ერთიანი პოლიტიკის გატარება ადგილზე** – ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში უკანასკნელი წლების საკანონმდებლო ცვლილებების ფონზე უნდა განვიხილოთ. ადგილობრივი თვითმმართველობის სათავეში 2006 წლის არჩევნების შედეგად, რომელიც არჩევნების მოახლოებასთან დაკავშირებით სერიოზული ცვლილება-დამატებებით გაჯერებული საარჩევნო კოდექსით ჩატარდა, მმართველი პარტიის კადრები მოვიდნენ. ამდენად, ერთიანი პოლიტიკის გატარებას ერთპარტიული საფუძველი დაედო. საქართველოს მმართველ პოლიტიკურ ელიტაში არც კი ფიქრობენ იმის თაობაზე, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის, ისევე როგორც სახელმწიფო მმართველობის პროგრესულობის ერთ-ერთი მასტიმულირებელი ფაქტორი კონკურენტუნარიანი ჯანსაღი პოლიტიკური ატმოსფეროს დამკვიდრებაა.

საქართველოს კონსტიტუციური სამართლის ერთი სერიოზული ნაკლთაგანი ის არის, რომ მან არ დაამკვიდრა სამართლებრივი სივრცე, რომელიც მოახდენდა კონკურენტუნარიანი პოლიტიკური სისტემის ოპტიმიზაციას. მოქმედი ააარჩევნო სამართალი კი საერთოდ, ამ პროცესის არაადეკვატური მოცემულობის სახით მოქმედებს. მათ შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების ნაწილში იგი ცალსახად ერთპარტიულობაზე ადაპტირებული მოდელია. ყოველივე აღნიშნული არანაირად არ ეწინააღმდეგება ადგილებზე ერთიანი პოლიტიკის გატარებას, მხოლოდ ეს ერთპარტიული პოლიტიკაა, რომელსაც სერიოზული ჩრდილოვანი მხარეებისგან განთავისუფლება უჭირს.

2. **ზედამხედველობა თვითმმართველობის ორგანოებზე** – იმ ჩარჩოებში უნდა შეფასდეს რა ურთიერთობაც „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის ამოქმედების პირველი ნაბიჯებით მკვიდრდება. ევროპული ქარტიის იდეა ადმინისტრაციულ ზედამხედველობაზეა ორიენტირებული. ეს კი იმას, ნიშნავს, რომ ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე ისეთი გზით უნდა ხორციელდებოდეს, რომ მაკონტროლებელი ხელისუფლების ორგანოს ჩარევა პროპორციაში იყოს დასაცავ ინტერესთა მნიშვნელობასთან. ზედამხედველობა და კონ-

ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“, თბილისი, 2007, გვ. 80-90.

ტროლი, ზემოქმედების ფორმირებისა და მეთოდების თვალთახედვით, არაადექვატური აქციებია. მაკონტროლებელი თუ საზედამხედველო ფუნქციას გასცდება, მისი ამგვარი ჩარევა დაარღვევს პროპორციას საზედამხედველო ინსტიტუტის შეზღუდულ ზემოქმედებით საშუალებებთან მიმართებაში. კონტროლის მომძლავრებით გამოკვეთილი დისპროპორცია იმ ინტერესებსაც ავნებს, რომელთა დაცვასაც ევროპული ქარტია ადმინისტრაციულ ზედამხედველობის ინსტიტუტს აკისრებს.

საქართველოს მუნიციპალურ სამართალში შექმნილი ვითარება ზემოაღწერილს ეზმანება. აღნიშნული მოსაზრება საზედამხედველო სისტემაში დისპროპორციის საშიშროების თაობაზე, „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" საქართველოს კანონის ამოქმედებით დასტურდება, რომელიც შესაბამის თავშია დეტალურად განხილული. რაც შეეხება სამართლებრივ ზედამხედველობას, სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივ საქმიანობაზე ზედამხედველობას ახორციელებს იუსტიციის სამინისტროს ნორმატიული აქტების სისტემატიზაციისა და ადგილობრივ ორგანოებთან ურთიერთობის დეპარტამენტი. სამართლებრივ ზედამხედველობას ექვემდებარება ექსკლუზიურ, ნებაყოფლობით და დელეგირებულ სფეროებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა მიერ მიღებული ნორმატიული აქტები.

3. ფინანსური ურთიერთობები ცენტრალურ ხელისუფლებასა თვითმმართველობას შორის – კვლავაც ყველაზე მნიშვნელოვან პრობლემად რჩება. საქართველოში განხორციელებული თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილების იდეა, მათი დამოუკიდებლობის მატერიალური და ფინანსური პრობლემის მოგვარებაზე იყო მიმართული. ორგანულმა კანონმა, მოცემული ფორმულა თვითმმართველობის განხორციელების ძირითად პრინციპადაც გამოაცხადა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებამოსილებათა შორისაც დაადასტურა. რეალობა კი ასეთია, არც პრინციპი მოქმედებს და არც სახელმწიფოს ვალდებულება სრულდება. ასეთი ვითარება ვერანაირად ვერ დაიცავს გამსხვილებული თვითმმართველი ერთეულების დამოუკიდებლობას.

კვლავაც პრობლემად რჩება დელეგირებული უფლებამოსილებების ინსტიტუტის ქმედუნარიანობის საკითხი, სწორედ მათი

საფინანსო უზრუნველყოფის თვალსაზრისით. 2007 წლის საქართველოს ბიუჯეტში დელეგირებული უფლებამოსილებების მიზნობრივი ტრანსფერის სახით დაფინანსებული თანხები 69 თვითმმართველი ერთეულიდან მხოლოდ 23 თვითმმართველი ერთეულისთვის იყო გათვალისწინებული, ანუ სახელმწიფო ხელისუფლებამ მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულების მესამედს დაუფინანსა მათზე დელეგირებული უფლებამოსილებების შესრულება.[1] ამიტომ, ძნელი არ უნდა იყოს იმის წარმოდგენა, თვითმმართველ ერთეულთა ორ მესამედში რა ბედი ეწია ზემოდან დელეგირებული უფლებამოსილებებს შესრულებას.

4. კონსულტაციები თვითმმართველობის ორგანოებთან – ევროპულ ქარტიაში ასეთი გამონვევა შესაბამისი ნორმით არის დეკლარირებული: „რამდენადაც ეს შესაძლებელია, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უნდა გაეწიოთ კონსულტაციები სათანადო დროს და შესაბამისი გზებით ყველა იმ საკითხის დაგეგმვასა და მათზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რომლებიც მათ ეხებათ" (მუხლი 4-6).

ევროპული ქარტიის მოცემული ნორმა საკალდებულო ბირთვის სახით არ არის შემოთავაზებული და არც საინიციატივო ბირთვში გავითვალისწინეთ. ამიტომ, საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" კონსულტაციების ინსტიტუტის საჭიროება მხოლოდ ცალკეული ორგანიზაციული საკითხების მოგვარებასთან დაკავშირებით დადგა. კანონი საკონსულტაციო ურთიერთობებს ითვალისწინებს, როდესაც დგება თვითმმართველი ერთეულის შექმნის ან გაუქმების საკითხი. კონსულტაციების საკითხი დგება თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლასთან დაკავშირებითაც.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის, მათი საქმიანობის სხვადასხვა ეტაპზე კონსულტაციების საჭიროება უფრო მოგვიანებით შევიცანით. საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" 2006 წლის ბოლოდან ამოქმედდა შესწორებული ნორმა (მუხლი 4-2), ამ ნორმის დანაწესით სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ვალდებული არიან, ამავე კანონით დადგენილ უფლებამოსილებებთან დაკავშირებულ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებამდე, მოთხოვნის შემთხვევაში გამართონ წინასწარი კონსულტაციები იმ არასამე-

[1] საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების შლიური ანგარიში, გვ. 88.

წარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პრინციპებთან, ანუ ასოციაციებთან, რომლებიც აერთიანებენ ქვეყნის თვითმმართველი ერთეულების ნახევარზე მეტს. კარგია, რომ აღნიშნული ნორმა მთელ ამ პროცესში არსებული ასოციაციების აქტიურ ჩართვაზეა მიმართული, მაგრამ, როგორც ნორმის ბოლო დათქმიდან ჩანს, ამ მნიშვნელოვანი ფუნქციის ვექტორის ამოქმედების ალბათობა მხოლოდ ერთ სუბიექტზეა გათვლილი. ასეთი მოსაზრების მართებულობა თვითმმართველ ერთეულთა ასოციაციების ქვეთავში დასტურდება.

2007 წლის 1 აგვისტოდან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის საკონსულტაციო დახმარების ფრონტი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" საქართველოს კანონით გაფართოვდა. მოცემულ კანონში წარმოდგენილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სამართლებრივი კონსულტაციების სარეგულაციო ნორმები (მუხლი 7). მისი არსი, გარკვეული თავისებურებებით, თვითმმართველ ერთეულთა ასოციაციების ქვეთავში იქნება განხილული.

ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ურთიერთქმედების რაციონალიზმის განმაპირობებელ განხილულ ოთხ ძირითად ბლოკს საერთო ისა აქვს, რომ იდეასა და მისი განხორციელებით მიღებულ შედეგებს შორის, ყველა შემთხვევაში, მეტ-ნაკლები გამოვლინებებით, პრაქტიკული დისბალანსის თემაზე გვიწევს საუბარი.

მუნიციპალური სამართლის სისტემური ორგანიზაციის ფარგლებში თვითმმართველობის სტანდარტი, ანუ მისი დამოუკიდებლობის ხარისხი იმაზეა დამოკიდებული, თუ როგორ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ საფუძვლებზეა დამყარებული ურთიერთობა ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის. სახელმწიფო ხელისუფლების იერარქიული სისტემის უმაღლესი და უმდაბლესი დონეების ორგანოების პარტნიორული მოდელის პერსპექტივა მნიშვნელოვანწილად ამ სისტემის ფარგლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივ სტატუსზეა დამოკიდებული.

ქართული მუნიციპალიზმის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სისტემის მიზანმიმართულ პროეცირებას მრავალი ხელისშემშლელი წინაპირობა დაჰყვა. კონსტიტუციით განუსაზღვრელი პერსპექტივა და მიმდინარე რეფორმების არათანმიმდევრული ხასიათი, მოქმედ კანონმდებლობაზე და სისტემის სამართლებრივ ბუნებაზე აისახა. „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" 1997 წლის ორგანული კანონით განსაზღვრული სტატუსის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად იყო აღიარებული» (მუხლი 1-2). 2005 წელს მიღებული ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", ადგილობრივ თვითმმართველობას დამოუკიდებელ იურიდიულ პირად წარმოადგენს (მუხლი 10-1).

მართებულად მიგვაჩნია მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ საქართველოს კანონმდებლობის აღნიშნული ხარვეზი ადგილობრივი თვითმმართველობის დუალისტური ბუნებიდან გამომდინარეობს. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფოს ირიბი მმართველობის ნაწილის გარდა, ერთდროულად მოქალაქეთა მიერ უშუალოდ მართული ინსტიტუტია. საქართველოს კანონმდებლობა კი ადგენს, რომ თვითმმართველი ერთეული» დამოუკიდებელი იურიდიული პირია, რითაც ხაზს უსვამს მხოლოდ თვითმმართველობის სახელმწიფოს მმართველობის ორგანოებისაგან დამოუკიდებლობის ასპექტს.[1] თუმცა, კანონმდებლობაში. განხორციელებული ცვლილება-დამატებები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ კანონის მიღების შემდეგ, იმის მაჩვენებელია, რომ თვითმმართველობის დამოუკიდებლობა გარანტირებული არ არის.

აღნიშნულის მიუხედავად, ჩვენ იმ აზრსაც ვიზიარებთ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული, თავისი არსით, საჯარო სამართლის სუბიექტია. მას გააჩნია საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ტერიტორიული კორპორაციის ყველა ნიშანი. იგი დამოუკიდებელი სამართალუნარიანი ორგანიზაციაა და როგორც საჯარო ხელისუფლების ნაწილი, საჯარო ხელისუფლების ინსტრუმენტებითა და სახელმწიფო ზედამხედველობის ქვეშ, კანონით განსაზღვრულ ტერიტორიაზე, მოქალაქეების უშუალო მონაწილეობით აწესრიგებს ადგილობრივ საჯარო საკითხებს. ამდენად, უპრიანი იქნებოდა ორგანული კანონის მე-10 მუხლში მკაფიოდ ყოფილიყო განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი. მით უმეტეს, რომ ყველა ზემოთ აღნიშნული ელემენტი იმავე კანონით არის განსაზღვრული.[2]

---

[1] კ. კანდელაკი, ნ. ხანთაძე, მოთითებული წყარო, გვ.8.

[2] იქვე.

4-2. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოები

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ქმნის მოცემული სისტემის კონსტრუქციას: ეს არის ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების მიზნით, მის მიერვე დადგენილი წესით შექმნილი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები და შესაბამისი თანამდებობის პირები. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოდ საკრებულო, ხოლო აღმასრულებელ ორგანოდ – გამგეობა ან მერია სახელდება.

ადგილობრივი საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის ამძრავ სუბიექტებად მუნიციპალური ორგანოებია აღიარებული. მუნიციპალური საბჭო – საკრებულო ადგილობრივი ადმინისტრაციის კომპეტენციის კოლეგიური ორგანოა. მისი სამართლებრივი მდგომარეობა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონით არის განმტკიცებული. ვინაიდან ქართული მუნიციპალიზმის პრაქტიკა საბაზისოდ ძალიან მწირი აღმოჩნდა, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემამ ახლებური გააზრება მოითხოვა, ამიტომ, ძირითად სახელმძღვანელო წყაროდ შესაბამისი ევროპული ქარტია იქნა გამოყენებული.

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", ფაქტობრივად, საკრებულოს ყოველდღიური საქმიანობის რეგლამენტაციას ახდენს. მთელ ამ პროცესში განსაკუთრებულ დატვირთვას იძენს ახალარჩეული საკრებულოს პირველი სხდომა და კანონი დეტალურად არეგულირებს მისი უფლებამოსილებებისა და ორგანიზაციული უზრუნველყოფის საკითხებს. ორგანული კანონის თანახმად, ახალარჩეული საკრებულოს პირველი სხდომა იმართება საარჩევნო კომისიის მიერ არჩევნების შედეგების გამოქვეყნებიდან 2 კვირის განმავლობაში. საკრებულოს პირველი სხდომის თარიღს ნიშნავს და სხდომას ბსნის მოცემული თვითმმართველი ერთეულის საოლქო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარე. საკრებულო შეიძლება შეუდგეს მუშაობას, თუ საოლქო საარჩევნო კომისია დაადასტურებს საკრებულოს სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის არჩევას.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანულმა კანონმა დაადგინა საკრებულოს პირველი სხდომის ორგანიზების რეგულაციური სქემა და მისი მოწვევის უფლებამოსილ სუბიექტად განსაზღვრა შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარე. მაგრამ 2006 წლის 23 ივნისს „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში" შეტანილ იქნა დამატება, რომლის თანახმად „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ნარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს პირველ სხდომას იწვევს საქართველოს პრეზიდენტი არჩევნების საბოლოო შედეგების შეჯამებიდან 30 დღის ვადაში" (მუხლი 125[1]). საჭირო კი იყო აღნიშნული ცვლილება იმ კანონში ასახულიყო, რომელიც ფუნქციურად საკრებულოს პირველი სხდომის რეგულატორია. ნორმატიული აქტების სამართლის თვალთახედვით აქ პრობლემა არ შექმნილა, ვინაიდან ორივე აქტი ორგანული კანონია, ხოლო იერარქიის ერთი და იგივე საფეხურის ნორმატიულ აქტებს შორის წინააღმდეგობის ნარმოქმნისას მოქმედებს გვიან მიღებული აქტით დადგენილი ნორმა.

საქმე ის არის, რომ „საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ნარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს პირველი სხდომის" მოწვევის იდეა პირველი სხდომის უფლებამოსილებების ნორმებს უგულებელყოფს. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" კანონის მოთხოვნათა თანახმად ახალარჩეული საკრებულოს პირველი შეკრება შემდგარად მხოლოდ მაშინ ჩაითვლება, თუ საკრებულოს ნევრთა რაოდენობა, რომელთა უფლებამოსილება ცხო საკრებულომ, არის საკრებულოს სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედისა. წინააღმდეგ შემთხვევაში საკრებულოს სხდომა წყდება. ახალარჩეული საკრებულოს მომდევნო სხდომას, ამჯერად უკვე საქართველოს პრეზიდენტი მოიწვევს, 10 დღია განმავლობაში მას შემდეგ რაც შესაძლებელი გახდება საკრებულოს სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უფლებამოსილებად ცნობა. მაგრამ თუ დადგენილ ვადაში არ იქნა უზრუნველყოფილი პირველი შეკრების უფლებამოსილების სტატუსი, დაინიშნება ხელახალი არჩევნები. ასე რომ, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საკრებულოების პირველი სხდომის მოწვევა შეიძლება სამ ეტაპადაც დაიშალოს.

ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" რეგულირდება საკრებულოს სხდომების ჩატარების, სხდომებს შორის საქმიანობის, საკრებულოში საკითხების განხილვის, კენჭისყრის ორგანიზაციისა და საკრებულოს სხდომის ოქმის გაფორმების წესები.

საკრებულოს პირველი სხდომა ორი ნაწილისაგან შედგება.

პირველ რიგში წარმოდგენილი იქნება საოლქო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარის მოხსენება, აირჩევა დროებითი სამანდატო და ხმის დამთვლელი კომისიები და მხოლოდ ამის შემდეგ დამტკიცდება საკრებულოს წევრთა უფლებამოსილებები. ზემოაღნიშნული მოთხოვნების შესრულების პირობებში საკრებულო სხდომის მეორე ნაწილში საკითხები ასეთი რიგითობით განიხილება: აირჩევა საკრებულოს თავმჯდომარე და მისი წარდგინებით – თავმჯდომარის მოადგილე; ცნობად იქნება მიღებული ინფორმაცია საკრებულოს ფრაქციების შექმნის თაობაზე; დამტკიცდება საკრებულოს დებულება და მის შესაბამისად აირჩევა საკრებულოს მუდმივი კომისიების თავმჯდომარეები; დამტკიცდება საკრებულოს აპარატის სტრუქტურა და დებულება. საარჩევნო კომისიის მიერ სხდომის გახსნის შემდეგ, ვიდრე საკრებულოს თავმჯდომარის არჩევამდე, სხდომას უძღვება საკრებულოს უხუცესი წევრი.

საქართველოს ორგანული კანონით განხორციელებული რეფორმა ზრდის საკრებულოს როლს ნორმაშემოქმედებით საქმიანობაში, რაც თვითმმართველი ერთეულის მიზანმიმართული კურსის განხორციელებაში ცალსახად მისი აქტივია. ამ თვალსაზრისით საკრებულო გააქტიურებულ რეჟიმში მუშაობს. საკრებულოს სხდომა თვეში ერთხელ მაინც ტარდება, რომელსაც იწვევს საკრებულოს თავმჯდომარე და კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში – თავმჯდომარის მოადგილე. საჭიროებისას საკრებულოს რიგგარეშე სხდომა შეიძლება მოწვეულ იქნეს საკრებულოს თავმჯდომარის, გამგებლის და მერის, საკრებულოს ფრაქციის წინადადებით, აგრეთვე საკრებულოს წევრთა მესამედის და თვითმმართველი ერთეულის ამომრჩეველთა 3%-ის მოთხოვნით. შესაბამისი სუბიექტის მიერ საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევის ინიციირებიდან ერთი კვირის ვადაში, საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ რიგგარეშე სხდომის დადგენილ ვადაში მოუწვეველობის შემთხვევაში, საკრებულო უფლებამოსილია თავად შეიკრიბოს. იმ შემთხვევაში, თუ რიგგარეშე სხდომაზე არ გამოცხადდებიან საკრებულოს თავმჯდომარე და თავმჯდომარის მოადგილე, სხდომას თავმჯდომარეობს დამსწრეთაგან უხუცესი წევრი.

ზემოაღნიშნული შემთხვევის გარდა, საკრებულოს სხდომას წარმართავს საკრებულოს თავმჯდომარე, მისი არყოფნის შემთხვევაში – საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე. მაგრამ მათი არყოფნისას თავმჯდომარეობა ეკისრება სხდომაზე დამსწრეთაგან უხუცესს, ვინაიდან საკრებულოს თავმჯდომარე არ არის უფ-

ლებამოსილი ასეთ შემთხვევაში საკრებულოს სხდომის თავმჯდომარეობა საკრებულოს სხვა წევრს დაავალოს. საკრებულოს სხდომა ღია რეჟიმში ტარდება და მისივე განკარგულებით მხოლოდ იმ შემთხვევაში იხურება თუ სხდომაზე განსახილველი საკითხის მონაცემების გახმაურება აკრძალულია ან შეზღუდულია კანონით.

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ახდენს საკრებულოს დათხოვნის, საქმიანობის შეჩერებისა და უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის სამართლებრივ რეგლამენტაციას. საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდელი შეწყვეტა ხდება იმ შემთხვევებში, როდესაც თვითმმართველი ერთეული გაუქმებულია პარლამენტის დადგენილებით; საკრებულოს წევრთა რაოდენობა შემცირდება ნახევარზე მეტით; საკრებულო ორ თვეში ვერ აირჩევს საკრებულოს თავმჯდომარეს და გამგებელს თუ მერს; სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღებიდან 2 თვეში საკრებულომ არ დაამტკიცა კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით შედგენილი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი.

საკრებულოს დათხოვნისა ან მისი საქმიანობის შეჩერების რეგულაცია ხდება საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ საგანგებო შემთხვევებშიც. საქართველოს პრეზიდენტი – პარლამენტის თანხმობით უფლებამოსილია თვითმმართველობის ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა შეაჩეროს ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას (მუხლი 73 1 „ი"). ყველა ზემოაღნიშნულ შემთხვევასთან დაკავშირებით, საქართველოს პრეზიდენტი, მხოლოდ პარლამენტის თანხმობის შემდეგ, გამოსცემს ბრძანებულებას. საკრებულოს დათხოვნის ან მისი საქმიანობის შეჩერების შემთხვევაში თვითმმართველი ერთეულის მართვა ხორციელდება კანონით დადგენილი წესით.

საკრებულო, მის კომპეტენციაში არსებულ საკითხებზე, მათ შორის სამართლებრივ აქტებზე, იქნება ეს ნორმატიული თუ ინდივიდუალური აქტი, გადაწყვეტილებას ღებულობს ღია კენჭისყრით. მაგრამ განსაკუთრებული საჭიროების შემთხვევაში ეს არ გამორიცხავს ფარული კენჭისყრის ჩატარებას. სხვათა შორის, კონკრეტულ საკითხზე ფარული კენჭისყრის ჩატარების თაობაზე გადაწყვეტილების მისაღებადაც ღია კენჭისყრა ტარდება. საკრებულოს წევრი ხმას აძლევს პირადად, ვინაიდან დაუშვებელია ხმის მიცემის

უფლების სხვისთვის გადაცემა. საკრებულოს დადგენილებები და განკარგულებები მიიღება დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ სიითი შემადგენლობის მესამედისა თუ კონკრეტულ შემთხვევებში კანონით სხვა წესი არ არის დადგენილი.

საკრებულოთა ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობის აღწერილი სამზარეულო იმაზეა მოტივირებული, რომ უზრუნველყოს მათი საქმიანობის მდიდარი კომპეტენციური არეალის ორიენტაცია მაღალი სტანდარტის პროდუქტიულობაზე. მით უფრო, რომ თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური, დელეგირებული და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების განხორციელების საქმეში, მისთვის მიკუთვნებული ადგილის გათვალისწინებით და დაკისრებული ამოცანების სარეალიზაციოდ, საკრებულოს განსაკუთრებული უფლებამოსილებები აკისრია. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონით (მუხლი 22) შემოდის „საკრებულოს განსაკუთრებული უფლებამოსილება, რომელიც 28 პუნქტიან პაკეტს შეიცავს. განსაკუთრებული უფლებამოსილებები საკრებულოს ორგანიზაციულ საქმიანობასთან დაკავშირებულ სარეგულაციო სფეროს შემოსაზღვრავს და საკრებულოს ხელთ არსებულ ბერკეტებს ადგენს. მთლიანობაში, მოცემული პაკეტი საკრებულოსთვის კანონით განსაზღვრულ ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს განავრცობს, რომლებიც არ შეიძლება სხვა ორგანოებს გადაეცეს. მოცემული უფლებამოსილებები, მათი მიზნობრივი ორიენტაციის გათვალისწინებით, შეიძლება შემდეგი ჯგუფების სახით წარმოვადგინოთ:

– უფლებამოსილებები, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური სისტემის ჩამოყალიბებას ითვალისწინებს, მოიცავს საკრებულოს თავმჯდომარის და მისი მოადგილის არჩევას; საკრებულოს კომისიების შექმნას, მისი შემადგენლობის ფორმირებას და კომისიათა თავმჯდომარეების არჩევას; დროებითი სამუშაო ჯგუფების შექმნასა და გაუქმებას, პერსონალური შემადგენლობის დამტკიცებას; ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნას, რეორგანიზაციას და ლიკვიდაციას; საკრებულოს წევრთა უფლებამოსილების ცნობისა და უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის გადაწყვეტილების მიღებას; შესაბამისად, გამგებლის ან მერის არჩევას; თემის (თვითმმართველი ქალაქის უბნის) შექმნასა და გაუქმებას; საკრებულოს აპარატის, გამგეობის (მერიის) სტრუქტურის დამტკიცებას.

– უფლებამოსილებები, რომლებიც ორიენტირებულია მთელი საქმიანობის სამართლებრივ ჩარჩოებში წარმართვაზე, ითვალისწინებენ საკრებულოს დებულების ან რეგლამენტის, საკრებულოს აპარატის, გამგეობის თუ მერიის და მათი სტრუქტურების დებულების დამტკიცებას; კანონმდებლობის შესაბამისად ადგილობრივი სამგზავრო გადაზიდვების, გარე ვაჭრობისა და რეკლამის განთავსების მარეგულირებელი ნორმების დადგენას; თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ტყის და წყლის რესურსების მართვის წესის განსაზღვრას; შეკრებების, მიტინგების, დემონსტრაციების ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხების კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით რეგულირებას.

– უფლებამოსილებები, რომლებიც საკრებულოში გეგმიურ საქმიანობას უზრუნველყოფს, მოიცავს ისეთ მიმართულებებს, როგორებიცაა გამგებლის თუ მერის წარდგენილი ბიუჯეტის პროექტის განხილვა-დამტკიცებას, ცვლილება-დამატებების შეტანას და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენა-შეფასებას; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღებას, მათი განაკვეთების განსაზღვრას კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობის ფარგლებში; თვითმმართველი ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტების საფუძველზე შემუშავებული პროგრამებისა და გეგმების დამტკიცებას; ადგილობრივი შესყიდვების დაგეგმვას.

– უფლებამოსილებები, რომლებიც თავის თავში შეიცავენ საზედამხედველო-საკონტროლო ფუნქციებს, როგორებიცაა, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობის კონტროლი, მათი ანგარიშების მოსმენა და შეფასება; სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმებისა და პროგრამების შესრულებაზე კონტროლი; კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში თანხმობის მიცემა თვითმმართველი ერთეულის სახელით შეთანხმებისა და ხელშეკრულების დადებაზე; გამგებლის ან მერისთვის თანხმობის მიცემა ისეთი გარიგებების დადებაზე, რომელთა ღირებულება აღემატება თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის 5%-ს.

მოცემული კლასიფიკატორი არ იძლევა სრულ წარმოდგენას საკრებულოს უფლებამოსილებებზე, რომელიც კიდევ უფრო ვრცელია, არა მხოლოდ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონით გათვალისწინებული ე.წ. „სხვა უფლებამოსილებებით", არამედ დელეგირებული უფლებამოსილებების სახით შემოსული კომპეტენციური სიახლეებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირთაგან, საკრებულოს თავმჯდომარეს, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეს და საკრებულოს კომისიათა თავმჯდომარეებს, კანონით დადგენილი წესით, საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით ხმების უმრავლესობით თავიისი შემადგენლობიდან ირჩევს საკრებულო. მიუხედავად იმისა, რომ ფრაქცია არ განეკუთვნება წარმომადგენლობითი ორგანოს სტრუქტურულ ერთეულს, საკრებულოს თანამდებობის პირთა შორის მოიხსენიებიან ფრაქციათა თავმჯდომარეები, რომელთა არჩევის წესი განისაზღვრება ფრაქციის წესდებით. აღნიშნული თანამდებობის პირებს უფლება არა აქვთ ეკავოთ რაიმე სხვა თანამდებობა სახელმწიფო სამსახურში ან ეწეოდნენ სამეწარმეო საქმიანობას. აღნიშნული თანამდებობის პირების კომპეტენციური ფორმატი შესაბამის ქვეთავში იქნება წარმოდგენილი.

საკრებულოში იქმნება მთელი რიგი სტრუქტურები, რომელთაც სპეციალიზებული უფლებამოსილება აქვთ განსაზღვრული. საკრებულოს ორგანიზებული, მიზანმიმართული საქმიანობის მოთავეობა ეკისრება კოლეგიური ფორმის ინსტიტუტს – საკრებულოს ბიუროს, რომელიც აერთიანებს საკრებულოს თავმჯდომარეს და თავმჯდომარის მოადგილეს, საკრებულოს კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეებს. საკრებულოს ბიურო ადგენს სხდომების დღის წესრიგს, საკრებულოს სამუშაო გეგმებისა და პროგრამების პროექტებს, კოორდინაციას უწევს საკრებულოს კომისიებისა და დროებითი სამუშაო ჯგუფების საქმიანობას, ამტკიცებს სამუშაო ჯგუფების დებულებებს. საკრებულოს ბიურო განიხილავს საკრებულოს სხდომაზე გასატანი სამართლებრივი აქტების პროექტებზე მათ დასკვნებსა და წინადადებებს, კონკურსის წესით შეარჩევს და საკრებულოს წარუდგენს გამგებლის თუ მერის კანდიდატურას, ისმენს მათ და საკრებულოში მოქმედი ორგანოების ხელმძღვანელთა ანგარიშებს, აგრეთვე, ახორციელებს საკრებულოს დებულებით თუ რეგლამენტით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.

საკრებულოში საკითხების წინასწარი მომზადების, მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულების ხელშეწყობის, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოებისა და მათი სტრუქტურული ერთეულების კონტროლის მიზნით იქმნება არა უმეტეს 6 კომისიისა. კომისიების ფორმირება ხდება საკრებულოს წევრთაგან. კომისიათა თავმჯდომარეების არჩევის შემდეგ, ამ უკანასკნელის წარდგინებით, ფრაქციათა პროპორციული წარმომადგენლობის საფუძველზე ფორმირებულ კომისიებს ამტკიცებს საკრებულო. კომისიის წევრობა ითვლება მუდმივ დავალებად. საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, საკრებულოს დებულება განსაზღვრავს კომისიების საქმიანობის წესს. კომისიის თავმჯდომარემ საკრებულოს დებულებით დადგენილი წესით, კომისიაში შეიძლება მოიწვიოს სხვა პირები – ანაზღაურებით ან ანაზღაურების გარეშე.

ცალკეულ საკითხთა შესწავლის საჭიროებისას საკრებულო უფლებამოსილია შექმნას დროებითი სამუშაო ჯგუფები. დროებითი სამუშაო ჯგუფის წევრებს და თავმჯდომარეს, თავიისი შემადგენლობიდან ირჩევს საკრებულო. დროებითი სამუშაო ჯგუფის უფლებამოსილების ვადა არ უნდა აღემატებოდეს სამ თვეს.

საკრებულოს წევრები შეიძლება გაერთიანდნენ ფრაქციაში, რომლის შექმნისა და საქმიანობის წესს, მის უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს საკრებულოს დებულება. ფრაქციის წევრთა რაოდენობა არ უნდა იყოს სამზე ნაკლები, იმ პირობის დაცვით, რომ საკრებულოს ერთი წევრი შეიძლება გაერთიანდეს მხოლოდ ერთ ფრაქციაში. ფრაქციის თავმჯდომარის არჩევის წესი და უფლებამოსილებები განისაზღვრება ფრაქციის დებულებით. ფრაქცია იქმნება როგორც პარტიულ, ისე არაპარტიულ საფუძველზე. დაუშვებელია ფრაქციების ფორმირება ეროვნული, ტერიტორიული, რელიგიური, პროფესიული და სხვა კერძო ნიშნით.

საკრებულო, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოსა და თანამდებობის პირთა საქმიანობაზე კონტროლს საკრებულოს ბიუროს, კომისიებისა და სამუშაო ჯგუფების, ფრაქციებისა და საკრებულოს წევრების მეშვეობით ახორციელებს. კონტროლის ფორმასთან არის გაიგივებული საკრებულოს სხდომაზე აღმასრულებელი სუბიექტების ანგარიშების მოსმენა და შეფასება. ასეთ საზედამხედველო საქმიანობას, კერძოდ, მის პრევენციულ ამოქმედებას შეიძლება სისტემატური გეგმიური სახე მიეცეს, მათ შორის, აღმასრულებელი ორგანოს თანამდებობის პირთა მიმართ კითხვებით მიმართვის ფორმით. კითხვებზე მათ მიერ გაცემული პასუხების შინაარსით წარმოდგენილი გაწეული საქმიანობის შეფასება შეიძლება ინტერპელაციის საგანი გახდეს. ასეთ შემთხვევაში, გაწეული საქმიანობის შეფასება, მისი უარყოფითი თუ დადებითი შედეგების შესაბამისად, კონკრეტული თანამდებობის პირისადმი შეიძლება ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღების საფუძველი გახდეს.

თვითმმართველი ერთეულის ქმედუნარიანობა, საკრებულოს ნორმაშემოქმედებითი და მრავალფუნქციური საქმიანობის შინაგანად ორგანიზებულ სისტემაზეა დამოკიდებული. მთელ ამ პროცესში საკრებულოს ყველა სტრუქტურულ ერთეულს თავისი წვლილის შეტანა მართებს: ეს არის საკრებულოს ბიუროს მიერ ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობის დაგეგმვა და წარმართვა; კომისიებისა და დროებითი სამუშაო ჯგუფების მიერ, მათზე დაკისრებული სფეროებისა და საკითხების სიღრმისეული შესწავლა, შესაბამისი აქტების პროექტებისა და წინადადებების მომზადება. მთელ ამ პროცესში მთავარი სუბიექტი საკრებულოს წევრია და იგი არ შემოიფარგლება მხოლოდ საკუთარი ხმით საკრებულოს მიერ გადაწყვეტილებათა მიღებისას კენჭისყრებში მონაწილეობით. საკრებულოს წევრისთვის მთავარი ოპონენტის პოზიცია კი არ არის, არამედ აქტიური შემოქმედებითი თანამონაწილეობა აღნიშნული სტრუქტურების საქმიანობაში.

საკრებულოს ნებისმიერი აქტი კოლექტიური შემოქმედების პროდუქტია, რომელშიც განსაკუთრებული მნიშვნელობა ეკისრება საკრებულოს აპარატის ორგანიზებულობასა და მისი მუშაკების კვალიფიკაციას. საკრებულოს საქმიანობის ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას ახორციელებს საკრებულოს აპარატი, რომლის სტრუქტურას და აპარატის სტრუქტურული ერთეულების დებულებებს ამტკიცებს საკრებულო. აპარატის უფროსსა და აპარატის მოსამსახურეებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საკრებულოს თავმჯდომარე.

საკრებულოს აპარატი, მასზე დაკისრებული ფუნქციებითა და უფლებებით, საკრებულოს ორგანიზაციული საქმიანობის გარანტია. საკრებულოს მიერ კუთვნილი ფუნქციური მოვალეობების შესრულების მიზნით მის სტრუქტურაში, ადგილობრივი პირობებისა და საჭიროების გათვალისწინებით იქნება საორგანიზაციო, იურიდიული, საფინანსო და სხვა განყოფილებები; მოსახლეობასთან ურთიერთობის გააქტიურების მიზნით – საზოგადოებასთან ურთიერთობის, მოქალაქეთა წერილების შემსწავლელი განყოფილებები; საკრებულოს შინაგანი ორგანიზაციის მიზნით – სამდივნო, მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის და კადრების განყოფილებები.

თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის ინტენსიფიკაციის თვალსაზრისით, საკრებულოს როლი იმითაც არის მნიშვნელოვანი, რომ საკრებულოს უმთავრესი ფუნქცია არა მხოლოდ თავად

საკრებულოს და მისი აპარატის დებულებების შემუშავება და სტრუქტურის დამტკიცებაა, არამედ გამგეობის თუ მერიის, მათი სტრუქტურული ერთეულების დებულებებისა და ორგანიზაციული სტრუქტურების დამტკიცებაც. თავად ის ფაქტი, რომ საკრებულო ახდენს იმ ძირითადი ნორმატიული აქტებისა და ორგანოთა კონსტრუქციული სისტემის ინიცირებას, ცალსახად წარმოაჩენს მის წამყვან როლს მთლიანად თვითმმართველი ერთეულის შინაგან სისტემაში და იურიდიულად დადასტურებულ ხელმძღვანელ პოზიციას ადგილობრივ აღმასრულებელ ორგანოებთან მიმართებაში. ამავე ფორმატს ადასტურებს საკრებულოთა განსაკუთრებულ კომპეტენციათა კატეგორიას მიკუთვნებული მთელი რიგი უფლებამოსილებანი. ეს პაკეტი ძალიან მრავალსახეა და მის ფარგლებში გათვალისწინებულია: საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ადგილობრივი სამსახურებისა და იურიდიული პირების ინსტიტუტების შექმნა, რეორგანიზაცია და ლიკვიდაცია; კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში თანხმობის მიცემა თვითმმართველი ერთეულის სახელით შეთანხმებებისა და ხელშეკრულებების დადებაზე; თვითმმართველი ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პერსპექტიული გეგმებისა და პროგრამების დამტკიცება და მათი შესრულების კონტროლი; თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემუშავება-შესრულების პროცესში მაორგანიზებელი და მასტიმულირებელი ფუნქცია; მმართველი ერთეულის ქონების მართვის წესების დადგენა; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების განსაზღვრა და მრავალი სხვა.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონით თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელად საკრებულოს თავმჯდომარის გამოცხადება იმის მაჩვენებელია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობითი სისტემის საბაზისო ინსტიტუტი საკრებულოა. ეს საკრებულოს კომპეტენციური და სტრუქტურული თავისებურებებითაც არის მატერიალიზებული. საკრებულოს განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებში აღნიშნული პრეროგატივების გარდა, მისი საბაზისო დანიშნულება სწორად სტრუქტურით არის ხაზგასმული. მხედველობაში გვაქვს ორგანული კანონით დამტკიცებული საკრებულოს აპარატი, რომლის ანალოგს იგი აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებაში არ ადგენს. ცხადია, ეს არ გამორიცხავს გამგეობასა და მერიაში აპარატის საჭიროებას, მაგრამ კანონმდებელი, როგორც ჩანს, სწორედ საკრებულოს მოცემულ სტრუქტურაში აცნობიერებს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის სრულ ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას.

ასეთი მოსაზრების არსებითი არგუმენტი თავად საკრებულოთა აპარატების სტრუქტურაა, რომელიც საორგანიზაციო განყოფილების გვერდით ისეთ განყოფილებასაც შეიცავს, რომელიც არსებითია, ერთი მხრივ, აღმასრულებელ ორგანოებთან მიმართებაში (იურიდიული, საფინანსო, საინფორმაციო – ანალიტიკური), მეორე მხრივ, მოსახლეობასთან ურთიერთობის თვალსაზრისით (საზოგადოებასთან ურთიერთობების, წერილების).

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და თანამდებობის პირები საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებულ უფლებამოსილებების ფარგლებში გამოსცემენ შესაბამის სამართლებრივ აქტებს. ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტების კატეგორიას განეკუთვნება საკრებულოს თავმჯდომარის ბრძანება და საკრებულოს განკარგულება, გამგებლის და მერის ბრძანება. იმის გათვალისწინებით, რომ თვითმმართველი ორგანოების სისტემაში ნორმადამდგენი კომპეტენცია მხოლოდ საკრებულოს აკისრია, ნორმატიული აქტები მხოლოდ საკრებულოს დადგენილების სახით მიიღება. გამონაკლისია მხოლოდ საქართველოს დედაქალაქი. თბილისში ნორმატიულ აქტებს განეკუთვნება მერის ბრძანება და ქალაქის რაიონების გამგებლების ბრძანებები. ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტების მიღების წესი განისაზღვრება „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით". ნორმატიული აქტის, ანუ საკრებულოს დადგენილების მომზადების, მიღების, გამოქვეყნების, მოქმედების, აღრიცხვისა და სისტემატიზაციის წესი განისაზღვრება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონით და „ნორმატიული აქტების შესახებ" საქართველოს კანონით, ხოლო რეგულირდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დებულებით.

„ნორმატიული აქტების შესახებ" კანონის მოთხოვნით საკრებულოს დადგენილება, როგორც ნორმატიული აქტი, სავალდებულო სახელმწიფო რეგისტრაციას ექვემდებარება. ამას გარდა, სახელმწიფო რეგისტრაციას ექვემდებარება ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ მიღებული მთელი რიგი სამართლებრივი აქტები:

– ერთი მხრივ, ეს არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები, როგორიცაა, საკრებულოს დადგენილება, ხოლო თბილისის შემთხვევაში ასევე მერის, მერიის ადმინისტრაციის უფროსის, რაიონის გამგებლის და საქალაქო სამსახურის ხელმძღვანელის ნორმატიული აქტი;

თვითმმართველობის ორგანო იუსტიციის სამინისტროს შესაბამის ტერიტორიული ორგანოში აგზავნის მის მიერ მიღებული

ნორმატიულ აქტს ხელმოწერიდან 5 დღის ვადაში. ეს უკანასკნელი ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიულ აქტს რეგისტრაციისთანავე აგზავნის ზედამხედველობის ორგანოში.

– მეორე მხრივ, ეს არის ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი აქტები, რომლებიც დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების მიღება-გამოყენებას შეეხება. ასეთი აქტები შეიძლება იყოს საკრებულოს განკარგულება, საკრებულოს თავმჯდომარის, გამგებლის, მერის ბრძანებები, თბილისის ადგილობრივი ორგანოებისა და თანამდებობის პირების სამართლებრივი აქტები. ნორმატიული აქტების მიმართ სავალდებულო ზედამხედველობისგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს მხოლოდ ამ აქტების გამოთხოვის შემთხვევაში ეკისრებათ ზედამხედველობის ორგანოში მათი წარდგენის ვალდებულება.

ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" არეგულირებს თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა გადაწყვეტილებების შეჩერება-გაუქმების წესს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების გადაწყვეტილება შეიძლება მხოლოდ მისმა მიმღებმა სუბიექტმა შეცვალოს. საკრებულოს გადაწყვეტილება კი შეიძლება მისივე გადაწყვეტილებით ან სასამართლოს მიერ გაუქმდეს. გამგებლისა და მერის სამართლებრივი აქტების შეჩერება-გაუქმების უფლება აქვს საკრებულოს და სასამართლოს – საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

ერთობ ცალსახა ქმედების უფლებით აღჭურავს კანონი იმ სახელმწიფო ორგანოებს, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან მიმართებაში ახდენენ ცალკეული საკუთარი უფლებამოსილებების დელეგირებას. მათ შეუძლიათ შეაჩერონ ან/და გააუქმონ გადაცემული უფლებამოსილებების ფარგლებში მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები.

4-3. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოს დასახლებათა ერთობლიობის – მუნიციპალიტეტის პირობებში წარმოადგენს გამგეობა, თვითმმართველი ქალაქისთვის – მერია. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგა-

ნოს – საკრებულოს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოსადმი მიმართება, იქნება ეს გამგეობა თუ მერია, საკრებულოს განსაკუთრებული უფლებამოსილებების პაკეტით არის ნაშენები. საკრებულოები ორგანიზაციულად აფორმებენ ამ ინსტიტუტებს, მათი საქმიანობის სარეგულაციო აქტებისა და მექანიზმების მარეგულირებელი ნორმათა სისტემით. სწორედ საკრებულოს პრეროგატივაა არა მხოლოდ მათი სტრუქტურისა და შესაბამისი დებულებების დამტკიცება, არამედ გამგებლისა თუ მერის არჩევაც, მათი შრომის ანაზღაურების პირობებისა და ოდენობის დადგენა; აღმასრულებელი ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა საქმიანობის კონტროლი, მათ შორის ანგარიშების მოსმენითა და შესაბამისი შეფასებებით.

თავად აღმასრულებელი ხელისუფლება – გამგეობა და მერია აღასრულებს საკრებულოს გადაწყვეტილებებს. გამგეობა და მერია, თავისი ინსტიტუციური მოწყობის თვალსაზრისით, არ მოიაზრებენ კოლეგიურ კონცეფციას, რომელთა საქმიანობის არსენალში სამართლებრივი აქტების გამოცემა რაიმე განსაკუთრებულ აქტივს წარმოადგენს.

გამგეობაცა და მერიაც, ფაქტობრივად, თვითმმართველი ერთეულის მიზნებისა და ინტერესების რეალიზატორი ორგანოა. ამ ფუნქციის შესრულებაზეა ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის სტრუქტურული ერთეულები და ტერიტორიული ორგანოები. თვითმმართველი ერთეულის საერთო ამოცანების ფორმატში მათი კოორდინირებული საქმიანობა, ეს შესაბამისი გამგებლისა და მერის ადმინისტრირების სფეროა. სწორედ მათი ხელმძღვანელობის ქვეშ ხდება აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემური ერთიანობის უზრუნველყოფა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები შესაბამისი მუნიციპალიტეტისა და თვითმმართველი ქალაქის სპეციფიკას უკავშირდება, სპეციფიკაციის ძლიერი და სუსტ მხარეებზე შესაბამისი აქცენტირებით. მათი ზოგადი სპექტრი შეიძლება საყოველთაო ინტერესთა სფეროების ჩამონათვალის სახით წარმოვიდგინოთ. ეს არის საფინანსო-საბიუჯეტო და ეკონომიკური პოლიტიკის სფეროები; მუნიციპალური ქონების მართვისა და შესყიდვების სფეროები; სივრცით-ტერიტორიული მოწყობისა და ურბანული დაგეგმარების, ბუნებრივი რესურსების სარგებლობის და გარემოს დაცვის სფეროები; კეთილმოწყობისა და კომუნალური მეურნეობის, სატრანსპორტო მომსახურების სფეროები; განათლების, კულტურის, ჯანმრთელობის დაცვის, სანიტარული დაცვის, სოციალური უზრუნველყოფისა და დასაქმების სფეროები; სახანძრო უსაფრთხოების სფერო; სტატისტიკის, აღრიცხვისა და არქივის სფერო; სამხედრო აღრიცხვისა და გაწვევის სფერო.

თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი, იქნება ეს გამგებელი თუ მერი, ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეა. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" გამგებელსა და მერს იდენტური უფლებამოსილებებით აღჭურავს, რომლებიც ფუნქციური თვალსაზრისით შეიძლება შემდეგნაირად დავჯგუფდეს:

– განსაზღვრავს საქმიანობის მიმართულებებს, კოორდინაციას და ორგანიზებას უწევს სტრუქტურული ერთეულებისა და ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობას; შეიმუშავებს და საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს აღმასრულებელი ორგანოს დებულებასა და სტრუქტურას, სტრუქტურული ერთეულების და ტერიტორიული ორგანოების დებულებებს; საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ახდენს აღნიშნული ინსტიტუტების საკადრო ფორმირებას;

– ამტკიცებს შინაგანაწესს, თანამდებობრივ ინსტრუქციებს; ანაწილებს ფუნქციებს მოსამსახურეთა შორის, ისმენს სტრუქტურული ერთეულებისა და ტერიტორიული ორგანოების ხელმძღვანელთა ანგარიშებს გაწეული მუშაობის შესახებ; თავისი კომპეტენციის ფარგლებში იღებს გადაწყვეტილებებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობის კვალობაზე მოხელეების წახალისებისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესახებ; თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გამოსცემს სამართლებრივ აქტებს;

– ყოველწლიურად ამზადებს და საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტს; უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური უფლებამოსილებების შესრულებას საკრებულოს მიერ განსაზღვრული წესით; საკრებულოს სამუშაო გეგმებიდან გამომდინარე, კოორდინაციას უწევს საკითხების მომზადებას და საკრებულოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა შესრულებას;

– აღასრულებს საკრებულოს სამართლებრივი აქტებით განსაზღვრულ უფლებამოსილებებს. ყოველივე აღნიშნულთან დაკავშირებით გამგებელი და მერი ანგარიშვალდებულნი არიან საკრებულოს წინაშე, წარუდგენენ ანგარიშს აღმასრულებელი ორგანოს

საქმიანობის შესახებ და მთლიანად აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობისათვის პასუხისმგებელნი არიან საკრებულოს წინაშე.

გამგეობაცა და მერიაც აღასრულებს საკრებულოს გადაწყვეტილებებს. მათ საქმიანობას, შესაბამისად, უძღვება გამგებელი და მერი. საკრებულო განსაზღვრავს გამგებლისა და მერის შრომის ანაზღაურების ოდენობასა და პირობებს. მუნიციპალიტეტის გამგებელი და თვითმმართველი ქალაქის მერი არის ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელე, რომელსაც საკრებულო ირჩევს თავისი უფლებამოსილების ვადით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. გამგებელი და მერი, „საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონით დადგენილი წესით თანამდებობაზე ნიშნავენ და თანამდებობიდან ათავისუფლებენ თავმჯდომარის პირველ მოადგილეს და მოადგილეს, სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელებს, აგრეთვე ტერიტორიული ორგანოების ხელმძღვანელებს, ანუ გამგეობისა და მერიის რწმუნებულს ტერიტორიულ ორგანოებში.

კანონს ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ გარკვეული პრინციპები შემოაქვს თვითმმართველი ორგანოების თანამდებობის პირთა დანიშვნისა და განთავისუფლების თაობაზე. ამ მხრივ ერთი სიახლე იქცევს ყურადღებას, რომელიც გამგებლის (მერის) კანდიდატის საკონკურსო წესით შერჩევისა და შემდგომ არჩევის საკითხს უკავშირდება. კანონის თანახმად, საკრებულოს ბიურო კონკურსში მონაწილეობის მსურველთაგან იღებს განცხადებებს, მიღებული განცხადებებიდან აირჩევს კვალიფიციურ კანდიდატებს და წარუდგენს საკრებულოს კენჭისყრისათვის. გამგებელი (მერი) არჩეულად ჩაითვლება, თუ მის კანდიდატურას მხარი დაუჭირა საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტმა (მუხლი 39-2). მარტივი ფორმულაა და შედეგიც ცხადი ხდება, როდესაც საარჩევნო კოდექსში შეტანილ ცვლილებებს ვითვალისწინებთ: საკრებულოში თავმჯდომარე, ბიურო და „საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტიც", რეალურად, გარანტირებულად ერთპარტიული ბირთვია. ეს კანონმდებელმაც უწყის. ამიტომ დემოკრატიისადმი პატივისცემის ნიშნად, საჯაროობაზე მაინც უნდა გაკეთებულიყო აქცენტი, მით უფრო, როცა გაურკვეველია საკონკურსოდ კანდიდატების შერჩევის კრიტერიუმები.

ყოველივე აღნიშნულთან ერთად, არსებითია კანონის შემზღუდავი ნორმა, რომლის თანახმად, პერსონალურ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებისას, საკრებულოს წევრებს უკრძალებათ

გამგებლისა და მერის საქმიანობაში ჩარევა. მოცემული ნორმით დადასტურებულია აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის დამოუკიდებლობა. ამ თვალსაზრისით, მოცემულ თანამდებობებზე კანდიდატურების შერჩევისას მნიშვნელოვანი და სასურველი იქნებოდა ისეთი საკონკურსო კრიტერიუმების განსაზღვრა, რომლებიც გამგებლისა და მერის მრავალფუნქციური საქმიანობის შესაფერის კვალიფიკაციაზე ორიენტაციით, კიდევ უფრო განამტკიცებდა მათი დამოუკიდებლობის სტანდარტს.

გამგებლისა და მერის უფლებამოსილების შეწყვეტისა და თანამდებობიდან განთავისუფლების საკითხი დგება პირადი განცხადების; სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლის; სასამართლოს მიერ ქმედუუნაროდ ცნობის, უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარების ან გარდაცვლილად გამოცხადების; საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტის; გარდაცვალების საფუძველზე. ყველა აღნიშნულ შემთხვევაში, საკრებულო გადაწყვეტილებას, კენჭისყრის გარეშე, ცნობად იღებს.

ორგანული კანონი გამგებლისა და მერის თანამდებობიდან განთავისუფლების პროცედურას რამდენი აქცენტით ამარტივებს: ისინი თანამდებობიდან განთავისუფლებულად ჩაითვლებიან და უფლებამოსილება შეუწყდებათ, თუ საკრებულო ახალ გამგებელს და მერს აირჩევს; მაგრამ თუ განთავისუფლების მოტივი პირადი განცხადება იქნება, გამგებელი და მერი განთავისუფლებულად ჩაითვლება განცხადების ჩაბარების დღიდან. ზემოაღნიშნულ ყველა შემთხვევაში ახალ გამგებელს და მერს საკრებულო ირჩევს ერთი თვის ვადაში.

გამგებლისა და მერის არყოფნისას, მათ მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევაში ან თანამდებობიდან გადადგომისა თუ განთავისუფლებიასას, მათ მოვალეობას ასრულებს მათივე პირველი მოადგილე, ხოლო მისი არყოფნისას – მოადგილე. მაგრამ იმ შემთხვევაში თუ ასეთი შესაძლებლობები გამორიცხულია, მათ მოვალეობას ითავსებენ საკრებულოს თავმჯდომარეები.

პრინციპულად და პროცედურულად ერთადერთი გამონაკლისი გამგებლისა და მერის უფლებამოსილების შეწყვეტის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას, მათ მიმართ საკრებულოს მიერ უნდობლობის მოტივაციას უკავშირდება. უნდობლობის მოტივით მათი თანამდებობიდან განთავისუფლების საკითხის ინიცირების უფლება აქვს საკრებულოს წევრთა სრული შემადგენლობის ერთ

მესამედს. მაგრამ ასეთი ინიციატივა დაუშვებელია გამგებლისა და მერის თანამდებობაზე არჩევიდან პირველი სამი თვისა და საკრებულოს უფლებამოსილების ბოლო სამი თვის განმავლობაში. გამგებლისა და მერისადმი უნდობლობის საკითხი საკრებულოს დღის წესრიგში დგება რიგგარეშედ, მაგრამ კენჭისყრა ტარდება საკითხის დასმიდან არა უადრეს ერთი თვისა. ამ შუალედში საკრებულო ასახელებს მონაცვლე კანდიდატურას. თუ არსებულ ვაკანსიაზე რამდენიმე კანდიდატი დასახელდება, კანონის თანახმად მათ კენჭი ეყრება, არჩეულად კი ის კანდიდატი ჩაითვლება, რომელიც საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტ ხმებს მიიღებს.

ქართულ კანონმდებლობაში არც თუ იშვიათია კონსტიტუციონალიზმის პროგრესული იდეების გამოყენების მცდელობა, მაგრამ ხშირ შემთხვევებში თვითნებური ქართული მოდიფიკაციით, როცა იდეა ძირითად ფუნქციას კარგავს. ასე იყო წინა თავში აღნიშნულ „დუბლიორის“ ინსტიტუტთან მიმართებაში. ასეა გერმანულ კონსტრუქციულ ვოტუმთან დაკავშირებითაც. უდავოდ აღსანიშნავია, რომ ქართულ კონსტიტუციონალიზმში კანონმდებელმა გერმანული კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუტის შემოღება განიზრახა. მხოლოდ ცუდია, რომ ისიც ქართული მოდიფიცირების საგანი გახდა. შედეგად, გერმანულ იდეას ძირითადი ფასეული მუხტი გამოეცალეთ. გერმანული კონსტრუქციული ვოტუმის პირობებში უნდობლობის ინიციატორი თავის თავზე ღებულობს პასუხისმგებლობას შესაძლო შედეგზე და 48 საათის განმავლობაში ასახელებს ერთადერთ შემცვლელ კანდიდატს, რომელსაც განხილვის გარეშე პირდაპირ უყრიან კენჭს. უმრავლესობის მიერ ახალი კანდიდატის მხარდაჭერა ერთდროულად ნიშნავს უნდობლობაგამოცხადებული პირის გადადგომასაც. წინააღმდეგ შემთხვევაში დათხოვნილ იქნება თავად წარმომადგენლობითი ორგანო. მთავარი კი ის არის, რომ ყველაფერი წყდება ოპერატიულად და გამორიცხულია სახელისუფლებო ვაკუუმი.

ქართველმა კანონმდებელმა ამ პროგრესულ, ოპერატიულობით გამორჩეულ იდეას, რომელიც მრავალ ქვეყანაში დაინერგა, საქართველოს კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", დროში გაწელილი და წინააღმდეგობებით სავსე პროცედურის სახე მისცა (მუხლი 40). ამას მისი დეტალური ანალიზიც ადასტურებს. უნდობლობის მოტივით გამგებლისა და მერის თანამდებობიდან განთავისუფლების საკითხი დღის წესრიგში რიგგარეშედ კი შეიტანება, მაგრამ კენჭისყრა ტარდება საკითხის დასმიდან არა

უადრეს ერთი თვისა (პუნქტი 3), ახალი მერის არჩევა კი უნდა მოხდეს ერთი თვის განმავლობაში (პუნქტი 7). ასე რომ, თუ არა მეტზე, პროცედურა შეიძლება ორ-სამ თვეზე გაიწელოს. წინააღმდეგობრივია მოცემული პროცედურის სხვადასხვა ეტაპზე ჩართულ ინიციატორთა ჯგუფების განსაზღვრელი ნორმები. გამგებლის და მერის უნდობლობის მოტივით თანამდებობიდან განთავისუფლების საკითხის საკრებულოს წინაშე დაყენების უფლება აქვს საკრებულოს ნევრთა სრული შემადგენლობის მესამედს (პუნქტი 3), ხოლო მონაცვლე კანდიდატის დასახელების უფლება აქვს, ზოგადად, საკრებულოს, კანონით დადგენილი წესით (პუნქტი 4), ანუ სრული შემადგენლობის უმრავლესობას(?!).

რაც შეეხება კანდიდატების განსაზღვრას, შესაბამის თანამდებობის პირისადმი უნდობლობის გამოცხადების საკითხის დასმიდან 14 კალენდარული დღის განმავლობაში საკრებულოს ბიურო იღებს განცხადებებს და მათგან შეარჩევს კვალიფიციურ პრეტენდენტებს (მუხლი 39-2). საკონკურსო წესით შერჩეულ კანდიდატებს შორის რჩეულს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობა განსაზღვრავს. ასე რომ, ხმების ასეთმა დისბალანსმა შეიძლება ისეთი ვითარება შექმნას, რომ ოპოზიცია შეძლებს გამგებლის და მერის განთავისუფლების საკითხის დაყენებას, მაგრამ ვერ შეძლებს მონაცვლე კანდიდატურის დასახელებას.

ამასთან, გაუგებარი ხდება აღნიშნულ თანამდებობებზე რამდენიმე კანდიდატურის დასახელება, რომელთაც კენჭი ერთად ეყრებათ და არჩეულად ჩაითვლება ის კანდიდატი, რომელიც მიიღებს საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტ ხმებს (პუნქტი 5). ნორმათა მთელი ამ ბაკქანალიის ჩანაფიქრს ნათლად წარმოაჩენს ნდობაშერყეული გამგებლისა თუ მერის დაცვის მიზნით საგარანტიო დათქმებით დახუნძლული ნორმა: „თუ გამგებლის (მერის) თანამდებობიდან განთავისუფლების საკითხის დასმიდან 1 თვის განმავლობაში ვერ დასახელდა გამგებლის (მერის) ახალი კანდიდატურა ან ვერ აირჩა ახალი გამგებელი (მერი), დაუშვებელია გამგებლის (მერის) თანამდებობიდან განთავისუფლების საკითხის განმეორებით დასმა აღნიშნული საკითხის დასმის დღიდან მომდევნო 6 თვის განმავლობაში" (პუნქტი 7).

მთელი ეს აღწერილი პროცედურული ქაოსი, არ არის თავის დროზე საკრებულოს უმრავლესობის მიერ არჩეული, მაგრამ მესამედის ნდობადაკარგული გამგებლის თუ მერის თანამდებობაზე შენარჩუნების ერთადერთი შანსი. ამ მხრივ მნიშვნელოვანია ზე-

მოთ აღნიშნული მუხლის მეხუთე პუნქტის მიერ რეგლამენდებული არჩევნების დაუსრულებელი ფორმატი. ჩვეულებრივ, რამდენიმე კანდიდატურიდან, რომლებსაც კენჭი ერთად ეყრება და გამარჯვებისათვის სიითი შემადგენლობის უმრავლესობაა განსაზღვრული, გამარჯვებულის გამოსავლენად, ორი უკეთესი შედეგის მომპოვებელ კანდიდატს შორის კენჭისყრის მეორე ტურია გათვალისწინებული. მეხუთე პუნქტის დანაწესით, პირველ ტურში საკრებულოს წევრთა მცირერიცხოვნობისა და კანდიდატთა სიმრავლის პირობებში ნაკლებად რეალურია, რომ არჩევნები გამგებლის თუ მერის არჩევით დასრულდეს. ამ დროს კანონი გამორიცხავს მეორე ტურის საჭიროებას. ეს კი რეალურად იმას ნიშნავს, რომ ახალი კანდიდატურა „ვერ აირჩა" და ყველაფერი ძველებურად დარჩება, ნდობადაკარგული გამგებლის თუ მერის ხელმძღვანელობით.

გერმანული კონსტრუქციული ვოტუმის პოზიტიური დანიშნულება მხოლოდ იმაში არ მდგომარეობს, რომ ხელისუფლებაში ვაკუუმის შესაძლებლობა გამოირიცხოს. არანაკლებ მნიშვნელოვანია მთელი ამ მექანიზმის პრევენციული მუხტი, ვინაიდან უნდობლობის მექანიზმი შეიძლება ინიციატორ გუნდს შემოუბრუნდეს და ყველაფერი წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნით დამთავრდეს. ამიტომ, ამ მექანიზმის კონსტრუქტივიზმი იმაშიც მდგომარეობს, რომ მაღალია უნდობლობის ინიციატორის პირადი პასუხისმგებლობა და ასეთი პროცედურა არ ღებულობს თვეებში გაწელილი ფუჭი ჭიდილის სახეს, როგორც ეს ქართული კანონმდებლობის დანაწესით შეიძლება მოხდეს.

საკრებულოსა და გამგებლის თუ მერის გადაწყვეტილებების აღსრულება შესაბამისი სფეროების მიხედვით შექმნილ სტრუქტურულ ერთეულებს ეკისრებათ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულში შემავალი ტერიტორიული დასახლებების ადმინისტრაციულ ერთეულებში მართვის ოპტიმიზაციისა და მოსახლეობის საზოგადოებრივი მომსახურებით უზრუნველყოფის მიზნით, საკრებულოს გადაწყვეტილებით იქმნება ტერიტორიული ორგანოები. როგორც გამგეობის და მერიის სტრუქტურული ერთეულების, ისე ტერიტორიული ორგანოების უფლებამოსილებების განმსაზღვრელ დებულებებს, გამგებლისა თუ მერის წინადადებით ამტკიცებს საკრებულო.

გამგეობის თუ მერიის სტრუქტურული ერთეული ის დარგობრივი სამსახურია, რომელიც მოცემულ სფეროში საკრებულოსა და გამგებლის თუ მერის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებით

დასახული ამოცანების რეალიზაციის გათვალისწინებით ახორციელებს მის მართვას. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონი არ ზღუდავს თვითმმართველი ერთეულის ინიციატივას სტრუქტურული სამსახურების შექმნასთან დაკავშირებით. ყველა შემთხვევაში მათი მრავალფეროვნება კონკრეტული მუნიციპალიტეტის და თვითმმართველი ქალაქის გადასაწყვეტია, მათ მმართველობაში არსებული ინფრასტრუქტურის სპეციალიზაციის გათვალისწინებით.

მიუხედავად სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობის სფეროთა განსხვავებულობისა, საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", მათი კომპეტენციის ორგანიზაციული ჩარჩოების იდენტიფიცირებას ახდენს. სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი წარმართავს სტრუქტურული ერთეულის საქმიანობას; განსაზღვრავს საქმიანობის ორგანიზაციისა და დაგეგმვის წესებს, ფორმებსა და მეთოდებს, მოსამსახურეთა თანამდებობრივ მოვალეობებს და ანაწილებს ფუნქციებს მათ შორის. სტრუქტურული ერთეულის საქმიანობაზე ზედამხედველობას ახორციელებენ გამგებელი და მერი. ზემდგომისადმი ანგარიშვალდებულებითი ურთიერთობა, ფაქტობრივად, ნებისმიერი სტრუქტურული ერთეულის მთელი საქმიანობის ფრონტს, შესაბამისად, გამგებლის და მერის ზედამხედველობის ქვეშ მოაქცევს. აქ იგულისხმება არა მხოლოდ მომზადებული საკითხების, წინადადებების, დასკვნების და რეკომენდაციების, შესრულებულ სამუშაოთა შესახებ ანგარიშის წარდგენა, არამედ ინფორმირება საკადრო საკითხებთან და საქმიანობის მიმდინარეობასთან დაკავშირებით.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის ძალით, საჭიროებიდან გამომდინარე, თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიული ორგანოები იქმნება ყველა მუნიციპალიტეტში, აგრეთვე თვითმმართველ ქალაქებში, რომლებიც ადმინისტრაციულ ერთეულებად არის დაყოფილი. ცრთდონიანი თვითმმართველობითი სისტემის დამკვიდრების შემდეგ, ასეთი ორგანოების საჭიროება აუცილებლობაში გადაიზარდა. თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილების შედეგად მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი დაშორდა თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციულ ცენტრებს. იდეაში გამგეობისა და მერიის რწმუნებულის ინსტიტუტის შემოღება სწორედ იმ მიზანს ემსახურება, რომ უზრუნველყოს მუდმივი კავშირი თვითმმართველობის ორგანოებ-

სა და მოსახლეობას შორის. თუმცა, ტერიტორიული ორგანოებიც თვითმმართველი ერთეულების ადმინისტრაციულ ცენტრებში იქმნება და კვლავაც აქტუალურია კომუნიკაციის პრობლემა.

ტერიტორიული ორგანოს შექმნა მიზნად ისახავს ადგილობრივად არსებული პრობლემის მართვის ოპტიმიზაციას. სწორედ ამ მიზნის რეალიზაციაზეა მიმართული ტერიტორიული ორგანოსთვის განსაზღვრული ფუნქციური ბლოკი: უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კავშირი მოსახლეობასთან; გააკონტროლოს საკრებულოს, მისი თანამდებობის პირთა და გამგეობისა და მერიის გადაწყვეტილებათა შესრულების მიმდინარეობა; ზედამხედველობა განახორციელოს მოსახლეობისთვის საზოგადოებრივი საჭიროების სფეროების ხელმისაწვდომობაზე.

გამგებელი და მერი ტერიტორიული ორგანოს საქმიანობაზე სამსახურებრივ ზედამხედველობას ახორციელებენ, ხოლო რწმუნებულები ანგარიშვალდებულნი არიან მათ მიმართ. მაგრამ რწმუნებულთა კომპეტენციაში არის ორი ანგარიშვალდებულებითი ფუნქცია, რომელიც პოლიტიკურ დატვირთვას შესძენს ზემდგომთა საზედამხედველო საქმიანობას: რწმუნებულები აკონტროლებენ შესაბამის ტერიტორიაზე საკრებულოს და საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებათა შესრულებას და ინფორმაციას მათ მიმდინარეობაზე წარუდგენენ გამგებელს და მერს; რწმუნებულები მათვე წარუდგენენ წინადადებებს შესაბამის ტერიტორიაზე არსებული პრობლემების და მათი შესაძლო გადაწყვეტის გზების შესახებ.

4-4. ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობრივი ნომენკლატურა

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანიზაციულად კრავს თვითმმართველი ერთეულის ინსტიტუციონალურ სისტემას. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებს სპეციალიზებული ფუნქციები გააჩნიათ, მაგრამ თვითმმართველი ერთეულის საერთო ინტერესის რეალიზაცია მათ მიზანმართულ თანამოსაქმეობაზეა დამოკიდებული. ცალ-ცალკე ორივე ორგანოს და მთლიანობაში თვითმმართველი ერთეულის უფლება-მოსილებების ფარგლებში, მათი საქმიანობის ოპტიმიზაციის მიზ-

ნით შექმნილი სტრუქტურული კონსტრუქციის წარმატებული საქმიანობა შესაბამისმა თანამდებობრივმა ნომენკლატურამ უნდა უზრუნველყოს.

მთლიანობაში, ეს ორი ცალკე გუნდია. წარმომადგენლობითი ორგანოს თანამდებობრივი ნომენკლატურა აერთიანებს საკრებულოს თავმჯდომარეს და თავმჯდომარის მოადგილეს, საკრებულოს კომისიათა თავმჯდომარეებს და საკრებულოს ფრაქციათა თავმჯდომარეებს. აღნიშნულთაგან, ყველა თანამდებობას თავად საკრებულო აკომპლექტებს საკუთარი შეხედულებიდან, რომელთაც საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით, კანონით დადგენილი წესით აირჩევს. გამონაკლისს საკრებულოს ფრაქციათა თავმჯდომარეები წარმოადგენენ, რომელთაც თავად ფრაქცია ირჩევს თავის წევრთაგან.

აღმასრულებელი ორგანოს თანამდებობრივი ნომენკლატურა, თვითმმართველი ერთეულის ხაირსახეობიდან გამომდინარე, საკრებულოს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით არჩეული მუნიციპალიტეტის გამგებლის ან ქალაქის მერის გუნდია. გამგებლისა და მერის გუნდში გაერთიანებულ მათ პირველ მოადგილეს და მოადგილეს, ისევე როგორც ქვემდებარე ყოველი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელსა და ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელს, ფაქტობრივად, მათსავე რწმუნებულებს, „საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონით დადგენილი წესით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს შესაბამისი გამგებელი ან მერი. წინა ქვეთავში აღწერილი ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის ამბიცია თვითმმართველი ერთეულის პირველკაცობაზე, იმითაც არის განპირობებული, რომ მთელი ამ გუნდის ფორმირება მისი პირადი ნების სფეროა. ყოველი ქვემდებარე თანამდებობის პირის დანიშვნაცა და განთავისუფლებაც ყოველგვარი მოტივაციისა და პასუხისმგებლობის გარეშე მათი პირადი გადაწყვეტილებით ფორმდება.

თვითმმართველი ერთეულის სისტემური ორგანიზაციის თვალსაზრისით არსებითია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთაგან საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები შესასრულებლად სავალდებულოა თვითმმართველი ერთეულის მთელ ტერიტორიაზე. მეორე მხრივ, თვითმმართველი ერთეულის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა მიმართვები სავალდებულოა განსა-

ხილველად ადრესატი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების, თანამდებობის პირების, იურიდიული პირების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციებისათვის.

როგორც აღვნიშნეთ, საკრებულოს თავმჯდომარე ერთდროულად არის თვითმმართველი ერთეულისა და საკრებულოს ხელმძღვანელი, რომელიც ახორციელებს საკრებულოს წარმომადგენლობით უფლებამოსილებებს. როგორც საკრებულოს ხელმძღვანელი, იგი ხელს აწერს საკრებულოს და თვითმმართველი ერთეულის ყველა სამართლებრივ აქტს – ხელშეკრულებებს და შეთანხმებებს, დადგენილებებს და განკარგულებებს, სხდომების ოქმებს და სხვა ოფიციალურ დოკუმენტებს. საკრებულოს თავმჯდომარე საერთო კოორდინაციას უწევს თვითმმართველი ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების და ბიუჯეტის პროექტების მომზადებასა და შესრულებას, ხელს უწყობს ადგილობრივ წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობასა და თანამშრომლობას.

საკრებულოს თავმჯდომარის ერთი მნიშვნელოვანი უფლებამოსილება, რომელიც იმავდროულად მისი თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საგანია, ის არის, რომ მან უნდა უზრუნველყოს საქართველოს კანონმდებლობითა და საკრებულოს დებულებით თუ რეგლამენტით დადგენილი პროცედურების დაცვა. ამ მიზნით, საკრებულოს თავმჯდომარის უფლებამოსილებების ნუსხა შეიცავს მთელ რიგ ბერკეტებს მთლიანად საკრებულოს საქმიანობისა და მისი პროცედურული ნაწილის ორგანიზაციული წარმართვისათვის. იგი თავმჯდომარეობს საკრებულოს ბიუროს სხდომებს; იწვევს, ხსნის, თავმჯდომარეობს და წარმართავს საკრებულოს სხდომებს; ადგენს განსახილველ საკითხში მონაწილეობის მსურველთა სიას, განსაზღვრავს გამომსვლელთა რიგითობას და აძლევს მათ სიტყვას; აყენებს საკითხს კენჭისყრაზე და აცხადებს კენჭისყრის შედეგებს. ამასთან, საკრებულოს თავმჯდომარე თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საკრებულოს აპარატის მოსამსახურეებს, ახორციელებს კანონმდებლობითა და საკრებულოს რეგლამენტით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.

საკრებულოს თავმჯდომარის კანდიდატურის დასახელების უფლება აქვს საკრებულოს სიითი შემადგენლობის მეხუთედს, ხოლო გადაყენების საკითხის დაყენების უფლება – მესამედს. საკრებულოს თავმჯდომარის არჩევა და გადაყენება კი მოხდება საკრებულოს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერით. საკ-

რებულოს თავმჯდომარე ანგარიშვალდებულია საკრებულოს წინაშე. საკრებულოს თავმჯდომარეს აქვს საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილის კანდიდატურის დასახელების უფლება, რომელიც მისივე მონაცვლეა საკრებულოს თავმჯდომარის არყოფნის, უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის ან თანამდებობიდან მისი გადადგომისა თუ გადაყენების შემთხვევებში.

საკრებულოს თავმჯდომარის გუნდი აერთიანებს თანამდებობის იმ პირებს, რომელთათვისაც აღნიშნული საქმიანობა ძირითადი სამსახურებრივი მოვალეობაა. ისინი ამისთვის იღებენ შესაბამის თანამდებობრივ ანაზღაურებას და არა აქვთ უფლება ეკავოთ რაიმე თანამდებობა სახელმწიფო სამსახურში ან ეწეოდნენ სამეწარმეო საქმიანობას. საკრებულოს თავმჯდომარის შეუთავსებლობის შემთხვევები, როგორც საკრებულოს წევრისა, „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ" საქართველოს კანონით განისაზღვრება. საკრებულოს თავმჯდომარეს და თავმჯდომარის მოადგილეს სხვა თანამდებობაზე დანიშვის, დარტყიცების ან არჩევის შემთხვევაში შეუწყდებათ თანამდებობრივი უფლებამოსილება.

საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეს ირჩევს საკრებულო თავისი შემადგენლობიდან და თავისი უფლებამოსილების ვადით, საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე ასრულებს საკრებულოს თავმჯდომარის მოვალეობას მისივე დავალებით, აგრეთვე თავმჯდომარის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევაში ან თანამდებობიდან გადაყენებისას. როგორც ითქვა, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილის კანდიდატურის დასახელება საკრებულოს თავმჯდომარის პრეროგატივაა, მაგრამ მისი გადაყენების ინიცირება წერილობით შეიძლება მოახდინოს საკრებულოს თავმჯდომარემ, ბიურომ და საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთმა მეხუთედმა, გადაყენებისათვის კი საჭიროა საკრებულოს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა.

საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარეს განსაკუთრებული სტატუსი გააჩნია. იგი ანგარიშვალდებულია საკრებულოს წინაშე და მოქმედებს კომისიის სახელით. კომისიის საქმიანობის ფარგლებში, თავმჯდომარე მთელ რიგ ორგანიზაციულ ბერკეტებს ფლობს. კერძოდ, კომისიის საქმიანობის წარმართვის მიზნით: იწვევს და თავმჯდომარეობს კომისიის სხდომებს; ადგენს კომისიის

სხდომის დღის წესრიგის პროექტს, განსახილველ საკითხებზე გამოსვლის მსურველთა სიას, განსაზღვრავს რიგითობას და წარმართავს საკითხის განხილვას; აყენებს საკითხს კენჭისყრაზე და აცხადებს კენჭისყრის შედეგებს; ხელს აწერს კომისიის სხდომის ოქმებს. მთლიანობაში უზრუნველყოფს საქართველოს კანონმდებლობით, საკრებულოს შინაგანაწესის სარეგულაციო აქტებით დადგენილი პროცედურების დაცვას და სხვა უფლებამოსილებების განხორციელებას.

საკრებულომ შეიძლება თანამდებობიდან გადააყენოს საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარე. გადაყენების საკითხი საკრებულოს წინაშე შეიძლება წერილობით დააყენოს საკრებულოს თავმჯდომარემ, ბიურომ, საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ მეხუთედმა, შესაბამისი კომისიის წევრთა ორმა მეოთხედმა. გადაყენების თაობაზე გადაწყვეტილებას ესაჭიროება საკრებულოს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის მხარდაჭერა. საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარეს შეუთავსებლობის ზემოთ აღნიშნულ შემთხვევებში, შეუწყდება უფლებამოსილება.

ფრაქცია საკრებულოს სტრუქტურულ ერთეულებს არ განეკუთვნება, მაგრამ მისი თავმჯდომარე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების თანამდებობის პირთა შორის მოიხსენიება. მართალია, მისი არჩევის წესი და უფლებამოსილებები ფრაქციის წესდებით განისაზღვრება, ორგანული კანონი კი შეუთავსებლობის შემთხვევაში საკითხის გადაწყვეტას კვლავაც „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ" საქართველოს კანონით განსაზღვრულ მოთხოვნებს უკავშირებს.

გუნდურობის პრინციპი კიდევ უფრო მკაფიოდაა გამოკვეთილი აღმასრულებელი ორგანოს ფორმირების თავისებურებებით. გამგებელიცა და მერიც ერთპიროვნულად ახდენენ აღმასრულებელი ორგანოს ფორმირებას. აღმასრულებელი ხელისუფლების ყველა თანამდებობის პირის დანიშვნა და თანამდებობიდან განთავისუფლება მათი პრეროგატივაა. ამასთან, იმდენად ერთპიროვნულია მათი ფუნქცია აღმასრულებელი ორგანოს მართვის პროცესში, რომ კანონი მათ პირველ და რიგით მოადგილეებს მხოლოდ ერთ ფუნქციას განუსაზღვრავს: გამგებლისა და მერის არყოფნისას, მოვალეობის განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევაში ან თანამდებობიდან მისი გადადგომისას თუ განთავისუფლებისას მათი მოვალეობა უნდა შეასრულონ.

არ შეიძლება არ დაეთანხმო ა. სვანიშვილის მოსაზრებას იმის თაობაზე, რომ გამგებლისა და მერის უფლებამოსილებები საკმაოდ წინააღმდეგობრივია. აღნიშნულის დასტურად ავტორს სერიოზული არგუმენტები მოაქვს. ერთი მხრივ, ორგანული კანონის 39-ე მუხლის თანახმად, მისი უფლებამოსილებები ძირითადად ადმინისტრაციული ხასიათის მატარებელია, როგორებიცაა, სტრუქტურული ერთეულებისა და ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობის კოორდინაცია, თანამშრომელთა თანამდებობებზე დანიშვნა-განთავისუფლება, მათი წახალისება და დისციპლინარული პასუხისმგებლობის დაკისრება, რითაც მათი თანამდებობა განისაზღვრება, როგორც მენეჯერი, ადმინისტრატორი. მეორე მხრივ, ავტორი იმასაც აღნიშნავს, რომ გამგებლისა და მერის უფლებამოსილება – შეადგინოს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტი და საკრებულოს წარუდგინოს დასამტკიცებლად, მას პოლიტიკური თანამდებობის პირად წარმოადგენს.[1]

თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის ეფექტურობა მნიშვნელოვანწილად აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენლობაში მოქმედი სტრუქტურული ერთეულისა და ტერიტორიული ორგანოს აქტივობაზეა დამოკიდებული. ამ ორ ინსტიტუტს საერთო ისა აქვს, რომ მათი ხელმძღვანელები არიან ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეები, რომელთაც „საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონით დადგენილი წესით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგებელი ან მერი. მთლიანობაში კი მათ საერთო ისა აქვთ, რომ ამ შემთხვევაშიც ერთპიროვნული გუნდის პრინციპია გამგებლისა და მერის პირდაპირ დაქვემდებარებაში მათი გამაერთიანებელი. ასეთ სტატუსს ისიც ადასტურებს, რომ სტრუქტურული ერთეულებისა და ტერიტორიული ორგანოების სხვა თანამშრომლებსაც თანამდებობაზე ნიშნავენ და თანამდებობიდან ათავისუფლებენ გამგებლები და მერები.

განსხვავება სტრუქტურული ერთეულისა და ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელთა უფლებამოსილებების ვადებშია მხოლოდ. სტრუქტურული ერთეულის უფლებამოსილების ვადა გამგებლის და მერის უფლებამოსილებების ხანგრძლივობაზეა მიბმული და მათი განთავისუფლება ხდება სტრუქტურული ერთე-

[1] ა. სვანიშვილი, თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური სისტემა//საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში, „ფონდი ღია საზოგადოება-საქართველო", 2007, გვ. 34.

ულის ხელმძღვანელის განთავისუფლების საფუძველი. ამ დროს, ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელის,ანუ გამგებლის და მერის რწმუნებულის უფლებამოსილებები ერთწლიანი ვადით არის შემოსაზღვრული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი წარმართავს სტრუქტურული ერთეულის საქმიანობას და პასუხისმგებელია დაკისრებული ამოცანებისა და ფუნქციების შესრულებაზე; განსაზღვრავს სტრუქტურული ერთეულის საქმიანობის ორგანიზებისა და დაგეგმვის წესს, ფორმებსა და მეთოდებს; სტრუქტურული ერთეულის მოსამსახურეებს განუსაზღვრავს მოვალეობებს და უნანილებს ფუნქციებს. ამასთან, სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი, შესაბამისად, გამგებელს და მერს წარუდგენს წინადადებებს საკადრო საკითხებთან დაკავშირებით, თანამშრომელთა სამუშაო პირობებისა და დისციპლინარული პასუხისმგებლობის საკითხებზე; სტრუქტურული ერთეულის ანგარიშს შესრულებულ სამუშაოთა შესახებ, მომზადებულ საკითხებს, დასკვნებსა და რეკომენდაციებს მათთან მიმართებაში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელი, ანუ გამგეობისა და მერიის რწმუნებული, საკრებულოს მიერ დამტკიცებული დებულების შესაბამისად წარმართავს ტერიტორიული ორგანოს საქმიანობას და უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან მოსახლეობის კავშირს. ამასთან, რწმუნებული უზრუნველყოფს სტატისტიკურ და სხვა მონაცემთა შეგროვებას, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა მოსახლეობისათვის გაცნობას; ორგანიზებას უწევს მოსახლეობის გამოკითხვის და სახალხო განხილვების ჩატარებას. გამგეობისა და მერიის რწმუნებული საქართველოს კანონმდებლობითა და დებულებით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებსაც ახორციელებს.

სტრუქტურული ერთეულისა და ტერიტორიული ორგანოს ურთიერთმიმართება გამგებელთან თუ მერთან რეგლამენტირებულია ორგანული კანონის ორი ნორმით. ერთი ითვალისწინებს ზემდგომის მიმართ მათ სავალდებულო ანგარიშვალდებულებას, ხოლო მეორე – სტრუქტურული ერთეულისა და ტერიტორიული ორგანოს საქმიანობაზე გამგეობისა და მერიის მიერ სამსახურებრივი ზედამხედველობის განხორციელებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის თავისებურებები, მნიშვნელოვანწილად, „ადგილობრივი თვით-

მმართველობის შესახებ" ორგანულ კანონში დადგენილი ნორმათა სისტემის დუალისტურ-ორგვაროვან ბუნებას უკავშირდება. მხედველობაში გვაქვს მის უმნიშვნელოვანეს ნორმებს შორის სამართლებრივი წონასწორობის პრობლემა. სწორედ ამ მიზეზის გამო დგება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების იურიდიული და ფაქტობრივი სტატუსის საკითხი. ორგანული კანონის დანაწესით საკრებულოს თავმჯდომარე არის თვითმმართველი ერთეულისა და საკრებულოს ხელმძღვანელი (მუხლი 33-1). აღმასრულებელ ორგანოებთან მიმართებაში, მოცემული სტატუსი, საკრებულოს კომპეტენციური საშუალებების არსენალით, იურიდიულად არის განმტკიცებული. ასეთი იურიდიული სტატუსი იმითაც არის დადასტურებული, რომ არც გამგებელს და არც მერს არა აქვთ ნორმადამდგენი კომპეტენცია, გამგეობაცა და მერიაც საკრებულოების გადაწყვეტილებებს აღასრულებენ. მაგრამ რეალურად, ეს არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორი დამოუკიდებელი ორგანოს ურთიერთობა, საკრებულოს თავმჯდომარისთვის თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელის ფაქტობრივი სტატუსი კი მხოლოდ ფორმალურ წარმომადგენლობით ფუნქციებს შეიცავს.

გამგებლისა და მერის ზემოაღნიშნული ერთპიროვნული კომპეტენციური პრეროგატივები მთელ აღმასრულებელ სისტემასთან მიმართებაში და ა. სვანიშვილის მართებული მოსაზრება გამგებლისა და მერის პოლიტიკური თანამდებობის პირად წარმოჩენის თაობაზე, ყურადღებას იქცევს ხელისუფლების შტოთა შორის ნონასწორობის თვალთახედვითაც. ორგანული კანონით დადგენილი თვითმმართველი ერთეულის სისტემა, მისი ორგანოების ფორმირების პროცესში ჩართული პოლიტიკური სისტემის პრიორიტეტების გათვალისწინებით, იურიდიულისაგან განსხვავებით, აბსოლუტურად სხვა ფაქტობრივ სურათს ქმნის. კანონმდებლობით დადგენილი ნორმატიული მოცემულობა სულაც არ ზღუდავს გამგებლებსა და მერებს ადგილობრივი ხელისუფლების დანაწილების პრინციპების ხელყოფის ხარჯზე, თვითმმართველი ერთეულის ფაქტობრივი ხელმძღვანელის როლი შეითავსონ. ასეთია რეალური ტენდენცია.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონი ცალკე თავის სახით ადგენს მოთხოვნებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა და თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობის შესახებ. კანონმდებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა და თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობის სამ ვექტორს შემოსაზღვრავს:

– ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების პასუხისმგებლობა სახელმწიფოს წინაშე დგება მათ მიერ საქართველოს კონსტიტუციის და საქართველოს კანონების დარღვევის შემთხვევაში (მუხლი 59);

– ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და თანამდებობის პირები ვალდებულნი არიან კანონითა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა დებულებით დადგენილი წესით წარუდგინონ მოსახლეობას ანგარიში გაწეული საქმიანობის შესახებ (მუხლი 60);

– ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების პასუხისმგებლობა ფიზიკური და იურიდიული პირების წინაშე დგება საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით (მუხლი 61).

თავი მეხუთე
საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის თვითმმართველობის თავისებურებების შესახებ

5-1. დედაქალაქის სტატუსი – ადგილობრივი თვითმმართველობის განმსაზღვრელი ფაქტორი

გარკვეული ქალაქები ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი რეგულაციის განსაკუთრებული თავისებურებებით გამოირჩევიან. კონსტიტუციონალიზმის პრაქტიკაში ასეთ კატეგორიას განეკუთვნება სამი განსხვავებული სტატუსის მქონე ქალაქები: ერთ შემთხვევაში ეს შეიძლება იყოს ე.წ. მსხვილი ქალაქები; მეორე შემთხვევაში – ქალაქები, რომლებიც ფლობენ ტერიტორიული, ეკონომიკური და თავდაცვითი ხასიათის განსაზღვრულ თავისებურებებს; მესამე შემთხვევაში ხაზგასმულია კონკრეტული თავისებურებები და ასეთთა კატეგორიას განეკუთვნებიან ქვეყნის დედაქალაქები, ისტორიისა და კულტურის ძეგლი – ქალაქები[1]. ძირითადი კრიტერიუმები, რომლის მიხედვითაც ქალაქები აღნიშნულთაგან რომელიმეს, ან ნებისმიერ სხვა სახეს განეკუთვნებიან, ეს არის ქალაქის სამართლებრივი საფუძვლები; მიზნები, ამოცანები და ფუნქციები; უფლება, მოვალეობა და პასუხისმგებლობა; საქალაქო კანონმდებლობა და ქალაქის მართვის სამართლებრივი რეჟიმი; საქალაქო მმართველობის სქემა, როგორც სახელმწიფო და მინიციპალური ხელისუფლების ჰიბრიდული სისტემა.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში სახელმწიფოთა დედაქალაქების სტატუსი განსხვავებული კონსტიტუციური წყაროებითა და ნორმათა სისტემით რეგულირდება:

– იშვიათად, მაგრამ მაინც არის შემთხვევები, როდესაც დედაქალაქის ფუნქციონირების ძირითადი პრინციპები კონსტიტუციით რეგულირდება (ავსტრია – ვენა);

– დედაქალაქის სტატუსი რეგულირდება ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონში გამოყოფილი ცალკე ნაწილების მიხედვით (ალბანეთი – ტირანა);

[1] Кокорев И.В., Институт городского коммунального самоуправления // Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно - правовой анализ), Москва, Академический проект, 2006, г. 525.

– განსაკუთრებული სტატუსის ქალაქები ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონში ცალკე ნაწილად არიან გამოყოფილი (საფრანგეთი – პარიზი – ლიონი – მარსელი);

– დედაქალაქის შესახებ მიღებულია სპეციალური კანონი (ბერლინი, ვარშავა, კოპენჰაგენი, პრაღა);

– ევროპის ქვეყნების მნიშვნელოვან ნაწილში დედაქალაქებზე ვრცელდება იგივე კანონმდებლობა, რომელიც სხვა ტერიტორიების ადგილობრივი მმართველობისთვისაც საერთოა.

დედაქალაქის სტატუსი მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული სახელმწიფოს ტერიტორიულ-პოლიტიკურ ორგანიზაციაზე[1]. დედაქალაქებს აქვთ განსაკუთრებული სტატუსი ორდონიანი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში, სადაც მათ პასუხისმგებლობა ეკისრებათ, როგორც პირველი, ისე მეორე დონის მმართველობაზე. ასეთ ვითარებაში დედაქალაქზე შეიძლება ზედამხედველობას ახორციელებდეს ცენტრალური ხელისუფლება (ზაგრები). სკანდინავიის ქვეყნების დედაქალაქები რეგიონალურ და ადგილობრივ თვითმმართველობას ითავსებენ. პარიზი, ერთდროულად კომუნაც არის და დეპარტამენტიც, ხოლო პარიზის მერი ქალაქის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურიც და ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენელიც კომუნაში. კოლუმბიის დედაქალაქს – ბოგოტას აქვს განსაკუთრებული ადმინისტრაციული სპეციალური სტატუსი.

დედაქალაქი ფედერალურ სახელმწიფოში ფედერაციის სუბიექტია, რაც მთელი რიგი თავისებურებებით გამოირჩევა. ასეთ შემთხვევაში თვითმმართველობაც აბსოლუტურად განსხვავებულ სახეს ღებულობს (ვენა, მოსკოვი, სტოკჰოლმი). მეხიკო მექსიკის დედაქალაქიცაა და ფედერალური ოლქიც, რომელიც ოცზე მეტ სასოფლო-საქალაქო მუნიციპალიტეტსაც მოიცავს. გერმანიაში დედაქალაქი – ბერლინი და ქალაქები ბრემენი და ჰამბურგი – ფედერაციის სუბიექტები არიან და აქაც ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფო მმართველობის ფედერალური დონის სახელისუფლებო ორგანოს ფუნქციებთან არის შეთავსებული.

ევროპულ დედაქალაქებში მართვის განსხვავებული დეცენტრალიზაციის სისტემები მოქმედებენ: ბერლინი 12 ოლქად არის დაყოფილი, რომელთა მრჩევლებს მოსახლეობა ირჩევს; მადრიდი დაყოფილია 21 რაიონად, რომლებიც რაიონული ადმინისტრაციის

[1] იხ.: ო. მელქაძე, ზ. ეზუგბაია, მითითებული წყარო, გვ. 182-187.

სახით ფუნქციონირებენ – პოლიტიკური დაწესებულებების გარეშე; ბრიუსელი დაყოფილია 19 ავტონომიურ და ნახევრადავტონომიურ კომუნად, თავიანთი საბჭოებითა და მერებით, როცა ბრიუსელის მერი ერთდროულად კომუნის და ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენელია.

მსოფლიო ქვეყნების დედაქალაქების სტატუსის განმსაზღვრელ კონსტიტუციურ წყაროთა მოცემული კლასიფიკატორიდან, საქართველო იმ ვარიანტს განეკუთვნება, როდესაც თბილისი ქვეყნის დედაქალაქად კონსტიტუციით არის აღიარებული (მუხლი 10), ხოლო მის ინსტიტუციონალურ სისტემას და ადგილობრივი თვითმმართველობის სარეგულაციო ნორმატიულ ბაზას ადგენს საქართველოს კანონი „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ". მოცემული კანონი განსაზღვრავს დედაქალაქის სტატუსს, ადგენს თბილისის განსაკუთრებულ სამართლებრივ მდგომარეობას, რომელიც საერთოსახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი ინტერესების დაცვის მიზნით უზრუნველყოფს ქალაქ თბილისის მართვას თვითმმართველობისა და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების მეშვეობით (მუხლი 1-2).

სპეციალური კანონის მიღება დედაქალაქის განსაკუთრებულმა სტატუსმა განაპირობა, რამაც ადგილობრივი თვითმმართველობის იერარქიული მოდელის სისტემურ თავისებურებებში პოვა ასახვა. საქართველოს კანონი „ საართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ" მიღებულ იქნა 1998 წლის 20 თებერვალს და ამოქმედდა თბილისის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს 1998 წელს ჩატარებული არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადების დღიდან. ცხადია, მოცემული კანონი 1997 წლის 16 ოქტომბერს მიღებული „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის პრინციპულ კონსტრუქციაზე იყო მისადაგებული.

როგორც აღვნიშნეთ, ქართული მუნიციპალური სისტემის ე.წ. ახლებური მოდიფიცირების ეტაპი იმ დღიდან იწყება, როდესაც საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიის რატიფიცირება. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის მიღებისთანავე ამოქმედდა კანონის ის მუხლები, რომლებიც განსაზღვრავდნენ თვითმმართველობის სამართალმემკვიდრეობის საკითხს, თვითმმართველი ერთეულის სტატუსის მინიჭების, დასახლებათა და თვითმმართველ ერთეულთა ადმინის-

ტრაციული საზღვრების დადგენის დროებით წესებს. კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" სრულად ამოქმედდა 2006 წლის 5 ოქტომბერს ჩატარებული ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგად ფორმირებული საკრებულოების პირველი სრულუფლებიანი შეკრებისთანავე.

მოცემულ ორგანულ კანონს ჰქონდა ერთი კონკრეტული დადგენილება იმის თაობაზე, რომ 2006 წლის 1 სექტემბრამდე უნდა ყოფილიყო უზრუნველყოფილი ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებისათვის აუცილებელი სამართლებრივი ბაზის შექმნა. აღნიშნული მოთხოვნა თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის რეფორმირებასაც ითვალისწინებდა. 2005 წლის დასაწყისში, თბილისის მერიის ინიციატივით დამოუკიდებელ ექსპერტთა მიერ შემუშავდა თბილისის ადმინისტრაციულ – ტერიტორიული მოწყობისა და მართვის კონცეფცია, რომლებიც ევროპული ქარტიის მოთხოვნათა ჭრილში იყო მოაზრებული[1]. მაგრამ მოხდა ისე, რომ აღნიშნული პროექტი ხელისუფლების მიერ არ იქნა გათვალისწინებული. თავად ეს ფაქტი ერთი ნიშანდობლივი აქცენტია იმის დასტურად, რომ ორგანული კანონის მოთხოვნებთან ჰარმონიზაციის მიზნით თბილისის შესახებ კანონის რეფორმაციის პროცესმა ძალზე დაიგვიანა. ცვლილება – დამატებების ძირითადი ნაკადი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის ამოქმედებისა და თბილისის საკრებულოს ფორმირების შემდეგ განხორციელდა.

კონსტიტუციონალისტთა VII მსოფლიო კონგრესზე კონსტიტუციური სამართლის წყაროების პროგრესულ ტენდენციებთან ადექვატურობის პრობლემასთან დაკავშირებით ცალსახა რეკომენდაცია იქნა შემოთავაზებული: ჯერ ძირითადი მარეგულირებელი აქტი და მერე შესაბამისი ორგანოს არჩევნები და არა პირიქით. არსებულ ვითარებაში ასეთი მოთხოვნის გაუთვალისწინებლობას არ შეეძლო თავისი გავლენა არ მოეხდინა თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის მარეგულირებელ კანონზე. მით უმეტეს, რომ მისი ძირითადი სახეცვლილება მოხდა მას შემდეგ, რაც თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა საქმიანობა დაიწყეს. ამაში გავიდა მათი უფლებამოსილების მნიშვნელოვანი პერიოდი, თანაც ისე, რომ აღნიშ-

[1] დ.ლოსაბერიძე, პოლიტიკის ანალიზი // საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2006 წელი), თბილისი, 2007, გვ. 7.

ნული კანონის სრულყოფამდე ჯერ კიდევ ბევრი ცვლილება-დამატება იქნება განსახორციელებელი.

2007 წლის დასაწყისიდან, „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ" საქართველოს კანონში 51 მუხლითა და 150 პუნქტით, 2009 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, ცხრაჯერ განხორციელდა რეფორმაცია, რომლის შედეგად კანონს დაემატა ერთი თავი და 20 მუხლი, ამოღებულია 9 მუხლი. მთლიანობაში, მოცემულმა კანონმა ცვლილებები განიცადა 37 მუხლის 71 პუნქტში – ზოგიერთმა რამდენჯერმე. დღეს მოქმედმა კანონმა, მის პირვანდელ ვარიანტთან მიმართებაში, არსებითად განსხვავებული სახე მიიღო. კანონი „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ" – აღნიშნული თარიღის მდგომარეობით 58 მუხლისა და ორასზე მეტი პუნქტისაგან შედგება. მაგრამ სისტემურად გაუაზრებელი, ქაოტურად განხორციელებული რეფორმაციული პროცესი მნიშვნელოვნად აისახა ინსტიტუციონალურ სისტემაზე და მათი საქმიანობის შედეგებზე. „ფორმაში შესული" თბილისის მერის „პირადი ავტორიტეტის" ქვეშ მიმდინარე ცვლილებების კურსმა რა გავლენა მოახდინა და რა მიმართულებით წარმართა შიდასისტემური ორგანიზაციული დინამიკის „გენერირება" ამას შემდგომ ქვეთავებშიც შევიცნობთ.

მოცემული კანონის თანახმად, ქალაქ თბილისში თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივი საფუძველია საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", თავად განსახილველი კანონი და მუნიციპალური სამართლის მარეგულირებელი სხვა ნორმატიული აქტები. ფაქტობრივად კი ისე გამოდის, რომ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემური ორგანიზაციის რეგულაციას ახდენს საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ". თბილისის თვითმმართველობა ინსტიტუციონალურ კონსტრუქციას, მისი ელემენტების ურთიერთმიმართებასა და კომპეტენციურ ბალანსის ჭრილში ადგენს კანონი თბილისის შესახებ. დედაქალაქის ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემური ორგანიზაციის თვალსაზრისით, აღნიშნული საკანონმდებლო აქტების პრინციპების ჰარმონიზაცია იმის მაჩვენებელია, რომ თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობა სრულად ამ უკანასკნელის სარეგულაციო ფრონტია. ეს იმითაც დასტურდება, რომ თბილისში თვითმმართველობის განხორციელების ძირითადი პრინციპები, ორგანულ კანონ-

ში აღიარებული პრინციპების ნახევარსაც კი არ იყენებს სამოქმედო იარაღად.

ქალაქ თბილისში თვითმმართველობის განხორციელების ძირითადი პრინციპებია: ქალაქ თბილისის მოსახლეობის უფლება, კანონით დადგენილი წესით აირჩიოს წარმომადგენლები ადგილობრივი თვითმმართველობის განსახორციელებლად; ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობა კანონით განსაზღვრულ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხთა გადაწყვეტისას; საქართველოს მოქალაქეთა კანონიერი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა; კანონმდებლობის დაცვა და ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის საჯაროობა; ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობა კანონით განსაზღვრულ ფუნქციათა განხორციელებისას. თბილისში, თვითმმართველობის სისტემური ორგანიზაციის განმსაზღვრელი პრინციპების რეალიზაციის პროცესში მთავარი აქცენტი ის არის, რომ გარანტირებული იყოს საერთო – სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი ინტერესების ერთიანობა.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის მრავალ პრობლემათა შორის, არსებითია სწორედ დედაქალაქის - თბილისის სტატუსის მიმართება ქვეყნის ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემური ორგანიზაციის თვალთახედვით. საზღვარგარეთის ქვეყნების დედაქალაქების სტატუსიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობის განმსაზღვრელი ფაქტორებისა და მოდელების შეპირისპირება დიდი მრავალფეროვნებით გამოირჩევა. აღნიშნული თავისებურება ასეთნაირადვე აისახება თვითმმართველობის მარეგულირებელ კანონმდებლობაზე.

თბილისში ადგილობრივ თვითმმართველობას არსებითი თავისებურებები გააჩნია, რომელიც იმით გამოირჩევა, რომ ერთმანეთშია გადახლართული სახელმწიფო და ადგილობრივი ინტერესები. თბილისს, როგორც ადმინისტრაციულ ერთეულს აქვს ადმინიტრაციულ-ტერიტორიული რაიონული დაყოფა. ორგანიზაციული თვალსაზრისით, ქვეყანაში მოქმედი რაიონისადმი ქალაქის ურთიერთდამოკიდებულება განსხვავდება თბილისის შემთხვევაში რაიონის ქალაქისადმი დაქვემდებარების სისტემისაგან. თბილისში განსხვავებულია თვითმმართველობის სუბიექტები: ერთ შემთხვევაში დედაქალაქის მასშტაბით ადგილობრივ თანასაზოგადოებაში მოიაზრება თბილისის მთელი მოსახლეობა, ხოლო მეორე შემთხვევაში – ადგილობრივი თანასაზოგადოების სახით მისი მხოლოდ ის

ნაწილი, რომელშიც ქალაქის რაიონის ტერიტორიულ ერთეულში მცხოვრები მოსახლეობა იგულისხმება.

ფორმალურ – იურიდიული თვალთახედვით ადგილობრივი თვითმმართველობის დუალიზმი განპირობებულია თავად თბილისის, როგორც ქვეყნის დედაქალაქის და როგორც დამოუკიდებელი ქალაქისთვის დამახასიათებელი ნიშნის მატარებელი დასახლების ორგვაროვანი სტატუსით. ასეთი სამართლებრივი ფორმატი განაპირობებს ქალაქის საჯარო ხელისუფლების ორგანოების სისტემურ კონსტრუქციას. თბილისში მოქმედი სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მუნიციპალური ხელისუფლების ორგანოები ქმნიან ურთიერთ სისტემას. საჯარო ხელისუფლების დანაწილებისა და ერთიანობის პრინციპების გარანტირებული დაცვა უნდა ეფუძნებოდეს კომპეტენციისა და ფუნქციების სრული კომპლექსის გამიჯვნას, არა მხოლოდ საჯარო ხელისუფლების ორგანოებს შორის, არამედ მის ვერტიკალურ კონსტრუქციაში მოქმედ დონეებს შორისაც.

თბილისის მაგალითზე სახელმწიფო მართვის რეგიონის სამართლებრივი სტატუსისა და თვითმმართველი ერთეულის სამართლებრივი სტატუსის იდენტიფიკაციის პრობლემა ნამდვილად არსებობს[1]. ამ ორი განსხვავებული სტატუსის შეთანაწყვილება იმიტომ გაჭიანურდა, რომ არ არის მიღწეული ქართული მუნიციპალური კანონმდებლობის სრული ჰარმონიზაცია ევროპულ ქარტიასთან. მხედველობაში გვაქვს არა მხოლოდ შესაბამისი ორგანული კანონი, არამედ მთლიანად თვითმმართველობის მარეგულირებელ კანონთა პაკეტი. აღნიშნულის თაობაზე, მეორე თავში იყო საუბარი, მაგრამ ამ მხრივ ყველაზე გამოკვეთილია თბილისის შესახებ კანონის დისბალანსი ნორმატიული აქტების აღნიშნულ პაკეტთან მიმართებაში.

თბილისი, როგორც ქვეყნის დედაქალაქი, სახელმწიფოს ტერიტორიულ – პოლიტიკური მოწყობის საკითხის მოუწესრიგებლობის პირობებში, ფაქტობრივად, რეგიონის სტატუსის ტერიტორიული ერთეულია. ეს თავისებურება დაედო საფუძვლად იმას, რომ თბილისი, კანონმდებლობის თანახმად, სახელმწიფოს დედაქალაქისთვის მინიჭებულ უფლებებს და თვითმმართველობის ფუნქციებს ერთდროულად ახორციელებს. ასეთი დუალიზმის პირობებში ეს უკანასკნელი ზარალობს, ვინაიდან ამგვარი შეთავსე-

[1] ზ.ეზუგბაია, საკანონმდებლო საქმიანობა // საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2006 წელი), თბილისი, 2007, გვ. 26.

ბის პირობებში არც პირველია სრულყოფილი. მიზეზი ის არის, რომ თვითმმართველი ერთეულებისაგან განსხვავებით თბილისის რაიონების კომპეტენცია დედაქალაქის მმართველობისაგან დელეგირებული უფლებამოსილებებით არის განსაზღვრული. შესაბამისად, ექსკლუზიური და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებები, უბრალოდ განულებულია.

„საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ" საქართველოს კანონი სწორედ დედაქალაქის სტატუსის თავისებურებების გათვალისწინებით ახდენს სახელმწიფოსა და დედაქალაქს შორის კომპეტენციის განაწილებას. კანონი, ერთი მხრივ, ადგენს სახელმწიფოსა და დედაქალაქის ერთობლივ კომპეტენციას, მეორე მხრივ, განსაზღვრავს ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს.

სახელმწიფოსა და დედაქალაქის ერთობლივ კომპეტენციას განეკუთვნება (მუხლი 9-1): საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის საკითხების კოორდინაცია; ბუნებათსარგებლობა, გარემოს დაცვა და ეკოლოგიური უსაფრთხოების უზრუნველყოფა; დაცულ ტერიტორიებთან დაკავშირებული ღონისძიებების განხორციელება; ისტორიული და კულტურული ძეგლების დაცვა; ურბანისტიკისა და მშენებლობის სტრატეგიული პროგრამების შემუშავება და განხილვა; განათლების, მეცნიერების, კულტურის, ჯანმრთელობის დაცვის, სპორტისა და ტურიზმის საკითხების კოორდინაცია; მოსახლეობის სოციალური დაცვისა და დასაქმების საკითხების კოორდინაცია; კატასტროფების, სტიქიური უბედურებების, ეპიდემიების შედეგების ლიკვიდაცია; განსაკუთრებული მნიშვნელობის ქალაქგანვითარების დაფინანსება და საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული სხვა საკითხები.

ეს უკანასკნელი დათქმა იმის მაჩვენებელია, რომ ერთობლივი კომპეტენციის სფერო შემოუსაზღვრელია. ისიც ცხადია, რომ სახელმწიფოსა და დედაქალაქის სახელისუფლებო ორგანოების კომპეტენცია არ არის უბრალოდ მათი თანამშრომლობის სფერო. მოცემულ დარგებსა თუ მიმართულებებში იმდენად მაღალია დედაქალაქის პოტენციალი, რომ ისინი მთელი სახელისუფლებო სისტემის ძალისხმევით უნდა რეგულირდებოდნენ და ვითარდებოდნენ. სახელმწიფოსა და დედაქალაქის ერთობლივ კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხთა სარეალიზაციოდ არსებითია ამავე მუხლის ორი დადგენილება: აღნიშნული საკითხები ურთიერთშეთანხმებით შეიძლება გადანაწილდეს საქართველოს უმაღლეს სახელ-

მწიფო ორგანოებსა და ქალაქ თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის. მაგრამ ურთიერთობები, რომლებიც წარმოიშობა თბილისის მიერ საქართველოს დედაქალაქის ფუნქციების განხორციელებისას და არ წესრიგდება მოცემული კანონით, რეგულირდება საქართველოს კანონმდებლობით.

სახელმწიფო ხელისუფლებისა და დედაქალაქის ხელისუფალთა კომპეტენციურ ინტერესთა წრეში, კოლეგიალობის თვალთახედვით, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ე.წ. დელეგირებული კომპეტენციის ინსტიტუტი. თბილისის შესახებ კანონის დადგენილებით, ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის ორგანოებისათვის სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ მის გამგებლობაში არსებული ცალკეული ფუნქციების გადაცემა დაიშვება საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, მათთან შეთანხმებით. რაც არსებითია, შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური სახსრების გადაცემასთან ერთად (მუხლი 7-2).

დედაქალაქის სტატუსის განსაკუთრებული თავისებურებების გათვალისწინებით, მის ტერიტორიაზე განლაგებულ სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოებსა და თვითმმართველობის ორგანოებს შორის პარტნიორული ურთიერთობები ყალიბდება. დედაქალაქის ფუნქციების განხორციელებისათვის, თბილისის თვითმმართველობის ორგანოები კანონმდებლობით დადგენილი წესით გამოუყოფენ მათ, აგრეთვე სამთავრობო და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებებს, უცხო ქვეყნების საელჩოებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს საჭირო შენობა – ნაგებობებს და მიწის ნაკვეთებს; ხელს უწყობენ სახელმწიფო და საერთაშორისო მნიშვნელობის ღონისძიებების ჩატარებისათვის საჭირო პირობების შექმნას.

თავის მხრივ, საქართველოს სამთავრობო და საქვეუწყებო დაწესებულებები თბილისის თვითმმართველობის ორგანოებს უთანხმებენ ამ დაწესებულებებისადმი ქვემდებარე დარგების პროგრამებს იმ ნაწილში, რომლებიც დედაქალაქის ფუნქციებთა უკავშირდება. აღნიშნული დაწესებულებები ხელს უწყობენ თბილისის თვითმმართველობის ორგანოებს დედაქალაქის ფუნქციების განხორციელებაში. ამ მიზნით ისინი მონაწილეობენ დედაქალაქის პერსპექტიული განვითარების გენერალური გეგმის და სხვა მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამების შემუშავება – განხორციელებაში; თბილისის მიერ დედაქალაქის ფუნქციების განხორციელებისათვის საჭირო ობიექტების მშენებლობაში და მოვლა – პატ-

რონობაში; კავშირგაბმულობისა და სატრანსპორტო სისტემის აღდგენა – განვითარებაში.

სახელმწიფო ორგანოებთან კომპეტენციის განაწილებისა და დელეგირებული კომპეტენციის ფარგლებში ურთიერთქმედების, მათთან და სამთავრობო თუ საქვეუწყებო დაწესებულებებთან პარტნიორული ურთიერთობის ფორმით ადგილობრივი თვითმმართველობის მრავალმხრივი ფუნქციების გარდა, თბილისის თვითმმართველობამ მხოლოდ 2005 წლის 28 დეკემბერს განხორციელებული დამატებით ექსკლუზიური უფლებამოსილებები შეიძინა, რომლებიც 2006 წლის არჩევნების შემდეგ შევიდა ძალაში (მუხლი 9[1]). მათი ჩამონათვალი ოცამდე კონკრეტულ უფლებას შეიცავს: თბილისის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა-განკარგვით და მიწის რესურსების მართვით, საბიუჯეტო პროცესის წარმართვით დაწყებული და საგზაო მოძრაობის დაგეგმარებით დამთავრებული. მოცემული უფლებამოსილების ექსკლუზიურობა კი იმას ნიშნავს, რომ თბილისის თვითმმართველობის ორგანოები ყოველ მათგანს ახორციელებენ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით.

5-2. ინსტიტუციონალური სისტემა და თანამდებობრივი ნომენკლატურა

ქალაქ თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმომადგენლობითი ორგანოს – თბილისის საკრებულოს, აღმასრულებელი ორგანოების სისტემისა და თბილისის მერიის მეშვეობით ხორციელდება. მოცემულ ინსტიტუციონალურ სისტემაში თბილისის მერია, ანუ თბილისის მთავრობა და თბილისის რაიონების გამგეობები თვითმმართველობის აღმასრულებელ – განმკარგულებელ საქმიანობას ახორციელებენ. წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ურთიერთქმედების განმსაზღვრელი ფორმულა კი მათ შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის დაცვაა (მუხლი 5-2).

ამ დროს, თავად კანონი თბილისის შესახებ ეჭვქვეშ აყენებს გამიჯნულობის იდეის სწორ გაგებას, ვინაიდან გამიჯნულობაში არ იგულისხმება და არც არის დაცული ხელისუფლების შტოთა შორის კომპეტენციური ბალანსი. ეს, პირველ რიგში, კანონით დადგენილი ქალაქის მერის სტატუსითაც დასტურდება, რომელიც

არა მხოლოდ მთავრობის ხელმძღვანელია, არამედ თბილისის უმაღლესი თანამდებობის პირად არის აღიარებული (მუხლი 22-1). მოცემული დანაწესი იმის დამდგენია, რომ თბილისის ე.წ. თვითმმართველობითი სისტემა მერის ნების ქვეშ აგებული სტრუქტურაა და სამართლებრივი ბუნებით თვითმმართველობაზე აღზევებული მმართველობითი სისტემა მივიღეთ. კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილებების გამიჯვნის პრინციპის ნიშანდობლივი მოტივაცია კანონში შეტანილი ცვლილებების ხასიათითაც დასტურდება. ასეთად მიგვაჩნია 2006 წლის 5 ოქტომბერს ჩატარებული ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ – ცხელ კვალზე, 2006 წლის 29 დეკემბერს მიღებული თბილისის შესახებ კანონში შეტანილი შესწორება: „ დედაქალაქის ტერიტორია იყოფა რაიონებად, რომელთა დასახელებებს, რაოდენობასა და საზღვრებს (ქალაქ თბილისის საზღვრებში) ქალაქ თბილისის მერის წარდგინებით ადგენს ქალაქ თბილისის საკრებულო" (მუხლი 2-2). ასეთ შესწორება – დამატებების სიმრავლე იმაზეა მიმართული, რომ თბილისის ინსტიტუციონალურ სისტემის იერარქიაში ყველას თავისი „კუთვნილი" ადგილი მიუჩინოს. შედეგად თბილისის თვითმმართველობამ ერთპიროვნული მმართველობის სახე მიიღო, რაშიც შემდეგ ქვეთავებში – ინსტიტუციების კომპეტენციური არეალის შეპირისპირებითაც დავრწმუნდებით.

თბილისის მმართველობის მოდელი მოქალაქეთა თვითმმართველობითი სისტემის არაადექვატურია. 2005 წლის 16 დეკემბერს მიღებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივი საფუძვლების დადგენას საქართველოს კონსტიტუციასთან, შესაბამისი დასახელების ევროპულ ქარტიასთან და სხვა ნორმატიულ აქტებთან ერთად, თავის თავზე ღებულობს (მუხლი 3-1). იგივე კანონი თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების წესისა და თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებების განსაზღვრებას აკისრებს 1998 წლის 20 თებერვალს, ანუ თვითმმართველობის რეფორმამდე 8 წლით ადრე მიღებულ „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ" საქართველოს კანონს (მუხლი 3-2). აღნიშნული ორგანული კანონის მიღების შემდეგ, თბილისში თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივი საფუძვლების განსაზღვრა საქართველოს კონსტიტუციასთან და სხვა ნორმატიულ აქტებთან ერთად – თავის თავზე თბილისის შესახებ კანონმა

აიღო. კანონთა ამ პაკეტში 1997 წლიდან მოქმედ ორგანულ კანონს „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ", ახალი ორგანული კანონი ჩაენაცვლა. თუმცა, თბილისის შესახებ კანონი სრულად არ განთავისუფლებულა მმართველობითი პრეროგატივებისაგან. ესეც ქართული კანონმდებლობისთვის დამახასიათებელი იურიდიული ტექნიკის პრობლემაა, რაც აღნიშნული წყაროების ჰარმონიზაციის ხარისხში უნდა ამოვიკითხოთ.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანულმა კანონმა თბილისის, როგორც ქვეყნის დედაქალაქის თავისებურებიდან გამომდინარე თვითმმართველობითი სისტემის რეგულაციის საკითხები მთელი სისრულით არ გაითვალისწინა. ამასთან, უყურადღებოდ დატოვა „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ" საქართველოს კანონით 1998 წელს შემოტანილი არქაული ცნება, რომლის სხვა ანალოგს ქართული კანონმდებლობა არ ცნობს. მით უფრო, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში არ არსებობს თანამდებობების ასეთი კლასიფიკატორი და არც ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ორგანული კანონი ცნობს თბილისის შესახებ კანონის დადგენილებას იმის თაობაზე, რომ ქალაქ თბილისის მერი არის თბილისის უმაღლესი თანამდებობის პირი (მუხლი 22-1).

„ნორმატიული აქტების შესახებ" საქართველოს კანონი ადგენს რა კონსტიტუციური სამართლის წყაროთა იერარქიულ წესრიგს, ნორმატიული აქტების სამართლის უმთავრეს პრინციპს ალიარებს: ჩვეულებრივი კანონი წინააღმდეგობაში არ უნდა მოდიოდეს ორგანულ კანონთან. აღნიშნულის გათვალისწინებით, თვითმმართველობის შესახებ ორგანული კანონის პრინციპული აქცენტები მთელ ქვემდებარე კანონმდებლობაზე უნდა ასახულიყო ცვლილება – დამატებების სახით. მაგრამ ასეთი ცვლილებები თბილისის შესახებ 8 წლით ადრე მიღებულ კანონში არ განხორციელებულა. ამდენად იგი შეუსაბამოა ორგანული კანონის დანაწესთან მიმართებაში, რომლის თანახმად „საკრებულოს თავმჯდომარე არის თვითმმართველი ერთეულისა და საკრებულოს ხელმძღვანელი" (მუხლი 33-1).

კანონმდებლის უპასუხისმგებლობა მხოლოდ ფორმალურ იურიდიულ შეუსაბამობაში არ არის მატერიალიზებული. ამან, რეალურად ორი იდეის დაპირისპირებაში პოვა ასახვა. შედეგად, თბილისის საკრებულოს უფლებამოსილებები მუნიციპალიტეტების საკრებულოების უფლებამოსილებებთან შედარებით იმდენად

შეზღუდულია, რომ თბილისის საკრებულოს ნომინალური როლი აკისრია. ამაში შემდგომ ქვეთავში საკრებულოს კომპეტენციური არსენალის განხილვისას დავრწმუნდებით. თუმცა, ასეთი მოსაზრების დასტურია თვით საკრებულოს კომპეტენციის მიზნობრივი ორიენტაციის სტატისტიკა.

„საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ" კანონით თბილისის საკრებულოსთვის განსაზღვრული 26 პუნქტიანი კომპეტენციური არეალიდან 4 პუნქტი თავად საკრებულოს ორგანიზაციული საკითხების რეგულაციის თვითმმოსახურებითი პაკეტია. მეორე პაკეტის 3 პუნქტი მოიცავს ქალაქის მთავრობის შიდა საჭიროების აქტების მიღების სარეგულაციო ნორმებს. კიდევ ერთი უფლებამოსილება ქალაქის მერის არჩევას ითვალისწინებს და ამას მოჰყვება 10 პუნქტი, რომელიც თბილისის მერის წარდგინებით შემოსული აქტივებისადმი საკრებულოს ერთობ პასიურ უფლებამოსილებებს წარმოაჩენს. დანარჩენი 8 პუნქტი, საკრებულოს თვითინიციატივური კომპეტენციის სფეროებია, რომელთა გარკვეული ნაწილი ერთჯერადი ქმედების ხასიათისაა. ამაშიც შემდეგ ქვეთავებში დავრწმუნდებით. ყოველივე აღნიშნული კიდევ ერთხელ თვითმმართველობაზე მმართველობის პრიორიტეტებს ადასტურებს.

აღნიშნული შენიშვნის კონტექსტში თვალშისაცემია ის კურსიც, რომ 2004 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შემდგომ პერიოდში თბილისის საკრებულოს კომპეტენციური არსენალიდან 12 ქვეპუნქტია ამოღებული და თითქმის ამდენივე ცვლილებით არის გაძლიერებული ქალაქის მერის კომპეტენციური კალათა.

თბილისის საკრებულოს უფლებამოსილებათა შეზღუდულობა იმით არის განპირობებული, რომ საკრებულოს თავმჯდომარე არ არის თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელი, როგორც ეს ყოველგვარი დათქმების გარეშე დადგენილია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის მიერ.

საკრებულოს თავმჯდომარეს თავისი შემადგენლობიდან ირჩევენ საკრებულოს წევრები სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით. საკრებულოს თავმჯდომარე ორგანიზებას უწევს საკრებულოს გეგმიური და რიგგარეშე სხდომების მომზადებას, თავმჯდომარეობს საკრებულოსა და საკრებულოს ბიუროს სხდომებს. საკრებულოს თავმჯდომარე კოორდინაციას უწევს საკრებულოს მუდმივი და დროებითი კომისიების მუშაობას, მისი კომპეტენციის ფარგლებში და საკრებულოს მუ-

შაობის ორგანიზაციულ საკითხებთან დაკავშირებით გამოსცემს ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს – განკარგულებას. ხელს აწერს საკრებულოს გადაწყვეტილებებსა და დადგენილებებს, განცხადებებსა და მიმართვებს, აგრეთვე სხვა დოკუმენტებს. საკრებულოს თავმჯდომარე საქართველოს კანონმდებლობისა და საკრებულოს რეგლამენტის შესაბამისად ასრულებს მთელ რიგ სხვა მოვალეობებს და საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში წარმოადგენს საკრებულოს სახელისუფლებო ორგანოებთან ურთიერთობაში.

საკრებულოს თანამდებობრივი ნომენკლატურის არჩევის წესი განსაზღვრულია საკრებულოს რეგლამენტით. საკრებულოს თავმჯდომარის წარდგინებით, საკრებულო თავისი შემადგენლობიდან სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით ირჩევს საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეს.[1] იგი ასრულებს საკრებულოს თავმჯდომარის მოვალეობას მისი დავალებით, თავმჯდომარის თანამდებობიდან გადაყენების ან უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევაში. საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე მოქმედებს რეგლამენტის დადგენილებათა ფარგლებში და ახორციელებს ფუნქციებს, რომლებიც მას ეკისრება კანონით ან საკრებულოა და მისი თავმჯდომარის დავალებით.

თბილისის საკრებულოში მატერიალურად ანაზღაურებადი თანამდებობებია საკრებულოს თავმჯდომარე და მისი მოადგილე, მუდმივი კომისიისა და საკრებულოს ფრაქციების თავმჯდომარეები. მათ უფლება არა აქვთ ეკავოთ სხვა რაიმე თანამდებობა, ეწეოდნენ სამეწარმეო ან სხვა საქმიანობას, გარდა „საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონით დადგენილა შემთხვევებისა. აღნიშნულის გარდა საკრებულოს სხვა თანამდებობის პირები, მათ შორის დროებითი კომისიის თავმჯდომარე და მუდმივმოქმედი კომისიების თავმჯდომარეთა მოადგილეები, აგრეთვე საკრებულოს რიგითი წევრები თავიანთ უფლებამოსილებას ახორციელებენ საწარმოს ან სამსახურებრივი საქმიანობისგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ.

[1] სხვათა შორის, მოქმედ კანონში „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ", საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეს ინსტიტუტი შემოღებული იქნა 2006 წლის 29 დეკემბერს შეტანილი ცვლილებით (მუხლი 13-1 „ბ"). ეს ინსტიტუტი შეიქმნა საკრებულოს მდივნის ინსტიტუტის ბაზაზე, რომელიც იგივე კანონში კვლავაც ფიგურირებს (მუხლი 12-1 „ბ"). ეს უკვე იურიდიული ტექნიკის პრობლემურობის სხვა განზომილებაა.

ის რომ თბილისის მერი ქალაქის უმაღლესი თანამდებობის პირია, მისი უფლებამოსილებით დასტურდება. მერი, საკრებულოს წიაღში შობილი მისი წევრია, რომელიც მხოლოდ მაშინ დაიკავებს აღნიშნულ თანამდებობას, თუ საკრებულოს წევრთა არანაკლებ მესამედი დაასახელებს და მხარს საკრებულოს წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობა დაუჭერს. მხოლოდ ეს არის, მერად არჩევის შემდეგ, საკრებულოს რჩეული წევრი დიდი ქალაქის პატარა პრეზიდენტის უფლებამოსილებებით აღიჭურვება, მისი მშობელი საკრებულოს მიმართ. ეს კი საკრებულოსთან მიმართებაში მერის ორი განსაკუთრებული უფლებამოსილებით არის დადასტურებული. მერი უფლებამოსილია საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის 1 პუნქტის „ი" ქვეპუნქტით და კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევაში მიმართოს საქართველოს პრეზიდენტს საკრებულოს საქმიანობის შეჩერების ან დათხოვნის ნინადადებით. აბსურდულია ასეთი ნორმის ამოქმედების რეალობა ერთპარტიული სახელმწიფო მმართველობის სისტემის პირობებში და ისიც ერთიანი თვითმმართველი ერთეულის შიგნით. საკრებულოსა და მერს შორის ურთიერთმიმართების თაობაზე საეჭვო კითხვები არც იბადება, როცა დიდი ქალაქის მერები პირდაპირი წესით მოსახლეობის მიერ აირჩევიან.

მერის მეორე განსაკუთრებული უფლებამოსილებაა საკრებულოს აქტებზე ვეტოს უფლება. კანონის თანახმად, მერი უფლებამოსილია ერთი კვირის ვადაში შესაბამისი შენიშვნებით საკრებულოს დაუბრუნოს მის მიერ მიღებული აქტი ხელახლა განსახილველად. საკრებულო კი ვალდებულია ორი კვირის ვადაში უყაროს კენჭი მერის შენიშვნებს. თუ შენიშვნები არ იქნება მიღებული საკრებულოს გადაწყვეტილების მიღებისთვის დადგენილი სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაშინ კენჭი ეყრება საკრებულოს მიერ მერისთვის წარდგენილ თავდაპირველ ვარიანტს. საკრებულოს ნორმატიული აქტი მიღებულად ითვლება და ძალაში შედის, თუ თავდაპირველ ვარიანტს მხარი დაუჭირა საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობამ.

ქალაქის მერის ვეტოს უფლება საკრებულოს უფლებამოსილებათა 26 პუნქტიანი ჩამონათვალიდან ნაკლებად რეალურია ასამოქმედებელი გახდეს მერის მიერ ინიცირებულ და სამთავრობო საჭიროების 13 აქტზე. ცუდია თუ მერის ვეტოს უფლების გამოყენება საკრებულოს შიდა მომსახურების 4 აქტს შეეხება. თუ არადა, რაღა რჩება? გამოდის, რომ ეს მექანიზმი რაღაც ტექნიკური წესე-

ბის მარეგულირებელ აქტებზე გავრცელდება, ანუ იმ პროდუქციაზე, რომელსაც თბილისის საკრებულო საკმაოდ შეღავათიან რეჟიმში ამუშავებს და ღებულობს (მუხლი 14-2).

ქალაქის საკრებულოსა და მერს შორის, ამ უკანასკნელის პრეროგატივების დასაბალანსებლად, როგორც კანონი ხაზგასმით აღნიშნავს, „საკრებულოს აქვს განსაკუთრებული უფლებამოსილება, წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით უნდობლობა გამოუცხადოს ქალაქის მერს ამ კანონის 22[1] მუხლით დადგენილი წესით" (მუხლი 12-3). აღნიშნული მუხლი ახალს არაფერს გვთავაზობს. იგი სრული სისავსით იმეორებს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის პრინციპულ და პროცედურულ სქემას (მუხლი 40 პუნქტები 3-7). მისი ლოგიკა სრულად არის განხილული მეოთხე თავის მესამე ქვეთავში. ერთადერთი ცვლილება ამ ორ აქტში შემოთავაზებული უნდობლობის მექანიზმის ამოქმედებასთან დაკავშირებით ის არის, რომ ორგანულ კანონში „აღნიშნულ საკითხზე კენჭისყრა ტარდება საკითხის დასმიდან არა უადრეს 1 თვისა", ხოლო თბილისის შესახებ კანონში ეს ვადა შემოსაზღვრულია დათქმით „არა უგვიანეს ორი თვისა". ბუნებრივია, ეს არაფერს არ ცვლის. ჩვენ მხოლოდ მის ძირითად დედაარსს ავსახავთ. ცხადია, რომ ეს არის ქართულ კონსტიტუციონალიზმში გერმანული კონსტრუქციული ვოტუმის ინსტიტუციის ქართული მოდიფიკაციის მცდელობა.

ქართულმა კანონმდებლობამ ამ პროგრესულ, ოპერატიულობით გამორჩეულ იდეას თავისი ძირითადი ფასეულობა აართვა. გარდა იმისა, რომ აღნიშნულ იდეას თვეებში გაწერილი პროცედურის სახე მიეცა, მთელი ეს პროცედურული ქაოსი იმ ლოგიკისა აღმოჩნდა: თუ საკრებულოს მიერ მერისათვის „უნდობლობის საკითხის დასმის დღიდან ერთი თვის ვადაში ვერ დასახელდა ახალი მერის კანდიდატურა ან ვერ აირჩა ახალი მერი, დაუშვებელია ქალაქის მერის უნდობლობის საკითხის დასმა უნდობლობის გამოცხადების საკითხის დასმის დღიდან მომდევნო ექვსი თვის განმავლობაში" (მუხლი 22-6). როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, შემოთავაზებული მექანიზმი უშვებს საკრებულოს წევრთა 1/3-ის მიერ „რამდენიმე კანდიდატის" დასახელებას, მაგრამ არ ითვალისწინებს კენჭისყრის მეორე ტურს. ეს ხარვეზიც, რომ გამოირიცხოს, თავად შემოთავაზებული ქართული „კონსტრუქციული" ვოტუმის ძირითადი შანსი ისეთია, რომ ფუჭად დახარჯული ენერგიის შედეგად ყველაფერი ძველებურად დარჩება, საკრებულოს წევრთა, როგორც მინიმუმ მესამედისთვის ნდობადაკარგული მერის ხელმძღვანელობით.

ქალაქ თბილისის მთავრობა არის კოლეგიური ორგანო, რომელიც კანონმდებლობით განსაზღვრული კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს საკრებულოსა და მერის გადაწყვეტილებების აღსრულებას, დედაქალაქის ბიუჯეტისა და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავებასა და შესრულებას. მთავრობა შედგება მერის, მერის მოადგილეების, დედაქალაქის საქალაქო სამსახურების ხელმძღვანელებისაგან. მთავრობის შემადგენლობაში თანამდებობრივად შედიან თბილისის რაიონების გამგებლები.

მერს ჰყავს პირველი მოადგილე – ვიცე-მერი და მოადგილეები. ისინი ფუნქციათა განაწილების შესაბამისად ხელმძღვანელობენ აღმასრულებელი ორგანოების კომპეტენციას მიკუთვნებულ დარგებს. თავის სამოქმედო სფეროებში ერთი მხრივ ამზადებენ და მერს წარუდგენენ წინადადებებს შესაბამის დარგებში გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ. მეორე მხრივ, ორგანიზებას უწევენ და აკონტროლებენ საკრებულოს, მერიისა და მთავრობის გადაწყვეტილებების შესრულებას.

ქალაქ თბილისის დარაიონებიდან გამომდინარე ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება თითოეულ ტერიტორიაზე თბილისის რაიონების გამგეობებს აკისრია. თბილისის ნებისმიერი რაიონის გამგეობა შედგება გამგებლის, მისი მოადგილეებისა და რაიონული სამსახურების ხელმძღვანელებისაგან. რაიონის გამგებელს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მერი. ქალაქის რაიონის გამგებელი უძღვება გამგეობის საქმიანობას, უზრუნველყოფს რაიონის მართვას და სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას. რაიონის გამგებელი დანიშვნისთანავე წარმოადგენს რაიონს ქალაქის მთავრობის შემადგენლობაში, როგორც მისი თანამდებობრივი წევრი. მეორე მხრივ, გამგებელი კოორდინაციას უწევს საკრებულოს, მერიისა და მთავრობის გადაწყვეტილებათა შესრულებას. მთლიანობაში, თბილისის თვითმმართველობის ფუნქციონალურმა სისტემამ ერთიანი ინსტიტუციონალური სახე მიიღო. ამ მხრივ განმსაზღვრელი ფაქტორი აღმოჩნდა ის, რომ გამგეობის უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი დადგენილია ქალაქ თბილისის მერიის დებულებით. გამგებელს შეუძლია გადადგეს, მოიხსნას უფლებამოსილება და პასუხისმგებელია მერის წინაშე.

გამგებელს შეიძლება ჰყავდეს არა უმეტეს სამი მოადგილი-

სა, რომელთაც იგი ნიშნავს მერთან შეთანხმებით. გამგებლის მოადგილეები გამგებლის მიერ მათზე განაწილებული ფუნქციების შესაბამისად ხელმძღვანელობენ გამგეობის კომპეტენციას მიკუთვნებულ დარგებს. აღნიშნულთან დაკავშირებით გამგებლის მოადგილეები ამზადებენ და გამგებელს წარუდგენენ წინადადებებს შესაბამის დარგებში გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ, ორგანიზებას უწევენ და აკონტროლებენ გამგებლის გადაწყვეტილებათა შესრულებას. ერთ-ერი მათგანი, გამგებლის არყოფნის ან მოვალეობის შესრულების დროებით შეუძლებლობის შემთხვევაში, გამგებლისვე დავალებით ასრულებს მის მოვალეობებს.

თბილისის თვითმმართველობის ორგანოების ინსტიტუციონალური სისტემის და ამ ორგანოების თანამდებობის პირთა საქმიანობის ორგანიზაციისა და ურთიერთობის საკითხებს არეგულირებენ მათ მიერვე, კანონით განსაზღვრული კომპეტენციის ფარგლებში გამოცემული სამართლებრივი აქტები. ამ მიზნით აღნიშნული სუბიექტების მიერ გამოცემული ნორმატიული აქტების პაკეტს იერარქიულად წარმოადგენენ საკრებულოს გადაწყვეტილება, მერის ბრძანება, მთავრობის დადგენილება, გამგებლის ბრძანება. მოცემული აქტების მომზადების, მიღების, გამოქვეყნების, მოქმედების, აღრიცხვისა და სისტემატიზაციის წესი განისაზღვრება თავად კანონით თბილისის შესახებ და საქართველოს კანონით „ნორმატიული აქტების შესახებ". მთელი ამ პროცესის რეგულაცია ხდება აღნიშნული აქტების მოთხოვნათა გათვალისწინებით შედგენილი თბილისის საკრებულოს რეგლამენტით, მერიის დებულებითა და სხვა ნორმატიული აქტებით.

რაც შეეხება თბილისის თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებს, ასეთად მოაზრებულია საკრებულოსა და მთავრობის დადგენილებები, საკრებულოს თავმჯდომარის, მერის, საკრებულოს აპარატისა და მერიის ადმინისტრაციის უფროსებისა და გამგებლების განკარგულებები, საქალაქო სამსახურებისა ხელმძღვანელთა ბრძანებები. აღნიშნული აქტების მომზადების, მიღების, გამოქვეყნებია, მოქმედების, აღრიცხვისა და სისტემატიზაციის წესი განისაზღვრება თბილისის შესახებ საქართველოს კანონით, თბილისის საკრებულოს რეგლამენტით, მერიის დებულებით და სხვა აქტებით.

ერთი თავისებური აქცენტი მთელი ამ პროცესისა ის არის, რომ მერი და გამგებელი ნორმატიულ აქტებს გამოსცემენ, შესაბამისად, მთავრობისა და გამგეობის წევრებთან კონსულტაციის შემდეგ. საკრებულოს, მერის, მთავრობისა და გამგებლის გამოცემული ნორმატიული აქტები ძალაში შედის დადგენილი წესით მათი გამოქვეყნების შემდეგ.

5-3 თბილისის საკრებულოს ფორმირების და საქმიანობის თავისებურებანი

მესამე თავში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების სამართალი განვიხილეთ. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის სამართლებრივ ბუნებაზე სრული წარმოდგენაც შეგიქმნიათ: „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანულ კანონში დაპროგრამირებული იდეების რეალიზაცია მნიშვნელოვანწილად საკრებულოების ფორმირებისთვის შერჩეულ სისტემაზე და მის მარეგულირებელ მექანიზმებზეა დამოკიდებული!

რეფორმის პირველი გამოცდის შედეგებმა არსებითი კითხვები დაბადა: რამდენად სამართლიანია საარჩევნო კანონმდებლობაში განხორციელებული რეფორმატორული კურსი? უზრუნველყოფს თუ არა წარმომადგენლობითი ორგანოების დემოკრატიულ ბუნებას? არჩევნების შედეგად მივიღეთ თუ არა ხალხის რჩეულთა გუნდი? პასუხი ყველა კითხვაზე უარყოფითია და იგი არჩევნების შედეგებში აისახა – ქვეყნის მასშტაბით ერთპარტიული ადგილობრივი თვითმმართველობითი სისტემა მივიღეთ. მუნიციპალური სამართლის საარჩევნო მანიპულაციებით რამდენად არჩევითია ირიბი წესით, პარტიული ნიშნით დანიშნული მერი და გამგებელი? ამ კითხვებზე პასუხები ყველა შემთხვევაში იმას უკავშირდება, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის საერთო სისტემური ორგანიზაციის ამოცანას ინდივიდუალური პოლიტიკური მიზნები უპირისპირდება და იმარჯვებს.

ყველაფერი კი იმის შედეგია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების – საკრებულოების ფორმირების საარჩევნო სისტემები ერთმანეთში ავჭერით. "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულების საკრებულოების ფორმირების პროცესში პროპორციული საარჩევნო სისტემაა მანდატების უმრავლესობის განმსაზღვრელი რესურსი, ხოლო თბილისის საკრებულოში უმრავლესობას მრავალმანდატიანი ოლქების მაჟორი-

ტარული სისტემა ადგენს, ერთპარტიული პერსპექტივის გარანტიით. როგორია თავად ეს მაჟორიტარული მრავალმანდატიანი საარჩევნო სისტემა, ეს ცალკე განხილვის საგანია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკრებულოების ფორმირების წესს ადგენს საქართველოს ორგანული კანონი "საქართველოს საარჩევნო კოდექსი". ზემოაღნიშნული შენიშვნის თვალთახედვით მნიშვნელოვანია, რომ საარჩევნო კოდექსში დამატებული XVII[1] თავი – "საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის საკრებულოს არჩევნები" მიღებულ იქნა 2005 წლის 9 დეკემბერს, ანუ ერთი კვირით ადრე, ვიდრე მიღებული იქნებოდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონი, რომელმაც თვითმმართველი ერთეულების სისტემური ორგანიზაციის კონსტრუქცია დააპროექტა. აღნიშნული თავი 13 მუხლისგან შედგება და საარჩევნო კოდექსის პირველ ზოგად ნაწილთან ერთად თბილისისთვის ადგილობრივი თვითმმართველობის საარჩევნო სამართალს წარმოადგენს. საქართველოს პარლამენტში დამკვიდრებული ტრადიციისამებრ, მოახლოებული არჩევნების წინა თვეებში მოცემულმა თავმა სერიოზული ცვლილებები განიცადა. უცვლელი დარჩა მხოლოდ საარჩევნო ოლქების გეოგრაფიული რუქა, მაჟორიტარული მანდატების რაოდენობის განსაზღვრისა და საკრებულოს წევრთა რეგისტრაციის წესები. აბსურდულია, მაგრამ ფაქტია, რომ საარჩევნო კოდექსით თბილისში საკრებულოს არჩევნები შერეულ საარჩევნო სისტემაზეა მიკუთვნებული (მუხლი 126[3]-2). თუმცა, უცვლელი დარჩა დანაწესი იმის თაობაზე, რომ თბილისის საკრებულოს არჩევნებში თითოეულ ამომრჩეველს აქვს ერთი ხმის უფლება (მუხლი 126[4]). ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში საპარლამენტო არჩევნების მსგავსად გამოირიცხა საინიციატივო ჯგუფის ინსტიტუტი. ეს ორი გადაწყვეტილება გახდა იმის საფუძველი, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების ბუნების განმსაზღვრელმა 9 მუხლმა 2006 წლის ივნის-ივლისში არსებითი ცვლილებები განიცადა, რომლის შედეგების ერთპარტიული ორიენტაცია პირველივე არჩევნების შედეგებით დადასტურდა.

საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის საკრებულო შედგება 37 წევრისაგან. აქედან 25 წევრი აირჩევა მაჟორიტარული, ხოლო 12 პროპორციული წესით. ამ მიზნით თბილისში იქმნება 10 მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქი. ადგილობრივ საარჩევნო ოლქებში მანდატების რაოდენობა არჩევნების დანიშვნიდან არა უგვიანეს 7 დღისა, არჩევნების წლის 1 იანვრის მდგომარეობით,

ოლქში მცხოვრებ ამომრჩეველთა რაოდენობის შესაბამისად განისაზღვრება. თითოეულ ადგილობრივ საარჩევნო ოლქში მანდატების რაოდენობას განსაზღვრავს ცენტრალური საარჩევნო კომისია, ამომრჩეველთა რაოდენობის შესაბამისად, ისე, რომ 5 ოლქი იყოს სამმანდატიანი, ხოლო 5 – ორმანდატიანი. დანარჩენი 12 მანდატი განაწილდება პროპორციული წესით თბილისის მთელ ტერიტორიაზე 10 ოლქში მაჟორიტარული წესით ჩატარებული არჩევნების შედეგების შეჯამების საფუძველზე.

თბილისის საკრებულოს მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში არჩეულად ჩაითვლებიან კანდიდატები, რომლებიც არჩევნებში ერთი სუბიექტის სახით მონაწილეობდნენ და მიიღეს სხვებზე მეტი ხმა, მაგრამ არანაკლებ არჩევნებში მონაწილეთა 30%-ისა. პროპორციული სისტემით მანდატები ნაწილდება მაჟორიტარული წესით არჩევნების პირველი ტურის ჩატარების შემდეგ, საარჩევნო სუბიექტთა მიერ მიღებული ხმების შესაბამისად. პროპორციული სისტემით მანდატების განაწილების მიზნით ჯამდება თბილისის ადგილობრივ საარჩევნო ოლქებში პარტიის, საარჩევნო ბლოკის მიერ წარდგენილ მაჟორიტარ კანდიდატთა მიერ მოპოვებული ხმების რაოდენობები.

პროპორციული საარჩევნო სისტემით გასანაწილებელი თბილისის საკრებულოს წევრთა მანდატები მიეკუთვნება მხოლოდ იმ საარჩევნო სუბიექტს, რომელმაც მიიღო არჩევნებში მონაწილეთა ხმების არანაკლებ 4%-ისა. ერთი საარჩევნო სუბიექტის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობის დასადგენად მის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობა უნდა გაიმრავლდეს 12-ზე და გაიყოს ასეთი სუბიექტების მიერ მიღებული ხმების რაოდენობათა ჯამზე. ამ გათვლების შედეგად მიღებული რიცხვის მთელი ნაწილი არის საარჩევნო სუბიექტის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობა.

იმ შემთხვევაში, თუ საარჩევნო სუბიექტის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობათა ჯამი 12-ზე ნაკლები აღმოჩნდება, გაუნაწილებელი მანდატებიდან თითო მანდატი მიეკუთვნება იმ საარჩევნო სუბიექტებს, რომლებმაც მეტი ხმები მიიღეს. თუ არჩევნებში მონაწილეთა ხმების 4% ან მეტი მიიღო 12 საარჩევნო სუბიექტზე მეტმა, ასეთ შემთხვევაში თითო მანდატი მიეკუთვნება იმ საარჩევნო სუბიექტებს, რომლებმაც მეტი ხმები მიიღეს. თუ თბილისის საკრებულოს მაჟორიტარული წესით არჩეულ წევრს ვადამდე შეუწყდება უფლებამოსილება, 2 კვირის ვადაში მის ადგილს იკავებს პარტიის, საარჩევნო ბლოკის მიერ შესაბამის ადგილობრივ მაჟორიტარულ

ოლქში წარდგენილი სარეზერვო კანდიდატი. ასეთის არარსებობის შემთხვევაში კი მანდატი უქმდება (მუხლი 126^{15}-1).[1] თუ უფლებამოსილება შეუწყდება თბილისის საკრებულოს წევრს, რომელიც არჩეული იყო პროპორციული წესით, მის ადგილს იკავებს წესაბამისი პარტიის, საარჩევნო ბლოკის პარტიულ სიაში რიგით მომდევნო კანდიდატი. საკრებულოს გამოკლებული წევრის ადგილმონაცვლე ვალდებულია საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის შეტყობინებიდან 10 დღის ვადაში თანხმობა განაცხადოს საკრებულოს წევრობაზე. წინააღმდეგ შემთხვევაში ვაკანტურ ადგილს იკავებს იმავე სიით რიგით მომდევნო კანდიდატი.

თუ ადგილობრივ მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში ვერც ერთმა სუბიექტმა ვერ მიიღო ხმათა საჭირო რაოდენობა, საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია ნიშნავს და პირველი ტურიდან ერთი თვის ვადაში ტარდება მეორე ტური. მასში მონაწილეობს პირველ ტურში 2 საუკეთესო შედეგის მქონე 2 სუბიექტი, რომელთაგან იმარჯვებენ იმ სუბიექტის კანდიდატები, რომელიც მეტ ხმას მიიღებს.

კანონმდებელმა, თბილისის საკრებულოს საარჩევნო სისტემის რამდენიმე უნიკალური თავისებურება დაადგინა. შემოთავაზებული სისტემის ერთი განსაკუთრებული თავისებურება ის არის, რომ როგორც კანონმდებელი ადგენს, ეს არ არის შერეული საარჩევნო სისტემა თავისი კლასიკური გაგებით, როდესაც ერთდროულად ტარდება მაჟორიტარული და პროპორციული არჩევნები და ამომრჩეველს აქვს ორი ხმის უფლება. ეს არის არჩევნები, რომელშიც ამომრჩეველი ერთი ხმის უფლებით მონაწილეობს, მაგრამ ეს ერთი ხმა, ამ იდეის ინიციატორების მიერ მიზანმიმართულად ორ შედეგში რეალიზდება – პირდაპირი წესით მაჟორიტარულ არჩევნებში და ირიბი წესით – პროპორციულ არჩევნებში.

დემოკრატიულ სახელმწიფოებში, სადაც არჩევნები მრავალმანდატიანი მაჟორიტარული სისტემით ტარდება, მოქმედებს პრეფერენციის პრინციპი, რომლის თანახმად ამომრჩეველს შეუძლია სხვადასხვა პარტიების მიერ წარმოდგენილი სიიდან თავად შეარჩიოს მისთვის სასურველი კანდიდატები. კანონმდებლია „უყურადღებობით" გამორჩენილი პრეფერენციის წესი იმის საფუძველი

[1] მოცემული ნორმა შეუსაბამოა ამავე თავის სხვა ნორმასთან, რომლის თანახმად მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში ერთ სუბიექტად წარდგენილი უნდა იყოს იმდენი კანდიდატი, რამდენი მანდატიცაა შესაბამის საარჩევნო ოქლში (მუხლი 126^{7}-3).

გახდა, რომ მაჟორიტარული არჩევნების პირობებში, ამომრჩეველს არჩევანი ეზღუდება და იძულებულია მისთვის სასურველი ერთი კანდიდატის მხარდასაჭერად ხმა მისცეს ერთიან სიას. ამ დროს იმავე ამომრჩეველმა საერთოდ არ იცის რა შედეგს გამოიწვევს მისი გადაწყვეტილება მაჟორიტარულ არჩევნებთან დაკავშირებით, პროპორციული არჩევნების შედეგებზე, რომელიც ცალკე არჩევნების სახით არ ტარდება და მაჟორიტარული არჩევნების მეორადი შედეგის სახით ფორმდება.

თბილისის საკრებულოს არჩევნებისათვის შემოთავაზებული ე.წ. შერეული სისტემა მთელი რიგი ნაკლოვანებებით ამოქმედდა და შესაბამის შედეგებშიც აისახა:

- ამომრჩევლის ერთი ხმით მაჟორიტარული და პროპორციული არჩევნების მანდატების შეკრება ერთპარტიულ პერსპექტივაზეა გათვლილი;

- ამ ხმების ბალანსი ქალაქის მერად მმართველი პარტიის წარმომადგენლის არჩევის გარანტია;

- უგულებელყოფილია საარჩევნო სამართლის თანასწორობისა და ამდენად, სამართლიანობის პრინციპიც;

- არჩევნების შედეგების ბალანსთან მიმართებაში მოცემული სისტემის პირობებში მნიშვნელოვნად მეტი ხმა (შეიძლება უმრავლესობაც) იკარგება;

- მოცემული სისტემის ერთადერთი პოზიტიური ნაკლოვანება ის არის, რომ არითმეტიკულად, წინასწარ გათვლილი ხმების ბალანსი ოპოზიციის "არსებობის უფლებას" ითვალისწინებს.

თბილისის საკრებულოს არჩევნებზე შემოთავაზებული ქართული ნოვაციის მთავარი მიზანი ის არის, რომ ცალსახად შეზღუდა ამომრჩევლების ძირითადი – პოლიტიკური არჩევანის უფლება. ფაქტობრივად, ერთ ბიულეტენში მაჟორიტარული და პროპორციული არჩევნების სუბიექტთა ერთად განთავსებამ მრავალმანდატიანი მაჟორიტარული არჩევნების დროს პრეფერენციის პრინციპის უარყოფამ, მთელ არჩევნებს ერთპარტიული სუბიექტის არჩევანის სახე მისცა. კუთვნილი ორი ხმის ერთ ხმად გაერთიანებით ამომრჩეველს ჩამოერთვა საარჩევნო ხმების საკუთარი ნებით გადანაწილების უფლება. ამას ისიც დაემატა, რომ საარჩევნო სამართალში ხმათა გადანაწილების კანონდებული მანიპულაციებით გადაჯერებულმა საარჩევნო ტექნოლოგიამ უხეშად ხელყო უმთავრესი – თანასწორობის პრონციპი. არჩევნების შედეგებში ამან შესაბამისი სახე მიიღო. ქართული საარჩევნო სამართლის „სრულყო-

ფა" ყოველ ჯერზე მმართველი პარტიის ინტერესებს ერგებოდა, მაგრამ ასეთი ჯერ არც გაგონილა: 37 მანდატიან თბილისის საკრებულოში, ნაციონალებს მოპოვებული ხმების 66%-ს „პროპორციულად" 34 მანდატი ერგო, ოპოზიციას 33%-ში – 3 მანდატი.

„საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ" საქართველოს კანონში, „ადგილობრივი თვითმართველობის შესახებ" ორგანული კანონისგან განსხვავებით, საკრებულოს წევრთან ერთიანობაში განსაზღვრულია არჩევითი თანამდებობის პირის სტატუსი. თბილისის შესახებ კანონის თანახმად, „საკრებულოს წევრის უფლებამოსილება იწყება მისი უფლებამოსილების ცნობის დღიდან და მთავრდება ახალარჩეული საკრებულოს პირველი შეკრებისთანავე ან საკრებულოს წევრის უფლებამოისლების ვადამდე შეწყვეტისთანავე" (მუხლი 20-1).

კანონი თბილისის შესახებ სრულად შეიცავდა საკრებულოს წევრის უფლებამოსილებების დამდგენ და უფლებამოსილების ვადამდელი შეწყვეტის მარეგულირებელ ნორმათა სისტემას. მოცემული პაკეტი „ადგილობრივი ნარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ" საქართველოს კანონით არის განსაზღვრული. აღნიშნული საკითხი მესამე თავშია განხილული და იქ გამოთქმული შენიშვნები და შეფასებები სრულად ვრცელდება თბილისის საკრებულოში არსებული სარეგულაციო პირობებზეც.

როგორც წინა ქვეთავში აღვნიშნეთ, თბილისის საკრებულოს კომპეტენციური არეალი სამი პაკეტისაგან შედგება. პირველი – ეს არის ე.წ. თვითმმართველობითი პაკეტი, როგორებიცაა საკრებულოს რეგლამენტის, საკრებულოს ორგანოების დებულებების დამტკიცება, მათში ცვლილებების შეტანა და მათ შესრულებაზე კონტროლი; საკრებულოს თანამდებობის პირთა არჩევა, გადარჩევა, მათთვის და ფრაქციის თავმჯდომარეებისათვის ყოველთვიური გასამრჯელოს ოდენობის განსაზღვრა. საკრებულოს სტრუქტურის დამტკიცება, საკრებულოს კომისიების შექმნა და მათი პერსონალური შემადგენლობის დამტკიცება თუ განახლება; საკრებულო წევრთა უფლებამოსილების ცნობა და ვადამდე შეწყვეტა.

მეორე – ეს არის ე.წ. მთავრობის შიდა საჭიროების პროცედურების აქტირება, როგორებიცაა ქალაქ თბილისის მერის არჩევა, მთავრობის სტრუქტურის დამტკიცება; საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად ქალაქ თბილისის მთავრობისათვის კრედიტის აღებაზე თანხმობის მიცემა.

მესამე – ეს არის საკრებულოს კომპენტენციის ის ბლოკი, რომელიც მისი საქმიანობის ფრონტალურ არეალს განსაზღვრავს. აქ, მეტწილად, საკრებულოს ფორმალური უფლებამოსილებებია გაერთიანებული, რომელთა აქტივი ქალაქის მერს ეკუთვნის. სწორედ „თბილისის მერის წარდგინებით" ხდება: საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით თბილისის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და დამტკიცება; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება; დედაქალაქის პერსპექტიული განვითარების გენერალური გეგმისა და სხვა მიზნობრივი პროგრამების განხილვა; დედაქალაქის ტერიტორიის ზონებად დაყოფა და მის საფუძველზე მიწათსარგებლობის წესების დამტკიცება; ქალაქის რაიონებისათვის და უბნებისათვის განსაკუთრებული სტატუსის მინიჭება, ისტორიულ-კულტურული და სხვა სპეციალური ზონების გამოყოფა, სახელწოდების მინიჭება, საზღვრების დადგენა და შეცვლა; თბილისის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამებისა და გეგმების განხილვა, დამტკიცება, მათი შესრულების კონტროლი; მოსახლეობის ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზების წესების დადგენა; საქალაქო კომუნალური სისტემის ორგანიზებისა და განვითარების პროგრამების დამტკიცება; დედაქალაქის შიდა სარგებლობის გზების მშენებლობა – რეკონსტრუქციის გეგმების დამტკიცება; დედაქალაქის დადგენილ ადმინისტრაციულ საზღვრებში რაიონების შექმნა, გაერთიანება, დაყოფა, გაუქმება, მათი სახელდება და შესაბამისად საზღვრების დადგენა.

ამავე მესამე ბლოკში ყველაზე შეზღუდულად საკრებულოს თვითინიციატივური კომპენტენციაა წარმოდგენილი: თბილისის გერბის, დროშის, ჰიმნის და სხვა სიმბოლოების დადგენა, მათი გამოყენების წესების განსაზღვრა; თბილისის საპატიო წოდებებისა და ჯილდოების დადგენა; დასახლებათა სივრცით-ტერიტორიული დადგმვის დოკუმენტების დამტკიცების წესების დადგენა; მიწის ნორმატიული ფასისა და საიჯარო ქირის ოდენობის დადგენა. ამას გარდა, არის რამდენიმე პუნქტი, რომლებიც ზედამხედველობისა და კონტროლის გარკვეულ უფლებამოსილებას შეიცავს. ზოგიერთი მათგანი ერთმანეთს გადაფარავს, მაგრამ პრობლემა ამ ნორმების ქმედითობაა. ასეთად უნდა მივიჩნიოთ შესაბამისი ორგანოების ინფორმაციის მოსმენა სახელმწიფოსა და დედაქალაქის ერთობლივ კომპენტენციას მიკუთვნებულ საკითხებთან დაკავშირებით, თბილისის ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი, თბილისის მერის და მთავრობის სხვა თანამდებობის პირების საქმიანობის კონ-

ტროლი, მერის ანგარიშების მოსმენა და შეფასება, საკრებულოს მიერ შექმნილი ორგანოების ხელმძღვანელთა და თანამდებობის პირთა მოსმენა.

მხოლოდ ასეთი კომპენტენციური ბალანსით შეიძლება გამართლდეს ქალაქის საკრებულოს ერთობ „შელავათიანი" სამუშაო რეჟიმი. საკრებულოს ახალი შემადგენლობის პირველ სხდომას იწვევს თბილისის საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარე, საკრებულოს არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადებიდან ღიდან ორი კვირის ვადაში. საკრებულოს სხდომებს საკრებულოს თავმჯდომარის არჩევნებამდე საკრებულოს უხუცესი წევრი უძღვება. საკრებულოს მორიგ სხდომებს, ასე განსაჯეთ, სამ თვეში ერთხელ მაინც, იწვევს საკრებულოს თავმჯდომარე ან მისი მოვალეობის შემსრულებელი თავმჯდომარის მოადგილე. რიგგარეშე სხდომა მოიწვევა თბილისის მერის წინადადებით, საკრებულოს თავმჯდომარის ინიციატივით, საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის არანაკლებ მესამედის ან არანაკლებ 10 ათასი ამომრჩევლის მოთხოვნით. საკრებულოს რიგგარეშე სხდომას იწვევს საკრებულოს თავმჯდომარე მისი მოწვევის მოთხოვნიდან ერთ კვირაში.

საკრებულოს ვადამდე შეუწყდება უფლებამოსილება იმ შემთხვევაში: თუ თავად საკრებულო მიიღებს ასეთ გადაწყვეტილებას, თუ საკრებულო ზედიზედ ორჯერ არ დაამტკიცებს ბიუჯეტს, აგრეთვე რიგგარეშე არჩევნების შემდეგ ახლად არჩეული საკრებულოს უფლებამოსილების ცნობისთანავე. გარდა ამისა, არის ერთი საგანგებო ვითარება, როცა საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი (მუხლი 73-1 "ი") უფლებამოსილია დაითხოვოს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო, რაც ჩვენ ქვეთავშია განხილული.

მოგვიანებით (27.04. 2007) თბილისის საკრებულოში მისი საქმიანობის მაორგანიზებელი ინსტიტუტის სახით შეიქმნა საკრებულოს ბიურო, რომელსაც იწვევს საკრებულოს თავმჯდომარე ან მისი დავალებით საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე. საკრებულოს ბიურო შედგება საკრებულოს თავმჯდომარის და მისი მოადგილის, საკრებულოს მუდმივმოქმედი კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეებისაგან. საკრებულოს ბიურო ადგენს საკრებულოს სამუშაო გეგმებს, სხდომის დღის წესრიგს და პროექტებს; კოორდინაციას უწევს საკრებულოს კომისიებისა და დროებით კომისიების მუშაობას; განიხილავს საკრებულოს სხდომაზე გასატანი სამართლებრივი აქტების პროექტებზე საკრებულოს კომისიებისა და დროებითი კომისიების დასკვნებს. საკრებულო ისმენს თბილისის მერის წარმომადგენლის, საკრებულოს მიერ შექმნილი ორგანოების ხელმძღვანელთა და თანამდებობის პირთა ანგარიშებს. ამასთან, საკრებულოს ბიურო რეგლამენტით დადგენილი წესით წყვეტს ფრაქციების რეგისტრაციის საკითხებს, იღებს გადაწყვეტილებას უცხოეთში გასამგზავრებლად საკრებულოს დელეგაციის ფორმირების თაობაზე.

აღნიშნულ საკითხებზე გადაწყვეტილებების აქტირება ხდება საკრებულოს სხდომებზე. საკრებულო უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობის დასწრების შემთხვევაში. საკითხთა მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მათი განხილვა შეიძლება ღია ან დახურულ სხდომებზე. საკრებულოს კომპენტენციას მიკუთვნებული საკითხები წყდება საკრებულოს სხდომაზე, როგორც წესი, ღია კენჭისყრით. ფარული კენჭისყრა მხოლოდ პერსონალური და უნდობლობის გამოცხადებასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტისას გამოიყენება.

საკრებულოში სამართლებრივი აქტების ინიცირების უფლება აქვთ საკრებულოს წევრებს, კომისიებსა და ფრაქციებს, თბილისის მერს. აქტების ინიცირების უფლება აქვთ თბილისის ამომრჩევლებს, თუ სამი ათასი ამომრჩეველი ხელმოწერებით დადასტურებული პეტიციით მიმართავს საკრებულოს. ყველა შემთხვევაში ინიციატივის ამოქმედება იწყება საკრებულოში, შესაბამისი აქტის პროექტის შეტანით. საკრებულო მისი განხილვის თაობაზე გადაწყვეტილებას ღებულობს უახლოეს სხდომაზე, ხოლო საკრებულოს გადაწყვეტილება აღნიშნული ინიციატივასთან დაკავშირებით მიიღება სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, თუ შესაბამის აქტთან მიმართებაში თავად კანონით სხვა წესი არ არის დადგენილი.

საკრებულოს საქმიანობის ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას ახორციელებს საკრებულოს აპარატი. საკრებულოს აპარატის უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განსაზღვრულია თბილისის შესახებ კანონით, საკრებულოს რეგლამენტითა და აპარატის დებულებით. აპარატის დებულებას, სტრუქტურას და საშტატო ხუსხას ამტკიცებს საკრებულო. საკრებულოს აპარატის უფროსს საკრებულოს თავმჯდომარის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საკრებულო. აპარტის უფროსი კი თავად ახდენს აპარატის ფორმირებას: ნიშნავს და ათა-

თველოს საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში მერი კანონმდებლობით დადგენილი წესით თანხმობას აძლევს სამთავრობო დაწესებულებებს შესაბამისი ტერიტორიული ორგანოების ხელმძღვანელების დანიშვნა-განთავისუფლებაზე.

თბილისის მერია კომპეტენციური არეალი იმის მაჩვენებელია, რომ მოცემულ ფარგლებში იგი უშუალოდ ან საქალაქო ადმინისტრაციის ორგანოების მეშვეობით წყვეტს ქალაქის განვითარების სოციალურ-ეკონომიკურ საკითხებს და საქალაქო მნიშვნელობის განათლების, ჯანმრთელობის დაცვის, კულტურისა და სპორტის საკითხებს; ამტკიცებს კულტურული შემკვიდრეობის დაცვისათვის გასატარებელ ღონისძიებებს, ქალაქის კეთილმოწყობის, გამწვანების პროგრამებსა და გეგმებს, ანუ ფაქტობრივად ანარმოებს საქალაქო მეურნეობის მართვას.

თბილისის მერი უძღვება მთავრობის საქმიანობას, ანაწილებს ფუნქციებს მოადგილეებს შორის, თავმჯდომარეობს მთავრობის სხდომებს; შეიმუშავებს და საკრებულოს წარუდგენს თბილისის საკრებულოს სამართლებრივი აქტების პროექტებს; ხელს აწერს მთავრობის დადგენილებებს. თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გამოსცემს ბრძანებებსა და განკარგულებებს; ხელს აწერს მთავრობის სახელით დადებულ ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს. თბილისის მერი წარმოადგენს ქალაქ თბილისს და მოქმედებს მისი სახელით ოფიციალური ურთიერთობისას, ასრულებს სხვა წარმომადგენლობით ფუნქციებს, ახორციელებს კანონითა და თბილისის მერიის დებულებით გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

თბილისის მერის კომპენტენციური არსენალის ანალიზი იმის მაჩვენებელია, რომ თბილისის შესახებ კანონში დადგენილი თვითმმართველობის ექსკლუზიური უფლებამოსილებების უმრავლესობა პირდაპირი თუ ირიბი წესით მერის უფლებრივი კუთვნილებაა. ამ თვალსაზრისით, საინტერესოა მერიის დებულების მიღების პროცედურა. ადრინდელისაგან განსხვავებით, როდესაც მას საქართველოს პრეზიდენტი ამტკიცებდა, ახლა დებულებას წარადგენს მერი და კანონით დადგენილი წესის თანახმად ამტკიცებს საკრებულო. ამ წესიდან გამომდინარე, მთელი ეს პროცედურა ერთობ ფორმალურ სახეს იძენს, ვინაიდან მერმა საკრებულოს შეიძლება სერიოზული პრობლემები შეუქმნას მისი ვეტოს უფლებით, რომელიც საკრებულოს ნებისმიერ გადაწყვეტილებაზე ვრცელდება. ასეც რომ არ იყოს, თბილისის საკრებულოს ერთპარტიული შე-

მადგენლობის მიერ არჩეული მერის პირობებში, ამ უკანასკნელის აღნიშნული უფლებამოსილება აბსოლუტური ვეტოს კატეგორიაში გადადის - პირდაპირი თუ გადატანითი მნიშვნელობით.

ყოველივე აღნიშნულთან ერთად, ისიც გასათვალისწინებელია, რომ თბილისის მერის უფლებამოსილებები ბევრ ახალ თავისებურებას იძენს „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" საქართველოს კანონთან და საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილ დამატებასთან დაკავშირებით (მუხლი 81[3]). კონსტიტუციურად აღიარებული სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის ინსტიტუტი, კანონით დადგენილი წესით ქვეყნის ადმინისტრაციულ - ტერიტურიულ ერთეულებში ახორციელებს სახელმწიფო ზედამხედველობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე. მოცემული ნორმატიული პაკეტი გარკვეულ კომპენტენციურ პარალელებს ავლენს, თბილისის მერსა და სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის ინსტიტუტს შორის საკრებულოსთან მიმართებაში. შეეხება ეს "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის დანაწესით საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდელ შეწყვეტას (მუხლი 63). აგრეთვე "საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ" საქართველოს კანონის დადგენილებას იმის თაობაზე, რომ თბილისის მერი უფლებამოსილია საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის" „ი" ქვეპუნქტით და მოცემული კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში მიმართოს საქართველოს პრეზიდენტს საკრებულოს საქმიანობის შეჩერების ან დათხოვნის წინადადებით (მუხლი 22-3 "ე").

საქართველოს კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ", კიდევ ერთხელ ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ თბილისის შემთხვევაში თვითმმართველობის ხელმძღვანელობა ეკისრება არა საკრებულოს, არამედ ქალაქის მერს. ზედამხედველობის განხორციელებისას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სამართლებრივ კონსულტაციებთან დაკავშირებით იგი ადგენს, რომ "თვითმმართველი ერთეულის ნორმატიული აქტის მიღებასთან დაკავშირებით, საკრებულოს თავმჯდომარე (ქალაქ თბილისის შემთხვევაში – აგრეთვე ქალაქის მერი) უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით მიმართოს შესაბამის ზედამხედველობის ორგანოს სამართლებრივი კონსულტაციის თაობაზე წერილობითი მოთ-

ხოვნით" (მუხლი 7-1). სწორედ კონტროლისა და ზემდამხედველობის განხორციელების თვალსაზრისით, უთუოდ არსებითი ფაქტორია ისიც, რომ თბილისის მერიის სისტემაში შემავალი ამ ფუნქციის მატარებელი საქალაქო სამსახურების ხელმძღვანელები მთავრობის შემადგენლობაში არ შედიან (მუხლი 23-4). მაგრამ ეს სულაც არ გამორიცხავს მათ საქმიანობაზე თბილისის უმაღლესი თანამდებობის პირის – ქალაქის მერის გავლენას.

მთელი ამ უფლებრივი თავისებურებების გათვალისწინებით, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მერის პიროვნებას და მისი ნდობის ხარისხს, ანუ არჩევის პროცედურას. ამ მხრივ, საზღვარგარეთის ქვეყნებში განსაკუთრებული წესები მოქმედებს. რიგ ქვეყნებში მერი აირჩევა მუნიციპალური საბჭოს მიერ - მისი უფლებამოსილების ვადით, მაგრამ ირიბი წესით არჩეული მერი არ არის საბჭოს წევრი საფრანგეთში, ხოლო გერმანიაში მერი აირჩევა უფრო ხანგრძლივი ვადით, ვიდრე თავად საბჭო. ამ დროს ესპანეთში და საბერძნეთში საბჭოს მიერ არჩეული მერი საბჭოს წევრიც არის და თავმჯდომარეც. არის სხვა თავისებურებანიც – ჰოლანდიაში მერს მთავრობა ნიშნავს, ხოლო მაკედონიაში მერი პირდაპირ აირჩევა მოსახლეობის მიერ.

საქართველოს ორგანულმა კანონმა "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" და ცვლილებებმა საქართველოს კანონში "საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ", პირველ რიგში, უარყო ნაციონალების მიერ წინასაარჩევნოდ ხმამაღლა გახმაურებული ინიციატივა მერების პირდაპირი არჩევის შესახებ. კონსტიტუციაში თვითმმართველობის დემოკრატიულობასთან შეზავების მიზნით ჩართული ნორმა – "ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა თანამდებობა არჩევითია", თავისთავად ახალს არაფერს ამბობს. მოცემული ნორმა ითვალისწინებს როგორც პირდაპირი, ისე ირიბი წესით არჩევას. ხელისუფლება მოსახლეობას იმ არგუმენტებით ამშვიდებს, რომ დემოკრატიული სახელმწიფოს დიდ ნაწილში მერებისა და გამგებლების არჩევა ირიბი წესით ხდება. ვერ მიედავები, სრული სიმართლეა. მაგრამ დემოკრატიულ ქვეყნებში, წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნები სამართლიანად და დემოკრატიულად ტარდება, რის გარანტიასაც თავად ქართული კანონმდებლობა არ უზრუნველყოფს.

საკონსტიტუციო ქართველოლოგია დღითიდღე მდიდრდება „ნოვაციებით". მაგრამ ეს სულაც არ ნიშნავს, რომ მისი "შედევრები" კონსტიტუციონალიზმში იმკვიდრებს ადგილს. ქართული კონსტიტუციური სამართლის განზომილებები, მათ შორის საარჩევნო ნორმათა სისტემა, გამარტივებაზეა ორიენტირებული. მარტივდება მერის კანდიდატურის შერჩევის კრიტერიუმები. როგორც ჩანს, 25 წელს მიღწეული საქართველოს მოქალაქის ქალაქის პრემიერად დანიშვნის წარუმატებელი ექსპერიმენტიც დავიწყებას მიეცა. არადა, დაფიქრებას ნამდვილად საჭიროებს, რომ მნიშვნელოვანი საკითხების ასეთი მარტივი გზით გადაწყვეტის გამო, სულ უფრო იზრდება კონსტიტუციური მართლწესრიგის ინფლაციის საშიშროების ხარისხი.

კონსტიტუციურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით თბილისის მერის არჩევის მექანიზმი არადემოკრატიულია. ასეთი განცხადების არგუმენტი ირიბი არჩევის წესს კი არ უკავშირდება, არამედ ზემოთ განხილული საკრებულოს საარჩევნო სისტემას. მასში ჩადებული პარტიული მექანიზმის ამოქმედებით, რეალურად, დანიშნული მერის სახით პარტიული ნომენკლატურის ინსტიტუტი მივიღეთ. დღეს უკვე ცხადია, რომ ერთპარტიული თვითმმართველობითი თბილისური ე. წ. პარტნიორული მოდელი, „ურთიერთქმედების" არსებული სტანდარტის პირობებში, რამდენადაც დაექვემდებარა ავტორიტარულ მმართველობას, იმდენადვე განუდგა დემოკრატიულ გამოწვევას თვითმმართველობაში.

თბილისის მერი ვალდებულია: საკრებულოს წელიწადში ერთხელ მაინც წარუდგინოს ანგარიში გაწეული საქმიანობის შესახებ. ამას გარდა, ყოველწლიურად წარდგეს ანგარიშით საკრებულოს წინაშე, ხოლო ქალაქის საკრებულოს წევრთა მესამედის მოთხოვნით წარდგეს რიგგარეშე ანგარიშით. თბილისის მერი უფლებამოსილია მიმართოს ქალაქის მოსახლეობას. ისიც არსებითია, რომ მერი უფლებამოსილებას იხსნის და პასუხისმგებელია ქალაქის მოსახლეობისა და საკრებულოს წინაშე. უნდობლობის გამოცხადების გარდა, ქალაქის მერის უფლებამოსილების სხვა საფუძვლით შეწყვეტის შემთხვევაში, ქალაქის საკრებულო ირჩევს ახალ მერს ერთი თვის ვადაში.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, თავისებურ ინტერპრეტაციას ექვემდებარება თბილისის შესახებ კანონის ნორმა იმის თაობაზე, რომ მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება მოცემული კანონითა და ქალაქ თბილისის მერიის დებულებით (მუხლი 23-3). კანონი განსაზღვრავს მთავრობის სტრუქტურას და უფლებამოსილებას, აგრეთვე ადგენს მთავრობის სტრუქტურული ელემენტების უფ-

ლებამოსილებების განმსაზღვრელი აქტების პაკეტს. რაც შეეხება მთავრობის საქმიანობის წესს, მისი რეგულაცია ხდება თბილისის მერიის დებულებით, რომელსაც მერის წარდგინებით ამტკიცებს საკრებულო, აქედან გამომდინარე ყველა შესაძლო თავისებურებებით. მერია ვეტოს ზემოაღწერილი განსაკუთრებული რესურსის გარდა, ამ „შესაძლო თავისებურებების“ უმნიშვნელოვანესი გამოხატულება, ერთი მხრივ, ის ფაქტია, რომ ახლადარჩეულმა თბილისის საკრებულომ თავის პირველ სხდომაზე 2006 წლის 12 სექტემბერს, საკუთარი რეგლამენტის დამტკიცებამდე, „პირველ რიგში“ თბილისის მერიის დებულება დაამტკიცა.[1] მეორე მხრივ, მერის ის ძირითადი რესურსი, რომ მთავრობის ყველა სტრუქტურული ერთეულის მარეგულირებელი აქტი – დებულება მტკიცდება თავად მის მიერ, უფლებამოსილია შეარჩიოს ყოველი მათგანის ხელმძღვანელი და დააკომპლექტოს მათი შემადგენლობა.

ქალაქ თბილისის მთავრობა შედგება თბილისის მერის, მისი მოადგილეებისა და თბილისის 6 რაიონის გამგეებლისაგან. ამას გარდა, მთავრობის შემადგენლობაში შედიან სოციალური მომსახურებისა და კულტურის, ეკონომიკური პოლიტიკის, ტრანსპორტის, მუნიციპალური შესყიდვების, ადგილობრივი ქონების მართვის, საფინანსო, სამოქალაქო მონაწილეობისა და ინტეგრაციის, კეთილმოწყობის, საგანგებო სიტუაციებისა და დასუფთავების საქალაქო სამსახურების უფროსები.

ქალაქ თბილისის მთავრობის უფლებამოსილებანი რამდენიმე მნიშვნელოვანი ბლოკისაგან შედგება. პირველ რიგში, ეს არის ე.წ. ორგანიზაციული უფლებამოსილების ბლოკი, რომელიც თავის თავში მოიცავს საკრებულოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულებას და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით საქალაქო სამსახურების შექმნას.

მნიშვნელოვანია თბილისის მთავრობის უფლებამოსილებანი ფინანსურ და ეკონომიკურ სფეროებში. საფინანსო სფეროში მთავრობის უფლებამოსილებებს განეკუთვნება ქალაქ თბილისის ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება და განხილვა, დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულება, საჭიროების შემთხვევაში ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის თაობაზე წინადადების მომზადება, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის შედგენა და მისი საჯაროობის უზ-

[1] ა. სვანიშვილი, თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური სტრუქტურა // საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში, თბილისი, 2006, გვ. 41.

რუნველყოფა. თბილისის მერი, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღების, მათი ოდენობების განსაზღვრისა და გაუქმების, ადგილობრივი მოსაკრებლების აბოლების ორგანიზების შესახებ წინადადებებს ამზადებს საკრებულოსათვის წარსადგენად. მოცემული ბლოკის უმთავრესი სამთავრობო უფლებამოსილებაა საკრებულოს მიერ დადგენილი წესით ადგილობრივი საკუთრების ფლობა, განკარგვა და სარგებლობა.

ეკონომიკურ სფეროში მთავრობის უფლებამოსილებებს, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად განეკუთვნება სამეწარმეო, არასამეწარმეო და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შექმნა, რეორგანიზაცია და ლიკვიდაცია; მათ დაფუძნებაში მონაწილეობა და მათში გაწევრიანება; სამეწარმეო იურიდიული პირის წილის აქციების შეძენა; ამხანაგობაში მონაწილეობა; საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად მთავრობის მონაწილეობით შექმნილი სამეწარმეო, არასამეწარმეო და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ხელმძღვანელთა დანიშვნა-გათავისუფლება და მათი საქმიანობის კონტროლი.

საქალაქო მეურნეობის სფერო მთავრობის უფლებამოსილებების მნიშვნელოვანი ბლოკის სახით არის წარმოდგენილი. იგი მოიცავს კომუნალური ინფრასტრუქტურის ობიექტების მოვლა-პატრონობასა და განვითარებას; დედაქალაქის შიდა სარგებლობის გზების შეკეთების, რეკონსტრუქციისა და მშენებლობის ორგანიზებას; დედაქალაქის დაგვა-დასუფთავებისა და ნარჩენების მართვის მომსახურების ორგანიზებას; ქუჩების, პროსპექტების, ხეივნების, გზატკეცილების, შესახვევების, ჩიხების, მოედნების, სკვერების და ბულვარების ნუმერაციას.

საქართველოს კანონი „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ მთავრობის უფლებამოსილებებში საგანგებოდ გამოყოფს მის უფლებამოსილებას საჯარო სამართლის იურიდიული პირის წესდებისა თუ დებულების დამტკიცების თაობაზე, რომლითაც განისაზღვრება მათი სტრუქტურა, საქმიანობის წესი და უფლებამოსილებები. მოცემული კანონი (მუხლი 32[1]) ადგენს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების მექანიზმს „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით. ამასთან აღიარებს, რომ თბილისის მთავრობის ნორმატიული აქტით შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი სახელმწიფო მმართველობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისაგან განცალკევებული ორგანიზაციაა. იგი

დაფუძნებულია თბილისის მთავრობის კონტროლით და დამოუკიდებლად ახორციელებს სოციალურ, საგანმანათლებლო, კულტურულ და სხვა საჯარო საქმიანობას.

ქალაქ თბილისის მთავრობის მიერ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნება ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამისი ქონების გადაცემით. ეს შეიძლება მოხდეს, როგორც სარგებლობის უფლებით, ისე – პირდაპირი განკარგვის გზით – უსასყიდლოდ. მთავრობის მიერ დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი უფლებამოსილია განახორციელოს თავისი საქმიანობა შესაბამისი კანონით ან/და თავისი დებულებით გათვალისწინებული ფორმითა და დადგენილ ფარგლებში. მაგრამ მთავრობის მიერ დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ლიკვიდაციის შემთხვევაში, ლიკვიდაციის შედეგად დარჩენილი ქონება გადადის თბილისის თვითმმართველობის საკუთრებაში.

თბილისის მერიის საქმიანობას ორგანიზაციულად უზრუნველყოფს მერიის ადმინისტრაცია, რომელსაც უძღვება მერის ერთ-ერთი მოადგილე – ადმინისტრაციის უფროსი. იგი თანამდებობაზე ნიშნავს ადმინისტრაციისა და მისი სტრუქტურული ერთეულების მოსამსახურეებს. ადმინისტრაციის და მისი სტრუქტურული ერთეულების უფლებამოსილება და საქმიანობის წესები განისაზღვრება წესაბამისი დებულებით, ხოლო ადმინისტრაციის უფროსი თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ – სამართლებრივ აქტს – განკარგულების სახით.

მერიის ადმინისტრაცია სტრუქტურირებულია შემდეგი ფუნქციური ერთეულების სახით: იურიდიული, საზოგადოებასთან ურთიერთობის, მედიასთან ურთიერთობის, საერთაშორისო ურთიერთობების, საკადრო რესურსების, საინფორმაციო – სამობილიზაციო, კონტროლის, საქმისწარმოების, კორესპონდენციის, აღრიცხვა-ანგარიშგების, მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის, კომპიუტერული უზრუნველყოფის, მოქალაქეთა მიღების სამსახურები; მინის მართვისა და განკარგვის კომისიის აპარატი, მერის აპარატი და ადმინისტრაციის უფროსის აპარატი.

ქალაქ თბილისის მთავრობის კომპეტენციას მიკუთვნებულ უფლებამოსილებათა განხორციელების მიზნით, შესაბამისი დარგის მართვისათვის, საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით იქმნება საქალაქო სამსახურები. მათი კომპეტენცია, სტრუქტურა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება სამსახურის ხელმძღვანელის მიერ დამტკიცებული დებულებით. მერიის დებულების მიხედვით თბილისში მოქმედებს შემდეგი საქალაქო სამსახურები: ადგილობრივი ქონების მართვის, განათლებისა და კულტურის, ეკონომიკური პოლიტიკის, ტრანსპორტის, ურბანული დაგეგმარების, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის, მუნიციპალური შესყიდვების, სპორტის, საერთო ზედამხედველობის, სამოქალაქო მონაწილეობისა და ინტეგრაციის ("თბილისის კორპუსი"), კეთილმოწყობის, საგანგებო სიტუაციების, დასუფთავების, საფინანსო და კანონიერების დაცვის გენერალური ინსპექცია. გათვალისწინებით იმისა, თუ მოცემული სამსახურები ფუნქციურად რომელ ბლოკს განეკუთვნებიან, ამაზეა დამოკიდებული მათი კომპეტენციური ორიენტაცია.

საქალაქო სამსახურები მათი ფუნქციებისა და კომპენტენციების შესაბამისად ერთიანდებიან ცალკე ბლოკების სახით. ეკონომიკურ ბლოკში შემავალი სამოქალაქო სამსახურების ძირითადი კომპეტენციებია: ბიუჯეტის პროექტისა და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მომზადება, ბიუჯეტის შესრულების ორგანიზაცია, ეკონომიკური პოლიტიკის დაგეგმვა და მისი განხორციელების უზრუნველყოფა; საინვესტიციო პოლიტიკის განსაზღვრა და განხორციელება; ადგილობრივი საკუთრების მართვის კოორდინაცია; საქალაქო ეკონომიკური ინფრასტრუქტურის განვითარებას მიზნობრივ პროგრამათა შემუშავება-განხორციელება; თბილისის საწარმოთა, დაწესებულებათა და ორგანიზაციათა მართვის უზრუნველყოფა, მიუხედავად მათი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმისა.

სოციალურ ბლოკში შემავალ საქალაქო სამსახურთა ძირითადი კომპენტენციებია: სოციალური ინფრასტრუქტურის ობიექტების, მათ შორის განათლების, ჯანდაცვის, კულტურის, სპორტის რეაბილიტაციისა და განვითარების პროგრამების მომზადება-განხორციელების ორგანიზება; დასაქმების საქალაქო პროგრამათა შემუშავება; სოციალური მონიტორინგის განხორციელება; სოციალურად დაუცველი მოქალაქეებისათვის სპეციალურ პროგრამათა შემუშავება-განხორციელების უზრუნველყოფა.

კომუნალურ და სამოქალაქო მეურნეობების ბლოკში შემავალი საქალაქო სამსახურების ძირითადი კომპენტენციებია: ადგილობრივი საზოგადოებრივი, მათ შორის კომუნალური მომსახურებების ორგანიზება; საქალაქო კომუნალური მეურნეობის რეაბილიტაციისა და განვითარების პროგრამათა შემუშავება-განხორციელების უზრუნველყოფა.

კონტროლისა და ზედამხედველობის ბლოკში შემავალი საქალაქო სამსახურების ძირითადი კომპეტენციებია: თბილისის ტერიტორიაზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის საზედამხედველო

ობიექტების საქმიანობაზე კონტროლი - კომპეტენციის ფარგლებში; მერიის სისტემის ორგანოებისა და მოსამსახურეთა საქმიანობის კანონიერებაზე ზედამხედველობა და კონტროლი.

ქალაქ თბილისის რაიონის გამგეობა არის თბილისის მერიის ტერიტორიული ორგანო, რომელიც თბილისის შესახებ კანონისა და თბილისის მერიის დებულებით განსაზღვრული კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს ადგილობრივი მნიშვნელობის ყველა საკითხის გადაწყვეტას და ადმინისტრაციული ერთეულის – რაიონის მართვას. გამგეობა თავის საქმიანობას წარმართავს საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე და იმ კომპეტენციის ფარგლებში, რომელსაც ადგენს დებულება თბილისის მერიის შესახებ.

გამგეობის კომპეტენციას მიეკუთვნება: მის გამგებლობაში გადაცემული თბილისის საკუთრების ობიექტების საქართველოს კანონით და მის საფუძველზე საკრებულოს დადგენილი წესით ფლობა და სარგებლობა; თბილისის მთავრობისათვის შესაბამისი წინადადებების მომზადება ქალაქის ობიექტების ფლობის და სარგებლობა-განკარგვის საკითხთან დაკავშირებით; ქვემდებარე ტერიტორიის კომპლექსური სოციალურ - ეკონომიკური განვითარების პროგრამებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტების შემუშავება; კეთილმოწყობა და გამწვანება; გზების შეკეთება და რეკონსტრუქცია-მშენებლობა; სოციალური მოსახურების ორგანიზება; ადგილობრივი საინფორმაციო სამსახურის ორგანიზება და ფუნქციონირება; საცხოვრებელი, სოციალურ-კულტურული და საყოფაცხოვრებო დანიშნულებების მშენებლობისათვის ხელშეწყობა. აღნიშნულთან ერთად, თბილისის მერიის დებულება განსაზღვრავს ძველი თბილისის რაიონის გამგეობის უფლებამოსილებებს. გამგეობებისათვის ცალკეა განსაზღვრული კომპეტენცია ეკონომიკურ, სოციალურ და სამეურნეო სფეროებში, რომლებიც შემდეგ ქვეთავში იქნება განხილული.

გამგეობების ააქმიანობის მრავალგანზომილებიანი ფრონტი მაღალ ორგანიზებულობას ითხოვს, რაც გამგეობების, მათი აპარატებისა და სამსახურების შეთანხმებულ თანამშრომლობაზეა დამოკიდებული. გამგეობის აპარატი ახორციელებს გამგეობისა და გამგეობის სამსახურების საინფორმაციო, ტექნიკურ, იურიდიულ და ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას. გამგეობის კომპეტენციას მიკუთვნებული ცალკეული უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით შექმნილი განგეობის სამსახური დარგობრივი მმართველო-

ბის სტრუქტურული ქვედანაყოფია, რომელიც მოქმედებს გამგებლის მიერ დამტკიცებული დებულებით განსაზღვრული კომპეტენციის ფარგლებში. იგი უძღვება სამეურნეო კომპლექსისა და მოსახლეობის მომსახურების სხვადასხვა დარგების საქმიანობას. გამგეობის სამსახურები ფინანსდებიან რაიონის ბიუჯეტიდან.

5-5. თბილისის თვითმმართველობის ეკონომიკური და ფინანსური საფუძვლები

ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის ეკონომიკურ საფუძვლებს ქმნის თბილისის ქონება. მისი წყარო, ერთი მხრივ, თვითმმართველობისათვის მართვის უფლებით გადაცემული სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონებაა, მეორე მხრივ, კანონით დადგენილი სხვა ქონება, რომელიც გათვალისწინებულია დედაქალაქის მოსახლეობის საჯარო ინტერესების დასაკმაყოფილებლად. თბილისის თვითმმართველობის ორგანოების ფინანსური სისტემა განისაზღვრება „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ" და „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონებით.

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სისტემაში თბილისი, როგორც თვითმმართველი ერთეული, ის გამონაკლისია, რომელსაც სტაბილური და გარანტირებული ფინანსური რესურსი გააჩნია. მაგრამ დედაქალაქის ასეთი ფინანსური რესურსი პირდაპირ კავშირშია არა მხოლოდ დედაქალაქის ეკონომიკურ პოტენციალთან. ამ თვალსაზრისით არსებითია, თუ როგორ არის თბილისის მერიის დებულებაში გაწერილი დედაქალაქის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამის და ბიუჯეტის პროექტების მომზადებისა და მათი შესრულების ანგარიშის კონტროლი.

„საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ" კანონი განსაზღვრავს ქალაქ თბილისის საკრებულოს ფორმირების საფუძვლებს. საკრებულო იქმნება ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის ორგანოებისათვის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ობიექტების გადაცემით, ამ ორგანოების მიერ ახალი ობიექტების შეძენით ან შექმნით, მათ მიერ საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში საქართველოს კანონმდებლოთ გათვალისწინებული გარიგებების დადების შემთხვევაში და იმ ხდომილებათა შედეგად, რო-

მელსაც საქართველოს კანონმდებლობა უკავშირებს საქალაქო-სამართლებრივი შედეგების წარმოშობას.

ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის საკუთრებაშია მიწა და სხვა ბუნებრივი რესურსები:

– ეს არის თბილისის ტერიტორიაზე არსებული არაასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, გარდა კერძო საკუთრებაში არსებული სახელმწიფო ქონებაზე დამაგრებული და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით არსებული იურიდიული პირების ქონებაზე დამაგრებული მიწებისა;

– ეს არის მიწები, რომლებიც ექვემდებარება დასახელებული კატეგორიის ქონებაზე საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით დამაგრებას – იქნება ეს სახელმწიფო ქონება თუ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით არსებული იურიდიული პირების ქონება;

– ეს არის თბილისის საკუთრებაში არსებულ ობიექტებზე დამაგრებული მიწა;

– ეს არის თბილისის ტერიტორიაზე არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, გარდა კერძო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწისა და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული იმ კატეგორიის მიწისა, რომელიც სახელმწიფო საკუთრებაშია;

– ეს არის თბილისის ტერიტორიაზე არსებული ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყე და ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის რესურსი.

კანონის თანახმად, ქალაქ თბილისის საკუთრებაში შეიძლება იყოს მისი ტერიტორიის ფარგლებს გარეთ მდებარე მიწის ნაკვეთები და სხვა ბუნებრივი რესურსები, რომლებიც საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, თბილისის საჭიროებისათვის ან მის მიერ დედაქალაქის ფუნქციების განხორციელებისათვის გადაცემულია ქალაქის სარგებლობაში.

ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის ქონების შექმნის წესი, წყაროები და კატეგორიები, აგრეთვე თბილისისათვის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების გადაცემის წესი განისაზღვრება „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" საქართველოს კანონით. კანონმდებლობის შესაბამისად ადგილობრივი საკუთრების ობიექტები შეიძლება მდებარეობდეს თბილისის ტერიტორიის გარეთაც, მათ შორის თბილისის ტერიტორიის გარეთ მდებარე მიწის ნაკვეთებზეც, მაგრამ ძირითადი ქონება მაინც ქალაქის ტერიტორიის ფარგლებშია. თბილისის თვითმმართველობას განეკუთვნება ქონება, რომელიც სახელმწიფოს მიერ გადაცემულია ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის საკუთრებაში, ან რომელიც მის მიერ შექმნილი ან შეძენილია საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის საკუთრებაში შეიძლება იყოს შენობა-ნაგებობები, სატრანსპორტო საწარმოები, ვაჭრობისა და საყოფაცხოვრებო მომსახურების ობიექტები; განათლების, კულტურის, სპორტისა და ჯანმრთელობის დაცვის დაწესებულებები, მრეწველობის, მშენებლობისა და სოფლის მეურნეობის საწარმოები; ქალაქ თბილისის ბიუჯეტის სახსრები და ფასიანი ქაღალდები; სამეცნიერო-ტექნიკური, ტექნოლოგიური და სხვა ინფორმაცია; სხვა უძრავ-მოძრავი ქონება, რომელიც აუცილებელია ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის ორგანიზების უფლებამოსილების და მის მიერ დედაქალაქის ფუნქციების განსახორციელებლად; საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა ობიექტები.

სხვათა შორის, 2007 წლის იანვარში, ადგილობრივი თვითმმართველობის მორიგი არჩევნებიდან სამიოდე თვის შემდეგ, თბილისს შემოუერთდა დედაქალაქის გარშემო არსებული სასოფლო დასახლების ტერიტორიები. მაგრამ ამას თვითმმართველობის მუნიციპალურ დონეზე რაიმე ცვლილებები არ გამოუწვევია. უბრალოდ, თბილისი რესურსულად „გამდიდრდა" არა მხოლოდ მიწებითა და ამ მიწებზე არსებული ქონებრივი ინფრასტრუქტურით, არამედ მმართველობითი სფეროს პრობლემებითაც.

თბილისის თვითმმართველობის ეკონომიკური საფუძვლების განმტკიცებაზეა მიმართული ორი საკანონმდებლო აქტივი. პირველ რიგში, ეს არის იმპერატიული მოთხოვნა იმის თაობაზე, რომ თვითმმართველობის ორგანოები ხელს უნდა უწყობდნენ მათდამი დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე არსებულ საწარმოებს, დაწესებულებებსა და ორგანიზაციებს საგარეო-ეკონომიკური ურთიერთობების დამყარებაში, საექსპორტო ბაზრისა და წარმოების განვითარებაში.

მეორე მნიშვნელოვანი აქტივი უკავშირდება თბილისის თვითმმართველობის ორგანოების საგანგებო კომპენტენციას თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებული ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის საკითხებს. საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, ასეთი კომპენტენცია ფუნქციური მიზანშეწონილობის გათვალისწინებით ორ სუბიექტზეა განაწილებული:

– საკრებულოს კომპეტენციას ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის საკითხში განეკუთვნება ისტორიულ-კულტურული ობიექტების გამოყენებისა და დაცვის წესების დადგენა; მთავრობის წარდგინებით: ადგილობრივი საკუთრების იმ ობიექტების განსაზღვრა, რომელთა გასხვისებაც არ შეიძლება; ადგილობრივი საკუთრების ობიექტებით სარგებლობის საფასურის – საიჯარო ქირის და მიწის ნორმატიული ფასის ოდენობის განსაზღვრა; დედაქალაქის ტერიტორიული ზონების ჩამონათვალისა და საზღვრების დამტკიცება.

– მერიის კომპეტენციას განეკუთვნება ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის საკითხებში ადგილობრივი საკუთრების ქონების პრივატიზება და მართვა, ამ ქონების დაცვა და მოვლა-პატრონობა; ადგილობრივი საკუთრების ქონების შექმნა, შეძენა და გასხვისება; ადგილობრივის საკუთრების ქონების სარგებლობაში გადაცემა; დედაქალაქის ტერიტორიების ზონებად დაყოფა; მიწათსარგებლობისა და გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის დარღვევისათვის დაწესებული ჯარიმების ამოღება; ქალაქ თბილისის მიწის კადასტრის შედგენა და წარმოება; სამენარმეო, არასამენარმეო და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შექმნა, რეორგანიზაცია და ლიკვიდაცია.

ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის ფინანსურ საფუძველს ქმნის ბიუჯეტი, რომელიც საკრებულოს მიერ დამტკიცებული თვითმმართველობის შემოსულობების, აგრეთვე მისი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი გადასახდელების და ნაშთის ცვლილებების ერთობლიობაა. თბილისის ბიუჯეტის დამოუკიდებლობას განაპირობებს საქართველოს კანონმდებლობა და თბილისის თვითმმართველობის ორგანოების უფლება, თბილისის შესახებ კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილებების ფარგლებში, დამოუკიდებლად განკარგონ ბიუჯეტის შემოსულობები. დამოუკიდებელი საფინანსო პოლიტიკის განსახორციელებლად, არსებითია ის დანაწესიც, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს უფლება არა აქვთ ადმინისტრირების წესით ჩაერიონ თბილისის საბიუჯეტო უფლებამოსილებებში.

საქართველოს კანონი თბილისის შესახებ ადგენს ბიუჯეტის შემოსულობების წყაროებს და ბიუჯეტის გადასახდელების სახეებს. ბიუჯეტის წყაროთა შორის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ტრანსფერების პაკეტს:

– გამოთანაბრებითი ტრანსფერი თბილისის ბიუჯეტს გადაეცემა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების სახით, ექსკლუზიური უფკლებამოსილების განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით;

– მიზნობრივი ტრანსფერი ქალაქ თბილისის თვითმმართველობისათვის დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების ფინასურ უზრუნველყოფას ითვალისწინებს;

– მიზნობივი ტრანსფერი გამოიყენება მხოლოდ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად;

– არსებობს კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ე.წ. სპეციალური ტრანსფერი, რომელიც ქალაქის ბიუჯეტისათვის ეკოლოგიური და სხვა სტიქიური მოვლენების შედეგების სალიკვიდაციოდ, აგრეთვე სხვა გადასახდელების დასაფინანსებლად გამოიყენება.

კანონი თბილისის შესახებ დეტალურად ახდენს თვითმმართველობის ორგანოების საკრედიტო უფლებების და ბიუჯეტის ასიგნებების გადანაწილების წესის და საბიუჯეტო პროცესის რეგულაციას. საბიუჯეტო პროცესი მოიცავს ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის ორგანოების მიერ თბილისის ბიუჯეტის პროექტის შედგენას, განხილვას, დამტკიცებასა და შესრულებას. საბიუჯეტო პროცესი რეგულირდება საქართველოს კანონმდებლობითა და ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის ორგანოების სამართლებრივი აქტებით. თბილისის მერი საკრებულოს წარუდგენს ბიუჯეტის პროექტს. საკრებულო განიხილავს და ამტკიცებს ბიუჯეტს, მაგრამ უფლება არა აქვს ბიუჯეტის პროექტში მერის თანხმობის გარეშე შეიტანოს ცვლილებები.

ქალაქ თბილისის ბიუჯეტის შესრულებისათვის პასუხისმგებელნი არიან მთავრობა და გამგეობები. ბიუჯეტის შესრულებისას მიღებული დამატებითი სახსრები, აგრეთვე მათი გასავალზე გადამეტება, რომელიც მიღებულია ეკონომიით ან დამატებითი შემოსულობებით, საქართველოს კანონმდებლობით დაადგენილი წესით რჩება ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის ორგანოების განკარგულებაში და გამოიყენება მათი შეხედულებისამებრ.

კანონი თბილისის შესახებ ადგენს და განსაზღვრავს საფინანსო კონტროლის სახეებს. აუდიტორული შემოწმება, როგორც საფინანსო კონტროლის ფორმა, თვითმმართველობის საფინანსო დოკუმენტაციის აუდიტორული შემოწმებაა, რომელსაც საკრებულოს ერთი მესამედის წერილობითი მოთხოვნით, არაუმეტეს წელიწადში ერთხელ ატარებს მოწვეული აუდიტორი. აუდიტორის ან-

გარიში და დასკვნა წარედგინება საკრებულოს თავმჯდომარეს, რომელიც მათ გააცნობს საკრებულოს, აუდიტორი გზავნის საქართველოს კონტროლის პალატაში, ხოლო დასკვნა საჯაროდ ქვეყნდება.

რაც შეეხება საფინანსო კონტროლის მეორე ნაირსახეობას - საფინანსო შემოწმებას, მას ახორციელებს საკრებულოს საფინანსო კომისია. შემოწმება ტარდება სახსრების გამოყენების შემდეგ, მათი მიღება-გამოყენების კანონიერების, მიზანშეწონილობისა და ეფექტიანობის დადგენის მიზნით. საფინანსო შემოწმების ორგანოა რამდენიმე კონკრეტული დავალებაც ეკისრება, მათ შორის ისიც, რომ თბილისის თვითმმართველობის ორგანოების ადმინისტარციული ხარჯები არ უნდა აღემატებოდეს თბილისის ბიუჯეტის ხარჯების 10 პროცენტს.

თბილისის თვითმმართველობის ეკონომიკური და აქედან გამომდინარე ფინანსური საფუძვლების განმტკიცება არა მხოლოდ თბილისის მთავარობის ამოცანაა. ამ საქმეში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება გამგეობების მობილიზებულობას. ამ მიზანს ემსახურება ის ფაქტი, რომ თბილისის მერიის დებულების ის ბლოკი, რომელიც გამგეობების კომპენტენციურ არეალს განსაზღვრავს, ორი ნაწილისგან შედგება. გამგეობების ზოგადი უფლებამოსილებებიდან საგანგებოდ არის გამოყოფილი მათი კომპენტენციები ეკონომიკურ, სოციალურ და სამეურნეო სფეროებში. აღნიშნული მიმართულებებით თბილისის ნებისმიერი რაიონია სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამის პროექტისა და მისი შესრულების უმნიშვნელოვანესი კომპონენტებია. ეკონომიკურ სფეროში მიზანდასახული შედეგები ადგილობრივი საფინანსო ბანკის შექმნაზე და რაიონის ბიუჯეტის ფორმირებასა და შესრულებაზეა დამოკიდებული.

სწორედ ამ მიზანს ემსახურება მერიის დებულებით ეკონომიკურ სფეროში განსაზღვრული კომპენტენციები. ამ პაკეტს განეკუთვნება ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება და მისი შესრულების მიზნით, საგადასახადო სამსახურებთან ერთად ადგილობრივი და საერთო-სახელმწიფო გადასახადების ამოღების კოორდინაცია; დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე ეკონომიკური რეფორმების განხორციელების კოორდინაცია; ამ სფეროში არსებული საკანონმდებლო და ნორმატიული აქტების აღსრულების კონტროლი და თბილისის მთავრობისათვის წარსადგენად შესაბამისი წინადადებების შემუშავება; მის გამგებლობაში არსებული ადგილობრივი საკუთრების ობიექტების ინვენტარიზაცია და დანიშნულებისამებრ მისი გამოყენების მიზნით ზედამხედველობა; ადგილობრივი ეკონომიკური ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამების შემუშავება და განხორციელების ორგანიზება, საინვესტიციო პოლიტიკის პრიორიტეტების განსაზღვრა; ეკონომიკური ინფრასტრუქტურის განვითარებისა და ადგილობრივი ინტერესების გათვალისწინებით სამეწარმეო საქმიანობის ხელშეწყობის პოლიტიკის განსაზღვრა; ადგილობრივი ეკონომიკური ინფრასტრუქტურის განვითარებასა და მოსახლეობის საზოგადოებრივი მომსახურებით უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული კომერციული პროგრამების მომზადების კოორდინაცია, მათი განხორციელებისათვის შესაბამისი პირობების შექმნა და ამ მიზნით რაიონის ტერიტორიაზე არსებულ საწარმოებთან და მეწარმეებთან თანამშრომლობის ორგანიზება.

სოციალურ სფეროში გამგეობებია კომპენტენციას განეკუთვნება მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობის მონიტორინგი და ამ მიზნით შესაბამისი ინფორმაციის მოპოვება-ანალიზი; ადგილობრივი სოციალური პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების შემუშავება-რეალიზება; თბილისის მთავრობის მიერ დადგენილი წესით სახელმწიფო და ქალაქ თბილისის შესაბამის სამსახურებთან თუ საერთაშორისო ჰუმანიტარულ ორგანიზაციებთან ერთად ჰუმანიტარული დახმარების ეფექტიან პროგრამათა შემუშავება-რეალიზაცია; ადგილობრივი სოციალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია – განვითარების პროგრამების შემუშავება და მათი განხორციელება; ადგილობრივი შრომის ბაზრის ანალიზი, მოსახლეობისათვის შესაბამისი ინფორმაციის მიწოდება და მათ საფუძველზე დასაქმების პროგრამათა შემუშავება – განხორციელება; სოციალური სფეროს სხვადასხვა სოციალური ფენის ინტერესთა ანალიზი, საზოგადოებრივ ინიციატივათა შესწავლა და მათი რეალიზაციის ხელშეწყობა; სოციალური ფონდების ჩამოყალიბებისათვის ხელსაყრელი პირობების შექმნა; ჯანმრთელობის დაცვის მუნიციპალური პროგრამების განხორციელება.

სამეურნეო სფეროში გამგეობების კომპენტენციას განეკუთვნება ადგილობრივად საზოგადოებრივ მომსახურებათა ორგანიზება; ადგილობრივი მეურნეობის ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბება-განვითარების პროგრამების მომზადება და მათი განხორციელების ორგანიზაცია.

თავი მეექვსე
ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების კომუნიკაციური სისტემა

6-1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის გარანტიები

ნებისმიერი სახელმწიფოს დემოკრატიული სამართლებრივი რეჟიმის სიმყარე, მნიშვნელოვანწილად, საჯარო ხელისუფლების საფუძველში მოქმედი ადგილობრივი თვითმმართველობის დინამიკური სისტემის სიმტკიცეზეა დამოკიდებული. მთავარი ამოცანა ის არის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები სისტემურად ორგანიზებული სახით იყოს ჩანერგილი სახელისუფლებო კონსტრუქციაში და დაცული შესაბამისი გარანტიებით. სახელმწიფოს დემოკრატიულობის სტანდარტი ცენტრალური ხელისუფლებისა და თვითმმართველობის ორგანოებს შორის, ერთობლივი ინტერესების ფარგლებში აქტიური პირდაპირი და უკუკავშირის ფორმებით ურთიერთთანამშრომლობის შედეგად იხვეწება.

მუნიციპალური სამართლის თეორიული კონცეფცია განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს იმ საგარანტიო ფაქტორებს, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ მმართველი ერთეულების შესაძლებლობანი – დაიცვან მათთვის კუთვნილი კანონდებული უფლებები. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქმედითობის გარანტიების სისტემა შეიცავს პირობებისა და საშუალებების კრიტიკულ მასას, რომელიც ორიენტირებულია მათ რეალიზაციასა და სამართლებრივ დაცულობაზე.

მუნიციპალური სამართლის თეორიული კონცეფციის თვალთახედვით, პირველ რიგში, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების სამი უმთავრესი საგარანტიო დოქტრინალური პირობისა და საშუალების კომპლექსი უნდა გამოვყოთ: ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების გარანტიების ნორმატიული განმტკიცება; ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებათა რეალიზაციის უზრუნველმყოფელი გარანტიები; საგარანტიო უფლებების სამართლებრივი დაცვის ქმედითი სისტემის არსებობა. ასე რომ, თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებების რეალიზაცია უზრუნველყოფილი უნდა იყოს არა მხოლოდ გარანტიების ერთობლიობით, არამედ მათი სისტემური ერთიანობითა და სამართლებრივი დაცულობით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის სახელმწიფო გარანტიები სამართლებრივად მრავალგანზომილებიანი სისტემაა. პირველ რიგში, გარანტირების ქმედითობა იმაზეა დამოკიდებული თუ როგორ არის ადგილობრივი თვითმმართველობა ჩანერილი სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში და როგორ რეგულირდება მათი ურთიერთმიმართება სახელმწიფოებრივ ვერტიკალში. არანაკლებ მნიშვნელოვანია, თუ როგორ პულსირებს დემოკრატიული სახელმწიფოს ყოველდღიურ ცხოვრებაში ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო გარანტიების სისხლძარღვოვანი სისტემა. ამ შემთხვევაში იგულისხმება სახელმწიფო პოლიტიკის ისეთი ორგანიზაცია, რომელიც განმტკიცებული იქნება სახელმწიფოებრივ ღონისძიებათა ერთიანი სისტემით. ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემური ორგანიზაციის ფორმირება და მისი დამოუკიდებლობის მასაზრდოებელი პირობები იქმნება სპეციალური და ზოგადი გარანტიების ქვეშ.[1]

სპეციალური, ანუ იურიდიული გარანტიები მოიცავს დამოუკიდებლობის საკანონმდებლო-ნორმატიულ, საინფორმაციო-საკონსულტაციო, საფინანსო-ეკონომიკურ, საკადრო და იძულების მექანიზმით დაცვის გარანტიებს. ზოგადი გარანტიები კი მოიცავს პოლიტიკურ, სულიერ, ეკონომიკურ, ტერიტორიული კოლექტივის ნების და მომსახურების სტანდარტული ხარისხის გარანტიებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული კოლექტივის ნებით წარმართვა იმაზეა დამოკიდებული, რამდენად აქტიურად არის ჩართული თვითმმართველობის პროცესში სპეციალური და ზოგადი გარანტიების საზოგადოებრივი ზედამხედველობის ფორმები. განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ადგილობრივ თვითმმართველობაში საზოგადოებრივი მონაწილეობის გააქტიურება, მაგრამ არა მხოლოდ წარმომადგენლობითი დემოკრატიის, არამედ სახალხო დემოკრატიის აქტუალიზაციით: იქნება ეს ხალხის მონაწილეობა კონტროლის განხორციელების თუ საზოგადოებრივი აზრის შესწავლისა და ფორმირების აქციებში – საჯარო მოსმენებში და საზოგადოებრივ გამოკითხვებში. განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს თვითმმართველ ერთეულებში მოქმედი საზოგადოებრივ მრჩეველთა და სამოქალაქო ინიციატივების ჯგუფების საქმიანობა.[2]

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორ-

[1] სრულად იხ.: ო. მელქაძე, ზ. ეზუგბაია, მითითებული წყარო, გვ. 112-117.
[2] სრულად იხ.: იქვე, გვ. 117-120.

ციელების გარანტიების სამი პრინციპის დეკლარირებას ახდენს:

– ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა უფლებების განხორციელების უზრუნველსაყოფად სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ვალდებულნი არიან შექმნან კანონით დადგენილი, აუცილებელი საფინანსო ეკონომიკური, ორგანიზაციული და სამართლებრივი პირობები;

– ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები სავალდებულოა შესასრულებლად თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის და ყველა ფიზიკური და იურიდიული პირისათვის, მიუხედავად ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმისა;

– ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა და თანამდებობის პირთა მიმართვები სავალდებულოა განსახილველად სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისა და თანამდებობის პირთათვის, აგრეთვე იმ იურიდიული პირების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციებისათვის, რომელთაც ეს მიმართვები ეგზავნება.

მოცემული პრინციპების რეალური მოქმედება ქმნის ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების გარანტიებს. მაგრამ ამისათვის საკმარისი არ არის სახელმწიფოსა და თვითმმართველობის ორგანოების ურთიერთმიმართების მხოლოდ სამართლებრივი რეგულირება. უფრო სწორედ, ეს აუცილებელია და საკმარისიც რომ იყოს, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოები უნდა ფლობდნენ ობიექტურ ინფორმაციას ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მიმდინარე გარდაქმნების თაობაზე. ამ მხრივ, საქართველოს კონსტიტუციურ სამართალში უკანასკნელ ხანებამდე სერიოზული პრობლემები არსებობდა. 2005 წლის ბოლოს მიღებულმა საქართველოს ორგანულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", ზოგადი პრინციპების დონეზე დაადგინა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა და თანამდებობის პირთა საქმიანობის კონტროლის ფორმები და პასუხისმგებლობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა და თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობა დგება სამი პრინციპული მოთხოვნის მიმართ, ყველა შემთხვევაში შესაბამის საფუძველთან მიმართებაში:

– ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობა სახელმწიფოს წინაშე დგება მათ მიერ საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონების დარღვევისათვის;

– ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და თანამდებობის პირები ვალდებულნი არიან კანონით და საკუთარი დებულებით დადგენილი წესით წარუდგინონ მოსახლეობას ანგარიში გაწეული საქმიანობის შესახებ;

– ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების პასუხისმგებლობა ფიზიკური და იურიდიული პირების წინაშე დგება საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიურობა და თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა დამოუკიდებლობა მათი უფლებამოსილებების განხორციელებისადმი პასუხისმგებლობის პირდაპირპროპორციულია. საკითხი იმის თაობაზე, თუ როგორი პასუხისმგებლობით ეკიდებიან ადგილობრივი თვითმმართველობითი ორგანოები ზემოაღნიშნულ სამ პრინციპულ მოთხოვნას, ერთი მხრივ, ანგარიშვალდებულებითი აქტების, მეორე მხრივ, საკონტროლო აქციების შედეგად გავრცელებული ინფორმაციის საფუძველზე ფასდება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიურობა, თვითმმართველი ორგანოებისა და შესაბამისი თანამდებობის პირთა დამოუკიდებლობა არ ნიშნავს მათ უკონტროლო საქმიანობას. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფუნქციონირება ოფიციალურ-ფორმალურ და არაოფიციალურ-არაფორმალურ კონტროლს ექვემდებარება. არაოფიციალური – არაფორმალური კონტროლი თვითმმართველი ერთეულის მოქალაქეებთან კავშირის ფორმებითა და საშუალებებით მოქმედებს, როცა ისინი არ არიან ჩართულნი ოფიციალური მაკონტროლებელი სტრუქტურების საქმიანობაში, მაგრამ ადგილობრივი თვითმმართველობის მომხარებლის პოზიციიდან აფასებენ არსებულ ვითარებას.

ოფიციალური – ფორმალური კონტროლი ადგილობრივი თვითმმართველობის თვითკონტროლსაც და ზემდგომის მიერ სახელმწიფო ზედამხედველობასაც შეიცავს. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონი თვითმმართველი ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა საქმიანობის კონტროლის ისეთ ფორმებს ალიარებს, როგორებიცაა სახელმწიფო ზედამხედველობა, შიდა კონტროლი და საფინანსო კონტროლი. ეს უკანასკნელი შემდეგ თავში იქნება განხილული.

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", ადგენს, რომ ადგილობრივი თვითმმარ-

თველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების ზომები და წესები განისაზღვრება „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" საქართველოს კანონით. მაგრამ ვიდრე ზედამხედველობის შესახებ კანონს განვიხილავთ, შეიძლება ითქვას, რომ თავად ორგანული კახოხი ერთობ მარტივ წარმოდგენას იძლევა შიდა კონტროლის მასშტაბებზე და ორგანიზაციულ თავისებურებებზე. ორგანული კანონის წარმოდგენით, იგი მოიცავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, თანამდებობის პირებისა და თანამშრომლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა დებულებების, შინაგანაწესების, ინსტრუქციების და სამუშაო პროცესის მარეგულირებელი სხვა ნორმატიული აქტების დაცვის კონტროლს (მუხლი 58). რეალურად კი თვითმმართველი ერთეულია შიგნით მოქმედი შიდა კონტროლის საშუალებები მთელი სისტემია განსახიერებაა. სწორედ მათზეა დამოკიდებული თვითმმართველი ერთეულის ორგანული სისტემური შეკრულობა და ჭეშმარიტი თვითმმართველობის ფუნქციონირება.

შიდა კონტროლს ადგილობრივი თვითმმართველობის შიდასისტემური ორგანიზაციის ადექვატური სახე აქვს მიღებული. მისი პირველადი დონე სტრუქტურული ერთეულისა და ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელების მიერ ხორციელდება, გამგეობისა და მერიის შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის შიდა კონტროლი, ორგანული კანონის აღნიშნული დანაწესით ხორციელდება. სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების თანამდებობის პირებისა იგი თანამშრომლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმატიული აქტების აღსრულებაზეა მიმართული.

ზემოაღნიშნული, ადგილობრივი თვითმმართველობის შიდასისტემური კონტროლის ქვედა დონეა. შიდა კონტროლზე სრულ წარმოდგენას კი თვითმმართველი ერთეულის შიდასისტემური კონტროლის ორგანიზაციის იერარქიული სქემა იძლევა. ერთი მხრივ, ეს არის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს კონტროლი აღმასრულებელ ინსტიტუტებზე. ამას, ემატება გამგებლისა თუ მერის უფლებამოვალეობები აკონტროლოს მისი ქვემდებარე სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობა და სამსახურებრივი ზედამხედველობა განახორციელოს ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობაზე. ადგილობრივი თვითმმართველი ერ-

თეულის შიდა კონტროლის სისტემას ერთგვარად კრავს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს საზედამხედველო უფლებამოსილებებიც.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შიდასისტემური კონტროლისა და ზედამხედველობის წარმოდგენილი ფორმატი ერთობ მარტივად არის მოაზრებული მოქმედ კანონმდებლობაში, რაც არ შეიძლება შესაბამისად არ ასახულიყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", საკრებულოს განსაკუთრებული უფლებამოსილებების 28 პუნქტიან ჩამონათვალში, რომელიც მისი ორგანიზაციული საქმიანობის ფორმებისა და მეთოდებს განსაზღვრავს, ერთობ აკნინებს საკრებულოთა საკონტროლო და საზედამხედველო ფუნქციებს. თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობაზე წარმომადგენლობითი დემოკრატიის გავლენის მთელი შესაძლებლობები მხოლოდ ერთი ნორმით არის შემოსაზღვრული, რომელიც ადგენს ე.წ. საკონტროლო ფუნქციების ისეთ ფორმებს, როგორებიცაა, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა საქმიანობის კონტროლი, გაწეული საქმიანობის შესახებ მათი ანგარიშების მოსმენა და შეფასება (მუხლი 22-1 „ე").

მოცემულ ნორმაში აღმასრულებელი ორგანოებისა და თანამდებობის პირების „საქმიანობის კონტროლი", რატომღაც მათი ანგარიშების მოსმენა-შეფასების დონეზეა „დაზუსტებული". ევროპულ ქარტიაში აღიარებული ზედამხედველობის ფორმატის სანაცვლოდ ორგანულ კანონში ყურადღება კონტროლზეა გამახვილებული, ერთმანეთში აჭრილი ნორმების პაკეტით (მუხლები 55, 56, 57). როგორც ჩანს, კანონმდებელს ვერ გაურკვევია სამართლებრივ-პროცედურული განსხვავება ზედამხედველობასა და კონტროლს შორის. ეს თეორიული ხარვეზი საქართველოს თვითმმართველი ორგანოების პრაქტიკულ შედეგებში აისახა. სხვა საკრებულოებზე რომ არა ვთქვათ, თბილისის საკრებულოს უსახურობა სწორედ მისი კომპეტენტური არსენალის გამოვლინებაა.

როდესაც ზოგადად ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ურთიერთმიმართების საკითხებზე ვმსჯელობთ, განმსაზღვრელი ფაქტორია ადგილობრივი თვითმმართველობის ოფიციალური სტატუსის არსობრივი მიმართება სახელისუფლებო სისტემასთან. უთუოდ აღსანიშნავია ის საკანონმდებლო ხარვეზი, რომელიც შეიძლება ადგილობრივი თვით-

მმართველობის დუალისტური ბუნებიდან გამომდინარეობდეს. ქართული მუნიციპალიზმი სწორედ ასეთი ხარვეზით ხასიათდება. მიზეზი ის არის, რომ ევროპული ქარტიის რეკომენდაციები შესაბამისად არ იქნა იმპლიმენტირებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანულ კანონში. ადგილობრივი თვითმმართველობა მოქალაქეების მიერ უშუალოდ მართვადი ინსტიტუტიც არის და ერთდროულად სახელმწიფოს ირიბი მმართველობის ნაწილიც.[1] მაგრამ ქართულ რეალობაში „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" საქართველოს კანონის მიღების შემდეგ, მათ შორის ბალანსი მნიშვნელოვნად დაირღვა თვითმმართველობის საზიანოდ.

1997 წელს მიღებულ საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ", ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსი წარმოადგენდა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს (მუხლი 1-2). ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული თავისი არსით საჯარო სამართლის სუბიექტია. მაგრამ მას გააჩნია საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ტერიტორიული კორპორაციის ყველა ნიშანი. ამავდროულად იგი საჯარო ხელისუფლების ნაწილი და სამართლისუნარიანი დაშოუკიდებელი ორგანიზაციაა, რომელიც კანონით განსაზღვრულ ტერიტორიაზე მოქალაქეების უშუალო მონაწილეობით აწესრიგებს ადგილობრივ საჯარო საკითხებს, საჯარო ხელისუფლების ინსტრუმენტით და სახელმწიფო ზედამხედველობის ქვეშ.[2] ამ დროს მოქმედი ორგანული კანონი ადგილობრივ თვითმმართველობას დამოუკიდებელ იურიდიულ პირად მოიხსენიებს (მუხლი 10-1).

სახელმწიფოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ქმედუნარიანობა ორი ამოცანის გადაწყვეტას საჭიროებს. ერთი მხრივ ეს არის – საჯარო ხელისუფლების რეფორმაცია – მისი დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის გზით. მეორე მხრივ, ეს არის – საბელისუფლებო უფლებამოსილებების განხორციელების დაახლოება ინდივიდთან და ადგილობრივი ინიციატივის ორგანული შერწყმა საჯარო ინტერესებთან. სახელმწიფოში დემოკრატიულობის გარანტად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის ისეთი სქემა მიიჩნევა, რომელიც ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხთა მართვის პროცესში, მართვის ქვედა რგოლში წარმომადგენლობითი დემოკრატიის აქტიურ პოზიციას უზრუნველყოფს.

[1] კ. კანდელაკი, ნ. ხანთაძე, მითითებული წყარო, გვ. 80.
[2] იქვე.

ამ მხრივ აღსანიშნავია საქართველოს პარლამენტის ურთიერთობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან, რომელიც პარლამენტის რეგლამენტით რეგულირდება (მუხლი 200-1 და 2). საარჩევნო ოლქის ან ტერიტორიული ერთეულის მიხედვით შექმნილი პარლამენტის წევრთა ჯგუფი, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში კოორდინაციას უწევს პარლამენტისა და შესაბამის ტერიტორიაზე განთავსებული თვითმმართველობითი ორგანოების ურთიერთობას. მოცემული ჯგუფის წევრებს უფლება აქვთ გაეცნონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობას, მოითხოვონ შესაბამისი ინფორმაცია საფინანსო-საბიუჯეტო, სამეურნეო, სოციალური, კულტურულ-საგანმანათლებლო და კანონიერების უზრუნველყოფის, საზოგადოებრივი წესრიგისა და საქართველოს მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის სფეროში განხორციელებული საქმიანობის შესახებ. თავის მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ვალდებულნი არიან მოთხოვნიდან ერთი თვის განმავლობაში პარლამენტის წევრთა ჯგუფს წარუდგინონ ინფორმაცია თავიანთი საქმიანობის შესახებ. წარმოდგენილი ინფორმაციის საფუძველზე დგება მოხსენება, არსებული მდგომარეობის შესახებ და შესაბამისი წინადადებებით, რომელიც შეიძლება საქართველოს პარლამენტის განხილვის საგანი გახდეს.

საქართველოში საბელმწიფო ხელისუფლებისა და მუნიციპალური ინსტიტუტების ურთიერთმიმართების საკმაოდ ხისტი სისტემა, მუნიციპალიზმის განვითარების მთელ რიგ შემზღუდავ თავისებურებებს განაპირობებს. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების საკონსულტაციო ურთიერთობებსაც ითვალისწინებს. ერთ ასეთ ნორმატიულ რეგულაციას საქართველოს მთავრობა საკუთარი ინიციატივით ახორციელებს, როცა თვითმმართველი ერთეულის საკრებულოსთან ან მოსახლეობასთან კონსულტაციის, ან თვითმმართველი ერთეულის საკრებულოს წარდგინების საფუძველზე საქართველოს პარლამენტს მიმართავს წარდგინებით თვითმმართველი ერთეულის შექმნის ან გაუქმების შესახებ (მუხლი 11-3). როგორც ჩანს, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისათვის ამ უმნიშვნელოვანესი საკითხის გადაწყვეტაში უმთავრესია თვითმმართველობის

ზედნაშენი და ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების და არა თავად მოსახლეობის როლი და ინიციატივაა. ჩვენი აზრით, აღნიშნული საკითხები მოსახლეობის გადასაწყვეტი უნდა იყოს. მით უმეტეს, რომ საკრებულოსა და მოსახლეობას შორის არ არის გამორიცხული უთანხმოებაც და იგი სწორედ მოსახლეობის ნების გათვალისწინებით უნდა დარეგულირდეს.

ამ მხრივ კიდევ უფრო სათუთ მიდგომას საჭიროებს საკითხი თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლასთან დაკავშირებით (მუხლი 12), რომელიც შეიძლება რამდენიმე თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის ინტერესს უკავშირდებოდეს. ამიტომ, არსებითია ქარტიის რეკომენდაცია აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით რეფერენდუმის ჩატარების თაობაზე. არის საჭიროება, რომ კონსტიტუციაში გარკვეული დამატებების სახით განმტკიცდეს თვითმმართველობის ინსტიტუტი და ადგილობრივი მნიშვნელობის რეფერენდუმის ჩატარების საკითხიც გადაწყდეს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, კონსულტაციების ფორმა მეთოდოლოგიურად შეიძლება საკრებულოებთან მოლაპარაკებების დონეზე დაიტვირთოს და ხალხის ნება გაუთვალისწინებელი დარჩეს, როგორც ეს არაერთგზის მომხდარა.

ხელისუფლების ვერტიკალურ დანაწილებაში, მუნიციპალურ კანონმდებლობაში განხორციელებული უკანასკნელი სიახლეების გათვალისწინებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაზე, აღმასრულებელი ხელისუფლების პრიმატი იკვეთება. საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში ორიგინალური საპრეზიდენტო-სამთავრობო წარმომადგენლობის სტატუსით და თვითმმართველობის სისტემაზე ზედამხედველობის უფლებამოსილებით შემოსული სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორის ინსტიტუტი თვითმმართველობაზე ცენტრალური ხელისუფლების კონცენტრაციის უმაღლესი სტანდარტია, ვინაიდან იგი, თვითმმართველი ერთეულის მიმართ საპრეზიდენტო-სამთავრობო კომპეტენციის კრიტიკულ მასას შეიცავს თავის თავში. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორის ინსტიტუტის ჭეშმარიტ პორტრეტს ქვემოთ ნარმოვადგენთ. უმთავრესი ნეგატივი ამ ნოვაციისა ის არის, რომ ცენტრალური ხელისუფლების კონცენტრაციის ულტრა ფორმატი ახალი პოლიტიკური ტრადიციის სახით შემოვიდა და დამკვიდრდა მმართველი პოლიტიკური ბიუროკრატიის ხელში.

6-2. ადგილობრივი თვითმმართველობა და სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემა

ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფო მმართველობის ის სფეროა, რომელიც პირდაპირ კავშირშია მოსახლეობასთან და მათ უშუალო ინტერესებთან. ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობა თავისებური რეჟიმით ხასიათდება. თვითმმართველი ერთეულები დამოუკიდებელნი არიან მათი კომპეტენციის საგნად განსაზღვრული საკითხების გადაწყვეტისას, მაგრამ ეს არ არის აბსოლუტური დამოუკიდებლობა. ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი ორგანიზებულობა მოქალაქეთა აქტივობის გარდა, სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემაზეა დამოკიდებული. მაგრამ მოცემული ფორმულის ქმედითობის პრობლემურობა იმაში მდგომარეობს, რომ ზედამხედველობა არ უნდა გადაიზარდოს ცენტრიდანული მმართველობის რეჟიმში.

საქართველოს ორგანულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების ზომებისა და წესის განსაზღვრება „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" საქართველოს კანონს დააკისრა. მოცემული კანონი აყალიბებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების მიზნებსა და წესებს, განსაზღვრავს ზედამხედველობის განხორციელებაზე უფლებამოსილ ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს, მათ უფლება-მოვალეობებს ზედამხედველობის სფეროში. ამასთან, რაც არსებითია, ადგენს ზედამხედველობის განხორციელების პროცესში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სამართლებრივ გარანტიებს.

კანონი საკმაოდ ზოგად ფარგლებში იძლევა სახელმწიფო ზედამხედველობის ცნების განმარტებას. კანონის თანახმად, ეს არის ამავე კანონით განსაზღვრული სახელმწიფო ორგანოების მიერ განხორციელებული საქმიანობა. ასე რომ, სახელმწიფო ზედამხედველობის ცნებაზე სრულ წარმოდგენას იძლევა კანონით დადგენილი ფორმებისა და მეთოდების მრავალფეროვნება. მათი საერთო მიზანია უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა საქმიანობის კანონიერება და მიზანშეწონილობა. კანონი აქვე ადგენს ზედამხედველობის ორ

პრინციპულ ნაირსახეობას. ეს არის სამართლებრივი ზედამხედველობა და დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების ზედამხედველობა.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" კანონის თანახმად, სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციის, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიისა და საქართველოს ორგანული კანონის, მოცემული კანონისა და საქართველოს სხვა კანონების შესაბამისად.

აღნიშნული საკანონმდებლო აქტების გავლენა, ზოგადად ადგილობრივი თვითმმართველობის და კონკრეტულად ზედამხედველობის სფეროზე აბსოლუტურად განსხვავებულია. მოქმედი კონსტიტუციის „ინტერესი" აღნიშნული საკითხებისადმი, 2008 წლის 11 მარტს მიღებული კონსტიტუციური დამატებების გათვალისწინებით, მეორე თავშია განხილული. საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" სახელმწიფო მმართველობის ამ უმნიშვნელოვანესი სფეროს ყველა ნახნაგი მაქსიმალურად არის გამოკვეთილი და დარეგულირებული. ამ დროს, ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო ზედამხედველობა ბლანკეტური ნორმით არის შემოსაზღვრული. ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების ზომებისა და წესების განსაზღვრას „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" საქართველოს კანონს აკისრებს (მუხლი 56).

ზემოაღნიშნული აქტების პაკეტიდან, „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" საქართველოს კანონისთვის საპროექტო დატვირთვა თავის თავზე აიღო ევროპული ქარტიის მერვე მუხლმა – „ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა საქმიანობაზე". ქარტიის შესაბამისი რეკომენდაციების თანახმად:

1. ნებისმიერი ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე შეიძლება განხორციელდეს კონსტიტუციით ან კანონით განსაზღვრული პროცედურების შესაბამისად და მათ მიერ განსაზღვრულ შემთხვევებში;

2. ნებისმიერი ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობაზე, როგორც წესი, მიზნად უნდა ისახავდეს კანონსა და კონსტიტუციურ პრინციპებთან შესაბამისობის მიღწევას. ამასთან, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა შეიძლება განხორციელდეს მაღალი დონის ხელისუფლების ორგანოების მიერ იმ ამოცანების შესრულებასთან დაკავშირებით, რომლებიც მათ დელეგირებული აქვთ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის;

3. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობა განხორციელდება ისეთი გზით, რომ მაკონტროლებელი ხელისუფლების ორგანოს ჩარევა პროპორციაში იყოს იმ ინტერესების მნიშვნელობასთან, რომელთა დაცვაც არის გაწზრახული.

ევროპული ქარტიის იდეების გავლენა საქართველოს კანონზე „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" იმდაგვარად აისახა, როგორადაც ქართველი კანონმდებლების მიერ იქნა ინტერპრეტირებული ევროპული ქარტიის ზემოხსენებული მუხლი. მთავარი ის არის, რომ ქარტიის მიერ განსაზღვრული ადმინისტრაციული ზედამხედველობა სახელმწიფო ზედამხედველობის კატეგორიაში იქნა აყვანილი და ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო ზედამხედველობის ოთხი უმთავრესი პრინციპი გამოიკვეთა:[1]

პირველი – ეს არის ზედამხედველობის კანონით შეზღუდვის პრინციპი;

– რაც იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფო ზედამხედველობა შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ კონსტიტუციით ან კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და კანონით დადგენილი პროცედურებით. ქარტიის ამ პრინციპის შესაბამისად საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების წესი განისაზღვრება „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" საქართველოს კანონით. ამრიგად, სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელება იზღუ-

[1] დ. ნარმანია, დ. ჭიჭინაძე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა და თანამდებობის პირთა საქმიანობის კონტროლი // „ყველაფერი კანონმდებლობისა და პროცედურების შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის", ელექტრონული სახელმძღვანელო, „ფონდი ღია საზოგადოება – საქართველო", საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, გვ. 3-4.

დება კანონით, რომელიც მკაცრად განსაზღვრავს ზედამხედველობის განხორციელების შესაძლებლობებს, იმ ადმინისტრაციულ ზომებს, რომლებიც ზედამხედველობის პროცესში შეიძლება იქნეს გამოყენებული და მთელი საქმიანობის შესაბამის ადმინისტრაციულ პროცედურებს.

მეორე – ეს არის სამართლებრივი და მიზანშეწონილობის მოტივით ზედამხედველობის პრინციპი;

– რაც იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფო ზედამხედველობის უმთავრეს მიზანს უნდა წარმოადგენდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის კანონიერების, ე.ი. ადგილობრივი ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ მიღებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების კონსტიტუციურობისა და კანონებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა. ამავდროულად, თვითმმართველი ერთეულებისათვის დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში დაიშვება მიზანშეწონილობის მოტივით ზედამხედველობაც. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების ის აქტები, რომლებიც მიღებულია დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში, გარდა კანონიერებისა, კონტროლდება მათი მიზანშეწონილობის თვალსაზრისითაც. მოცემული პრინციპის ძირითადი საზრუნავია, თუ რამდენად შეესაბამება აქტი დელეგირების შედეგად თვითმმართველი ერთეულისათვის დაკისრებული ამოცანის გადაწყვეტას.

მესამე – ეს არის უმცირესი ჩარევის პრინციპი;

– რაც იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფო ზედამხედველობისას გამოყენებული ადმინისტრაციული ზომები არ შეიძლება იყოს გაუმართლებლად რეპრესიული – ისინი უნდა შეესაბამებოდნენ იმ ინტერესების მნიშვნელობას, რომელთა დაცვაც განზრახულია.

მეოთხე – ეს არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა მიერ გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში ჩაურევლობის პრინციპი;

– მოცემული პრინციპი უშუალოდ არ არის წარმოდგენილი ქარტიის მე-8 მუხლის ტექსტში, მაგრამ თავისთავად გამომდინარეობს ქარტიის დებულებებიდან. ამიტომ ამ პრინციპზე განსაკუთრებით გამახვილებულია ყურადღება თვითმმართველობის ქარტიის თაობაზე ევროსაბჭოს რეკომენდაციებში. ამ პრინციპის თანახმად დაუშვებელია სახელმწიფო ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ საკითხის გადაწყვეტამდე და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, ე.წ. აპრიორი ფორმით ზედამხედველობა.

როგორც საკუთარი, ასევე დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში შემავალ საკითხთა გადაწყვეტა უნდა მოხდეს თვითმმართველობის ორგანოების მიერ დამოუკიდებლად და მათი პასუხისმგებლობით. სახელმწიფო ზედამხედველობა, ე.ი. სახელმწიფო ორგანოების მიერ ადმინისტრაციული ზომების გამოყენება, დასაშვებია მხოლოდ პოსტერიორი ფორმით – უკვე მიღებული გადაწყვეტილებების მიმართ. ცხადია, ეს პრინციპი არ კრძალავს ადგილობრივ საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღებამდე სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების თანამშრომლობას და არ გამორიცხავს მისაღები გადაწყვეტილების თაობაზე წინასწარი კონსულტაციების გამართვის შესაძლებლობას.

ჩვენი აზრით, ევროპული ქარტიის ძირითადი აქცენტის გათვალისწინებით, რომ „მაკონტროლებელი ხელისუფლების ორგანოს ჩარევა პროპორციაში იყოს იმ ინტერესების მნიშვნელობასთან, რომელთა დაცვა არის განზრახული", აუცილებლად უნდა ვაღიაროთ მეხუთე პრინციპი. პრინციპთა მოცემულ პაკეტთან მიმართებაში სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, მისი კომპეტენციური ძალმოსილებით, ადგილობრივი თვითმმართველობისადმი ცალსახად დისპროპორციული ინსტიტუტია. ამიტომ, ზედამხედველობის განხორციელებისას გარკვეულ საპირწონედ უნდა ამოქმედდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებათა დაცვის პრინციპი. იგულისხმება არა მისი დეკლარირება, არამედ მოქმედ კანონმდებლობაში ამ პრინციპის ნორმატიული განმტკიცება. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ზედამხედველობა უნდა ხორციელდებოდეს თვითმმართველი ერთეულის ინტერესების გათვალისწინებით და კანონით დადგენილი პროცედურების შესაბამისად. ამ დროს, ზედამხედველობის ზომები სწორედ რომ უნდა შეესაბამებოდეს იმ ინტერესების მნიშვნელობას, რომელთა დაცვასაც ისახავენ მიზნად. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებათა დაცვის თვალსაზრისით არსებითია ისიც, რომ ზედამხედველობის არამართლზომიერი გამოყენების შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსათვის მიყენებული ზიანი ანაზღაურდება კანონით დადგენილი წესით.

საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" განსაზღვრავს ზედამხედველობის მიზნებს:

– ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის უზრუნველყოფა კანონიერების პრინციპის შესაბამისად და

საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში;

– დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო ინტერესების, მიზნებისა და პოლიტიკის შესაბამისად;

– ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების საჯარო ინტერესების შესაბამისად ადმინისტრირების უზრუნველყოფა.

საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ", განსაზღვრავს ზედამხედველობის სახეებს და დეტალურად ახდენს დელეგირებული უფლებამოსილებების რეალიზაციაზე სამართლებრივი ზედამხედველობის განხორციელების წესების რეგლამენტაციას.

სამართლებრივი ზედამხედველობა არის ზედამხედველობის ის ის, რომელიც ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ გამოცემული ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად. დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების ზედამხედველობა მიზანშეწონილობის მოტივით მოქმედი ზედამხედველობაა. იგი მოწოდებულია უზრუნველყოს თვითმმართველი ერთეულის მიერ მისთვის დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელება სახელმწიფო ინტერესებისა და იმ მითითებების შესაბამისად, რომლებსაც დელეგირების განმახორციელებელი სუბიექტი იძლევა. ორივე შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სამართლებრივ ზედამხედველობას ახორციელებს შესაბამისი ზედამხედველობის ორგანო.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის კანონიერებაზე ზედამხედველობა, მათ მიერ გამოცემული ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობისა და კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფას ითვალისწინებს მიზნად. სწორედ ამ ფუნქციის მატარებელია სამართლებრივი ზედამხედველობა, რომელიც ხორციელდება მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ კომპეტენციათა სფეროში და მიზნად ისახავს მათ კანონიერ ჩარჩოებში მოქცევას.

სახელმწიფო, ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივ საქმიანობაზე ზედამხედველობას ახორციელებს იუსტიციის სამინისტროს ნორმატიული აქტების სისტემატიზაციისა და ადგილობრივ ორგანოებთან ურთიერთობის დეპარტამენტის მეშვეობით. იგი უშუალო სამართლებრივ ზედამხედველობას უწევს ქალაქ თბილისის საკრებულოს მიერ გამოცემულ ნორმატიულ აქტებს და წარმოადგენს სახელმწიფო რეგისტრაციის მწარმოებელი ტერიტორიული სამსახურების ზემდგომ ორგანოს. იუსტიციის სამინისტროს გააჩნია ტერიტორიული ორგანოები, რომლებიც ზედამხედველობას უწევენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გამოცემულ ნორმატიულ აქტებს. იუსტიციის სამინისტროს ადგილობრივი რეგისტრაციის სამსახურები ნორმატიული აქტების ფორმალურ კონტროლს ახდენენ. ისინი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოებს, მათ მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების დახვენის მიზნით შენიშვნებით მიმართავენ. შენიშვნების გაუთვალისწინებლობის შემთხვევაში ასეთი აქტი არ შეაქვთ რეესტრში, ანუ ფორმალური ხარვეზების მქონე ნორმატიული აქტი იურიდიულ ძალას ვერ შეიძენს.

სამართლებრივ ზედამხედველობას ექვემდებარება ექსკლუზიური, ნებაყოფლობითი და დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა მიერ მიღებული ნორმატიული აქტები. მათი გაგზავნისა და რეგისტრაციის პროცედურა და ვადები განსაზღვრება საქართველოს კანონით „ნორმატიული აქტების შესახებ". ზედამხედველი ორგანო სამართლებრივ ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს დასკვნის გათვალისწინებით. სამინისტროს ტერიტორიული ორგანო ვალდებულია ნორმატიული აქტი რეგისტრაციისთანავე, სამართლებრივ დასკვნასთან ერთად გაუგზავნოს შესაბამის ზედამხედველობის ორგანოს.

თუ ზედამხედველობის ორგანო ნორმატიულ აქტს კანონსაწინააღმდეგოდ მიიჩნევს, უფლებამოსილია მისი რეგისტრაციიდან 15-დღიან ვადაში მიმართოს შესაბამის სუბიექტს იმ ნორმების მითითებით, რომლებსაც ეწინააღმდეგება თვითმმართველობის აქტი და მოტივირებული წერილობითი მოთხოვნით მათი შეცვლის თაობაზე. მოცემული სუბიექტი ვალდებულია მოთხოვნის მიღებიდან 15 დღეში გაუგზავნოს ზედამხედველობის ორგანოს ნორმატიული აქტი შესაბამისი კორექტივით ან მოტივირებული წერილობითი უარი. ასეთ შემთხვევაში ზედამხედველობის ორგანოს უფლება აქვს, აღნიშნული ვადის გასვლიდან არა უადრეს 10 დღისა მიმარ-

თოს სასამართლოს ნორმატიული აქტის შეჩერების, ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების მოთხოვნით.

იმ შემთხვევაში, თუ ზედამხედველობის ორგანო მიიჩნევს, რომ შესაბამისი სუბიექტის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტი უხეშად არღვევს ადამიანის ძირითად უფლებებს ან იწვევს გამოუსწორებელ, მძიმე ზიანს, იგი ვალდებულია ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლისთანავე მიმართოს სასამართლოს აქტის ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების მოთხოვნით. აღნიშნული აქტის ავტორ-სუბიექტს უფლება აქვს, ნორმატიული აქტის ბათილად ცნობის ან ძალადაკარგულად გამოცხადების შესახებ სასამართლოს გადაწყვეტილება ერთი თვის განმავლობაში გაასაჩივროს ზემდგომ სასამართლო ინსტანციაში.

დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების ზედამხედველობას ექვემდებარება მოცემულ სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების და თანამდებობის პირების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტები. ზედამხედველი ორგანო დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების ზედამხედველობას ახდენს შესაბამის სფეროში სახელმწიფო მმართველობის სამთავრობო დაწესებულებებთან კონსულტაციების გათვალისწინებით. საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო თუ მისი ტერიტორიული ორგანო ვალდებულია ნორმატიული აქტი რეგისტრაციისთანავე, სამართლებრივ დასკვნასთან ერთად, გადაუგზავნოს შესაბამის ზედამხედველობის ორგანოს.

თუ ზედამხედველობის ორგანო დარწმუნდება და თვლის, რომ არსებული სახით მოცემული ნორმატიული აქტის მიღება მიზანშეუწონელია, იგი უფლებამოსილია ნორმატიული აქტის მიღებიდან 15 დღის განმავლობაში მოთხოვოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს თუ თანამდებობის პირს, შესაბამისი ცვლილება შეიტანოს ნორმატიულ აქტში ან გააუქმოს იგი. თუ აღნიშნული სუბიექტი შენიშვნის მიღებიდან 10 დღის განმავლობაში არ შეასრულებს ზედამხედველი ორგანოს მოთხოვნას, ეს უკანასკნელი უფლებამოსილია აღნიშნული ვადის გასვლიდან 5 დღის განმავლობაში საქართველოს მთავრობას მიმართოს წინადადებით მოცემული აქტის ან მისი ნაწილის გაუქმების შესახებ. საქართველოს მთავრობა, იხილავს აღნიშნულ წინადადებას და იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას წინადადების მიღებიდან 1 თვის ვადაში. აღნიშნული ვადის გასვლის შემდეგ, საქართველოს მთავრობის მიერ შესაბამისი ნორმატიული აქტის ან მისი ნაწილის გაუქმება დაუშვებელია. აღნიშნულ სუბიექტს უფლება აქვს, კანონმდებლობით დადგენილი წესით სასამართლოში გაასაჩივროს საქართველოს მთავრობის მიერ მის აქტთან დაკავშირებული გადაწყვეტილება, თუ იგი ამ გადაწყვეტილებას კანონსაწინააღმდეგოდ მიიჩნევს.

ზედამხედველობის ორგანოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებაზე ზედამხედველობის მთელი რიგი საშუალებები და ფორმები გააჩნია:

– დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში განხორციელებული საქმიანობის მიზანშეწონილობის განხილვის მიზნით, შეუძლია შესაბამის სუბიექტს მოსთხოვოს 5 დღის განმავლობაში გაუგზავნოს მას თვითმმართველი ორგანოს ან თანამდებობრივი პირის ნებისმიერი ოფიციალური დოკუმენტი. ეს შეიძლება იყოს სამართლებრივი აქტები, შეხვედრებისა და სხდომების ოქმები, ადმინისტრაციული საქმის წარმოების მასალები, საფინანსო დოკუმენტაცია და სხვა;

– დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას მოსთხოვოს აღნიშნულ სუბიექტებს მათ მიერ მიღებული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტების გაგზავნა, რომლებიც დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისას მატერიალური და ფინანსური რესურსების გამოყენებას უკავშირდება. თვითმმართველობის შესაბამისმა სუბიექტებმა 5 დღეში უნდა გაუგზავნოს ზედამხედველობის განმახორციელებელ თანამდებობის პირს შესაბამისი აქტი. აღნიშნული თანამდებობის პირი უფლებამოსილია მიღებიდან 5 დღეში – მიზანშეუწონლობის მოტივით გააუქმოს იგი. მოცემული გადაწყვეტილება ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის მიზანშეუწონლობის მოტივით გაუქმების შესახებ, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში.

– თუ ზედამხედველი ორგანო მიიჩნევს, რომ დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოყოფილი სახსრები არამიზნობრივად იხარჯება, უფლებამოსილია არა უმეტეს წელიწადში ერთხელ მოითხოვოს საქართველოს კონტროლის პალატის მიერ რევიზიის ჩატარება.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" საქართველოს კანონის ერთი არსებითი თავისებურება ის არის, რომ თვითმმართველობისა და ზედამხედველობის ორგანოები მხოლოდ საზედამხედ-

ველო ურთიერთმიმართებით არ არიან შეზღუდულნი. ზედამხედველობის ორგანოებს იმავდროულად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სამართლებრივი კონსულტაციების ფუნქციაც და დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებაში გარკვეული თანამონაწილეობაც ეკისრებათ.

თვითმმართველი ერთეულის ნორმატიული აქტის მიღებასთან დაკავშირებით, საკრებულოს თავმჯდომარე, ხოლო თბილისის შემთხვევაში ქალაქის მერიც, უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით მიმართოს შესაბამის ზედამხედველობის ორგანოს სამართლებრივი კონსულტაციის თაობაზე წერილობითი მოთხოვნით, რომელსაც უნდა ერთოდეს საკონსულტაციო ნორმატიული აქტის პროექტი და განმარტებითი ბარათი.

ზედამხედველობის ორგანო ვალდებულია წერილობითი მიმართვის მიღებიდან 14 დღის განმავლობაში შესაბამის თანამდებობის პირს გაუგზავნოს სამართლებრივი დასკვნა გამოსაცემი ნორმატიული აქტის პროექტის კანონიერების თაობაზე. ნორმატიული აქტის პროექტში სამართლებრივი ხარვეზების აღმოჩენის შემთხვევაში, დასკვნა მათი აღმოფხვრის შესახებ რეკომენდაციებთან ერთად იმ სამართლებრივი წყაროების დასახელებასაც უნდა შეიცავდეს, რომელსაც ეწინააღმდეგება პროექტი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და თანამდებობის პირები სამართლებრივ აქტებს დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით გამოსცემენ. ამდენად, ზედამხედველობის ორგანოს სამართლებრივი დასკვნა საკონსულტაციო ფორმითაა მიღებული და სარეკომენდაციო ხასიათს ატარებს. თუმცა, გამორიცხული არ არის, რომ საკონსულტაციო დასკვნაში მითითებული ხარვეზის შესაბამის სამართლებრივ წყაროსთან თანაფარდობაში მოყვანის გაუთვალისწინებლობის გამო, მოცემული ნორმატიული აქტი სამართლებრივი ზედამხედველობის საგნის სახით კვლავაც იგივე ზედამხედველის განსახილველი გახდეს. ამჯერად უკვე ზემოქმედების ზემოაღნიშნული ბერკეტების ამოქმედება გახდება საჭირო.

რაც შეეხება ზედამხედველობის ორგანოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებაში თანამონაწილეობას, აქ მას გარკვეული პასუხისმგებლობაც ეკისრება. თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის სუბიექტი დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში არ მიიღებს სამართლებრივ აქტს, რომლის მიღებაც კანონით ევალება, ზედამხედველი ვალდებულია

მოსთხოვოს მას აღნიშნული ვალდებულებების უთუო შესრულება. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამისი სუბიექტი ვალდებულია 15 დღის განმავლობაში შეასრულოს ზედამხედველობის ორგანოს მოთხოვნა. როგორც ჩანს, კანონმდებელმა უყურადღებოდ დატოვა სხვადასხვა დონის სუბიექტებისაგან ვალდებულებებისადმი ამდენი უპასუხისმგებლობა და მარტივად გადაწყვიტა საკითხი: „თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო (თანამდებობის პირი) დადგენილ ვადაში არ შეასრულებს ზედამხედველობის ორგანოს მოთხოვნას, ზედამხედველობის ორგანო 3 დღის ვადაში მიმართავს საქართველოს მთავრობას შესაბამისი ნორმატიული აქტის მიღების (გამოცემის) თხოვნით“ (მუხლი 10-2).

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის უზრუნველყოფა, ზედამხედველობის ორგანოების გამოწვევაა. მაგრამ მათი მიზანი მხოლოდ ზედამხედველობის ფუნქციით არ შემოიფარგლება. მათი საქმიანობის საჯაროობა მიწოდებულია არა მხოლოდ ზედამხედველი ორგანოს საქმიანობა წარმოაჩინოს, არამედ სახელმწიფო ხელისუფლებას შეუქმნას ობიექტური წარმოდგენა ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში არსებულ მდგომარეობაზე.

ზედამხედველობის ორგანო ვალდებულია ყოველი წლის 1 თებერვლამდე შეადგინოს და გამოაქვეყნოს ზედამხედველობის სფეროში კალენდარული წლის განმავლობაში მის მიერ განხორციელებული საქმიანობის ოფიციალური ანგარიში, რომელიც 15 დღის განმავლობაში გადაუგზავნოს საქართველოს პრეზიდენტსა და საქართველოს პარლამენტს. ოფიციალური ანგარიში უნდა შეიცავდეს შესაბამის სტატისტიკურ ინფორმაციას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ზედამხედველობის ორგანოსთვის გაგზავნილი ნორმატიული აქტების და საკონსულტაციოდ გაგზავნილი ნორმატიული აქტების პროექტების შესახებ, ზედამხედველობის პროცესში გასაჩივრებული, გაუქმებული და მიღებული აქტების სრულ ჩამონათვალს, ინფორმაციას ზედამხედველობის ორგანოს საჩივრებზე სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების თაობაზე.

როგორც ითქვა, ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოებისადმი ზემდგომის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებები ზედამხედველობის განსაკუთრებული სფეროა. მაგრამ, როდესაც დელეგირებული კომპეტენცია დელეგირების სუბიექტის უპასუხისმგებლობის ფონზე მიმდინარეობს და კანონიერების, მიზანშეწონი-

ლობისა თუ ეფექტიანობის თვალთახედვით არ ხორციელდება მისი რეალიზაციის კონტროლი, გამოდის, რომ ზედამხედველობა უბრალოდ ადმინისტრაციული მეურვეობის სახეს ღებულობს მხოლოდ.

6-3. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორის მიმართება თვითმმართველი ერთეულისადმი

კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ", განსაზღვრავს იმ ორგანოებს, რომლებიც სახელმწიფო ზედამხედველობას ახორციელებენ და ადგენს წესს ასეთი ფუნქციის სხვა ორგანოებზე დაკისრების თაობაზე. პირველ რიგში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობას ახორციელებენ შესაბამის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორები, რომლებიც უზრუნველყოფენ საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის წარმომადგენლობას ადგილებზე.

როგორც ჩანს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემის ფუძეც და პირამიდაც სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ინსტიტუტის კომპეტენციურ კონფიგურაციაზეა მორგებული. სხვა ყველა ზედამხედველი, როგორც კანონი ადგენს, განსაკუთრებულ შემთხვევებში მთავრობის დადგენილებით ღებულობს ასეთ დავალებას. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ზედამხედველობის სისტემური ორგანიზაცია გამოკვეთილად სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ინსტიტუტს ეკისრება. სხვა საკითხია, როგორ არის ორგანიზებული მისი საქმიანობა ამ მიმართულებით. მით უმეტეს, რომ საზედამხედველო ფუნქციის განხორციელებასთან დაკავშირებული პროცედურების მრავალფეროვნება სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორის ინსტიტუტის სამართლებრივი და საკანცელარიო საქმიანობის ფრონტს არსებითად ზრდის.

რაც შეეხება სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორის ინსტიტუტს, როგორც ითქვა, იგი ქვეყანას ზედამხედველად გაციცლებით ადრე მოევლინა, ვიდრე გუბერნატორის მუნდირს მოირგებდა. ამ მხრივ, უთუოდ ნიშანდობლივია თავად სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტის ავტობიოგრაფია. მისი დაბადების მოწმობა კონსტიტუციის მიღების შემდეგ, საქართველოს პრეზიდენტის აქტით გაფორმდა და საქმიანობასაც იმ დღიდან შეუდგა.

პრეზიდენტის რწმუნებულის ინსტიტუტი გახდა მეკვლე, ვინაიდან მისი შემოღებით ირიბი წესით განისაზღვრა ქვეყნის ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული ორგანიზაციის მოდელი. ამას მოჰყვა ტერიტორიულ ერთეულებში რიგი სახელისუფლებო ორგანოების ფორმირება. ბოლო ხანებში პრეზიდენტის რწმუნებულებს გუბერნატორებადაც კი მოიხსენიებდნენ. 2004 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად საპრეზიდენტო რესპუბლიკის შერეული მმართველობის მოდელით შეცვლამ პრეზიდენტის რწმუნებულის ინსტიტუტს ფუნქცია დაუკარგა, რამდენადაც გუბერნატორი აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელია ტერიტორიულ ერთეულში. ამდენად, ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით საკითხი პრინციპულ გადაწყვეტას საჭიროებდა.

ჯერ კიდევ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის მიღებამდე – 2005 წლის 1 ივლისს სასტუმრო „მარიოტში", საერთაშორისო კონფერენციაზე – „რეგიონული განვითარება – უმნიშვნელოვანესი ამოცანა" – საქართველოს პარლამენტის ადგილობრივი თვითმმართველობის კომიტეტმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" კანონპროექტის პრეზენტაცია მოაწყო. პროექტის განხილვის პროცესში, იმის გამო, რომ მკაფიოდ არ იყო განსაზღვრული „სახელმწიფო რწმუნებულის" ინსტიტუტის ქვემდებარება, გაგვიჩნდა კითხვა, ხომ არ ნიშნავდა ეს ნოვაცია, საჯარო ხელისუფლებაში პრეზიდენტის რწმუნებულთა უფლებრივად ახალ ორიენტაციას? უარყოფა არ მომხდარა, მინიშნება კი ე.წ. გუბერნატორებზე გაკეთდა. გაჩნდა კიდევ ერთი უპასუხოდ დარჩენილი კითხვა – სხვა რომელ სახელმწიფოშია ადგილობრივი თვითმმართველობა საპრეზიდენტო ზედამხედველობის საგანი? ბუნებრივია ამ კითხვამ კანონმდებელს საფიქრალი გაუჩინა. თითქოს „გამოსავალიც" მოიძებნა: კონფერენციაზე წამოჭრილი საკითხი ორგანულ კანონში ბლანკეტური ნორმით ჩაიფარცხა და მისი გადაწყვეტა შესაბამისი კანონის მიღებამდე გადაიდო. თუმცა, გაჩნდა საშიშროება, რომ სახეშეცვლილი პრეზიდენტის რწმუნებულის ინსტიტუტი თვითმმართველობის სფეროში ჩაინაცვლებდა, რაც დაუშვებლად მივიჩნიეთ, ვინაიდან, დეკლარაციულად თითქოსდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ჭეშმარიტი სისტემის აშენებას ვაპირებდით. ამის თაობაზე შესაბამისი განცხადებებიც გაკეთდა.[1]

[1] ო. მელქაძე, ევროპული თვითმმართველობა თუ ქართული ერთმმარ-

იმ ფაქტორმა, რომ სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორის ინსტიტუტი პრეზიდენტის რწმუნებულის ნერგზე აღმოცენდა და კვლავაც მის ქვემდებარებაში რჩება, განაპირობა ამ ინსტიტუტის ბუნება პერსპექტივაშიც. ასე გაგრძელდა 2004 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შემდეგაც, როცა ახლადშექმნილი დამოუკიდებელი სამთავრობო ინსტიტუტი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ურთიერთმიმართების ინსტიტუციონალური საშუალებების გარეშე რჩებოდა. აქაც მოვლენები საპრეზიდენტო სცენარით განვითარდა, ისე რომ საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილება არც გაგვითვალისწინებია.

პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა სამთავრობო ზედამხედველობის სფეროა. მაგალითად, პოლონეთში ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე ზედამხედველობას ახორციელებენ მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარე და ვოევოდები, ხოლო ბიუჯეტის საკითხებში – რეგიონული საანგარიშო პალატები. მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარე, როცა ადგილობრივი საბჭო არღვევს კონსტიტუციას და კანონებს, უფლებამოსილია მიიღოს სანქციური გადაწყვეტილება სპეციალური რწმუნებულის მმართველობის შემოღების თაობაზე. ამ დროს, რუმინეთში ადგილობრივ საბჭოს მთავრობა დაითხოვს, ხოლო ესტონეთში და ლიტვაში მუნიციპალიტეტებზე ზედამხედველობას ახორციელებენ სამთავრობო რწმუნებული გუბერნატორები. უნგრეთში – რესპუბლიკური რწმუნებულები, ტერიტორიული მმართველობის დონეზე მთავრობის უშუალო აგენტები არიან. ისინი ახდენენ ტერიტორიულ სახელმწიფო მმართველობაში მონაწილე ორგანოების საქმიანობის კოორდინაციას, რეგიონული პოლიტიკის სამთავრობო პროგრამების შემუშავებას და განხორციელებას.

სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ინსტიტუტი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" კანონით იქნა აღიარებული, მაგრამ მისი სამართლებრივი ბუნება ამ კანონში არ იკითხება. ამ მხრივ, სრულ წარმოდგენას ქმნის „საქართველოს მთავრობის

თველობა, საქართველოს რესპუბლიკა, 2006 წლის 14-15 მარტი; ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული პერსპექტივა, საქართველოს რესპუბლიკა, 2006 წლის 29 სექტემბერი; ო. მელქაძე, ქართული კონსტიტუციონალიზმის შავი ყუთი, თბ., „ინოვაცია", 2007, გვ. 59-75 და 141-148;

სტრუქტურის, უფლებამოსილებებისა და საქმიანობის წესის შესახებ" კანონში დამატებული VIII[1] თავი – „სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი". სწორედ აქ არის დადგენილი, რომ „სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი არის საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელი, რომელსაც პრემიერ-მინისტრთან კონსულტაციის შემდეგ თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი" (მუხლი 27[1]-1). თუნდაც მოცემული ნორმა იმის დასტურია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე საზედამხედველო სისტემის სტრუქტურული თუ ინდივიდუალური ფორმირების ინიციატორი საქართველოს პრეზიდენტია. ამ ინსტიტუტის პრეზიდენტისადმი ქვემდებარება მხოლოდ ამ ნორმით არ არის შემოსაზღვრული. იგი კანონში შეტანილი დამატებებიდან, გუბერნატორის უფლებამოსილებებითა და მისი საქმიანობის ორგანიზაციულ-ტექნიკური ფორმატითაც არის განმტკიცებული.

„საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ" კანონში სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორის ადგილი საქართველოს პრეზიდენტთან და მთავრობასთან მიმართებაში საკმაოდ მკაფიოდაა გამოკვეთილი. სახელმწიფო ზედამხედველობის ფუნქცია აქაც მხოლოდ ზოგად ფორმულაშია წარმოდგენილი: სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი კანონით დადგენილი წესით ახორციელებს სახელმწიფო ზედამხედველობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე. იქვე განსაზღვრულა მისი ზოგადი უფლებამოსილებები, რომელიც საზედამხედველო ფუნქციასაც უკავშირდება.სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებს – განკარგულებებს, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შეიძლება სასამართლოში გასაჩივრდეს. სახელმწიფო რწმუნებული გუბერნატორის სამართლებრივი აქტის გაუქმების უფლება აქვს საქართველოს პრეზიდენტს და საქართველოს მთავრობას.

მოცემულ კანონში სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორის ძირითადი საქმიანობა იმაზეა ორიენტირებული, რომ იგი კოორდინაციას უწევს და აკონტროლებს საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს კანონების,

საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის ნორმატიული აქტების აღსრულებას. ასე რომ, მთელი კომპეტენციური არეალის აღწერილობით, ერთობლიობაში საზედამხედველო-საკონტროლო ორგანო მივიღეთ. თუმცა, გუბერნატორი უფლებამოსილია სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობა მიიღოს მთავრობის სხდომებში, მთავრობის დავალების შემთხვევაში კოორდინაციას უწევს საქართველოს სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობას, ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებში ახორციელებს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების რეგიონალურ პროგრამებს.

რაც შეეხება საქართველოს პრეზიდენტისა და სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორის ურთიერთმიმართებას, პრეზიდენტის რწმუნებულმა, როგორც იგი ადრე იწოდებოდა, 2004 წელს განხორციელებული რეფორმის შედეგად, მმართველობის საპრეზიდენტო მოდელის შეცვლის გამო სახელისუფლებო ინსტიტუციონალურ სისტემაში ფუნქციასთან ერთად – ადგილიც დაკარგა. უკანასკნელ ხანებში განხორციელებული კონსტიტუციური და ააკანონმდებლო ცვლილებებით, ამ ინსტიტუტმა ახალი სტატუსი შეიძინა: სახელმწიფო რწმუნებულს – გუბერნატორს საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა დაეკისრა. მთავრობის შესახებ კანონში დამატებული სამმუხლიანი ბლოკი ახალ ურთიერთობებს აფორმებს საქართველოს პრეზიდენტსა და ფუნქციაშეცვლილ მის ყოფილ რწმუნებულს შორის.

სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი რჩება პრეზიდენტის წყაროდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიმართ მასზე დაკისრებული კონსტიტუციური, აგრეთვე „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის დანაწესების შესასრულებლად. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი საქართველოს პრეზიდენტს წარუდგენს: პირველ შემთხვევაში, წინადადებებს საკრებულოს საქმიანობის შეჩერების ან დათხოვნის თაობაზე, თუ მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებისას; მეორე შემთხვევაში, წინადადებებს საკრებულოს უფლებამოსილებების ვადამდე შეწყვეტის თაობაზე.

მთელი ცვლილება-დამატებების მიზნობრივი ტრანსკრიპცია სწორედ მთავრობის შესახებ კანონში სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორის საქმიანობის ორიენტაციის გამმაპირობებელ ნორმებში იკითხება: მისი უფლებამოსილებების ტერიტორიული საზღვრები, ადმინისტრაციის სტრუქტურა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორის დებულებით, რომელსაც საქართველოს პრეზიდენტი ამტკიცებს. აღნიშნულს ისიც ემატება, რომ სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორის ადმინისტრაციის საშტატო განრიგს და მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების განაკვეთებს ამტკიცებს არა მთავრობა, არამედ პრეზიდენტი. ვფიქრობთ ყველაფერი ცხადია და ისიც შეიძლება ითქვას, რომ ყოფილი პრეზიდენტის რწმუნებული მთავრობის საერთო საცხოვრებელში მდგმურად, კონსტიტუციონალიზმისთვის მიუღებელი ხელისუფლების ცენტრალიზაციის ქართული ნოვაციის როგორადმე შემსუბუქების მიზნით შეასახლეს. ფაქტობრივად, აღწერილი სიუჟეტი იმის მაჩვენებელია, რომ პრეზიდენტისა და მთავრობის უფლებამოსილებების გუბერნატორთან მიმართებაში შეჯვარებით ერთგვარი რეგიონული პრეზიდენტურები შეიქმნა. შედეგად პრეზიდენტმა იტვირთა წარმმართველი როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო მართვის პულტთან: იგი ინარჩუნებს საპრეზიდენტო მოდელის თავისებურებებიდან გადმოყოლილ საკრებულოს დათხოვნის უფლებას, ნიშნავს და ათავისუფლებს გუბერნატორებს. ამ ინსტიტუტის ბლოკირებული მიმართება პრეზიდენტთან და მთავრობასთან არსებითი უტოლობით გამოირჩევა, როდესაც ზეგავლენის აქტივები იმდენად ეკუთვნის პრეზიდენტს, რომ მთავრობა მათი მატერიალური უზრუნველყოფის პროცესიდანაც გამორიცხულია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კოორდინატორად და ზედამხედველად პრეზიდენტის რწმუნებულს კონსტიტუციონალიზმი არ ცნობს. საქართველოში კი საპრეზიდენტო რესპუბლიკა შერეული მმართველობის მოდელზე ისე შეცვალეთ, რომ საქართველოს პრეზიდენტმა მმართველობის დუალიზმი აღმასრულებულ ხელისუფლებაზე არა თუ შეინარჩუნა, არამედ ვერტიკალში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზეც გაავრცო. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი თავისი ადგილით სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში და მისი კომპეტენციური ბალანსით, ფაქტობრივად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს საპრეზიდენტო მმართველობის კონსტრუქციულ კარკასში აქცევს.

ამ ახალი სამართლებრივი ბუნების გუბერნატორებისათვის

უწთავრესი მაინც პრეზიდენტის მანდატია და ძველ ფუნქციასაც ინარჩუნებენ. ამ ფონზე, სამთავრობო რწმუნებანი საზოგადოებრივი დატვირთვის ხასიათისაა, რათა სახელმწიფო მოწყობის სისტემაში მათი ახალი ადგილმდებარეობა გამართლდეს. რეალურად კი გუბერნატორი თავისი აპარატით და ფუნქციებით პრეზიდენტის რეზიდენტურაა ტერიტორიულ ერთეულებში.

განხილული საკითხი კიდევ ერთი პრეცედენტია საიმისოდ, რომ ობიექტურად შევაფასოთ ხელისუფლების დანაწილებისა და ხელისუფლების ერთიანობის კომპლექსური ხედვის ნეგატიური მხარე ქართულ კონსტიტუციონალიზმში. კონცეპტუალურად, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი უზრუნველყოფს ხელისუფლების შტოთა დამოუკიდებლობას. გარანტირებული ნონასწორობის პირობებში კი სახელმწიფო ინტერესების სარეალიზაციოდ, მათი კომპეტენციების შეხების სფეროებში პარტნიორული ურთიერთობის პირობებს აფუძნებს. ასეთია ხელისუფლების დანაწილებისა და ხელისუფლების ერთიანობის დინამიკური კავშირის ბალანსი.

ამ დროს ხელისუფლების ერთპარტიულობაზე დაფუძნებული ერთიანობა, რომელიც თავისი არსით ანტიდემოკრატიული პოლიტიკის ნიმუშია, ქართულ კონსტიტუციონალიზმში არაერთგზის გაფორმებულა იურიდიულად. სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის ინსტიტუტის კომპეტენციისა და ხელისუფლების კონსტრუქციაში მისი ადგილმდებარეობის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებაც ერთი ასეთი ნიმუშია. მსგავსი იდეა, ხელისუფლების დანაწილების უგულებელყოფაზეა მიმართული. ამდენად იგი უარყოფს დინამიკურ კავშირს ერთ მიზანზე მიმართულ ამ ორ კონცეფციას შორის და კვლავაც, მარტივი გაგებით, თვითმმართველობის სისტემა ერთპიროვნული მმართველობის პოლიტიკაში იძირება. ამიტომ მიგვაჩნია, რომ მოქმედ ქართულ მუნიციპალიზმში ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ურთიერთმიმართება უფრო აგენტურულ მოდელს განეკუთვნება, ვიდრე პარტნიორულს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობისა და კონტროლის გაძლიერება მნიშვნელოვნად უგულებელყოფს სახელისუფლებო ორგანოების იერარქიულ სისტემაში პარტნიორულ ურთიერთმიმართებას. ფაქტობრივად, ჩრდილში ექცევა კონსულტაციური ფორმების აქტივიზაცია, გარკვეულწილად კნინდება თავად თვითმმართველობის იდეა და ილახება მუნიციპალიზმის მარეგულირებელი პრინციპები.

სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი რეგიონული მარ-

თვის ძირითად სუბიექტად ყალიბდება. გუბერნატორისთვის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ფუნქციის დაკისრება კიდევ უფრო ზრდის მის პასუხისმგებლობას რეგიონული მართვისა და ტერიტორიულ ერთეულებში თვითმმართველობის განვითარებისათვის. ამ მიზნით ქვეყანაში სახელისუფლებო ინფრასტრუქტურაც ვითარდება, მაგრამ არა ყოველთვის სრულყოფილად და მიზანმიმართულად. მაგალითად, 2008 წელს თებერვალში მთავრობის ფორმირებისას შემოღებულ იქნა რეგიონული მართვის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობა. უკვე 8 თებერვალს საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა შესაბამისი დადგენილებით დაამტკიცა სახელმწიფო მინისტრის აპარატის დებულება. მაგრამ სახელმწიფო მინისტრს რეგიონული მართვის საკითხებში არანაირი მიმართება არა აქვს საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის წარმომადგენელ გუბერნატორებთან. მზარდი ამოცანების პირობებში რამდენად მზად არიან გუბერნატორის ინსტიტუტი და შესაბამისი სახელმწიფო მინისტრი თანამშრომლობისთვის ეს კიდევ ერთ ამოუხსნელ ამოცანად რჩება, რამდენადაც კანონმდებელს არც უფიქრია მათი ურთიერთობის საკანონმდებლო რეგულაციაზე.

სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობის დაკისრება ზრდის მისი აპარატის საქმიანობაში სპეციალიზებული სამართლებრივი საქმიანობის ხვედრით წილს: იქნება ეს ზოგადად სამართლებრივი ზედამხედველობა, დელეგირებული უფლებამოსილებების რეალიზაციაზე განხორციელებული ზედამხედველობა, თუ საკონსულტაციო ურთიერთობისას გაკეთებული სამართლებრივი დასკვნა. ცხადია, მთელი ეს საქმიანობა სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის აპარატის მაღალ იურიდიულ კვალიფიკაციას საჭიროებს. სხვა მხრივ, უბრალოდ ძნელად წარმოსადგენია გუბერნატორის საკონსულტაციო ურთიერთობის სამართლებრივი დონე, მით უფრო, რომ საერთოდ ზედამხედველობის განხორციელებისას აქტუალური ხდება ორიენტაცია პრევენციული აქცენტების გაძლიერებაზე. სწორედ ამაშია სამართლის დაცულობის გარანტია.

2007 წლის ივნის-ივლისში გამოიცა საქართველოში თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმატიული აქტე-

ბის პაკეტი: საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ"; „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ" კანონში შეტანილი დამატებითი თავი – „სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი"; საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება „სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის დებულების დამტკიცების შესახებ"; საქართველოს მთავრობის დადგენილება „აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებში არსებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა და ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების შესახებ".

კანონთა და ნორმატიული აქტების მოცემული პაკეტის მომზადების მიზანი ის უნდა ყოფილიყო, რომ უზრუნველეყო შესაბამისი აქტების იურიდიული თანაფარდობისა და ამოქმედების ჰარმონიზაცია. ასეთ შემთხვევაში სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორის ინსტიტუტის კონსტიტუციურ აღიარებასაც რვა თვით არ უნდა დაეგვიანებინა. ესეც არ იყოს, სხვა ფაქტორებიც იმის მაჩვენებელია, თუ რამდენად დაცულია კანონშემოქმედებით პროცესში საკანონმდებლო ინიციატივის პაკეტური გააზრებულობისა და მასში შემავალი აქტების ნორმატიული თანაფარდობის საკითხი.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის წარმომადგენლობას ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი (მუხლი 81^3-1). მაგრამ კონსტიტუციური ნორმის ფორმულა გუბერნატორის ინსტიტუტის სამართლებრივ ბუნებაში, საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის „წარმომადგენლობის" თანაბარძალოვან მანდატს სულაც არ ნიშნავს. ეს საქართველოს მთავრობის შესახებ კანონში შეტანილი დამატებული VIII[1] თავის – „სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი" განხილვითაც დასტურდება. თუმცა, საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის მიერ გუბერნატორის ინსტიტუტისადმი ინტერესებისა და მათდამი ქვემდებარების დისბალანსი კიდევ უფრო გამოკვეთილად იკითხება პრეზიდენტის ბრძანებულებით დამტკიცებული სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის დებულებისა და მთავრობის რეგლამენტის შედარებითი ანალიზის შედეგად.

საქართველოს მთავრობის რეგლამენტი, რომელიც მთავრობის საქმიანობის ყველა ძირითადი მიმართულების რეგულაციას

ახდენს, არანაირად არ გამოეხმაურა ზედამხედველობის შესახებ კანონის დანაწესს ამ სფეროსთან მისი მიმართების რეგლამენტაციის მიზნით. მთავრობის რეგლამენტში სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი მხოლოდ ორჯერ არის მოხსენიებული, როცა მას მთავრობის საჯარო სხდომაზე დასწრების, კანონპროექტის საჩივით საკანონმდებლო წინადადების მომზადებისა და მთავრობის სხდომაზე წარდგენის უფლებები განესაზღვრა. სხვა არანაირ მიმართებას ადგილობრივი თვითმმართველობის პრობლემებთან და მათი საქმიანობის ზედამხედველი გუბერნატორების ინსტიტუტთან დაკავშირებით მთავრობის რეგლამენტი არ ითვალისწინებს. ყოველივე აღნიშნული კიდევ ერთხელ ადასტურებს მთავრობის ე.წ. პარტნიორული ურთიერთობის საზღვრებს ადგილებზე მის ე. წ. წარმომადგენლებთან.

სულ სხვა მავალებელი ნორმატიული დატვირთვის აქტია საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დამტკიცებული „სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის დებულება". ამჯერადაც, ძველი გამოცდილების კვალობაზე, სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის სტატუსთან ერთად, დადგენილია მათი უფლებამოსილებების ტერიტორიული საზღვრები. შედეგად, საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის რუქაზე გაჩნდა 9 საგუბერნატორო ტერიტორიული ერთეული. დებულების უფლებააღმჭურველი ნორმით, გუბერნატორებს ძირითად ფუნქციად განესაზღვრათ „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობის კანონიერებისა და დელეგირებული უფლებამოსილებების მათ მიერ სახელმწიფო ინტერესების შესაბამისად განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით" (მუხლი 5-„ა").

მთავრობის შესახებ კანონში სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის უფლებამოსილებების ნუსხას მოცემული დებულება, რამდენიმე აქცენტით აძლიერებს, სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან მიმართებაში:

– „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" საქართველოს კანონის საფუძველზე ახორციელებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობას და შესაბამის ანგარიშს წარუდგენს საქართველოს პრეზიდენტს და მთავრობას;

– შესაბამის სახელმწიფო მმართველობის ორგანოსთან კოორდინაციით ახორციელებს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონით გათვალისწინებული დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში ფინანსური სახსრების განკარგვის ზედამხედველობას;

– კანონმდებლობით დადგენილ შემთხვევებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულს შესაბამის კონსულტაციას უწევს დასაგეგმ გადასახდელებსა და იმ პრიორიტეტებთან დაკავშირებით, რომლებიც ასახული უნდა იქნეს ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტებში;

– შესაბამის სახელმწიფო მმართველობის ორგანოსთან კოორდინაციით უზრუნველყოფს განსაზღვრული პრიორიტეტების ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების (გარდა ექსკლუზიური და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებით გათვალისწინებული ღონისძიებებისა) შესრულებისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით გათვალისწინებული საინვესტიციო პროექტების განხორციელების მონიტორინგსა და ზედამხედველობას.

„დებულება" განსაზღვრავს გუბერნატორის ადმინისტრაციის სტრუქტურას, რომელშიც გათვალისწინებულია ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობის სამსახური და სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური. აღნიშნული სამსახურების ძირითადი ამოცანებისა და ფუნქციების ფორმატში განსაკუთრებული ადგილი აქვს დათმობილი თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობის კოორდინაციასა და ზედამხედველობას.

როცა საქართველოში თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობაზე ზედამხედველობის სახელმწიფო სისტემის მარეგულირებელი ნორმატიული აქტებით დამკვიდრებულ ფრონტალურ სარეგულაციო სივრცეს ვაფასებთ, ერთი სერიოზული პრობლემა იკვეთება. სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის ინსტიტუტთან მიმართებაში მთავრობის მეორადი პოზიცია საერთოდ აკნინებს მთავრობის როლს სახელმწიფო მმართველობის ვერტიკალურ პროექციაში. აღნიშნულის ნიშანდობლივი მახასიათებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების საქმეში საქართველოს მთავრობის შეზღუდული აქტივები და მათი გავლენის რესურსები სახელმწიფო მმართველობის პროცესზე.

ცნობილია, რომ სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ კა-

ნონის ძალით, განსაკუთრებულ შემთხვევაში, მთავრობის დადგენილებით ზედამხედველობის განხორციელება შეიძლება დაეკისროს ნებისმიერ ორგანოს ან თანამდებობის პირს (მუხლი 3-2). იმ ტერიტორიულ ერთეულებში, სადაც არ მოქმედებს სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის ინსტიტუტი, ზედამხედველობის განმახორციელებელ სუბიექტებს დადგენილებით განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა. აქედან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობამ 2007 წლის 27 ივლისის დადგენილებით აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებში არსებული ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების და თბილისის თვითმმართველობის ორგანოების ზედამხედველობის განხორციელება საქართველოს პრემიერ-მინისტრს დააკისრა. მთავრობის დადგენილების დანაწესი, რა თქმა უნდა, პრემიერ-მინისტრს არ აეალდებულებს ზედამხედველობის აქტის ჩატარების ხელმძღვანელობას. ამდენად პრემიერ-მინისტრის მიერ „ზედამხედველობის განხორციელება" შესაბამის პროცედურულ რეგულაციას მაინც საჭიროებდა, მაგრამ საკანონმდებლო მოთხოვნა მთავრობის ერთმუხლიანი დადგენილების დონეზე დაიბლოკა. შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო ზედამხედველობის სფეროში მთავრობისადმი კანონმდებლობით განსაზღვრული ორივე დადგენილების ამოქმედება საქართველოს მთავრობის რეგლამენტის განხილვის საგანი არ გამხდარა.

ერთი არსებითი ფაქტორი იმის დასტურად, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემის დამკვიდრებისას კანონთა პაკეტი ნორმატიულად არ იყო დაბალანსებული, ზედამხედველობის შესახებ კანონის ერთ ზემოაღნიშნულ ნორმას უკავშირდება (მუხლი 3-2). ასეთი ნორმით, იმ შემთხვევაში, როდესაც მთავრობა გადაწყვეტს ზედამხედველობის განხორციელება დააკისროს სხვა ორგანოს, კოლიზია იქმნება „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის შესახებ" საქართველოს კანონის მუხლთან (27[1]-2 „გ") და საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით დამტკიცებულ „სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორის დებულებასთან".

როგორც კანონის აღნიშნული მუხლით შექმნილი კოლიზიის კომენტარების ავტორები მართებულად აღნიშნავენ, მისი რეალიზება შესაძლებელია მხოლოდ იმ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში, რომლებიც არ შედიან სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორის უფლებამოსილების ტერიტორიულ საზღვრებში.

ასეთი გადაწყვეტილება, როგორც აღვნიშნეთ მიღებულია თბილისის და ავტონომიური რესპუბლიკების თვითმმართველი ერთეულებთან მიმართებაში. ყველა სხვა შემთხვევაში მთავრობის მსგავსი გადაწყვეტილება შეიძლება სახელმწიფო ზედამხედველობის ფუნქციის ორ ორგანოს შორის დუბლირების საფუძველი გახდეს, აქედან გამომდინარე მთელი რიგი გაუთვალისწინებელი შედეგებით. აღწერილ ნორმადამდგენ აქტებს შორის წარმოქმნილი კოლიზია მთელი ამ პროცესის რეგლამენტაციის დაბალი დონის შედეგია, რაც კიდევ ერთხელ დადასტურდა კონკრეტულ მაგალითზე: საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილი დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის საზღვრებში არსებული თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს უფლებამოსილება ადმინისტრაციის ხელმძღვანელს დაეკისრა.[1]

6.4. თვითმმართველ ერთეულთა ასოციაციები

ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" განსაკუთრებული ყურადღებით ეკიდება ევროპულ სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების იმდაგვარ ერთიანობას, რომელიც მიზანმიმართულად იმუშავებს მათ საერთო ინტერესებში შემავალი პრობლემების მოსაგვარებლად და ხელს შეუწყობს ქვეყნებში ჭეშმარიტი თვითმმართველობითი სისტემის დამკვიდრებას.

ევროპული ქარტიის მიერ შემოთავაზებული რეკომენდაციები – „ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლება გაერთიანებაზე" (მუხლი 10), განსაზღვრავს იმ პრინციპების პაკეტს, რომელთა საფუძველზეც შეიქმნა და ფუნქციონირებენ თვითმმართველი ერთეულების ასოციაციები ევროპის უმრავლეს ქვეყნებში:

– ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს, მათი უფლებამოსილების განხორციელებისას უფლება აქვთ ითანამშრომლონ და კანონის ფარგლებში შექმნან გაერთიანება ხელისუფლების სხვა ადგილობრივ ორგანოებთან, რათა შეასრულონ საერთო ინ-

[1] ა. სვანიშვილი, უ. ფურმანი, საქართველოს კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ (08.06.2007), (კომენტარები), თბილისი, „დიოგენე", გვ. 18-20.

ტერესებში შემავალი ამოცანები;

– ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა უფლება ეკუთვნოდნენ გაერთიანებას მათი საერთო ინტერესების დაცვისა და მხარდაჭერის მიზნით და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საერთაშორისო გაერთიანებას, აღიარებულ იქნება თითოეულ სახელმწიფოში;

– ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ კანონით დადგენილი პირობების დაცვით, ითანამშრომლონ სხვა სახელმწიფოების ანალოგიურ ორგანოებთან.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპულ ქარტიაზე მიერთებული ევროსაბჭოს წევრი სახელმწიფო ვალდებულია აღიაროს თვითმმართველი ერთეულების უფლება ასეთი გაერთიანებების – კავშირებისა თუ ასოციაციების სახით შექმნის თაობაზე და ყოველმხრივ ხელი შეუწყოს მათ თანამშრომლობას თვითმმართველი ერთეულების შესაბამის გაერთიანებებთან.

ევროპული ქარტიის იდეამ ადგილობრივი თვითმმართველობის გაერთიანებების შექმნის აუცილებლობის თაობაზე, მასთან მიერთებულ სახელმწიფოებში, მრავალფეროვანი განვითარება მიიღო.[1] ადგილობრივი თვითმმართველობის ასოციაციების ფორმირება ხორციელდება როგორც ტერიტორიული პრინციპით, ისე იერარქიული დონის ან ინსტიტუციური ნიშნის გათვალისწინებით. სწორედ ამ გზით ყალიბდება სასოფლო ან საგრაფო ადგილობრივი თვითმმართველობის, ადგილობრივი თვითმმართველობის საერთო-სახელმწიფოებრივი, ქალაქების მუნიციპალიტეტების, საკრებულოთა და სხვა ასოციაციები. მსხვილ სახემწიფოებში იქმნება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ან თვითმმართველობის საერთო-სახელმწიფოებრივი, რეგიონთაშორისი და რეგიონული ასოციაციები. ამ ტიპის ასოციაციების ჩამოყალიბება აქტუალურია მოსაზღვრე სახელმწიფოების რეგიონების თვითმმართველი ერთეულების შემთხვევაშიც – საერთო ტერიტორიული ინტერესების ფარგლებში თანამშრომლობის მიზნით.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის გაერთიანებების მრავალფეროვნება მათი საქმიანობის პრინციპების მეთოდოლოგიური თავისებურებებით ხორციელდება. ასოცირების მეთოდიკის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს კომპონენტს საქალაქო და სასოფლო ტიპის თვითმმართველი ერთეულე-

[1] სრულად იხ.: ო. მელქაძე, ზ. ეზუგბაია, მითითებული წყარო, 2002, გვ. 107-112.

ბის „ერთიანი მთავრობის“ კონცეფცია შეადგენს. მისი უპირველესი მიზანი მუნიციპალური რესურსების რაციონალური და სამართლიანი განაწილებაა. თვითმმართველი ერთეულების ასოციაციებთან ახლოს დგას ანგლოსაქსური სამართლის ქვეყნებში აპრობირებული გაერთიანებული სამმართველოების ფორმირების პრაქტიკა, რომლებშიც თვითმმართველი საბჭოების წარმომადგენლები შედიან. ასეთი ორგანოების შექმნა, რომელიმე სფეროში მოქმედი ლოკალური ორგანოების საქმიანობის კონტროლსა და კოორდინაციას ისახავს მიზნად. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ზოგიერთი ერთობლივი ღონისძიებების ჩასატარებლად ქმნიან გაერთიანებულ კომიტეტს. ამ კომიტეტში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამფუძნებელნი წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრები არიან და უფლებამოსილებებსაც თვითონვე განსაზღვრავენ. უკანასკნელ ხანებში ფართოდ გავრცელდა თვითმმართველი ერთეულების კოოპერაციის მეთოდი, რომელიც ფორმირების მრავალფეროვნებით ხასიათდება. ეს შეიძლება იყოს მეზობელი თვითმმართველი ერთეულების ადმინისტრაციებს შორის ინფორმაციის გაცვლაც და მსხვილი ობიექტების ერთობლივი მშენებლობისა თუ ექსპლუატაციის თაობაზე ფორმალიზებული წერილობითი ხელშეკრულებაც.

ასოციაცია არ არის ხელისუფლების უფლებამოსილებებით აღჭურვილი სუბიექტი. იგი იცავს თავისი წევრი თვითმმართველი ერთეულების ინტერესებს სხვადასხვა სახელმწიფო და საზოგადოებრივ ინტერესებთან მიმართებაში, მაგრამ საჯარო და არა კერძო ინტერესების ჭრილში. არსებობს სხვადასხვა ორიენტაციისა და განსხვავებული ფორმებით მოქმედი მუნიციპალური ერთეულების ასოციაციები, რომელთა პარტნიორული ურთიერთობების მიზნები მათი ადექვატურია. მაგალითად, გერმანიაში, ტერიტორიული კორპორაციების ასოციაციები მუნიციპალური სამართლის სუბიექტებად არ განიხილება, ვინაიდან ამ სფეროში არ ფლობენ შესაბამის კომპეტენციას. აღნიშნული ასოციაციები მუნიციპალიტეტების ინტერესების დასაცავად ახორციელებენ ლობისტურ და საადვოკატო ფუნქციებს.

ცალკეულ ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ასოციაციების საქმიანობაში აქტუალიზებულია მუნიციპალური ორგანოებისათვის მეთოდური დახმარების მიმართულება. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში, მუნიციპალური ერთეულების ასოციაციები ატარებენ კონფერენციებს საკანონმდებლო რეფორმასთან

დაკავშირებულ და მთავრობისთვის განსაკუთრებით საყურადღებო საკითხებზე. თუმცა, ამავდროულად, აქტიურად ერთვებიან მათი წევრების სამართლებრივ დაცვასთან დაკავშირებულ პროცესებში. საფრანგეთში, გამოიცა ცნობარი სასამართლო პროცესებში ჩართული მონაწილეებისათვის, რომელშიც ყველაზე მოქმედ საშუალებად არის მითითებული მუნიციპალური ასოციაციების ჩართულობა. უშუალოდ ასოციაციების მიერ ან მათი მონაწილეობით, ყოველწლიურად ასობით ასეთი განცხადება მზადდება.[1]

საქართველოს ორგანულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის ზემოაღნიშნული მოთხოვნები (მუხლი 10), ერთობ თავისებური ინტერპრეტაციით აამოქმედა. ორგანული კანონი, თვითმმართველ ერთეულს ძირითადი საქმიანობის კომპეტენციური არეალის განმსაზღვრელი ექსკლუზიური, დელეგირებული და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების გარდა, რამდენიმე განსაკუთრებულ უფლებასაც აკუთვნებს. ორგანული კანონის ზოგად დებულებებში, ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის კანონმდებლობით გათვალისწინებული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად უმნიშვნელოვანესი ნორმატიული კოორდინატების გვერდით, როგორებიცაა, სამართლებრივი საფუძვლები და ძირითადი პრინციპები, დადგენილია თვითმმართველ ერთეულთა უფლება დააფუძნონ ერთობლივი არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები (მუხლი 7).

საქართველოს ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, აღნიშნული მუხლით მიღებულ იქნა საკანონმდებლო დადგენილება არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების ინსტიტუტის შექმნის თაობაზე, რომლებიც სწორედ კავშირებისა და ასოციაციების ფუნქციებით შემოდიან მუნიციპალურ სისტემაში:

– თვითმმართველ ერთეულებს ძაგიანთი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით უფლება აქვთ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შექმნან გაერთიანება არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმით;

– არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები უფლებამოსილი არიან გამართონ კონსულტაციები სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან თვითმმართველი ერთეულების სა-

[1] Брэбан Г., Французское административное право, Москва, Прогресс, 1988, с. 468.

ხელით, მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული კანონპროექტების წინასწარ განხილვასა და კონსულტაციებში;

– თვითმმართველ ერთეულთა არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებს უფლება აქვთ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ითანამშრომლონ თვითმმართველი ერთეულების საერთაშორისო კავშირებთან (ასოციაციებთან) ან/და გაერთიანდნენ ასეთ კავშირებში (ასოციაციებში).

სამოქალაქო კოდექსით კავშირი თუ ასოციაცია წარმოადგენს არასამეწარმეო არაკომერციულ იურიდიულ პირს, რაც იმას ნიშნავს, რომ ასეთი ორგანიზაციის ძირითადი საქმიანობა არ შეიძლება მიმართული იყოს მოგების მიღებაზე. თვითმმართველი ერთეულების ასოციაციების და კავშირების შექმნა რეგულირდება საერთო წესით, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისად (მუხლები 24-49). ასეთი ორგანოს რეგისტრაციას ახდენს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სახელმწიფო რეესტრის შესაბამისი ტერიტორიული ორგანო. რეგისტრაციის საფუძველია ყველა დამფუძნებელისა და გამგეობის ყველა წევრის მიერ ხელმოწერილი განცხადება და წესდება. სამოქალაქო კოდექსით დადგენილია აუცილებელი პირობები, რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს კავშირის თუ ასოციაციის წესდება.

საქართველოს ორგანულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", ქვეყანაში მოქმედი თვითმმართველი ერთეულების მიზნობრივი ორგანიზაციისა და კონსოლიდაციის გასაძლიერებლად, ევროპული ქარტიის რეკომენდაციით მიიღო კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო დადგენილება – „თვითმმართველი ერთეულების უფლება ერთობლივი სამსახურების შექმნის თაობაზე" (მუხლი 6). ორგანული კანონის თანახმად, ურთიერთმოსაზღვრე თვითმმართველ ერთეულებს კანონმდებლობით განსაზღვრულ უფლებამოსილებათა ეფექტიანი განხორციელების მიზნით, საკრებულოს თანხმობით უფლება აქვთ კანონმდებლობითვე განსაზღვრული წესით შექმნან საზოგადოებრივი მომსახურების უზრუნველმყოფი ერთობლივი სამსახურები. ასეთი სამსახურები ხელშეკრულების საფუძველზე იქმნება. ხელშეკრულებაში შესული თვითმმართველი ერთეულები ამ ერთობლივ სამსახურებს, მათ უფლებამოსილებაში არსებულ ცალკეულ ერთგვაროვან ფუნქციებთან ერთად გადასცემენ საჭირო მატერიალურ და ფინანსურ რესურსებს.

უდავოდ პროგრესული ნაბიჯია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" კანონში თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით თვითმმართველი ერთეულების კავშირებისა და ასოციაციების ინსტიტუტების შემოღება. მაგრამ უთუოდ საჭიროა ასეთი გაერთიანებების უფლებამოსილებების იმ სფეროზე გავამახვილოთ ყურადღება, რომელიც თვითმმართველი ერთეულების სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან საკონსულტაციო ურთიერთობას და ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული კანონპროექტების წინასწარ განხილვებსა და კონსულტაციებში მონაწილეობას ითვალისწინებს.

საქართველოს ორგანულ კანონს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" იმპერატიული ნორმა შემოაქვს, რომლის ძალითაც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს ავალდებულებს: „იმ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებამდე, რომლებიც შეეხება ამ კანონით დადგენილ უფლებამოსილებებს, მოთხოვნის შემთხვევაში გამართონ წინასწარი კონსულტაციები იმ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებთან, რომლებიც აერთიანებენ ქვეყნის თვითმმართველი ერთეულების ნახევარზე მეტს" (მუხლი 4-2). მოცემული კანონის აქცენტის გათვალისწინებით, გაურკვევლობას იწვევს ნორმის დათქმა იმის თაობაზე, რომ ასეთი სუბიექტი თავის რიგებში უნდა აერთიანებდეს ქვეყნის თვითმმართველი ერთეულების ნახევარზე მეტს. აღნიშნულთან დაკავშირებით იბადება კითხვები, რაც იმას უკავშირდება, რომ განსაზღვრული არ არის რამდენ ასოციაციაში შეუძლია თვითმმართველ ერთეულს გაერთიანება და რა მიზანს უნდა ემსახურებოდეს მისი რამდენიმე ასოციაციაში გაწევრება? ერთი რამ ცალსახად ცხადია: თუ ასეთი ინიციატივა ერთ ასოციაციაში გაწევრების უფლებით შეიზღუდება და თვითმმართველი ერთეულების ასოციაციების ფორმირება მოხდება საქალაქო თუ დასახლებათა ერთობლიობის – მუნიციპალიტეტების ინტერესთა ერთგვაროვნების ნიშნით, ასე ფართოდ აფიშირებული წინასწარი კონსულტაციების პროცესში, უკეთეს შემთხვევაში, შეიძლება ჩართული იყოს პროფილური ორიენტაციის მხოლოდ თითო ასოციაცია.

მუნიციპალურ სამართალში არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების ინსტიტუტების ფორმირების პრინციპების გაუაზრებლობის ფონზე, არა თუ სხვა სახელმწიფოების ანალოგიურ ორგანოებთან თანამშრომლობაზე, არამედ ქვეყნის შიგნით მათ მიერ, მუნიციპალიტეტების მიმართ გაწეულ მეთოდურ

დახმარებაზე ფიქრიც ილუზიაა. ფაქტობრივად, საქართველოში ჯერ კიდევ არ არის ჩამოყალიბებული თვითმმართველი ერთეულების ავტორიტეტული და აქტიურად მოღვაწე ასოციაციების ქსელი. თვითმმართველი ერთეულების თვითორგანიზაციის პირველი მცდელობა 1999 წელს უკავშირდება, როდესაც აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს ხელშეწყობით შეიქმნა საქართველოს საკრებულოთა ასოციაცია. მაგრამ იგი ვერ ჩამოყალიბდა დამოუკიდებელ ძალად, ცენტრალური ხელისუფლების გავლენის ქვეშ მოექცა და 2001 წელს რამდენიმე ასოციაციად დაიშალა. 2002 წელს შეიქმნა საქართველოს ქალაქთა კავშირი, რომელიც 39 მსხვილ და პატარა ქალაქებს აერთიანებდა. ქალაქთა კავშირი 2006 წლის არჩევნების შემდეგაც აგრძელებს საქმიანობას, მხოლოდ სამოქალაქო საზოგადოებრივი გაერთიანების სახით. 2004 წელს საქართველოს მთავრობისა და ევროპის საბჭოს ერთობლივი ინიციატივით შეიქმნა საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაცია, რომელიც იმ დროისათვის 988 თვითმმართველ ერთეულს აერთიანებდა, 2006 წლის არჩევნების შემდეგ კი 65 მსხვილ ერთეულს აერთიანებს.[1]

2007 წლის მდგომარეობით საქართველოში რეგისტრირებულია თვითმმართველობათა 14 ასოციაცია. რეფორმების პროცესში მათგან რეალურად მონაწილეობდა საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაცია და სახეშეცვლილი საქართველოს ქალაქების კავშირი.[2] თვითმმართველი ერთეულების კლასიფიკაციის თაობაზე ზემოაღნიშნული შენიშვნის გაუთვალისწინებლად, ასოციაციების გარკვეული სიმრავლის პირობებში, ნახევარზე მეტი თვითმმართველი ერთეულის გაერთიანებაზე პრეტენზია შეიძლება მხოლოდ საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნულ ასოციაციას ჰქონდეს. როგორც ჩანს, კანონით დადგენილი გამსვლელი ტესტი – „ნახევარზე მეტი" იმ მიზნით იქნა შემოტანილი, რომ საქართველოს მთავრობის ინიციატივით შექმნილ ეროვნულ ასოციაციას მიკუთვნებოდა საბელმწიფო ორგანოებთან საკონსულტაციო ურთიერთობისა და ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული კანონპროექტების წინასწარი განხილვის პროცესში მონაწილეობის უფლება.

[1] საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში, ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო", თბილისი, 2007, გვ. 89.

[2] იქვე, გვ. 12.

გამოდის, რომ ზემოხსენებული თვითმმართველობითი ასოციაციების სახელმწიფო სტატისტიკა, მათი უმრავლესობის ლოკალური ამოცანების შესრულებაზე ორიენტაციას ადასტურებს. ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური კონიუნქტურის პირობებში, ხელისუფლებამ, ფაქტობრივად, სხვა გაერთიანებები გამორიცხა წარმატებული ლობირების პოლიტიკის წარმოებიდან და ამ პროცესის მთელი სადავეები, მის მიერვე შექმნილ საშუამავლო საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნულ ასოციაციას ჩააბარა.

თავი მეშვიდე
ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური საფუძვლები

7-1. ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო-ეკონომიკური კონცეფცია

ადგილობრივი თვითმმართველობის მიზანმიმართული ფუნქციონირების ეკონომიკურ საფუძველს მისი მატერიალურ-საფინანსო ბაზა შეადგენს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობა, ამ ბაზის პოტენციალის და მდგრადობის ხარისხის ადეკვატურია. ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა არ შეიძლება ქვეყნის საფინანსო-ეკონომიკურ სფეროში მიმდინარე პროცესებისაგან იზოლირებულად იმართებოდეს. ნებისმიერ სახელმწიფოში არსებული ეკონომიკური კრიზისი, სოციალური სფეროების დაფინანსების დაღმავალი ხასიათი, ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო მხარდაჭერის გარეშე ნეგატიურად აისახება მუნიციპალურ-სამართლებრივი სისტემის ფორმირებისას და განვითარების პროცესზე.

ზოგადად, საფინანსო საფუძვლების გაგება, გაცილებით ვიწროა ეკონომიკური საფუძვლების გაგებაზე. მოცემულ ცნებათა ასეთი ცალსახა გრადაცია მათ ურთიერთმიმართებაშია გამოხატული. საფინანსო საფუძვლები ეკონომიკური საფუძვლების ის შემადგენელია, რომელიც ერთდროულად ამ უკანასკნელის შედეგობრივ პროექციასაც წარმოსახავს. აღნიშნულ კომპონენტებთან ერთად, ადგილობრივი თვითმმართველობის მატერიალურ-საფინანსო ბაზის მდგომარეობის სტაბილურობაზე არსებითია მუნიციპალური ერთეულის ქონებრივი რესურსების გავლენაც. საქართველოს კანონმდებლობა, სამივე სფეროსთან მიმართებაში თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობის ფრონტალურ სივრცეს შემოსაზღვრავს:

– ეს არის ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო-საბიუჯეტო საქმიანობა, რომელიც ერთიანი საფინანსო პოლიტიკის განხორციელებას ითვალისწინებს; კერძოდ, ბიუჯეტის პროექტის შედგენა და მის შესრულებაზე ზრუნვა გარანტირებული უნდა იყოს თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური რესურსების რაციონალური გამოყენების პროცესზე თანმიმდევრული კონტროლის შედეგიანობით.

– ეს არის თვითმმართველი ერთეულის ეკონომიკური პოლიტიკა, რომელიც ითვალისწინებს ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღებას, აგრეთვე ადგილობრივი შესყიდვების ორგანიზაციას; მთელი ეს საქმიანობა უნდა განხორციელდეს სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამების შემუშავება-რეალიზაციის ჭრილში.

– ეს არის თვითმმართველი ერთეულის მიერ მუნიციპალური ქონების მართვა, რაც უნდა ითვალისწინებდეს მათი რესურსული პოტენციალის განმტკიცებას და ჩართულობას ადგილობრივად რეგულირებად ეკონომიკურ პოლიტიკაში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური სისტემის ფორმირებისა და განვითარების საქმეში განმსაზღვრელი მნიშვნელობა ენიჭება ამ პროცესის ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოფის საკითხს. შემთხვევითი არ არის, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპულ ქარტიაში ცალკე პრობლემის სახით არის განხილული „ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური სახსრები" (მუხლი 9), მათი წყაროების წარმომავლობისა და ოპტიმიზაციის საკითხები. ქარტიის მოთხოვნა იმაზეა ორიენტირებული, რომ ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ გააჩნდეთ საკუთარი ფინანსური სახსრები, რომელთა განკარგვაც შეეძლებათ მათივე უფლებამოსილების ფარგლებში. აღნიშნულთან დაკავშირებით უთუოდ არსებითია დათქმა იმის თაობაზე, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური წყაროები თანაზომიერნი უნდა იყვნენ კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ მათ უფლება მოვალეობებთან (პუნქტები 1 და 2) თანაფარდობის ასეთი ბალანსი. არსებითია თვითმმართველობაზე დელეგირებული თუ საგანგებო დავალებების ხარისხოვანი შესრულების გარანტირებულობის თვალთახედვით.

როგორც ევროპულ ქარტიაშია აღნიშნული, ფინანსური სისტემები, რომლებსაც ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა მატერიალური სახსრები ეფუძნებიან, უნდა იყოს მრავალფეროვანი და მოქნილი. ეს კი იმად არის საჭირო, რომ ამ ორგანოებს ჰქონდეთ საშუალება, რამდენადაც ეს პრაქტიკულად შესაძლებელი იქნება, მათზე დაკისრებული ამოცანების შესასრულებლად გაითვალისწინონ გაწეული ხარჯების რეალური ბალანსი. ამ დროს, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური წყაროების თუნდაც ნაწილი ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლე-

ბის სახით უნდა შემოდიოდეს. ამ შემთხვევაში, აღნიშნული წყაროების იმ ოდენობაზეა საუბარი, რომელთა დადგენაც კანონის ფარგლებში შეუძლიათ ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს (პუნქტები 4 და 3).

ევროპული ქარტია აუცილებელი პირობის სახით აყალიბებს მოთხოვნას ფინანსურად სუსტი ადგილობრივი ორგანოების დაცვის თაობაზე. ამ მიზნით დასაშვებად არის მიჩნეული ფინანსური გათანასწორების შესაბამისი ზომების გატარება. მოცემული იდეის მიზანია ფინანსების პოტენციური წყაროებისა და ფინანსური ვალდებულებების არაადეკვატური განაწილებით მოსალოდნელი მწვავე ეკონომიკური შედეგების გამოსწორება. ისიც ხაზგასასმელია, რომ ამგვარი პროცედურები ან ზომები არ შეზღუდავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების თავისუფლების ხარისხს საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში. ამ მიზნით, ევროპული ქარტიის მიერ მოაზრებულია, რომ ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებთან სათანადო წესით უნდა გაიმართოს კონსულტაციები. ამგვარად შეიძლება გამოიკვეთოს ის გზები, რომელთა მეშვეობითაც უნდა მოხდეს მათთვის გათვალისწინებული სახსრების გადანაწილება (პუნქტები 5 და 6).

ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის განკუთვნილი სუბსიდიები, იმდენად, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, არ უნდა იყოს გამოყენებული რაიმე სპეციალური პროექტების დასაფინანსებლად. ამასთან, ხაზგასმულია ის ფაქტორი, რომ სუბსიდირება არ ზღუდავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების თავისუფლებას, რათა გაატარონ დამოუკიდებელი პოლიტიკა საკუთარი იურისდიქციის ფარგლებში. ქარტია იმასაც ხაზგასმით მიანიშნებს, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის, კაპიტალური ინვესტიციების მიღების მიზნით, კანონის ფარგლებში ხელმისაწვდომი იქნება კაპიტალის ეროვნული ბაზარი (პუნქტები 7 და 8). აღნიშნულთან მიმართებაში ისიც იგულისხმება, რომ მოქმედი კანონმდებლობით დარეგულირებული უნდა იყოს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების მიერ სასესხო კაპიტალის ეროვნული ბაზრით სარგებლობის შესაძლებლობები.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიის იდეებისა და პრაქტიკული რეკომენდაციების სამეცნიერო-გამოყენებითი თვალთახედვით, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ის რეალობა, თუ როგორ წარმოჩინდება ქარტიის მოცემულობები ეროვნულ კანონმდებლობაში. კერძოდ, როგორ აისახება ისინი მუნიციპალური ორგანოების ფუნქციონირების საფინანსო-ეკონომიკური ასპექტების ხასიათსა და მათ მარეგულირებელ საკანონმდებლო პაკეტზე.

ევროპული ქარტიის მიერ რეკომენდებული ძირითადი მოთხოვნების სარეგულაციო კონტურებში, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონი, ქართული მუნიციპალიზმის მოქმედი ნომინაციის ფარგლებში ადგენს – „თვითმმართველი ერთეულის საფინანსო-ეკონომიკური საფუძვლებს" (თავი მერვე). ამასთან, მოცემული კანონის ზოგად დებულებებში ჩამოყალიბებულია რამდენიმე პრინციპული მოცემულობა, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო-ეკონომიკურ საფუძვლებს ამკვიდრებს. კანონის დადგენილებით სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებამოსილებას ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში განეკუთვნება: თვითმმართველი ერთეულებისათვის იმ დამატებითი ხარჯების კომპენსაცია, რომლებიც გაწეულ იქნა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა გადაწყვეტილებების შედეგად და ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა (მუხლი 4-4, ქვეპუნქტები „ვ" და „ზ"). ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ძირითად პრინციპთა შორის საგანგებოდ არის დადგენილი ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო-ეკონომიკური დამოუკიდებლობა (მუხლი 5 – „ლ").

ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო საფუძველს წარმოადგენს ადგილობრივი ბიუჯეტი, რომელსაც ქმნის და რომლითაც სარგებლობს ყოველი თვითმმართველი კოლექტივი. ადგილობრივი ბიუჯეტის წყაროებს განსაზღვრავენ კანონები. ფაქტობრივი მატერიალურ-საფინანსო ბაზა კი იქმნება ამ კანონების საფუძველზე კალკულირებული ადგილობრივი მოსაკრებლებითა და სახდელებით დაწყებული და საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების სახით გამოყოფილი გამოთანაბრებითი ტრანსფერით დამთავრებული.

თვითმმართველი ერთეულის საფინანსო-ეკონომიკური რეჟიმის ოპტიმიზაციის მიზნით 2005-2006 წლებში მიღებული იქნა საკანონმდებლო აქტების პაკეტი: „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" და „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონები. ისინი შესაბამის ქვეთავებში იქნება წარმოდგენილი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ადრე მიღებუ-

ლი კანონების აქტივიდან, მოქმედ კანონად რჩება „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ" საქართველოს კანონი. შეიძლება ითქვას, რომ მოცემული კანონი ქართული კანონმდებლობის იურიდიული ტექნიკის ერთი უნიკალური ნიმუშთაგანია. 2006 წლის 29 დეკემბერს იგი სრულ რეფორმაციას დაექვემდებარა, რასაც 2007 წელს ორგზის მოჰყვა ახალი ცვლილება-დამატებები. კანონი, რომელიც იმთავითვე 18 მუხლს შეიცავდა, დღეს მნიშვნელოვნად სახეშეცვლილია: ამოღებულია 7 მუხლი, სრულ რედაქტირებას დაექვემდებარა 6 მუხლი, პუნქტობრივი ცვლილებები განიცადა სამმა მუხლმა და სამი მუხლი დაემატა. დღევანდელი მდგომარეობით პირვანდელ ვარიანტით არის შენარჩუნებული 5 ძველი თუ ახალი პუნქტი და, რაც მთავარია, „დასკვნითი დებულება." შედეგად, კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ", საქართველოს კონსტიტუციისა და „მოსაკრებლების სისტემის საფუძვლების შესახებ" კანონის თანახმად განსაზღვრავს ადგილობრივი მოსაკრებლების სახეს, ოდენობას, შემოღების წესსა და მოსაკრებლების გადამხდელთა უფლება-მოვალეობებს. ადგილობრივი მოსაკრებლების სახეებია სალიცენზიო და სატენდერო მოსაკრებლები. განსაზღვრულია ადგილობრივი მოსაკრებლების გადამხდელი აუბიექტები, ზღვრული განაკვეთები, მოსაკრებლების შემოღებისა და გადახდის წესი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური საფუძვლების ფუნქციური სპექტრი მოსახლეობის მოთხოვნების მომსახურებებით დაკმაყოფილებაზე უნდა იყოს ორიენტირებული. ასეთი მომსახურებების სახეები თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური ფუნქციური სფეროა. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის დანაწესით, თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტით გათვალისწინებული თანხებით ყველა სახის მომსახურების შესყიდვას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ" საქართველოს კანონით დადგენილი წესით ახორციელებენ (მუხლი 48).

აღნიშნული მუხლის თანახმად, მოსახლეობის საზოგადოებრივი მომსახურებით უზრუნველყოფის მიზნით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები კუთვნილი უფლებამოსილებების ფარგლებში ერთი მხრივ, ადგენენ საზოგადოებრივი მოსახლეობის ორგანიზაციის წესებს, მეორე მხრივ, დებენ ხელშეკრულებებს იურიდიულ და ფიზიკურ პირებთან და აკონტროლებენ მათ მიერ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობებისა და მომსახურების დადგენილი წესების დაცვას. იმ შემთხვევაში, თუ თვითმმართველ ერთეულში მოსახლეობის საჭიროებისათვის მომსახურების კონკრეტულ სახეობას არ ახორციელებს არც ერთი სუბიექტი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს, საზოგადოებრივი მომსახურების გაწევის მიზნით შეუძლია შექმნას კანონით დადგენილი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის იურიდიული პირი.

7-2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულები ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემაში

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ფორმირების ძირითად პრინციპებს. უფრო ზუსტად, ადგენს ბიუჯეტის ფორმირების განმსაზღვრელ ორ მოდულს: ერთი მხრივ, განსაზღვრულია, რომ თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შემოსულობების, აგრეთვე მათი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი გადასახადების და ნაშთის ცვლილებების ერთობლიობის ამსახველი საფინანსო გეგმა; მეორე მხრივ, დადგენილია თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დამოუკიდებლობა, როგორც სხვა თვითმმართველი ერთეულის, ისე საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისაგან.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტი თვითმმართველი ერთეულის ეკონომიკური საქმიანობის შედეგიანობის მაჩვენებელიც არის და გარანტორიც. ამ თვალსაზრისით „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონი ძირითად პროექციას ამკვიდრებს. მისი პრინციპების სამუშაო პირობების რეგლამენტაციას ახდენს ნორმატიული აქტების მთელი პაკეტი. თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის შედგენისა და განხილვის, ბიუჯეტის შესრულებისა და ანგარიშგების წესების განსაზღვრებასა და რეგულაციას მოცემულ ორგანულ კანონთან ერთად ახორციელებენ საქართველოს კანონები „საბიუჯეტო სისტემის შესახებ" და „თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ", აგრეთვე სხვა ნორმატიული აქტები.

2006 წლის 24 მაისს მიღებულ იქნა საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ".

მოცემული კანონი განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ფორმირების პრინციპებს, ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულობებისა და მოზიდული სახსრების სახეობებს, ადგილობრივი ბიუჯეტის გადასახადებს, საბიუჯეტო პროცესისათვის დამახასიათებელ ეტაპებს. კანონი ითვალისწინებს და ეფუძნება თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დამოუკიდებლობის, ბიუჯეტის დაბალანსების, საქართველოს მთელი ტერიტორიის თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების, მათ შორის მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური რეგიონების განვითარების უზრუნველყოფის პრინციპებს.

მოცემული კანონი ერთი მთლიანი ტექნოლოგიური პროცესის სახით არეგულირებს ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, წარდგენის, განხილვის, დამტკიცების პროცედურას. განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა ბიუჯეტის შესრულების საგარანტიო მექანიზმების, ზედამხედველობისა თუ კონტროლის აქტუალიზაციას. ცალკე თავშია განხილული გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მიზნების, მისი გაანგარიშების კრიტერიუმებისა და წესის დადგენა. აქვე მოცემულია მისი განსაზღვრის ფორმულაც.

ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ყველა მოხაწილისათვის, მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის სავალდებულოა გასათვალისწინებლად „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ" საქართველოს კანონით განსაზღვრული პრინციპები (მუხლი 4). მოცემული კანონით ასეთად მიჩნეულია:

– ყოვლისმომცველობის პრინციპი, რაც ითვალისწინებს ბიუჯეტის ყველა შემოსულობისა და გადასახადების სრულყოფილად ასახვას ბიუჯეტში;

– გამჭვირვალობის პრინციპი, ანუ ბიუჯეტის განხილვის პროცედურა საჯაროა საზოგადოებისა და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებისათვის, ხოლო დამტკიცებული, ბიუჯეტები ხელმისაწვდომია ნებისმიერი ფიზიკური და იურიდიული პირისათვის;

– ანგარიშვალდებულების პრინციპი, რაც ითვალისწინებს საბიუჯეტო პროცესის მონაწილე ყველა პირის პასუხისმგებლობას მის მიერ გაწეულ საქმიანობაზე და ბიუჯეტის შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციაზე;

– დამოუკიდებლობის პრინციპი ითვალისწინებს სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკების და ადგილობრივი ბიუჯეტების დამოუკიდებლობას. მას უზრუნველყოფს საკუთარი შემოსავლების ნყაროები და კანონმდებლობის შესაბამისად საკუთარი ხარჯების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლება;

– ერთიანობის პრინციპი ითვალისწინებს ცენტრალური, ავტონომიური და ადგილობრივი ბიუჯეტების ერთიან საბიუჯეტო კვალიფიკაციას, ანგარიშთა ერთიანი ჩამონათვალითა და საბიუჯეტო დოკუმენტაციით;

– უნივერსალურობის პრინციპი, ანუ ბიუჯეტის ყველა შემოსულობის მიმართვა საერთო გადასახადების დასაფინანსებლად. ამასთან, არც ერთი შემოსულობა, დონორების მიერ დაფინანსებული შემოსულობების გარდა, არ უნდა იქნეს მიმართული მიზნობრივად, კონკრეტული ხარჯის ან/და ღონისძიებების დასაფინანსებლად. დაუშვებელია მხარჯავი დაწესებულებების მიერ მიღებული შემოსავლების შენარჩუნება მისი მიზნებისათვის;

– კონსოლიდირების პრინციპი, ანუ ყველა სახელმწიფო შემოსულობების ხაზინის ერთიანი ანგარიშის სისტემაში მოქცევა და ხარჯების გაწევა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. მართალია, „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონში კონსოლიდირების პრინციპი, არ მოიხსენიება, მაგრამ ეს პრინციპი, მთელი ზემოაღნიშნული პრინციპების კომპლექსური ქმედითობის გათვალისწინებით, აუცილებლად ვრცელდება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო პროცესებზეც.

„ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონის მიხედვით თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემავსებელი წყაროებია საკუთარი შემოსულობები და მოზიდული სახსრები. საკუთარი შემოსულობები, კანონმდებლობის შესაბამისად თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის გადაცემული ფინანსური სახსრებია. თვითმმართველ ერთეულებს, ექსკლუზიური კომპეტენციების დასაფინანსებლად მათი პრიორიტეტებისდამიხედვით განკარგვა, საკუთარი შეხედულებებით შეუძლიათ. მოზიდული სახსრები კი ძირითადად დელეგირებული უფლებამოსილებების დაფინანსებაზე წარიმართება.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსულობებია საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტში მიღებული ფულადი სახსრების ერთობლიობა: შემოსავლები (გადასახადები, გრანტები, სხვა შემოსავლები); არაფინანსური და ფინანსური აქტივები (შესაბამისი ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები); ვალდებულებების აღების შედეგად მოპოვებული სახსრები (ადგილობრივი გადასახადები; ადგილობრივი მოსაკრებლები).

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსულობები შედგება საკუთარი და არასაკუთარი შემოსულობებისაგან. საკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები, გამოთანაბრებითი ტრანსფერი და კანონმდებლობით თვითმმართველი ერთეულებისათვის განკუთვნილი სხვა შემოსულობები. არასაკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება სპეციალური და მიზნობრივი ტრანსფერები და კანონმდებლობით დადგენილი სხვა შემოსულობები.

თვითმმართველი ერთეულის საბიუჯეტო შემოსულობების რესურსი ჯამურად შეიცავს საკუთარ შემოსულობებსა და სხვა ბიუჯეტიდან მოზიდულ სახსრებს. არის შემთხვევები, როდესაც თვითმმართველი ერთეული მთლიანად სახელმწიფოს მოწყალებაზეა დამოკიდებული. ასეთ ვითარებაში თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ შემოსულობებში შეიძლება მოხვდეს სპეციალური კანონით განსაზღვრული სახელმწიფო გადასახადების ნაწილიც. საქართველოში ასეთად შეიძლება მოიაზრებოდეს საშემოსავლო გადასახადი.

მოზიდული სახსრების წყაროებია: სუბსიდია, სუბვენცია; დელეგირებული უფლებამოსილებებისათვის მიღებული გრანტი; დონორებისაგან მიღებული მიზნობრივი შემოსულობები; ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის განკუთვნილი საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახადები და მოსაკრებლები. ამავე წყაროებს განეკუთვნებიან მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერები. მიზნობრივი ტრანსფერი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად, მის ბიუჯეტში სახელმწიფო თუ ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტებიდან ფინანსური დახმარებების სახით მიღებული სახსრებია. სპეციალური ტრანსფერი იმავე ბიუჯეტებიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის ეკოლოგიური და სხვა სტიქიური მოვლენების შედეგების სალიკვიდაციოდ, აგრეთვე კონკრეტული კაპიტალური და სხვა მიმდინარე ხარჯების დასაფინანსებლად გამოყოფილი სახსრებია.

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ბიუჯეტის აღნიშნულ შემოსულობებთან მიმართებაში, რამდენჯერმე ხაზგასმით გამოყოფს თვითმმართველი ერთეულის გარკვეულ პრიორიტეტებს (მუხლი 50). კერძოდ, ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების ოდენობას განსაზღვრავს საკრებულო საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ზღვრული განაკვეთების გათვალისწინებით (პუნქტი 3). თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია აიღოს სესხი ან გრანტი მხოლოდ საქართველოს მთავრობისაგან ან საქართველოს მთავრობის ნებართვით – საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით (პუნქტი 7). არსებითია შემდეგი დადგენილებაც, რომლის თანახმადაც საქართველოს უმაღლესი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მიერ ისეთი გადაწყვეტილების მიღებს, რომელიც ზრდის თვითმმართველი ერთეულის ხარჯებს ან ამცირებს მის შემოსავალს, კომპენსირებული უნდა იქნეს ასეთი გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს მიერ (პუნქტი 8).

ორგანული კანონი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯებთან დაკავშირებით, თავისუფალი მოქმედების სფეროებს განუსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს (მუხლი 51). თვითმმართველ ერთეულს საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში შეუძლია „გრანტების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად მიღებული გრანტების, სპეციალური და მიზნობრივი ტრანსფერების გარდა, დამოუკიდებლად და საკუთარი შეხედულებისამებრ გამოიყენოს ყველა სხვა წყაროდან მიღებული შემოსავლები (პუნქტი 1). თვითმმართველი ერთეულები დამოუკიდებლად განსაზღვრავენ მოცემული კანონით დადგენილი ექსკლუზიური და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის დასაფინანსებელი გადასახადების მიმართულებებს (პუნქტი 2). თვითმმართველ ერთეულებს საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის თვალსაზრისით გარკვეული მანევრირების საშუალებებიც გააჩნია. მაგრამ არის გარკვეული შეშზღუდავი რეგლამენტებიც. მაგალითად თვითმმართველობის ადმინისტრაციული ხარჯები არ უნდა აღემატებოდეს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის 10%-ს. თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში შეიძლება შეიქმნას სარეზერვო ფონდი გაუთვალისწინებელი და საგანგებო ხარჯების დაფინანსების მიზნით. სარეზერვო ფონდის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ფიქსირებული ასიგნებების 2%-ს. სარეზერვო ფონდის განკარგვის წესს განსაზღვრავს საკრებულო (პუნქტი 4). ამ შემთხვევაში, თუ ფისკალური წლის განმავლობაში თვითმმართველი ერთეულის მიერ არ იქნება ათვისებული სახსრების ნაწილი, ისინი გამოიყენება მომდევნო წელს.

„ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შე-

სახებ" საქართველოს კანონი ერთიან კომპლექსში განიხილავს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ადგილს ქვეყნის ერთიან საბიუჯეტო სისტემაში მისი დამოუკიდებლობის პირობებსა და გარანტიებს. მოცემული კანონით თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ნაწილად არის გამოცხადებული. მისი ასეთი სტატუსია იმ მოცემულობის გაბმსაზღვრელი, რომ იგი იცავს საბიუჯეტო სისტემის ერთიანობას „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ" საქართველოს კანონით განსაზღვრული, მისი სხვა ბიუჯეტებთან ურთიერთობის ფარგლებში. ამასთან, თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები, როგორც მთლიანის ნაწილები, იცავენ ბიუჯეტის ყოვლისმომცველობის, გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულების, დამოუკიდებლობისა და უნივერსალობის პრინციპებს.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ურთიერთობა სხვა ბიუჯეტებთან და აქედან გამომდინარე, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ერთიანობა უზრუნველყოფილია ერთიანი სამართლებრივი ბაზით. სწორედ ეს ბაზა ადგენს ერთიან საბიუჯეტო კლასიფიკატორსა და საბიუჯეტო პროცესის პრინციპებს. ამ ფარგლებშია შემოსაზღვრული ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშგების წესები. იგივე სამართლებრივი ბაზა ადგენს თვითმმართველი ერთეულის დამტკიცებული ბიუჯეტისა და მისი შესრულების თაობაზე ინფორმაციის რეგულაციას, ფულადი სისტემის ერთიანობით ადგენს საგადასახადო და საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკის ფორმირებას.

ყველა ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს აქვს საკუთარი დამოუკიდებელი ბიუჯეტი. მაგრამ, ზემოაღნიშნული ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ერთიანობის ფაქტორის გათვალისწინებით არსებითი ის არის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი დამოკიდებულია როგორც სხვა თვითმმართველი ერთეულის, ისე საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისაგან. და რაც მთავარია, არც ერთ ზემოაღნიშნულ ხელისუფლებას არა აქვს უფლება, ჩაერიოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საბიუჯეტო უფლებამოსილებებში.

აღნიშნულთან დაკავშირებით საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ", ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობა საბიუჯეტო საქმიანობაში გარანტი-

რებულია: ერთი მხრივ, კანონით განსაზღვრული საკუთარი შემოსულობებითა და ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის გადასახდელების გაწევის დამოუკიდებლად განსაზღვრით; მეორე მხრივ, დელეგირებულ უფლებამოსილებათა კანონით განსაზღვრულ ფარგლებში, დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მიღების უფლებით (მუხლი 6-3).

მოცემული კანონით გათვალისწინებული თავისებურებების პირობებში არსებითია იმპერატიული დადგენილება იმის თაობაზე, რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი უნდა იყოს დაბალანსებული (მუხლი 8). კანონი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემდეგ გადასახდელებს. პირველ რიგში, ეს არის მიმდინარე ხარჯები – შრომის ანაზღაურება, საქონელი და მომსახურება, სუბსიდიები, გრანტები, სოციალური უზრუნველყოფა და სხვა ხარჯები. მეორე მხრივ, ეს არის არაფინანსური და ფინანსური აქტივები (შესაბამისი ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები, ვალდებულებების, ძირითადი ნაწილის დაფარვაზე მიმართული სახსრები).

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ძირითადი კომპეტენციური არსენალის ფარგლებში, გარკვეულ პრეროგატივებს განსაზღვრავს ბიუჯეტის გადასახდელებთან მიმართებაში. დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის განკუთვნილი ხარჯები განისაზღვრება კანონის თანახმად ან დელეგირების ხელშეკრულების საფუძველზე. „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" კანონის ზემოთ აღნიშნული (მუხლი 6-3) დამოუკიდებლობის დეკლარირებული ნორმა ერთგვარად იქვე იბლოკება. გასათვალისწინებელია, რომ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში, დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში, ფინანსური სახსრების განკარგვაზე ზედამხედველობას ახორციელებს შესაბამისი კანონით ან შესაბამისი ხელშეკრულებით უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანო სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორთან, კოორდინაციით (მუხლი 11-3). ამ დროს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები დამოუკიდებლად განსაზღვრავენ ექსკლუზიური და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის დასაფინანსებელი პროგრამების და ხარჯების მიმართულებებსა და მათ ოდენობებს.

კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" თვით-

მმართველ ერთეულს უფლებას აძლევს თავისი უფლებამოსილებების ფარგლებში დამოუკიდებლად და საკუთარი შეხედულებებისამებრ გამოიყენოს, როგორც სპეციალური და მიზნობრივი ტრანსფერი, ისე მიზნობრივი სუბსიდიები და სხვა წყაროებიდან მიღებული შემოსავლები.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიის მიხედვით თვითმმართველი ერთეულის საფინანსო სისტემა მობილური მექანიზმის სახით არის მოაზრებული. მათი ცვალებადობა ქვეყანაში ეკონომიკური პროცესის მიმდინარეობის განმაპირობებელი ფაქტორების ადექვატურია. რასაც ვერ ვიტყვით საქართველოს შესაბამის ორგანულ კანონში განსაზღვრულ საფინანსო სისტემაზე, ქვეყანაში მოქმედი არასტაბილური ეკონომიკური გარემოს პირობებში. ევროპული ქარტიისაგან განსხვავებით, ქართული კანონმდებლობა თვითმმართველ ერთეულს აძლევს უფლებას შექმნას სარეზერვო ფონდი გაუთვალისწინებელი და საგანგებო ხარჯების დაფინანსების მიზნით. აღნიშნული ნოვაცია, რეზერვების მოცულობის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია თვითმმართველი ერთეულის ფუნქციონირების პროცესში.

საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" ადგენს საბიუჯეტო პროცესის კალენდარს და ტექნოლოგიურ სქემას. საბიუჯეტო პროცესი იწყება ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 10 თვით ადრე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადებით. პროცესი მთავრდება 2 წლის შემდეგ, ახალი საბიუჯეტო წლის მომდევნო წლის 1 მარტს, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის წარდგენით საკრებულოში. მისი განხილვა და დამტკიცება უნდა განხორციელდეს არა უგვიანეს 1 მაისისა.

საბიუჯეტო პროცესის საპროექტო ოპერაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს კომპეტენციაა. თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო ამზადებს ბიუჯეტის პროექტს, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილება-დამატებების პროექტს, ბიუჯეტის ანგარიშგების პროექტს და ყოველ მათგანს წარადგენს საკრებულოში. აღნიშნული პროექტის დამტკიცება, ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი და შეფასება ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს კომპეტენციაა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს წარუდგენენ ინფორმაციის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ. თავად ფინანსთა სამინისტრო კი წლის დაწყებამდე აცნობებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს საგადასახადო შემოსავლების ყოველკვარტალურ გეგმებს.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, წარდგენის, განხილვისა და დამტკიცების წესი მრავალსაფეხურიანი პროცედურული სქემის სახით არის წარმოდგენილი. თითოეულ პროცედურას მისთვის დამახასიათებელი აქტივების თავისებურებები გააჩნია. ერთი საერთო დამახასიათებელი ნიშან-თვისება კი ის არის, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონით და „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ" საქართველოს კანონით განსაზღვრული თითოეული ქმედების სარეგულაციო პაკეტი დეტალურად არის რეგლამენტირებული კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" (მუხლი 13).

მთელი ამ პროცედურის საბოლოო შედეგი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცებაა. ამის თაობაზე მიღებულ გადაწყვეტილებაში (მუხლი 13-13) აისახება:

– ბიუჯეტის შემოსულობების, ნაშთის ცვლილება და თითოეული მხარჯავი დაწესებულებისათვის გათვალისწინებული ასიგნების მოცულობა, საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით;

– ინფორმაცია ბიუჯეტის მთლიანი სალდოს შესახებ;

– სარეზერვო ფონდის მოცულობა;

– ფისკალური წლის დასაწყისისათვის არსებული ნაშთის მოცულობა;

– დასაგეგმი წლის დასაწყისისათვის არსებული ვალდებულებების დაფარვისა და მომსახურების ასიგნების მოცულობა.

თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის საკრებულო არ დაამტკიცებს ბიუჯეტის პროექტს, აღმასრულებელი ორგანო ორი კვირის ვადაში წარუდგენს საკრებულოს ბიუჯეტის პროექტის ახალ ვარიანტს. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკრებულო ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე ამტკიცებს ბიუჯეტის პროექტს ყოველი კალენდარული წლისათვის. მაგრამ ეს უნდა მოხდეს შესაბამისი წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის მიღებიდან 2 თვის ფარგლებში. თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში აღმასრულებელ ორგანოს უფლება აქვს ადრე ნაკისრ

ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელი გადასახდელები გასწიოს ახალ საბიუჯეტო წელს, ყოველ თვეში არა უმეტეს წინა წლის ასიგნებების 1/12-ის ოდენობით.

როგორც აღვნიშნეთ, გეგმიურად გაუთვალისწინებელი და საგანგებო ხარჯების, თუ ადგილობრივი მნიშვნელობის სხვა ღონისძიებების დასაფინანსებლად თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში სარეზერვო ფონდი იქმნება, რომლის გამოყენება შეიძლება წლიდან წლამდე გადავიდეს. სარეზერვო ფონდს განკარგავს თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო-საკრებულოს მიერ განსაზღვრული წესით.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონი დეტალურად არეგულირებს მიზნობრივი ტრანსფერის თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში ჩართულობის, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების, ბიუჯეტში ცვლილება-დამატებების შეტანის საკითხებს. ცალკე თავში დეკლარირებულია გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მიზანი, ჩამოყალიბებულია მისი არსი, გაანგარიშების კრიტერიუმები და წესი. მოცემულია თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის გადასაცემი გამოთანაბრებითი ტრანსფერის განსაზღვრის ფორმულა. აქვე დადგენილია რომ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია აიღოს სესხი მხოლოდ საქართველოს მთავრობისაგან ან საქართველოს მთავრობის ნებართვით, მხოლოდ კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

ბიუჯეტის დაფინანსების ტიპებს შორის უნდა გამოვარჩიოთ პროგრამული დაფინანსების პრინციპი, რომელიც საბოლოო შედეგზეა გათვლილი და ფული ფუნქციებზე და საქმიანობაზე ნაწილდება[1]. ბიუჯეტის პროგრამული დაფინანსების დროს სახსრების გამოყოფა ხდება ფუნქციის შესასრულებლად ან ღონისძიებების ჩასატარებლად და არა კონკრეტული მუხლის ან მოთხოვნათა დასაკმაყოფილებლად.

პროგრამული ბიუჯეტის შემუშავებისას რამდენიმე ძირითადი ეტაპი გამოიყოფა:

– მიზნების დადგენა – უნდა აისახოს ის შედეგი, რომლის მიღწევასაც მიზნად ისახავს პროგრამა ან ორგანიზაცია;

– ამოცანების დასახვა – ანუ რა და როგორ უნდა განხორციელდეს პროგრამის მიზნის მისაღწევად;

[1] დ. ნარმანია, დ. ჭიჭინაძე, მითითებული წყარო, გვ. 27-28.

– ბიუჯეტით განსაზღვრულ ღონისძიებათა გრაფიკის მომზადება, როდესაც ღონისძიებათა გრაფიკში ჩამოყალიბებული უნდა იქნეს პროცესი და განრიგი, რომელიც დაცული იქნება ბიუჯეტის შემუშავების დროს;

– საბიუჯეტო პროცესი – მასში გამოიყოფა სამი ძირითადი ეტაპი: საბიუჯეტო წინადადებების განსაზღვრა, საკრებულოს მიერ ბიუჯეტის დამტკიცება და აღსრულება;

– ბიუჯეტის აღსრულება და მონიტორინგი – პროგრამის აღსრულების და მონიტორინგის ფუნქცია აკისრია მერიის თუ გამგეობის სამსახურს.

ბიუჯეტის მონიტორინგი შეიძლება განხორციელდეს როგორც ფინანსური, ისე ეფექტიანობისა და კანონიერების თვალსაზრისით. სწორედ ეს თემატიკა აკავშირებს ბიუჯეტის მონიტორინგს საფინანსო კონტროლთან.

საფინანსო კონტროლი სახელმწიფო, მუნიციპალური, საზოგადოებრივი ორგანოებისა და ორგანიზაციების, სამეურნეო სუბიექტების სამართლის ნორმებით რეგულირებადი საქმიანობაა. მისი თვალსაწიერი ფინანსების დაგეგმვის მიზანშეწონილობისა და მათი გამოყენების სისწორისა და ეფექტიანობის შემოწმებაა. საქართველოს კანონი „საფინანსო კონტროლის შესახებ" საფინანსო კონტროლის სუბიექტთა შორის პრეზიდენტთან, პარლამენტთან, კონტროლის პალატასა და ფინანსთა სამინისტროსთან ერთად ასახელებს თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს, გამგებელსა და მერს, აგრეთვე ლიცენზირებული აუდიტორულ სამსახურს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საფინანსო კონტროლი ხორციელდება საფინანსო და აუდიტორული შემოწმებების ფორმით. საფინანსო შემოწმებას ახორციელებს საკრებულოს საფინანსო კომისია. შემოწმების პროცესში საფინანსო კომისიას, საკრებულოს თანხმობით შეუძლია დაიქირავოს დამოუკიდებელი ექსპერტები და ითანამშრომლოს საზოგადოების წარმომადგენლებთან. საფინანსო შემოწმების საფუძველი შეიძლება იყოს საკრებულოს გადაწყვეტილება ან თავად კომისიის გეგმიური ინიციატივა. საფინანსო შემოწმება ტარდება საკრებულოს რეგლამენტის მიერ დადგენილი წესით. იგი ითვალისწინებს საკრებულოსა და გამგეობის მიერ გაწეული ხარჯების საფინანსო აღრიცხვა-ანგარიშგების დოკუმენტაციის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი საფინანსო სტანდარტებთან შესაბამისობისა და სახ-

სრების გამოყენების ეკონომიკური მიზანშეწონილობისა და ეფექტიანობის დადგენა-შეფასებას.

თვითმმართველ ერთეულში ადგილობრივი ხელისუფლება ამტკიცებს შიდა აუდიტის წარმართვის პროცედურებს, რომლის განხორციელებაზე ზედამხედველობის ფუნქცია ადგილობრივი ხელისუფლების ხელმძღვანელს ეკისრება. მთლიანობაში, შიდა აუდიტი ადგილობრივ თვითმმართველობაში საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და კონტროლის პალატის მიერ, საერთაშორისო სტანდარტებზე დაყრდნობით შემუშავებული სამართლებრივი აქტების საფუძველზე რეალიზდება. აუდიტორული შემოწმება ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საფინანსო დოკუმენტაციის აუდიტორულ შემოწმებას. იგი ტარდება არა უმეტეს წელიწადში ერთხელ. აუდიტორული შემოწმების საფუძველი შეიძლება იყოს საკრებულოს წევრთა მესამედის წერილობითი განცხადება.

აუდიტორული შემოწმება ხორციელდება მოწვეული დამოუკიდებელი აუდიტორის მიერ „აუდიტორული საქმიანობის შესახებ" საქართველოს კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად. ამ მიზნით, თვითმმართველი ერთეულის სახელით საკრებულოს თავმჯდომარე აუდიტორულ ფირმასთან აფორმებს ხელშეკრულებას, რომელშიც დეტალურად უნდა იყოს გაწერილი აუდიტის შემოწმების საგანი და მისი განხორციელების პირობები. აუდიტორული შემოწმების ობიექტი შეიძლება იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლება – გამგეობა და მერია ან საკრებულოს მიერ სამეწარმეო თუ არასამეწარმეო იურიდიული პირების სახით დაფუძნებული დამოუკიდებელი სუბიექტები. ამ შემთხვევაშიც სავალდებულოდ გასათვალისწინებელია „აუდიტორული საქმიანობის შესახებ" კანონის მიერ (მუხლი 21) დადგენილი პირობები, რომლის თანახმად უნდა მოხდეს ობიექტური აუდიტორის შერჩევა, რათა გამოირიცხოს ინტერესთა კონფლიქტი. აღნიშნული მოთხოვნის გათვალისწინებით აუდიტის ჩატარება ეკრძალება აუდიტორებს, რომლებიც შესამოწმებელი სუბიექტის რომელიმე ხელმძღვანელის ახლო ნათესავები არიან; შესამოწმებელ სამეურნეო სუბიექტთან აკავშირებთ პირადი ქონებრივი ინტერესები: შესამოწმებელი სამეურნეო სუბიექტის მუშაკები, მესკუთრეები, დამფუძნებლები ან ხელმძღვანელი წევრები არიან; შესამოწმებელი სამეურნეო სუბიექტის შვილობილი საზოგადოების, ფილიალის ან წარმომადგენლობის მუშაკები ან თანამესაკუთრენი არიან.

აუდიტორული შემოწმების შედეგებზე მომზადებულ ანგარიშს – შესაბამისი დასკვნით, აუდიტორი წარუდგენს საკრებულოს თავმჯდომარეს, რომელიც მას გააცნობს საკრებულოს წევრებს. ამის შემდეგ აუდიტორი ანგარიშსა და დასკვნას აგზავნის საქართველოს კონტროლის პალატაში. ეს უკანასკნელი მოქმედება ნამდვილად არ არის ფორმალური აქტი. ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულში საფინანსო დისციპლინის მდგომარეობის შესახებ ამ გზით მოპოვებული საწყისი ინფორმაცია შეიძლება გახდეს საქართველოს კონტროლის პალატის შემდგომი ინტერესის საგანი, გამოვლენილი დარღვევების აღკვეთის თაობაზე მიმართული ღონისძიებების შესრულების შემოწმების ან გეგმიური კონტროლის განხორციელების მიზნით. მით უფრო, რომ „კონტროლის პალატის შესახებ" საქართველოს კანონი, იმ ქვესაკონტროლო ობიექტთა წრეში, რომელთა საქმიანობა საბიუჯეტო ან სახელმწიფო ფონდების კუთვნილი თანხების მიღებასთან, გადარიცხვასთან ან გამოყენებასთან, რაიმე ფორმით სახელმწიფო საკუთრების გამოყენებასთან ან მის მართვასთან არის დაკავშირებული (მუხლი 7), თვითმმართველ ერთეულსაც ითვალისწინებს.

7-3. მუნიციპალური ქონების მართვა

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტია განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს მოთხოვნას, რომ ფინანსური სისტემები, რომლებსაც ეფუძნებიან ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა სახსრები, უნდა იყოს საკმარისად მრავალფეროვანი და მოქნილი. ევროპული ქარტიისაგან განსხვავებით, საქართველოს კანონმდებლობამ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ფინანსური სისტემის სახსრების მრავალფეროვნების და მოქნილობის ფუნქცია ცალსახად მუნიციპალურ ქონებას დააკისრა.

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" თვითმმართველი ერთეულების ორგანიზაციული საფუძვლების პრიზმაში იმ მატერიალურ მუსკულატურას განიხილავს, რომელიც მის საფინანსო-ეკონომიკურ შესაძლებლობებს შემოსაზღვრავს. ევროპული ქარტიისაგან შემოთავაზებულ ქონებრივ ბალანსს, ორგანული კანონის თანახმად, თვით-

მმართველი ერთეულის ეკონომიკურ საფუძვლებს თვითმმართველი ერთეულის ფინანსებთან ერთად, სხვადასხვა წყაროდან შემოსული ქონება დაემატა. საკუთრივ თვითმმართველი ერთეულის ქონებასთან ერთად, ეს არის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონება, რომელიც მართვის უფლებით გადაცემული აქვს თვითმმართველ ერთეულს. ამავე რესურსს ავსებს კანონით დადგენილი სხვა ქონება, რომელიც გათვალისწინებულია თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის საჯარო ინტერესების დასაკმაყოფილებლად (მუხლი 45).

საკუთრივ თვითმმართველი ერთეულის ქონებას განეკუთვნება თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში სახელმწიფოს მიერ გადაცემული ან საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით თვითმმართველი ერთეულის მიერ შექმნილი ან შეძენილი ქონება. თვითმმართველი ერთეულები საკუთრების უფლების განხორციელებისას დამოუკიდებელნი არიან. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები თვითმმართველი ერთეულის ქონების ფლობის, გაპკარგვისა და სარგებლობის დროს ვალდებულნი არიან დაიცვან თვითმმართველი ერთეულის, როგორც მესაკუთრის კანონიერი ინტერესები. ამასთან, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი შემთხვევებისა, დაუშვებელია სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ჩარევა თვითმმართველი ერთეულის ქონების ფლობის, მართვისა და განკარგვის საკითხებში.

მთელი რიგი ქვეყნების მაგალითზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის სოციალური გარდაქმნებისა და საფინანსო-ეკონომიკური ბაზის განმტკიცების საქმეში მნიშვნელოვანი წყაროს როლი ითამაშა სახელმწიფო საკუთრების პრივატიზაციამ, ანუ მუნიციპალიზაციამ, როგორც მას ძირითადი დანიშნულებიდან გამომდინარე უწოდებენ. მაგრამ ქართულ კანონმდებლობაში მოცემული იდეა თავისებურად იქნა ინტერპრეტირებული.

საქართველოს ორგანულ კანონს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" 2007 წლის 11 ივნისს დაემატა მუხლი 18^1 – „თვითმართველი ერთეულის უფლებამოსილებანი თვითმმართველი ერთეულის ქონების მართვისა და პრივატიზების სფეროში". მოცემული მუხლი ალნიშნულ უფლებამოსილებებს თვითმმართველობის ერთეულის ინსტიტუციური სისტემის სუბიექტებზე გადანაწილებული ორი ნომინაციის სახით წარმოადგენს:

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს უფლებამოსილებებს თვითმმართველი ერთეულის ქონების მართვისა და პრივატიზების სფეროში განეკუთვნება:

– თვითმმართველი ერთეულის ქონების საპრივატიზაციო ობიექტების ნუსხის დამტკიცება;

– საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მიწის ნორმატიული ფასის განსაზღვრის წესის შესაბამისად, სახელმწიფო და თვითმმართველი ერთეულის მიწის ნორმატიული ფასის დადგენა საბაზრო ღირებულების გათვალისწინებით;

– თვითმმართველი ერთეულის ქონების აუქციონის ფორმით პრივატიზებისას აუქციონში გამარჯვების დამადასტურებელი ოქმის ტიპური ფორმის დადგენა.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოს (გამგეობის ან მერიის) უფლებამოსილებებს თვითმმართველი ერთეულის ქონების მართვისა და პრივატიზების სფეროში განეკუთვნება:

– მის მართვაში არსებული სანარმოების საწესდებო კაპიტალში თვითმმართველი ერთეულის ქონების შეტანის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღება;

– თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზება, სარგებლობის უფლებით გადაცემა ან სხვაგვარად განკარგვა;

– თვითმმართველი ერთეულის ქონების აუქციონის ფორმით პრივატიზების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება;

– თვითმმართველი ერთეულის საპრივატიზებო ქონების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;

– თვითმმართველი ერთეულის ქონების სარგებლობის უფლებით პირდაპირი განკარგვის წესით გადაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება;

– საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი სხვა უფლებამოსილებების განხორციელება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების უმთავრესი ეკონომიკური საფუძვლები თვითმმართველი ერთეულის ქონებრივი ბაზაა, რომელიც სტაბილური ფინანსური შემოსავლების წყაროდ უნდა იქცეს. ბუნებრივია, თვითმმართველი ერთეულებისათვის დამატებითი ფინანსური რესურსების მოპოვება მის ეკონომიკურ საქმიანობაზეა დამოკიდებული. ამ უკანასკნელის უმთავრესი ამოცანა თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვაა, ანუ როგორ იქნება ჩართული ახალი ფინანსური რე-

სურსების შემოდინების პროცესში მუნიციპალური ქონება.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის დადგენილებით თვითმმართველი ერთეულის ქონებრივი ბაზა განმტკიცებულია მიწითა და ბუნებრივი რესურსებით. თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაშია მის ტერიტორიაზე არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, მის ფარგლებში არსებული ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები და ქუჩებით, ხეივნებითა და სკვერებით. მაგრამ ეს არ შეიძლება იყოს, ერთი მხრივ, კერძო საკუთრებაში არსებული, სახელმწიფო ქონებაზე და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით არსებულ ქონებაზე დამაგრებული მიწები; მეორე მხრივ, მიწები, რომლებიც სახელმწიფოს ქონებისა და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით არსებული საზოგადოების ქონების სახით, ექვემდებარება დასახლებული კატეგორიის ქონებაზე საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით დამაგრებას.

ამას გარდა, თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაშია მის ტერიტორიაზე არსებული ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყე და წყლის რესურსები, თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებულ ობიექტებზე მიმაგრებული მიწა და თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, გარდა იმ 9 შემთხვევისა, რომელთა სახეები გამოირიცხება მუნიციპალური კუთვნილებიდან (მუხლი 47).

მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონება მყარი შემოსავლის წყაროა, იქნება ეს გადასახადები თუ საიჯარო ქირა. ბუნებრივია, შემოსავლების მნიშვნელოვანი ნილი მოაქვს მუნიციპალური საკუთრების პრივატიზაციას. თუმცა, საქართველოში პრივატიზაციის პროცესი უფრო ადრე დაიწყო, ვიდრე თვითმმართველობის საკანონმდებლო ფორმირების პროცესი დამთავრდებოდა. ამიტომ ევროპაში „მუნიციპალიზაციაზე" გათვლილი საკუთრების პრივატიზაცია არ გამოგვივიდა. ამან თავისი ნეგატიური კვალი დაატყო სახელმწიფო საკუთრების კერძო ინტერესების ქვეშ განხორციელებული პრივატიზაციით მილებულ შედეგებს. ბუნებრივია, პრივატიზაციის წინმსწრებმა ტემპმა, თვითმმართველ ერთეულებში საზოგადოებრივი მომსახურების მყარი ინფრასტრუქტურის შექმნის პროცესზეც უარყოფითი გავლენა იქონია.

თვითმმართველი ერთეულის შექმნის და ქონებრივი უფლებების სამართლებრივი საფუძვლებია საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონი და კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ."

თვითმმართველი ერთეულის ქონებაზე საკუთრების უფლება გარანტირებულია ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო აქტების პაკეტით. თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე მცხოვრებ ან რეგისტრირებულ პირს უფლება აქვს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, თვითმმართველი ერთეულის ორგანოებისა და თანამდებობების პირებისაგან მოითხოვოს თვითმმართველი ერთეულის, როგორც მესაკუთრის, კანონიერი ინტერესების დაცვა. სახელმწიფოს მიერ თვითმმართველი ერთეულისათვის გადაცემული ქონების მიმართ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს უფლებები და მოვალეობები განისაზღვრება მათ შორის დადებული ხელშეკრულებით.

საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის ქონების კატეგორიებს, მის მიერ ქონების შექმნის წესსა და ქონებრივ უფლებებს. კანონი ახორციელებს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების თვითმმართველი ერთეულისათვის საკუთრებაში გადაცემის პროცედურების რეგულაციას. მოცემული კანონის ძალით განსხვავებული სამართლებრივი რეჟიმი დგინდება თვითმართველი ერთეულისათვის დელეგირებული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად გადაცემული ქონების მიმართ. ამასთან, კანონი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადაცემულ და გარკვეული ქონების განკარგვის უფლების შემზღუდავ პირობებსაც ადგენს.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონითა და „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" კანონის საფუძველზე თვითმმართველი ქონება იქმნება: სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების გადაცემით, საკუთარი ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სახსრებით, იმ ხდომილებათა შედეგად, რომელთაც საქართველოს კანონმდებლობა უკავშირებს სამოქალაქო-სამართლებრივი შედეგების წარმოშობას და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ქონების შექმნით ან შეძენით.

თვითმმართველი ერთეულის ქონება იყოფა ორ კატეგორიად: ერთი მხრივ, ეს არის ძირითადი, ანუ განუსხვისებელი ქონება, რომელიც არის თვითმმართველობის განხორციელების საფუძვე-

ლი და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანომ შეიძლება გამოიყენოს მხოლოდ თავისი საჯარო ფუნქციებისა და უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით; მეორე მხრივ, ეს არის დამატებითი ქონება, – თვითმმართველი ერთეულის ქონება, რომელიც არ არის ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების ნაწილი და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანომ შეიძლება გამოიყენოს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" კანონში 2006 წლის 23 ივნისს მიღებულმა დამატებებმა მნიშვნელოვნად განავრცო „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონით დადგენილი განუსხვისებელი ქონების ნუსხა. ამჟერად, თვითმმართველი ერთეულის ძირითადი ქონების ნუსხას შეადგენენ გზები, ხიდები და გვირაბები; ქუჩები, მიწისქვეშა გადასასვლელები და ტერიტორიები; გარე განათების კონსტრუქციები და შუქნიშნები; მოედნები, სკვერები და ბულვარები; შადრევნები, პარკები და მწვანე ნარგავები; ნაპირსამაგრი ნაგებობები (მუხლი 2-5).

თვითმმართველი ერთეულებისათვის მნიშვნელოვანი საფინანსო წყაროებია ქონების პრივატიზაციიდან და გადასახადიდან მიღებული შემოსავლები. თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული ქონების პრივატიზაციიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტში ირიცხებოდა პრივატიზაციით მიღებული შემოსავლების მხოლოდ 35 პროცენტი, ხოლო ქონების გადაცემის შემდგომ ყველა ეს თანხა მობილიზებული იქნება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში. ასეთი მიდგომა თვითმმართველი ერთეულებისათვის დამატებითი ფინანსური შემოსავლების რესურსების ზრდასთან ერთად, მათი უფლებამოსილების დაფინანსების შესაძლებლობებსაც ზრდის.[1] მაგრამ „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" კანონში ზემოაღნიშნული დამატებებით გაზრდილი განუსხვისებელი ქონების სახეები, ცხადია, ზემოაღწერილი საფინანსო რესურსების შემცირებას იწვევს.

ძნელად დასადგენია, თუ რამდენად დაუბალანსდა თვითმმართველ ერთეულებს აღნიშნული გადაწყვეტილების შედეგად საფინანსო რესურსების შესაძლო კლება, მაგრამ ფაქტია, რომ დროის ამავე მონაკვეთში მიღებული საპირისპირო გადაწყვეტი-

[1] ო. კონჯარია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი ბაზა//საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში, ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო", თბილისი, 2007, გვ. 73.

ლება ამ მიზანს ემსახურება. 2006 წლის 17 ივლისს, საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 8 აგვისტოს ბრძანებულებით (№687) დამტკიცებული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისათვის გადასაცემი ძირითადი, ანუ განუსხვისებელი ქონების სახეობათა ნუსხიდან ამოღებული იქნა მნიშვნელოვანი მატერიალური მოცულობის სახეობები:

– ადგილობრივი მნიშვნელობის საკანალიზაციო, სანიაღვრე და სამელიორაციო სისტემები და ობიექტები შესაბამისი ინფრასტრუქტურით;

– ადგილობრივი მნიშვნელობის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ურბანიზაციის, საპროექტო და მშენებლობის, ასევე შიდა, საქალაქო გზების შეკეთების ობიექტები;

– ადგილობრივი მნიშვნელობის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სანიტარული დასუფთავების, დეზინფექციის, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გადამუშავების ობიექტები, ნაგავსაყრელები და მყარი ნარჩენების დეპონირების ინფრასტრუქტურა;

– ადგილობრივი მნიშვნელობის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საინფორმაციო საშუალებები, ადგილობრივი საინფორმაციო ცენტრებისა და მათი მუშაობისათვის აუცილებელი შენობა-ნაგებობები.

მოცემული სახეობის ქონება აღარ მიეკუთვნება ძირითადი, ანუ განუსხვისებელი ქონების კატეგორიას. თვითმმართველობებს ისინი შეიძლება გადაეცეთ, როგორც დამატებითი ქონება – შემდგომი პრივატიზაციის უფლებით. განხილული ცვლილებების შესაბამისად, შემცირდა განუსხვისებელი ქონების სახეობები და ადგილობრივი თვითმმართველობას მიეცა საშუალება, ინვესტორთა დაინტერესების მიზნით მოითხოვოს ისეთი ქონება, რომელიც გასხვისებას ექვემდებარება.[1]

თვითმმართველი ერთეულების ძირითადი, განუსხვისებელი და დამატებითი ქონების რესურსების გადანაწილების აღწერილი სიუჟეტი, კიდევ ერთი დასტურია საიმისოდ, რომ ობიექტური წარმოდგენა შევიქმნათ საქართველოში კონსტიტუციური-სამართლებრივი რეჟიმის მდგრადობის ხარისხზე. როცა ჩვეულებრივ კანონსა და პრეზიდენტის ბრძანებულებას „ძალა შესწევთ" შეცვალონ ორგანული კანონის დანაწესი, ეს ნორმატიული აქტების სამართალში განმტკიცებული იერარქიული დისციპლინის თავისუფალი ურთიერთმიმართების რეჟიმში გადაყვანას ნიშნავს. მოცემული ფაქტურა,

[1] იქვე, გვ. 72-73.

საქართველოს პარლამენტში საკანონმდებლო პროცესის მარეგულირებელი სარეგლამენტაციო ეგრეთ წოდებული, წესრიგის დონეს წარმოადგენს.

განხილული სიუჟეტის სამართლებრივმა კანონოგრამამ ქართულ საკანონმდებლო სამზარეულოში ორი სერიოზული ხარვეზის გამოსწორების საკითხი გამოკვეთა. ერთი – ის არის, რომ ორგანული კანონი არ უნდა ახდენდეს ხშირად და ხშირად ცვალებადი, ე. წ. ტექნიკური საკითხების სარეგულაციო მექანიზმების დამკვიდრებას. მაგრამ ვინაიდან ასე მოხდა, კანონმდებელი უნდა უზრუნველყოფდეს მათი დაცულობის გარანტირებას. მეორე, უკვე ტრადიციულ საკანონმდებლო ხარვეზს ეხება, როცა ერთმიზნური საკანონმდებლო-ნორმატიული აქტების პაკეტის სისტემური სარეგულაციო სფერო ზევიდან-ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებებით არ იმართება. ამიტომ მოხშირდა პაკეტში შემავალ აქტებში ლოკალურ-კაზუალური შესწორებები, რომელიც ნეგატიურად აისახება საერთო სამართლებრივ სივრცეზე.

„ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" საქართველოს კანონი განსაზღვრავს ქონების თვითმმართველი ერთეულისათვის გადაცემის წესს და საკუთრებაში გადაცემის პროცედურებს, საჯარო რეესტრში მათი რეგისტრაციის თავისებურებებს. კანონი ადგენს სამართალმემკვიდრეობის ტესტს, რომლის თანახმად სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების თვითმმართველ ერთეულზე გადაცემასთან ერთად, მათზე გადადის ამ ქონებასთან დაკავშირებული უფლებები და მოვალეობები, თუ საქართველოს კანონმდებლობით ან ქონების გადაცემის ხელშეკრულებით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული.

მოცემული კანონი განსაკუთრებულ სარეგულაციო პირობებს ადგენს თვითმმართველი ერთეულებისათვის დელეგირებული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად გადაცემულ ქონებასთან მიმართებაში. სახელმწიფო თვითმმართველ ერთეულს ანიჭებს უფლებას ისარგებლოს სახელმწიფო ქონებით, რომელიც საჭიროა კანონმდებლობით მისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად. შესაბამისი ქონების განსაზღვრა და სარგებლობის უფლების მინიჭება ხდება კანონმდებლობით და დელეგირებული უფლებამოსილების ხელშეკრულების თანახმად. თვითმმართველი ერთეულისათვის დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად ქონება სახელმწიფო საკუთრებაში რჩება. თვითმმართველ ერთეულს აქვს ასეთი ქონების სარგებლობის უფლება იმ პირობების დაცვით, რომელსაც განსაზღვრავს გადაცემის ხელშეკრულება.

კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულის ქონების შესახებ", ადგენს თვითმმართველი ერთეულის მიერ ქონებრივი უფლებების განხორციელების ძირითად პრინციპებს:

– თვითმმართველი ერთეულის ორგანოები თვითმმართველი ერთეულის სახელით ახორციელებენ ქონებრივ უფლებებს;

– თვითმმართველი ერთეულის ორგანოები თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებულ ქონებაზე ქონებრივ უფლებებს ახორციელებენ ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;

– დაუშვებელია თვითმმართველი ერთეულის ძირითადი ქონების გამოყენება კრედიტორთა მოთხოვნის უზრუნველსაყოფად;

– თვითმმართველი ერთეულის ქონება შეიძლება მდებარეობდეს როგორც თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე, ისე მის ფარგლებს გარეთ. მოცემულ პრინციპთან მიმართებაში არსებითია კანონის კიდევ ერთი ნორმა, რომლის თანახმადაც, თუ ქონება მომსახურებას უწევს ერთზე მეტ თვითმმართველ ერთეულს, იგი საკუთრებაში გადაეცემა იმ თვითმმართველ ერთეულს, რომლის ტერიტორიაზეც მდებარეობს ან რეგისტრირებულია. ქონების გამოყენებისა და მოვლა-პატრონობის წესი განისაზღვრება ხელშეკრულებით, რომელსაც ხელს აწერს ყველა თვითმმართველი ერთეული, რომელიც გამოიყენებს ასეთ ქონებას (მუხლი 6-3).

„ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" საქართველოს კანონი ადგენს მთელ რიგ წესებს, რომელიც შეეხება თვითმმართველი ერთეულისათვის გადასაცემი ძირითადი ქონების სახეობების განსაზღვრას, მის საკუთრებაში არსებული ქონების განკარგვას, ძირითადი და დამატებითი ქონების გასხვისებას. კანონითვე ხდება თვითმმართველი ერთეულის ქონებაზე ქონებრივი უფლებების განხორციელების შედეგად შემოსული თანხების მიმართვის, ქონების გასხვისების შესახებ გარიგებათა გაფორმებისა და ქონების განკარგვასთან დაკავშირებულ გარიგებათა ბათილობის საკითხების რეგლამენტაცია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა-განკარგვის პროცესში, განსახილველი კანონი დეტალურად განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმსრულებელი ორგანოების კომპეტენციურ ნომინაციებს.

თვითმმართველი ერთეულის ქონების მართვის სფეროში საკრებულოს უფლებამოსილებას განეკუთვნება:

– ძირითადი ქონების გასხვისების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღება;

– თვითმმართველი ერთეულის ქონებით სარგებლობის, ქონების ფლობისა და განკარგვის ერთიანი გეგმის პროექტის განხილვა და დამტკიცება;

– თვითმმართველი ერთეულის ქონებით სარგებლობის, ქონების ფლობისა და განკარგვის წესის დადგენა;

– თვითმმართველი ერთეულის გასასხვისებელი ქონების ობიექტების ნუსხის პროექტის განხილვა და დამტკიცება;

– ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის თვითმმართველი ერთეულის ქონებით სარგებლობის უფლების მინიჭების დამტკიცება და ამ ქონებით სარგებლობის წესებისა და პირობების დადგენა, რომელთა დაცვა სავალდებულოა ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის.

თვითმმართველი ერთეულის ქონების მართვის სფეროში გამგეობის თუ მერიის უფლებამოსილებას განეკუთვნება:

– ძირითადი ქონების გასხვისების შესახებ წინადადების მომზადება;

– თვითმმართველი ერთეულის ქონებით სარგებლობის, ქონების ფლობისა და განკარგვის ერთიანი გეგმის პროექტის შედგენა და დამტკიცებული გეგმის შესრულების უზრუნველყოფა;

– თვითმმართველი ერთეულის ქონების მოვლა-პატრონობა, მშენებლობა, რეკონსტრუქცია და აღდგენა;

– ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ მათთვის გაცემული თვითმმართველი ერთეულის ქონების გამოყენებასა და ამ ქონებით სარგებლობის წესებისა და პირობების დაცვაზე მონიტორინგის განხორციელება.

„ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" კანონი რამდენიმე ნორმით თვითმმართველი ერთეულის ქონების განკარგვის პროცესზე საზოგადოებრივი კონტროლის აუცილებლობაზე მიუთითებს. შეიძლება ასეთთა კატეგორიას მივაკუთვნოთ კანონის ის მუხლებიც, სადაც საკრებულოს და გამგეობისა თუ მერიის კომპეტენციებია განსაზღვრული და მათვე საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა უფლებამოსილებების განხორციელებაც ეკისრებათ.

თავი მერვე
ქართული მუნიციპალიზმის თანამედროვე პრობლემები

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემური ორგანიზაციის სტრატეგიული კურსის გაუაზრებლობა საქართველოს მოქმედი კონსტიტუციის ერთი სერიოზული ხარვეზთაგანია. 1995 წელს მიღებულმა კონსტიტუციამ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორად ორი ზოგადი პრინციპის დეკლარირება მოახდინა და იმავდროულად, საქართველოს პრეზიდენტი თვითმმართველი ერთეულების წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობის შეჩერების ან დათხოვნის უფლებით აღიჭურვა. მართალია, მოცემულ ნორმას უფრო პრევენციული დატვირთვა აქვს, მაგრამ მისი რადიკალურ ქმედებაში გადაზრდის „შანსი" დამთრგუნველი ფაქტორის სახით დაადგა თავს ახლადშობილ თვითმმართველობას. მით უფრო, რომ წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს დათხოვნის შემთხვევაში, აღმასრულებელი ორგანოს დათხოვნის საკითხიც დგება და თვითმმართველ ერთეულში სრულ სახელისუფლებო ვაკუუმს გამოიწვევს.

ასე რომ, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ფორმირების პროცესმა იმთავითვე კონცეპტუალურად განუსაზღვრელი და ამიტომ ეტაპობრივი მიზნების კურსით იწყო სვლა. ასეთი ვითარება ნეგატიურად აისახა კანონშემოქმედებითი პროცესის ორიენტირებსა და დინამიკაზე, რამაც თავისი ნეგატიური კვალი დაატყო ადგილობრივი თვითმმართველობის მოქმედ სისტემას.

ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის დამახასიათებელი სახელმწიფო მმართველობისა და თვითმმართველობის კომპეტენციური ერთობლიობით გამორჩეული მოდელი დუალისტური ბუნებისაა. მაგრამ, დემოკრატიულ სახელმწიფოებში დუალიზმი თვითმმართველობის სასარგებლოდ არის დაბალანსებული. საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით კი სახელმწიფო მართვის პრიორიტეტულობა ცალსახად არის გამოკვეთილი. საქმე ის არის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის დამდგენი და მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტები კვლავაც ინარჩუნებენ 1997 წელს მიღებული „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" საქართველოს კანონისათვის დამახასიათებელ იურისდიქციულ სულისკვეთებაა. ადგილობრივი თვითმმართველობის

ორგანოების მიერ განხორციელებული მმართველობითი ქმედებები სახელმწიფო მართვის სისტემაშია ფესვგადგმული. შედეგიც ცალსახაა, არა მხოლოდ იმიტომ, რომ კანონის არსის ამსახველ მის დასახელებაში თვითმმართველობა მართვის დანამატი ნაწილია. უფრო იმიტომ, რომ შემდეგი რეფორმაციების დროსაც გააქტიურდა სისტემური მართვის აქცენტები, რომლებიც თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის შეზღუდულობით ხასიათდება.

2004 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმა იმით გამოირჩეოდა, რომ კვლავაც დეკლარაციის სახით იქნა აღიარებული ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა არჩევითობა. მოცემულ ნორმას, ფაქტობრივად, არავითარი პრინციპული ცვლილებები არ მოჰყოლია. 2008 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური დამატებით სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის ინსტიტუტის შემოღებით, უნიტარულ სახელმწიფოში ირიბი წესით სამხარეო მოწყობა კონსტიტუციურად იქნა განსაზღვრული. გუბერნატორისადმი კანონდებულმა უფლებამოსილებებმა კი ადგილობრივ თვითმმართველობაზე, სახელმწიფო მმართველობის გავლენის ინდექსი გაზარდა. ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში, ისევე როგორც სახელმწიფო მმართველობის სხვა სფეროებისა და ინსტანციებში თვითმმართველობის წილი მინიმიზირებულია. საქართველოში, ხელისუფლების ცენტრიდანული სისტემის ფუნქციონირების პირობებში, ხელყოფილია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ავტონომიურობაც, მათ შორის მის ტერიტორიაზე არსებულ თვითმმართველობის ერთეულებთან მიმართებაში. საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებანი, ამ კანონითვე დადგენილი პირობების გათვალისწინებით, განისაზღვრება ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით (მუხლი 3-4). კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ" ადგენს, რომ ავტონომიურ რესპუბლიკაში დასაშვებია მხოლოდ ამ კანონით გათვალისწინებული ხელისუფლების ორგანოების შექმნა (მუხლი 2-2). მაგრამ, მოხდა ისე, რომ აჭარის თვითმმართველი ერთეულების მიმართებას ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლებასთან არ ცნობს არც თავად კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ" და ამის გამო, არც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციაა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემური ორგანიზაციის დამფუძნებელი საკანონმდებლო აქტების პაკეტში სერიოზული დისბალანსია ნარმოქმნილი ქართული მუნიციპალიზმის უფლება-აღმჭურველ, მავალებელ და აბკრძალავ ნორმათა შორის. პირველი ორის მიმართ დისბალანსი შემოაქვს არა მხოლოდ და იმდენად ამკრძალავ ნორმებს, რამდენადაც სახელმწიფო ინსტიტუციების უფლებააღმჭურველ არსენალს თვითმმართველ ერთეულებთან მიმართებაში. სწორედ ამ ბუნებისაა მოქმედ კანონმდებლობაში გამოვლენილი, მიზნობრივად მომრავლებული იურიდიული ტექნიკის პრობლემები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიების საერთო სისტემაში განსაკუთრებულ დატვირთვას იძენს პოლიტიკური გარანტიები, ანუ სახელმწიფოში მოქმედი პოლიტიკურ-სამართლებრივი რეჟიმი. სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემის მდგრადობა ადექვატურია ქვეყანაში მოქმედი ხელისუფლების პრინციპებისა, როგორც ჰორიზონტალურ, ისე ვერტიკალურ პროექციებში. ბუნებრივია, საქართველოში მოქმედი ხელისუფლების დანაწილების სისტემა, მისი ერთპიროვნული, ცენტრალიზებული ბუნებიდან გამომდინარე, ლახავს ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეპტუალურ იდეებს. თვითმმართველობითი სისტემის ასეთი მახასიათებლების განმაპირობებელი არგუმენტები მრავლადაა წარმოდგენილი წინა თავებში.

ამჯერად ჩვენ ქართული მუნიციპალიზმის ორ უმნიშვნელოვანეს პრობლემას შევეხებით. ერთი მათგანი ეს ჩვენში დამკვიდრებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ე. წ. საზედამხედველო სისტემაა, რომლის აბსოლუტური დეფორმაციაც კანონშემოქმედებით პროცესში მოხდა. „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის შესახებ" – ასე იწოდებოდა საქართველოს კანონის პროექტის პირვანდელი ვარიანტი. როგორც ჩანს, კანონმდებელმა დასახელებაში მაინც სცადა ევროპული ქარტიის რეკომენდაციის სამართლებრივი ბუნების აქცენტის გათვალისწინება. მაგრამ მიღებულმა კანონმა არა თუ არსობრივად, ვერც დასახელებაში შეინარჩუნა დასახული მიზანი. „ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას" არა მხოლოდ კანონის დასახელებაში ჩაენაცვლა „სახელმწიფო ზედამხედველობა". მთელი ამ მიზანმიმართული კურსის პროცედურული ნიუანსები ერთ ოთხგვერდიან აქტში იკითხება. ეს არის ევროპის საბჭოს ექსპერტების მიერ „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოე-

ბის საქმიანობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის შესახებ" საქართველოს კანონის პროექტის მიმართ გამოთქმული შენიშვნების კომენტარი."[1] მოცემული აქტით ირკვევა, რომ ევროპის საბჭოს ექსპერტებს სერიოზული პრინციპული შენიშვნები ჰქონდათ აღნიშნულ კანონპროექტთან მიმართებაში, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიისადმი სტრუქტურული და პრინციპული შეუსაბამობების თაობაზე.

ექსპერტთა შენიშვნების სერიოზულობა საკანონმდებლო პროცესში ჩართული ჯგუფის მიერ შეფუთული „ზოგადი შენიშვნების კომენტარებში" იკითხება. მათი გათვალისწინების მიზანშეწონილობა კი განსახილველი კანონის ამოქმედებასთან ერთად, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში ამჟამად არსებული ვითარებით დასტურდება. როგორც ზოგადი შენიშვნების კომენტარები ადასტურებს, ყველაფერი იმის შედეგია, რომ არ იქნა გათვალისწინებული, ჩვენი აზრით ორი უმთავრესი, ე. წ. ზოგადი შენიშვნა:

1. „კანონპროექტის ზოგადი ანალიზი ექსპერტს აიძულებს(!?) გამოთქვას ვარაუდი, რომ კანონპროექტის ავტორებს არ გააჩნიათ საკმარისი ხედბა თვითმმართველობის ორგანოების კვალიფიკაციის მიმართ, რასაც, მისი აზრით, ეფუძნება მათი გამოკვეთილი სურვილი, ხელისუფლების შედარებით მაღალ ინსტანციებს მიანიჭონ თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის კონტროლის ფართო უფლებამოსილება." იქვე ექსპერტის სერიოზული შენიშვნა კანონმდებელთა მხარის „გამამართლებელი არგუმენტით" გადაიფარა: „ექსპერტის ამგვარი დასკვნა არ არის საფუძველს მოკლებული. თუმცა, აღნიშნული დასკვნა არ იძლევა სერიოზული შეშფოთების საბაბს: ბუნებრივია, რომ საქართველოში, სადაც დემოკრატიული ცხოვრების წესი შედარებით ახალი დანერგილია და თვითმმართველობის ინსტიტუტის ფუნქციონირების ძალზე მწირი ტრადიცია არსებობს, თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის ზედამხედველობის საკითხი გაცილებით მაღალი აქტუალობით დგას დღის წესრიგში, ვიდრე დასავლეთის ტრადიციულ დემოკრატიებში;"

2. „ექსპერტი გამოთქვამს ვარიანტს, რომ კონსულტაციის საფუძველზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო შეიძლება მოექცეს ზედამხედველი ორგანოს გაელენის ქვეშ." და იქვე, კანონმდებელთა მხარის კიდევ ერთი „გამამართლებელი არგუმენტი": „თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო იმდენად სუსტადაა დარწმუნებული საკუთარ კვალიფიკაციაში, რომ იგი, კონსულტაციის საფუძველზე, ამგვარი ზეგავლენის ქვეშ შეიძლება მოექცეს, ამ შემთხვევაში მისი კონსულტაციებით დახმარების მიზანშეწონილობა ორმაგი აქტუალობით დგება დღის წესრიგში".

[1] მოცემული აქტის ხელნაწერი ვარიანტი იხახება ავტორის არქივში.

მთელი ეს ქართული „ნოვაციური" თეორემები ამოხსნას, არც თუ სახარბიელო პრაქტიკული შედეგებით დაექვემდებარა. კანონმდებელთაგან კი სერიოზულ განსჯას და შეფასებას იმთავითვე საჭიროებდა. მით უფრო, რომ ექსპერტებს სერიოზული არგუმენტირებული შენიშვნები გააჩნდათ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სამართლებრივი კონსულტაციის მარეგულირებელ ნორმებთან (მუხლი 7) დაკავშირებით. ძირითადი მიზეზი იმაში უნდა მოვიძიოთ, რომ კანონში არ არის გავლებული მკაფიო ზღვარი ზედამხედველობასა და სამართლებრივ კონსულტაციებს შორის. ექსპერტები მიუთითებდნენ, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, ბუნებრივია, კონსულტაციას შეიძლება უწევდნენ ადგილობრივი სამართლებრივი დეპარტამენტები, დამოუკიდებელი ექსპერტები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ასოციაციები და ა. შ., მაგრამ ამგვარი კონსულტაციები ცენტრალურ ხელისუფლებას ვერ მისცემს ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის კანონიერების გარანტიას, რის უზრუნველყოფასაც ზედამხედველობის შესახებ კანონის პროექტი ცდილობს."

აღნიშნულ მუხლთან დაკავშირებული შენიშვნები კანონმდებელმა „მარტივად" მოხსნა: თურმე „იუსტიციის სამინისტროს მიერ კანონმდებლობის ზოგადი განმარტების პროცედურა, რასაც ექსპერტი გვთავაზობს, ჩვენი აზრით, ეწინააღმდეგება კონსტიტუციური სამართლის პრინციპებს"(?) და იქვე: „ის ვარაუდი, რომ კონსულტაციის საფუძველზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ზედამხედველობის ორგანოს ზეგაელენის ქვეშ შეიძლება მოექცეს არ წარმოადგენს საკმარის არგუმენტს კონსულტაციის ინსტიტუტზე უარის თქმისთვის".

ექსპერტთა შენიშვნების მნიშვნელოვანი ნაწილის გაუთვალისწინებლობა მხოლოდ იმით „გამართლდა", რომ კანონის დასახელებაში „ზედამხედველობის" იერარქიული კლასიფიკაცია ადმინისტრაციულიდან – სახელმწიფო მმართველობის რანგში იქნა აყვანილი. მთელი ამ მუნიციპალური მანიპულაციის არსი იმ მოცემულობაში აისახა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას, ფაქ-

ტობრივად, მმართველობის ცენტრიდანულ სისტემაში ჩართული ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო კონტროლი ინსტიტუტი ჩაენაცვლა.

მთელი ამ კულუარული „დებატების" მიღმა, ზედამხედველობის ფრონტის განუსაზღვრელად, ქართულ მუნიციპალიზმში შემოვიდა მთავარი მოქმედი პირის – სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის პიროვნებაში გამოხატული ზედამხედველობის ინსტიტუტი. ექსპერტების შენიშვნებში მინიშნებული რისკები დრომ რეალობად აქცია. როგორც ითქვა, მწირი გამოცდილების ფონზე, საკუთარ კვალიფიკაციაში სუსტად დარწმუნებული ადგილობრივი თვითმმართველობია ორგანო, ხელისუფლების ნდობის ხარისხით განმტკიცებული გუბერნატორების „გამოცდილებით დაბალანსდა". ეს გახდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ცენტრალიზებული ინტერესებისადმი დაქვემდებარების მიზეზი და დღეს იგი საქართველოს კანონმდებლობით სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში, ზედამხედველი ორგანოს გავლენის სუბიექტად არის წარმოდგენილი.

მოქმედი კანონმდებლობით ფორმირებული მუნიციპალიზმის კიდევ ერთი უმნიშვნელოვანესი პრობლემის სახით ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი დაცვის შეზღუდული უნარიანობა იკვეთება. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიის თანახმად თვითმმართველი ერთეულის სამართლებრივი დაცვის არსი იმაზეა ორიენტირებული რომ ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ მიიღონ სამართლებრივი ზომები მათი უფლებამოსილების თავისუფალი განხორციელებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ისეთი პრინციპების პატივისცემის უზრუნველსაყოფად, რომლებიც დაცულნი არიან კონსტიტუციით ან შიდა კანონმდებლობით (მუხლი 11). მოცემული მუხლი ევროპული ქარტიის სავალდებულო ბირთეს განეკუთვნება და საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებულია. მაგრამ საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით განსაზღვრული „პრინციპების პატივისცემის უზრუნველსაყოფად" კანონმდებლობის მცდელობა არანაირად არ შეესაბამება ევროპული ქარტიის მოცემულობას.

საქართველოს ორგანული კანონის IX თავი „ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების გარანტიები", თითქოსდა ეხმიანება ევროპული ქარტიის აღნიშნულ რეკომენდაციას, მაგრამ

ისიც ნაწილობრივ. მოცემული თავის ნორმათა ბლოკიდან ასეთად შეიძლება მხოლოდ 52-ე მუხლი მივიჩნიოთ, რომელიც მოწოდებულია შექმნას „ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების უზრუნველყოფის სისტემა", რომლისთვისაც თურმე საკმარისია ის, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ვალდებულნი არიან შექმნან კანონით დადგენილი სამართლებრივი პირობები. სამართლებრივი პირობების შექმნა აუცილებელი, მაგრამ არასაკმარისი აღმოჩნდა საიმისოდ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა სამართლებრივად დაცული იყოს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მოკლებულნი არიან სამართლებრივი დაცვის გარანტიებს, არა მხოლოდ იმის გამო, რომ საქართველოს ორგანულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ვერ უზრუნველყო ევროპული ქარტიის სულისკვეთება პრობლემის შესატყვისი ნორმატიული კონფიგურაციით. კანონმდებელს ორგანულ კანონში ბლანკეტური ნორმით მაინც რომ დაეფიქსირებინა ადგილობრივი თვითმმართველობის „პრინციპების პატივისცემის უზრუნველსაყოფად" შესაბამისი აქცენტი, თვითმმართველი ერთეულები, სამოქალაქო და ადმინისტრაციული კოდექსის სარეგულაციო სფეროების ფარგლებში, იურიდიული პირის ჯავშნით დასაცავი არ გახდებოდნენ. ევროპული ქარტიის სულისკვეთებიდან საერთოდ გაუთვალისწინებელი დარჩა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დაცვა ტერიტორიული და ცენტრალური სახელისუფლებო ორგანოების მიერ მათი უფლებების შემზღუდავი ნორმატიული აქტებისაგან.

როცა თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობის სახელმწიფო მიზნებს და ზედამხედველობის ორგანოების კომპეტენციურ არეალს ერთობლიობაში ვიხილავთ, მხოლოდ ერთი დასკვნა შეიძლება გაკეთდეს. თვითმმართველობის კონცეპტუალური მიზნები ფრონტალურად სრულად არ არის დაცული საზედამხედველო ინსტიტუტების არასამართლებრივი აქტივიზაციისაგან. მით უფრო, რომ ცალკეულ შემთხვევებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესების იგნორირებაც არ გამოირიცხება. ასეთ ვითარებაში, ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოს ქმედებათა სამართლიანობაზე დაეა მხოლოდ სასამართლოს განსჯის საგანი უნდა გახდეს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მრავალფუნქციური ბუნებიდან გამომდინარე, ნორმატიული აქტების სამართლიანობის თუ საფინანსო, საგადასახადო, ადმინისტრაციული და სხვა სადა-

ვო საკითხები სასამართლო განხილვის საგანია. მაგრამ ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში არათანმიმდევრულად წარმართულმა საკანონმდებლო რეფორმამ სამართლებრივი რეგულაციის მთელი რიგი პრობლემები შვა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფიზიკური და იურიდიული პირების უფლებების დაცვის თვალსაზრისით. ამიტომ, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეგულაციური და პრაქტიკული ქმედითობის ფორმატში დაცულობის გარანტიის მიზნით არსებითია სასამართლო ზედამხედველობის აქტუალიზაცია.

თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის ინტერესების დაცვა ითვალისწინებს სასამართლოს აქტიურ ჩართვას ამ პროცესში. საჯარო ინტერესების სასამართლო დაცვის არსი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციისა და რეალიზაციის სფეროში იმაზე უნდა იყოს ორიენტირებული, რომ სამართლებრივ, პროცედურულ და ტექნიკურ ხლართებში., მუნიციპალური წარმონაქმნების მოსახლეობის ინტერესების ადექვატურად იყოს უზრუნველყოფილი სოციალური სამართლიანობაც.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში, როცა მიღებული არაკონსტიტუციური აქტის მეშვეობით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების უფლებები ირღვევა, მათი შემოწმება ხდება საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საკონსტიტუციო სამართალწარმოების წესით. მაგრამ საკონსტიტუციო სასამართლო მხოლოდ აქტის კონსტიტუციურობის შემოწმებით არ იფარგლება. იგი ერთდროულად განიხილავს ფაქტებისა და სამართლის საკითხებს. კონკრეტულ ფაქტთან დაკავშირებული სამართლის საკითხების განხილვა მოქმედ ნორმატიულ აქტებს შორის კოლიზიის მოხსნას ისახავს მიზნად.

საერთო სამართლის ქვეყნებში, მათ შორის ამერიკის შეერთებულ შტატებში, მოქმედებს ინციდენტური კონტროლის მექანიზმი. ამ მექანიზმის ფარგლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფიზიკური ან იურიდიული პირები, მათთან მიმართებაში კონსტიტუციური სამართლის მოთხოვნათა დარღვევის შემთხვევაში, უფლებამოსილნი არიან ნებისმიერი საერთო სასამართლოს წინაშე დააყენონ საკითხი კანონის ან სხვა ნორმატიული აქტის არაკონსტიტუციურობის შესახებ. ამერიკული საერთო სასამართლოები უფლებამოსილნი არიან მოახდინონ არა მხოლოდ კანონების, არამედ სასამართლო გადაწყვეტილებების და აღმასრულებელი ხელისუფლების სამართლებრივი აქტების, მათ შორის ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტის ბრძანებების კონსტიტუციურობის შეფასება. ამ

დროს, როგორც აღვნიშნეთ არა მხოლოდ სამართლის, არამედ ფაქტის საკითხიც – ერთობლიობაში განიხილება.[1]

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საქართველოს საკანონმდებლო პაკეტის ყველაზე სერიოზული ხარვეზები ის არის, რომ არც ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" და არც კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" არ ითვალისწინებს ევროპული ქარტიის უმნიშვნელოვანეს მითითებას. ევროპული ქარტია ხაზგასმით აყენებს საკითხს იმის თაობაზე, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობითი ერთეულების დამოუკიდებლობა განმტკიცებული უნდა იყოს თვითდაცვის გარანტიით. ანუ მათ უნდა ჰქონდეთ უფლება მიიღონ სამართლებრივი ზომები მათი უფლებამოსილებების თავისუფალი განხორციელების მიზნით იმ ფარგლებში, რომლებიც დაცულნი არიან კონსტიტუციით ან შიდა კანონმდებლობით.

შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს ტერიტორიული თვითმმართველი ერთეულები, ქვეყანაში მოქმედი კანონმდებლობების მიხედვით, სამართლებრივი დაცვის ერთობ შეზღუდულ საშუალებებს ფლობენ. საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ" ადგენს ნორმატიული აქტების სახელმწიფო აღრიცხვისა და სისტემატიზაციის წესებს. აქვე დადგენილია ნორმატიული აქტის რეგისტრაციაზე უარის თქმის დასაშვები შემთხვევები, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ მიღებულ ნორმატიულ აქტებზეც ვრცელდება. უდავოდ მნიშვნელოვანია, რომ მოცემულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოთა თუ თანამდებობის პირთა ნორმატიული აქტები შეტანილია სახელმწიფო ხელისუფლების იმ სუბიექტთა სიაში, რომელთა მიმართაც არ გამოიყენება მთელი რიგი შემზღუდავი სარეგულაციო საფუძვლები (მუხლი 54-6). კანონით არ არის დადგენილი ზემდგომის მიერ გამოცემული ნორმატიული აქტის მიუღებლობის შემთხვევაში მოტივაციისა ფაქტობრივი საფუძვლები, რომლებიც მისცემს საშუალებას თვითმმართველ ერთეულს განახორციელოს თავისი უფლების სამართლებრივი დაცვა. მაგრამ რამდენადაც კანონმდებლობით არ არის დადგენილი ასეთი უფლება, არც ასეთი აქტივის სტატისტიკა არსებობს. სამაგიეროდ, არსებობს სტატის-

[1] Евдокимов В. Б., Конституционное судопроизводство в США, Екатеринбург, 1996, с. 47.

ტიკა, რომლის მიღმა მოქმედი კანონმდებლობის ხარვეზები იკითხება. იუსტიციის სამინისტროს ზედამხედველობის ორგანოში წლის განმავლობაში რეგისტრაციის მიზნით შემოსული საკრებულოების აქტებიდან ოცდახუთამდე პროცენტზე უარი ითქვა.[1] ეს სტატისტიკა არა მხოლოდ საკრებულოების პროდუქციისა ხარისხობრივი მაჩვენებელია. აქ გამოკვეთილია სამართლებრივი კონაულტაციების განმახორციელებელი ორგანოების პროდუქტიულობის პრობლემაც, მათ შორის მათი დასკვნის სარეკომენდაციო ხასიათის გამო. როგორც ჩანს, იუსტიციის სამინისტროს ორგანოების მიერ რეგისტრაციაში გაუტარებელი აქტების უმრავლესობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით, კონსულტაციის გარეშე ან გაუთვალისწინებლად გამოცემული აქტებია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური სისტემისა და კომპეტენციის სრულძალოვანი დაცვის პრობლემა იმასაც უკავშირდება, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საკონსტიტუციო კონტროლის განხორციელების მოცემულობა კონსტიტუციაში მიღებულ ნორმებზე, განსხვავებული სტატუსით და თავისებურებებით ვრცელდება. კონსტიტუციური დანაწესი იმის თაობაზე, რომ „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ თვითმმართველობის მეშვეობით საჯელმწიფო სუვერენიტეტის შეულახავად", თვითმმართველობის ორგანოს, როგორც იურიდიულ პირს უფლებას აძლევს მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავში აღიარებული ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლების დაცვის ნაწილში. რაც შეეხება კონსტიტუციურ დადგენილებას იმის თაობაზე, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა თანამდებობა არჩევითია", „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ" ორგანული კანონი მას საკონსტიტუციო კონტროლის სფეროდ აღიარებს (მუხლი 22-2). მოცემული კანონის თანახმად ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს, გამგებლის, მერის არჩევნების კონსტიტუციურობის საკითხს განიხილავს საკონსტიტუციო სასამართლოს კოლეგია (მუხლი 21-3).

[1] კ. კანდელაკი, ნ. ხანთაძე, მითითებული წყარო, გვ. 85.

საკონსტიტუციო სასამართლო კონსტიტუციური სარჩელის ან კონსტიტუციური წარდგინების საფუძველზე უფლებამოსილია განიხილოს და გადაწყვიტოს დავა სახელმწიფო ორგანოებს შორის კომპეტენციის თაობაზე (მუხლი 19-1 „ბ"). პრინციპში, ასეთი დავის საგანი შეიძლება გაჩნდეს სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორის კომპეტენციური მიმართება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოსადმი. კერძოდ, „საქართველო მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებებისა და საქმიანობის წესის შესახებ" კანონში შეტანილი სპეციალური თავით – „სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი", ამ ინსტიტუტმა შეიძინა ორი ცნობილი საგანგებო უფლება, საქართველოს პრეზიდენტს წარუდგინოს წინადადება: ერთ შემთხვევაში, საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ ვითარებებში (მუხლი 73-1 „ი") საკრებულოს საქმიანობის შეჩერების ან დათხოვნის თაობაზე. მეორე შემთხვევაში, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონით გათვალისწინებული (მუხლი 63-1) ვითარებებში – საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის თაობაზე.

ამ დროს, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საკრებულოს არანაირი შესაძლებლობა არა აქვს გამოიყენოს სამართლებრივი დაცვის საშუალება. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონით „ნორმატიული აქტების შესახებ" ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოთა თუ თანამდებობის პირთა ნორმატიული აქტები გათანაბრებულია სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების აქტებთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს სტატუსი, რაზეც მეექვსე თავის პირველ ქვეთავში ითქვა, არ აკუთვნებს მას ასეთ უფლებას. არადა, თვითმმართველი ერთეულის დამოუკიდებლობის ხარისხი მნიშვნელოვნად გაიზრდებოდა ზემდგომ სახელისუფლებო ორგანოსთან მიმართებაში სამართლებრივი დაცვის ასეთი სტანდარტის შემოღების შემთხვევაში.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის მშენებლობისა და სრულყოფის პროცესი მთელი რიგი ხარვეზებით ხასიათდება. იმისათვის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა ჩამოყალიბდეს თვითმმართველობის სრული სამართლებრივი გარანტიებით, იგი უნდა ემყარებოდეს მოქალაქეთა ნებას დაამკვიდროს ცხოვრების მუნიციპალური ფორმები. ამ მიზნის მატარებელი უნდა იყოს საქართველოს კანონი, რომელიც გაითვალისწი-

ნებს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში საზოგადოების პირდაპირი მონაწილეობის ფორმებს. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის დადგენილებით ასეთი კანონი 2006 წლის 1 სექტემბრამდე უნდა ყოფილიყო მიღებული, მაგრამ წლებია ასეთი ინიციატივა იგვიანებს. ამ დროს, ჩნდება მიუღებელი ინიციატივებიც. საქართველოს მთავრობამ პარლამენტში წარადგინა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების პროექტი. იმ არგუმენტით, რომ მუნიციპალიტეტის თანამშრომლებს მიეცეთ სხვა სამსახურებში წეთავსების უფლება, მათ ჩამოერთმევათ საჯარო მოხელის სტატუსი. მიგვაჩნია, რომ ასეთი ინიციატივა მთლიანად არღვევს საჯარო სამსახურის პრინციპს.

ოთარ მელქაძე

დაიბადა 1938 წლის 8 აპრილს ქალაქ თბილისში. წარჩინებით დაამთავრა საშუალო სკოლა (1956წ.), საქართველოს პოლიტექნიკური ინსტიტუტის ავტომატიკისა და გამოთვლითი ტექნიკის ფაკულტეტი (1961წ.), ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ეკონომიკის ფაკულტეტი (1968წ.).

1984 წელს დაიცვა დისერტაცია იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატის, ხოლო 1995 წელს იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად. 1992-1995-1999 წლებში იყო საქართველოს პარლამენტის ორი მოწვევის დეპუტატი. ამჟამად, კონსტიტუციურ სამართალში ლექციებს კითხულობს კავკასიის უნივერსიტეტის კავკასიის სამართლის სკოლაში და საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტში (ვკიპა). ამავდროულად ხელმძღვანელობს მის მიერ 1996 წელს დაფუძნებულ მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევით ცენტრს, რომელიც პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერიას გამოსცემს. წინამდებარე ნაშრომის ჩათვლით გამოცემულია სერიის 26 წიგნი.

პროფესორ ოთარ მელქაძეს გამოცემული აქვს 26 მონოგრაფია (8 თანაავტორობით), მისი რედაქტირებით და ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელობით გამოიცა 4 კრებული და ცნობარი, გამოქვეყნებული აქვს 100-მდე წერილი საქართველოს, საფრანგეთის, ჩეხეთის, რუსეთის და უნგრეთის იურიდიულ ჟურნალებში, „ტასისის“ და გაეროს განვითარების პროგრამის ინგლისურენოვან გამოცემებში.

ცენტრის მიერ გამოცემული ლიტერატურიდან, უმაღლესი სასწავლებლების იურიდიულ ფაკულტეტებზე 8 წიგნი სახელმძღვანელოდ, ხოლო 6 - დამხმარე სახელმძღვანელოდ გამოიყენება. პროფესორ ოთარ მელქაძის ინიციატივით აღნიშნული ლიტერატურის გამოცემის შედეგად, სახელმძღვანელოებით არის უზრუნველყოფილი შემდეგი საგნები: „საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი“, „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი“, „შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი“, „კონსტიტუციონალიზმი“, „მუნიციპალური სამართალი“, „ქართული მუნიციპალიზმი“ და „საარჩევნო სამართალი“.

„მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი", რომელსაც იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი ოთარ მელქაძე თაოსნობს, გაბოსცემს პოლიტიკურ-სამართლებრივი ლიტერატურის სერიას.

წინამდებარე ნაშრომი ამ სერიის ოცდამეექვსე წიგნია.

უკვე გამოიცა:

1. ო. მელქაძე, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი;
2. უცხოელ ავტორთა კრებული, რესპუბლიკა: საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო;
შემდგენელი და რედაქტორი ო. მელქაძე;
3. ო. მელქაძე, საუბრები ქართულ კონსტიტუციაზე;
4. ო. მელქაძე, სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა;
5. გ. კვერენჭილაძე, ო. მელქაძე, საფრანგეთის სახელმწიფო სისტემა;
წიგნი დაიბეჭდა საქართველოში საფრანგეთის რესპუბლიკის საელჩოს ხელშეწყობით.
6. ო. ბეჟიტაშვილი, ო. მელქაძე, იტალიის სახელმწიფო სისტემა;
7. ო. მელქაძე, კ. ყურაშვილი, რუსეთის სახელმწიფო სისტემა;
8. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული I (აშშ, გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, ესპანეთი, იაპონია, იტალია, კანადა, რუსეთი, საფრანგეთი, უნგრეთი);
ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ო.მელქაძე.
წიგნი დაიბეჭდა გაეროს განვითარების ფონდის ხელშეწყობით.
9. ო. მელქაძე, ნ. რამიშვილი, გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი;
წიგნი დაიბეჭდა გერმანიის ფედერალიზმის ინსტიტუტის (ქ. ჰანოვერი) ხელშეწყობით.
10. ო. მელქაძე, საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში;
11. ო. მელქაძე, ბ. დვალი, სასამართლო ხელისუფლება საზღვარგარეთის ქვეყნებში;
წიგნი დაიბეჭდა გაეროს განვითარების ფონდის ხელშეწყობით.
12. მსოფლიო ქვეყნების სამართლებრივი სისტემები (30 ქვეყანა), ნაწილი I;
ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ო.მელქაძე;
13. ო. მელქაძე, ქართული კონსტიტუციონალიზმის თანამედროვე პრობლემები (ქართულ და ინგლისურ ენებზე);
ნაშრომი პრემირებულია გაეროს განვითარების ფონდის პროგრამის სადისკუსიო წერილების კონკურსში.
14. ო. მელქაძე, ი. მაზარაძე, პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაცია საპარლამენტო სისტემის ქვეყნებში (ქართულ პრობლემებთან დაკავშირებით);
15. ო. მელქაძე, ზ. ეზუგბაია, მუნიციპალური სამართალი, ნაწილი I;

წიგნი დაიბეჭდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული პროგრამის ფარგლებში ფონდი „ღია საზოგადოება საქართველოს" მიერ ორგანიზებულ კონკურსში მოპოვებული გრანტით.
16. საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, კრებული II (ავსტრია, ეგვიპტე, ინდოეთი, ირანი, ისრაელი, პოლონეთი, პორტუგალია, საბერძნეთი, შვედეთი, შვეიცარია);
ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ო.მელქაძე;
17. ო. მელქაძე, კონსტიტუციონალიზმი – თეორიის საკითხები;
18. ო. მელქაძე, გ. თევდორაშვილი, რეგიონალიზმი – სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა;
19. ო. მელქაძე, სამოქალაქო საზოგადოება: ფორმირების პრობლემები (ქართულ და ინგლისურ ენებზე);
ნაშრომი პრემირებულია გაეროს განვითარების პროგრამის სადისკუსიო წერილების კონკურსში.
20. ო. მელქაძე, საკონსტიტუციო ქართველოლოგიის საშიშროება (წერილები ქართული კონსტიტუციონალიზმის პრობლემებზე);
21. ო. მელქაძე, კონსტიტუციონალიზმი;
22. ნ. რამიშვილი, სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის საკითხები კონსტიტუციონალიზმში;
23. ო. მელქაძე, საარჩევნო სამართალი;
24. ო. მელქაძე, ქართული კონსტიტუციონალიზმის შავი ყუთი (ნერილები ქართული კონსტიტუციონალიზმის პრობლემებზე);
25. ო. მელქაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი;

მზადდება გამოსაცემად:

ო. მელქაძე. ქართული კონსტიტუციონალიზმი (ორ წიგნად);
ო. მელქაძე. შედარებითი კონსტიტუციური სამართალი.

ISBN 978-9941-12-697-0

