

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის
სახელმწიფო უნივერსიტეტი

იურიდიული ფაკულტეტი

დავით წერეთლის

სადისერტაციო ნაშრომი

“ადგილობრივი თვითმმართველობის
ფუნქციონირების კონსტიტუციური გარანტიები”

სამეცნიერო ხელმძღვანელი

სამართლის დოქტორი, თსუ-ს ნაციონალური და

შედარებითი კონსტიტუციური სამართლის

ინსტიტუტის დირექტორი

ავთანდილ დემეტრაშვილი

*დისერტაცია წარმოდგენილია სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის
მოსაპოვებლად*

თბილისი

თსუ

2012



თბილისის

უნივერსიტეტის
გამომცემლობა

სადისერტაციო ნაშრომის შინაარსი

შესავალი	3
თავი I	
თვითმმართველობის არსი	
§ 1. ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა და ფუნქციები	10
§ 2. ადგილობრივი თვითმმართველობა – ცნებათა კრიტერიუმები	30
თავი II	
თვითმმართველობის არსებობის საფუძვლები	
§1. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობის სამართლებრივი საფუძვლები	38
§2. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობის მატერიალური საფუძვლები	43
თავი III	
უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპები და კრიტერიუმი	
§1. უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპები	66
§2. უფლებამოსილებათა გამიჯვნის კრიტერიუმი	87
თავი IV	
ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობისა და ფუნქციონირების გარანტიები საქართველოში	
§1 ისტორიული ექსკურსი და ადგილობრივი თვითმმართველობის საფუძვლები საქართველოს პირველი კონსტიტუციის მიხედვით	101
§2. ადგილობრივი თვითმმართველობის საფუძვლები საქართველოში საბჭოთა-სოციალურისტური რეჟიმის პირობებში	105
§3 ადგილობრივი თვითმმართველობის საფუძვლები საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდგომ (განვითარების სტადიები)	107
§4 ადგილობრივი თვითმმართველობის საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში (2009-2010წ)	113
დასკვნა	122
ბიბლიოგრაფია	138

შესავალი

“დემოკრატია სათუთი რამ არის, იგი ქარიან ღამეში ანთებულ ლამპარს ჰგავს, მისი ანთება ძნელია, ჩაქრობა კი ძალზე იოლი. ეს ლამპარი მძლავრად, რომ ანათებდეს, ამისათვის არა მარტო ადგილობრივი მმართველობის, არამედ ძლიერი ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობაა აუცილებელი. ეს დემოკრატიის არსი გახლავთ.”¹

დემოკრატია, თავისი შინაარსით საჯარო მმართველობის წყაროდ ხალხს მიიჩნევს და იგი გულისხმობს საჯარო ინსტიტუტების ფორმირებას ხალხის მიერ, საჯარო მართვაში ხალხის მაქსიმალურად ჩართულობას, საჯარო მართვის პროცესში ხალხის ინტერესების მაქსიმალურად გათვალისწინებასა და დაცვას და ა.შ. შესაბამისად, დემოკრატიის უზრუნველსაყოფად განხორციელებული ყველა მექანიზმი საზოგადოებისთვის უმნიშვნელოვანეს ღირებულებას წარმოადგენს.

ადგილობრივი თვითმმართველობა კი არის საჯარო ადმინისტრირების ისეთი ფორმა და მექანიზმი, რომელიც დემოკრატიის შინაარსის რეალიზაციას მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს. კარგად ორგანიზებული თვითმმართველობა ხალხის საჯარო მმართველობასთან მნიშვნელოვან დაახლოებას უზრუნველყოფს. ამასთან, იგი მნიშვნელოვნად ზრდის საჯარო ადმინისტრირების ეფექტიანობასა და მმართველობის ყველა დონეზე ადამიანების ინტერესების წარმოჩენისა და დაცვის ხარისხს.

“ევროპის საბჭოს კონგრესის სახელით მინდა გითხრათ, რომ ჩვენ გვჭირდება პოლიტიკა დაწყებული ქვევიდან ზემოთ, სოფლის დონიდან, შემდგომ ქალაქი, რეგიონი, ანუ ჩვენ გვჭირდება, რომ მივიდეთ ადამიანებამდე, მათ უნდა ესმოდეთ, რა გვინდა ჩვენ, როგორ მუშაობს დემოკრატიული სისტემა, დემოკრატიული ცხოვრება და ეს არის სწორედ ის, რაც ჩვენ უნდა გავიაზროთ. დემოკრატია და კარგი განვითარება აუცილებლად გულისხმობს ადამიანის უფლებების დაცვას ევროპის საბჭოს ყველა წევრ სახელმწიფოში.” – განაცხადა ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კონგრესის ვიცე - პრეზიდენტმა – გუნტერ კრუგმა.²

ამრიგად, ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებულ ცხოველ ინტერესს და შესაბამისი საკითხების კვლევას მოტივაციად და საფუძვლად დემოკრატია უდევს.

¹ იხ. *ფილიპ ბლესარი*, “ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის” ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო საქართველოში; 2004, ევროპის საბჭო, სტრა., 2003, გვ. 5;

² იხ. “ადგილობრივი და რეგიონული განვითარება ევროპაში – თანამედროვე გამოწვევები” ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კონგრესის ვიცე - პრეზიდენტის – გუნტერ კრუგის მოხსენება; ბა., 2010, გვ. 34; ვებგვერდი: www.lsg.gov.ge;

მაშასადამე, კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში დიდი ყურადღება ეთმობა ადგილობრივ თვითმმართველობას რაც, განპირობებულია იმით, რომ მსოფლიოს პოლიტიკური წრეებისა და მსოფლიოს სახელმწიფოთა უმრავლესობის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება აღიარებულია დემოკრატიული პრინციპების რეალიზაციის ფორმად რაც, თავისთავად გამოხატულებას ჰპოვებს სხვადასხვა საერთაშორისო სამართლებრივ აქტებსა და ზემოთ აღნიშნული სახელმწიფოების ეროვნულ კანონმდებლობაში.

საქართველო ერთ - ერთი იმ ქვეყანათაგანია, რომელსაც მეტ - ნაკლებად სრულყოფილი სახით დემოკრატიული, დეცენტრალიზებული სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებისა და სამოქალაქო საზოგადოების არსებობის მეტად ხანმოკლე ისტორია და შესაბამისად მწირი გამოცდილება აქვს, რამდენადაც საქართველო ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში იმყოფებოდა განსხვავებული ტიპის, განსხვავებული პრინციპების მქონე სახელმწიფოებრიობის პირობებში, სადაც შეუძლებელი იყო ისეთ თემებზე და პრობლემებზე მსჯელობა, როგორც მაგალითისთვის არის ადგილობრივი თვითმმართველობა, რადგან საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა ეფუძნებოდა ერთიანი, ცენტრალიზებული სოციალისტური საკუთრების სახელმწიფოებრივ პრინციპებს.

“მარქსიზმ - ლენინიზმის მოძღვრების მიხედვით, საბჭოთა წყობილების დროს კონსტიტუციურად განმტკიცებული დემოკრატიული ცენტრალიზმის პრინციპი უზრუნველყოფდა ცენტრალიზებული ხელმძღვანელობის შეხამებას ადგილობრივი ინიციატივის ყოველმხრივ განვითარებასთან.”³

მე - 20 საუკუნის მიწურულს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკების კავშირის (სსრკ - ს) დაშლისა და პოსტსოციალისტური ქვეყნების მსოფლიო დემოკრატიულ საზოგადოებასთან ინტეგრაციის დაწყებისთანავე ასეთი ქვეყნების პირველ ამოცანად იქცა ისეთი სახელმწიფო წყობილების ჩამოყალიბება და ისეთი სამოქალაქო საზოგადოების შექმნა, რომელიც ერთის მხრივ უპასუხებდა თანამედროვე მსოფლიო დემოკრატიის პრინციპებს და მეორეს მხრივ შექმნიდა უფრო ეფექტურ, თავისუფალ, კონკრეტული ქვეყნის საზოგადოებაზე მორგებულ და დემოკრატიულ საჯარო მართვის სისტემას.

სხვადასხვა მრავალ ბაზისურ სახელმწიფოებრივ, საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ საკითხებს შორის ერთ - ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ადგილი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის დამკვიდრების საკითხმა დაიკავა.

³ იხ. მ. კობალეიშვილი, სადისერტაციო ნაშრომი “ცენტრალიზმი და დეცენტრალიზმი სახელმწიფო მმართველობაში” იურიდიული მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად; თბ., 1999, გვ. 5;

“ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა არის არსებითი ნაწილი პოლიტიკური სისტემის ტრანსფორმაციისა. ეს არის ბაზისური პოლიტიკური ცვლილების ელემენტი, როგორც პირობა და ხელისშემწყობი გარემოება ეკონომიკური განვითარებისა.”⁴

მიუხედავად იმისა, რომ პოსტსოციალისტურმა ყველა ქვეყანამ თითქმის ერთ დროს დაიწყო აღნიშნულ თემებზე მუშაობა, დღეისათვის ყველა მათგანს განსხვავებული მდგომარეობა აქვს სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მოწყობის ყველა სფეროში რაც, ვფიქრობ წარმოქმნილია კონკრეტული ქვეყნების საზოგადოების თავისებურებებით, გეოპოლიტიკური მდებარეობით, არჩეული სახელმწიფოების სწორი საშინაო და საგარეო პოლიტიკით, ისტორიით, შიდა სამოქალაქო სტაბილურობით და ა.შ. გამონაკლისი არც საქართველოა.

“საბჭოთა კავშირის კოლაფსიდან ათი წლის შემდეგაც ყოფილი საბჭოთა ქვეყნების ეროვნული მთავრობები ვერ ბედავენ პოლიტიკური და ფინანსური ძალაუფლება გაუნაწილონ ადგილობრივ წარმომადგენლებს, რომლებიც არჩეულნი და ანგარიშვალდებულნი იქნებიან შესაბამისი, ადგილობრივი მოსახლეობის მიმართ. ეს კი პირველ რიგში გამოწვეულია აღნიშნული ქვეყნების სუბ - ნაციონალური დემოკრატიასთან დაკავშირებული გამოცდილების უქონლობითა და საბჭოთა კავშირის მემკვიდრეობით, რომელიც დაკავშირებულია ცენტრალიზებულ ადმინისტრირებასთან. აგრეთვე, გასათვალისწინებელია ასეთი ქვეყნების შიში სეპარატიზმისა, ტერიტორიების დაკარგვისა, ეთნიკური დაპირისპირებისა და ადმინისტრირების უნარის არ ქონისა.”⁵

ერთი საკითხი არის ის, რომ დღევანდელ პირობებში ყოფილ საბჭოთა ქვეყნებს რამდენად სრულყოფილი და საერთაშორისო, დემოკრატიული სტანდარტების შესაბამისი სისტემა აქვთ ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მეორე საკითხი არის ის, რომ თუნდაც დემოკრატიულობის თვალსაზრისით ავანგარდში მყოფ ქვეყნებში (მაგალითად დასავლეთ ევროპის რომელიმე ქვეყანაში) საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობის პირობებში ადგილობრივი თვითმმართველობა რამდენად სწორად არის აღჭურვილი უფლებამოსილებებით და რამდენად უზრუნველყოფენ აღნიშნული უფლებამოსილებები თვითმმართველობის არსის რეალიზაციას კონკრეტულ საზოგადოებებში.

მაშასადამე, წინამდებარე ნაშრომის ძირითადი ამოცანა არის გაანალიზოს და გამოკვეთოს ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული ისეთი საკითხები, რომლებიც ადგილობრივ

⁴ იხ. *T. M. Horvath*, “Decentralization: Experiments and Reforms, Local governments in Central and Eastern Europe”, Volume 1. Bud., 2001 P. 23;

⁵ იხ. *V. Popa and I. Munteanu*, “Developing New Rules in the Old Environment, Local governments in Eastern Europe, In the Caucasus And Central Asia ” Volume 3, Bud., 2001; P. 17;

თვითმმართველობას, როგორც კონსტიტუციურ ინსტიტუტს აძლევს მისი საზოგადოებრივი დანიშნულების შესაბამისად ფუნქციონირების შესაძლებლობას და წარმოადგენს საყრდენს ადგილობრივი თვითმმართველობის შინაარსის მაქსიმალური რეალიზაციისათვის პოლიტიკური, სოციალური თუ ეკონომიკური თვალსაზრისით და აღნიშნული საკითხები დაუკავშიროს სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ურთიერთობების პროცესში კონსტიტუციის როლსა და ადგილს, კონსტიტუციის მიზნებს, ნორმატიული აქტების იერარქიაში და სისტემაში მათი ადგილისა და მნიშვნელობის განსაზღვრის მიზნით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ისევე, როგორც კონსტიტუციური სამართლის სხვა ნებისმიერი ინსტიტუტის ოპტიმალურ ფუნქციონირებას განაპირობებს ფაქტორები, რომლებიც მისი კონსტიტუციით დადგენილ სისტემაში მოქმედებისას განსაზღვრული უფლებამოსილებებით აღჭურვის საშუალებას იძლევა.

ამრიგად, კონცეფციის - ადგილობრივი თვითმმართველობის სოციალური და კონსტიტუციური - სამართლებრივი მნიშვნელობა პირდაპირ არის დაკავშირებული მის კონსტიტუციურ - სამართლებრივ სტატუსთან, რაც თავისთავად განაპირობებს ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის შესაბამისი უფლებამოსილებების სათანადო პრინციპებითა და კრიტერიუმებით განსაზღვრასა და მათთვის სამართლებრივი ადგილის მინიჭების საჭიროებას.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ნაშრომის შინაარსის სვლაგეხიცი, სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობის სოციალური და კონსტიტუციური - სამართლებრივი მნიშვნელობის განსაზღვრის, მისთვის კონსტიტუციური - სამართლებრივი სტატუსის მინიჭებისა და აქედან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობის საციცოხლო უფლებამოსილებებისა და საშუალებების წარმოჩენისაკენ არის მიმართული, რაც ადგილობრივ თვითმმართველობას რეალურ საფუძვლებსა და გარანტიებს უქმნის იმისა, რომ ჰქონდეს სათანადო ადგილი ამა თუ იმ ქვეყნის კონსტიტუციურ - სამართლებრივ სისტემაში, მისი შინაარსის ადექვტურად რეალიზაციისათვის.

თემის ერთ - ერთ მთავარ ღირსებათ მიმაჩნია ის, რომ იგი ორიენტირებული არის არა მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც დეცენტრალიზაციის ერთ - ერთი ფორმის დადებითი ასპექტების წარმოჩენაზე, არამედ მისი ეფექტური განხორციელების მექანიზმის განსაზღვრის გზების ძიებაზე და ამ მიზნით იმ ძირითადი ფაქტორებისა და გარანტიების გამოკვეთაზე, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის მეტ - ნაკლებად სრულყოფილად განხორციელების ფუნდამენტს წარმოადგენენ, რაც იქნება იმის მთავარი დამამტყიცებელი საბუთი, რომ მათ კონსტიტუციური მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს უფლებამოსილებების კონსტიტუციურად განსაზღვრის ფორმით.

უფლებამოსილებათა ფართო სპექტრს შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობის მეტნაკლებად სრულყოფილად განსახორციელებლად, ერთ - ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი უფლებამოსილება და ადგილობრივი ქონებაა, რადგან სწორედ ქონებასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ ურთიერთობებში ვლინდება ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობა და წარმატებული საქმიანობა.

“რთულია მართვა რომელიმე საზოგადოებრივი დარგისა ქონების ნათლად განსახლდრის გარეშე. რეალური სირთულეები წარმოიშობა იმ ფაქტიდან, რომ თითქმის ყველა საზოგადოებრივი სიკეთე და აქტივები მონოპოლიზირებულია სახელმწიფოსა და ხელისუფლების ცალკეული ნაწილების მიერ. აქედან გამომდინარე, პირველი ნაბიჯი რეფორმირებისა არის სახელმწიფოსა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის კომპეტენციების მკვეთრად განაწილება მათ შორის ქონებრივი უფლებამოსილებების თვალსაზრისით. საზოგადოებრივი ქონება უნდა წარმოვიდგინოთ, როგორც მზარდი აქტივი ადგილობრივი თვითმმართველობის გარდაქმნაში, მაშასადამე, ასეთი აქტივების, მართვა შეიძლება წარმოვიდგინოთ, როგორც ბიზნესი, რომელიც შეიძლება იყოს ძალიან სარგებლიანი და პატივსაცემი, რომელიც წარმოქმნის ადგილობრივ შემოსავლებს, რომლებიც მიმართული იქნება აუცილებელი სოციალური საჭიროებებისათვის.”⁶

ამასთან, ნაშრომი მიზნად ისახავს გამოკვეთოს ადგილობრივი თვითმმართველობის იმ უფლებამოსილებათა ძირითადი ბირთვი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც დემოკრატიული, კონსტიტუციური ინსტიტუტის, როგორც იდეის ფუნქციონირებისა და რეალიზაციის უფრო მეტ გარანტიებს შექმნის, რაც არის კონკრეტული, კომპლექსურად და სისტემურად ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებული საყრდენი წერტილები აღნიშნული მიზნის მისაღწევად.

უნდა აღინიშნოს, რომ თანამედროვე მსოფლიო პოლიტიკის ტენდენციის შესაბამისად, რომელიც საბაზისო პოლიტიკური, სახელმწიფოებრივი, სამართლებრივი და საზოგადოებრივი ასპექტების მაქსიმალურ უნიფიკაციას გულისხმობს (რისი დასტურიც არის, თუნდაც ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია მიღებული გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალურ ასამბლეაზე 1948 წლის 10 დეკემბერს და სხვა მრავალი საერთაშორისო, საყოველთაო სამართლებრივი აქტები), ადგილობრივი თვითმმართველობაც, როგორც დემოკრატიის ხელშემწყობი ერთ - ერთი უმნიშვნელოვანესი დეცენტრალიზებული საჯარო მმართველობის ფორმაც, მე - 20 საუკუნის ბოლოდან უკვე საერთაშორისო - სამართლებრივად გახდა ამ შემთხვევაში

⁶ იხ. V. Popa and I. Munteanu, “Developing New Rules in the Old Environment, Local governments in Eastern Europe, In the Caucasus And Central Asia ” Volume 3, Bud., 2001; P. 38;

მსოფლიოს ერთი რეგიონის – ევროპის წევრი ქვეყნების საერთო რეგულირების საგანი, რაც დადასტურებულია ევროპის საბჭოს მიერ 1985 წლის 15 ოქტომბერს მიღებული “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ქარტიით.

აღნიშნულმა სახელმწიფოებმა მიზნად დაისახეს საკუთარ ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ფორმების ერთმანეთთან მაქსიმალური მიახლოება, რასაც ზემოთ აღნიშნული ქარტიის პრემბულაშივე აქვს ხაზი გასმული და ევროპის მოცემული პოლიტიკა ვფიქრობ მიზანშეწონილია თუნდაც იმ მოტივით, რომ ასეთი მიდგომით კონკრეტული საკითხი უფრო მეტი და გულსხმიერი ყურადღებისა და პასუხისმგებლობის საგანი ხდება, რადგან საერთაშორისო სამართლებრივი საფუძვლებით ნაკისრი ვალდებულებების განხორციელების პოლიტიკური მხარდაჭერა და მოტივაცია საერთაშორისო ურთიერთობებით არის ნაკარნახები. საერთაშორისო ურთიერთობების სწორად წარმართვა კი ნებისმიერი დემოკრატიული სახელმწიფოს ერთ – ერთი მთავარი პრიორიტეტია.

ამრიგად, ნაშრომის კვლევის ზემოთ აღნიშნული საგანი ვერ იქნება მხოლოდ ერთი, ეროვნული სისტემით შემოფარგლული და შესაბამისად, კვლევის მსვლელობისას განხილული მსჯელობის ობიექტი ხშირ შემთხვევაში არა მხოლოდ საქართველოს, არამედ “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიით დადგენილი ნორმები და სხვადასხვა ქვეყნების ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების შესაბამისი საკითხები წარმოადგენს, მაგრამ როგორც ზემოთ აღინიშნა ნაშრომის, კვლევის ძირითადი ხაზი გადის ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების იმ საკვანძო საკითხების ანალიზზე, რომლებიც ერთმანეთთან მჭიდროს არის დაკავშირებული და ისინი ქმნიან ძირითად გარანტიებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირებისათვის.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე ვფიქრობ, რომ წინამდებარე ნაშრომი არ უნდა იყოს აქტუალობას მოკლებული, რამდენადაც ადგილობრივი თვითმმართველობა საზოგადოებისათვის წარმოადგენს რა ერთ - ერთ უმნიშვნელოვანეს აუცილებლობას, მისი ეფექტურობა და დემოკრატიულობის ხარისხი პირდაპირ არის დამოკიდებული სახელმწიფოსა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილებათა (მათ შორის უწინარეს ყოვლისა ქონებრივი) სწორად გამიჯვნაზე, უფლებამოსილებათა გამიჯვნის სამართლებრივ საფუძველზე და მის სიმყარეზე და შემდგომ ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის მინიჭებული უფლებამოსილებების რეალიზაციისა და შეუფერხებელი განხორციელების გარანტიებზე რაც, თავის მხრივ განპირობებულია კონკრეტული ქვეყნის მოცემულ დროში არსებული პოლიტიკური რეჟიმის დემოკრატიულობის ხარისხით და იგი არ შეიძლება დაექვემდებაროს რაიმე სახის, მათ შორის მეცნიერულ მსჯელობასა და ლოგიკას.

უფლებამოსილებებს შორის კი ერთ - ერთი უმნიშვნელოვანესი ადგილი ქონებრივ და საფინანსო უფლებამოსილებებს გააჩნია რადგან, როგორც ზემოთ აღინიშნა იგი ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალიზაციისათვის აუცილებელ სხვა ფაქტორებთან ერთად მჭიდრო კავშირში შეიძლება ჩაითვალოს სხვა ყველა უფლებამოსილების განხორციელების მატერიალურ საფუძვლად. ეს კი იძლევა იმის საფუძველს, ითქვას რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი და ფინანსური უფლებამოსილება და ამ საკითხში მისი დამოუკიდებლობა, რომელიც აღჭურვილია და გარანტირებულია განხორციელებისა და დაცვის სათანადო კონსტიტუციური ინსტრუმენტებით ქმნის თვითმმართველობის არსებობის კონსტიტუციურ გარანტიას, რომელიც ასევე კონსტიტუციურად უნდა იყოს გამყარებული.

სადისარტაციო ნაშრომი მიზნად ისახავს გამოიკვლიოს და წარმოაჩინოს თვითმმართველი ერთეულის დამოუკიდებლობის აუცილებლობის წინაპირობები და ინსტრუმენტები, აღნიშნული დაუკავშიროს თვითმმართველობის განხორციელების მეტ - ნაკლებ სრულყოფილებას, განსაზღვროს მათი ქონებრივი დამოუკიდებლობის ხარისხის დონე და გამოიკვლიოს ქონებრივ უფლებამოსილებათა გამიჯვნის (სახელმწიფოსა და თვითმმართველობას შორის) საფუძვლები, პრინციპები და კრიტერიუმი. ამასთან, განაზოგადოს და გაანალიზოს ზემოთ აღნიშნულ მიმართულებებთან დაკავშირებული ზოგიერთი საზღვარგარეთის ქვეყნის პრაქტიკა და სხვა საკითხები.

თემის აქტუალობას განაპირობებს კიდევ ის გარემოება, რომ ნაკლებად არის გამოკვლეული ადგილობრივი თვითმმართველობა ისეთ რაიონში როგორშიც ეს მოცემულ ნაშრომშია, მხედველობაში თუ არ მივიღებთ იმ გარემოებას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ არცთუ ბევრი ნაშრომი არსებობს როგორც საქართველოში ისე მსოფლიო მასშტაბით.

გარდა აღნიშნულისა, თემის მნიშვნელობას ზრდის 2009 - 2010 წლებში საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად საქართველოს კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამფუძნებელი და მარეგულირებელი ნორმების განმტკიცება და რომელმაც უნდა უზრუნველყოს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების გარანტიები თანამედროვე დემოკრატიული სტანდარტების შესაბამისად.

ზემოთ აღნიშნული საკითხების კვლევა და მასთან დაკავშირებით მეტ - ნაკლებად ლოგიკური დასკვნის გაკეთება ვფიქრობ უფრო მეტად ცხადად წარმოაჩენს ადგილობრივი თვითმმართველობის საზოგადოებრივ მნიშვნელობასა და მის არსს, რადგან კრიტერიუმების კვლევა, რომლის მიხედვითაც ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის უფლებამოსილებათა მინიჭება, უფლებამოსილებათა გამიჯვნის სამართლებრივ საფუძველზე და მინიჭებული უფლებამოსილებების შეუფერხებელი განხორციელების საკითხებზე მსჯელობა, ნებისმიერი დასკვნის გაკეთების შემთხვევაში, ცხადყოფს ადგილობრივი

თვითმმართველობის საზოგადოებრივ დანიშნულებას, მისი, როგორც საზოგადოებრივი ორგანიზაციის ერთ - ერთი ფორმის ხარისხს (მნიშვნელოვნობის თვალსაზრისით) და ა.შ.

მოცემული ნაშრომი ორიენტირებულია სხვადასხვა მეცნიერული მეთოდების გამოყენებით ხსენებული საკითხების კვლევაზე, სხვადასხვა ქვეყნებში არსებული მდგომარეობის შედარებაზე და საქართველოში არსებული ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ანალიზზე.

რამდენადაც კვლევის სწორად წარმართვისათვის ყოველთვის არის საჭირო გარკვეული მეთოდოლოგია, ნაშრომში გამოყენებულია კვლევის ისეთი მეცნიერული მეთოდები როგორებიცაა დიალექტიკურ - მეცნიერული, შედარებით - მეცნიერული, ფორმალურ - დოგმატური და სტატისტიკური მეთოდები.

სადისერტაციო ნაშრომის სტრუქტურა განპირობებულია თემის შინაარსით. შესავალში დასახული მიზნიდან გამომდინარე, განხილულია თემასთან მჭიდროდ დაკავშირებული ისეთი საკითხები, რომლებიც ერთად მჭიდრო კავშირში, ქმნიან თემის ძირითადი საგნის დახასიათების, გარკვეული დასკვნების გაკეთებისა და აღნიშნული საგნის თვალსაჩინოდ წარმოჩენის შესაძლებლობას.

თავი I

თვითმმართველობის არსი

§.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა და ფუნქციები

როგორც შესავალში აღინიშნა ამ სადისერტაციო ნაშრომის ერთ - ერთი ძირითადი მიზანი არის თვითმმართველი ერთეულის დამოუკიდებლობის წინაპირობების შექმნის აუცილებლობაზე მსჯელობა რაც, უპირველეს ყოვლისა დაკავშირებული უნდა იქნეს თვითმმართველობის არსებობის კონსტიტუციურ გარანტიასთან.

სადისერტაციო ნაშრომის შინაარსის ლოგიკურად, კონსტრუქციულად და დინამიურად აწყობის მიზნით აუცილებლად მიმართა ვიდრე ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც კონსტიტუციური ინსტიტუტის დამოუკიდებლობის წინაპირობების შექმნის აუცილებლობაზე ვიმსჯელებდეთ, შეძლებისდაგვარად მკაფიოდ და მოკლედ ვისაუბრო ადგილობრივი თვითმმართველობის საზოგადოებრივ და საჯარო მნიშვნელობაზე, ძირითადად სხვადასხვა არათანამედროვე და თანამედროვე მოაზროვნეებისა და მკვლევარების შეხედულებების მითითების გზით, რადგან თუ არ განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაკუთრებული საზოგადოებრივი და სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობა, მისი

არსებობისათვის კონსტიტუციური გარანტიების შექმნაზე მსჯელობა და რამის მტკიცება იმთავითვე აზრს მოკლებული და ფუჭი იქნება.

თვითმმართველობის, როგორც დემოკრატიული საზოგადოების ერთ - ერთი უმთავრესი პრინციპის მნიშვნელობაზე მსჯელობის სიმპაფრემ პირველად პიკს მე - 18 საუკუნის ევროპაში მიაღწია, როდესაც იდეურად მზადდებოდა შეუზღუდავი მონარქიული სახელმწიფოს (რასაც მოყვა კიდევ საფრანგეთის 1789 წლის რევოლუცია) რღვევა და დემოკრატიული ინსტიტუტების მყარად დამკვიდრებას ინტენსიურად ეყრებოდა საფუძველი.

აღნიშნული პერიოდის საფრანგეთში კონსტიტუციური რეფორმირების იდეის ერთ - ერთი ავტორი და ამ პროცესის წამოწყების ერთ - ერთი ძირითადი და თვალსაჩინო მედროშე შარლ ლუი მონტესკიე იყო, რომლის შემოქმედებამ და სახელმწიფო წყობათა სისტემების აკარგინანობაზე მსჯელობამ და ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციურ - სამართლებრივი დებულებების დონეზე განსაზღვრამ დასაბამი დაუდო მთელს მსოფლიოში სხვადასხვა სახელმწიფოთათვის კონსტიტუციური და პოლიტიკური წყობის საერთო სტანდარტების მყარად დამკვიდრებას.

ამდენად, ძნელია გვერდი აუარო ისეთი მოღვაწის მოსაზრებებს, როგორც შარლ ლუი მონტესკიე იყო, რომლის ნააზრევითაც არის ნაკვები და ნაკარნახევი თუნდაც თანამედროვე სახელმწიფოთა კონსტიტუციური ფორმირებისა და ინსტიტუციონალიზაციის ძირითადი პრინციპები.

მონტესკიე ერთხელისუფლებიან (იგულისხმება ცენტრალური ხელისუფლება) მმართველობას დესპოტურად მიიჩნევს და თვლის, რომ დემოკრატიული რესპუბლიკის ფორმის მქონე სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელი მთავარი ნიშანი - ქველობა, რასაც იგი განმარტავს, როგორც ყველას მიერ კანონების პატივისცემასა და ხელისუფლების გაწონასწორებულ განხორციელებას, რეალიზებული არ იქნება თუ კანონით არ გაიმიჯნა მათ შორის უფლებამოსილებებიც.

აღნიშნულთან დაკავშირებით მონტესკიე წერს: “დესპოტურ სახელმწიფოში ძალაუფლება მთლიანად იმის ხელში გადადის, ვისაც მას მიანდობენ. ვეზირი თვითონაც დესპოტია, ხოლო ყოველი ცალკეული მოხელე ვეზირია. მონარქიულ სახელმწიფოებში ძალაუფლება არ გადადის ასე უშუალოდ, ძალაუფლებას, რომ სხვას გადასცემს მონარქი საზღვარს უდებს მას. იგი ისე ანაწილებს თავის ძალაუფლებას, რომ მასზე დიდი ნაწილი თავისთვის არ შემოიტოვოს.

ასე მაგალითად, მონარქიულ სახელმწიფოებში ქალაქთა ცალკეული განმგებლები იმდენად არ ექვემდებარებიან პროვინციის განმგებელს, რამდენადაც ხელმწიფეს და ჯარის ცალკეული ნაწილების უფროსები ისე არ ექვემდებარებიან თავიანთ გენერლებს როგორც ხელმწიფეს.

თუ ქალაქის განმგებელი დამოუკიდებელი იქნებოდა ფაშასგან, მაშინ მათ შორის თანხმობისათვის საჭირო იქნებოდა დათმობები, ეს კი დესპოტურ მმართველობაში აბსურდია. გარდა ამისა, თუ ცალკეული ქალაქის გამგებელს უფლება ექნებოდა, არ დამორჩილებოდა ფაშას მაშინ როგორ შეძლებდა ფაშა საკუთარი სიცოცხლით პასუხისმგებლობას თავის პროვინციაზე?

ამ მმართველობაში ძალაუფლება ვერ იქნება გაწონასწორებული. ყველაზე პატარა მოხელის ძალაუფლება ვერ იქნება უფრო ზომიერი, ვიდრე დესპოტისა. ზომიერ ქვეყნებში კანონიც ყველგან გონივრულია, იგი ყველასათვის ცნობილია და ყველაზე პატარა მოხელეებსაც შეუძლიათ მისი მიყოლა. მაგრამ დესპოტური მმართველობის დროს, სადაც კანონი მხოლოდ და მხოლოდ ხელმწიფის ნებაა, რაც უნდა ბრძენი იყოს ეს ხელმწიფე, როგორ შესძლებს მოხელე მის მიყოლას, როცა ხელმწიფის ნება არ ეცოდინება? ამიტომ იგი საკუთარ ნებას მიყვება.”⁷

ამრიგად, მონტესკიე, რომელიც დემოკრატიული სახელმწიფო მმართველობის მთავარ ნიშნად ხელისუფლებაში ხალხის მეტად წარმომადგენლობასა და ხელისუფლებათა გაწონასწორებულად განხორციელებას მიიჩნევს, ხაზს უსვავს იმ გარემოებას, რომ კონკრეტული ქალაქის მაცხოვრებლები თვითონვე უნდა წყვეტდნენ ადგილობრივ საკითხებს მათი არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით, რადგან ადგილობრივ მცხოვრებლებზე უკეთ არაფერ იცის ადგილობრივი პრობლემების შინაარსი⁸ რაც, მონტესკიეს ზემოთ აღნიშნული მსჯელობის მიხედვით პირდაპირ ეწინააღმდეგება დესპოტური წყობილების სახელმწიფო პრინციპებს და საჭიროებს ადგილობრივ და ცენტრალურ ხელისუფლებათა შორის უფლებამოსილებათა მხოლოდ კანონის საფუძველზე განსაზღვრას.

მე - 19 საუკუნის ერთ - ერთი გამოჩენილი ფრანგი მოაზროვნე და მოღვაწე ალექს ტოკვილი სახელმწიფოს ცენტრალიზაციას უკავშირებს მდაბოთა მისწარაფებას, რევოლუციის გზით არისტოკრატის დამხობის შემდეგ, ქვეყნის ცენტრალიზებულად მართვისა რაც განპირობებული იყო შიშით კვლავ არ დაბრუნებულიყვნენ მმართველობაში არისტოკრატები და მათ არ დაეკარგათ თანასწორობა. “დიდი დემოკრატიული რევოლუციის დასაწყისში, როდესაც მტრობა ჩამოვარდა საზოგადოების სხვადასხვა კლასებს შორის, ხალხმა სცადა საჯარო ადმინისტრაციის მთავრობის ხელში ცენტრალიზება, რათა ძალით გამოეგლიჯათ ადგილობრივი საქმეების მართვა არისტოკრატებისაგან. ამგვარი რევოლუციის დასასრულს, პირიქით, დაპყრობილი არისტოკრატია ცდილობს სახელმწიფოს საქმეების მართვის კვლავ ხელში ჩაგდებას, რადგანაც არისტოკრატის ეშინია უკვე მათი თანასწორი და ხშირად მათი მმართველი ხალხის ტირანიის.

⁷ იხ. შ. ლ. მონტესკიე, “კანონთა გონი” თბ., 1994, გვ. 94 - 95;

⁸ იხ. შ. ლ. მონტესკიე, დასახელებული ნაშრომი გვ. 184 - 185;

ამგვარად, ყოველთვის ერთი კლასი არაა, რომელიც მიისწრაფვის მმართველობის პრეროგატივის გაზრდისაკენ, მაგრამ სანამ დემოკრატიული რევოლუცია გრძელდება, არის მხოლოდ ერთი კლასი, რომელიც ძლიერია როცხვობრივად და სიმდიდრით, რომელსაც ამოძრავებს სტიმული, განსაკუთრებული სურვილები და ინტერესები მოახდინოს საჯარო ადმინისტრაციის ცენტრალიზება.

შეიძლება აღვნიშნოთ, რომ დღეისათვის ინგლისის დაბალი კლასები მთელი ძალით იღწვიან მოშალონ ადგილობრივი დამოუკიდებლობა და გადაიტანონ პერიფერიული ადმინისტრაცია ცენტრისაკენ მაშინ, როდესაც მაღალი კლასები ცდილობენ შეინარჩუნონ ეს ადმინისტრაცია მათ უძველეს საზღვრებში.”⁹

გარდა ამისა, ტოკვილი ხელისუფლების ცენტრალიზაციის სურვილს ხსნიდა კონკრეტული საზოგადოების გაუნათლებლობით. ამასთან დაკავშირებით იგი წერს: ”თუ განათლება ადამიანებს შესაძლებლობას აძლევს დაიცვან თავიანთი უფლებები, მაშინ ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია დემოკრატიულ დროში, როდესაც ყველა ადამიანი ერთნაირია, მარტივია, ერთპიროვნული და სრული ძალაუფლების მქონე ხელისუფლების შექმნა მცირეოდენი ინსტიქტის დახმარებით, მაგრამ ადამიანებს ესაჭიროებათ მეტი სიბუჯით, ცოდნა და მოხერხება მსგავს პირობებში მეორადი ხელისუფლების ორგანიზებისა და შენარჩუნებისათვის და უნარი შექმნან, დამოუკიდებლობასა და მოქალაქეთა პირად სისუსტეს შორის, ისეთი თავისუფალი ასოციაციები, რომლებიც იბრძოლებენ ტირანიის წინააღმდეგ საზოგადო წესრიგის დაურღვევლად.

ამრიგად, დემოკრატიულ ერში ხელისუფლების კონცენტრაცია და ინდივიდუალური პირების მორჩილება გაიზრდება არამხოლოდ მათი თანასწორობის, არამედ მათი უცოდინარობის პროპორციულად.”¹⁰

ადგილობრივი თვითმმართველობის საინტერესო და ორიგინალურ დანიშნულებაზე საუბრობს ცნობილი ქართველი მოღვაწე მიხაკო წერეთელი.

მიხაკო წერეთელი ადგილობრივ თვითმმართველობას მიიჩნევს ერის შემაკავშირებელ ფაქტორად და ეროვნული თვითშეგნების განმავითარებელ საფუძვლად.

იგი განცალკევებულად არსებული ერთგვაროვანი ერების ერთი სახელმწიფოს დაქვემდებარებაში მოქცევას უკავშირებს ერთიანი, ძლიერი, ეროვნული სახელმწიფოს შექმნას, რომელიც ერის ცალკეულ ნაწილთა მიერ თვითმმართველობის განხორციელებას უნდა ეფუძნებოდეს.

⁹ იხ. A.Tocqueville, “Democracy in America” Chapter IV, p. 2;

¹⁰ იხ. იქვე; გვ. 4;

“თავდაპირველად, შეერთებამდის, ეროვნული თვითშეგნება არ არის განვითარებული, ან და ისე სუსტია, რომ ცალკე ჯგუფები – პროვინციები, ქალაქები, პატარა რესპუბლიკები ერთმანეთს ებრძვიან, - შემდეგ კი, ერთი სახელმწიფოს ჭერ ქვეშ ცხოვრების გამო ვითარდება ერთი ეროვნების თვითშეგნება, ერი სამუდამოდ ხდება თვითშეგნებ ორგანიზმად, თუმცა აქედან ის დასკვნა სრულიად არ გამოდის, რომ საჭირო იყოს ეროვნული თვით - შეგნების განვითარებისათვის სრული მოსპობა ადგილობრივ თავისუფლებათა ცენტრალური ძალის მიერ. პირიქით, მჭიდრო კავშირი ერის ნაწილთა შორის მაშინ არსებობს, თუ ამ კავშირის განმამტკიცებელი ცენტრალური ძალა იღწვის შეძლებისადაგვარად ყველა ადგილობრივ ინტერესთა დასაცვლად, რამდენადაც საზოგადოდ სახელმწიფოს შეუძლია ასეთი როლის აღსრულება ერისა და საერთოდ საზოგადოების ცხოვრებაში. მაშინ ადგილობრივი თვით - მმართველობა ორგანიზმად აერთებს მთელს ერსა, ანვითარებს საერთო ეროვნულ თვითშეგნებას, რადგანაც ამ შემთხვევაში კერძო ადამიანი, კერძო ქალაქი, კერძო პროვინცია და შტატი, – ყველანი გრძნობენ, რომ მთელი მათი საერთო ორგანიზაცია არსებობს მათსავე დასაცვლად და არა ადამიანი, ქალაქი და შტატი – სახელმწიფო ფეტიშის თაყვან – საცემლად.”¹¹

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, დასკვნით სახით შეიძლება ითქვას, რომ მიხაკო წერეთლის მიხედვით ერის საერთო - სახელმწიფოებრივი ორგანიზება ცენტრალური სახელმწიფოს მიერ, ხელს უწყობს და მეტიც, უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნასა და შენარჩუნებას ხოლო, თავის მხრივ ადგილობრივი თვითმმართველობა, მაშასადამე ერის ერთი კონკრეტული ნაწილი, რომელიც ამავედროულად ინარჩუნებს იმ სუბკულტურას, რომელიც თავისთავად ერის ამ ნაწილს გააჩნია ისტორიული თუ სხვა ხდომილების შედეგად, ერთიან საერთო – სახელმწიფოებრივ ორგანიზებაში ჩართვით იღებს და ინარჩუნებს ერის სხვა ნაწილებთან მჭიდრო კავშირს რაც, თავის მხრივ ერთი ერისა და ერთი ეროვნული სახელმწიფოს შექმნასა და არსებობას განაპირობებს.

ძალიან საინტერესოა დიდი ქართველი პოლიტიკური და საზოგადო მოღვაწის ილია ჭავჭავაძის მოსაზრებანი ადგილობრივი თვითმმართველობის არსზე და მნიშვნელობაზე.

ილია ძირითადად აქცენტს აკეთებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორ მთავარ დანიშნულებასა და მნიშვნელობაზე. იგი ყურადღებას ამახვილებს ადგილობრივი თვითმმართველობის საზოგადოებრივ მნიშვნელობაზე. ილია მიიჩნევდა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა ხელს უწყობს კონკრეტული საზოგადოების გაერთიანებას და სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებას. ამასთან დაკავშირებით იგი წერდა: “ამგვარი

¹¹ იხ. მ. წერეთელი “ერი და კაცობრიობა (სოციოლოგიური ანალიზი)” თბ., 1990; გვ. 87;

მმართველობა მეტად ხელს უმართავს ქვეყნის კეთილდღეობას: ხალხს აფხიზლებს, ხალხს ჭკუასა და გონებას უხსნის, რადგანაც საზოგადო მზრუნველობისათვის ხალხის უღვიძებს და საზოგადო საქმისათვის სწურთნის და ავარჯიშებს. ამგვარი მმართველობა ისეთის თვისებისაა, რომ საცა კი სურს ადამიანს, ყველგან და ყოველს ხალხში იხეირებს და ჩვეულებრივს ნაყოფს მოიტანს. იქ საცა მაგას გზა და ადგილი ჰქონია, ყველგან ცხოვრება ადამიანისა აუყვავებია და მთავრობისთვისაც მძიმე ტვირთი ქვეყნის გამგეობისა შეუმსუბუქებია, აუხსნია.”¹²

ილია ჭავჭავაძე ადგილობრივი თვითმმართველობას კიდევ ერთ ძალიან მნიშვნელოვან ფუნქციურ დატვირთვას აძლევს. მისი აზრით, თვითმმართველობა, ფუნქციათა განაწილების საფუძველზე უზრუნველყოფს ცენტრალური ხელისუფლების დამხმარე ფუნქციას რაც, ხელს უწყობს საერთო - სახელმწიფოებრივი და საერთო - ეროვნული საქმეების უფრო ეფექტურ მართვას. იგი წერდა: ”ცხადია, რომ როგორც უნდა იყოს უმაღლესი მთავრობა – თვითმპყრობელობითი, მონარქიული, წარმომადგენლობითი, რესპუბლიკის სახისა – ერთშიაც, მეორეშიაც და მესამეშიაც თვითმმართველობა მშვიდობიანად მოეწყობა, საზოგადო წყობილებას არამც თუ ხელს შეუშლის, არამედ ხელს მოუმართავს, რადგანაც თვით ადგილობრივის საზოგადოების მოჭირნახულეა და ამასთანავე უმაღლესის მთავრობის უკეთესი თვალი და ხელია, ყოველ კუთხემდე მიწვდენილი.”¹³

მე - 19 საუკუნის მეორე ნახევარში საქართველოში პროგრესულად მოაზროვნე საზოგადოების წევრთაგან ერთ – ერთი ყველაზე გამორჩეული ქართველი მოღვაწე ნიკო ნიკოლაძე იმ დრონდელი მმართველობის სისტემით უკმაყოფილო, მწვავედ აყენებდა დემოკრატიული და ორგანიზებული საჯარო მმართველობის ისეთი ფორმის შექმნის აუცილებლობის საკითხს, როგორც არის ადგილობრივი თვითმმართველობა.

საინტერესოა, რომ ნიკო ნიკოლაძე დასახელებაშივე უსვამდა ხაზს ადგილობრივი თვითმმართველობის დემოკრატიულ დანიშნულებას, როდესაც იგი ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობით იყენებდა ტერმინს – საზოგადოებრივ მმართველობას.

“ამ უკანასკნელ დროში, ჩვენ ხშირად მოგვდის უსიამოვნო ამბები იმის თაობაზე, თუ როგორ იმართვის ჩვენი ქალაქების საზოგადოებრივი საქმეები. ჩვენ ნიადაგ გვესმის, რომ საზოგადო შემოსავალი უთავბოლოდ იკრიბება, გადასახადი უსწორ – მასწოროდ იწერება, შემოსული ფული უხეიროდ იფანტება და საზოგადოებრივ საჭიროებებს კი თითქმის არაფერში დაკმაყოფილება არ ეძლევათ.

¹² იხ. ი. ჭავჭავაძე, “რჩეული ნაწარმოებები” ხუთ ტომად; ტომი მე - IV “პუბლიცისტური წერილები”; თბ., 1987; გვ. 324;

¹³ იხ. იქვე; გვ. 329;

ღვთის მადლით ამ დახლართულ მდგომარეობას მალე ბოლო უნდა მოეღოს. ჩვენში დღე – დღეზე ელიან ქალაქების “საზოგადოებრივი მმართველობის” შემოდებას, როცა თითოეულ ქალაქს თავისი ამორჩეული “თავი” ეყოლება და დეპუტატების კრება, რომელსაც ყველა საქალაქო საქმეების გადაწყვეტა და პატრონობა ებარება.

იმედი ვიქონიოთ, რომ ხეირიანი, “საზოგადოებრივი მმართველობა” ამაებს ბოლოს მოუღებს და უკეთესად უპატრონებს ჩვენი საზოგადოების ფულებს და საჭიროებას”¹⁴

საინტერესოა, რომ ნიკო ნიკოლაძე ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსურ და ქონებრივ უფლებამოსილებებსაც ხაზს უსვამს და მისი მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმოდგენილია შესაბამისი საზოგადოების ინტერესების გამომხატველ და ადგილობრივი საქმეების მარეგულირებელ ინსტიტუტად.

“ქალაქს რომელსაც უჩვეულოდ სხვადასხვაგვარი ინტერესები გააჩნია და რომლის მოსახლეობა სხვადასხვა ელემენტებისაგან შედგება, უნდა ჰყავდეს ყველა ამ ინტერესის, ყველა ამ ელემენტის გამომხატველი და კომპეტენტური ორგანოებისაგან შემდგარი შემადგენლობა.”¹⁵ – წერს ნიკო ნიკოლაძე.

ნიკო ნიკოლაძისათვის ნამდვილ თვითმმართველობას წარმოადგენს ისეთი თვითმმართველობა, რომელიც მოწოდებულია ადგილობრივი საკითხების იმგვარად წარმართვისთვის, რომ მისი საქმიანობა იყოს ეფექტური და მოგებასა და განვითარებაზე ორიენტირებული, რაც დაკავშირებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის სწორად ფორმირებასთან და მის დამოუკიდებლად ფუნქციონირებასთან.

“რაც უფრო ნაკლები იქნება ჩვენს საბჭოში ისეთი ადამიანები, რომლებიც საერთო საღაროს ექსპლოატაციას ეწევიან და ხმას საკუთარი ინტერესების გათვალისწინებით აძლევენ, მით უფრო უკეთესად წარმართება ქალაქის მეურნეობა და მით უფრო ახლო ვიქნებით თვითმართვის დაწესებულებათა ნამდვილ ტიპთან, რაც ითვალისწინებს თვით ქალაქის მიერ არჩეული ადამიანების მეშვეობით ქალაქის სამეურნეო მართვას და საერთო მოთხოვნილების იაფი საშუალებით დაკმაყოფილებას.”¹⁶

უნდა აღინიშნოს ნიკო ნიკოლაძის კვალიფიციური ცოდნა კონსტიტუციური სამართლის თეორიის მთელი რიგი საკითხებისა. იგი ზედმიწევნით კვალიფიციურად განმარტავს ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც დეცენტრალიზაციის ერთ – ერთი ფორმის დეფინიციას კერძოდ, მისი მიხედვით “რომელ სახელმწიფოშიაც ცენტრალურ მმართველობას დიდი ღონე აქვს და

¹⁴ იხ. ნ. ნიკოლაძე, თხზულებანი, ტომი მე - III, თბ., 1963; გვ. 505 - 506;

¹⁵ იხ. ნ. ნიკოლაძე, თხზულებანი, ტომი მე - VI, თბ., 1970; გვ. 281;

¹⁶ იხ. ნ. ნიკოლაძე, თხზულებანი, ტომი I, თბ., 1970; გვ. 370;

ერევა ყოველს საქმეში, ასე რომ პროვინციებში იმის დაუკითხველად მცირე საქმეებსაც ვერ გადასწყვეტენ, იმ სახელმწიფოზე იტყვიან აქ ცენტრალიზაცია არსებობსო. სადაც პროვინციებს დიდი დამოკიდებულება არა აქვთ ცენტრალურს მმართველობაზე და თვითონ განაგებენ თავიანთ შინაურს საქმეებს იმ სახელმწიფოზე იტყვიან აქ დეცენტრალიზაცია არსებობსო.”¹⁷

აღსანიშნავია ადგილობრივი თვითმმართველობის ის მნიშვნელობა, რომელსაც მას ცნობილი, თანამედროვე უნგრელი კონსტიტუციონალისტი ანდრაშ შაიო ანიჭებს.

შაიო მახვილს ადგილობრივი თვითმმართველობის არა სოციალურ ან ეკონომიკურ მნიშვნელობაზე, არამედ ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკურ დანიშნულებაზე აკეთებს, როდესაც იგი წერს: “ზოგიერთი ცალკეული ტერიტორიის ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოს ცენტრალურ ადგილობრივ ორგანოსთან შედარებით შეიძლება პირველადი უფლებები მიენიჭოს, რაც შეზღუდავს ცენტრალურ ხელისუფლებას. ფედერაციის წევრებს, როგორც ადმინისტრაციულ ერთეულებს, რომელთაც აქვთ რეალური ძალაუფლება და საკუთარი რესურსები (შემოსავლის წყაროები, მმართველობის აპარატი და სხვა), გარკვეულ ფარგლებში შეუძლიათ საკუთარი უფლებების დაცვა ცენტრალური საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან.”¹⁸

შაიო ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციებს ფედერალიზმის დანიშნულებასთან აიგივებს, ყოველ შემთხვევაში იგი არ მიჯნავს ერთმანეთისაგან დეცენტრალიზაციის ამ ორ ფორმას და ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების კონტექსტში ერთმანეთისაგან გაუმიჯნავად საუბრობს, როგორც ფედერალიზმზე, ისე ადგილობრივ თვითმმართველობაზე რაც გამოწვეულია ალბათ იმით, რომ კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში, ფედერალური ტერიტორიული მოწყობის ტიპის სახელმწიფოებზე აქცენტის გაკეთებისას ხშირად ადგილობრივი თვითმმართველობა შთანთქმულია ფედერაციის სუბიექტების ფუნქციებით, რადგან ფედერალიზმი ხასიათდება დეცენტრალიზაციის შედარებით მაღალი ხარისხით.¹⁹

მაშასადამე, ანდრაშ შაიო ხელისუფლების დეცენტრალიზაციას, იქნება ეს ფედერალიზმის ფორმით თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმით, განიხილავს, როგორც ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების სისტემის მნიშვნელოვან კომპონენტად და ცენტრალური ხელისუფლების შეზღუდვის ქმედით საშუალებად და ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების (ისევე, როგორც ჰორიზონტალური დანაწილების) სისტემაში განსაკუთრებით უსვავს

¹⁷ იხ. *ნ. ნიკოლაძე*, თხზულებანი, ტომი I, თბ., 1970; გვ. 379;

¹⁸ იხ. ა. შაიო, “ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი”, ს. პოლმისის წინათქმით, თ. ნინიძის მეცნიერული რედაქცია და წინათქმა; თბ., 2003, გვ. 120;

¹⁹ იხ. თუნდაც, *E. Katz*, “United States Of America” Overview Of The American Federation; ვებგვერდი: www.federalism.ch; P. 8;

ხაზს ურთიერთშეკავების ზომიერებას ხელისუფლების ბალანსირების უზრუნველყოფის მიზნით. ამასთან დაკავშირებით იგი წერს: “ფედერალური ხელისუფლების შეზღუდვის მეთოდები, ალბათ, თვითონაც შეზღუდული უნდა იყოს.”²⁰

ტერიტორიული მოწყობის მიხედვით ერთმანეთისაგან განასხვავებს ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობას რუსი მეცნიერ - მკვლევარი და კონსტიტუციონალისტი ვ. ჩირკინი. კერძოდ, მისი აზრით “ადგილობრივი ორგანოების სისტემა იგება ადმინისტრაციულ – ტერიტორიული დაყოფის შესაბამისად, რომელიც უნიტარული ტიპის სახელმწიფოებში ცენტრალური ხელისუფლების განმხორციელებელია, ხოლო ფედერალური ტიპის სახელმწიფოებში ფედერაციის სუბიექტების კომპეტენციების განმხორციელებელი. ადმინისტრაციულ - ტერიტორიული ერთეულები, ამ სახით, მსახურობენ სივრცეში განსაზღვრული ადგილობრივი ხელისუფლების ფორმით და იქმნებიან უპირველეს ყოვლისა მოხერხებული მმართველობის მიზნით.”²¹

ამგვარად, ჩირკინი ადგილობრივ თვითმმართველობას ხელისუფლების (ცენტრალური თუ ფედერალური) განხორციელების დამატებით საშუალებად განიხილავს.

“სახელმწიფო ადმინისტრაციის როლი ადგილობრივი მართვის სისტემაში მდგომარეობს უპირველეს ყოვლისა იმაში, რომ იგი აძლიერებს სახელმწიფოს პირველადობას ადგილობრივ მმართველობაში, იგი განსაზღვრავს მუნიციპალური ორგანოების საქმიანობას გადაწყვეტიონ არამართო ადგილობრივი, არამედ საერთო – სახელმწიფოებრივი ამოცანები. ეს ადგილობრივ მმართველობას დიდი კორდინაციის შესაძლებლობას აძლევს სახელმწიფო მექანიზმის სხვა ელემენტებთან ურთიერთობაში, ზრდის აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობის ეფექტურობას.”²²

ჩირკინი დიდ მნიშვნელობას არ ანიჭებს იმ გარემოებას, ხელისუფლება იქნება ცენტრალიზებული თუ დეცენტრალიზებული, მისი აზრით ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის პროცესში მთავარი პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ მოძებნილი იქნას ბალანსი მათ შორის, ადეკვატურად რეალური პირობებით და ასევე განსაზღვროს ამოცანები, რომლებიც ღვანან ადგილობრივი მმართველობის წინაშე.²³

რუსი მკვლევარის – ჩირკინის წინადადებებს თუ მივაქცევთ ყურადღებას, ადგილობრივი თვითმმართველობის კონტექსტში, ხშირად იყენებს ტერმინს “ადგილობრივი მმართველობა” მაშინ,

²⁰ იხ. ა. შაიო, “ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი”, ს. პოლმსის წინათქმით, თ. ნინიძის მეცნიერული რედაქცია და წინათქმა; თბ., 2003, გვ. 123;

²¹ В.Е. Чиркин; “Сравнительное Конституционное Право” Учебное Пособие; Мос., 2002; С. 414;

²² იხ. იქვე; გვ. 416;

²³ იხ. იქვე; გვ. 439;

როდესაც კონსტიტუციური სამართლის თანამედროვე თეორიაში აღნიშნული ტერმინი აღნიშნავს ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებულ ფორმას.²⁴

ადგილობრივი თვითმმართველობის დიდ მნიშვნელობაზე, როგორც აღინიშნა წერდა და წერს მრავალი გამოჩენილი ქართველი თუ არა ქართველი მოღვაწე და თითოეული მათგანი ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვადასხვა დანიშნულებასა და მნიშვნელობას უსვავს ხაზს.

უპირველეს ყოვლისა უნდა აღინიშნოს, რომ პოლიტიკური ძალაუფლების შეზღუდვა, დეცენტრალიზაცია და დანაწილება თანამედროვე პერიოდში დემოკრატიულ პრინციპებად აღიქმება, რადგან პოლიტიკური ხელისუფლების მომეტებული კონცენტრაცია ავტორიტარული რეჟიმის არსებობისა და მისი განმტკიცების გარანტიას იძლევა.

“დემოკრატიის თანამედროვე გაგებით, ადგილობრივმა ინსტიტუტებმა მნიშვნელოვანი როლი შეასრულეს ამერიკის რესპუბლიკური სახელმწიფოს განვითარებაში, რადგან მათ გააძლიერეს დეცენტრალიზაციის ტენდენციები კოლონიურ მმართველობაში.”²⁵

“მე იმ აზრის ვარ, რომ ადმინისტრაციის ცენტრალიზაცია გამოსადეგია მხოლოდ იმ ერის დასასუსტებლად, რომელშიც იგი არსებობს, იგი განუწყვეტლივ ამცირებს მათ ადგილობრივ სულს. ასეთი ადმინისტრირება ხელს უშლის ყველა იმ რესურსების აღორძინებას, რომელიც ხალხის განკარგულებაშია. მან შეიძლება უზრუნველყოს გამარჯვება ბრძოლის უამს, მაგრამ იგი თანდათანობით ასუსტებს ძალის მამოძრავებელ ენერჯიას. იგი შეიძლება ადამიანს დაეხმაროს დროებითი მომხიბლავი სიდიადეში, მაგრამ ხელს უშლის მთლიანად ერის მტკიცე კეთილდღეობას.”²⁶

ხელისუფლების ცენტრალიზაცია ან დეცენტრალიზაცია უპირველეს ყოვლისა უკავშირდება პოლიტიკური ძალაუფლების განხორციელების რეჟიმს, პოლიტიკურ ავანგარდში მყოფი პოლიტიკური ძალის ძალაუფლების დაბალანსებულად, გაწონასწორებულად და დემოკრატიულად განხორციელებას ან პირიქით. შესაბამისად, ხელისუფლების ცენტრალიზაცია ან დეცენტრალიზაცია კონკრეტული პოლიტიკური ძალის პოლიტიკური მექანიზმია მისი ძალაუფლების განსახორციელებლად, რომელიც ექვემდებარება შეფასებას მისი შედეგების მიხედვით და ეს შედეგები საბოლოოდ სახელმწიფო მმართველობის დეცენტრალიზაციის გარდაუვალ აუცილებლობას ცხადყოფს.

²⁴ იხ. თუნდაც, ა. დემეტრაშვილი, ი. კობახიძე, “კონსტიტუციური სამართალი”, თბ., 2008, გვ. 374;

²⁵ იხ. A.H. Kelly, W.A.Harbison and H.Betz, “The American Constitution, It’s Origins And Development”, Volume I, Seventh Edition, New York-London, P. 42;

²⁶ იხ. A .Tocqueville, “Democracy in America” Chapter V, p. 87;

“ადნიშნული პრობლემა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციონალიზაციის ფორმირების პირველივე ნაბიჯებიდანვე იყო აქტუალური. ჯერ კიდევ XX საუკუნის ცნობილი მკვლევარი ს. ლოუ ადნიშნავდა, რომ “ბრიტანეთის მმართველობა “ურთიერთგაგების” სისტემას ეფუძნება. აგრამ გაგება ყოველთვის არ არის გაგებული. “გაუგებრობის” სხვა მრავალ მიზეზთა შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობის არასრულყოფილი კონსტიტუციური რეგლამენტაციის საკითხებიც მოიხსენიება. წორედ ამის გამო დასვა ცნობილმა მკვლევარმა პ. კლარკმა ზოგადი დიაგნოზი – “პოლიტიკა კონსტიტუციის ბოლო არბიტრია.”²⁷

სახელმწიფოს არსი და სოციალური დანიშნულება მისი ნებისმიერი გზით ფორმირების შემთხვევაში გულისხმობს კონკრეტული, პირთა განსაზღვრული წრისაგან სხვადასხვა პოლიტიკური მექანიზმებით შემდგარ ჯგუფს, რომლის მიზანია ქვეყნის კეთილდღეობისათვის ზრუნვა მოცემულ ქვეყანაში სხვადასხვა მექანიზმების გამოყენებით საზოგადოებრივი წესრიგის დამყარების გზით.

ამასთან, საზოგადოების განვითარებისა და მისი უსაფრთხო ცხოვრების აუცილებელ პირობას სახელმწიფოს ცნებაში მოაზრებული ძალის სწორი და გონივრული განხორციელება წარმოადგენს, რადგან კონკრეტული პიროვნების ხელში შეუზღუდავად არსებული ძალა აუცილებლად განაპირობებს დესპოტურ მმართველობას, ზუსტად ამას გულისხმობდა მონტესკიე როდესაც წერდა - “მუდამ ასე იყო, რომ ძალაუფლებით მოსილ კაცს მისი ბოროტად გამოყენებისაკენ ჰქონდა და აქვს მიდრეკილება და ასე გრძელდება მანამ, სანამ ბარიერს არ წააწყდება. რათა არ მოხდეს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება, საქმე ისე უნდა მოეწყოს, რომ ძალაუფლება უნდა აკონტროლებდეს ძალაუფლებას.”²⁸

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი მიზნად ისახავს ერთის მხრივ უფლებამოსილებების და ფუნქციების მკაცრად გამიჯვნას რათა, არ მოხდეს უფლებამოსილებათა მხოლოდ ერთი პირის ან პირთა ჯგუფის ხელში მოხვედრა და უზრუნველყოფილი იქნას მათთვის ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების ცდუნების შემცირება, ფუნქციების მხოლოდ საქმიანი მიმართულებით განსაზღვრა და ხალხის ხელისუფლებაში მეტად წარმომადგენლობა. ხოლო, მეორეს მხრივ, ხელისუფლების სხვადასხვა შტოებისათვის განსაზღვრული უფლებამოსილებების ისეთ განხორციელებას, რომლის დროსაც ხელისუფლების კონკრეტული ნაწილი თავის ფუნქციებს დამოუკიდებლად განახორციელებს და ამავე დროს, მოცემული უფლებამოსილების განხორციელების გამაკონტროლებელი და მისი არსებობის სამართლებრივი ბედი ხელისუფლების სხვა ნაწილის ხელშია და შესაბამისად სახელმწიფო ხელისუფლების ერთი ნაწილის უფლებამოსილება არცერთ მნიშვნელოვან საკითხზე აბსოლუტური არ არის.

²⁷ იხ. *ო. მეღაძე*, “ქართული მუნიციპალიზმი”, თბ., 2009; გვ. 5;

²⁸ იხ. *შ. ლ. მონტესკიე*, “კანონთა გონი” თბ., 1994; გვ. 346;

“ძალაუფლებისაკენ მისწრაფების შეჩერება მხოლოდ მაშინ შეიძლება, როდესაც ამ სურვილის მქონე პირი ერთდროულად არ არის ისიც, ვინც ამ სურვილის მიღწევისათვის საჭირო საშუალებებს აკონტროლებს. ამრიგად, ძალაუფლების მსურველის ამბიცია გააკონტროლებულია იმით, რომ მას არა აქვს საშუალება იმოქმედოს ყოველგვარი დაფიქრების ან უფლებამოსილების შემდგომი გადაცემის გარეშე და იმიტომაც, რომ იგი არ განსაზღვრავს მოქმედების შედეგს. გარდა ამისა, რადგან ის, ვინც მოქმედებს არ არის ის, ვისაც სურვილი აქვს, სურვილის “აღმსრულებელს” აქვს საშუალება გარკვეულ ფარგლებში გააკონტროლოს პირი, რომელიც სურვილის “ჩამოყალიბებისთვისაა” პასუხისმგებელი. ბოლოს და ბოლოს “აღმსრულებელმა” უნდა შეასრულოს მხოლოდ ის, რაც შეესაბამება წინასწარ დადგენილ პირობებს. მიუხედავად იმისა, თუ ვინ ფლობს იმ საშუალებებს, რომლებითაც მოქმედ სუბიექტს ფიზიკურად შეუძლია ცხოვრების პირობების შეცვლა (თუნდაც ძალით), ამ საშუალებების გამოყენება ვერ მოხდება სათანადო სანქციის გარეშე.”²⁹

ამრიგად, შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების დანაწილება ძალაუფლების დეცენტრალიზაციის ერთ - ერთი ნაირსახეობაა, იგი არის სხვადასხვა მექანიზმების სისტემა, რომელიც ძალაუფლების ერთ წერტილში კონცენტრაციის პრევენციით, უზრუნველყოფს გაცილებით უფრო მნიშვნელოვან სამართლებრივ სიკეთეს – საზოგადოებრივ თავისუფლებას და ეფექტურ მმართველობას.

“ხელისუფლების დანაწილება სახელმწიფო ხელისუფლების მოწყობისა და ფუნქციონირების ისეთი წესების ერთობლიობაა, რომელიც გამორიცხავს თვითნებობას მმართველთა მხრიდან და ანარქიას მართულთა მხრიდან.”³⁰

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი სახელმწიფოს ბუნებიდან არ გამომდინარეობს. პირიქით, იგი სახელმწიფოს ძალისმიერი ბუნების გასანეიტრალებლად და სახელმწიფოებრივი ძალის სწორად, გონივრულად და მიზანშეწონილად გამოყენების უზრუნველსაყოფად მოფიქრებული სისტემაა, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს სუბიექტივიზმის მინიმალიზაცია გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში.

მაშასადამე, თუ ხელისუფლების დანაწილება – სახელმწიფო ხელისუფლების ფუნქციური დეცენტრალიზაცია არის სისტემა მოკლედ, რომ ვთქვათ სწორი და მართლზომიერი მართვის მიზნის მისაღწევად, შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების სხვაგვარი დეცენტრალიზაცია აღნიშნული მიზნის მიღწევის დამატებითი და არცთუ ისე მწირი მექანიზმი იქნება.

²⁹ იხ. ა. შაიო, “ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი”, ს. პოლმსის წინათქმით, თ. ნინიძის მეცნიერული რედაქცია და წინათქმა; თბ., 2003; გვ. 90;

³⁰ იხ. ა. დემეტრაშვილი, ი. კობახიძე, “კონსტიტუციური სამართალი” თბ., 2010, გვ. 186;

“გარკვეულ შემთხვევაში ხელისუფლების შეზღუდვა ხორციელდება კიდევ ერთ – ვერტიკალურ დონეზეც, იმის მიუხედავად, არსებობს თუ არა ხელისუფლების დანაწილება ერთ დონეზე მეოფ ხელისუფლების განშტოებებს შორის. სახელმწიფო ნაწევრდება “ცენტრი-პერიფერიის” ღერძის მიხედვით. ამას ფედერალიზმის პრინციპებზე დამყარებული კომპეტენციების გამიჯვნის მოდელი უზრუნველყოფს. ზოგიერთი ცალკეული ტერიტორიის ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოს ცენტრალურ ადგილობრივ ორგანოსთან შედარებით შეიძლება პირველადი უფლებები მიენიჭოს, რაც შეზღუდავს, ცენტრალურ ხელისუფლებას. თუ ცენტრს სურს ხელისუფლების ერთ - ერთი განშტოების პოლიტიკის განხორციელება, მაშინ, მცირე (და მნიშვნელოვანი) გამონაკლისების გარდა, იგი იძულებულია პროვინციას (Lander-ს) სთხოვოს დახმარება” – წერს ანდრამ შაიო.³¹

“რეალურად დეცენტრალიზაციის ბუნება გაცილებით უფრო მეტია, იგი არის ჰიბრიდი და “შერეული უფლებამოსილებებს” შეიძლება ადგილი ჰქონდეს სახელმწიფო სისტემის ყველა ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული უფლებამოსილებების კომბინაციით. ცენტრალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის პროცესი არის უფრო დინამიური ვიდრე სტატიკური სიტუაცია. ამ პროცესის განმავლობაში ადვილია დააკვირდე ორივესი, დეცენტრალიზაციისა და ცენტრალიზაციის თანაარსებობის საერთო მიმართულებას სადაც კონტროლი არის ნაკლებად ცენტრალიზებული. უნდა აღინიშნოს, რომ დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა განიხილება, როგორც სტრატეგია სხვადასხვა სახელმწიფოებისა, რეფორმების განხორციელებისა და მათი ადმინისტრაციული სისტემის გაუმჯობესების მიზნით.

დეცენტრალიზაცია შეიგვიძლია კონცეპტუალურად წარმოვიდგინოთ ორი ძირითადი კატეგორიის სახით კერძოდ, ფუნქციონალური დეცენტრალიზაციისა და ტერიტორიული დეცენტრალიზაციის სახით. ფუნქციური დეცენტრალიზაცია მიმართულია ძალაუფლების დანაწილებისაკენ სხვადასხვა ორგანოებს შორის, რომლებიც მოქმედებენ პარალელურ სიბრტყეში ხოლო, ტერიტორიული დეცენტრალიზაცია მიმართულია კონტროლის გადანაწილებისაკენ გეოგრაფიულად სხვადასხვა ადგილზე მდებარე სახელმწიფოს დონეებს შორის და ეს შეიძლება იყოს შტატები, პროვინციები, რაიონები.”³²

ადგილობრივ თვითმმართველობას, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის განხორციელების სისტემაში სრულფასოვანი მონაწილეობა შეუძლია მხოლოდ იმ პირობით, რომ იგი სათანადოდ და

³¹ იხ. ა. შაიო, “ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი”, ს. პოლმისის წინათქმით, თ. ნინიძის მეცნიერული რედაქცია და წინათქმა; თბ., 2003; გვ. 121 - 122;

³² იხ. Mok ka-ho, “centralization and decentralization; Educational reforms and changing governance in Chinese societies” Mok ka - ho; Hong - kong 2003; p. 6 - 7;

შესაბამისად იქნება სამართლებრივად და მატერიალურად უზრუნველყოფილი და გარანტირებული.

“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.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ქმედითობის გარანტიების სისტემა შეიცავს პირობებისა და საშუალებების კრიტიკულ მასას, რომელიც ორიენტირებულია მათ რეალიზაციასა და სამართლებრივ დაცულობაზე.”³³

“ადგილობრივი საქმეების” ცნება გულისხმობს სახელმწიფო ხელისუფლების შეზღუდვას, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობა ინაწილებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, რომელსაც ცენტრალური ხელისუფლება ფლობდა. იმის გათვალისწინებით, რომ დღევანდელ პირობებში საპარლამენტო უმრავლესობა გაიგივებულია ცენტრალურ ხელისუფლებასთან და რესურსების დიდი ნაწილი კონტროლდება მის მიერ, ცენტრალური ხელისუფლების ძალაუფლებისა და გავლენის სივრცის შეზღუდვა აშკარად სასარგებლოა სწორი და ბალანსირებული დემოკრატიული პოლიტიკური სისტემის მოქმედებისათვის. ადგილობრივ თვითმმართველობას შეუძლია გაინაწილოს მნიშვნელოვანი ნაწილი აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ფართო სპექტრი პოლიტიკური ძალაუფლებისა. ეს კი ქმნის “კონტროლისა და ბალანსირების” ახალ მექანიზმს განსაკუთრებით უნიტარული ტიპის სახელმწიფოებში ადგილობრივად, პოლიტიკური ძალაუფლების მართვის ალტერნატიული შეთავაზებების განხორციელებისათვის.”³⁴

მაშასადამე, შეიძლება ითქვას, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას შეუძლია ერთის მხრივ ფუნქციონალური დეცენტრალიზაციის უზრუნველყოფა მართვის ეფექტურობის თვალსაზრისით, ხოლო მეორეს მხრივ ადგილობრივი თვითმმართველობა თავისი არსით მნიშვნელოვან ადგილს მოითხოვს და იკავებს სახელმწიფოს პოლიტიკური ძალაუფლების ბალანსირებული და დემოკრატიული პრინციპებით განხორციელების სისტემაში, რადგან დღევანდელ პირობებში დემოკრატიული მმართველობის საფუძველთა საფუძველი ხელისუფლების ხალხთან მაქსიმალური მიახლოება, სახელმწიფო მმართველობის წყაროდ ხალხის ქცევა და ხელისუფლების განხორციელებისა და შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მათი ჩართულობის

³³ იხ. ო. მელქაძე, “ქართული მუნიციპალიზმი” თბ., 2009; გვ. 226;

³⁴ იხ. N. K. Hlepas; “Local Self Government” University of Athens; Athen., 2009; P. 125 - 126;

უზრუნველყოფა, ეს კი ადგილობრივი თვითმმართველობის მიზნებიდან და ამოცანებიდან გამომდინარე მნიშვნელოვან წილად მიიღწევა მხოლოდ და მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობისა და ფუნქციონირებისათვის გადამწყვეტად არსებითი პირობების გამოკვეთისა და მათი კონსტიტუციურად სწორად, ნათლად და საკმარისად განმტკიცების შემთხვევაში.

ხელისუფლების სწორი დეცენტრალიზაცია პოლიტიკური ტოტალიტარიზმის ანტითეზაა, რამდენადაც, პოლიტიკური ტოტალიტარიზმი ადგილს აღარ უტოვებს ხელისუფლების განხორციელების გაწონასწორებისა და შეკავების მექანიზმებს, რაც თავის მხრივ გამორიცხავს, პოლიტიკურ მიდგომათა მრავალფეროვნებას, ცალკეული სუბკულტურის თვითგადარჩენისა და განვითარების საფუძვლებს, რადგან საზოგადოების (ერის) თითოეული ნაწილის მიმართ ერთგვაროვანი მიდგომა და მათთვის უნიფიცირებული სტანდარტების დაწესება, მათი “ზევიდან და შორიდან” მართვა საზოგადოების გაუცხოებასა და მათი მხრიდან აუცილებელ პროტესტს განაპირობებს მარტივი და გასაგები მიზეზის გამო: პირველი – სტანდარტები და ნორმები, რომელსაც ცენტრი ყველა ნაწილს ერთნაირად სთავაზობს და უდგენს უბრალოდ ვერ შეესაბამება იმ რეალურ მოთხოვნებს, რომელიც კონკრეტულ, ადგილობრივ საზოგადოებაში არსებობს;

მეორე – კონკრეტული დარგის მართვა იმისათვის, რომ ეფექტური აღმოჩნდეს აერთიანებს კომპლექსურ პროცესს, რომელიც პრობლემის საფუძვლიანად შესწავლით იწყება და შემდგომ, პრობლემის გადაწყვეტისათვის გატარებული ღონისძიებების სხვადასხვა იერარქიის და შემდგომ ბოლო ინსტანციის მმართველის მიერ მის გადამოწმებას გულისხმობს, რაც მართვის ცენტრალიზაციის შემთხვევაში შეუძლებელია, (რადგან ობიექტურად არსებული პრობლემიდან “დიდი მანძილია” პრობლემის გადამწყვეტ სუბიექტამდე და ამის გამო ასეთი სუბიექტი იძულებულია პრობლემასთან მისი წარმომადგენელი გაგზავნოს და ხშირ შემთხვევაში ასეთი წარმომადგენლების მრავალსაფეხურიან ვერტიკალურ იერარქიას ქმნიან) ყოველ შემთხვევაში მნიშვნელოვნად ზრდის პრობლემების მოგვარებისა და მართვის უხარისხობის რისკს, რაც თავისმხრივ დაკავშირებულია სხვადასხვა ბიუროკრატიულ ისეთ მანკიერებებთან როგორცაა მაგალითად კორუფცია, ბიუროკრატიული უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება და ა.შ.

“გარემოში, რომელსაც ცენტრალიზაციას ვუწოდებთ, ყველა უფლება თავმოყრილია ცენტრალურ ორგანოებთან. სპეციფიკურად, ცენტრალურ ორგანოს შეუძლია გადასცეს პროექტი გარკვეულ დონეს და შეუძლია ასევე მოითხოვოს ტრანსფერი ორ ადგილობრივ აგენტს შორის. თუმცა ცენტრის პრობლემა ის არის, რომ გაერკვეს, დასკვნა გააკეთოს აგენტების ინფორმაციის საფუძველზე ისევე, როგორც ადგილობრივ აგენტებს შეუძლია შესაფერისი პროექტები. შესაბამისი დონის პროექტის გასაკეთებლად გამოიკვლიოს ასეთი ინფორმაცია ცენტრმა შესაბამისი აგენტების მოსხენებაზე დაყრდნობით. ასეთ შემთხვევაში კი შერჩეული პროექტი უშედეგო,

არაეფექტური იქნება. მნიშვნელოვანი საკითხი წარმოიშობა ერთი ვალდებულებისაგან თუ რამდენად ხარისხიანად უზრუნველყოფს ცენტრალური ორგანო ასეთი რამის განხორციელებას თვითონ, ჩვენი ვარაუდით ცენტრალიზაციის პირობებში ასეთი ვალდებულების შესრულება შეუძლებელია.”³⁵

გამოჩენილი სოციოლოგი რობერტ პატნემი იტალიის ეკონომიკურ პროგრესს იტალიის პოლიტიკური (როგორც ფუნქციონალური ისე გეოგრაფიული) დეცენტრალიზაციის დამსახურებად მიიჩნევს. ამასთან, მისი დაკვირვებით იტალიაში 1970 წელს, მას შემდეგ, რაც დაიწყო იტალიის პოლიტიკური ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია, იტალიის სამხრეთ და ჩრდილოეთ ნაწილებში რადიკალურად განსხვავებული ეკონომიკური ეფექტი იქნა მიღებული. “თუ დავხედავთ იტალიის რუკას, დავინახავთ, რომ ჩრდილოეთის რეგიონების მმართველობა საერთო ჯამში უფრო წარმატებული აღმოჩნდა, ვიდრე სამხრეთის რეგიონებისა. ვინაიდან სუფთა პოლიტიკური ხასიათის პარამეტრები იდენტურია, ამ განსხვავების ახსნა შეუძლებელია სხვა ტიპის, არაპოლიტიკური ფაქტორების მოშველიების გარეშე. ამგვარი ფაქტორები ორი სახის შეიძლება იყოს: ა) სოციალურ - ეკონომიკური - სოციალურ - ეკონომიკური განვითარების დონე, რომელიც უკავშირდება ინდუსტრიალიზაციის დონეს და ბ) სოციალურ - კულტურული: “სამოქალაქო ურთიერთობების” თავისებურებები - სამოქალაქო ურთიერთობების ხასიათი და სოციალური სოლიდარობის დონე.

განსხვავება ჩრდილოეთისა და სამხრეთის მცხოვრებთა შორის დაახლოებით შეესაბამება სხვაობას მოქალაქესა და ქვეშევრდომს შორის. მოქალაქე აქტიურად მონაწილეობს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში. ეს არ ნიშნავს, რომ ის უანგარო ალტრუისტია, რომელიც არ ზრუნავს საკუთარ ინტერესებზე, არამედ თავის ინტერესებს ის იაზრებს უფრო ფართო საზოგადოებრივი ინტერესების კონტექსტში. მოქალაქეთა ერთობა ხასიათდება

ყველასათვის ერთნაირი უფლებებითა და მოვალეობებით. ამგვარი ერთობა შეკრულია კოოპერირების და “მისვლა - მოსვლის” კორიზონტალური ურთიერთობებით, როგორც ეს ბატონ - ქვეშევრდომთა შორის ხდება. მოქალაქეები ურთიერთობენ როგორც თანასწორები და არა როგორც პატრონი და კლიენტი.”³⁶

მაშასადამე, პატნემი კონკრეტული საზოგადოების განვითარებას, მათ შორის ეკონომიკურს, თავისუფლებისა და დეცენტრალიზაციის პირობებში სხვა ფაქტორებთან ერთად უკავშირებს ამ საზოგადოების მოქალაქეობრივი ცნობიერების განვითარების დონეს. ასეთ პირობებში მყოფი საზოგადოების ჩამორჩენილობას კი იგი მათ

³⁵ იხ. P. Klibanoff and M. Poitevin, “A Theory of (De) Centralization” Northwestern University 1999; p. 7;

³⁶ . იხ. მ. მუსხელიშვილი, “სამოქალაქო საზოგადოება: შედარებითი ანალიზი”, სალექციო კურსი სოციალური მეცნიერების მაგისტრატურისათვის, თბ., 2006 გვ. 20;

ფსიქოლოგიაში გამჯდარ ვერტიკალურ, არასიმეტრიულ, პატრონ - კლიენტის ურთიერთობებისადმი დამოკიდებულებას მიაწერს, რაც ცენტრალიზაციის უდავო შედეგია.

“ადგილობრივ თვითმმართველობაში ჩართულობა სთავაზობს ხალხს საშუალებას, პირდაპირ მიიღონ მონაწილეობა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებაში, რომლებიც იმოქმედებს მათ ცხოვრებაზე და ეს შესაძლოა დემოკრატიული თვითმმართველობის ნაწილი იყოს.”³⁷

შესაბამისად, მესამე მნიშვნელოვანი მიზეზი და ფაქტორი ცენტრალიზაციის ნეგატიური შედეგისა არის ის, რომ ცენტრალიზაცია უარყოფს საზოგადოებრივი მართვისა და შესაბამისად საზოგადოებრივი ცხოვრების პროცესში მოცემული საზოგადოების წევრთა ჩართულობასა და მათ აქტიურ მონაწილეობას, ადგილობრივი პრობლემებისა და საქმეების ადგილზევე დანახვას, დაგეგმვას და გადაწყვეტას რასაც დემოკრატიის ელემენტარული პრინციპები მოითხოვს და რაც თავისთავად წინააღმდეგობაში მოდის ტოტალიტარიზმისა და დესპოტიზმის პრინციპებთან.

მასასადამე, ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც დეცენტრალიზაციის ერთ - ერთი უმნიშვნელოვანესი ფორმა მართვის ცენტრის კონკრეტულ საზოგადოებაში გადატანისა და ამ საზოგადოებისათვის კონკრეტული პოლიტიკური ძალაუფლების გადაცემის შემთხვევაში უპირველეს შემთხვევაში უზრუნველყოფს პოლიტიკური ძალაუფლების განაწილებასა და ამასთან შემაკავებელი და დამაბაღანსებელი ფუნქცია ექნება პოლიტიკური ხელისუფლების სხვა ორგანიზაციებთან მიმართებაში.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურები სამ ძირითად მიზანს ემსახურებიან:

- თავისუფლება (ავტონომია) – ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობა ხელს უშლის პოლიტიკური ხელისუფლების განუზომელ კონცენტრაციას და უზრუნველყოფს ადგილებზე განსხვავებული პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობას;
- მონაწილეობა (დემოკრატია) – ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობა ქმედითუნარიანს ხდის მოქალაქეს აქტიური მონაწილეობა მიიღოს და აქტიუობა გამოავლინოს თვითმმართველობის პროცესში;
- ეფექტურობა – ადგილობრივი ორგანოები უფრო ეფექტურები არიან ადგილობრივი საკითხების მოგვარებისას ვიდრე სხვა რომელიმე.

დენცენტრალიზაციის პირობებში ის ვინც იღებს გადაწყვეტილებებს იმყოფება ახლოს თავის გადაწყვეტილებასთან რაც აუმჯობესებს ამ გადაწყვეტილების სიზუსტეს და ეფექტურობას

³⁷ იხ. *პ. შვარცი*, “კონსტიტუციის მშენებლობის საფეხურები” ჟურნალი “საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა” საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო; ბა., 2009; №1 გვ. 9;

რესურსების გამოყენების თვალსაზრისით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უკეთესად უზრუნველყოფენ იმ პოლიტიკის განხორციელებას, რომლებიც იმ კონკრეტულ ადგილობრივ პირობებსა და პრიორიტეტებს შეესაბამება. შეიძლება კონკრეტულ ადგილობრივ პირობებთან დაკავშირებით არსებობდეს სხვადასხვა ვარიანტი გადაწყვეტილებებისა, რაც უფრო ეფექტური იქნება მომხმარებელთა ინტერესების გათვალისწინებით. ასეთი გადაწყვეტილებების სიმრავლე კი ზრდის ნოვატორულ მიდგომებსა და გამოცდილებას მართვის საქმეში.³⁸

უნდა აღინიშნოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კიდევ ერთი ეფექტი, რაც ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც პოლიტიკური სკოლის დანიშნულებას. აღნიშნული გულისხმობს “დამწყები” პოლიტიკოსების ან პოლიტიკოსობის მსურველთა მიერ თავისი პოლიტიკური საქმიანობის ადგილობრივ დონეზე განხორციელებას. ისინი გარკვეული სახის იერარქიას, კარიერას გადიან ადგილობრივი პოლიტიკიდან, საერთო - ეროვნულ, საერთო სახელმწიფოებრივ პოლიტიკამდე. ეს იერარქია და კარიერა კი არ არის ზემდგომი თანამდებობის პირის გადასაწყვეტი არამედ, თითოეული პოლიტიკოსის კარიერის შემფასებელი და “დამწინაურებელი” არის ხალხი, უშუალო დემოკრატიის იმ ფორმების გამოყენებით, რომლებსაც დემოკრატიის პრინციპები ითვალისწინებს. ამის გათვალისწინებით კი პოლიტიკური ძალაუფლების განხორციელებაში საზოგადოების მონაწილეობა უფრო მეტად არის უზრუნველყოფილი.

“დეცენტრალიზაციაში ვგულისხმობ ძალაუფლებისა და საჯარო ფუნქციებისათვის პასუხისმგებლობის გადაცემას ცენტრალური ხელისუფლებიდან შუალედური და ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ან კვაზი დამოუკიდებლობის მქონე ორგანიზაციებისათვის ან/და კერძო სექტორისათვის (მსოფლიო ბანკი, 2002).

მიუხედავად ამისა დეცენტრალიზაცია არა ერთაზროვანი ტერმინია და არატიპიურად აღწერს ეროვნული მთავრობის შემდეგ როლს: - პოლიტიკისა და ფინანსური საკითხების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების უნარიანობის სუბ ნაციონალური ხელისუფლებებისათვის გადაცემა; - პოლიტიკისა და პროგრამების განხორციელებისა და ადმინისტრირებისათვის, რომელიც განსაზღვრულია ფედერალურ დონეზე პასუხისმგებლობის გადაცემა; - ეროვნული მთავრობის ატრიბუტების გადანაცვლება კერძო და არასამთავრობო სექტორში.”³⁹

³⁸ იხ. *П. Святевич, “Основы Фискальной децентрализации; Справочное руководство для переходной экономики”* Буд., 2003; с. 1 - 2;

³⁹ იხ. *M. H. Tavares de Almeida, “Decentralization and centralization in a federal system: the case of democratic Brazil”*; University of Sao Paulo 2006. P. 2;

დეცენტრალიზაციის ერთ - ერთი უმნიშვნელოვანესი ფუნქცია კომპეტენციების დანაწილებასთან ერთად უკავშირდება ამ კომპეტენციების განხორციელებასთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობების დანაწილებასაც.

მმართველობის დემოკრატიულობასა და მართვის ეფექტიანობაზე პასუხისმგებლობის ერთი ცენტრის ნაცვლად საზოგადოებაში ჩნდება განსხვავებული პოლიტიკური შეხედულების, კვალიფიკაციის და სხვა თავისებურებების მქონე პატარა პოლიტიკური ცენტრები.

აღნიშნულიდან გამომდინარე უპირველეს ყოვლისა უნდა აღინიშნოს, რომ პასუხისმგებლობის მთელი ქვეყნის მასშტაბით განფენით ცენტრალური ხელისუფლება განიტვირთება პასუხისმგებლობისაგან, რაც პირდაპირ პროპორციულად აისახება ცენტრალური ხელისუფლების მიმართ საზოგადოების განწყობაზე და რაც შესაბამისად პოზოტიურად იმოქმედებს სოციალურ სტაბილურობაზე, რადგან კონკრეტული საკითხის, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციას არ წარმოადგენს, პრეტენზიის ადრესატი ადგილობრივი ხელისუფლებაა და შესაბამისად ასეთი პრეტენზიის საფუძველზე დაწყებული პროტესტი (შეკრებები, მანიფესტაციები და ა.შ) მხოლოდ (ადგილობრივ კომპეტენციების ფარგლებში) ლოკალურ ხასიათს მიიღებს.

მეორეც, პასუხისმგებლობათა და როგორც აღინიშნა სოციალური პროტესტის ადგილზე გადატანით ერთი ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ დაშვებული შეცდომა, როგორც გამოცდილება გაზიარებული იქნება, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ისე, სხვა ადგილობრივი ხელისუფლებების მიერ და შესაბამისად, ასეთი შეცდომის შედეგად მიღებული ნეგატიური შედეგიც მხოლოდ პატარა, ნაწილობრივ, ადგილობრივ ხასიათს მიიღებს, რაც თავისთავად ქვეყნის მთლიანი განვითარების მხოლოდ და მხოლოდ ხელის შემწყობი შეიძლება იყოს.

ყველა ზემოთ ხსენებული დანიშნულება ადგილობრივი თვითმმართველობისა მაშინ არის რეალიზებული, როდესაც საერთო - სახელმწიფოებრივი სისტემის შექმნის პროცესში გათვალისწინებული იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალური და თანაზომიერი, როგორც პოლიტიკური (მაგ. ქონებრივი დამოუკიდებელი უფლებამოსილებები, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება კონსტიტუციასთან ან კანონმდებლობასთან შეუსაბამობის საფუძველით კონსტიტუციური ან საერთო საფუძველების სარჩელით მიმართოს სასამართლოს, საკანონმდებლო პროცესში მონაწილეობის უფლება და ა.შ) ისე აღმინისტრაციული უფლებამოსილებებით აღჭურვა და პოლიტიკური ხელისუფლების განმხორციელებელი სხვა ორგანოების თუ თანამდებობის პირებისაგან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დაცვის პოლიტიკური მექანიზმების შექმნა.

თითქმის ყველა ზემოაღნიშნული თვისება არის აღიარებული და გაზიარებული ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოების მიერ

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპულ ქარტიაში,⁴⁰ რომლის პრეამბულაშიც ისინი “ითვალისწინებენ რა, რომ მოქალაქეთა უფლება მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო საქმეების წარმართვაში წარმოადგენს ერთ - ერთ დემოკრატიულ პრინციპს, რომელიც საერთოა ევროპის საბჭოს ყველა წევრი სახელმწიფოსათვის; ითვალისწინებენ რა, რომ სწორედ ადგილობრივ დონეზე შეიძლება ყველაზე ეფექტურად ამ უფლების პირდაპირი რეალიზაცია; დარწმუნდნენ რა იმაში, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების არსებობას, რომლებსაც გააჩნიათ რეალური პასუხისმგებლობა, შეუძლია უზრუნველყოს ეფექტური და ამასთან, მოქალაქესთან დაახლოებული მმართველობა; აცნობიერებენ რა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვა და გაძლიერება სხვადასხვა ევროპულ ქვეყნებში წარმოადგენს მნიშვნელოვან წვლილს დემოკრატიისა და ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პრინციპებზე დაფუძნებული ევროპის მშენებლობისათვის; ამტკიცებენ რა, რომ ეს გულისხმობს ხელისუფლების ისეთი ადგილობრივი ორგანოების არსებობას, რომლებიც უფლებამოსილნი არიან გადაწყვეტილების მიღების უფლების მქონე, დემოკრატიული გზით შექმნილი ორგანოების მიერ, და რომლებსაც გააჩნიათ ფართო ავტონომია მათი კომპეტენციის, ამ კომპეტენციის განხორციელებისა და ამისათვის აუცილებელი სახსრების მხრივ.”⁴¹

ყოველივე ზემოაღნიშნული საფუძველს იძლევა იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმოვიდგინოთ, როგორც პოლიტიკური ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის ერთ - ერთი ფორმა პოლიტიკური ძალაუფლების შეზღუდვისა და გაწონასწორების, სტაბილური პოლიტიკური განვითარების, ეფექტური მართვისა და სახალხო სუვერენიტეტის მეტად უზრუნველყოფის მიზნით.

§2 ადგილობრივი თვითმმართველობა – ცნებათა კრიტერიუმები

ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მთელი რიგი ქვეყნები საერთაშორისო სამართლებრივი თუ შიდა სამართლებრივი აქტებით განსაზღვრავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნებას, რასაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპების შემდგომი

⁴⁰ “ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტიის” პრეამბულა საფუძველს იძლევა იმის თქმისა, რომ ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებს ქარტიაზე ხელმოწერის დროს გამორჩენილი აქვთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ - ერთი უმნიშვნელოვანესი დანიშნულება რაც არის ხელისუფლების დანაწილების მექანიზმში ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელოვანი როლი;

⁴¹ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის პრეამბულა; მიღებული 1985 წლის 15 ოქტომბერს;

რეალიზაციისათვის, რადგან სწორედ სამართლებრივი აქტით განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნებაში, როგორც სამართლის ნორმაში არის რეალიზებული ადგილობრივი თვითმმართველობის შინაარსი და მნიშვნელობა, რომელიც იურიდიული ძალით აღჭურვილ ქმნის საზოგადოებისა და სახელმწიფოების მიერ მისით ხელმძღვანელობის სამართლებრივ საფუძვლებს.

იხევე, როგორც ნებისმიერი მოვლენისა თუ კონცეფციის, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოკლე შინაარსიც მის დეფინიციისაში, ცნებაში ადაპტირდება, რომელშიც გამოიხატება მის მიმართ ავტორთა დამოკიდებულება და შესაბამისად მულაგნდება პოლიტიკური განწყობილება და მზაობა ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც სოციალური და პოლიტიკური მოვლენის რეალიზაციისათვის, რაც წარმოადგენს მისი განხორციელებისათვის სათანადო დონეზე გარანტიების შექმნისა და განმტკიცების მთავარ წინაპირობას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შინაარსის ზუსტად და ობიექტურად ნორმის სახით დეფინიციების შემთხვევაში, მისი მარეგულირებელი სხვა ნორმების არასწორად ჩამოყალიბება შექმნის ერთგვარ კონტრასტს, არაადეკვატურობის განცდას ადგილობრივი თვითმმართველობის სწორად განხორციელების თვალსაზრისით ე. ი. უფრო მარტივად, რომ ვთქვათ ნორმით გაცხადებული ადგილობრივი თვითმმართველობის შინაარსი, მოითხოვს მისი შესაფერი, ადეკვატური მარეგულირებელი ნორმების განმტკიცებას.

ამრიგად, ვფიქრობ, რომ სამართლებრივ ნორმებში განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის შინაარსი მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპებისა და არსის განხორციელების სისწორეზე.

ევროპის კონტინენტზე ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობის მიმართ სახელმწიფოთა განსაკუთრებული ინტერესის უნიფიცირება და ჰარმონიზაცია დადასტურდა 1985 წლის 15 ოქტომბერს ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონალურ ხელისუფლებათა კონგრესის ინიცირებით, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ მიღებული “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” მიღებული ქარტით.

შესაბამისად, “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია იქცა ევროპის ქვეყნების სახელმძღვანელო დოკუმენტად, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის შექმნის პროცესში და ამრიგად, ქარტიის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი ნორმების ანალიზსა და ქარტით გათვალისწინებული ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი ყველა ნორმის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის შინაარსისა და მნიშვნელობის სწორად გადმოცემას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება შესაბამის

ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპის რეალიზაციის პროცესში.

“ქარტიის პირველ ნაწილში მოცემულ დებულებებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება, ვინაიდან ისინი განსაზღვრავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითად პრინციპებს და თანაც მნიშვნელოვან სფეროებში.”⁴²

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის მე - 3 მუხლი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფციას, რომლის მიხედვითაც, “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.”⁴³

ამრიგად, ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებას უკავშირებს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებას და შესაძლებლობას და თუმცა, იქვე ადგილობრივ ორგანოებში მოიაზრებს საყოველთაო და თანასწორი, პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე არჩეულ საბჭოებს ან ასამბლეებს, მაგრამ ქარტიის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც ღირებულების ადგილობრივი ორგანოების უფლებად და შესაძლებლობად განსაზღვრა ამომრჩევლების (ადამიანების), როგორც ყველაზე დიდ ღირებულებასა და ხელისუფლების წყაროს როლს⁴⁴ აკნინებს და ქმნის ისეთ შთაბეჭდილებას, რომ ადამიანების მიერ არჩევნების, როგორც უშუალო დემოკრატიის ერთ - ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი უფლება გამომდინარეობს ხელისუფლების უფლებიდან და შესაძლებლობიდან რაც, დემოკრატიის თანამედროვე პრინციპებისათვის შეუსაბამოა.

ეს, რომ ასეა ამას ადასტურებს 1948 წლის 10 დეკემბრის “ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია”, რომლის 21 - ე

⁴² იხ. ზ. ეზუგბაია და ო. მელქაძე, “ზოგიერთი კომენტარი ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ეროვნულ კანონმდებლობაში იმპლემენტაციისათვის”; ჟურნალი “ქართული სამართლის მიმოხილვა” 5/2002 - 1; თბ., 2002, გვ. 100;

⁴³ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის მე - 3 მუხლი;

⁴⁴ “ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის”, როგორც ადამიანის უფლებების ერთ - ერთი ძირითადი სახელმძღვანელოს მიღების მიზანი და დანიშნულება იყო ისტორიული ღირებულებების გადაფასება და ადამიანის, როგორც ყველაზე ღირებული სოციალური ობიექტის აღიარება და ყველა ძალისხმევის ამ ღირებულების დასაცავად მიმართვა, რაც კარგად არის გადმოცემული თვით დეკლარაციის პრეამბულაში, რომლის ერთ - ერთი წინადადების მიხედვით “ვინაიდან ადამიანთა ოჯახის ყველა წევრისათვის დამახასიათებელი ღირსების და თანასწორი და განუყოფელი უფლებების აღიარება წარმოადგენს თავისუფლების, სამართლიანობისა და საყოველთაო მშვიდობის საფუძველს და ვინაიდან ადამიანის უფლებათა უზულებელყოფამ და აბუნად აგდებაში გამოიწვია ბარბაროსული აქტები”;

მუხლის მიხედვითაც “ყოველ ადამიანს აქვს უფლება მონაწილეობდეს თავისი ქვეყნის მართვა - გამგეობაში ან უშუალოდ, ანდა თავისუფლად არჩეულ წარმომადგენელთა მეშვეობით. ყოველ ადამიანს აქვს უფლება თანაბარ საფუძველზე შევიდეს ქვეყნის სახელმწიფო სამსახურში. ხალხის ნება უნდა იყოს საფუძველი მთავრობის ძალაუფლებისა.”⁴⁵

დემოკრატიას განმარტავენ, როგორც სახელმწიფო მოწყობის ფორმას, რომელიც დაფუძნებულია ხალხის, როგორც ხელისუფლების ძირითადი წყაროს ცნობაზე თანამედროვე, თანასწორ და თავისუფალ საზოგადოებაში.⁴⁶

ხელისუფლების ორგანოები (იქნება ცენტრალური თუ ადგილობრივი) წარმოადგენს მხოლოდ და მხოლოდ შესაბამისი ხალხის მიერ საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების ტექნიკურ საშუალებას, ორგანიზაციულ ფორმას საერთო მიზნის მისაღწევად. შესაბამისად, ნებისმიერი სახელისუფლებო წარმონაქმნის არსებობის საფუძველი და საწყისი შესაბამისი საზოგადოების წევრები არიან.

“დემოკრატიის ნაკლებობა გულისხმობს იმას, რომ არსებობს სოციალური პროცესების არასწორი გაგება ღრმა დონეზე. ფრაზა: “ხალხის მთავრობა, ხალხისათვის და ხალხის მიერ” არა მხოლოდ კარგად უღერადი ციტატაა. დემოკრატია არის მიზანი, რომელიც ემყარება ინდივიდის ფასეულობას და ამ ინდივიდთა თანასწორობას. დემოკრატიის მიზანია თავისუფალი საზოგადოება, რომელშიც ძალაუფლებას იზიარებენ თანასწორი ინდივიდები და სადაც თითოეულს ეპყრობიან როგორც ღირებულს და სადაც თითოეული პირი თავისუფალია იყოს განსხვავებული და არა კოლექტიური უმრავლესობის უბრალო ერთეული.”⁴⁷

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, თანამედროვე დემოკრატიული სტანდარტები ხელისუფლების ნებისმიერი დონის სუბსტანციად და წყაროდ უდავოდ საზოგადოების წევრების (ინდივიდების) ნებას განსაზღვრავს.

ამრიგად, ადგილობრივი თვითმმართველობა ისე, როგორც ნებისმიერი სახელისუფლებო დონე და წარმონაქმნი ვფიქრობ უნდა განისაზღვროს, როგორც შესაბამისი საზოგადოების (არჩევნების ტერიტორიული მასშტაბის მიხედვით) წევრების უფლება უშუალოდ თვითონ ან მისი წარმომადგენლის მეშვეობით მიიღონ მონაწილეობა

⁴⁵ იხ. “ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია” მიღებული გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური ასამბლეის მიერ 1948 წლის 10 დეკემბერს; მუხლი 21 - ე;

⁴⁶ იხ. თუნდაც, *В. Ф. Халипов*, “*Энциклопедия Власти*” 2005; С. 500;

⁴⁷ იხ. ა. *მიხაილოვი*, “საკონსტიტუციო – პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები” “სახელმწიფო ძალაუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის” თბ., 2005, გვ. 86;

ადგილობრივი საკითხების (პოლიტიკის) განსაზღვრასა და გადაწყვეტაში.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის” მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ზემოთ მოყვანილი განსაზღვრება ვფიქრობ, რომ სწორად არ ასახავს ადგილობრივი თვითმმართველობის შინაარსს.

გარდა ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკური დანიშნულებიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობა მხოლოდ შესაბამისი ადგილობრივი საზოგადოების წევრების უფლებათა დიაპაზონს სცილდება და ადგილობრივი თვითმმართველობის ისეთი დანიშნულებიდან გამომდინარე, როგორცაა საერთო - ეროვნული პოლიტიკისა და ეკონომიკის განვითარებაზე პოზიტიური ზემოქმედება, თავისუფლად შეიძლება ადგილობრივი თვითმმართველობა მიჩნეული იქნას მთელი ქვეყნის საზოგადოების უფლებად გაწონასწორებული და დემოკრატიული სახელისუფლებო სისტემის შექმნით, მყარად დაამკვიდრონ სტაბილური და ინტენსიურად განვითარებადი პოლიტიკისა და ეკონომიკის წინაპირობები მთელი ქვეყნის მასშტაბით.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის” მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ზემოთ აღნიშნული განსაზღვრება ნეგატიურად არის ასახული ევროპის მთელი რიგი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემებზე. ასე მაგალითად, საფრანგეთის კონსტიტუციის 72 - ე მუხლის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება დაკავშირებულია ტერიტორიული ერთეულის ე.ი. ადმინისტრაციული ერთეულის – ადმინისტრაციის უფლებასთან.⁴⁸

საფრანგეთის კონსტიტუციის 72 - ე მუხლში განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაზღვრება რომ ნეგატიურად მოქმედებს ადგილობრივი თვითმმართველობის არსისა და მნიშვნელობის რეალიზაციაზე ამაზე, საფრანგეთის კონსტიტუციის 72 - ე მუხლშივე განსაზღვრული სხვა დებულებები მეტყველებს.

საფრანგეთის კონსტიტუციის აღნიშნული მუხლის მე - 6 წინადადება სახელმწიფოს წარმომადგენელს ანიჭებს უფლებამოსილებას განახორციელოს ადმინისტრაციული კონტროლი ადგილობრივ თვითმმართველობაზე და უზრუნველყოს კანონების დაცვა.⁴⁹

⁴⁸ იხ. “საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები” ნაწილი მე - II, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი, ვასილ გონაშვილი, თბ., 2008; გვ. 595;

⁴⁹ იხ. “საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები” ნაწილი მე - II, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი, ვასილ გონაშვილი, თბ., 2008; გვ. 595;

როგორც ცნობილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ისე, როგორც სახელმწიფო ორგანოს საქმიანობა დაკავშირებულია საჯარო სამართლებრივი ურთიერთობის რეგულირებასთან, რაც გამომდინარეობს ამ უკანასკნელთა ისეთ ფუნქციასთან, როგორცია საზოგადოებრივი რეგულაციის ფუნქცია.

“სამართლებრივი მოწესრიგების არსი იმაში მდგომარეობს, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ - სამართლებრივი აქტის გამოცემით განხორციელებული ღონისძიება ადმინისტრაციული ორგანოს ნების შესაბამისად, იქეთკენ არის მიმართული, რომ ცალმხრივად და შესასრულებლად სავალდებულო ძალით უშუალო სამართლებრივი შედეგი წარმოშვას.”⁵⁰

მაშასადამე, სახელმწიფოს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციები რეალიზდება ადმინისტრაციული აქტის მეშვეობით.

“ერთმანეთისაგან უნდა გაიმიჯნოს უკანონო და მიზანშეუწონელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ - სამართლებრივი აქტები. უნდა აღინიშნოს, რომ მიზანშეუწონილობას გადაამოწმებს მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანო საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების გზით, სასამართლო კი ივარგლება აქტის მხოლოდ კანონიერების შემოწმებით.”⁵¹

ამრიგად, ერთი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის მიზანშეუწონილობასა და კანონმდებლობასთან შესაბამისობაზე კონტროლი ადმინისტრაციული კონტროლის შემადგენელი ნაწილია, რაც სამართლებრივი თვალსაზრისით ქვემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების უფლების ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის გადაცემას ითვალისწინებს.

ადმინისტრაციული კონტროლი კი ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეუთავსებელია ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის, შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პრინციპებთან.

“დეცენტრალიზებული სახელმწიფო იყოფა თვითმმართველ ადმინისტრაციულ - ტერიტორიულ ერთეულებად, რომლებიც სახელმწიფო ხელისუფლების მიმართ ადმინისტრაციული ავტონომიით სარგებლობენ.”⁵²

ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც დეცენტრალიზაციის პოლიტიკური მნიშვნელობიდან გამომდინარე, სახელმწიფოსა და

⁵⁰ იხ. პ.ტურავა, ნ. წიკლაძე, “ადმინისტრაციული სამართლის დამხმარე სახელმძღვანელო”, თბ., 2005, გვ. 21;

⁵¹ იხ. იქვე; გვ. 43;

⁵² იხ. ა. დემეტრაშვილი, ი. კობახიძე, “კონსტიტუციური სამართალი”, თბ., 2008, გვ. 373 - 374;

ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის ადმინისტრაციულ ვერტიკალში ურთიერთობა მიუღებელია.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით არაერთაზროვან და ბუნდოვან პროცესებს იკავებს. ქარტიის მე - 8 მუხლის პირველი პუნქტი, ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ნებისმიერი ადმინისტრაციული ზედამხედველობის განხორციელებას ითვალისწინებს კონსტიტუციით ან კანონით მისი გათვალისწინების შემთხვევაში, ხოლო, მე - 2 პუნქტი ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ფარგლებს მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესში მიიჩნევს დასაშვებად. ამასთან, ქარტია იქვე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის განხორციელებისას ზედამხედველობის ფარგლების, ზედამხედველობის მიზანთან პროპორციას მოითხოვს მასზე ხელმძღვერი სახელმწიფოებისაგან.⁵³

ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთი ფორმის პოლიტიკური ბარიერის ფუნქციის აღიარების შემთხვევაში (რაც ვფიქრობ, რომ აშკარა და გარდაუვალია) “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის ადმინისტრაციულ ზედამხედველობასთან დაკავშირებული ხსენებული დებულებები უდავოდ დასახვეწი იქნება.

თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა როგორც პოლიტიკური ძალაუფლების გაწონასწორებისა და დაბალანსების ერთ - ერთი საშუალება, ხელისუფლების შტოებთან მიმართებაში აუცილებლად მოითხოვს ურთიერთ კონტროლისა და ბალანსირების გარკვეული მექანიზმების დამტკიცებას, რაც აუცილებლად ჰორიზონტალური და თანასწორ პირობებში უნდა ხორციელდებოდეს.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ზედამხედველობისაგან უნდა გაიმიჯნოს პოლიტიკური კონტროლის მექანიზმები რაზეც ქვემოთ, შემდგომ თავებში შევეცდები მსჯელობას.

იტალიის კონსტიტუციაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნების განმარტებისაგან საერთოდ თავს იკავებს და მხოლოდ იტალიის ტერიტორიული მოწყობის განსაზღვრით შემოიფარგლება.⁵⁴

მიუხედავად იმისა, რომ იტალიის კონსტიტუცია ადგილობრივი თვითმმართველობის დეფინიციას არ განსაზღვრავს, იგი სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას არ ითვალისწინებს.

⁵³ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის მე - 8 მუხლი;

⁵⁴ იხ. “საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები” ნაწილი მე - V, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი, ვასილ გონაშვილი, თბ., 2007 გვ. 351;

ადგილობრივ თვითმმართველობას ადამიანების უფლებად განსაზღვრავს უნგრეთის კონსტიტუცია, რომლის 42 - ე მუხლის მიხედვით, “კომუნების, ქალაქების, დედაქალაქისა და მისი რაიონების, აგრეთვე ოლქების ადგილობრივ ამომრჩევლებს აქვთ თვითმმართველობის უფლება”⁵⁵ ხოლო, 44 - ე მუხლის მიხედვით, “ადგილობრივი ამომრჩევლები ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებას ახორციელებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოებისა და ადგილობრივი რეფერენდუმის მეშვეობით.”⁵⁶

ადგილობრივ თვითმმართველობას მოქალაქეთა უფლებას უკავშირებს აგრეთვე, ხორვატიის კონსტიტუციის 132 - ე მუხლი, რომლის მიხედვითაც “მოქალაქეთათვის გარანტირებულია ადგილობრივი და რეგიონული თვითმმართველობა”⁵⁷ ხოლო, 136 - ე მუხლი, ადგილობრივ თვითმმართველობის საქმიანობის კონსტიტუციურობაზე და კანონიერებაზე ზედამხედველობის უფლებას “კომპეტენტურ” სახელმწიფო ორგანოებს ანიჭებს⁵⁸ რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობას ეჭვქვეშ აყენებს.

საქართველოში 2009 – 2010 წლების საკონსტიტუციო რეფორმამდე საქართველოს კონსტიტუცია ადგილობრივ თვითმმართველობას მხოლოდ ერთი მუხლის ერთ პუნქტს უთმობდა და ადგილობრივ თვითმმართველობას საქართველოს მოქალაქეების მიერ ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების მოწესრიგების საშუალებად განსაზღვრავდა,⁵⁹ რაც საქართველოს კონსტიტუციის ამ ნაწილის ავტორთა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიმართ პროზიციის ანალიზს შეუძლებელს ხდიდა, მისი შინაარსის განუმარტებლობის გამო.

საქართველოს კონსტიტუციის ძველი რედაქციისაგან განსხვავებით ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაზღვრებას, როგორც მოქალაქეთა უფლებას განსაზღვრავს და აფუძნებს საქართველოს ორგანული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ”, რომლის პირველი მუხლის, პირველი პუნქტის, “ა” ქვეპუნქტის მიხედვით “ადგილობრივი თვითმმართველობა არის საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, მოაწესრიგონ და მართონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები

⁵⁵ იხ. “საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები” ნაწილი მე - III, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი, ვასილ გონაშვილი, თბ., 2006 გვ. 725;

⁵⁶ იხ. იქვე; გვ. 726;

⁵⁷ იხ. იქვე; გვ. 854;

⁵⁸ იხ. იქვე; გვ. 855;

⁵⁹ იხ. საქართველოს კონსტიტუციის მე - 2 მუხლი 1995 წლის 24 აგვისტოს რედაქცია;

საკუთარი პასუხისმგებლობით და ადგილობრივი მოსახელობის ინტერესების შესაბამისად.”⁶⁰

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კანონმდებლობა მეტ - ნაკლებად ადეკვატურად ასახავს ადგილობრივი თვითმმართველობის შინაარსს მისი განსაზღვრების თვალსაზრისით.⁶¹

ადგილობრივი თვითმმართველობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა, რომელსაც ითვალისწინებს “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” საქართველოს კანონის მიხედვით, მოიცავს ზედამხედველობას სამართლებრივი და მიზანშეწონილობის (დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე ზედამხედველობას) თვალსაზრისით.⁶²

აღნიშნული კანონი სამართლებრივი ზედამხედველობის ფარგლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ კანონსაწინააღმდეგო სამართლებრივი აქტების მიღების შემთხვევაში სახელმწიფო ორგანოების სასამართლოსათვის მიმართვის უფლებას მოიაზრებს კანონსაწინააღმდეგო აქტების გაუქმების მოთხოვნით, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ხელისუფლების ურთიერთობის კორიზონტალური ურთიერთობის ფორმატზე მეტყველებს ადმინისტრაციული, ვერტიკალური ზედამხედველობისაგან განსხვავებით.

⁶⁰ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის პირველი მუხლი;

⁶¹ არ შეიძლება არ აღინიშნოს ის გარემოება, რომ თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ძირითად სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს “საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონი, რომლის მე - 4 მუხლის, პირველი პუნქტის მიხედვითაც ქალაქ თბილისში თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივი საფუძველია საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს ორგანული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ”, ეს კანონი და სხვა ნორმატიული აქტები მაშინ, როდესაც საქართველოს კონსტიტუციის მე - 2 მუხლი, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესის, მათი უფლებამოსილებისა და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობების განმსაზღვრელ სამართლებრივ აქტად საქართველოს ორგანულ კანონს ასახელებს. შესაბამისად, ქ. თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძველად საქართველოს კანონის არსებობა საქართველოს კონსტიტუციასთან შეუსაბამოდ შეიძლება განიხილოს მითუმეტეს ისეთ პირობებში, როდესაც ნორმატიული აქტების იერარქიის სხვადასხვა საფეხურზე მდგომ ნორმატიულ აქტებს შორის, ხშირ შემთხვევაში წინააღმდეგობები აღინიშნება, (მაგ. თბილისის შესახებ საქართველოს კანონი თვითმმართველი ერთეულის უმაღლეს თანამდებობის პირად თბილისის მერს ასახელებს, მაშინ, როდესაც ორგანული კანონი უმაღლეს თანამდებობის პირად საკრებულოს თავმჯდომარეს ასახელებს და ა.შ.) რაც რა თქმა უნდა ნეგატიურ გავლენას ახდენს ქვეყნის მთელი ტერიტორიის, დეცენტრალიზაციის პრინციპებზე დაყრდნობით თანაბარ განვითარებაზე;

⁶² იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” საქართველოს კანონის მე - 2 მუხლი;

“დეკონცენტრაცია მოიცავს ეროვნული ხელისუფლების სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოებისათვის გადაცემას, რომლებიც იერარქიულად ექვემდებარებიან სხვადასხვა სამინისტროებს მაშინ, როდესაც დეცენტრალიზაცია მოიცავს გადაწყვეტილების მიღების ძალაუფლებას ცენტრალური ხელისუფლებიდან სხვა საჯარო დაწესებულებებზე, როგორცაა ტერიტორიული კოლექტიური ადმინისტრირება ადგილობრივი არჩეული თანამდებობის პირების მიერ, რომლებიც ემორჩილებიან მხოლოდ კანონს.”⁶³ - წერს პროფესორი ლუის ფევორიუ.

ამრიგად, ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ადმინისტრაციული კონტროლისაგან მკვეთრად განსხვავდება სახელმწიფო ზედამხედველობა სხვადასხვა კონსტიტუციური ინსტიტუტებისა და მექანიზმების გამოყენებით, რაც ჰორიზონტალურ და ორმხრივ ხასიათს ატარებს და იგი ხორციელდება უპირველეს ყოვლისა კონსტიტუციით დადგენილი წესით და მის საფუძველზე მიღებული ან გამოცემული კანონმდებლობის შესაბამისად და ემსახურება ურთიერთ გაწონასწორებასა და დაბალანსებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ცენტრალური ხელისუფლების ერთ, თანასწორ სიბრტყეში განხილვა არის სწორი დეცენტრალიზაციის ერთ – ერთი მთავარი გასაღები, რაც გულისხმობს მათ ურთიერთ დამოუკიდებელ პასუხისმგებლობას მათთვის მიკუთვნებულ უფლებამოსილებათა განხორციელებაზე.

თავი II

თვითმმართველობის არსებობის საფუძველები

§.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობის სამართლებრივი საფუძველები

ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც საჯარო ხელისუფლების განხორციელების პრინციპი, თავისი დიდი სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, საჭიროებს რეალიზაციას საზოგადოებაში სამართლის ნორმებში გამოხატვისა და მათთვის შესასრულებლად სავალდებულო იურიდიული ძალის მინიჭების გზით.

რომელიმე პრინციპის პოზიტიური სამართლის ნორმად გარდაქმნა და მისთვის სამართლის სისტემაში ადგილის მინიჭება დამოკიდებულია მის მნიშვნელობაზე.

⁶³ იხ. N. Dorsen, M. Rosenfeld, A. Sajo, S. Baer, “Comparative Constitutionalism Cases and Materials” American Casebook Series; Tomson West; p. 387;

“საკანონმდებლო აქტების კანონიერების საფუძველი არის კონსტიტუცია. ნორმა არის იმის განსაზღვრება თუ, როგორ უნდა მოიქცეს ადამიანი შესაბამისობაში კონსტიტუციასთან, საკანონმდებლო აქტებთან, კონსტიტუციის საფუძვლებთან და ბოლოს შესაბამისობაში ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებთან, რომლებიც დაფუძნებულია, საკანონმდებლო აქტებზე, ე.ი. შესაბამისობაშია მის იერარქიულ სტრუქტურასთან. თუ ძირითადი ნორმა არ არის განსაზღვრული, აქტი დაფუძნებული აქტებზე ვერ განიმარტება სწორ ნორმათა სისტემად, ეს იქნება მხოლოდ ბრძანებების წარმომშობი და ბრძანებებზე წარმომშობილი ურთიერთობა კი არ შეიძლება განიმარტებოდეს სამართლებრივ ურთიერთობად, ეს არის ვალდებულებები, უფლებები, კომპეტენციები ძალადობრივი ურთიერთობებისა.”⁶⁴

კონსტიტუცია თავისი დამფუძნებელი და განმსაზღვრელი თვისებებიდან აგრეთვე, იურიდიული და პოლიტიკური ფუნქციებიდან გამომდინარე, ადგილობრივ თვითმმართველობას აძლევს არსებობის და მოქმედების სამართლებრივ და პოლიტიკურ გარანტიას, რომელიც წარმოადგენს ერთგვარ თავშესაფარს ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის მის მიერ, უფლებამოსილებათა განხორციელების პროცესში, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც დეცენტრალიზაციის ერთ – ერთი ფორმა, რომელიც არის საჯარო ხელისუფლების განხორციელების დემოკრატიული მექანიზმი ცენტრალური ხელისუფლების შეზღუდვასაც გულისხმობს და ამის გამო, პრაქტიკულად ყოველთვის არსებობს იმის შესაძლებლობა, რომ იგი ცენტრალური ხელისუფლების არასასურველი გავლენის ქვეშ მოექცეს, რაც კონსტიტუციურად იმთავითვე გათვალისწინებული და აღკვეთილი უნდა იყოს.

“როგორც ძირითადი კანონი, კონსტიტუცია ნაკლებად იყო სოციალური შეთანხმება, შეთანხმებული და ჰომოგენური საზოგადოებისათვის არამედ იგი უფრო მეტად იყო ხელისუფლების შეთანხმება, მოვალეობების, უფლებებისა და პასუხისმგებლობებისა განსხვავებულ პოლიტიკოსებსა და ხალხს შორის, რომელზეც დაფუძნებულია ამერიკული გაერთიანება.

კონსტიტუცია იყო განცხადება იმ პრინციპების დასაცავად, რომლებმაც განსაზღვრა ამერიკელები, როგორც ერი. კონსტიტუციის ავტორებმა შექმნეს ლიბერალური კონსტიტუცია ლიბერალური საზოგადოებისათვის.”⁶⁵

“იურისტებიც და პოლიტოლოგებიც თანხმდებიან იმაზე, რომ კონსტიტუცია იძახის თუ, როგორ უნდა მოეწყოს სახელმწიფო

⁶⁴ იხ. *H. Kelsen*, “Pure Theory of Law”, H. Kelsen, English translation By Max Knight 1989; p. 275 - 276;

⁶⁵ იხ. *A.H. Kelly, W.A.Harbison and H.Belz*, “The American Constitution, It’s Origins And Development”, Volume I, Seventh Edition, New York-London, P. 115 - 116;

მექანიზმები, რომელი ორგანოები უნდა დაფუძნდეს სახელმწიფოს უმაღლეს დონეზე და რა კომპეტენციები უნდა ჰქონდეთ მათ.”⁶⁶

“კონსტიტუცია აფუძნებს “თამაშის ძირითად წესებს” შეერთებული შტატების სახელმწიფოსათვის. ამ წესების მნიშვნელობა შედარებით სპეციფიური და ნათელია და მთლიანობაში იგი არ უნდა იყოს სადავო. კონსტიტუცია ასევე უზრუნველყოფს გენერალური ნორმებისა და სტანდარტების გამოხატვას.”⁶⁷

ამრიგად, კონსტიტუციურ სამართალში ისევე, როგორც პოლიტოლოგიაში კონსტიტუცია გულისხმობს იმ ბაზისური, პრინციპული სტანდარტების სამოქმედოდ შემოღების აღიარებას, რომლებიც კონკრეტული საზოგადოების შეთანხმების საგანია მათი სოციალური თანაცხოვრების ძირითადი წესების დადგენის მიზნით, რასაც ჟან - ჟაკ რუსო საზოგადოებრივ ხელშეკრულებასაც უწოდებს.

თუმცა, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ კონსტიტუციის არსებობა ავტომატურად არ გულისხმობს დემოკრატიული პრინციპების რეალიზაციას. კონსტიტუცია საშუალებაა პოლიტიკური პრინციპების რეალიზაციისა, მაგრამ როგორი პოლიტიკური პრინციპები იქნება რეალიზებული კონსტიტუციით, ეს იმ საზოგადოებისა და ამ საზოგადოების ავანგარდში მყოფი პოლიტიკური ძალის პოლიტიკური ორიენტაციაზეა დამოკიდებული ვინც კონსტიტუციის მიღებაში მონაწილეობს გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებით.

“არ არის აუცილებელი, რომ სახელმწიფო, სადაც ბატონობს კონსტიტუცია, დემოკრატიული იყოს, რადგან კონსტიტუციამ შეიძლება განსაზღვროს მმართველობის ნებისმიერი ფორმა, რომელსაც მისი შემქმნელები აირჩევენ. ამის მაგალითია კონსტიტუციები, რომლებიც კომუნისტებმა მიიღეს, ასევე ზოგიერთი პოსტკომუნისტური რეჟიმის კონსტიტუცია. იმ შემთხვევაშიც კი, როცა კონსტიტუციის ნორმები ზუსტად სრულდება და იგი ადგენს ძირითად წესებს, შეიძლება მივიღოთ მხოლოდ **rechtsstaat**⁶⁸ ადმინისტრაციული ხელისუფლების კონსტიტუციური რეგულირება. ასეთ სისტემაში შეიძლება არ არსებობდეს პოლიტიკური უფლებები და ბევრი უსამართლობა ხდებოდეს, მათ შორის ისეთი ინსტრუმენტების გამოყენებითაც, როგორიცაა წესების დაცვის იძულება ადმინისტრაციული სასამართლოების მეშვეობით.

ამრიგად, ადმინისტრაციულ რეგულირებასთან ერთად კონსტიტუციური დემოკრატია გარკვეულ, კონსტიტუციურად

⁶⁶ “The Myths about the Constitution”, Centre for Advanced Study, Newsletter No.1; May 2002; p. 7;

⁶⁷ იხ. R. C. Post and R. B. Siegel “Democratic Constitutionalism”, P. 26 - 27;

⁶⁸ . გერმანული სიტყვა, რომლის ქართული შესატყვისი არის სამართლებრივი სახელმწიფო;

ჩამოყალიბებულ პოლიტიკურ უფლებებსაც მოიცავს, რომლებიც გამომდინარეობს დემოკრატიის განსაზღვრებიდან.”⁶⁹

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობა, რომელიც ისეთი ღირსებების გამო, როგორცაა ხალხის ხელისუფლებაში მეტად წარმომადგენლობის, ხელისუფლების დანაწილების პრინციპისა და სხვათა, განხორციელების ერთ - ერთი მეტად მნიშვნელოვანი საშუალება რაზეც ზემოთ ვისაუბრეთ ლოგიკურია, რომ დემოკრატიული პრინციპების კვალდაკვალ იგი მოითხოვს კონსტიტუციურ აღიარებასა და განმტკიცებას, მისი განუხრელი რეალიზაციის მიზნით.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია აღიარებს ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული სამართლებრივი ურთიერთობების ნორმატიული რეგულირების აუცილებლობას. თუმცა, ასეთი სამართლებრივი ურთიერთობების რეგულირებას უშვებს, როგორც კონსტიტუციით ისე კანონით.⁷⁰

ევროპულ ქარტიაში მოცემული აღნიშნული ჩანაწერი უპირველეს ყოვლისა წინააღმდეგობაში მოდის ევროსაბჭოს, როგორც ევროპის გაერთიანების მცდელობის შედეგად მიღებული ორგანიზაციის მიზანთან, რამდენადაც ევროპის საბჭოს 1949 წლის 5 მაისის ევროპის საბჭოს წესდების პირველი მუხლის “ბ” ქვეპუნქტის მიხედვით ევროპის საბჭოს მიზანი “უნდა იქნეს მიღწეული საბჭოს ორგანოების მიერ საერთო საკითხების განხილვით, ეკონომიკურ, სოციალურ, კულტურულ, სამეცნიერო, სამართლებრივ და ადმინისტრაციულ საკითხებზე შეთანხმებებით და საერთო ზომების მიღებით და ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა შენარჩუნებითა და შემდგომი განხორციელებით.”⁷¹

თუ ევროპის საბჭო, ერთის მხრივ მიზნად ისახავს საერთო საკითხებზე საერთო ზომების მიღებას, გაუგებარია მის წევრ სახელმწიფოებს, რატომ აძლევს შესაძლებლობას წევრ ქვეყნებს ერთი და იგივე საკითხზე სხვადასხვაგვარი გადაწყვეტილება მიიღონ კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხი წევრი ქვეყნების ნაწილმა გადაწყვიტოს კონსტიტუციის საფუძველზე ხოლო, ნაწილმა კანონის საფუძველზე.

მეორეს მხრივ, მიუხედავად იმისა, რომ ძნელია ითქვას ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის დიდი მნიშვნელობის არ აღიარების შესახებ, რადგან ქარტიის პრეამბულის მესამე წინადადებაშივეა აღიარებული ადგილობრივი თვითმმართველობის

⁶⁹ იხ. *პ. შვარცი*, “კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში”, The University of Chicago Press, 2000, თარგმანი ქ. ალექსიძისა, სამეცნიერო რედაქტორი კ. კუბლაშვილი გვ. 42 - 43;

⁷⁰ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის მე - 4 მუხლის პირველი პუნქტი;

⁷¹ იხ. ევროპის საბჭოს წესდება, მიღებული 1949 წლის 5 მაისს, მუხლი პირველი, “ბ” ქვეპუნქტი;

განსაკუთრებული მნიშვნელობა,⁷² ფაქტია ქარტიის აღნიშნული ჩანაწერი ვერ უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაკუთრებული მნიშვნელობისათვის მაქსიმალური სამართლებრივი გარანტიის მიცემას, რომელიც მის მიერვე არის აღიარებული და რაც, რა თქმა უნდა, ქარტიის ნაკლად შეიძლება ჩაითვალოს.

გარდა იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც დეცენტრალიზაციის ერთ - ერთი ფორმა და დემოკრატიული სისტემის ერთ - ერთი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტი, მოითხოვს სხვა ინსტიტუტებთან ერთად კონსტიტუციური სამართლებრივი ნორმებით დაცვისა და განმტკიცების გარანტიებს, წარმოიშობა მეორე უმნიშვნელოვანესი საკითხი იმის თაობაზე კონსტიტუციაში მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნებისა და მნიშვნელობის დეკლარირებაა საკმარისი თუ საჭიროა მისი მარეგლამენტირებელი ნორმების იმ რაოდენობით განსაზღვრა რაც, ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც პრინციპის პრაქტიკაში განუხრელი რეალიზაციის მყარ გარანტიებს შექმნის.

“კონსტიტუციონალიზმი მოითხოვს თავისუფლების, როგორც თვითმმართველობის, კონსტიტუციურად გაფორმებას მოქალაქეების წინაშე პასუხისმგებელი ხელისუფლების განშტოებათა ჩამოყალიბების გზით. XX საუკუნეში, როცა სახელმწიფოს დოტაციები მნიშვნელოვან სახელმწიფო, საზოგადოებრივი და ეკონომიკური ცხოვრების ფაქტორად იქცა, მიზანშეწონილი გახდა სახელმწიფოს მიერ გასაწევი მომსახურების შესახებ ძირითადი ნორმების კონსტიტუციებში შეტანა. ამის მიზეზი მარტივი და ლოგიკური იყო – ცხადად უნდა გარკვეულიყო, რამდენად შეთავსებადია, ერთის მხრივ სახელმწიფო დოტაციების დაკანონება და, მეორე მხრივ, ხელისუფლების შეზღუდვა, ანუ ის, რაც კონსტიტუციის ძირითადი ამოცანაა.”⁷³

კონსტიტუციაში ამა თუ იმ ინსტიტუტის განსაზღვრა და აღიარება მაშინ უზრუნველყოფს მის ქმედითობას და პოზიტიურ ეფექტს, როდესაც კონსტიტუციაში განმტკიცებულია ასეთი ინსტიტუტის დაფუძნების, მისი ფუნქციონირების, დამოუკიდებლობისა და სხვა ინსტიტუტებთან ოპტიმალური ურთიერთობის ისეთი ძირითადი საგარანტიო ნორმები, რომლებიც თავისი მკაფიო შინაარსით ცალსახა მიმართულებას მისცემს სამართლის სისტემაში ასეთი ინსტიტუტის დეტალური რეგულაციის განსაზღვრის პოლიტიკას და

⁷² ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის პრეამბულის მესამე წინადადების მიხედვით, ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოები ითვალისწინებენ იმას, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები წარმოადგენენ ნებისმიერი დემოკრატიული რეჟიმის ერთ - ერთ ძირითად საფუძველს, იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის პრეამბულა;

⁷³ იხ. ა. შაიო, “ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი”, ს. პოლმსის წინათქმით, თ. ნინიძის მეცნიერული რედაქცია და წინათქმა; თბ., 2003; გვ. 39;

არ იქნება მხოლოდ კონსტიტუციური დეკორაცია და არ შექმნის და არ წარმოშობს ბუნდოვანებასა და კითხვის ნიშნებს.

მსოფლიოს თითქმის ყველა ქვეყნის სამართლის სისტემა ადგილობრივ თვითმმართველობას აღიარებს კონსტიტუციის დონეზე, მაგრამ როგორ გარანტიებს განამტკიცებს კონსტიტუცია ამ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის იდეის რეალიზაციის მიზნით ეს მეორე და უფრო დიდი მნიშვნელობის მქონეა, რის შესახებაც შევეცდები ქვემოთ ვისაუბრო თეორიული და პრაქტიკული ასპექტების მოშველიებით.

§2 ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობის მატერიალური საფუძვლები

ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც დეცენტრალიზებული საჯარო მმართველობის ერთ – ერთი ფორმის ფუნქციონირება დაკავშირებულია სხვადასხვა საჯარო ფუნქციებისა და ამოცანების დამოუკიდებლად განხორციელებასთან, რომლის გარანტიც ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების სათანადოდ გათვალისწინებაა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მატერიალურ საფუძვლებში იგულისხმება ის მატერიალური და ფინანსური რესურსები, უფლებამოსილებები და შესაძლებლობები, რომლებიც ქმნიან პირობებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების და ამოცანების რეალიზაციისათვის.

სამართლებრივი თვალსაზრისით უპირველეს ყოვლისა მსჯელობა უნდა წარიმართოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციულ - სამართლებრივ ფორმაზე და მის იურიდიულ სტატუსზე, რადგან საჯარო თუ კერძო სამართლებრივ ურთიერთობებში ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს მისი მნიშვნელობის წარმოჩენისა და დაცვის, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების სრულყოფილად განხორციელების თვალსაზრისით.

მთელი რიგი ქვეყნების კონსტიტუციები ადგილობრივ თვითმმართველობას განიხილავენ, როგორც იურიდიულ პირს (ზოგიერთ შემთხვევაში, როგორც საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს).

პოლონეთის კონსტიტუციის 166 - ე მუხლის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები წარმოადგენენ იურიდიულ პირებს.⁷⁴

⁷⁴ იხ. პოლონეთის 1997 წლის კონსტიტუციის 166 – ე მუხლი;

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციულ - სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრა დამოკიდებულია მის სოციალურ დანიშნულებასა და მნიშვნელობაზე.

ზოგიერთი ავტორი ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური მოწყობის უფლებამოსილებას სახელმწიფოს ცენტრალურ ხელისუფლებას მიაკუთვნებს და ამას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული ავტონომიის სუსტ მხარედ მიიჩნევს.⁷⁵

არ შეიძლება, რომ არ დაეთანხმო აღნიშნული მიდგომის ავტორს მოსაზრების იმ ნაწილში, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციონალურ მოწყობას სახელმწიფო ცენტრალური ხელისუფლების მიერ თვითმმართველობის სისუსტედ მიიჩნევს, უფრო მეტიც, ორგანიზაციული სტრუქტურის სახელმწიფოს ცენტრალური ორგანოს მიერ დაფუძნება საშუალებას არ მისცემს ადგილობრივ თვითმმართველობას, როგორც პრინციპსა და კონტროლისა და ბალანსირების მექანიზმის ერთ - ერთ უმნიშვნელოვანეს ნაწილს შეასრულოს თავისი ფუნქციები.

“ყველა პოლიტიკური ცნებისა და ინსტიტუტის მსგავსად, “ადგილობრივი ორგანოები” (ადმინისტრაცია, მთავრობა) არის პოლისემანტიკური ფრაზა, სადავო თეორიულ - პოლიტიკური განმარტებების საგანი და დამამტკიცებელი საბუთები მათი უფლების დეფინიციისათვის.”⁷⁶

დაუბალანსებლად და გაუწონასწორებლად სახელმწიფოს ცენტრალური ხელისუფლებისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის დაფუძნების უფლებამოსილების მინიჭება, იმთავითვე ეწინააღმდეგება თვითმმართველობის, როგორც დეცენტრალიზაციის პრინციპს, რადგან ასეთ შემთხვევაში გაუკონტროლებელი რჩება სახელმწიფოს ცენტრალური ხელისუფლების ცდუნება მიანიჭოს ადგილობრივ თვითმმართველობას ისეთი სტატუსი, რომელიც მასვე მიანიჭებს ისეთ შესაძლებლობას თავისუფლად “მართოს”, დაიქვემდებაროს ადგილობრივი თვითმმართველობა, რაც რა თქმა უნდა მიუღებელია.

ადგილობრივი თვითმმართველობა უნდა წარმოვიდგინოთ, როგორც პოლიტიკური ინსტიტუტი, რომელიც სხვა პოლიტიკურ ინსტიტუტებთან ერთად უზრუნველყოფს დემოკრატიულ და ეფექტურ საჯარო მმართველობას.

შემთხვევით არ ვახსენებ საჯარო მმართველობა, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ - ერთი ძირითადი პოლიტიკური დანიშნულება სწორედ საერთო - ეროვნული

⁷⁵ იხ. ა. დემეტრაშვილი, ი. კობახიძე, “კონსტიტუციური სამართალი”, თუნდაც, Vogelgasang, Klaus, Lbking Uwe, Ulbrich, Ina-Maria, *Komunale Selbstverwaltung: Rechtsgrundlagen, Organisation, Aufgaben, Neue Steuerungsmodelle*, 3 ., neubearb, Aufl., Berlin 2005, Rn. 22; თბ., 2008, გვ. 376;

⁷⁶ იხ. J. Komsic, “Principles of European regionalism”, 2007; p. 24;

საკითხების გადაწყვეტაში მონაწილეობის მიღებაა სხვადასხვა პოლიტიკური მექანიზმების გამოყენებით.⁷⁷

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ვფიქრობ სადაო არ უნდა იყოს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსი უზრუნველყოფილი და განმტკიცებული უნდა იყოს კონსტიტუციურად სხვა ძირითადი კონსტიტუციურ - პოლიტიკური ინსტიტუტების მსგავსად და საპირწონედ რაც, უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციურ დამოუკიდებლობას ხოლო, ტერმინოლოგიური დეფინიციები სხვა მსჯელობის საგნად მიმაჩნია, რაც არ მგონია, რომ მძაფრი განსჯის საგანი უნდა იყოს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შემდეგი სასიცოცხლო მნიშვნელობის მქონე ფაქტორი, მატერიალური საფუძველი არის ქონება და ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი და ფისკალური დამოუკიდებლობა.

“ქონების საკუთრებაში ყოფნა და განსაკუთრებით ამ ქონების თავისუფლად მის განკარგულებაში ქონა არის მთავარი შემადგენელი ნაწილი ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობისა.”⁷⁸

“ნებისმიერი ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტურობისა და პასუხისმგებლობიანობის ყველაზე თვალსაჩინო საზომი მდგომარეობს ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაძლებლობაში უზრუნველყოს ძირითადი მომსახურებები მოსახლეობისათვის. ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ განხორციელებული მოქმედებების ეფექტურობის, მოსახლეობის მიერ შეფასების მთავარი კრიტერიუმი არის ადგილობრივი საჯარო მომსახურებების ხარისხი.”⁷⁹

ადგილობრივმა თვითმმართველობამ თავისი უფლებამოსილებები, რომლებიც დაკავშირებულია საჯარო მომსახურებების გაწევასა და ადგილობრივი პოლიტიკის გადაწყვეტა - განხორციელებასთან და რომელზე მსჯელობასაც ქვემოთ შევეცდებით, უნდა განახორციელოს დამოუკიდებლად, რადგან უპირველეს ყოვლისა მოქალაქეთა მიერ არჩეული წარმომადგენლებისათვის გადაცემულ მანდატებსა და შესაბამისად, დემოკრატიულ პრინციპებს საფრთხე არ შეექმნას.

“დემოკრატია, ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების პატივისცემა და განვითარება არის

⁷⁷ უნდა აღინიშნოს, რომ თანამედროვე ეტაპზე პოლონეთში მიმდინარეობს პოლიტიკური დისკუსია, პოლონეთის პარლამენტის ზედა პალატის – სენატის რეორგანიზაციასთან დაკავშირებით და ამის თაობაზე პოლონეთში, სხვა პოზიციებთან ერთად, არსებობს საკმაოდ არგუმენტირებული და ძლიერი პოზიცია სენატის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით პალატად გარდაქმნის თაობაზე;

⁷⁸ იხ. J. Regulski, “Local Government Reform In Poland: An Insider’s Story”, Budapest 2003; P. 121;

⁷⁹ იხ. V. Popa, I. Munteanu, “Developing New Rules in the Old Environment, Local governments in Eastern Europe, In the Caucasus And Central Asia ” Volume 3, Budapest 2001; P. 39;

ურთიერთდამოკიდებული და ორმხრივად ზემოქმედი ცნებები და დემოკრატია დაფუძნებულია ადამიანების სურვილის გამოხატვაზე თავადვე, თავისუფლად განსაზღვრონ მათი საკუთარი პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული სისტემა და მათი ცხოვრების ყველა ასპექტში სრული მონაწილეობის მიღებაზე. დემოკრატია არ არის მხოლოდ პოლიტიკური ცნება იგი არის აგრეთვე ეკონომიკური და სოციალური სიდიდე, რომელიც მოიცავს ადამიანების უფლებას თავადვე განსაზღვრონ თავისი საქმეები, რაც ნიშნავს იმას, რომ მათ თავისუფლად განსაზღვრონ თავისი პოლიტიკური სტატუსი და თავისუფლად გაუძღვნენ თავიანთ ეკონომიკას, სოციალურ და კულტურულ განვითარებას და მუდმივ შეუვალობას ბუნებრივი სიმდიდრეებისა და წყაროების მოხმარების თვალსაზრისით.”⁸⁰

ამრიგად, ადამიანების უფლება თავადვე, თავისუფლად განსაზღვრონ თავისი პოლიტიკა, ეკონომიკა და კულტურა თანამედროვე პროგრესულად მოაზროვნე საზოგადოებაში, უმნიშვნელოვანეს დემოკრატიულ პრინციპად არის აღქმული, რაც თავის მხრივ საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ პრაქტიკაში უპირველეს ყოვლისა არჩევნების და შემდგომ უშუალო დემოკრატიის სხვა მექანიზმით რეალიზდება.

შესაბამისად, ისეთი უფლებამოსილებების სხვაზე დამოკიდებულებით, რომლებიც თავისი შინაარსით ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებს წარმოადგენს, არღვევს მანდატს, რომელიც აქტიური საარჩევნო უფლების საფუძველზე გადაცემული აქვს ადგილობრივ თანამდებობის პირს ან ორგანოს და რომელიც, როგორც ვთქვით სახალხო სუვერენიტეტისა და დემოკრატიის განხორციელების შედეგად მიღებული პროდუქტია.

მეორეს მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ცენტრალურ სახელმწიფო ხელისუფლებაზე დამოკიდებულება საშუალებას არ მისცემს ადგილობრივ თვითმმართველობას, როგორც დეცენტრალიზაციის ერთ - ერთ მნიშვნელოვან ფორმას ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის რეალიზაციისა, რადგან თუ ადგილობრივ თვითმმართველობას არ ექნება შესაძლებლობა თავისუფლად, გაბედულად და დროულად გამოიყენოს ისეთი პოლიტიკური საშუალებები, მაგალითად, როგორებიცაა საკონსტიტუციო სარჩელის აღძვრის უფლებამოსილება, ადგილობრივი თვითმმართველობის ცენტრალურ სახელმწიფო ხელისუფლებასთან დავის სასამართლო წესით მოგვარება და ა.შ, იგი ვერ შეასრულებს ხელისუფლების სხვადასხვა განშტოებათა შეკავების და დაბალანსების ფუნქციას, რაც რა თქმა უნდა ადგილობრივი თვითმმართველობას პოლიტიკური დანიშნულების რეალიზაციის საშუალებას არ აძლევს.

⁸⁰ იხ. *Guy S. Goodwin-Gill, “Free And Fair Elections; New Expanded Edition”; Inter - parliamentary Union 2006; P. 14 - 15;*

“ადგილობრივ თვითმმართველობას უნდა ჰქონდეს თავისი შემოსავლების საფუძვლები მის ტერიტორიაზე ფართო კაპიტალ დაბანდებებისათვის.”⁸¹

ადგილობრივ თვითმმართველობას უნდა ჰქონდეს საკუთარი ეკონომიკის დამოუკიდებელი დაგეგმვისა და განვითარების შესაძლებლობა მატერიალური დოვლათისა და ფინანსური რესურსების გაზრდისათვის, რაც ალბათ სადავო არ არის, რომ ადექვატურად გაზრდის ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვა უფლებამოსილებების განხორციელების სიხშირესა და ხარისხს.

“უდავოა, რომ ეკონომიკური ზრდა და სოციალური პოლიტიკის გაუმჯობესება დემოკრატიას მატებს სტაბილურობას. განსაზღვრული ეკონომიკური სტანდარტები არის მნიშვნელოვანი პირობა კანონიერი სახელმწიფო მმართველობის არსებობისა. თანამედროვე სახელმწიფო იცავს მის ეკონომიკას და სოციალურ საფუძვლებს, მონაწილეობას უნდა ღებულობდეს ეკონომიკურ პროცესებში და პასუხისმგებელია ამისათვის ძირითადი შემადგენელი ნაწილების უზრუნველყოფისა და სოციალური დაცვისათვის.”⁸²

“ადგილობრივი თვითმმართველობითი ერთეულები არიან ეკონომიკური განვითარების სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი ქვეყნის წარმომადგენლები და მართლაც, ადგილობრივი თვითმმართველობითი ერთეულები არიან ეკონომიკურ წარმატებაში ყველაზე მნიშვნელოვანი ქვეყნის წარმომადგენლები ცივილიზაციის ისტორიაში. თუ ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს დომინანტური ეკონომიკური ანგარიში, ივარაუდება, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა იმართება არა იმდენად კანონებით, არამედ მოქნილი კაპიტალის ძალით, რომელიც კარნახობს თვითმმართველობას, როგორ შეუძლია, რომ იმოქმედოს პოლიტიკურად. ადგილობრივი თვითმმართველობა არის ადამიანების, მატერიალური სიკეთეებისა და კაპიტალის დაგროვების საშუალება.”⁸³

ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფციის დემოკრატიულად და სწორად რეალიზაციის ერთ - ერთი მთავარი ნიშანი და მაჩვენებელი არის მისი მოქმედებისა და ფუნქციონირების თავისუფლება, დამოუკიდებლად გადაწყვიტოს საკუთარი რესურსების გამოყენების საკითხი და ფორმები.

გადასაწყვეტი საკითხების ადგილობრივი ხასიათიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობა ატარებს თვისებას,

⁸¹ იხ. A. Jaanso, S. Liivik, A. Jogi, T. Milt, “Local government borrowing: regulations and practices in Estonia” “Local Government Borrowing: Risks And Rewards”, Edited by P. Swianiewicz, Budapest 2004; P. 240;

⁸² იხ. U. Karpen, “Effectuating The Constitution: Constitutional Law In View Of Economic And Social Progress”; University Of Hamburg; P. 1;

⁸³ იხ. R. C. Schragger, “Cities, Economic Development, And The Free Trade Constitution”, University of Virginia; P. 1095 - 1096;

რომელიც გულისხმობს საქმიანობის განხორციელებისას ფუნქციონირების პროცესში, ძირითადი აქცენტების ეკონომიკური პოლიტიკის საკითხებზე გაკეთებას, რადგან ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის შედეგად, ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის მისაკუთვნებელი ისეთი უფლებამოსილებები, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოქმედებით – ნოვატორულ უნარს მოითხოვს, ადგილობრივ ეკონომიკას უკავშირდება და ასეთი უფლებამოსილებების განხორციელების მოტივაციას და მიზანს, ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ მისი სხვა, რუტინული საჯარო მომსახურებების გაწევის ხარისხის მუდმივი გაუმჯობესება წარმოადგენს.

ყოველივე აღნიშნულს ევროპის განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება ცხადყოფს. კერძოდ, “პოლონეთის ადგილობრივი თვითმმართველობების საჯარო დანახარჯები შეადგენს მთლიანი საჯარო დანახარჯების 30 პროცენტს, ხოლო საჯარო კაპიტალდაბანდების მიზნით დახარჯული თანხა შეადგენს საერთო საჯარო კაპიტალდაბანდების დანახარჯების 58 პროცენტს. იმ დროს, როდესაც ცენტრალური ხელისუფლების დანახარჯების მხოლოდ 4 პროცენტი მოდის ინვესტიციებზე, ადგილობრივი თვითმმართველობა ინვესტირებისათვის ხარჯავს მისი მთლიანი შემოსავლის 13 დან 20 პროცენტამდე.”⁸⁴

წარმატებული ეკონომიკური საქმიანობის წარმართვისათვის ყოველთვის საჭიროა გარკვეული რესურსები, რომლის სწორი მართვის პირობებშიც მიიღწევა წარმატებული ეკონომიკური საქმიანობა.

“პოლონეთმა გადადგა გონივრული ნაბიჯი, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის შექმნა მათი ამოცანების შესაბამისი შემოსავლების უზრუნველყოფის სახელისუფლებათშორისო საფინანსო სისტემა.”⁸⁵

ადგილობრივ თვითმმართველობას გამოყენების თვალსაზრისით ქონება ესაჭიროება პირველ რიგში ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციის განთავსებისა და არსებობისათვის, საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელების ტექნიკურად უზრუნველყოფისა და ეკონომიკური განვითარებისა და შესაბამისად შემოსავლების მიღების მიზნით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი დამოკიდებულება ცენტრალურ ხელისუფლებაზე საშუალებას არ აძლევს თვითმმართველობას დამოუკიდებლად განსაზღვროს საკუთარი პოლიტიკა, რადგან ქონების გამოყენების დისკრეცია ადგილობრივ

⁸⁴ იხ. A. Kopanska, T. Levitas, “The regulation and development of the subsovereign debt market in Poland” “Local government borrowing: Risks and rewards” Edited By P. Swianiewicz; Bud., 2004; P. 31;

⁸⁵ იხ. იქვე; გვ. 33;

თვითმმართველობას შესაძლებლობას აძლევს დაგეგმოს ქონებიდან მისაღები სარგებლის სიდიდე და მისი გამოყენების ფორმა.

“შემოსავლების მიღებისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთი შესაძლებლობა არის ადგილობრივი ქონების გაყიდვა, რომელსაც ფართო მასშტაბით აქვს ადგილი. ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლის ეს მნიშვნელოვანი წყარო არის განსაზღვრული, რომელიც თანდათანობით მცირდება. მეორე შესაძლებლობა ეს არის ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ცენტრალური ბიუჯეტიდან საინვესტიციო სუბსიდიების მიღება, მაგრამ ეს კამათის საგანია დღეისათვის, განსაკუთრებით ამ სისტემაში სახელმწიფოს გაძლიერებასთან დაკავშირებით.”⁸⁶

ამ მოსაზრების ავტორს მთლიანად ვერ დავეთანხმები, რადგან თვითმმართველობის შემოსავლების წყარო ქონების გაყიდვის გარდა შეიძლება სხვა მრავალი იყოს, ეს შეიძლება იყოს ქონების იჯარით გაცემიდან მიღებული შემოსავლები, მუნიციპალური საწარმოს მოგებიდან მიღებული შემოსავლები, სანებართვო საზღაურიდან მიღებული შემოსავალი და სხვა, მაგრამ ადგილობრივი თვითმმართველობების სიმრავლიდან გამომდინარე, მათ შორის არსებული განსხვავებების (უპირველეს ყოვლისა ბუნებრივი გარემოებების) პირობებში თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებული ქონების სიდიდე და ამ ქონებიდან მიღებული შემოსავლები ერთნაირად რენტაბელური ვერ იქნება და შესაბამისად, ჩნდება საჭიროება შემოსავლების დამატებითი წყაროების გაჩენისა.

უნგრეთის ფინანსთა სამინისტროს სტატისტიკით 1999 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსავლების 40 პროცენტს შეადგენდა ქონების პრივატიზებიდან და სარგებლობიდან მიღებული შემოსავლები, ხოლო 39 პროცენტს ცენტრალური სუბსიდიების სახით მიღებული შემოსავლები, 2000 წელს, 45 პროცენტს შეადგენდა ქონების პრივატიზებიდან და სარგებლობიდან მიღებული შემოსავლები, ხოლო 42 პროცენტს ცენტრალური სუბსიდიების სახით მიღებული შემოსავლები, 2001 წელს 31 პროცენტს შეადგენდა ქონების პრივატიზებიდან და სარგებლობიდან მიღებული შემოსავლები, ხოლო 50 პროცენტს ცენტრალური სუბსიდიების სახით მიღებული შემოსავლები.⁸⁷

ჩეხეთის რესპუბლიკის ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლები 2001 წელს შემდეგნაირად გამოიყურებოდა: შემოსავლების 18.4 პროცენტი შედგება ცენტრალური ბიუჯეტიდან და ცენტრალური ფონდებიდან გაკეთებული სუბსიდიებით ხოლო არასაგადასახადო და ქონების განკარგვითა და სარგებლობით

⁸⁶ იხ. V. Jezek, H. Markova, L. Vana, "Local government borrowing in the deregulated market of the Czech Republic" "Local Government Borrowing: Risks And Rewards", Edited by P. Swianiewicz Bud., 2004; P. 167;

⁸⁷ იხ. G. Balas, J. Hegadus, "Local government borrowing in Hungary" "Local Government Borrowing: Risks And Rewards", Edited by P. Swianiewicz, Bud., 2004; P. 103;

მიღებული შემოსავლები ქმნიან საერთო შემოსავლების 23.9 პროცენტს.⁸⁸

საქართველოში, მაგალითისათვის შეგვიძლია დავასახელოთ ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის 2006 წლის საბიუჯეტო შემოსავლები, რომლის დაახლოებით 12 პროცენტს შეადგენს არასაგადასახადო და ქონების განკარგვითა და სარგებლობით მიღებული შემოსავლები, ხოლო დაახლოებით 19 პროცენტს შეადგენს ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებული სუბსიდია ტრანსფერის სახით.⁸⁹ თბილისის მუნიციპალიტეტის 2008 წლის საბიუჯეტო შემოსავლების დაახლოებით 22 პროცენტს შეადგენს არასაგადასახადო და კაპიტალის განკარგვითა და სარგებლობით მიღებული შემოსავლები და დაახლოებით 52 პროცენტს შეადგენს ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებული სუბსიდიები ტრანსფერის სახით.⁹⁰

ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლების მოცემული სტატისტიკა აშკარად აჩვენებს იმას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლების მნიშვნელოვან ნაწილს განსაზღვრავს საკუთარი ქონების საფუძველზე წარმართული ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებული შემოსავლები.

საქართველოში საკუთარი ქონებიდან მიღებული შემოსავლების ნაკლებობა გამოწვეულია არამხოლოდ ობიექტური მიზეზებით, არამედ ისეთი სუბიექტური მიზეზებით, როგორცაა მაგალითად ის გარემოება, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას მის ტერიტორიაზე არსებული ქონება შეიძლება საკუთრებაში დაურეგისტრირდეს მხოლოდ საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს თანხმობით⁹¹. “შეიძლება ითქვას, რომ თვითმმართველობების აბსოლუტურ უმრავლესობას დღემდე არ გადასცემია ტყის ფართობები,”⁹² და სამწუხაროდ არსებობს კიდევ სხვა მსგავსი ტიპის სამართლებრივი პრობლემები, რაც საქართველოში ადგილობრივ თვითმმართველობას ხელს უშლის ეკონომიკის დაგეგმარებისა და განხორციელების და შესაბამისად საბიუჯეტო შემოსავლების გაზრდის საკითხში.

როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლებზე ვსაუბრობთ აუცილებლად გასათვალისწინებელია ის გარემოება, თუ

⁸⁸ V. Jezek, H. Markova, L. Vana, "Local government borrowing in the deregulated market of the Czech Republic" "Local Government Borrowing: Risks And Rewards", Edited by P. Swianiewicz; Budapest 2004; P. 135;

⁸⁹ იხ. "ქ. თბილისის 2006 წლის ბიუჯეტის შესახებ" ქ. თბილისის საკრებულოს 2005 წლის 2 დეკემბრის № 23 - 2 გადაწყვეტილება;

⁹⁰ იხ. "ქ. თბილისის 2008 წლის ბიუჯეტის შესახებ" ქ. თბილისის საკრებულოს 2007 წლის 28 დეკემბრის № 15 - 74 გადაწყვეტილება;

⁹¹ იხ. "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის (მიღებული საქართველოს პარლამენტის მიერ 2005 წლის 16 დეკემბერს) 67 - ე მუხლის, მე - 4 პუნქტი;

⁹² იხ. გ. ტოკლიკიშვილი, "თვითმმართველი ერთეულის ქონების ფორმირების პროცესი საქართველოში" ბიულეტენი №113. თბ., 2007; გვ. 13;

რა განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლების სიდიდის კოეფიციენტს.

აღნიშნულ კითხვაზე ვფიქრობ პასუხი არ უნდა იყოს რთული, რამდენადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც საჯარო ხელისუფლების ერთ - ერთი ფორმის ამოცანა არის საჯარო რეგულატორის ფუნქციის შესრულება და საზოგადოებრივი მომსახურების გაწევა და ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარება, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის მხრიდან დანახარჯებს მოითხოვს.

ადგილობრივი თვითმმართველობა არ უნდა იქნეს წარმოდგენილი რომელიმე ვიწრო ფუნქციის განმახორციელებელ ერთეულად, რომლისთვისაც შესაძლებელია დაგეგმო ფუნქციები და განსაზღვრო შესაბამისი ხარჯები, რომლის არსებითად შეცვლის საჭიროება წლის განმავლობაში არ დადგება. მაგალითად, რომელიმე სამინისტროს ფუნქციები, რომელიც არის კონკრეტულ საკითხზე ორიენტირებული შესაძლებელია ხარჯების გაწევის თვალსაზრისით განისაზღვროს ზუსტად მაშინ, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობა, რომელიც არის არა მხოლოდ აღმსრულებელი, არამედ არის პოლიტიკის განმსაზღვრელიც მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებთან დაკავშირებით არ იქნება მიზანშეწონილი მის დანახარჯებზე ხელოვნურად ზღვარის დადება, რადგან ეს ადგილობრივი თვითმმართველობის თვითშემოქმედებასა და განვითარებაზე უდავოდ ნეგატიურად იმოქმედებს, რამდენადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის თვითშემოქმედების რაიმე ფორმით (ქონებრივი და ფინანსური საზღვრების კი ყველაზე მნიშვნელოვანი ფორმაა) საზღვრებში ჩასმა ადგილობრივი თვითმმართველობას ართმევს თავისუფლებას.

“პესიმისტური ანთროპოლოგიის თეზისი – ადამიანი და სამყარო ცუდია და არასრულყოფილი – განაპირობებს ისეთ პასიურ ყოფას, როდესაც მოვლენათა განვითარება მთლიანად ბედის განგებასაა მინდობილი ან პირიქით, ასეთი მიდგომა ავითარებს წინასწარ პროგრამირებულ აქტიურობას, როდესაც თავისუფალი, მაგრამ სწორედ მორალურად სუსტი ადამიანი ემორჩილება დეტალებამდე გათვლილ იძულებით, ტოტალურ წესრიგს. პესიმისტური ანთროპოლოგია გამორიცხავს ადამიანის მოღვაწეობის ნებისმიერ არასახელმწიფო სფეროს. ეს გასაგებიცაა, რამეთუ “ზნეობრივად დაცემულ ადამიანთა” შეჩერება შესაძლებელია მხოლოდ ყოვლისმომცველი, იძულებითი წესრიგიდან გამომდინარე წესების დაცვით. პესიმისტური ანთროპოლოგიისათვის დამახასიათებელი “პასიურობა” ნაყოფიერ ნიადაგს ამზადებს დესპოტიისათვის, ხოლო ზემოაღნიშნული “აქტიურობის” პირდაპირი შედეგია ტოტალიტარული სახელმწიფო.”⁹³

⁹³ იხ. გ. ხუბუა, “ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი” თბ., 2000 გვ. 25 Die Philosophie des Föderalismus” Lang, K., S. 151;

ადგილობრივ თვითმმართველობას, როგორც საჯარო ხელისუფლების ერთ - ერთ ფორმას, გარდა ადგილობრივი ქონებიდან და არასაგადასახადო ოპერაციების განხორციელებიდან მიღებული შემოსავლებისა უნდა გააჩნდეს შემოსავლების ისეთი წყარო, რომელიც სახელმწიფოს ერთ - ერთ ნიშნად განიხილება და ეს არის გადასახადები.

“ამ მიმართულებით, სახელმწიფოს მონოპოლია საჯარო ფინანსების სფეროში დაირღვა.”⁹⁴

თუ გადასახადების, როგორც საჯარო ადმინისტრაციის ფინანსური უზრუნველყოფის საშუალებას საზოგადოებრივი რეგულაციისა და წესრიგის უზრუნველყოფის მიზნით, მნიშვნელობას გაეითვალისწინებთ ლოგიკური დასკვნა იქნება გადასახადების არა მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლებისათვის მიკუთვნება, არამედ მისი ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის განაწილებაც, რადგან ადგილობრივ თვითმმართველობას საზოგადოებრივი მომსახურებების განსახორციელებლად გარანტირებული დამოუკიდებელი ფინანსური ბაზა უნდა გააჩნდეს.

ამ თვალსაზრისით ადგილობრივი თვითმმართველობის ამოცანები და ფუნქციები პირობითად ორ სახეობად შეგვიძლია წარმოვიდგინოთ, რომელთაგან ერთი გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ საზოგადოებრივ ურთიერთობათა რეგულირების უზრუნველყოფასა და საზოგადოებრივი მომსახურებების გაწევას, რაც არის ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო - სახელისუფლებო სტატუსისა და დანიშნულების გამომხატველი და მისი განხორციელების მთავარი საფუძველი არის სათანადო ფინანსური რესურსები, ხოლო მეორე გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის თავისუფალ და დამოუკიდებელ შემოქმედებით შესაძლებლობას და უფლებამოსილებას გადაწყვიტოს მისთვის განკუთვნილი რესურსების გამოყენების საკითხები, რისი მთავარი პირობაც არის შესაბამისი მატერიალური რესურსები.

ამრიგად, ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლად ფუნქციონირებისა და განვითარებისათვის გარანტიების შექმნა მისი საერთო - საჯარო ფინანსების სისტემაში უპირობოდ ჩართვით უზრუნველყოფითა და მისთვის შესაბამისი რესურსების გადაცემით იწყება.

“სახელმწიფო, რომელმაც ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს, საკუთარი საჯარო ფუნქციების გარკვეული ნაწილი, ექსკლუზიური უფლებამოსილებების სახით გადასცა, ვალდებულია ეს უკანასკნელი შესაბამისი (ადექვატური) ფინანსური და

⁹⁴ *ob. V. Jezek, H. Markova, L. Vana, "Local government borrowing in the deregulated market of the Czech Republic" "Local Government Borrowing: Risks And Rewards", Edited by P. Swianiewicz Budapest 2004; P. 147;*

მატერიალური რესურსებით უზრუნველყოს. ეს ლოგიკურია, როგორც სამართლიანობის, ისე პრაგმატული თვალსაზრისით.”⁹⁵

ამ მოსაზრების ავტორს ვერ დავეთანხმები იმაში, რომ ან უფლებამოსილებები ან შესაბამისი ფინანსური თუ მატერიალური რესურსები ადგილობრივ თვითმმართველობას სახელმწიფომ უნდა გადასცეს, რადგან თუ ასეთი უფლებამოსილება სახელმწიფოს ექნება, იგი ასეთ უფლებამოსილებას ყოველთვის გამოიყენებს ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ზემოქმედების საშუალებად, რაც რა თქმა უნდა მიუღებელია, მაგრამ აბსოლუტურად ვეთანხმები ადეკვატურობის პრინციპის ნაწილში, რომელიც გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის უფლებამოსილებების განსახორციელებლად სათანადო ფინანსური და მატერიალური საფუძვლების არსებობის აუცილებლობას, რომელიც ადგილობრივ თვითმმართველობას გარანტირებული უნდა ჰქონდეს კონსტიტუციურად არა დაგეგმილად, არამედ იმ კრიტერიუმების საფუძველზე და შესაბამისად, რომელიც განსაზღვრავს ზოგადად ადგილობრივ თვითმმართველობასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნას.

კიდევ ერთი გარემოება იმის დასასაბუთებლად, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას სრული უფლება აქვს საერთო გადასახადების თანაზიარი მომხმარებელი გახდეს არის ის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა თავისი საქმიანობის მიზნებიდან გამომდინარე, უდიდეს როლს ასრულებს ისეთი პროდუქტის შექმნაში, რომელიც დაბეგვრის ობიექტს წარმოადგენს (მაგალითად, მუნიციპალიტეტის ერთ - ერთი მიზანია დასაქმებისათვის ხელშეწყობა შესაბამისად, დასაქმებულთა მიღებული დაბეგრილი შემოსავლების ცენტრალიზაცია ვფიქრობ არ იქნებოდა სამართლიანი).

გარდა ამისა, გადასახადების ისეთი სახეობები, რომლებიც დაკავშირებული არიან ადგილობრივი რესურსების გამოყენებასთან და დაბეგვრის ობიექტს ქმნიან ადგილობრივი რესურსების ბრუნვით ადგილობრივ თვითმმართველობას უპირობო უფლებას ანიჭებს იყოს ასეთი გადასახადების მიმღები (ბენეფიციარი).

გადასახადი შეიძლება განიმარტოს, როგორც საზოგადოების (ქვეყნის მოქალაქეთა) აბსოლუტური უმრავლესობის კონსოლიდაცია, მათ მიერ უპირობოდ თანხების შეტანის გზით დააფინანსონ ისეთი საჯარო მომსახურებები, რომლებიც ხელისუფლების დანიშნულებიდან გამომდინარეობს და ხორციელდება საზოგადოებრივი დანიშნულებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები წარმოადგენენ რა საჯარო ხელისუფლების განმახორციელებელ ინსტიტუტებს საზოგადოების ზემოთ აღნიშნული კონსოლიდაცია მათ ჯეროვნად განხორციელებასაც ისახავს მიზნად მითუმეტეს, რომ საჯარო მართვის დეცენტრალიზებული ფორმა, საზოგადოების მიერ

⁹⁵ იხ. გ. ტოკლიკიშვილი, “თვითმმართველი ერთეულის ქონების ფორმირების პროცესი საქართველოში” ბიულეტენი №113; თბ., 2007; გვ. 13;

“დაფინანსებული” საჯარო მომსახურებებისა და ღონისძიებების განხორციელებაში საზოგადოების მეტად ჩართულობას ითვალისწინებს.

ამრიგად, საერთო – ეროვნული გადასახადების გაზიარებაზე ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის უარი უსამართლო იქნება. მაგალითისათვის, საწარმოს მოგების გადასახადი, რომელიც იბეგრება ადგილობრივ იურისდიქციას დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე არსებული ადამიანური თუ სხვა რესურსების საფუძველზე განხორციელებული საქმიანობის შედეგად, ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ერთად, ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო ფუნქციების დაფინანსების წყაროც უნდა იყოს.

“პოლონეთში ადგილობრივ თვითმმართველობას შემოსავლების ოთხი ძირითადი ტიპი აქვს: ერთობლივი გადასახადები, პირობითი გრანტები (დოტაცია), უპირობო ფინანსური ტრანსფერი (სუბვენცია) და საკუთარი შემოსავლები. საკუთარი შემოსავლები მოიცავს მომხმარებელთა საფასურისა და ხარჯების გადახდიდან მიღებულ შემოსავლებს, მუნიციპალური ქონების გაყიდვიდან ან გაქირავებიდან მიღებულ შემოსავლებს და “საკუთარი” გადასახადებიდან მიღებულ შემოსავლებს.

ყველა თვითმმართველი ერთეული იღებს შემოსავლებს ერთობლივი პერსონალური საშემოსავლო გადასახადიდან (პსგ) და მუნიციპალიტეტები და რეგიონები უფლებამოსილნი არიან აგრეთვე, შემოსავალი მიიღონ ერთობლივი კორპორატიული საშემოსავლო გადასახადიდან (კსგ). 1992 წლიდან 1998 წლამდე ერთობლივი გადასახადების წილი ადგილობრივი თვითმმართველობის საერთო შემოსავლებში მერყეობდა 23 პროცენტიდან 25 პროცენტამდე. დღეისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობები იღებენ პერსონალური საშემოსავლო გადასახადების 27.6 პროცენტს, რომლებიც გადახდილია მათ იურისდიქციას დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე არსებული რეზიდენტების მიერ”⁹⁶

ცხრილის სახით, პოლონეთში ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსავლების ოდენობები სხვადასხვა წლებში, სადაც ნათლად ჩანს, საკუთარი შემოსავლების უმეტესი ნაწილი მთლიანი შემოსავლების მოცულობაში წლებში ასე გამოიყურება:

ცხრილი 1. მუნიციპალური შემოსავლების სტრუქტურა პოლონეთში⁹⁷

⁹⁶ იხ. A. Kopanska, T. Levitas, “The regulation and development of the subsovereign debt market in Poland” “Local government borrowing: Risks and rewards” Edited By P. Swianiewicz; Bud., 2004; P. 34

⁹⁷ A. Kopanska, T. Levitas, “The regulation and development of the subsovereign debt market in Poland” “Local government borrowing: Risks and rewards” Edited By P. Swianiewicz; Bud., 2004; P. 34

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
მთლიანი შემოსავალი	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
საკუთარი შემოსავლები, მათ შორის	45.5	47.3	46.5	40.3	40.1	35.0	35.3	33.5	37.1	36.6	37.5
უძრავი ქონების გადასახადი	15.3	16.4	14.8	13.4	14.1	11.4	11.2	11.3	11.7	12.3	14.8
ტრანსპორტის გადასახადი	1.1	3.5	3.3	2.8	3	2.7	2.9	0.8	0.7	0.7	0.8
სასოფლო-სამეურნეო გადასახადი	3.9	2.7	3.8	2.8	2.6	2.2	2.0	1.8	2.3	2.0	2.1
მარკირების მოსაკრებელი	4.6	5.3	5.0	4.0	3.7	3.4	3.3	3.4	4.3	3.8	1.1
აქტივების გაყიდვიდან				3.0	3.1	3.6	4.0	4.1	7.8	7.9	4.8
ერთობლივი გადასახადები	28.9	22.2	25.4	23.1	23.1	24.5	24.3	24.7	17.7	15.9	14.6
მათ შორის	პსგ	0.0	2.6	3.6	2.5	2.3	1.8	1.7	1.4	1.6	1.1
	კსგ	0.0	19.6	21.8	20.6	20.7	22.7	22.4	23.0	16.3	13.5
გრანტები	12.0	18.8	16.7	21.6	20.6	13.9	14.1	14.3	11.6	13.7	11.7
მათ შორის	გადაცემული	10.8	16.3	13.1	18.4	13.7	7.3	7.5	7.4	7.1	7.2
	საკუთარი	1.2	2.5	3.6	3.2	4.2	4.8	4.8	5.0	2.9	4.4
გენერალური სუბსიდიები	13.5	11.7	11.4	14.9	15.2	25.3	24.1	25.4	33.6	33.8	36.2

ადგილობრივი თვითმმართველობის საერთო – ეროვნულ გადასახადებში სათანადო მონაწილეობის აკრძალვა ქმნის ისეთ სიტუაციას, როდესაც მისი სამართლიანი უფლება მონაწილეობას იღებდეს გადასახადების განაწილებაში იქცევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დაქვემდებარების პირობად, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობის წილი გადასახადების ცენტრალური ხელისუფლების მიერ “მითვისების” შემთხვევაში, ეს უკანასკნელი ადგილობრივ თვითმმართველობას მისი წილი გადასახადებით მიღებულ ფინანსებს “დახმარების მიზნით” ტრანსფერის სახით უნაწილებს თავისი შეხედულების მიხედვით, რაც ადგილობრივ თვითმმართველობას ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დამოკიდებულს ხდის.

ამრიგად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონება და საერთო – სახელმწიფოებრივ გადასახადებში ადგილობრივი თვითმმართველობის მონაწილეობა, ერთის მხრივ აძლევს შესაძლებლობას ადგილობრივ თვითმმართველობას შექმნას დამოუკიდებელი შემოსავლები და ამ გზით მისი დამოუკიდებლობის ხარისხი გაზარდოს, ხოლო მეორეს მხრივ, რაც ყველაზე მთავარია ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონება წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკის განხორციელების საგანსა და საშუალებას, რაც რეალურსა და დამოუკიდებელს ხდის ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონება უზრუნველყოფს მოქალაქეების ჩართულობას სამეურნეო მოქმედებებისა და შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში და იგი არის მთავარი პირობა და საფუძველი ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების განხორციელებისა.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია განამტკიცებს ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსური ავტონომიის უფლებას. ქარტიის მე - 9 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ

გააჩნდეთ საკუთარი ფინანსური სახსრები, რომელთა განკარგვაც მათ შეეძლებათ მათი უფლებამოსილების ფარგლებში.⁹⁸

უნდა აღინიშნოს, რომ დამაფიქრებელია ქარტიის ზემოთ აღნიშნულ წინადადებაში მოცემული აზრი იმის თაობაზე, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობებს საკუთარი ფინანსური სახსრების განკარგვა შეუძლიათ მხოლოდ მათი უფლებამოსილებების ფარგლებში.

ასეთი უფლებამოსილებების დადგენის შესაძლებლობა კი თვით ქარტიის საფუძველზე შესაძლებელია საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული კანონით, რომლითაც ადვილად შესაძლებელია ადგილობრივი თვითმმართველობა იქცეს ცენტრალური ადმინისტრაციული ხელისუფლების დაქვემდებარებულ ნაწილად.

“ვერტიკალური დისბალანსის დროს იქმნება სიტუაცია, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის წარმატება დამოკიდებულია ცენტრიდან მიღებული სუბსიდიების ზომაზე, მაშასადამე სახელმწიფო ერევა ადგილობრივ საქმეებში ეფექტურად განახორციელოს ისინი, ეს კი სახელმწიფოს სძენს ფინანსური გავლენის საშუალებას ადგილობრივ თვითმმართველობაზე.”⁹⁹

“ესპანეთის კონსტიტუცია ადგილობრივი ეკონომიკის სტიმულირებისა და მასზე ზრუნვის მიზნით განამტკიცებს ორ ბაზისურ პრინციპს: ფინანსურ ავტონომიას და ფინანსური საკმარისობის პრინციპს. ფინანსური ავტონომიის პრინციპი ნიშნავს იმას, რომ მუნიციპალიტეტებს, პროვინციებს და სხვა ადგილობრივ ერთეულებს შეუძლიათ მიიღონ გადაწყვეტილება საკუთარ რესურსებთან დაკავშირებით და მიიღონ გადაწყვეტილება, როგორ დახარჯონ ისინი, ხოლო ფინანსური საკმარისობის პრინციპი ნიშნავს იმას, რომ ყველა მუნიციპალიტეტი გარანტირებულია ყველა საჭირო რესურსით საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად.”¹⁰⁰

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტით განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფციის შინაარსიდან გამომდინარე ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელება გარანტირებულია მისივე პასუხისმგებლობით,¹⁰¹ რაც ვფიქრობ ცენტრალური ფაქტორია ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფციაში.

საკუთარი პასუხისმგებლობით, ადგილობრივ თვითმმართველობას მიკუთვნებული საკითხების დაგეგმვა და მისი განხორციელება შესაბამისი საკითხის გაცილებით მეტად ეფექტურად

⁹⁸ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის მე - 9 მუხლის, პირველი პუნქტი;

⁹⁹ В.Е. Чиркин; “Сравнительное Конституционное Право” Учебное Пособие; Мос., 2002; С. 419;

¹⁰⁰ იხ. “Local Government In Spain” Presentacione Gobierno De Espana, Ministerio De Administraciones Publicas, Published By: MAP - S.G.T. – NIPO: 326 – 08 – 046 - 8 P. 7;

¹⁰¹ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის მე - 3 მუხლი;

განხორციელების გარანტია, რადგან საკითხის წარუმატებლად განხორციელების შემთხვევაში მთლიანი პოლიტიკური (ზოგიერთ შემთხვევაში სამართლებრივიც) პასუხისმგებლობის ადრესატი გარკვეული და ნათელია. ასეთ შემთხვევაში არჩევნების შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირებისა და ორგანოების პასუხისმგებლობაც ღირებული ხდება, რადგან პასუხისმგებლობის საფუძველი და საგანი ადგილობრივი ამომრჩევლებისათვის მნიშვნელოვანია და ნათელია.

ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ერთ – ერთი უმნიშვნელოვანესი პასუხისმგებლობის საკითხი ადგილობრივი ქონებრივი და საფინანსო უფლებამოსილებებთან არის დაკავშირებული, რომელთაგან ამჯერად შეგვიძლია დავასახელოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის სასესიო უფლებამოსილება ანუ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილება აილოს სესხი (კრედიტი) ადგილობრივი კაპიტალდაბანდების მიზნით.

“დეცენტრალიზაციის პროცესის სამი ძირითადი ელემენტი არის: ადგილობრივი თვითმმართველობის დემოკრატიული არჩევნები, ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის მის მიერ ხარჯების საკუთარი პასუხისმგებლობით გაწევის უფლებამოსილებების მინიჭება და ადგილობრივი თვითმმართველობის გავლენის უზრუნველყოფა ადგილობრივ დამოუკიდებელ ბიუჯეტზე.”¹⁰²

“წლიური ბიუჯეტის პრინციპი გულისხმობს იმას, რომ ბიუჯეტში განსაზღვრული არის ერთი წლის ფინანსური გეგმა და იგი მთავრდება წლის ბოლოს. როგორც წესი მრავალწლიანი ფინანსური ვალდებულებები არის პოლიტიკური რისკის საგანი და ბუნდოვანია, როგორ არის შესაძლებელი სამართლებრივად შექმნა საამორტიზაციო ფონდისა, რომელიც გამიზნული იქნება მომავალი წლის დავალიანებების დასაფარად. ასეთი რისკების შესამცირებლად და მრავალწლიანი ფინანსური დაგეგმარების ადგილობრივ დონეზე წასახალისებლად, კანონი არა სთხოვს, არამედ ნებას რთავს ადგილობრივ თვითმმართველობას მათი ბიუჯეტის შედგენისას დამატებების სახით გაითვალისწინონ მრავალ წლიანი საინვესტიციო გეგმა.”¹⁰³

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაძლებლობა დამოუკიდებლად გადაწყვიტოს კრედიტით (სესხით) სარგებლობის საკითხი, მნიშვნელოვნად ზრდის მოტივაციასა და სტიმულს ადგილობრივად კაპიტალდაბანდებისა (ინვესტირებისა) და ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარებისათვის, რადგან ამ შემთხვევაში გადაწყვეტილების მიმღები, რისკის გამწევი და მისი

¹⁰² იხ. G. Balas, J. Hegadus, “Local Government Borrowing in Hungary” “Local government borrowing: Risks and rewards” Edited By P. Swianiewicz; Bud., 2004; P. 83

¹⁰³ იხ. A. Kopanska, T. Levitas, “The regulation and development of the subsovereign debt market in Poland” “Local government borrowing: Risks and rewards” Edited By P. Swianiewicz; Bud., 2004; P. 38;

განმხორციელებელი ერთი და იგივე სუბიექტია, რომელიც ასევე დამოუკიდებლად აგებს პასუხს მთლიან პროცესზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ კაპიტალდაბანდების მიზნით კრედიტით (სესხით) სარგებლობისას წარმოშობილი რისკის აღების მოტივაცია და სტიმული კი განპირობებულია შესაბამისი, არჩეული თვითმმართველი ერთეულის (ადგილობრივი თანამდებობის პირის) მიერ ამომრჩევლების წინაშე თავის წარმოჩენისა და არჩევნების დროს გაცხადებული საკუთარი პოლიტიკური ამბიციის დამტკიცების სურვილით, რაც ერთის მხრივ აჯანსაღებს ადგილობრივ პოლიტიკურ პროცესებს დემოკრატიის თვალსაზრისით, ხოლო მეორეს მხრივ, როგორც აღინიშნა მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსურ, საბიუჯეტო დამოუკიდებლობასა და ადგილობრივ ეკონომიკურ განვითარებას.

ისევე, როგორც საჯარო ხელისუფლების განხორციელების ნებისმიერ დონეზე და ნებისმიერ ასპექტში ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის შინაარსის სხვადასხვა მისაღები ფორმით გაუთვალისწინებლობა არ შეესაბამება თანამედროვე, დემოკრატიის სტანდარტებს ასევე, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღნიშნული უფლებამოსილების განხორციელებაც დაკავშირებულია ხელისუფლების დანაწილების, კონტროლისა და ბალანსირების მექანიზმთან.

იქედან გამომდინარე, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილება ისარგებლოს კრედიტით (სესხით) დაკავშირებულია ფისკალური პოლიტიკის საკითხთან, რომელიც თავისთავად ძალიან მგრძობიარე და რთული შინაარსის მატარებელია და მან შეიძლება რაიმე ფორმით გავლენა იქონიოს საერთო – სახელმწიფო ფისკალურ პოლიტიკაზე კონტროლისა და ბალანსირების მექანიზმად, ასეთ შემთხვევაში ევროპულ ქვეყნებში იყენებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის საკრედიტო (სასესხო) უფლებამოსილების ცენტრალური ხელისუფლების მიერ საკანონმდებლო რეგულირებას.

“საჯარო ადმინისტრაციის დეცენტრალიზაცია არ უნდა დაეუკავშიროთ ფისკალური დეცენტრალიზაციის საკითხთან, რადგან ამან შესაძლებელია ადგილობრივი თვითმმართველობა ჩააგდოს ფინანსური რისკის სიტუაციაში. ჩეხეთის ცენტრალურმა მთავრობამ შეამჩნია რა მუნიციპალიტეტის ვალების ზრდა, შეიტანა ცვლილება ბიუჯეტის მარეგულირებელ კანონში, რომლითაც შეიზღუდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ვალის ზომა მათი შემოსავლების განსაზღვრული პროცენტის სახით. ეს მოჰყვა იმ სიტუაციას, როდესაც ადგილობრივ თვითმმართველობას აღარ შეეძლო გადაეხადა აღებული დავალიანებები.”¹⁰⁴

¹⁰⁴ იხ. *J. Kling and V. Niznansky, “Local borrowing in Slovakia: From deregulation to regulation and stabilization” “Local government borrowing: Risks and rewards” Edited By P. Swianiewicz; Bud., 2004; P. 220;*

“პოლონეთის საჯარო ფინანსების შესახებ კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკრედიტო (სასესხო) უფლებამოსილების შეზღუდვის სხვადასხვა ტიპს ითვალისწინებს, რომელთაგან ერთ – ერთი არის ის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ფინანსური გარანტიის (თავდებობის) ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს მათი წლიური შემოსავლების 15 პროცენტს, ხოლო შეუსრულებული დაგაღიანება არ უნდა აღემატებოდეს წლიური შემოსავლების 60 პროცენტს.”¹⁰⁵

“მონეტარული და ფისკალური პოლიტიკა მოითხოვს ყურადღებიან და ფრთხილ კოორდინაციას და მონეტარული პოლიტიკა ყოველთვის ცენტრალური ხელისუფლების პასუხისმგებლობის საგანს წარმოადგენს. ფისკალური პოლიტიკა ასევე უნდა იყოს ცენტრალურ დონეზე რეგულირებული. ეს გულისხმობს იმას, რომ ცენტრალურ ხელისუფლებას უნდა ჰქონდეს ხარჯების გათვლის შესაძლებლობის საკმარისი ზომა, კაპიტალი და შეაგროვოს საკმაო საგადასახადო შემოსავლები მაკროეკონომიკური აქტივობის დონეზე ზემოქმედების მიზნით.”¹⁰⁶

ქვეყნის ფისკალური პოლიტიკის განსაკუთრებული მნიშვნელობიდან და საერთო – ეროვნული მასშტაბიდან გამომდინარე, აგრეთვე ფისკალური საკითხების სპეციფიკის გათვალისწინებით, რაც ქვეყნის მიკრო და მაკროეკონომიკურ პოლიტიკას უკავშირდება ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ, საკრედიტო (სასესხო) უფლებამოსილების განხორციელების განსაზღვრული პრინციპის საფუძველზე რეგლამენტირება ვფიქრობ მიზანშეუწონელი არ არის მხოლოდ, კონტროლისა და ბალანსირების მექანიზმების თანაზომიერად ფუნქციონირების პირობებში კერძოდ, თუ ადგილობრივ თვითმმართველობას ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში ეყოლება თავისი წარმომადგენლობა, (მეორე პალატის სახით) ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის კრედიტის (სესხის) აღების უფლებამოსილების განხორციელების პრინციპის და შესაბამისი რეგლამენტაციის (ადგილობრივი თვითმმართველობის მთლიანი შემოსავლების პროპორციული პროცენტულობით თუ სხვა ფორმით ზღვრის დადება) კანონის საფუძველზე განსაზღვრის პროცესში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესი გათვალისწინებული იქნება.

ამრიგად, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსურ დამოუკიდებლობაზეა მსჯელობა, ამაში იგულისხმება ყველა ის რესურსი (მატერიალური თუ ფინანსური), რომელიც გამოიყენება ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების განსახორციელებლად.

¹⁰⁵ იხ. A. Kopanska, T. Levitas, “The regulation and development of the subsovereign debt market in Poland” “Local government borrowing: Risks and rewards” Edited By P. Swianiewicz; Bud., 2004; P. 39;

¹⁰⁶ F. Vaillancourt, F. Grin, “Minority self – governance in economic perspective” “Minority governance in Europe” Edited by K. Gal; Bud., 2002; P. 76;

თუმცა, ფინანსური და ქონებრივი ადექვატურობის პრინციპი გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის ქონებრივი და ფინანსური უფლებამოსილებების გადაცემას მათი უფლებამოსილებების ადექვატურად ეს არ უნდა იქნეს წარმოდგენილი, როგორც არითმეტიკული შეფარდება, რადგან თვით არითმეტიკის პრინციპიდან გამომდინარე იმისათვის, რომ განსაზღვრო ჯამის ოდენობა აუცილებელია განისაზღვროს შესაკრებთა ოდენობა მაშინ, როდესაც მოცემულ შემთხვევაში პრინციპულად შეუძლებელია განსაზღვრო ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების სიდიდე, რადგან როგორც ზემოთ აღინიშნა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციური, ფისკალური და სხვა ავტონომია გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებას დამოუკიდებლად განსაზღვრონ თავისი პოლიტიკა და დაგეგმონ სათანადო დანახარჯები შესაბამისი მიმართულებებით, რომელიც ფინანსური გამიჯვნის მომენტში შეუძლებელია ცნობილი იყოს.

შესაბამისად, თუ უფლებამოსილებათა სიდიდე განისაზღვრება ინდივიდუალურად დროის განსაზღვრულ მომენტში კონკრეტული მოცემულობების გათვალისწინებით, ლოგიკურია, რომ ძალიან გართულდება ფინანსური დეცენტრალიზაციის საფუძვლების მარტივი არითმეტიკის პრინციპებით წინასწარ გადაწყვეტა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, უდავოა რა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობა, რომელიც დაფუძნებულია მატერიალურ წყაროებზე, წარმოადგენს თვითმმართველობის, როგორც პრინციპის განხორციელების მთავარ საფუძველს, რომელიც რეალიზებული იქნება მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ მას ექნება მკაფიოდ განსაზღვრული კონსტიტუციური საფუძვლები.

რაც შეეხება, ფინანსური წყაროების საფუძვლების ადექვატურად გამიჯვნის უზრუნველყოფის პრინციპებსა და კრიტერიუმებს ეს სხვა საკითხად შეიძლება ჩაითვალოს, რომელზე მსჯელობასაც შემდეგ თავში შევეცდები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსურ და ქონებრივ საფუძვლებს ხშირად უკავშირებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის საზღვრებს, რომლის ფარგლებშიც ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობა.

“უპირველეს ყოვლისა, გათვალისწინებული უნდა იქნეს იმ ფუნქციების შესასრულებლად საჭირო რესურსები, რომელთა განხორციელებაც დღესაც და განსაკუთრებით, მომავალშიც ადგილობრივი ხელისუფლების პრეროგატივა უნდა იყოს.

აქედან გამომდინარე, საჭიროა ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლები იმგვარად განისაზღვროს, რომ მაქსიმალურად უზრუნველყოფილ იქნეს:

ა) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების რეალური დამოუკიდებლობა ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტისას;

ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ადგილობრივ საზოგადოებრივ მომსახურებათა განხორციელება ადგილობრივი რესურსებით.

გასათვალისწინებელია რესურსების საკითხიც. თვითმმართველობის ერთეულის ზომა პროპორციული უნდა იყოს იმ მომსახურებისა, რომელსაც მისგან მოელიან და უნდა შეესაბამებოდეს მოსახლეობის მოთხოვნებს და მთავრობის შეხედულებას მოსახლეობის მომსახურებაზე. ევროპის წამყვან სახელმწიფოებში ჯერ კიდევ 60 – 70 - იან წლებში ჩატარდა რეფორმა თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილების მიზნით. შემუშავდა მოსახლეობის რაოდენობის მინიმალური სტანდარტი პირველ დონეზე თვითმმართველი ერთეულის არსებობისათვის. ეს სტანდარტი სხვადასხვა ქვეყნისათვის სხვადასხვაგვარია და მერყეობს 8 ათასიდან 80 ათასის ფარგლებში.

ზემოთქმულიდან თავისთავად მივიღვართ დასკვნამდე, რომ საზოგადოებისათვის მაღალკვალიფიციური მომსახურების გასაწევად აუცილებელია მართვის სისტემის გამარტივება და ადგილობრივი ხელისუფლებების განკარგულებაში მატერიალური და ადამიანური რესურსების მაქსიმალური კონცენტრაცია.”¹⁰⁷

“სექციონალიზმისა და ნაციონალიზმის გაზრდისა და გადიდების თვალსაზრისით მეტად მნიშვნელოვანია ფართო სოციალური და ეკონომიკური სივრცე.”¹⁰⁸

ეკონომიკური და ფისკალური თვალსაზრისით რა თქმა უნდა უდავოა, რომ ტერიტორიული სიდიდე იძლევა მეტ შესაძლებლობას მეტი ბუნებრივი და ადამიანური რესურსის მობილიზებისათვის, რაც ეკონომიკური წარმატების მეტ საფუძვლებს ქმნის, მაგრამ მულტიკულტურული ტიპის ქვეყნებისათვის მსხვილი, მარტივად ორგანიზებული (სადაც მართვის მხოლოდ ერთი ცენტრი არსებობს) ტერიტორიული ერთეულების არსებობა შესაძლებელია იქცეს ცალკეული კულტურული სეგმენტის შთანთქმისა და შერწყმის გარდაუვალ წინაპირობად.

ქვეყანაში არსებული მულტიკულტურული მოსახლეობა თავისი შინაარსიდან გამომდინარე, დაკავშირებულია საზოგადოებაში კულტურულ უმცირესობებთან, რაც ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლით აღიარებული და დაცული ობიექტია.

¹⁰⁷ იხ. ო. ზოიძე, დ. ლოსაბერიძე, დ. მეღუა, ა. სტეფანიანი, თ. შერგელაშვილი, ი. ხაინდრავა, ზ. ხალილოვი, ლ. ხომერიკი, “სახელმწიფო ძალაუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის”, ჟურნალი “საკონსტიტუციო - პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები” თბ., 2005, გვ. 47 - 48;

¹⁰⁸ იხ. Ch. A. Beard, “An Economic Interpretation of The Constitution of The United States” New York, The Macmillan Company; 1962, P. 11;

“ეროვნული ან ეთნიკური უმცირესობა არის სხვა დანარჩენი მოსახლეობისაგან განსხვავებული როცხვობრივად გამოხატული ჯგუფი, რომელიც არადომინანტურ პოზიციაში იმყოფება და განსხვავდება დანარჩენი საზოგადოებისაგან თავისი ეთნიკური, რელიგიური ან ლინგვისტური ხასიათით. სოლიდარობისა და თანასწორობის გრძნობა და უფლება მიმართულია უმცირესობათა კულტურის, ტრადიციების, რელიგიისა და ენის დაცვისაკენ.”¹⁰⁹

“ჯერ კიდევ, სან ფრანცისკოს 1945 წლის გაეროს კონფერენციამ თავის დოკუმენტში ჩამოაყალიბა ასეთი დებულება: ეთნიკური უმცირესობის როგორც ხალხის თვითგამორკვევის უფლება გაგებულ იქნა როგორც უფლება თვითმმართველობაზე და არა გამოყოფაზე.”¹¹⁰

“პერსონალური ავტონომიის დროს ხალხის ჯგუფი ინსტიტუციონალიზებულია საჯარო სამართლის ორგანიზაციული ფორმით, რომელიც ასრულებს რეპრეზენტაციულ ფუნქციას და უზრუნველყოფს უმცირესობათა სპეციფიკური ინტერესების რეალიზაციას, პირველ რიგში, კულტურის, ენის, აღზრდა - განათლების სფეროში.”¹¹¹

“კონსტიტუციით ადამიანი მიჩნეულია ინდივიდად, რომელსაც აქვს თავისი ცხოვრების დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ჩამოყალიბების შესაძლებლობა და უნარი. ამ უნარიდან გამომდინარე, ყველა უნდა იყოს უზრუნველყოფილი საკუთარი პიროვნების თავისუფალი განვითარების შესაძლებლობით. საზოგადოებრივ - პოლიტიკური და სოციალური სფეროებისათვის ეს ნიშნავს იმას, რომ ადამიანებმა შეძლებისდაგვარად ფართოდ უნდა მიიღონ მონაწილეობა სახელმწიფოს მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. სახელმწიფო ვალდებულია ადამიანს ამისათვის შეუქმნას შესაბამისი პირობები და მისცეს თავისუფალი ცხოვრებისა და საქმიანობის საშუალება. სწორედ აქ არის თვითმმართველობისა და დემოკრატიის ფესვები.”¹¹²

მაშასადამე, უმცირესობათათვის თვითგამორკვევის უფლების უზრუნველყოფა დაკავშირებულია მათთვის თვითმმართველობის რეალური პირობების შექმნასთან, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ - ერთი ძირითადი დანიშნულება ცალკეული სუბკულტურის შენარჩუნება და დაცვაა, მაგრამ ამავე დროს რეალობაა, რომ თვითმმართველობათა გადამეტებულმა დანაწევრებამ შესაძლებელია მათი ეკონომიკური განვითარების შეფერხება გამოიწვიოს.

¹⁰⁹ იხ. *K. Gal G. Brunner and H. Kupper*, “Minority Governance In Europe” Budapest 2002; P. 15;

¹¹⁰ იხ. *ბ. სავანელი*, “ადამიანის უფლებები” თბ., 2001, გვ. 323;

¹¹¹ იხ. *გ. ხუბუა*, “ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი” თბ., 2000, გვ. 102;

¹¹² იხ. *კ. კუბლაშვილი*, “ძირითადი უფლებები” იურიდიული სახელმძღვანელო; თბ., 2008, გვ. 86;

გარდა ზემოთ აღნიშნული სოციალური კონტინგენტისა, რომელიც სხვადასხვა პირობების გამო წარმოადგენს უმცირესობას, ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაკუთრებული მნიშვნელობა მდგომარეობს იმაში, რომ იგი უყურადღებოდ არ ტოვებს უმცირესობაში მყოფ ისეთ სოციალურ კონტინგენტს, რომელიც უმცირესობაში იმყოფება პოლიტიკური შეხედულებების გამო.

“დეცენტრალიზაციის პირველი უპირატესობა არის ის, რომ მთლიანი ქვეყნის მასშტაბით უმცირესობაში მყოფი დაინტერესებული ჯგუფები შესაძლებელია ადგილობრივად უმრავლესობაში აღმოჩნდნენ, რისი შანსიც დეცენტრალიზაციის შესაბამისად იზრდება. ფუნქციების დეცენტრალიზაცია ცალკეულ სეგმენტებად შლის პოლიტიკას და მოქალაქეებს ეძლევათ საშუალება ხმა მისცენ პოლიტიკის სხვადასხვა კომპონენტებს სხვადასხვა დონეებზე, რის საშუალებასაც მათ ხელისუფლების სხვადასხვა დონეების არსებობა აძლევს.”¹¹³

აქედან გამომდინარე, ვფიქრობ აუცილებელია თვითმმართველი ერთეულის ისეთი სტრუქტურირება, რომ ერთმანეთთან თანხვედრაში ერთის მხრივ უზრუნველყოფილი იყოს საზოგადოების ერთი კულტურული სეგმენტის თვითმმართველობა, ხოლო მეორეს მხრივ არსებობდეს რეალური, ობიექტური და ბუნებრივი შესაძლებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განსახორციელებლად.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ზომასთან და დონეებთან დაკავშირებით პირდაპირ არ მიუთითებს, მაგრამ მის ნორმათა ანალიზით შესაძლებელია ანალიზი გაკეთდეს ქარტიის ამ საკითხისადმი დამოკიდებულების შესახებ.

ქარტიის მე - 4 მუხლის, მე - 3 პუნქტის თანახმად, როგორც წესი სახელმწიფო უფლებამოვალეობების განხორციელება ხდება ხელისუფლების იმ ორგანოს მიერ, რომელიც ყველაზე ახლოს არის მოქალაქეებთან. მოვალეობების გადანაწილება სხვა ორგანოსათვის უნდა მოხდეს შესაბამისი ამოცანების მოცულობისა და ბუნების, ასევე ეკონომიკისა და ეფექტურობის მოთხოვნების გათვალისწინებით.¹¹⁴

ქარტიის მოცემული დებულება ვფიქრობ უნდა განიმარტოს, როგორც იმის დასტური, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა უნდა განხორციელდეს ერთის მხრივ, საზოგადოების კონკრეტული წრის მიერ, რაც მათთან იქნება ახლოს, როგორც გეოგრაფიული ისე კულტურული თვალსაზრისით, ხოლო მეორეს მხრივ, აღნიშნული სიახლოვის განმსაზღვრელი და საფუძველი უნდა იყოს ობიექტურად

¹¹³ იხ. G. R. Stone, L. M. Seidman, C. R. Sunstein, M. V. Tushnet, P. S. Karlan, “Constitutional law” New York 2005; P. 166;

¹¹⁴ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის მე - 4 მუხლის მე - 3 პუნქტი;

არსებული ეკონომიკური პირობები ეფექტური ადგილობრივი თვითმმართველობის უზრუნველყოფის მიზნით.

“ტერმინი “გმინა”¹¹⁵ გაგებულნი უნდა იქნეს, როგორც ორი ელემენტის შემადგენლობა: იქ მაცხოვრებელთა, რეზიდენტთა საზოგადოება და ტერიტორია. გმინების დაფუძნების მიზანი არ ყოფილა მხოლოდ ქვეყნის ადმინისტრაციულ - ტერიტორიული დაყოფა, არამედ მთავარი მიზანი იყო ადგილობრივი საზოგადოებებისათვის შესაძლებლობის განვითარება გადაწყვეტილად ადგილობრივი პრობლემები.

ერთ - ერთი ძირითადი საკითხი არის გმინას ზომის განსაზღვრა. გმინას ძირითადი ამოცანა არის ორგანიზება გაუკეთოს ადგილობრივ საზოგადოებას. მაშასადამე, ისინი ქმნიან პირობებს მათი რეზიდენტების მმართველობაში მონაწილეობის მისაღებად, რაც არის პირდაპირი დემოკრატია. ამ თვალსაზრისით გმინა უნდა იყოს პატარა ზომის, რადგან პატარა ზომის იურისდიქცია ხელს უწყობს ძლიერ ადგილობრივ კავშირს. ამასთან, პატარა ზომის გმინა მოკლებულია შესაძლებლობას გადაწყვიტოს ბევრი საკუთარი ეკონომიკური საკითხი ან განავითაროს საკუთარი ტექნიკური ინფრასტრუქტურა. ამრიგად, მათ უწევთ გაერთიანება ასოციაციების ფორმით ან საკუთარი ძალაუფლების უფრო ფართო ადმინისტრაციული ერთეულისათვის გადაცემა.”¹¹⁶

“დიდ” ტერიტორიულ ერთეულებში თვითმმართველობის ორგანო, ისევე, როგორც სახელმწიფო, ხშირად აღიქმება, როგორც ბიუროკრატიული მმართველობის სისტემა, რომელიც ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებს კი არ იცავს, არამედ სწორედ რომ პირიქით – საჭიროა ამ ორგანოების წინაშე თავის დაცვა. მსგავსი ტენდენციების თავიდან ასაცილებლად, თვითმმართველობის ბევრმა ორგანომ განახორციელა გარკვეული ღონისძიებები გადაწყვეტილებათა მიღების, დაგეგმვისა და მართვის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის განმტკიცების თვალსაზრისით.”¹¹⁷

ქვეყნების უმრავლესობამ აღნიშნული ღონისძიების სახით გამოიყენა ადგილობრივი თვითმმართველობის განსხვავებული დონეების შექმნა, რომელთა მთავარ მიზანსაც მართვის მოქალაქეებთან მაქსიმალური დაახლოება წარმოადგენს.

იტალიის კონსტიტუციის 114 - ე მუხლის თანახმად, იტალიის რესპუბლიკა შედგება კომუნების, პროვინციების, ოლქებისა და სახელმწიფოსაგან.

¹¹⁵ პოლონეთის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის სახელწოდება პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციისა და შესაბამისი კანონმდებლობის მიხედვით აღინიშნება, როგორც “გმინა”;

¹¹⁶ იხ. *J. Regulski*, “Local Government Reform In Poland: An Insider’s Story”, Bud., 2003; P. 103 - 104;

¹¹⁷ იხ. *გ. ხუბუა* “ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი” თბ., 2000, გვ. 106;

აღნიშნულიდან გამომდინარე, იტალიის კონსტიტუცია მიზნად ისახავს მართვის მაქსიმალურ დაახლოვებას ხალხთან, რასაც უფრო ნათლად ადასტურებს იტალიის კონსტიტუციის 118 - ე მუხლი, რომლის პირველი წინადადების თანახმად, ადმინისტრაციული ფუნქციების განხორციელება წარმოადგენს კომუნების უფლებამოსილებას, გარდა იმისა, რაც მათი ერთგვაროვნად განხორციელების მიზნით, სუბსიდიარობის, დიფერენციაციისა და პროპორციულობის პრინციპების დაცვით მიკუთვნებული აქვს პროვინციებს, დიდ ქალაქებს, რეგიონებსა და სახელმწიფოს.¹¹⁸

ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეებთან დაკავშირებულ საკითხებს საინტერესოდ წყვეტს ჩეხეთის კონსტიტუცია, რომლის 99 - ე და მე - 100 მუხლების მიხედვით, ჩეხეთის რესპუბლიკა იყოფა თემებად, რომლებიც წარმოადგენენ ტერიტორიული თვითმმართველობის ძირითად ერთეულებს. ტერიტორიული თვითმმართველობის ერთეულების უფრო მაღალ დონეს წარმოადგენენ რეგიონები და თემი ყოველთვის არის მაღალი დონის ტერიტორიული თვითმმართველობის ერთეულის შემადგენელი ნაწილი.¹¹⁹

ჩეხეთის კონსტიტუციაში არსებული აღნიშნული ჩანაწერის ანალიზით შესაძლებელია ითქვას, რომ გათვალისწინებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზების ორივე კომპონენტი, კერძოდ, მასში განსაზღვრულია, როგორც თვითმმართველი ერთეულის გეოგრაფიული სიდიდე, ასევე ცალკეული მიკრო სოციალური ჯგუფების თვითმმართველობის ელემენტები საერთო თვითმმართველობის ფორმატში.

მაშასადამე, უდავოდ შეიძლება იქნეს მიჩნეული ის გარემოება, რომ მსოფლიო ქვეყნების პრაქტიკული ტენდენცია არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიული სიდიდისაკენ, რომლის მთავარი მიზანიც არის მეტი რესურსების კონცენტრაცია შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე მათთვის ქონებრივი და ფინანსური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით, რაც მხოლოდ და მხოლოდ იმის დასტურია, რომ აღნიშნული ფაქტორები ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობის მთავარი პირობაა მისი დემოკრატიული ფუნქციის უზრუნველყოფისათვის.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური და ქონებრივი დამოუკიდებლობა თავისთავად უმნიშვნელოვანესი ფაქტორია დეცენტრალიზებული და დემოკრატიული საჯარო მართვის უზრუნველსაყოფად, მაგრამ საჯარო ხელისუფლების ჯეროვნად და მაღალი დემოკრატიული ხარისხით განხორციელებისათვის

¹¹⁸ იხ. “საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები” ნაწილი მე - V, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი, ვასილ გონაშვილი, თბ., 2006. გვ. 354;

¹¹⁹ იხ. “საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები” ნაწილი I, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი, ვასილ გონაშვილი, თბ., 2005 გვ. 665;

გადამწვევები მნიშვნელობა აქვს უფლებამოსილებათა და მოვალეობათა სწორ დანაწილებას ქვეყნის საჯარო მართვის ცენტრალურ სახელისუფლებო ინსტიტუტებსა და ადგილობრივ სახელისუფლებო ინსტიტუტებს შორის წინააღმდეგ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი და ფინანსური დამოუკიდებლობისა და მისი დემოკრატიულობის შესახებ დეკლარაცია ფიქცია იქნება და მეტი არაფერი.

საჯარო ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია ცენტრალურ და ადგილობრივ ინსტიტუტებს შორის ეკლექტურად და შემთხვევით, სუბიექტური გარემოებებიდან და ვითარებიდან გამომდინარე ვერ განხორციელდება. დეცენტრალიზაცია გულისხმობს ობიექტურ პირობებზე დაფუძნებულ უფლებამოსილებათა დანაწილების სისტემას, რომელიც განმტკიცებული და გარანტირებულია დაცვის სათანადო სამართლებრივი და მატერიალური მექანიზმებითა და პირობებით.

აღნიშნული ობიექტური პირობები კი ქმნის ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა და მოვალეობათა დანაწილების პრინციპებისა და კრიტერიუმის განსაზღვრის აუცილებლობას, რაზეც შემდგომ თავში ვიმსჯელებ.

თავი III

უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპები და კრიტერიუმი

§.1 უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპები

ისევე, როგორც ნებისმიერი ორგანიზაციულ - სამართლებრივი სუბიექტის არსებობა დაკავშირებულია გარკვეულ საქმიანობასთან და მიზნებთან, ასევე ადგილობრივ თვითმმართველობას, როგორც სოციალურ ერთეულს, რომელიც სამართლებრივი თვალსაზრისით შესაძლებელია განიხილებოდეს, როგორც ორგანიზაციულ - სამართლებრივი სუბიექტი, რომელიც ორიენტირებულია გარკვეული სოციალური და პოლიტიკური ამოცანის შესრულებაზე, რაც უდავოდ მოითხოვს მისი გარკვეული ავტონომიური უფლებამოსილებებით აღჭურვას.

“ნებისმიერი მუნიციპალური წარმონაქმნი ორგანიზაციულად განიხილება როგორც თავისებური კორპორაციული სისტემა, რომელიც მოწოდებულია საკუთარი ძალებითა და პასუხისმგებლობით, საკუთარი კომპეტენციური საშუალებებით

გადაწყვიტოს ადგილობრივი, მოსახლეობის ინტერესებთან დაპირისპირებული პრობლემები”¹²⁰

ბევრი მსჯელობა არსებობს იმის თაობაზე, რომ დეცენტრალიზაცია, რომლის განხორციელების ერთ - ერთი მნიშვნელოვანი ფორმა ადგილობრივი თვითმმართველობაც არის, გულისხმობს პირველყოფლისა სახელმწიფოებრივი უფლებამოსილებების გამიჯვნას, დანაწილებას და ამ უფლებამოსილებათა განხორციელების პროცესში შესაბამისი სახელისუფლებო დონის ავტონომიას, მაგრამ ძალიან იშვიათია მსჯელობა იმასთან დაკავშირებით, თუ რა პრინციპებით, კრიტერიუმებით და საფუძვლებით უნდა განხორციელდეს სახელმწიფოებრივი უფლებამოსილების გამიჯვნა და დანაწილება, რაც გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებისათვის. ერთის მხრივ უფლებამოსილებათა ბუნდოვანება, ხოლო მეორეს მხრივ უფლებამოსილებების არასწორად და გაუთვლელად დანაწილება შეუძლებელს გახდის დანაწილებული უფლებამოსილებების განხორციელებას.

ადგილობრივ თვითმმართველობასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა დანაწილების პრინციპები არის უფლებამოსილებათა და მოვალეობათა გამიჯვნის პროცესში ყველასათვის სახელმძღვანელო გარემოებები და მიდგომები, რომლებიც სავალდებულო მიმართულებას აძლევს უფლებამოსილებათა გამიჯვნის სფეროსთან დაკავშირებული ნორმების შექმნისა და შემდგომ მისი რეალიზაციის პროცესს, რომლებიც მიმდინარეობს დეცენტრალიზაციის უზრუნველყოფის მიზნით.

ამრიგად, დეცენტრალიზაციის და შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრაქტიკაში რეალიზაციისა და ფუნქციონირების პრაქტიკულ საფუძვლებს, უფლება – მოვალეობათა დანაწილების პრინციპები ქმნიან, მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ მათ ქვეყნის სამართლის სისტემაში სათანადო ადგილი ეკავებათ.

აღსანიშნავია აგრეთვე, “ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის” დამოკიდებულება ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილებათა დანაწილების საკითხისადმი, რომელიც პრაქტიკულად ღიად ტოვებს უფლებამოსილებების დანაწილების პრინციპებისა და კრიტერიუმების საკითხს.

ქარტიის მე - 4 მუხლის მიხედვით, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ძირითადი უფლებამოსილებანი და პასუხისმგებლობა განისაზღვრება კონსტიტუციით ან კანონით. ამასთან, ეს დებულება ხელს არ შეუშლის კანონის შესაბამისად

¹²⁰ იხ. თ. მელქაძე, “ქართული მუნიციპალიზმი”, თბ., 2009; გვ. 134;

ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის დამატებითი უფლებამოსილებებისა და მოვალეობების მინიჭებას სპეციალური მიზნით.¹²¹

მაშასადამე, ქარტიის აღნიშნული დებულება ცენტრალურ ხელისუფლებას აძლევს შესაძლებლობას ყოველგვარი პრინციპის გარეშე სპეციალური მიზნით დამატებით განუსაზღვროს ადგილობრივ თვითმმართველობას უფლებამოსილება, რაც ადვილად შესაძლებელია, რომ არ აღმოჩნდეს ობიექტურად არსებული გარემოებების ადექვატური.

გარდა ამისა, ქარტიის აღნიშნული დებულება ცენტრალურ ხელისუფლებას საშუალებას აძლევს ადგილობრივ თვითმმართველობას ყოველგვარი წინაპირობისა და დაბრკოლების გარეშე “დაავალოს” გარკვეული მომსახურების გაწევა, რამაც შესაძლოა ადგილობრივი თვითმმართველობა უსუსურ მდგომარეობაში ჩააყენოს.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია ითვალისწინებს ე.წ. სუბსიდიარობის პრინციპს უფლებამოსილებათა დანაწილებისა, რაც გულისხმობს იმას, რომ როგორც წესი, სახელმწიფო უფლებამოვალეობების განხორციელება ხდება ხელისუფლების იმ ორგანოს მიერ, რომელიც ყველაზე ახლოს არის მოქალაქეებთან. მოვალეობების გადანაწილება უნდა მოხდეს შესაბამისი ამოცანების მოცულობისა და ბუნების, ასევე ეკონომიკისა და ეფექტურობის მოთხოვნების გათვალისწინებით.¹²²

ქარტიის აღნიშნული დებულებები შესაძლებელია ერთი შეხედვით მიჩნეული იქნეს უფლებამოსილებათა დანაწილების პრინციპებად, მაგრამ მისი ღრმა ანალიზის შედეგად უდავოდ გაჩნდება კითხვა ამოცანის მოცულობისა და ბუნების, რომელიც განსაზღვრავს უფლებამოსილებათა დანაწილებას რა პრინციპი განაპირობებს, რა ბუნებისა და მოცულობის უფლებამოსილება უნდა გადაეცეს მაგალითად ცენტრალურ ხელისუფლებას და რა ადგილობრივ თვითმმართველობას.

ის გარემოება, რომ “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტით გათვალისწინებული სუბსიდიარობის პრინციპი ძალიან ზოგადი ხასიათისაა, ამას ადასტურებს “სუბსიდიარობის პრინციპის განხორციელების თაობაზე” ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის №R95 რეკომენდაცია, რომლის მიხედვით ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოები ითვალისწინებენ, რომ სუბსიდიარობის პრინციპი წარმოადგენს შემდგომში საერთაშორისო კანონმდებლობის ტექსტში სუბსიდიარობის პრინციპის ასახვისათვის კრიტერიუმების განსაზღვრის პირველ მცდელობას; ამასთან წევრი სახელმწიფოების

¹²¹ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის მე - 4 მუხლის, პირველი პუნქტი;

¹²² იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის მე - 4 მუხლის, მე - 3 პუნქტი;

სამართლებრივ სისტემაში სუბსიდიარობის პრინციპს თავისი ორივე ასპექტით – როგორც მმართველობითი სხვადასხვა დონეს შორის ძალაუფლების დანაწილების კრიტერიუმის, ისე ამ ძალაუფლების განხორციელების საშუალების სახით – ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპის ქარტიაში ჩამოყალიბებული პრინციპების პრაქტიკაში უკეთ გამოყენებაში წვლილის შეტანა შეუძლია; ითვალისწინებენ რა, რომ მიუხედავად არსებულ ეროვნულ სამართლებრივ სისტემებში ამ პრინციპის პირდაპირი ხსენების ფაქტების იშვიათობისა, სუბსიდიარობის პრინციპის ფილოსოფია, რომელიც ხელისუფლების განხორციელებას მოქალაქეებთან ყველაზე ახლო მდგომი ძალებისაგან უჭერს მხარს, უამრავი დებულების წყარო გახდა, განსაკუთრებით ფედერალური მოწყობის მქონე წევრი სახელმწიფოებისათვის.¹²³

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის აღნიშნული რეკომენდაციები ცხადყოფს იმ გარემოებას, რომ “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია არ განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების, მათ შორის ქონებრივი უფლებამოსილებების გამიჯვნის პრინციპს და იგი სხვადასხვაგვარი ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც ერთ - ერთი უმნიშვნელოვანესი სახელისუფლებო ინსტიტუტის ლეგიტიმაციის ხარისხზე ნეგატიურად აისახება.

“სახელმწიფო, რეგიონულ და ადგილობრივ სახელისუფლებო ინსტიტუციებს შორის გამგებლობის სფეროებისა და უფლებამოსილებების გამიჯვნა დემოკრატიული, სამართლებრივი სახელმწიფოს მმართველობის სისტემის ერთ - ერთი ფუნდამენტური პრინციპია. ამ პრინციპის დამკვიდრება და დაცვა უადრესად მნიშვნელოვანია “ახალი დემოკრატიის” ქვეყნებისათვის. პოსტსაბჭოური ქვეყნების დემოკრატიულ სახელმწიფოებად ტრანსფორმაცია არსებითადაა დამოკიდებული ცენტრალიზებული, დარგობრივი მმართველობის მაგივრად დეცენტრალიზებული, ტერიტორიული მართვის პრინციპებზე დამყარებული სისტემების წარმატებულ დამკვიდრებაზე. დარგობრივი მმართველობის პრინციპი გულისხმობს საჯარო უფლებამოსილებების ცენტრალიზებულ განაწილებას დარგობრივ ინსტიტუციებს შორის. ადგილობრივი ორგანოები ამ დროს დარგობრივი უწყებების ნების პასიური გამტარებლები არიან და ავტონომიურად მხოლოდ დამხმარე ფუნქციებს ასრულებენ. ასეთ სისტემაში ადგილი აღარ რჩება ადგილობრივი ინტერესების დაცვისა და მოქალაქეთა მონაწილეობისათვის. ამასთან, დარგობრივი პრინციპით მიღებული

¹²³ იხ. ევროპის საბჭოს რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე; გაეროს განვითარების პროგრამისა (UNDP) და შვედეთის საერთაშორისო განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოს (SIDA) ფინანსური მხარდაჭერით, “ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ხელშეწყობა საქართველოში” პროექტის ფარგლებში გამოცემული კრებული, თბ., 2009, გვ. 29 - 30;

ცენტრალიზებული მმართველობითი გადაწყვეტილებები არაეფექტიანია, რადგან ისინი არ ითვალისწინებენ ადგილობრივ პირობებსა და თავისებურებებს.”¹²⁴

ადგილობრივ თვითმმართველობასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის ძირითადი პირობა და ზოგადი პრინციპი არის უფლებამოსილების ხასიათის და მნიშვნელობის, მისი დანიშნულების განსაზღვრა. უფრო ზუსტად, რომ ითქვას უფლებამოსილების ადგილობრივი თუ ცენტრალური ხელისუფლებისათვის მიკუთვნებისას პირველ ყოვლისა გასათვალისწინებელია მისი განმსაზღვრელი ფაქტორი კერძოდ, რითი არის განპირობებული ესა თუ ის უფლებამოსილება, მისი წარმატებით ან წარუმატებლად განხორციელების შედეგი ლოკალური დიაპაზონის იქნება თუ საერთო - სახელმწიფოებრივი.

“ცენტრალური ხელისუფლების ინტერესებში იშვიათად შედის პერიფერიის გაძლიერება.

თეორიულ ენაზე ცენტრალიზაცია და დეცენტრალიზაცია არ არის “ან - ან” პირობები. ეფექტური და ქმედითი სახელმწიფოს ფუნქციონირება მოითხოვს ორივეს სათანადო ბალანსს. ცენტრალური მთავრობები ჩვეულებრივ სიფრთხილით ეკიდებიან დეცენტრალიზაციის პოლიტიკურ დარტყმას მათ ძალაუფლებაზე მიუხედავად დეცენტრალიზაციის პოტენციური სარგებლიანობისა.”¹²⁵

აღნიშნული თვალსაზრისით უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის უკავშირდება სახელმწიფო სუვერენიტეტისა და სახელმწიფოს ნიშნების პრაქტიკულ რეალიზაციას.

უდავოა, რომ სახელმწიფო სუვერენიტეტის ერთ - ერთ ძირითადი დამახასიათებელი ნიშანი და მისი არსებითი შემადგენელი ნაწილი სახელმწიფოს ტერიტორიაა, ხოლო სუვერენიტეტის, რომელიც გულისხმობს სხვა ძალების ჩაურევლად და აბსოლუტურად დამოუკიდებლად პოლიტიკის განსაზღვრას, რაც თავისთავად უკვე ფუნქციაა და იგი მოიცავს კიდევ სხვა მრავალ მიმართულებას (მაგალითად საერთაშორისო - სამართლებრივ ურთიერთობებში მონაწილეობა და სხვა) მისი უზრუნველყოფა მიზანშეუწონელია დაყოფილი იქნას შიდა ტერიტორიული ერთეულების დონეზე.

“მიუხედავად იმისა, რომ მხარს უჭერს ხალხთა თვითგამორკვევის უფლებას, 1993 წლის ვენის დეკლარაცია ხაზს უსვამს, რომ: “გაეროს წესდების მიხედვით, სახელმწიფოთა შორის მეგობრულ ურთიერთობებთან და თანამშრომლობასთან დაკავშირებული საერთაშორისო სამართლის პრინციპების დეკლარაციის შესაბამისად, ლოკუმენტი ისე არ უნდა გავიგოთ, თითქოს იგი უზრუნველყოფს

¹²⁴ იხ. დ. ზარდიაშვილი, “თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები, საკანონმდებლო რეგულირების პრობლემები და მათი გადაწყვეტის გზები, თბ., 2009, გვ. 5 - 6;

¹²⁵ იხ. “Decentralisation and Development Cooperation: Issues For Donors” Prepared by the Asia Research Centre, Murdoch University; 2001 p. 3;

ისეთი მოქმედების სტიმულირებას ან მხარდაჭერას, რომელიც განაპირობებს ტერიტორიული მთლიანობის ან სუვერენული და დამოუკიდებელი სახელმწიფოების პოლიტიკური ერთიანობის სრულ ან ნაწილობრივ დარღვევას ან შემცირებას. იგულისხმება ისეთი სახელმწიფოები, რომლებიც ადამიანთა თანასწორუფლებიანობის და თვითგამორკვევის პრინციპის შესაბამისად მოქმედებენ, როგორც ეს ზემოთ იყო აღწერილი და რომლებსაც გააჩნია მთავრობა, რომელიც სახელმწიფოს მთელ ტერიტორიაზე მცხოვრებ მოსახლეობას წარმოადგენს ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე.”¹²⁶

“ერთ სახელმწიფოში ხელისუფლების ორი სუვერენული გადაწყვეტი ცენტრის არსებობა შეუთავსებელია სახელმწიფოს ერთიანობასა და მთლიანობასთან. სუვერენულია ის ხელისუფლება, რომელიც უზენაესია საშინაო ურთიერთობებში და დამოუკიდებელი – საგარეო ურთიერთობისას. ასეთი ხელისუფლების ნორმები სახელმწიფოს სამართლებრივი ნორმების იერარქიის პირველ საფეხურზე დგას.

სუვერენიტეტი არის სახელმწიფო ხელისუფლების თვისება, მისი სამართლებრივი მდგომარეობა. სუვერენიტეტი თავისი არსით არის სახელმწიფოს მთლიანობის გამოხატულება. გაყო სუვერენიტეტი ნიშნავს სახელმწიფოს დაუკარგო მთლიანობა, ერთიანობა, რაც ეწინააღმდეგება თავად მის ბუნებას.”¹²⁷

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, უფლებამოსილებების (მათ შორის ქონებრივი უფლებამოსილებების) გამიჯვნის უპირველეს პრინციპს წარმოადგენს უფლებამოსილებათა *სუვერენულობა* ე.ი. უფლებამოსილების განხორციელების შედეგად მიღებული რეზულტატის მიმართ ინტერესის მქონე სუბიექტთა წრის მოცულობა.

ყოველი უფლებამოსილების განხორციელების შედეგად მიღებული რეზულტატი რა თქმა უნდა მთელი ქვეყნისათვის მნიშვნელოვანია, მაგრამ თითოეული ადგილობრივი საზოგადოების ინტერესი განპირობებულია აღნიშნული საზოგადოების წევრების ყოველდღიური ცხოვრებით, რაც თავის მხრივ მოიცავს ეკონომიკური, კულტურული, სოციალური და ა.შ. თანაცხოვრების ასპექტებს და სწორედ ასეთი ინტერესი განსაზღვრავს უფლებამოსილების კუთვნილებას ადგილობრივ და ცენტრალურ ხელისუფლებებს შორის სუვერენიტეტის პირობების გათვალისწინებით.

უფლებამოსილებათა და მოვალეობათა ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პირობებში დანაწილების სუვერენულობის პრინციპი უპირველეს ყოვლისა გულისხმობს მთელი ქვეყნის

¹²⁶ იხ. ა. *ორახელაშვილი*, ვენის დეკლარაცია და მოქმედების პროგრამა, 1993 წლის 12 ივლისი, დოკ. A\CONF.157\23, მ2-2 აბზაცი; “სახელმწიფოებრიობა, აღიარება და გაეროს სისტემა – დამოუკიდებლობის ცალმხრივი გამოცხადება კოსოსოში” ჟურნალი “საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა” 2009 წლის ნოემბერი, №1 ბა., 2009; გვ. 118;

¹²⁷ იხ. გ. *გოგიაშვილი*, “შედარებითი ფედერალიზმი” თბ., 2000, გვ. 15 - 16;

წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი ხელისუფლების – ცენტრალური ხელისუფლების ისეთი უფლებამოსილებებითა და მოვალეობებით აღჭურვას, რომელიც სუვერენიტეტის შინაარსის განუხრელი დაცვის უზრუნველსაყოფად არის საჭირო და აუცილებელი.

თუმცა, სუვერენულობის პრინციპი ითვალისწინებს უფლებამოსილებათა ისეთ დაჯგუფებას, რომელიც სახელმწიფოებრიობის ერთიანობის წარმომადგენლობას მხოლოდ ერთ ძალას ანიჭებს, ეს სულაც არ ნიშნავს იმას, რომ აღნიშნული ძალა არის, სწორედ ასეთი უფლებამოსილების განხორციელებაში უზენაესი. ურთიერთკონტროლისა და ბალანსირების საყოველთაოდ აღიარებული დემოკრატიული პრინციპი მხოლოდ ერთი ძალის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების შეუქცევადობას აბსოლუტურად გამორიცხავს.

“თუ ხალხი არ ახორციელებს დემოკრატიულ კონტროლს სახელმწიფოს ცენტრალურ აპარატზე, საეჭვოა, რომ სახელმწიფოს დეცენტრალიზაცია იყოს ხალხის გაზრდილი პოლიტიკური ძალაუფლების თანმხლები. დეცენტრალიზაციას აგრეთვე შეუძლია კოორდინაცია გაუკეთოს საერთო - ეროვნულ პოლიტიკას უფრო კომპლექსურად.”¹²⁸

ცენტრალური სახელმწიფოს აპარატზე ხალხის კონტროლის ერთ - ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი მექანიზმის ფუნქცია თავისუფლად შეუძლია შეასრულოს ადგილობრივმა თვითმმართველობამ, რაც განპირობებული იქნება საკუთარი ინტერესებით, საკუთარ უფლებამოსილებებს მიკუთვნებულ საკითხზე მიღებული გადაწყვეტილების დაცვის ამბიციით და გამიზნული იქნება ცენტრალური ხელისუფლების ძალაუფლების დაბალანსებისათვის.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმით, დეცენტრალიზებული საჯარო მართვის დემოკრატიული ღირებულება მდგომარეობს ასევე იმაში, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა საკმარისია აღიჭურვოს მხოლოდ მისთვის მიკუთვნებული უფლებამოსილებების დაცვის სამართლებრივი გარანტიებით, ქვეყნის ხელისუფლების დანაწილებისა და მისი ბალანსირების პროცესი უზრუნველყოფილი იქნება. მიუხედავად იმისა, ადგილობრივ თვითმმართველობას ცენტრალურ ხელისუფლებაზე სამართლებრივი თუ პოლიტიკური ზემოქმედების სხვა შესაძლებლობები ექნება თუ არა, ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების სამართლებრივი დაცვის შესაძლებლობის მტკიცედ განსაზღვრის შემთხვევაში ხელისუფლების დანაწილების მთავარი ამოცანა – ქვეყანაში საჯარო მართვის არაერთი ცენტრის შექმნა მიღწეული იქნება, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები, რომლებიც აღჭურვილნი იქნებიან შესაბამისი უფლებამოსილებებით და ამ უფლებამოსილებათა განხორციელების დაცვის სამართლებრივი გარანტიებით წარმოადგენენ საჯარო მართვის

¹²⁸ იხ. V. Nath, “Political Decentralisation - Complementary rather than a substitution approach” London School of economics; 2001; P. 3;

ინსტიტუტებს, რომლებიც საჯარო უფლებამოსილებებით აღჭურვილ ხელს უშლიან საჯარო უფლებამოსილებათა ერთი ინსტიტუტის ხელში მომეტებულ კონცენტრაციას.

გამომდინარე იქედან, რომ უფლებამოსილებათა გამიჯვნის სუვერენულობის პრინციპი მოითხოვს ცენტრალური ხელისუფლებების ისეთი უფლებამოსილებით აღჭურვას, რომელიც უზრუნველყოფს ერთიან ძირითად სტანდარტებს, ნორმებს სახელმწიფოს მთელს ტერიტორიაზე, დემოკრატიული პრინციპები და პროგრესული მიდგომები მოითხოვს აღნიშნული სტანდარტებისა და ნორმების დადგენის პროცესში მონაწილეობდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლები ან/და მათ ჰქონდეთ საშუალება სხვადასხვა კონსტიტუციური მექანიზმის გამოყენებით შეეცადონ შეცვალონ ან გააუქმონ ისინი.

“სახალხო სუვერენიტეტი ნიშნავს, რომ პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბების პრინციპი ხორციელდება “ქვევიდან ზევით”. პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებში სახალხო სუვერენიტეტის პრაქტიკული განხორციელება შესაძლებელია ორგვარად: უშუალოდ, ანუ ხალხის პირდაპირი მმართველობით და არაპირდაპირ, ანუ ხალხის წარმომადგენლებისათვის ძალაუფლების გადაცემით. პირდაპირი დემოკრატიის განხორციელებისას ხალხი თვითონ მართავს სახელმწიფოს, მაგრამ ისტორიულად ეს ფორმა დროის დიდ მონაკვეთში არსად განხორციელებულა, იგი დღესაც იშვიათ გამონაკლისს წარმოადგენს. ისტორიული გამოცდილების შედეგად ცხადი გახდა, რომ პირდაპირი დემოკრატია თანამედროვე ინდუსტრიულ საზოგადოებაში, სადაც მოსახლეობის რაოდენობა ძალიან დიდია, პრაქტიკულად ვერ ხორციელდება რთული სამართლებრივი და ორგანიზაციული პრობლემების გამო. ამიტომ თანამედროვე სახელმწიფოები სახალხო სუვერენიტეტის განსახორციელებლად არაპირდაპირ დემოკრაციას ირჩევენ.”¹²⁹

მაშასადამე, დემოკრატიული საჯარო მართვის პრინციპი მოითხოვს, სხვადასხვა ფორმით ხალხის მეტად ჩართულობას ნებისმიერ დონეზე პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.

“ხალხის მიერ პირდაპირი პოლიტიკური მოქმედებების ხელში აღების ტენდენცია არ არის შეზღუდული ტერიტორიებით.”¹³⁰

ადგილობრივი თვითმმართველობის საერთო - ეროვნული პოლიტიკის განსაზღვრაში მონაწილეობის ფორმატით უფრო მეტი პირობა ჩნდება გაწონასწორებისა და დაბალანსების პრინციპის უზრუნველსაყოფად, რადგან ასეთ შემთხვევაში თვითმმართველობის სახით კიდევ ერთი ძალა იმკვიდრებს თავს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის ერთ - ერთი მესვეურის

¹²⁹ იხ. *კ. კუბლაშვილი*, “ძირითადი უფლებები” იურიდიული სახელმძღვანელო; თბ., 2008, გვ. 11;

¹³⁰ იხ. *A.H. Kelly, W.A.Harbitson and H.Belz*, “The American Constitution, It’s Origins And Development” Volume I, Seventh Edition, New York - London, P. 219;

ამპლუაში, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში მიღებული პოლიტიკური გადაწყვეტილების რევიზიის უფლებით მისი შეცვლის ან გაუქმების პერსპექტივით.

“ხელისუფლების ასეთი დონე ადვილად მისაწვდომი და საურთიერთობოა შესაბამის ტერიტორიულ ერთეულში მცხოვრები ნებისმიერი ადამიანისათვის და იმასაც თუ გავითვალისწინებთ, რომ მაღალგანვითარებული დემოკრატიის ქვეყნებში ხალხი სწორედ ხელისუფლების ამ დონეზე ახდენს უშუალო და ყველაზე ძლიერ გავლენას, მაშინ ლოგიკურად მივალთ იმ აზრამდე, რომ თვითმმართველობა სხვადასხვა დონეებს შორის ხელისუფლების განაწილებას გულისხმობს, რაც საშუალებას გვაძლევს ადგილობრივი თვითმმართველობა განვიხილოთ, როგორც ხელისუფლების განხორციელების მექანიზმის კანონზომიერი, ობიექტურად არსებული ნაწილი, ურომლისოდაც ისევე, როგორც ცენტრალური სახელმწიფო ხელისუფლების გარეშე, შეუძლებელია ქვეყნის მართვა.”¹³¹

“ხელისუფლების რომელიმე შტოს მიერ პოლიტიკური მიზნების მარტივად განხორციელების გზა ადამიანის უფლებების შეზღუდვაზე გადის.”¹³²

ამრიგად, საერთო – ეროვნული და სუვერენული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ მონაწილეობის მიღება და მისი ჩართულობა, ასეთი გადაწყვეტილებების მეტ დემოკრატიულობას უზრუნველყოფს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მართვის სისტემა მიუხედავად იმისა, რომ მის წინაშე მდგარი ამოცანების დიაპაზონიდან გამომდინარე, ვერ იქნება ქვეყნის სუვერენიტეტის გამომხატველი და შესაბამისად სუვერენული გადაწყვეტილებების მიღებაზე უფლებამოსილი, იგი არის სუვერენიტეტის, როგორც შესაძლებლობის განხორციელების შედეგებით დაინტერესებული პოლიტიკური სუბიექტი და ამ პროცესის შემადგენელი სტრუქტურული ნაწილი, რადგან დემოკრატიული საჯარო მართვის საფუძველს ხალხის მაქსიმალური ჩართულობა წარმოადგენს, რაც არის ადგილობრივი თვითმმართველობის არსის ცენტრალური მიზანი.

ზემოაღნიშნულის შინაარსიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის შემდეგი პრინციპი ლოგიკურად იქნება *თანაზომიერება*, რაც გულისხმობს უფლებამოსილებათა იმგვარად განაწილებას, რომ სუვერენულობის პრინციპის დაცვით

¹³¹ იხ. ზ. რუხაძე, “საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი”, ბა., 1999, გვ. 381;

¹³² იხ. ვ. მენაბდე, “ადამიანის უფლებათა დაცვის კონსტიტუციური და საერთაშორისო მექანიზმები”; სტატიათა კრებული რედაქტორი კ. კორკელია, თბ., 2010 გვ. 122;

ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას ჰქონდეთ შეძლებისდაგვარად თანაბარი, თანაზომიერი შესაძლებლობა და პერსპექტივა დემოკრატიული მექანიზმების გამოყენებით, არაპირდაპირ გადასინჯონ ერთმანეთის, საკუთარ უფლებამოსილებას მიკუთვნებული ფუნქციების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები და მათი კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის შემთხვევაში აღნიშნული მექანიზმების გამოყენებით გააუქმონ ისინი.

“სახელმწიფოს შეზღუდვა არ ნიშნავს მის დასუსტებას. საკმარისი ძალაუფლების გარეშე შეუძლებელია იყოს სათანადო პასუხისმგებლობა და თუ ძალაუფლება არ არის თავმოყრილი და იგი არ არის ნათელი ყველასათვის იგი არც გარკვეული იქნება და არც ზეგავლენას მოახდენს აღნიშნულ პასუხისმგებლობაზე.”¹³³

ხელისუფლების დანაწილებისა და დაბალანსებული საჯარო მართვის სისტემაში ადგილობრივი თვითმმართველობის მონაწილეობა ამ უკანასკნელის სათანადო კონსტიტუციურ – სამართლებრივი მექანიზმებით აღჭურვას მოითხოვს, რათა მას ჰქონდეს შესაძლებლობა კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში, ზომიერი და საჭირო გავლენა იქონიოს ცენტრალური ხელისუფლების ცალკეულ გადაწყვეტილებებზე, რაც დანაწილებული უფლებამოსილებებისა და მოვალეობების პრაქტიკაში განხორციელების თანაზომიერებას მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს.

თანაზომიერების პრინციპის განხორციელების ერთ - ერთი უმნიშვნელოვანესი ფორმა და გამოხატულება არის ადგილობრივი თვითმმართველობის სასამართლოსათვის (საკონსტიტუციო სასამართლო თუ საერთო სასამართლო) მიმართვის უფლებით აღჭურვა.

“სასამართლოს ფუნქცია ხელისუფლების საქმიანობის დაკვირვებაა და საჭიროების შემთხვევაში მისი შეზღუდვაც კი. მას ხშირად მოუწევს უარის თქმა საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ძლიერი კერძო სტრუქტურისათვის.”¹³⁴

ცენტრალურ ხელსუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის თანაზომიერების პრინციპის ერთ - ერთი ყველაზე მკვეთრი გამოხატულება მათი ჰორიზონტალურ პირობებში ფუნქციონირებაა, რაც უპირველეს ყოვლისა გულისხმობს მათ შორის წამოჭრილი საკითხების არა ადმინისტრაციული არამედ სასამართლოს გზით მოგვარებას.

¹³³ იხ. *Ch. H. McIlwain*; “Constitutionalism: Ancient and modern” *Cornel University Press*, P. 133;

¹³⁴ იხ. *ჰ. შვარცი*, “კონსტიტუციური მართლმსაჯულების დამკვიდრება პოსტკომუნისტურ ევროპაში”, თარგმანი ქ. ალექსიძის, სამეცნიერო რედაქტორი კ. კუბლაშვილი თბ., 2000, გვ. 39;

ადგილობრივი თვითმმართველობის სასამართლოსათვის (მათ შორის საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის) მიმართვის უფლებით აღჭურვა გათვალისწინებულია ევროპის უმრავლეს ქვეყანაში (ჩეხეთი, პოლონეთი, ავსტრია, გერმანია და სხვა).

თანაზომიერების პრინციპის რეალიზაციის ერთ - ერთ უმნიშვნელოვანეს ფორმად შეიძლება მიჩნეული იქნას, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობის უზრუნველყოფა ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს ზედა პალატაში.

თანამედროვე პარლამენტარიზმის შინაარსიდან გამომდინარე, პარლამენტის ფუნქციონირების პროცესში ადგილობრივი ინტერესების გათვალისწინებას დიდ მნიშვნელობას ანიჭებენ, რაც ეფექტურად განხორციელება მხოლოდ და მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობების წარმომადგენელთა პარლამენტში ინსტიტუციონალიზებული (მეორე პალატა) სისტემის სახით უზრუნველყოფის პირობებში.

“თანამედროვე ბიკამერალური პარლამენტის უპირატესობად მიიჩნევენ შემდეგ ფაქტორებს: მის საქმიანობაში უფრო მეტად არის შესაძლებელი, რომ საზოგადოების სხვადასხვა ფენები ღებულობდნენ მონაწილეობას, ორპალატიანი სისტემა არის პარლამენტში რეგიონალური ინტერესების წარმოდგენის ეფექტური საშუალება; ორპალატიანი სტრუქტურის პირობებში ქვედა პალატა იძულებულია იმუშაოს უფრო ეფექტურად, საზრიანად და მოქნილად, ვინაიდან მის საქმიანობაზე კონტროლს ახორციელებს მეორე პალატა.”¹³⁵

ამასთან, ზედა პალატაში ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენელთა ყოფნით ადგილობრივი თვითმმართველობები იძენენ ისეთ რეალურ და მძლავრ უფლებამოსილებებს, როგორებიცაა სახელმწიფოს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაკომპლექტებაში და აღმასრულებელი ხელისუფლების სამოქმედო პროგრამის დამტკიცებაში მონაწილეობის მიღება, სასამართლო ხელისუფლების უმაღლესი რგოლის დაკომპლექტებაში მონაწილეობის მიღება და ა.შ. რაც ერთის მხრივ, ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრებასა და მისთვის სათანადო სტატუსის მინიჭებას უზრუნველყოფს, ხოლო მეორეს მხრივ, ხელისუფლების დანაწილების სისტემის გამრავალფეროვნებასა და ეფექტურობას მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს.

მაშასადამე, ადგილობრივი თვითმმართველობის პარლამენტის ზედა პალატაში წარმოდგენით ადგილობრივ თვითმმართველობას დამსახურებული უფლება ენიჭება მონაწილეობა მიიღოს ქვეყნის სახელმწიფოს პოლიტიკური და კონსტიტუციური სისტემის ფუნქციონირებაში, რაც რა თქმა უნდა ზრდის თვითმმართველ ერთეულთა პოლიტიკურ როლს საერთო პოლიტიკურ სისტემაში, ეს კი ხელს უწყობს პოლიტიკური სისტემის სიჯანსაღეს, რადგან ასეთ

¹³⁵ იხ. ზ. რუხაძე, “საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი”, ბა., 1999, გვ. 279;

შემთხვევაში ქვეყნის პილიტიკური ორგანიზმი ერთიანდება და იზრდება, რაც მეტი კონკურენციის პირობებში იძლევა საშუალებას ქვეყნის თითოეული ნაწილი ჩართოს ერთი მიზნის მისაღწევად ერთიანი პოლიტიკური სტანდარტებისა და წესების ფორმატში.

ასეთ პირობებში იზრდება თვითმმართველ ერთეულთა პრესტიჟიც, რაც მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს ადგილობრივი პოლიტიკური სისტემის განვითარებას და პასუხისმგებლობას, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობის მეტი პოლიტიკური გავლენა მეტ უფლებამოსილებებს გულისხმობს, რაც პოლიტიკური თვალსაზრისით უფრო მიმზიდველს ხდის ადგილობრივ თვითმმართველობას და ადამიანური რესურსების ადგილობრივი საკითხებით დაკავებას უწყობს ხელს.

“ადგილობრივ თვითმმართველობებს გააჩნიათ პოლიტიკური ძალაუფლება იმისათვის, რომ მიიღონ გადაწყვეტილებები, აირჩიონ მერები და საბჭოები, გაზარდონ საკუთარი შემოსავლები და განახორციელონ დამოუკიდებელი კაპიტალდაბანდებები. უფრო მეტი პოლიტიკური ავტონომიიდან მოდის უფრო მეტი პასუხისმგებლობა და ფინანსური რესურსები, რაც გაზრდილია გადასახადების საფუძველზე.”¹³⁶

“კონსტიტუციონალიზმის ორი ფუნდამენტალური, თანაბარ მნიშვნელოვანი ელემენტი, რომლისთვისაც უნდა იბრძოლოს ყველა თავისუფლების მოყვარულმა არის სამართლებრივი შეზღუდვა ძალაუფლების თვითნებობისა და მართვის დროს სრული პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ხელისუფლებისა.”¹³⁷

იმისათვის, რომ განისაზღვროს ადგილობრივი თვითმმართველობის პასუხისმგებლობების სპექტრი, ამისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის შესაბამისი უფლებამოსილებების ნათლად და მკაფიოდ განსაზღვრას და ამ უფლებამოსილებათა განხორციელების პროცესში მისი დამოუკიდებლობის ხარისხს.

ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის უფლებამოსილებათა მინიჭებისას უპირველეს ყოვლისა გათვალისწინებული უნდა იყოს ის გარემოება, რომ უფლებამოსილებათა მინიჭება (უფლებამოსილებათა გამიჯვნა) არ მოექცეს ცენტრალური ხელისუფლების ხელში, რათა ადგილობრივი თვითმმართველობების “მართვა” არ მოექცეს ცენტრალური ხელისუფლების დისკრეციულ უფლებამოსილებებში, რაც ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა კანონით განსაზღვრას (რის საშუალებასაც იძლევა “ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია” რაც ქარტიის ნაკლად შეიძლება ჩაითვალოს და რაზეც ჩვენ ზემოთ ვისაუბრეთ).

¹³⁶ იხ. “Decentralisation and political accountability” Series editor John Farrington, Administrative editor P. Mundy; 2002; P. 12;

¹³⁷ იხ. Ch. H. McIlwain, “Constitutionalism: Ancient and modern” Cornell University Press, P. 136;

აღნიშნულთან დაკავშირებით გონივრული შეფასება აქვს გაკეთებული ევრო საბჭოს ევროპულ კომისიას დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია) საქართველოს კონსტიტუციურ კანონპროექტზე “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ”, რომელიც მომზადდა საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ. კერძოდ, კანონპროექტის მიხედვით “ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები განისაზღვრება ორგანული კანონით” “მოქმედი კონსტიტუციის მე - 3 მუხლიდან შეიძლება დავასკვნათ, რომ იქ ჩამოთვლილი უფლებამოსილებები არ შეიძლება დარჩეს ადგილობრივ თვითმმართველობას. სხვა შემთხვევებში, როგორც ირკვევა, მთლიანად პარლამენტზეა დამოკიდებული გადაწყვიტოს, რომელი საკითხია ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენცია და რომელი ადგილობრივი თვითმმართველობის.

ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ მნიშვნელოვანი მახასიათებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის რეგულაციისა არის მისი ინსტიტუტების მთავარი ფუნქციების განსაზღვრა (“საკუთარი” უფლებამოსილებების, რომელიც საპირისპიროა “დელეგირებული” კომპეტენციისა) აღნიშნული მუხლი ამას არ აკეთებს და პარლამენტისათვის ამ უფლებამოსილების დატოვებით, ის ტოვებს ადგილს ცენტრალური ხელისუფლებისათვის, რომ ეფექტურად “აშიშნოს” ადგილობრივი ხელისუფლება. გარდა ამისა, ეს ნიშნავს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს არ რჩება კრიტერიუმი, რომლის შესაბამისადაც გადაწყვეტდა შესაძლო კონფლიქტს ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის.¹³⁸

ერთი გამოსავალი იქნებოდა კონსტიტუციის დონეზე ადგილობრივი თვითმმართველობის “საკუთარი” უფლებამოსილებების განსაზღვრა. ეს ხელს შეუშლის მთავრობას, რომ ჩამოართვას ადგილობრივ თვითმმართველობას უფლებამოსილებები, თუ ის ვერ მიიღებს კვალიფიციურ უმრავლესობას.”¹³⁹

ვენეციის კომისიის აღნიშნული დასკვნიდან ნათლად ჩანს კიდევ ერთი დეფექტი, რაც შეიძლება მოჰყვეს უფლებამოსილებათა რიგითი (თუნდაც ორგანული) კანონის საფუძველზე განსაზღვრას კერძოდ, ვენეციის კომისია ხაზს უსვავს იმ გარემოებას, რომ “ საქართველოს კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ თავის წარდგენის მიზანი არ იქნება შელახული, თუ სულ მცირე, ზოგიერთი

¹³⁸ 2009 - 2010 წლებში საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად (რომელიც განხორციელდა საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მეშვეობით) საქართველოს კონსტიტუციით ადგილობრივი თვითმმართველობა აღიჭურვა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის უფლებით რაც თავის თავად პროგრესულ ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს საქართველოს კონსტიტუციურ სამართალში;

¹³⁹ იხ. ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია) დასკვნა კონსტიტუციურ კანონპროექტზე “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ” თავი მე - VII – ადგილობრივი თვითმმართველობა; მიღებული ვენეციის კომისიის მიერ 82 - ე პლენარულ სესიაზე; ქ. ვენეცია 2010 წლის 12 - 13 მარტი;

ფუნდამენტური პრინციპი არ იქნება ასახული კონსტიტუციურ დონეზე. კომისია უფრო კონკრეტულად ხაზს უსვამს, რომ განსახილველი კონსტიტუციური დებულებები გახდება საზომი კონსტიტუციასთან ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ არსებული საკანონმდებლო რეგულაციის შესაბამისობისა. ახალი მუხლი ნამდვილად აძლევს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებს შესაძლებლობას, რომ მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს. იგი ადგენს პრინციპს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები გამიჯნულია სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილებებისაგან. შესაბამისად, უფლებამოსილებების მიკუთვნება შეიძლება მოხდეს იმ წესზე დაყრდნობით, რომლის მიხედვითაც ისინი უნდა იყოს “უფლებისა და შესაძლებლობის გამოხატვა, რომ დარეგულირდეს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები დამოუკიდებლად (ადგილობრივი თვითმმართველობის) პასუხისმგებლობით და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებზე დაყრდნობით, მაგრამ ეს ორი კრიტერიუმი არ არის საკმარისი საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის, რომ ჰქონდეს ცხადი საფუძველი კონსტიტუციური მართლმსაჯულებისათვის. საქართველოს კონსტიტუციისათვის აუცილებელია, რომ განისაზღვროს ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენცია და ფუნქციები უფრო დეტალურად.”¹⁴⁰

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სწორად უნდა ჩაითვალოს შეფასება იმის თაობაზე, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების გამიჯვნა და მასთან დაკავშირებული ძირითადი კონსტიტუციურ - სამართლებრივი ურთიერთობების რეგულაცია რიგითი კანონის საფუძველზე ერთის მხრივ მნიშვნელოვნად ზღუდავს ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობას და შესაბამისად პასუხისმგებლობას, ხოლო, მეორეს მხრივ იგი ხელს მნიშვნელოვნად უშლის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის თანაზომიერების პრინციპის რეალიზაციას კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ საკუთარი კონსტიტუციური ინტერესების კონსტიტუციური მართლმსაჯულების გამოყენებით დაცვის უფლებას.

კიდევ ერთი პრობლემა, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის კანონის საფუძველზე უზრუნველყოფას ახლავს თან არის პასუხისმგებლობის ადრესატის დადგენა.

როგორც აღინიშნა პასუხისმგებლობა გამომდინარეობს უფლებამოსილებიდან. იმ შემთხვევაში თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები განისაზღვრა ცენტრალური

¹⁴⁰ იხ. “ევროპული კომისია “დემოკრატია სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია)” დასკვნა კონსტიტუციურ კანონპროექტზე “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ” თავი მე - VII – ადგილობრივი თვითმმართველობა; მიღებული ვენეციის კომისიის მიერ 82 - ე პლენარულ სესიაზე; ქ. ვენეცია 2010 წლის 12 - 13 მარტი;

ხელისუფლების მიერ შესაბამისი კანონის მიღების გზით, ხალხის მიერ არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს პასუხისმგებლობის ხალხის (ამომრჩევლების) წინაშე განსაზღვრა ფიქცია იქნება, რადგან თანამედროვე დემოკრატიული პრინციპები არჩევნების საფუძველზე ფორმირებული ორგანოებისათვის უფლებამოსილების მინიჭებას მხოლოდ ხალხის ნების საფუძველზე ითვალისწინებს.¹⁴¹

“არჩევნები ხელს უწყობს სოციალურ მანევრირებასა და პოლიტიკური ხელმძღვანელების სელექციას. არჩევნების საშუალებით ხალხი წყვეტს, თუ ვის მიანიჭოს პოლიტიკური ხელმძღვანელობის უფლება, ვის გადასცეს მისი უფლებების ნაწილი საერთო კეთილდღეობის მიღწევისათვის. იმ შემთხვევაში თუ, ხელმძღვანელი არ იმსახურებს ხალხის მოწონებას, ხალხს აქვს შესაძლებლობა მეორედ აღარ აირჩიოს ასეთი ხელმძღვანელი და ამის უფლება მისცეს პირს, რომელიც მას ღირსეულად მიაჩნია.”¹⁴²

მაშასადამე, უფლებამოსილებათა გადაცემასა და ამ უფლებამოსილებათა განხორციელების საფუძველზე არსებული შედეგებისათვის პასუხისმგებლობას შორის არსებობს ძალზე მკაფიო და ნათელი მიზეზ - შედეგობრივი კავშირი კერძოდ, იმისათვის, რომ ამა თუ იმ სუბიექტის პასუხისმგებლობის საკითხი დადგეს, მას წინამძღვრებად შესაბამისი ფუნქციისა და ამოცანის განსაზღვრა და განხორციელება უნდა ედოს, რათა ადგილობრივი თვითმმართველობის პასუხისმგებლობა ამომრჩეველთა წინაშე სამართლიანი იყოს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის კიდევ ერთი პრინციპი არის **დამოუკიდებლობა**, რაც მოიცავს ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის დამოუკიდებელ უფლებამოსილებათა განსაზღვრასა და მათი დამოუკიდებლად განხორციელების შესაძლებლობის უზრუნველყოფას.

როგორც ზემოთ აღინიშნა ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობა განაპირობებს შესაბამისი ხარისხის პასუხისმგებლობას, რომელიც დემოკრატიული ინსტრუმენტების გამოყენების პირობებში მიმართულია ამომრჩეველთა წინაშე.

თავისთავად დამოუკიდებლობა გულისხმობს სხვა სუბიექტის ჩაურევლად რაიმე გადაწყვეტილების მიღებას, დაგეგმვას და მის განხორციელებას ან აგრეთვე უმოქმედობასაც, თუმცა იმისათვის,

¹⁴¹ იხ. თუნდაც, “ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია” მიღებული გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური ასამბლეის მიერ 1948 წლის 10 დეკემბერს; 21 - ე მუხლი “ყოველ ადამიანს აქვს უფლება მონაწილეობდეს თავისი ქვეყნის მართვა - გამგეობაში ან უშუალოდ, ანდა თავისუფლად არჩეულ წარმომადგენელთა მეშვეობით. ხალხის ნება უნდა იყოს საფუძველი მთავრობის ძალაუფლებისა”;

¹⁴² იხ. ზ. რუხაძე, “საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი”, ბა., 1999, გვ. 225;

რომ დამოუკიდებლობა და პასუხისმგებლობა იყოს სამართლიანი და საფუძვლიანი იგი უნდა ეფუძნებოდეს ამისათვის პროპორციულ და ადექვატურ მატერიალურ პირობებს, რასაც ადგილობრივი თვითმმართველობის შემთხვევაში შეიძლება ადგილობრივი ქონება ეწოდოს.

“იმისათვის, რომ უფლებამოსილების ასეთი გადაცემა არ გახდეს ნომინალური, საჭიროა შესაბამისი რესურსები გადაეცეს ადგილობრივ თვითმმართველობას, იმისათვის, რომ მათ ის განახორციელონ ეფექტურად, განსაკუთრებით როცა ეს კომპეტენცია წინათ სრულდებოდა სახელმწიფოს მიერ. ეს მოიცავს ასევე მენეჯმენტსაც.”¹⁴³

“ძალიანი რთული იყო განსაზღვრა მუნიციპალური ქონების მოცულობისა, რომელიც გადაეცა გმინას. მუნიციპალური ქონების შემოდება არ იყო თვითმიზანი, იგი მიმართული იყო უკეთესი მომსახურებისაკენ, რომელიც ეფუძნებოდა ინსტრუმენტალურ შესაძლებლობას ადგილობრივი ეკონომიკის გაფართოებისა და ეფექტურობისათვის. მაშასადამე, მუნიციპალური ქონების მოცულობა და მისი მართვა გადახლართულია ადგილობრივი თვითმმართველობის პასუხისმგებლობებსა და იმ პირობებზე, რომლის მიხედვითაც ადგილობრივმა თვითმმართველობებმა უნდა შექმნონ თავისი ამოცანების განხორციელება.”¹⁴⁴

ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ საკმარისი ქონების დამოუკიდებლად საკუთრებაში ქონა პირველ ყოვლისა ადგილობრივ თვითმმართველობას არ აყენებს ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დამოკიდებულების რისკის ქვეშ, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობის ცენტრალური ხელისუფლების მიმართ რაიმე კონსტიტუციური მექანიზმის გამოყენებისას (მაგალითად, კონსტიტუციური სარჩელის აღძვრისას) ცენტრალურ ხელისუფლებას არ ექნება საშუალება ქონების არ გადაცემის გზით დასჯის მუქარით რაიმე ზეგავლენა მოახდინოს თვითმმართველობის მოქმედებაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის კონსტიტუციით საკმარისი ქონების საკუთრებაში ქონა აადვილებს ამომრჩეველთა მიერ შესაბამისი არჩეული თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის შეფასებას, რადგან ამ შემთხვევაში ამომრჩეველთა მიერ არჩეული კონკრეტული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ან თანამდებობის პირი შესაბამის დამოუკიდებელ უფლებამოსილებებთან ერთად აღჭურვილია სათანადო (საკმარისი) მატერიალური რესურსებით, რაც მისი მოქმედების თავისუფლების

¹⁴³ იხ. “ვეროპული კომისია “დემოკრატია სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია)” დასკვნა კონსტიტუციურ კანონპროექტზე “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ” თავი მე - VII – ადგილობრივი თვითმმართველობა; მიღებული ვენეციის კომისიის მიერ 82 - ე პლენარულ სესიაზე; ქ. ვენეცია 2010 წლის 12 - 13 მარტი;

¹⁴⁴ იხ. *By J. Regulski, “Local Government Reform In Poland: An Insider’s Story”, Bud., 2003; P. 121;*

აბსოლუტურ პირობებს ქმნის. შესაბამისად, აღნიშნული ქონების მართვის შედეგებისათვის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ამომრჩეველთა წინაშე პასუხისმგებლობა აბსოლუტური და ადვილად დასადგენია, ეს კი დემოკრატიულობის ხარისხს მნიშვნელოვნად ზრდის.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ქონების დამოუკიდებლად საკუთრებაში ქონა ქმნის შესაბამისი ეკონომიკური სექტორების უფრო რენტაბელურად და ეფექტურად მართვის საფუძვლებს ვიდრე ეს შეიძლება შეექმნა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი ქონების მართვას, რადგან იმ სპეციფიკაციებში, რაც ახასიათებს ადგილობრივ ქონებას ადგილობრივი ადამიანები უკეთესად არიან გარკვეულნი და ეს პირველ რიგში მათთვის არის ყველაზე მნიშვნელოვანი, რამდენადაც ასეთი ქონების მართვის შედეგი მათზე მოქმედებს პირველ ყოვლისა. შესაბამისად, ადგილობრივი ადამიანების დამოკიდებულება მათი ქონების მიმართ ლოგიკურად უფრო გულისხმიერია და იგი განმსჭვალულია მეტი პასუხისმგებლობის გრძობით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებული ქონების დამოუკიდებლად მართვა მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს ადგილობრივი ადამიანების ცოდნის, კულტურისა და კვალიფიკაციის ამაღლებას და განვითარებას, რადგან ქონების მართვა დაკავშირებულია გარკვეული მეთოდების გამოყენებასთან, გამოცდილების დაგროვებასთან, რომლის საფუძველიც არის შესაბამისი ცოდნისა და პროფესიონალიზმის გამოყენება, რაც პირველ ყოვლისა დაფუძნებულია ადგილობრივ ადამიანურ რესურსებზე.

აღსანიშნავია, რომ, რამდენადაც წარმოუდგენლად არ უნდა გამოიყურებოდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი დამოუკიდებლობა მნიშვნელოვნად ქმნის ადამიანების ძირითადი უფლებების რეალიზაციისა და დაცვის საფუძვლებს. მაგალითისათვის შეგვიძლია დავასახელოთ საკუთარი პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება.¹⁴⁵

“საქმიანობის საყოველთაო თავისუფლებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ეკონომიკურ სფეროში. თავისუფალი მეწარმეობისა და საერთოდ, ეკონომიკის თავისუფლების საფუძველი კი სწორედ საქმიანობის საყოველთაო თავისუფლებაა. იგი იცავს ეკონომიკურ ურთიერთობათა თავისუფლებას და სახელშეკრულებო ავტონომიას.¹⁴⁶

“ძირითადი უფლებების ნორმატიული განმტკიცება ადამიანის ინდივიდუალური ღირებულების შეცნობის შედეგია და შესაბამისად, აღნიშნული მოვლენა კაცობრიობის ცივილიზებულობის ხარისხის

¹⁴⁵ ადამიანის აღნიშნული ძირითადი უფლება დაცულია აგრეთვე საქართველოს კონსტიტუციით ის. საქართველოს კონსტიტუციის მე - 16 მუხლი;

¹⁴⁶ ის. კ. კუბლაშვილი, “ძირითადი უფლებები” იურიდიული სახელმძღვანელო; თბ., 2008, გვ. 99;

ამაღლების ინდიკატორად შეგვიძლია მივიჩნიოთ. ამასთან, ძირითადი უფლებების აღიარება არ უნდა განვიხილოთ საზოგადოების ინტერესების მიმართ ინდივიდის ინტერესებისათვის უპირატესობის მინიჭების გამოსატყულებად – ძირითად უფლებათა კონსტიტუციურ - სამართლებრივ განმტკიცებას, უპირველეს ყოვლისა, საფუძვლად უდევს დასკვნა, რომ საზოგადოების ინტერესების დაცვა ყველაზე ეფექტიანად სწორედ მის ცალკეულ წევრთა, ინდივიდთა ინტერესების დაცვის გზით არის შესაძლებელი.”¹⁴⁷

ცნობილი ამერიკელი მოღვაწე ჯონ მარშალი ქონებას მიიჩნევდა თავისუფალი საზოგადოებისა და სამოქალაქო თავისუფლების დაფუძნების საშუალებად, ინდივიდუალური ბედნიერების, სოციალური სტაბილურობისა და პროგრესის წყაროდ.¹⁴⁸

მაშასადამე, მთლიანად ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება და განსაკუთრებით ადგილობრივი ქონების მართვა თავისუფლად შეიძლება დავაკავშიროთ ადამიანების ძირითადი უფლებების რეალიზაციასთან და დაცვასთან.

“საზოგადოების სიცოცხლისუნარიანობა არის ადგილობრივი სოციალური სისტემის უნარი წარმოშვას შემოსავალი და საქმიანობის შესაძლებლობა. ამისათვის, საზოგადოება უნდა მართავდეს შემდეგ ფუნდამენტურ რესურსებს:

1. მიწა, წყალი და სხვა ბუნებრივი რესურსები (საჯარო და კერძო) – ეს არის რესურსები, რომლებზეც საზოგადოებას უნდა ჰქონდეს ყველაზე დიდი კონტროლი;
2. შრომითი და ადამიანური რესურსები;
3. ყველა სხვა კაპიტალი, რომელიც ადგილობრივი მნიშვნელობისაა;
4. ინსტიტუტები, რომლებიც გულისხმობს უფლებებს და მოვალეობებს, ან სოციალურ, პოლიტიკურ და იურიდიული წესებს რესურსების მართვისას.”¹⁴⁹

ისევე, როგორც ნებისმიერი საქმიანობის ან უფლების განსახორციელებლად აუცილებელია მოტივაცია და სხვა მატერიალური საშუალებები ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც საქმიანობისა და უფლების განსახორციელებლად საციცოცხლოდ აუცილებელია შესაბამისი ფინანსებისა და ქონების ფლობა.

“სამთავრობო საკუთრების პირველადი გამართლება არის ის, რომ საკუთრება ქმნის პოლიტიკურ და სამოქალაქო დატვირთულობას მოქალაქეებისა, რომლებიც ესმარებიან ადგილობრივ საზოგადოებას

¹⁴⁷ იხ. ა. დემეტრაშვილი, ი. კობახიძე, “კონსტიტუციური სამართალი”, თბ., 2008, გვ. 71 - 72;

¹⁴⁸ იხ. A.H. Kelly, W.A.Harbison and H.Belz, “The American Constitution, It’s Origins And Development” Volume I, Seventh Edition, New York – Lon., P. 178;

¹⁴⁹ იხ. J. D. Kimball; G. R. Mcdowell “The Transfer of Power” (Decentralisation in Central and Eastern Europe) Bud., 1998, P. 112;

(ისევე, როგორც ეროვნულ დემოკრატია). ეს “სამოქალაქო ეფექტი” ეხმარება თანაარსებობის პოზიტიურ გარეგნულ გამოხატულობას, რომელიც მოიცავს ორგანიზაციის წევრობას, ხმის მიცემას, მუშაობას კოლექტიური პრობლემების გადაწყვეტის მიზნით და ინვესტირებას ადგილობრივ საზოგადოებრივ სიკეთეებში, რაც აჩქარებს ეროვნულ აყვავებას და შრომისმოყვარე მოქალაქეების სტაბილურობას.”¹⁵⁰

ადგილობრივი რესურსების ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ დამოუკიდებლად მართვის პოლიტიკური მნიშვნელობა მდგომარეობს ადგილობრივი საზოგადოების პოლიტიკურად აქტიური კონტინგენტის მოტივაციაში, შესაბამისი პოლიტიკური პროგრამით ხალხისათვის “თავის მოწონების” საფუძველზე არჩევნებში გამარჯვების და ადგილობრივ ხელისუფლებაში მოსვლის შემთხვევაში, საკუთარი პოლიტიკური პროგრამა განახორციელოს ამისათვის სათანადო მატერიალური (თუ არამატერიალური) ქონებრივი სიკეთეებით და შესაბამისი ანგარიში ჩააბაროს და საჭიროების შემთხვევაში პასუხი აგოს (პოლიტიკური პასუხისმგებლობა) ამომრჩევლების წინაშე, ხოლო სამოქალაქო მნიშვნელობა ადგილობრივი ქონებისა მდგომარეობს ადგილობრივი საზოგადოების წევრებს შორის საერთო ინტერესისა და სოლიდარობის განცდის გაჩენაში, რაც დაფუძნებულია ადგილობრივი რესურსების ერთობლივ გამოყენებასა და სარგებლობაზე, რომლებიც ხორციელდება სხვადასხვა ინსტიტუციონალიზირებული ფორმებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოქმედებითი ფუნქციის მთავარი ინსტრუმენტი არის სათანადო საფინანსო უფლებამოსილებები და რესურსები, ეს უკანასკნელი კი წარმოადგენს საგანს ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ფუნქციების განსახორციელებლად. თუ მოქანდაკეს შესაბამის მასალას არ მიეცემთ იგი ქანდაკების შექმნას ვერ შეეცდება.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ზემოთ განსაზღვრული პრინციპების გათვალისწინებით ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის მიკუთვნებული შესაბამისი ქონება წარმოადგენს მთავარ პირობას ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც ღირებული, კონსტიტუციური უფლების და საჯარო მართვის სისტემის ფუნქციონირების უზრუნველყოფისა და განხორციელებისათვის.

“საკუთრების უფლება ფაქტობრივად სახელმწიფოს სამართლებრივი და ეკონომიკური სისტემების ქვაკუთხედი. მის გარეშე შეუძლებელია საბაზრო ეკონომიკისა და სანივთო (ქონებრივი) სამართლის არსებობა.”¹⁵¹

¹⁵⁰ იხ. *St. M. Stern*; “workshop on property” New - York 2010, P. 59;

¹⁵¹ იხ. *კ. კუბლაშვილი*, “ძირითადი უფლებები” იურიდიული სახელმძღვანელო; თბ., 2008, გვ. 169 - 170;

ყოველივე ზემოაღნიშნული ცხადყოფს ადგილობრივ თვითმმართველობასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის კიდევ ერთი უმნიშვნელოვანესი პრინციპის გათვალისწინების აუცილებლობას. კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის სათანადო (ფინანსური და მატერიალური) **რესურსებით უზრუნველყოფის პრინციპის** აუცილებლად გათვალისწინებას, რაც არავითარ შემთხვევაში არ გულისხმობს ცენტრალური ხელისუფლების ან ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებას ანდა მოვალეობას განახორციელონ აღნიშნული პრინციპი. იგი გულისხმობს კონსტიტუციით მტკიცედ და ნათლად დამკვიდრებულ წესს, რომლის საფუძველზეც ნაწილდება ქვეყნის ეკონომიკური სიკეთეები ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის და რომელიც არის სავალდებულოდ შესასრულებელი სახელმძღვანელო ყველასათვის, მათ შორის ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლებებისათვის.

შედარებით მარტივია დეკლარირება იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა საკუთრების უფლებით უნდა ფლობდეს, სარგებლობდეს სათანადო რესურსებს, მაგრამ ძალზედ რთულია იმის კონსტიტუციური რეგულირება თუ რა იგულისხმება სათანადო რესურსებში და რა წესით უნდა იქნეს უზრუნველყოფილი ადგილობრივი თვითმმართველობა სათანადო რესურსებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის დემოკრატიულად ფუნქციონირების ერთ – ერთი მთავარი და გადამწყვეტი საკითხი არის მისთვის მიკუთვნებული ფუნქციების განხორციელებისას ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის თვითშემოქმედების შესაძლებლობის მინიჭება ე. ი. ფუნქციები, რომლებიც ადგილობრივ თვითმმართველობას მიეკუთვნება საზოგადოებრივი მომსახურებების სფეროში ვერ უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოქმედებით როლს საჯარო ადმინისტრირების პროცესში, რადგან ასეთი ფუნქციები შემოსაზღვრულია შემოქმედებითობის თვალსაზრისით გამომდინარე იქედან, რომ მისი მიზანი და საორიენტაციო საგანი იმთავითვე განსაზღვრულია და ადგილობრივ თვითმმართველობას იგი არ აძლევს თვითგანვითარების საშუალებას, იგი წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის რუტინულ ვალდებულებას საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროში. ასეთ უფლებამოსილებათ შეგვიძლია მივიჩნიოთ მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის არქიტექტურულ – სამშენებლო საქმიანობაზე ზედამხედველობა.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესები ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებიდან ამოდის და ადგილობრივი მნიშვნელობის 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.”¹⁵²

მაშასადამე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ისეთი პასიური როლი, როდესაც იგი ცენტრალური ხელისუფლების თავისუფალი და შეუზღუდავი ნების, კანონმდებლობაში რეალიზაციის გზით, სავალდებულოდ და უპირობოდ განმხორციელებელია რა თქმა უნდა ადგილობრივ თვითმმართველობას წარმოაჩენს, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციების განმხორციელებელ მექანიზმად, რომელსაც დეცენტრალიზაციასთან და შესაბამისად, თვითმმართველობასთან საერთო არაფერი აქვს და იგი უფრო დეკონცენტრირებული მმართველობის გამოვლინებას წააგავს.

“დეკონცენტრაცია განიხილება, როგორც ადმინისტრაციულ – სამართლებრივი მოვლენა, რომელიც მართვის იერარქიულ სტრუქტურაში ჩართული ზემდგომი ორგანოს შესაბამისი ნორმატიული აქტის საფუძველზე წარმოიშვება.”¹⁵³

ცენტრალური ხელისუფლების შესაძლებლობა, კანონმდებლობით დაადგინოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციები და უფლებამოსილებები ნაკარნახევი, განსაზღვრული და შეზღუდული უნდა იყოს კონსტიტუციურად, ნათლად და მკაფიოდ განმტკიცებული ისეთი პირობით – კრიტერიუმით, რომელიც ადგილობრივ თვითმმართველობას შეუქმნის იმის გარანტიას, რომ მის მიერ განხორციელებული ფუნქციები იქნება არა ცენტრალური ხელისუფლების ნებით, არამედ ობიექტურად არსებული, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტის მიზნით და ამოცანით განპირობებული.

ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, კანონმდებლობით უპირობოდ დავალდებულებისაგან განთავისუფლება, გულისხმობს არა მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის საზოგადოებრივი მომსახურებების სფეროში ფუნქციების გარკვეული პირობით – კრიტერიუმით განსაზღვრას, არამედ ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის, აღნიშნული პირობის – კრიტერიუმის საფუძველზე შესაძლებლობის მინიჭებას დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით განსაზღვროს და აღასრულოს პოლიტიკა. ასეთი შესაძლებლობას კი ადგილობრივ თვითმმართველობას შესაბამისი რესურსები და მასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებები ანიჭებს, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც დეცენტრალიზაციის ერთ – ერთი ფორმის რეალიზაციის ერთ – ერთ მთავარ გარანტიას ქმნის.

¹⁵² იხ. ო. მელქაძე, “ქართული მუნიციპალიზმი” თბ., 2009; გვ. 134;

¹⁵³ იხ. იქვე; გვ. 15;

ტერმინები, “ადგილობრივი მნიშვნელობის”, “ადგილობრივი ინტერესების” და სხვა, რომლებიც სხვადასხვა ლიტერატურაში ხშირად შეგვხვდება ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის რესურსებისა და უფლებამოსილებების მიკუთვნების პირობად – კრიტიკრიუმად, ძალიან ბუნდოვანი და ზოგადია, რომელიც ვერ ამოწურავს დეცენტრალიზაციის შინაარსს. იგი მოითხოვს სწორ და რაფინირებულ განმარტებას დეცენტრალიზებული სახელისუფლებო მმართველობის სწორად განხორციელებისათვის.

ამრიგად, ვფიქრობ აუცილებელია განისაზღვროს რესურსების და უფლებამოსილებების გამიჯვნის კონსტიტუციური პირობა – კრიტიკრიუმი, რომელიც ნათლად განამტკიცებს, რომელი რესურსი და რომელი უფლებამოსილება ადგილობრივ თვითმმართველობას უნდა მიეკუთვნოს და რომელი ცენტრალურ ხელისუფლებას, რაც ნათელს გახდის ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ისევე, როგორც ცენტრალური ხელისუფლებისათვის რა მოიაზრება სათანადო რესურსებში, რასაც შემდგომ პარაგრაფში შევეცდები.

§.2 უფლებამოსილებათა გამიჯვნის კრიტიკრიუმი

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია განსაზღვრავს დებულებას, რომლის მიხედვითაც ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში გააჩნდეთ საკუთარი ფინანსური სახსრები, რომელთა განკარგვაც მათ შეეძლებათ მათი უფლებამოსილებების ფარგლებში.

ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური წყაროები თანაზომიერნი უნდა იყვნენ კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ მათ უფლებამოვალეობებთან.

ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური წყაროების თუნდაც ნაწილი უნდა შემოდოდეს ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლებისაგან, რომელთა ოდენობის დადგენაც შეუძლიათ ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს კანონის ფარგლებში.¹⁵⁴

მაშასადამე, ფაქტია, რომ ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის რესურსების გადაცემის მთავარ კრიტიკრიუმად განიხილავს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა მოცულობას.

აღნიშნული კრიტიკრიუმი, გამოყენებულია სხვადასხვა ქვეყნის კონსტიტუციებში. ესპანეთის კონსტიტუციის 142 - ე მუხლის მიხედვით, ადგილობრივი ბიუჯეტები საკმარისი უნდა იყოს იმ

¹⁵⁴ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის მე - 9 მუხლი;

ფუნქციების განსახორციელებლად, რომლებიც კანონით მიეკუთვნება შესაბამისი ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების გამგებლობას.¹⁵⁵

თურქეთის კონსტიტუციის 127 - ე მუხლის თანახმად, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებს შორის ფინანსური სახსრების განაწილება ხდება მათი ფუნქციების პროპორციულად.¹⁵⁶

თუ გავითვალისწინებთ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის რესურსების მოცულობა ძირითად შემთხვევებში მისი უფლებამოსილების პროპორციული უნდა იყოს ისეთ პირობებში, როდესაც უფლებამოსილებების განსაზღვრა ცენტრალური ხელისუფლების ლეგიტიმური პრეროგატივაა და თვით რესურსების მოცულობის განსაზღვრაც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ხორციელდება, აშკარად თვალსაჩინო ხდება ცენტრალური ხელისუფლების გადამწყვეტი გავლენა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე მითუმეტეს ისეთ პირობებში, როდესაც ადგილობრივ თვითმმართველობას ცენტრალურ ხელისუფლებაზე ზემოქმედების არანაირი მექანიზმი (პარლამენტის ზედა პალატაში წარმომადგენლობა ან სხვა) არ გააჩნია.

ასეთ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვაც შესაძლებელია ფიქციად იქცეს, რადგან თუ სასამართლოს არ ექნება კონკრეტული კონსტიტუციური ნორმა, რომელიც მიმართულებას მისცემს მის მსჯელობას ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის უფლებამოსილების მიკუთვნების ან მიკუთვნებაზე უარის თქმის შესახებ, მას ძალიან გაუჭირდება საქმე ადგილობრივი თვითმმართველობის სასარგებლოდ გადაწყვიტოს და ცენტრალურ ხელისუფლებას და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის დავის შემთხვევაში ცენტრალურ ხელისუფლებას ყოველთვის ექნება მყარი არგუმენტი იმასთან დაკავშირებით, რომ უფლებამოსილებები მისი განსაზღვრულია და კონკრეტული რესურსების ადეკვატური მოცულობაც მან მიიჩნია მიზანშეწონილად. აქედან გამომდინარე, ცენტრალური ხელისუფლება იძენს იმის უფლებამოსილებას, რომ არეგულიროს და აკონტროლოს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებისა და რესურსების მოცულობები, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის პრინციპთან მნიშვნელოვნად შეუსაბამობაში მოდის.

“ფედერალური მთავრობა ადგილობრივ ხელისუფლებებს ეხმარება მხოლოდ გრანტების, სესხების, საკრედიტო გარანტიების ან განსაზღვრული საგადასახადო უზრუნველყოფების მეშვეობით, რადგან ადგილობრივ ხელისუფლებებზე, როგორც ცენტრალური ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელ წარმონაქმნებზე ფედერალური

¹⁵⁵ იხ. “საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები” ნაწილი მე - III, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი, ვასილ გონაშვილი, თბ., 2006, გვ. 203;

¹⁵⁶ იხ. იქვე; გვ. 356 – 357;

კონტროლი ალბათ დარღვევა იქნებოდა შეერთებული შტატების კონსტიტუციისა, რომელიც იცავს შტატებს ფედერალური ხელისუფლების მიერ მათი დამოუკიდებლობის დარღვევისაგან. მაშასადამე, ფედერალურ მთავრობას არ შეუძლია დაუდგინოს ზედამხედველობა ადგილობრივ თვითმმართველობას ან აიძულოს ისინი იმოქმედონ ამა თუ იმ მიმართულებით ფინანსური დაძაბულობისაგან თავის დასაცავად.”¹⁵⁷

ჩეხეთის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლომ, რომელმაც განიხილა ჩეხეთის რესპუბლიკის პარლამენტის წევრების კონსტიტუციური სარჩელი ჩეხეთის რესპუბლიკის ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ჩეხეთის ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის უფლებამოსილებებისა და ქონების გამიჯვნასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებაში ცალსახად განსაზღვრა, რომ “ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებელი იურისდიქცია დაფუძნებულია მათ თავისუფალ დისკრეციაზე, სადაც ამოცანათა ხასიათს განსაზღვრავს ხალხის სურვილი ადგილობრივ და რეგიონალურ დონეებზე წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ფორმით, რომელიც შეზღუდულია მხოლოდ კონსტიტუციითა და სპეციფიკური ანგარიშვალებულებით ამომრჩეველთა წინაშე. ადგილობრივ თვითმმართველობებს უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა თავისუფლად აირჩიონ თუ როგორ მართონ ფინანსური რესურსები, რაც გულისხმობს ქონების დამოუკიდებლად საკუთრებაში ქონას საკუთარი ანგარიშით და საკუთარი პასუხისმგებლობით, რაც არის ადგილობრივი თვითმმართველობის აუცილებელი ატრიბუტი.

კონსტიტუციური გარანტია ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის კონსტიტუციის მიხედვით, არის ლაკონური. კონსტიტუცია ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსს, როგორც სამართლის სუბიექტისა და განსაზღვრავს მათ უფლებას ჰქონდეთ საკუთრებაში ქონება და თვითონ მართონ მათი საკუთარი ბიუჯეტი (კონსტიტუციის 101 - ე მუხლის მე - 3 ნაწილი). ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის ეს სტანდარტი შევსებული და გამდიდრებულია სტანდარტით, რომელიც წარმოიშობა ჩეხეთის რესპუბლიკის საერთაშორისო ვალდებულებიდან, კერძოდ “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ქარტიიდან, რომელიც არ იძლევა გარანტიას ადგილობრივი თვითმმართველობის სრული თავისუფლებისა. ადგილობრივი თვითმმართველობის არასაკმარისი დაფინანსება ამოცანებისა, რომლებიც სახელმწიფოსაგან არის გადაცემული ძალიან საფრთხეს უქმნის ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციებს.

¹⁵⁷ E. C. Delisle; “Fiscal Stress Faced by Local Governments” A series of issue summaries from the Congressional Budget office; Washington, December 2010, P. 8; (Web. Page: www.cbo.gov);

ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ საკუთარი ფუნქციების ეფექტურად განხორციელებისათვის საჭიროა მათი საკუთარი და ადეკვატური ფინანსური და ქონებრივი რესურსები.”¹⁵⁸

მაშასადამე, აღნიშნულიდან ჩანს, რომ ევროპული კონსტიტუციური სამართალწარმოების პრაქტიკაში ადგილობრივი თვითმმართველობის სათანადო ქონების განსაზღვრა მეტად ჭირს. ამისათვის შესაბამისად, ნათლად განსაზღვრული ნორმატიული კრიტერიუმის არ არსებობის გამო და საკონსტიტუციო სასამართლო იძულებული ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლიანი ინტერესები დაიცვას სხვადასხვა საერთაშორისო სამართლებრივი აქტების და საკუთარი ინტერპრეტაციის¹⁵⁹ საფუძველზე, რომლებსაც სამართლებრივი, ნორმატიული საფუძველი არ გააჩნიათ, რაც მიუთითებს იმ გარემოებაზე, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი საერთაშორისო – სამართლებრივი ნორმების კერძოდ, “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის ნორმების ხარვეზები მთელი ევროპის მასშტაბით ქმნის პრობლემებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმით ჯეროვანი დეცენტრალიზაციის განხორციელებას.

ერთი გარემოებაა ის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის უფლებამოსილებების მოცულობა და უფლებამოსილების ადეკვატური რესურსების განსაზღვრის პრეროგატივის ცენტრალური ხელისუფლებისათვის მიკუთვნება მიზანშეუწონლად მნიშვნელოვნად ზრდის ცენტრალური ხელისუფლების გადამწყვეტ გავლენას ადგილობრივი თვითმმართველობაზე, ხოლო მეორე გარემოებაა ის თუ რა გარემოება ან გარემოებათა ერთობლიობა განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის სათანადო რესურსების მოცულობას ე.ი. რა არის ამის კრიტერიუმი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრების მოცულობის ცენტრალური სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ განსაზღვრის შემთხვევაში კრიტერიუმი საკუთრების მოცულობის განსაზღვრისა ცალსახად სუბიექტური, პირობითი და ნაკლებად ოპტიმალურია საკუთრების უფლების კონსტიტუციურ - სამართლებრივი დაცვის თვალსაზრისით.

“საკუთრების უფლება, პირველ რიგში ნიშნავს სუბიექტურ - საჯარო დაცვის უფლებას სახელმწიფოს მხრიდან ჩარევების

¹⁵⁸ **ib. Decision on “Territorial Self - Government Unit” of The Plenum of The Constitutional Court of Czech Republic, decided 9 July 2003, Pl. US 5\03 P. 1, 7;**

¹⁵⁹ ჩეხეთის რესპუბლიკის საკონსტიტუციოს სასამართლოს აღნიშნული გადაწყვეტილების მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის სასარგებლო გადაწყვეტილების გამოტანის მიზნით სასამართლოს მოშველიებული აქვს აგრეთვე “ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა შესახებ” ევროპული კონვენციის შესაბამისი ნორმები (სამწუხაროდ ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული საქმეები საქართველოს კონსტიტუციური სამართალწარმოების პრაქტიკაში მეტად მცირეა);

წინააღმდეგ. საკუთრების გარანტია ამ კუთხით იცავს საკუთრებას თავისი კონკრეტული გამოხატულებით, ცალკეული სუბიექტის ხელში, ამ უკანასკნელის თავისუფლების უზრუნველსაყოფად და იძლევა იმის უფლებას, რომ სუბიექტმა დაიცვას თავი ნებისმიერი გაუმართლებელი ჩარევისაგან.”¹⁶⁰

მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში დამკვიდრებული ზოგადი პოზიციის მიხედვით, საკუთრების უფლების სუბიექტი არ შეიძლება იყოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც განსაკუთრებული სტატუსისა და შინაარსის მატარებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი შესაძლებელია თავისუფლად და სამართლიანად მივიჩნიოთ ამ ძირითადი უფლების მფლობელად.

“საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, მათი ამოცანიდან გამომდინარე, შეიძლება იყვნენ საკუთრების კონსტიტუციური უფლების სუბიექტები. საუბარია იმ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე, რომლებიც თავიანთი ამოცანებით განეკუთვნებიან კონსტიტუციური უფლებით დაცულ სფეროს. ამგვარი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების საკუთრების დაცვა მხოლოდ მაშინ უნდა მოხდეს, როდესაც ქონებრივი უფლებების დარღვევა ამავედროულად იმ ძირითად უფლებასაც აზიანებს, რომლის გამოც ისინი კონსტიტუციური უფლების სუბიექტები არიან.”¹⁶¹

“მიზანი რეფორმისა პოლონეთში იყო შეცვლილიყო სიტუაცია. ეს შეეხებოდა ძირითადად პრივატიზაციას და წარმოების დამოუკიდებლობის გაძლიერებას, რათა შემცირებულიყო ცენტრალური ხელისუფლების პირდაპირი გავლენა. ეს გავლენა შემცირებული იქნა აგრეთვე გმინასათვის თვითმმართველი ერთეულის სტატუსის მინიჭებით და მათთვის სახელმწიფო ქონების უმეტესი ნაწილის გადაცემით.”¹⁶²

მაშასადამე, ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის საკუთრების მოცულობის განსაზღვრის სუბიექტური კრიტერიუმი როგორც პოლიტიკური ისე კონსტიტუციურ - სამართლებრივი თვალსაზრისით უამრავ გადაულახავ წინააღმდეგობებს ხვდება. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია გამოინახოს ობიექტური კრიტერიუმები ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის საკუთრების უფლების განსაზღვრისათვის, რომელიც დაცული იქნება

¹⁶⁰ იხ. ბ. ლოლაძე, სტატია “საკუთრების უფლების კონსტიტუციურ - სამართლებრივი დაცვა საქართველოში”, სტატიათა კრებულში, “ადამიანის უფლებათა დაცვის კონსტიტუციური და საერთაშორისო მექანიზმები” (რედაქტორი კ. კორკელია) თბ., 2010; გვ. 97; W. Rudolf in: Sachs, Michael (Hrsg.) Grundgesetz Kommentar, 4. Auflage, Munchen 2007, S. 587 Rnr. 9;

¹⁶¹ იხ. ბ. ლოლაძე, სტატია “საკუთრების უფლების კონსტიტუციურ - სამართლებრივი დაცვა საქართველოში” სტატიათა კრებულში, “ადამიანის უფლებათა დაცვის კონსტიტუციური და საერთაშორისო მექანიზმები” (რედაქტორი კ. კორკელია) Bryde, Brun - otto in: Munch, Ingo von|kunig, Philip (Hrsg): Grundgesetz-kommentar, Band 1,5. Auflage, Munchen 2000, S. 890 - 891, Rnr. 8; თბ., 2010, გვ. 106;

¹⁶² იხ. J. Regulski, “Local Government Reform In Poland: An Insider’s Story”, Bud., 2003; P. 115;

კონსტიტუციით და ადგილობრივ თვითმმართველობას მისცემს კონსტიტუციურ - სამართლებრივ საფუძველს თავისუფალი მოქმედებისა.

“შესაბამისობის პრინციპი გულისხმობს იმას, რომ მმართველობითი ერთეულის ზომა უნდა შეესაბამებოდეს იმ ქონებასა და სარგებელს, რომლებითაც უნდა იქნენ უზრუნველყოფილნი მოქალაქეები.

თითქმის ყველა საჯარო ქონება შეზღუდულია გეოგრაფიულად, რომლებშიც ისინი ეკუთვნის მოქალაქეებს. მომსახურებები, რომლებიც მოიცავს საერთო - სახელმწიფოებრივ სარგებლიანობას (მაგალითად შეიარაღებული ძალები) უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, რეგიონალური მასშტაბის სარგებლიანობის მქონე მომსახურებები (მაგალითად მაგისტრალური გზების სისტემა) უზრუნველყოფილი უნდა იყოს რეგიონის მიერ, ხოლო ადგილობრივი მნიშვნელობის სარგებლობის მქონე მომსახურებები უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ.”¹⁶³

იმისათვის, რომ ადგილობრივმა თვითმმართველობამ შეძლოს თავისი ამოცანის განხორციელება, რომელიც დაკავშირებულია დეცენტრალიზაციის საფუძველზე მაქსიმალურად დემოკრატიულ საჯარო მართვასთან, აუცილებელია მისი გათავისუფლება ყოველგვარი გავლენისაგან და მისთვის სათანადო სრული დამოუკიდებლობის მინიჭება რესურსების ფლობისა და მართვის თვალსაზრისით.

“ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება განისაზღვრება, როგორც პროცესი, რომელშიც პარტნიორობა ადგილობრივ თვითმმართველობას, ადგილობრივ საზოგადოებრივ ჯგუფებსა და კერძო სექტორს შორის დაფუძნებულია იქ არსებული რესურსების მართვაზე, სამუშაო ადგილების შესაქმნელად და შესაბამის ტერიტორიაზე ეკონომიკის სტიმულირებისათვის.”¹⁶⁴

როდესაც რესურსებზეა საუბარი მასში იგულისხმება, როგორც მატერიალური რესურსები ასევე ფინანსური რესურსები, თუმცა მათი ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის მიკუთვნების კრიტერიუმები შესაძლებელია განსხვავებული იყოს ფინანსური რესურსების მობილიზების წესიდან გამომდინარე, კერძოდ, სახელმწიფოს ფინანსური რესურსების ძირითადი წყარო არის გადასახადები, რომელთა გადახდევინება მათი დანიშნულებიდან და შინაარსიდან გამომდინარე მოკლებულია ყოველგვარ პირობებსა და საფუძველს. აქედან გამომდინარე მათში მონაწილეობის უფლება ისევე უპირობოდ

¹⁶³ იხ. B. Dallery; “Reforming Australian Local Government: Forced or Voluntary Amalgamation?” Lon., 1997, Volume 4, Number 4 P. 449;

¹⁶⁴ იხ. “Local Economic Development” New generations of actors, policies and instruments; Asummary report prepeared for the UNCDF symposium on Decentralization Local Governance in Africa; By A.H.J. (Bert) Helmsing Insitute of Studies, The Hague 2001, P. 64;

აქვს ადგილობრივ თვითმმართველობას, როგორც ცენტრალურ ხელისუფლებას (აღნიშნულზე ჩვენ ვისაუბრეთ ზემოთ).

ესპანეთის კონსტიტუციით გარანტირებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის წილი სახელმწიფო გადასახადებში¹⁶⁵. ასევე პოლონეთის კონსტიტუციას აქვს გარანტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის წილი სახელმწიფო გადასახადებში და ა.შ.

რაც შეეხება მატერიალურ არაფინანსურ რესურსებს (ქონება) მათი განაწილების კრიტერიუმის განსაზღვრისას დემოკრატიის პრინციპებიდან გამომდინარე, მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული უპირატესი კუთვნილების ფაქტორი, რაც გულისხმობს კონკრეტული თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული რესურსების უპირატესად შესაბამის ტერიტორიაზე მცხოვრები ადამიანებისათვის მიკუთვნებას.

“სახელმწიფოს დემოკრატიული მოწყობის ჩამოყალიბებისათვის აუცილებელია მისი კონსტრუქცია “ქვევიდან ზევით” იყოს აგებული.”¹⁶⁶

“ქვევიდან ზევით” საჯარო მართვის სისტემა გულისხმობს, საკითხების უპირატესად, ადმინისტრაციულ - ტერიტორიული ან/და ზოგიერთ შემთხვევაში სხვა (მაგ. ეთნიკური ან ეროვნული) ნიშნით გაერთიანებულ პირთა შედარებით ვიწრო წრის მიერ, გადაწყვეტის უფლებამოსილებით აღჭურვას, ხოლო უფლებამოსილებები, რომლებიც საერთო – ეროვნულ ინტერესში შედის ამისათვის საერთო – ეროვნულ ხელისუფლებას ირჩევენ საზოგადოების წევრები.

აღნიშნული პრინციპი დადასტურებული და განმტკიცებულია “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიითაც, რომლის თანახმადაც, როგორც წესი სახელმწიფო უფლებამოვალეობების განხორციელება ხდება ხელისუფლების იმ ორგანოს მიერ, რომელიც ყველაზე ახლოს არის მოქალაქეებთან.¹⁶⁷

მიუხედავად “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის მიერ მოცემული აღნიშნული გარანტიისა იმავე ქარტიის მიერ არის დაშვებული ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა და პასუხისმგებლობათა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ განსაზღვრის შესაძლებლობა,¹⁶⁸ რაც ევროპის

¹⁶⁵ იხ. “საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები” ნაწილი მე - III, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი, ვასილ გონაშვილი, თბ., 2006, გვ. 203;

¹⁶⁶ იხ. ა. დემეტრაშვილი, ი. კობახიძე, “კონსტიტუციური სამართალი”, თბ., 2008, გვ. 374;

¹⁶⁷ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის მე - 4 მუხლის, მე - 3 პუნქტი;

¹⁶⁸ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის მე - 4 მუხლის, პირველი პუნქტი და მე - 9 მუხლის, მე - 2 პუნქტი;

უმრავლესი ქვეყნის კონსტიტუციით “გათვალისწინებული” იქნა და ცენტრალურ ხელისუფლებებს მიეცათ შესაძლებლობა შეაფასონ რომელი უფლებამოსილება (რესურსი) “ეკუთვნის” ადგილობრივი თვითმმართველობას და რომელი არა.

“როდესაც ვსაუბრობთ ადგილობრივი მნიშვნელობის ამოცანებზე და ამა თუ იმ საკითხის მიკუთვნებაზე ამ ამოცანებისადმი, გადაწყვეტია თავად საკითხის არსში წვდომა. კონკრეტული ამოცანა, რომელსაც არ აქვს ადგილობრივი საზოგადოებისათვის რელევანტური ხასიათი, ფორმალურად ადგილობრივი ამოცანების კატალოგში შეტანით ვერ შეიძენს ამგვარ შინაარსობრივ დატვირთვას. მეორეს მხრივ, ადგილობრივი მნიშვნელობის ამოცანებისათვის გარკვეული საკითხის არმიკუთვნებით ეს საკითხი არ დაკარგავს მნიშვნელობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულისა და მისი მოსახლეობისათვის. ერთი სიტყვით, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხთა წრე არის არა მხოლოდ ფორმალურ - სამართლებრივად, არამედ მატერიალურ - სამართლებრივად განსაზღვრადი. წინააღმდეგ შემთხვევაში, დაუშვებლად გაფართოვდებოდა კანონმდებლის მოქმედების არეალი, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის გარანტიას მხოლოდ პლაცებოს ფუნქცია შერჩებოდა.”¹⁶⁹

მაშასადამე, კონსტიტუციის მიერ მხოლოდ იმის გაცხადება, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას გარანტირებული აქვს საკუთრების უფლება საკმარისი არ იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულფასოვანი რეალიზაციისათვის. ავსტრიის კონსტიტუციის 116 - ე მუხლის მიხედვით, ფედერაციისა და მიწის საერთო კანონებით დადგენილ ფარგლებში მას უფლება აქვს ფლობდეს ყველა სახის ქონებას, შეიძინოს და განკარგოს იგი.¹⁷⁰ აქედან ჩანს, რომ ავსტრიის კონსტიტუცია უშვებს იმის საშუალებას, რომ ფედერაციისა და მიწის საერთო კანონებით ადგილობრივ თვითმმართველობას არა თუ საკუთრების, არამედ მფლობელობის პირობებიც კი შეიძლება დაუდგინდეს, რასაც თავად აღნიშნული კონსტიტუციის 119 - ე მუხლის ადასტურებს, რომლის თანახმად, თემისათვის გადასაცემი კომპეტენცია მოიცავს უფლებამოსილებებს, რომლებიც თემმა უნდა განახორციელოს ფედერალური კანონების შესაბამისად, დავალებით ან ფედერაციის მითითების საფუძველზე.¹⁷¹

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ძნელი მისახვედრი არ უნდა იყოს, რომ ავსტრიის კონსტიტუცია არა თუ ითვალისწინებს თუნდაც, “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიით,

¹⁶⁹ იხ. ბ. ლოლაძე, სტატია “ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში” Schmidt - Jortzig, Edzard. Die Einrichtungsgarantien der Verfassung. Dogmatischer Gehalt und Sicherungskraft einer umstrittenen figure, Gottingen 1979, S. 40; თბ., 2010, გვ. 168;

¹⁷⁰ იხ. “საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები” ნაწილი მე - II, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი, ვასილ გონაშვილი, თბ., 2006, გვ. 145;

¹⁷¹ იხ. იქვე. გვ. 148;

უფლებამოსილებათა (მათ შორის ქონებრივი) გამიჯვნის ზოგად პრინციპს, არამედ პირიქით ადგილობრივი თვითმმართველობა პირდაპირ არის დაქვემდებარებული ცენტრალურ ხელისუფლებას.

ავსტრიაში დეცენტრალიზაციის მნიშვნელოვან პრობლემებზე პირდაპირ მიუთითებს ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ორგანოების კონგრესი, რომელიც თავის ერთ – ერთ მოხსენებაში, ავსტრიაში განხორციელებული მონიტორინგის საფუძველზე წერს: “ავსტრიაში კონსტიტუციური კანონით არის უზრუნველყოფილი ის, რომ მუნიციპალიტეტების მიერ გაწეული დანახარჯები უნდა შეესაბამებოდნენ მათ მიერ განხორციელებულ ამოცანებს, იქნება ეს მათი ავტონომიური თუ დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში თუ ფედერალურმა ან მიწის კანონმდებლობამ სხვაგვარად არ განსაზღვრა. ამით ირღვევა იმავე კანონის ნორმა, რომელიც ითვალისწინებს ფისკალური თანაბრობის პრინციპს და რომელიც ფედერალურ და მიწების მთავრობას სთხოვს ანგარიში გაუწიონ თითოეული თვითმმართველი ერთეულის ეფექტურობას და მათ შორის საჯარო ამოცანების განაწილებას.

მუნიციპალიტეტებს შეზღუდული აქვთ მოქმედების თავისუფლება განსაზღვრონ ადგილობრივი მოსაკრებლები და მათი საგადასახადო შემოსავლების შედეგი. მუნიციპალიტეტებს აქვთ მცირე შესაძლებლობა ჰქონდეთ საკუთარი საგადასახადო წყაროები. არ აქვთ ნებადართული განსაზღვრონ საგადასახადო განაკვეთები ან წარმოადგინონ ახალი გადასახადები. საგადასახადო საფუძველები და გადასახადის განაკვეთები განსაზღვრულია ან ფედერალური ან მიწის კანონმდებლობით.

ადგილობრივი თვითმმართველობა და მისი უფლებამოსილება ავსტრიაში წარმოიშობა ფედერაციის ან\და მიწისაგან და ეს ხდება სისტემაში, რომელზეც გავლენას ახდენს სუბსიდიარობის პრინციპი. იმავე დროს მათ საკუთარ ტერიტორიაზე მათი ავტონომიური ფუნქციების განხორციელების პროცესში ადგილობრივი თვითმმართველობა არის ფედერაციის ან მიწის მაღალი დონის ზედამხედველობის საგანი და ეს ზედამხედველობა სცილდება კანონიერ ფარგლებს. ავსტრიის ადგილობრივი თვითმმართველობის ფისკალური ავტონომია არის ძალიან დაბალი.”¹⁷²

მაშასადამე, ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის უფლებამოსილებების (მათ შორის ქონებრივი უფლებამოსილებების) ყოველგვარი კრიტერიუმისა და პრინციპების გარეშე გადაცემის და განსაზღვრის შესაძლებლობის ცენტრალური ხელისუფლებისათვის მიკუთვნება, ადგილობრივი თვითმმართველობის გარდაუვალ დასუსტებასა და ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დამოკიდებულებას განაპირობებს.

¹⁷² იხ. “Local and Regional Democracy in Austria” – CG (20) 9 March 2011; Report of Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe; 8 - 20 th Session; ვებგვერდი: www.coe.int

ადგილობრივი და რეგიონული ორგანოების კონგრესის აღნიშნული მოხსენება ნათლად მეტყველებს “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის უსუსურობაზე მსგავსი სამართლებრივი ურთიერთობისას ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტირების თვალსაზრისით.

ის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა გარკვეული ქონებრივი უფლებამოსილებებით უნდა აღიჭურვოს, ამას თითქმის არავინ და არცერთი ქვეყნის კანონმდებლობა არ უარყოფს, მაგრამ განსხვავებულია მიდგომები ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ქონებრივი უფლებამოსილებების მინიჭების მექანიზმების და კრიტერიუმების თაობაზე.

პარადოქსია, მაგრამ მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით ევროპის წევრი ქვეყნების მიერ სამოქმედოდ იქნა მიღებული საერთაშორისო სამართლებრივი აქტი – “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია, რომელშიც მკაფიოდ განისაზღვრა, ე.წ. სუბსიდიარობის პრინციპი, დღეისათვის მოქმედი ევროპის წევრი ქვეყნების კონსტიტუციათა ნაწილი ან საერთოდ თავს არიდებს ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ქონებრივი უფლებამოსილების მინიჭების კრიტერიუმის განსაზღვრას და ბლანკეტური ნორმის გამოყენებით მის განსაზღვრას იერარქიულად უფრო დაბალ საფეხურზე მდგომ ნორმატიულ აქტებს მიანდობს (მაგ. იტალია, პოლონეთი და ა.შ.), ნაწილი ქვეყნებისა კონსტიტუციით განსაზღვრავენ კრიტერიუმს თუ რისი მიხედვით უნდა მოხდეს უფლებამოსილებათა განაწილება. მაგალითად, სერბეთის კონსტიტუციის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულები კომპეტენტური არიან იმ საკითხებთან მიმართებით, რომლებიც ეფექტურად ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების ფარგლებში.¹⁷³

უფლებამოსილებათა მიკუთვნების კრიტერიუმი, რომელსაც “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია განსაზღვრავს, კერძოდ, სახელმწიფო უფლებამოსილებათა მიკუთვნება იმ ორგანოსათვის, რომელიც ყველაზე ახლოს არის მოქალაქეებთან, ბუნდოვანი და არაერთაზროვანია, რადგან მოქალაქეებთან სიახლოვეში რა იგულისხმება ძნელია განსაზღვრო, სიახლოვე შესაძლებელია წარმოიდგინო გეოგრაფიული, კულტურული და ა.შ. თვალსაზრისით, მაგრამ ფაქტია, რომ მხოლოდ სიახლოვის კრიტერიუმი არ არის საკმარისი უფლებამოსილების მიკუთვნებისათვის. მაგალითად, ზღვისპირეთის მომიჯნავე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული ყველა გაგებით ახლოს არის ზღვასთან როგორც ბუნებრივ სიმიდრესთან, რესურსთან და მასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებებს ქვეყნის სტრატეგიული

¹⁷³ იხ. “საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები” ნაწილი მე - V, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი, ვასილ გონაშვილი, თბ., 2006, გვ. 826;

განვითარების მოტივაციისა და მიზნიდან გამომდინარე არ შეიძლება მხოლოდ ადგილობრივი მნიშვნელობა მიენიჭოს, რადგან საზღვაო რესურსებს საერთო - სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობა აქვს სამხედრო, ეკონომიკური და ა.შ თვალსაზრისით და ფორმალურად მათი ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის მინიჭება იმთავითვე ფიქცია იქნება, რადგან ასეთი უფლებამოსილებების განხორციელებისას ადგილობრივი თვითმმართველობა ყოველთვის ცენტრალური ხელისუფლების გავლენის ქვეშ იქნება, რაც გასაკვირი არც არის როგორც აღინიშნა უფლებამოსილების მნიშვნელობიდან გამომდინარე.

საკითხებისა და ამოცანების ადგილობრივი მნიშვნელობა გულისხმობს იმას, რომ მათი განხორციელების შედეგი, უპირატესად შესაბამის თვითმმართველ ერთეულში მცხოვრებ ადამიანებს შეეხება და მისი დიაპაზონი საერთო – ეროვნული არ იქნება.

შედეგების ადგილობრივ ადამიანებზე უპირატესად შეხება ნიშნავს, ამა თუ იმ მოვლენის, გარემოების, ხდომილების, რომელიც საკითხის განხორციელების შედეგად წარმოიშვა, მეტად ზემოქმედებას პირთა ტერიტორიული ნიშნით შეზღუდულ წრეზე მაგალითად, შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული ტყის მასივი, თავისი რეკრეაციული, ინდუსტრიული თუ სხვა ფუნქციით უპირატესად ზემოქმედებს შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე მცხოვრებ ადამიანებზე მარტივი მიზეზის გამო, აღნიშნული ადამიანები ყოველდღიურ შესებაში არიან მასთან.

“ადგილობრივი საზოგადოების საქმეების განმარტება გააკეთა გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლომ, რომლის გადაწყვეტილების მიხედვით, ამ სფეროს მიეკუთვნება ისეთი საკითხები, რომლებიც ადგილობრივ საზოგადოებაშია ფესვგადგმული ან სპეციფიური კავშირი აქვს ადგილობრივ საზოგადოებასთან. იგულისხმება ის საქმეები, რომლებიც თემის მცხოვრებლებისათვის, როგორც ასეთი საერთოა, რამდენადაც ისინი შეეხება ადამიანების ერთად ცხოვრებასა და ბინადრობას (პოლიტიკურ) თემში. თუმცა ამგვარი მიდგომა სხვადასხვა შემთხვევაში საკითხების განსხვავებულ ჩამონათვალს მოგვცემს. ეს დამოკიდებულია თვითმმართველი ერთეულის სიდიდეზე, ფინანსებზე, მცხოვრებთა რაოდენობაზე და სხვადასხვა ფაქტორებზე. ყოველივე ეს საფუძველს გვაძლევს დავასკვნათ, რომ მიზანშეწონილია კონსტიტუციამ დაადგინოს არა ადგილობრივი მნიშვნელობის ამოცანათა ამომწურავი ჩამონათვალი, არამედ ზოგადი სტანდარტი გარკვეული საკითხის ადგილობრივი მნიშვნელობის ამოცანად განხილვისათვის.”¹⁷⁴

¹⁷⁴ იხ. ბ. ლოლაძე, სტატია “ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში” ჟურნალში, “საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა” (სარედაქციო კოლეგიის თავმჯდომარე გ. პაპუაშვილი) BVerf GE 79, 127, 150, 151 ; ბა., 2010, გვ. 168;

ის ფაქტი, რომ “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია არ განსაზღვრავს წევრი სახელმწიფოებისათვის საერთო სტანდარტს, სახელმწიფოებრივი კრიტერიუმს უფლებამოსილებათა ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის გამიჯვნის თვალსაზრისით ამას სხვადასხვა ზოგიერთი ავტორი იმ მიზეზით ხსნის, რომ “ქარტიის შემუშავებისას და მიღების დროს მიიჩნიეს, რომ შეუძლებელია ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების რეგულირებასა და მართვას დაქვემდებარებული საქმეების ზუსტი განსაზღვრა, რის გამოც, როგორც ძალზე ბუნდოვანი და რთული შინაარსობრივი დატვირთვის მატარებელი, უარყვეს ისეთი ფორმულირებები, როგორცაა “ადგილობრივი საქმეები” “საკუთარი საქმეები.” თვითმმართველობის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საქმეებთან დაკავშირებით, უდავოდ გაითვალისწინეს მკვეთრი განსხვავება ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების ტრადიციებს შორის. ქარტიის განმარტებითი კომენტარის თანახმად, საქმეების უმრავლესობას არამართო ადგილობრივი, არამედ საერთო - სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობაც აქვს. ამდენად, მათზე პასუხისმგებლობა ჯერ ერთი, შეიძლება განსხვავებული იყოს ქვეყნებისა და დროის მიხედვით და მეორე, შეიძლება ნაწილდებოდეს სახელმწიფო მართვის სხვადასხვა დონეზე.”¹⁷⁵

აღნიშნული მსჯელობიდან გამომდინარე, მიზეზი რის გამოც უარი ითქვა უფლებამოსილებათა გამიჯვნის კრიტერიუმის განსაზღვრაზე, თავად ქარტიის განმარტებითი კომენტარის მიხედვით, არის აღიარებული, როგორც კონკრეტული გარემოება, რაც განსაზღვრავს უფლებამოსილებათა გადანაწილებას კერძოდ, უფლებამოსილებათა გადანაწილებას საერთო - სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი მნიშვნელობის მიხედვით.

მაშასადამე, ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილებათა დანაწილების კრიტერიუმის მიმართ, “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის ბუნდოვანი არაერთაზროვანი დამოკიდებულება განპირობებულია ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების აღნიშნულ საკითხზე შეუთანხმებლობით, რასაც საფუძვლად შესაძლებელია ედოს საკითხის შინაარსის პრინციპული განუსაზღვრელობა ან სხვა.

სახელმწიფოს ცენტრალური ხელისუფლების ერთ - ერთი ნიშან - თვისება საყოველთაოდ აღიარებული მოსაზრების თანახმად, არის სუვერენიტეტი, რაც გულისხმობს სახელმწიფოს სრული უფლებით აღჭურვას განსაზღვროს და წარმართოს მთელი ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკა ყველასაგან დამოუკიდებლად დადგენილი წესით, რისი ლეგიტიმაციის საფუძველიც არის ქვეყნის ყველა მოქალაქის საარჩევნო ხმა და შესაბამისი მანდატი, რომელთა ნაწილი ამავე დროს, ირჩევს თავის ადგილობრივ ხელისუფლებას გარკვეული ამოცანების შესრულების მიზნით. მაშასადამე, ანგირშვალდებულება

¹⁷⁵ იხ. ზ. ეზუგბაია, თ. მელქაძე, “ზოგიერთი კომენტარი ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ეროვნულ კანონმდებლობაში იმპლემენტაციისათვის” ჟურნალი “ქართული სამართლის მიმოხილვა” 5/2002 - 1; თბ., 2004, გვ. 102;

და პასუხისმგებლობა ცენტრალურსაც და ადგილობრივ ხელისუფლებასაც წარმოეშობათ ამომრჩევლების წინაშე. “ნებისმიერი საჯარო ხელისუფლება ანგარიშვალდებული უნდა იყოს საზოგადოების წინაშე, რომელმაც მას გადასცა მანდატი იმისათვის, რომ წარმოადგინოს მისი ინტერესები.”¹⁷⁶

ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც ხელისუფლების გეოგრაფიული დეცენტრალიზაციის დემოკრატიულობის ერთ – ერთი მნიშვნელობა არის ამოცანებისა და ფუნქციების მასშტაბის შემცირება და მათი პირთა განსაზღვრულ წრესთან მიახლოება, რაც უზრუნველყოფილია გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მეტი ადამიანის ჩართვით, რადგან საჯარო ხელისუფლების ამოცანებისა და ფუნქციების მასშტაბის შემცირებით იქმნება იმდენი ამოცანისა და ფუნქციის ცენტრი, რამდენიც თვითმმართველი ერთეულია.

საჯარო ხელისუფლების განხორციელებასთან დაკავშირებული ამოცანებისა და ფუნქციების მასშტაბის შემცირება გულისხმობს არა ცენტრალური ხელისუფლების ან ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების შეკვეცას ან შეზღუდვას მისი განხორციელების პროცესში, არამედ იგი გულისხმობს საჯარო მართვის განხორციელებელი ერთი ინსტიტუტის გამგებლობას მიკუთვნებული უფლებამოსილებების რაოდენობის შემცირებას ხელისუფლების დანაწილების ხარჯზე.

ამრიგად, ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების პასუხისმგებლობასა და ანგარიშვალდებულებებს შორის განსხვავება უდავოდ მასშტაბშია, რადგან მიუხედავად ფუნქციებისა და მოვალეობებისა ცენტრალური ხელისუფლების პასუხისმგებლობა და ანგარიშვალდებულება ვრცელდება სახელმწიფოს ყველა მოქალაქის მიმართ იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ ცენტრალურ ხელისუფლებას მოქმედების მანდატი გადაცემული აქვს ყველა მოქალაქის მიერ მაშინ, როდესაც ადგილობრივ ხელისუფლებებს მანდატი მინიჭებული აქვთ სახელმწიფოს მოქალაქეთა მხოლოდ ნაწილის მიერ. შესაბამისად, ანგარიშვალდებულებაც და პასუხისმგებლობაც ადგილობრივი ხელისუფლებისა მიმართული იქნება მოქალაქეთა შესაბამისი ნაწილის მიმართ.

სუვერენიტეტს, როგორც ცენტრალური სახელმწიფოს ნიშან - თვისებას განმარტავენ, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესობას და დამოუკიდებლობას კონკრეტული ქვეყნის ტერიტორიაზე.¹⁷⁷

სახელმწიფოს სუვერენიტეტი მჭიდროდ არის დაკავშირებული სახელმწიფოს არსსა და დანიშნულებასთან და მისი განუყოფელი ნაწილია. თავის მხრივ სუვერენიტეტი გულისხმობს სახელმწიფოს

¹⁷⁶ იხ. *J. Regulski*; “Local Government Reform In Poland: An Insider’s Story”, Bud., 2003, P. 111;

¹⁷⁷ იხ. თუნდაც, *В. Н. Шаповал*, “Сравнительное конституционное право” Ки., 2007, с. 110;

ისეთი უფლებამოსილებებით აღჭურვას, რაც კონკრეტული სახელმწიფოს მთელი ტერიტორიის ინტერესებიდან გამომდინარეობს.

“ამერიკამ აირჩია იყოს გარკვეული მიზნების მქონე ერი და ამ მიზნებისათვის მისი სახელმწიფო არის ერთიანი და განუყოფელი და ამ მიზნების განხორციელებაზე სახელმწიფო არის უფლებამოსილი. ხალხმა განაცხადა, რომ ძალაუფლება, რომელიც გადაცემული აქვს სახელმწიფოს გარკვეული მიზნების განხორციელებლად არის უზენაესი.” წერს ცნობილი ამერიკელი მოღვაწე ჯონ მარშალი.¹⁷⁸

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ქონებრივი უფლებამოსილების ისევე, როგორც სხვა ნებისმიერი უფლებამოსილების ხელისუფლების, რომელიმე დონისათვის მინიჭებისას ყველაზე სამართლიანი და მიზანშეწონილი კრიტერიუმი იქნება კონკრეტული უფლებამოსილების საგნის მასშტაბურობა ე.ი. ამა თუ იმ უფლებამოსილების განხორციელებას რა მასშტაბის შედეგი ექნება ან სოციალური ჯგუფის რა მასშტაბი იქნება აღნიშნული შედეგის მიმღები. მაგალითად, ადმინისტრაციულ ერთეულებს შორის დამაკავშირებელ ცენტრალურ სატრანსპორტო მაგისტრალთან დაკავშირებული უფლება - მოვალეობების განხორციელებიდან გამომდინარე შედეგი ქვეყნის მთელი ტერიტორიის მასშტაბით გავრცელდება იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ მისით სარგებლობა სახელმწიფოს ყველა მოქალაქის ინტერესში შედის მათი ისეთი ძირითადი უფლებიდან გამომდინარე, როგორც არის ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თავისუფალი გადაადგილება, შესაბამისად ცენტრალურ მაგისტრალზე საკუთრებისა და სხვა სახის უფლებები სახელმწიფოს ცენტრალური ხელისუფლების კუთვნილებას წარმოადგენს, ხოლო ადგილობრივი მნიშვნელობის (თვითმმართველი ერთეულის შიდა გზები) ადგილობრივ საკუთრებას.

მასშტაბურობის კრიტერიუმის უკეთ წარმოჩენის მიზნით განვიხილოთ სხვა შემთხვევა, კერძოდ, ისეთი ბუნებრივი რესურსი, როგორც არის საზღვაო ზოლი, კონტინენტური შელფი და აკვატორია (ქვეყანას, რომელსაც იგი გააჩნია). მიუხედავად იმისა, რომ იგი გეოგრაფიულად ხვდება ერთი რომელიმე თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციულ - სამართლებრივ საზღვრებში იგი ვერ განიხილება ადგილობრივ რესურსად, რადგან საზღვაო აკვატორიის დანიშნულებიდან და ფუნქციური შესაძლებლობებიდან გამომდინარე მას საერთო - ეროვნული მნიშვნელობა გააჩნია, რადგან ასეთი რესურსის სტრატეგიული მნიშვნელობის გათვალისწინებით იგი სახელმწიფოს სუვერენიტეტს უკავშირდება თუნდაც სახელმწიფოს თავდაცვისუნარიანობის მოტივაციის საფუძველზე.

ქონებრივი უფლებამოსილების გამიჯვნის მასშტაბურობის კრიტერიუმი იმით განსხვავდება ადგილობრივ თვითმმართველობასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა

¹⁷⁸ იხ. *A.H. Kelly, W.A.Harbison and H.Belz, "The American Constitution, It's Origins And Development" Volume I, Seventh Edition, New York - London, P. 182;*

გამიჯვნის ევროპული პრინციპისაგან (სუბსიდიარობის პრინციპი), რომ იგი არ იძლევა სხვადასხვა ინტერპრეტაციის საშუალებას, რომელზეც ჩვენ ზემოთ ვისაუბრეთ.

“სუბსიდიარობის იდეა ჰგავს მონეტას, რომელსაც ორი მხარე აქვს. ერთის მხრივ, იგი გულისხმობს ძალაუფლების გადაცემას, ხოლო მეორეს მხრივ, ეს არის ადგილობრივი ინსტიტუტების შესაძლებლობა განახორციელონ ძალაუფლება საკუთარი პასუხისმგებლობით ეფექტურად.”¹⁷⁹

მასშტაბურობის კრიტერიუმი საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის არის ერთგვარი ნათელი სახელმძღვანელო ზღვარი უფლებამოსილებების (მათ შორის ქონებრივი უფლებამოსილებების) ცენტრალური ხელისუფლებისათვის თუ ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის მიკუთვნების შესახებ საკითხის გადაწყვეტისას, რაც მნიშვნელოვნად ზრდის ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაძლებლობას დაიცვას თავი ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ნეგატიური გავლენისაგან ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის უფლებამოსილებების განსაზღვრის პროცესში, თუ კონსტიტუცია ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების განსაზღვრას კანონით ითვალისწინებს და შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური შესაძლებლობა მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ქმედითი ხდება.

მაშასადამე, ადგილობრივ თვითმმართველობასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის ქონებრივ უფლებამოსილებათა გამიჯვნის მასშტაბურობის კრიტერიუმი შეიძლება ითქვას, რომ არის ერთ - ერთი საყრდენი ნორმა ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობისა და ფუნქციონირებისათვის, რამდენადაც იგი ხელისუფლების სწორი და ადეკვატური დეცენტრალიზაციისა და მისი პრაქტიკული განხორციელების რეალურ საშუალებას იძლევა.

თავი IV

ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები საქართველოში

§.1 ისტორიული ექსკურსი და ადგილობრივი თვითმმართველობის საფუძვლები საქართველოს პირველი კონსტიტუციის მიხედვით

¹⁷⁹ იხ. A. Mihaylov, “Distribution of State Power to the Central and Local Levels” Commentary on a Policy Paper; A. Mihaylov; ვებგვერდი: www.idea.int; P. 44 - 45;

საქართველოს ხანგრძლივი ისტორიის მანძილზე უამრავი კონსტიტუციური სამართლის ისტორიული ძეგლი არის შექმნილი და უამრავი მოწინავე, ნოვატორული და პროგრესული კონსტიტუციური იდეა არის განხორციელებული.

ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაზე საუბრისას უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში უკვე მე - 19 საუკუნეში ინსტიტუციონალიზებული იყო.

“1874 წლიდან საქართველოში საქალაქო მმართველობის რეფორმა დაიწო. ყველაზე სრულად სწორედ ეს რეფორმა გატარდა: შეიქმნა საქალაქო თვითმმართველობები – სათათბიროები, სადაც მოსახლეობის მიერ არჩეული დეპუტატები იყვნენ წარმოდგენილნი. სათათბიროს წევრებიდან გამგეობა კომპლექტდებოდა, რომელიც თავის მხრივ ქალაქის თავს ირჩევდა.

ქალაქის თვითმმართველობის ფუნქციებში კომუნალური მეურნეობა, არქიტექტურა, მშენებლობა, ბაზრები, ჯანდაცვა და განათლებაზე ზრუნვა, ხანძარსაწინააღმდეგო სამსახურის მოწესრიგება, ადგილობრივი მრეწველობისა და ვაჭრობის მეთვალყურეობა, გადასახადების აკრეფა და სხვა შედიოდა. საქალაქო თვითმმართველობის ყველა დადგენილებას გუბერნატორი ეცნობოდა.”¹⁸⁰

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს სუვერენიტეტი რუსეთის იმპერიის მიერ დარღვეული იყო, საქართველოში მიმდინარე ეროვნული მოძრაობის წყალობით ქვეყანაში ჯანსაღი აზრი გზას არ კარგავდა და აქედან გამომდინარე იმ დროისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც პროგრესული იდეის რეალიზაცია ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიის ანგარიშს შეგვიძლია მივაწეროთ.

“შეერთებული რუსეთთან საქართველოს მეფეთა მიერ, საერთაშორისო ხელშეკრულებათა დადებით საქართველო, რომელიც არასოდეს არ ყოფილა რუსეთის იარაღით ძალით დაპყრობილი, განაგრძობდა თვით რუსეთის ერთ საუკუნის ბატონობის დროსაც კი ეროვნულ ცოცხალ ორგანიზმის არსებობას და მხოლოდ ხელსაყრელ დროს ელოდა, რათა აღედგინა თავისი გარდაუსვლელი ეროვნული უფლებანი და საკუთარი პოლიტიკური და ეროვნული მისწრაფებანი განეხორციელებინა” – აღნიშნულია 1918 წლის 26 მაისის საქართველოს დამოუკიდებლობის აქტში.¹⁸¹

საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ, მე - 20 საუკუნის დასაწყისში ადგილობრივმა თვითმმართველობამ რეფორმა განიცადა და შეიქმნა ქალაქთა საბჭოები, რომლებიც

¹⁸⁰ იხ. *ხ. თოდაძე*, “თერგდალეულები. ეროვნულ – განმათავისუფლებელი მოძრაობის ახალი ეტაპი” სტატია გვ. 3; ვებგვერდი: www.200.org.ge

¹⁸¹ იხ. *ქ. გურგენიძე*, “საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული 1918 – 1921” საქართველოს 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტი თბ., 1990, გვ. 10;

კომპლექტდებოდა არჩევნების გზით არჩეული ხმოსნებისაგან და საარჩევნო პროცესს არეგულირებდა კანონი “ქალაქთა საბჭოების ხმოსანთა საარჩევნო დებულება.”¹⁸²

არათუ ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნის, არამედ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში საქმის წარმოების ენაც კი კანონით იყო განსაზღვრული კერძოდ, “ადგილობრივ თვითმმართველობათა ორგანოებში ენის ხმარების შესახებ” კანონით, რომლის მიხედვითაც ადგილობრივ თვითმმართველობებში საქმის წარმოების ენათ სახელმწიფო ენა იყო გამოცხადებული.¹⁸³

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც ინსტიტუტის კონსტიტუციური საფუძვლების ჩაყრა 1921 წელს დაიწყო, როდესაც პირველ ქართულ კონსტიტუციაზე დაიწყო მუშაობა, რაც კონსტიტუციის მიღებით დასრულდა, სადაც კონსტიტუციურად განმტკიცდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტი ქვეყნის მართვა - გამგეობის სისტემაში.

“მნიშვნელოვანია, რომ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული საკითხები 1921 წლის კონსტიტუციით მოწესრიგებული იყო კონსტიტუციითვე (უზენაესი აქტით) და არა მიმდინარე კანონმდებლობით. ეს მისასაღებელი ფაქტია, ვინაიდან შემდგომში 1985 წლის 15 ოქტომბერსაც კი ევროპის საბჭოს მიერ “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის მიღებისას ეს საკითხი პრობლემატური იყო, რაც აისახა კიდევ ქარტიის ტექსტზე. კერძოდ, მე – 2 მუხლის მიხედვით: ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი აღიარებული იქნება შიდა კანონმდებლობით და შესაძლებლობის შემთხვევაში, კონსტიტუციით. მე – 20 საუკუნის 80 – იანი წლებისთვისაც არ არსებობდა ამ საკითხთან მიმართებით საერთო კონსენსუსი და ალბათ ამან განაპირობა ქარტიის შესაბამის დებულებაში ამგვარი ფრთხილი ჩანაწერის გაკეთება. აქედან გამომდინარე, ეს გარემოება კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამს პირველი ქართული კონსტიტუციის ღირსებას და მის სამართლებრივ დახვეწილობას.”¹⁸⁴

მიუხედავად იმისა, რომ იმდროინდელი პოლიტიკური ძალების წარმომადგენლები სწორად აფასებდნენ სახელმწიფო ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის სარგებლიანობას, დეცენტრალიზაციის ნებისმიერ ფორმას ძალიან დიდი სიფრთხლით ეკიდებოდნენ.

“ნოე ჟორდანიას სიტყვებით, დემოკრატიზმი მართვა - გამგეობაში წარმოშობს პარტიკულარიზმის საფრთხეს. ამიტომ ადგილობრივი ორგანოების მოქმედება არ უნდა არღვევდეს ცენტრის უფლებას. ერთ

¹⁸² *ე. გურგენიძე*, “საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული 1918 – 1921” საქართველოს 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტი თბ., 1990, გვ. 204;

¹⁸³ იხ. იქვე, გვ. 206;

¹⁸⁴ იხ. *ე. პაპუაშვილი*, “საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან” ბა., 2011; გვ. 30; ვებგვერდი: www.constcourt.ge;

სახელმწიფოში არ უნდა ქმნიდეს მრავალ სახელმწიფოს, ეს დიდი პრობლემა თუ გადაჭრა საქართველოს კონსტიტუციამ - აღნიშნავდა ნოე ჟორდანიას დამფუძნებელი კრების 1920 წლის 1 დეკემბრის სხდომაზე - ეს იქნებოდა პირველი მაგალითი მსოფლიოში, რომ უნიტარული რესპუბლიკა დაარსდა თავისი შესაფერი დემოკრატიული კონსტიტუციით.”¹⁸⁵

იმდროინდელი შიში დეცენტრალიზაციისა კარგად ჩანს მაშინდელი საკონსტიტუციო კომისიის სხდომაზე, სოციალისტ - ფედერალისტის ი. ბარათაშვილის მიერ გამოთქმულ სიტყვაში – “მე დღეს ვუჭერ მხარს უნიტარულ სახელმწიფოს, თუმცა ფედერალისტი ვარ. მისი თქმით ეს აუცილებელი იყო, ვიდრე ქართველი ერი ჩამოყალიბებულა და არ იგრძნობს თავის თავს.”¹⁸⁶

ყოველივე ზემოაღნიშნულმა თავისი გამოხატულება ჰპოვა 1921 წლის 21 თებერვალს მიღებული კონსტიტუციის რედაქციაში, კერძოდ, კონსტიტუციის მე - 10 თავის (ადგილობრივი თვითმმართველობა) მიხედვით, “ადგილობრივი თვითმმართველობა არის იმავე დროს ორგანო ადგილობრივი მმართველობისა და განაგებს ადგილობრივ გამგეობის კულტურულ განმანათლებელ და სამეურნეო საქმეებს თავის ტერიტორიის ფარგლებში.”¹⁸⁷

ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობის კიდევ უფრო დაკნინებას ითვალისწინებდა აღნიშნული კონსტიტუცია სადაც იგი ადგილობრივ თვითმმართველობას მართვა - გამგეობის საქმეში ცენტრალური ხელისუფლების დაქვემდებარებაში განიხილავდა.¹⁸⁸

“1921 წლის კონსტიტუციის ფუძემდებლები ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შეერთებას მიიხნევდნენ დემოკრატიული წყობის დაცვის უდიდეს გარანტიად.”¹⁸⁹

მაშასადამე, მე - 20 საუკუნის დასაწყისში ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც ღირებულების აღიარება და მისი კონსტიტუციით განმტკიცება, სადაც ცალკე თავი ეთმობა ადგილობრივ თვითმმართველობას, ნამდვილად მეტყველებს იმდროინდელი შესაბამისი საზოგადოების მაღალ შეგნებასა და კვალიფიციურობაზე მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუცია არ ითვალისწინებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკვანძო მნიშვნელობის პრინციპებს და უფრო მეტიც, მას პირდაპირ უქვემდებარებდა ცენტრალურ ხელისუფლებას, რასაც თავისი (შესაძლოა საპატიოც) ობიექტური მიზეზები ჰქონდა კერძოდ, იმ

¹⁸⁵ იხ. *მ. მაცაბერიძე*, სტატია “საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა (1918 - 1921) და დემოკრატიის ქართული მოდელის ძიება” თბ., 2009, გვ. 13;

¹⁸⁶ იხ. იქვე; გვ. 13;

¹⁸⁷ იხ. საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, მიღებული დამფუძნებელი კრების მიერ, მუხლი 98 - ე;

¹⁸⁸ იხ. იქვე, მუხლი 104 - ე;

¹⁸⁹ იხ. *მ. მაცაბერიძე*, სტატია “საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა (1918 - 1921) და დემოკრატიის ქართული მოდელის ძიება” თბ., 2009, გვ. 14;

დროინდელი, დამოუკიდებლობას მოწყურებული საზოგადოების მიზანი ერთიანი, ტერიტორიულად მთლიანი საქართველოს კონსტიტუციურად ლეგიტიმაცია იყო, რისთვისაც კონსტიტუციის ფუძემდებლები სახელმწიფოს უკიდურეს ცენტრალიზაციას მიმართავდნენ პარტიკულარიზაციისა და სეპარატიზაციის შიშით.

საქართველოში მე - 20 საუკუნის პირველ ნახევარში განხორციელებული ცნობილი ისტორიული მოვლენების წყალობით, რაც დაკავშირებულია საქართველოს ძალადობით ოკუპაციასთან, საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია სამწუხაროდ იქცა ნომინალურ, ფიქციურ დოკუმენტად საქართველოს ისტორიაში საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის ძალიან ხანმოკლე პერიოდის აღსანიშნავად და მან საქართველოს ანექსიისა და დაპყრობის გამო ვერ შეძლო რეალურ ცხოვრებაში რეალიზაცია.

§2. ადგილობრივი თვითმმართველობის საფუძვლები საქართველოში საბჭოთა-სოციალურ რეჟიმის პირობებში

1921 წლის 25 თებერვალს საქართველოს წითელი არმიის მიერ ოკუპაციით საქართველოში დასრულდა არჩეული, ლეგიტიმური მთავრობისა და ლეგიტიმურად მიღებული დამოუკიდებელი საქართველოს პირველი კონსტიტუციის ფუნქციონირება და საქართველოში იძულებით დამყარდა თვისობრივად განსხვავებული პოლიტიკური და ეკონომიკური რეჟიმი – საბჭოთა სოციალიზმი.

გარდა იმისა, რომ საბჭოთა სოციალიზმი მოკლებული იყო ყოველგვარ ლეგიტიმურ საფუძველს, რადგან მისი განხორციელების წყარო ქართველი ხალხი არ იყო და იგი იძულებით ხასიათს ატარებდა, მისი როგორც თეორიის, პოლიტიკისა და ეკონომიკის შინაარსიდან გამომდინარე საქართველოში დაიწყო მმართველობისა და საკუთრების განსხვავებული სისტემის განხორციელება.

საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის 1978 წლის კონსტიტუცია ყოველგვარი შეფარვის გარეშე ამკვიდრებდა ეკონომიკის მართვის ცენტრალიზებულ სისტემას. აღნიშნული კონსტიტუციის მე - 16 მუხლის მიხედვით, ეკონომიკის ხელმძღვანელობა ხორციელდებოდა სახელმწიფოს ეკონომიკური და სოციალური განვითარების გეგმის საფუძველზე ცენტრალიზებული მართვით.¹⁹⁰

აღნიშნული კონსტიტუციის მიხედვით საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა იყოფოდა რაიონებად, რომელთა უფლებამოსილებებსა და სამოქმედო გეგმას განსაზღვრავდა საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა და საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური საბჭოთა

¹⁹⁰ იხ. საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კონსტიტუცია; მიღებული საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მე - 8 სესიაზე 1978 წლის 15 აპრილს; მუხლი მე - 16;

სოციალისტური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოები, ადგილობრივი საბჭოები, სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის საბჭო, საქალაქო, ქალაქის რაიონების და სოფლების საბჭოები შეადგენდნენ ერთიან სისტემას სახელმწიფოს წარმომადგენლობითი ხელისუფლებისა.¹⁹¹

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს დაპყრობისა და იძულებითი განსაბჭოების შემდეგ საქართველოში დეცენტრალიზაციის ყველა ფორმა მოისპო. არ არსებობდა ადგილობრივი ინიციატივა და ხელისუფლება ხორციელდებოდა ცენტრალიზებული, “ზევიდან ქვევით” პრინციპით, რაც რა თქმა უნდა გამორიცხავდა არა თუ ადგილობრივ ქონებრივ უფლებამოსილებებს, არამედ ადგილობრივ მონაწილეობასაც კი და ეს პერიოდი საქართველოში გაგრძელდა საქართველოში საბჭოთა სოციალისტური რეჟიმის დასრულებამდე – 1991 წლის 9 აპრილამდე, როდესაც საქართველოში საერთო - სახალხო ნებით (რეფერენდუმით) აღდგა დამოუკიდებლობა.

§.3 ადგილობრივი თვითმმართველობის საფუძვლები საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდგომ (განვითარების სტადიები)

1991 წლის 29 იანვარს საქართველოს უზენაესი საბჭოს მიერ მიღებული იქნა კანონი “გარდამავალ პერიოდში ადგილობრივი მმართველობის შესახებ”, რომელიც პირველივე მუხლში აცხადებდა, რომ ადგილობრივი მმართველობა არის საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის შემადგენელი ნაწილი, რომლის მიზანია არსებულ ადმინისტრაციულ - ტერიტორიულ ერთეულებში უზრუნველყოს გარდამავალი პერიოდის ამოცანების გადაწყვეტა.¹⁹²

აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული კანონის მიხედვით, ადგილობრივი მმართველობის ორგანიზაციისა და საქმიანობის ერთ - ერთი პრინციპი იყო სახელმწიფო ხელისუფლების და მმართველობის ზემდგომი ორგანოების წინაშე ანგარიშვალდებულება და საერთო რესპუბლიკური და ადგილობრივი ინტერესების ერთიანობა.¹⁹³

მიუხედავად იმისა, რომ გათვალისწინებული იყო პირდაპირი, საყოველთაო და თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე არჩეული ადგილობრივი ორგანო – საკრებულო, მისი არსებობა პრაქტიკულად ფორმალობას წარმოადგენდა, რადგან ძირითადი ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების რეგულირება საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს პრეზიდიუმის მიერ დანიშნული პრეფექტის პრეროგატივა იყო, რომელიც აღნიშნული

¹⁹¹ იხ. საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კონსტიტუცია; მიღებული საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მე - 8 სესიაზე 1978 წლის 15 აპრილს; მუხლი 73 – ე და 85 - ე;

¹⁹² იხ. “გარდამავალ პერიოდში ადგილობრივი მმართველობის შესახებ” საქართველოს რესპუბლიკის კანონი, მიღებული საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს მიერ 1991 წლის 29 იანვარს, მუხლი 1;

¹⁹³ იხ. იქვე; მუხლი მე - 2;

კანონის მიხედვით უზრუნველყოფდა საერთო რესპუბლიკური ინტერესების დაცვას და სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ზემდგომი ორგანოების გადაწყვეტილებათა განხორციელებას და იგი აღჭურვილი იყო ისეთი უფლებამოსილებებით, როგორცაა საკრებულოს აქტების საქართველოს რესპუბლიკის კანონმდებლობასთან შეუსაბამობის საფუძველით გაუქმება, ადგილობრივი რესურსების მართვა და ა.შ.¹⁹⁴

მაშასადამე, საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის აღდგენის პირველ პერიოდში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა ვერ იქნა დამკვიდრებული, რაც კარგად გამოჩნდა საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს მიერ მიღებული კანონის სათაურშიც, რომელსაც ეწოდა არა “ადგილობრივი თვითმმართველობის”, არამედ “ადგილობრივი მმართველობის” შესახებ, რასაც თავისი ობიექტური მიზეზებიც ჰქონდა კერძოდ, გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ საქართველოს დამოუკიდებლობა აღდგა ქართველების დაუღალავი შრომისა და სისხლის ფასადაც კი, საქართველოს არ ჰქონდა დამოუკიდებლობის პირობებში მართვის გამოცდილება, რაც თავის მხრივ განაპირობებდა კიდევ ერთ გარემოებას – სათანადო კვალიფიკაციის არ ქონას აგრეთვე, გასათვალისწინებელია იმდროინდელი ხელისუფლების შიში (შესაძლოა საფუძველიანიც) სეპარატიზაციისა. შესაბამისად, ყოველივე აღნიშნულმა გარემოებამ განაპირობა კანონის სათაური, რომელიც ადგილობრივი მმართველობის განხორციელებას გარდამავალ პირობებში ითვალისწინებდა.

1995 წლის 24 აგვისტოს საქართველოში მიღებული იქნა საქართველოს კონსტიტუცია, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობასთან დაკავშირებით ერთი ძალიან ლაკონური წინადადებით შემოიფარგლა. საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ თვითმმართველობის მეშვეობით სახელმწიფოს სუვერენიტეტის შეუღახავად. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება ორგანული კანონით.¹⁹⁵

1997 წელს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული იქნა “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონი, რომელმაც ძალადაკარგულად გამოაცხადა “გარდამავალ პერიოდში ადგილობრივი მმართველობის შესახებ” კანონი.

აღნიშნული კანონის ანალიზის შედეგად ნათელი ხდება ის გარემოება, რომ მისი მიღების დროისათვის კვლავ არსებობდა ის

¹⁹⁴ იხ. “გარდამავალ პერიოდში ადგილობრივი მმართველობის შესახებ” საქართველოს რესპუბლიკის კანონი, მიღებული საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს მიერ 1991 წლის 29 იანვარს, მე - 4 და მე - 5;

¹⁹⁵ იხ. საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია პირვანდელი რედაქცია; მუხლი მე - 2;

პირობები, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალურ განხორციელებას ხელს უშლიდა.

“ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონმა ვერ შეძლო ერთმანეთისაგან გაემიჯნა საერთო - სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი ინტერესები¹⁹⁶ და თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება დაუკავშირა საქართველოს მოქალაქეთა კონსტიტუციურ უფლებას, სახელმწიფოს ცენტრალური ხელისუფლების გავლენა ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტის პროცესში კვლავ გადამწყვეტი მნიშვნელობით შეინარჩუნა.

აღნიშნული კანონის მიხედვით სოფელში, თემში დაბასა და ქალაქში ხორციელდებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობა, ხოლო რაიონებსა და ქალაქებში, რომლებიც არცერთ რაიონში არ შედიოდნენ (ბათუმი, ფოთი, რუსთავი, ქუთაისი, სოხუმი და ცხინვალი) ხორციელდებოდა მმართველობა, რაც გულისხმობდა იმას, რომ სოფელში, თემში, დაბასა და ქალაქში ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო იყო შესაბამისი საკრებულო, რომელიც აირჩეოდა პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით, ხოლო აღმასრულებელი ორგანო იყო გამგეობა ან გამგებელი, რომელსაც ირჩევდა საკრებულო თავისი შემადგენლობიდან, ხოლო რაიონში და იმ ქალაქში, რომელიც არ შედის არცერთ რაიონში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს წარმომადგენდა საკრებულო, რომელიც აირჩეოდა პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით, ხოლო მისი აღმასრულებელი ორგანო იყო სახელმწიფო მმართველობის ორგანო მერია (გამგეობა), რომელიც წარმომადგენდა იმავდროულად წარმომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს) აღმასრულებელ ორგანოს და მის უმაღლეს თანამდებობის პირს (გამგებელს, მერს) თანამდებობაზე ნიშნავდა საქართველოს პრეზიდენტი.¹⁹⁷

რაიონისა და იმ ქალაქის, რომელიც არ შედიოდა არცერთ რაიონში გამგებელი (მერი) კანონით აღჭურვილი იყო ისეთი უფლებამოსილებებით, როგორც იყო ადგილობრივი ქონების ფლობის, სარგებლობისა და განკარგვის უზრუნველყოფა, სახელმწიფო პროგრამათა განხორციელების უზრუნველყოფა, შიგა გზების შეკეთების, რეკონსტრუქციისა და მშენებლობის სამუშაოთა ჩატარების უზრუნველყოფა, ადგილობრივი ბიუჯეტისა და სოციალურ - ეკონომიკური პროგრამების შედგენა და საკრებულოსათვის დასამტკიცებლად წარდგენა და შემდგომ მისი შესრულება და ა.შ. და აღნიშნული უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის გამგებელი

¹⁹⁶ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონი, მიღებული საქართველოს პარლამენტის მიერ 1997 წლის 16 ოქტომბერს; მუხლი მე - 6;

¹⁹⁷ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონი, მიღებული საქართველოს პარლამენტის მიერ 1997 წლის 16 ოქტომბერს; მუხლი მე - 4, მე - 9, მე - 10 და მე - 11 მუხლები;

(მერი) პასუხისმგებელი და ანგარიშვალდებული იყო საქართველოს პრეზიდენტისა და საკრებულოს წინაშე.¹⁹⁸

უნდა აღინიშნოს, რომ “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის მიღების დროისათვის საქართველო არ იყო “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიაზე მიერთებული, მაგრამ მიუხედავად ამისა აღნიშნული ქარტიის გარკვეული პრინციპები “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანულ კანონში რეალიზებული იყო მაგალითად, ქარტიის მე - 3 მუხლის მიხედვით, ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტას უზრუნველყოფს პირდაპირი თანაბარი და თანასწორი ხმის მიცემის საფუძველზე ფარული კენჭისყრით არჩეული წევრებისაგან შემდგარი საბჭოები ან ასამბლეები¹⁹⁹, რაც იმდროინდელი კანონმდებლობის მიხედვით, საქართველოში წარმოდგენილი იყო საკრებულოს სახით თუმცა, იქვე ქარტია მიუთითებს მხოლოდ წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ორგანოების არსებობის შესაძლებლობაზე, რასთანაც წინააღმდეგობაში მოდიოდა “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებას (საკუთრებას) წარმოადგენდა ის ქონება, რომელიც საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დადგენილი წესით ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოებს გადაეცემოდათ.²⁰⁰

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ რაიონისა და ქალაქის, რომელიც არ შედიოდა არცერთი რაიონის შემადგენლობაში გამგებლის (მერის) გადაწყვეტილებების შეჩერებისა და გაუქმების უფლებამოსილება ჰქონდა სასამართლოს და საქართველოს პრეზიდენტს.²⁰¹

მაშასადამე, აღნიშნულ პერიოდში საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობა შეიძლება ითქვას, რომ მხოლოდ ფორმალურად არსებობდა და კანონმდებლობით იყო გარანტირებული ცენტრალური ხელისუფლების შესაძლებლობა გადაეწყვიტა უმრავლესი ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხი და ამოცანა შესაბამისად, ცენტრალიზაციის ტენდენციები შთანთქავდა ყოველგვარ ადგილობრივ განვითარებას.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის რატიფიცირების თაობაზე” საქართველოს პარლამენტის 2004 წლის

¹⁹⁸ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონი, მიღებული საქართველოს პარლამენტის მიერ 1997 წლის 16 ოქტომბერს; მუხლი მე - 4, მე - 9, მე - 10 და მე - 11 მუხლები;

¹⁹⁹ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია; მიღებული 1985 წლის 15 ოქტომბერს ევროპის საბჭოს მიერ; მე - 3 მუხლის, მე - 2 პუნქტი;

²⁰⁰ 174. იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონი, მიღებული საქართველოს პარლამენტის მიერ 1997 წლის 16 ოქტომბერს; მუხლი 33 - ე;

²⁰¹ იხ. იქვე; 42 - ე მუხლი;

26 ოქტომბრის №515 - III დადგენილებით, საქართველოში რატიფიცირებული იქნა “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია და შესაბამისად, საქართველომ იკისრა ვალდებულება გაეთვალისწინებინა აღნიშნული ქარტიით დადგენილი მოთხოვნები.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის რატიფიკაციის ფაქტთან დაკავშირებით საქართველოს პარლამენტმა 2005 წლის 16 დეკემბერს ძალადაკარგულად გამოაცხადა “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონი და მიიღო “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონი, რომლის პრეამბულაშივე გაეხსნა ხაზი იმ გარემოებას, რომ აღნიშნული კანონი შეესაბამება “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპულ ქარტიას და იგი არის საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ერთ - ერთი სამართლებრივი საფუძველი.²⁰²

აღნიშნულმა კანონმა “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის იმ დებულების შესაბამისად, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების განსაზღვრას კონსტიტუციასთან ერთად კანონითაც ითვალისწინებს,²⁰³ სახელმწიფო ხელისუფლებას მიაკუთვნა ისეთი უფლებამოსილებები, როგორცაა ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის საჭირო სამართლებრივი, ორგანიზაციული და მატერიალურ - ფინანსური პირობების შექმნა, ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული კანონების მიღება და შემდგომ ამ კანონებით დაკისრებული ვალდებულებების შესრულების უზრუნველყოფა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა, ადგილობრივ თვითმმართველობასა და სახელმწიფოს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის უზრუნველყოფა და დაცვა და სხვა.²⁰⁴

აღნიშნული უფლებამოსილებები სახელმწიფოს ცენტრალურ ხელისუფლებას მიენიჭა ისეთ პირობებში, როდესაც არ არსებობდა კონსტიტუციური სტანდარტი უფლებამოსილებათა გამიჯვნისა, შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველობა არ იყო აღჭურვილი საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის უფლებამოსილებით, მას არ ჰყავდა უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში წარმომადგენლობა და ა.შ. მაშასადამე, ცენტრალური ხელისუფლება ადგილობრივი თვითმმართველობის მფარველის როლში რეალურად ითვლებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის მმართველად, რასაც

²⁰² იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონი; მიღებული საქართველოს პარლამენტის მიერ 2005 წლის 16 ოქტომბერს; პრეამბულა და მუხლი მე - 3;

²⁰³ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის მე - 4 მუხლის, პირველი პუნქტი;

²⁰⁴ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონი; მიღებული საქართველოს პარლამენტის მიერ 2005 წლის 16 ოქტომბერს; პრეამბულა და მუხლი მე - 4;

მოწმობს თვით “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის 45 - ე და 46 - ე მუხლები, რომელთა მიხედვითაც თვითმმართველი ერთეული ეკონომიკურ საფუძვლებს ქმნის თვითმმართველი ერთეულის ქონება და ფინანსები, რომლებიც სახელმწიფოს მიერ არის გადაცემული თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში.²⁰⁵

უფრო მეტიც, ადგილობრივი და სახელმწიფო მნიშვნელობის მიწების გამიჯვნის წესი აღნიშნული ორგანული კანონის მიხედვით საქართველოს მთავრობის უფლებამოსილებად განისაზღვრა, ხოლო მის განსაზღვრამდე შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული ქონების საჯარო რეესტრში რეგისტრაციის უფლება შესაბამის თვითმმართველ ერთეულს არ ჰქონდა (დღემდე არ აქვს) განკარგვის მიზნისა და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს თახმობის გარეშე.²⁰⁶

უნდა აღინიშნოს, რომ “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის მიერ თვითმმართველობის მსგავს შეზღუდვას სამწუხაროდ დასაშვებად მიიჩნევს.²⁰⁷

ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კონგრესმა, საქართველოში 2004 წელს ჩატარებული მონიტორინგის საფუძველზე შედგენილ თავის მოხსენებაში თითქმის ყველა შემოადნიშნული გარემოება წარმოადგინა, როგორც ნეგატიური ფაქტორი საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებისათვის კერძოდ, კონგრესი წერს: “საქართველოს კონსტიტუციის ის ნორმა, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობას ეხება მის ცნებას განსაზღვრავს, როგორც სახელმწიფოსი და მისი სუვერენიტეტის დამხმარე ან დამატებით საშუალებად. ასეთი ცენტრალიზებული ხედვა, მკვეთრად არის ფორმულირებული საქართველოს პრეზიდენტის უფლებამოსილებებში, რომლებიც გულისხმობს ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობის შეჩერების და დათხოვნის შესაძლებლობას, თუ ისინი თავისი საქმიანობით საფრთხეს უქმნიან სახელმწიფოს სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას ან სახელმწიფო ორგანოების ნორმალურ ფუნქციონირებას. ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონი არის საკმაოდ ბუნდოვანი ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა განსაზღვრისას. კანონი ეფუძნება გარკვეულ დუალიზმს იგი განასხვავებს ადგილობრივ საკითხებს “ადგილობრივი მნიშვნელობით” და ადგილობრივ საკითხებს “სახელმწიფო

²⁰⁵ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონი; მიღებული საქართველოს პარლამენტის მიერ 2005 წლის 16 ოქტომბერს; პრეამბულა და მუხლი 45 - ე და 46 - ე;

²⁰⁶ იხ. იქვე; მუხლი 67 - ე;

²⁰⁷ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის მე - 4 მუხლის, მე - 4 პუნქტი;

მნიშვნელობით” და პირველი ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობით, ხოლო მეორე ადგილობრივი მმართველობით. მომსახურებლები ფუნქციონირებენ ასეთ განსხვავებებს განიხილავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის შეზღუდვად. სერიოზული პრობლემები არსებობს ფინანსური რესურსების თანაზომიერად და სწორად გადანაწილების თვალსაზრისით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის გადაცემული ფინანსური რესურსები არასაკმარისია იმისათვის, რისთვისაც ისინი პასუხისმგებლები არიან. ადგილობრივი საგადასახადო სისტემა არ ფუნქციონირებს. მომსახურებლები რეკომენდაციის სახით განსაზღვრავენ, რომ უნდა განხორციელდეს ფუნქციონირება დეცენტრალიზაცია, სადაც გაზრდილი იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი, კანონმდებლობით ნათლად უნდა განისაზღვროს ადგილობრივი რესურსების, ადგილობრივი გადასახადების და ადგილობრივი ბიუჯეტის გარანტიები, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის დამოუკიდებლობა, ასევე ნათლად უნდა განისაზღვროს რომელი ქონება ეკუთვნის ცენტრალურ ხელისუფლებას და რომელი ადგილობრივ თვითმმართველობას.”²⁰⁸

ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კონგრესის მომსახურებლები, საქართველოში ხელისუფლების ცენტრალიზაციის გაძლიერებული ტენდენციის ერთ - ერთ მიზეზად საქართველოში არსებულ სახელმწიფო - ტერიტორიულ პრობლემებს ასახელებენ.

§.4 ადგილობრივი თვითმმართველობის საკონსტიტუციო რეფორმა საქართველოში (2009-2010წ)

“საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ” საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 8 ივნისის №388 განკარგულებით²⁰⁹ საქართველოში შეიქმნა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ” საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტის მომზადების მიზნით და “საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ” საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 23 ივნისის №348

²⁰⁸ იხ. “Reports on Local and Regional Democracy in Georgia” CG (10) 22 Revision Part II The Congress of Local and Regional Authorities of Council of Europe; ვებგვერდი: www.coe.int;

²⁰⁹ იხ. “საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ” საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 8 ივნისის №388 განკარგულება;

ბრძანებულებით²¹⁰ დამტკიცდა კომისიის დებულება, რომლითაც საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შემადგენლობაში განისაზღვრა ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფი სხვა სამუშაო ჯგუფებს შორის.

საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შექმნილი “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ” საქართველოს კონსტიტუციური კანონპროექტის მიხედვით საქართველოს კონსტიტუციაში გათვალისწინებული იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ თავი.

“არცთუ ისე ბევრი ქვეყნის კონსტიტუცია შეიცავს ისეთი ვრცელი თვითმმართველობის თავს, როგორსაც საქართველოს კონსტიტუციური კანონპროექტი, თუმცა ეს განპირობებულია ამ საკითხში გამოცდილების არ არსებობით და აქედან გამომდინარე, აუცილებელია, რომ თვითმმართველობის სტატუსის მომწესრიგებელი ნორმები კონსტიტუციურად იყოს განმტკიცებული” – განცხადდა საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ერთ - ერთ სხდომაზე.²¹¹

“კონსტიტუციურ დონეზე დაცვა ნიშნავს იმას, რომ საჭირო იქნება კვალიფიციური უმრავლესობა – უფრო მეტი ვიდრე ის უმრავლესობა, რომელიც საჭიროა ორგანული კანონისა თუ ჩვეულებრივი კანონის მისაღებად – იმისათვის, რომ შეიცვალოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების პრინციპები. ეს მიზანი ნამდვილად მოსაწონია, რადგან კონსტიტუციაში უნდა აისახოს არა მარტო სახელმწიფოს ცენტრალური ხელისუფლების ორგანიზაცია და მოქალაქეების უფლებები და თავისუფლებები, არამედ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტების არსებობა და ფუნქციონირება, რომელიც სახელმწიფოსა და მოქალაქეებს შორის შუალედური პოზიციით მნიშვნელოვან როლს თამაშობს საზოგადოებაში თავისუფლებისა და დემოკრატიის გავრცელების პროცესში”²¹² – აღნიშნა ვენეციის კომისიამ თავის დასკვნაში იმ პროექტზე, რომელიც საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ დასკვნისათვის გაგზავნილი იქნა 2010 წლის 13 იანვარს.

²¹⁰ იხ. “საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ” საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 23 ივნისის №348 ბრძანებულება;

²¹¹ იხ. საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სხდომის ოქმი №4; თბ., 2009; გვ. 10;

²¹² იხ. “ევროპული კომისია “დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია)” დასკვნა კონსტიტუციურ კანონპროექტზე “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ” თავი მე - VII – ადგილობრივი თვითმმართველობა; მიღებული ვენეციის კომისიის მიერ 82 - ე პლენარულ სესიაზე; ვენეცია 2010 წლის 12 - 13 მარტი;

თავდაპირველად უნდა აღინიშნოს, რომ ვენეციის კომისიის რეკომენდაციით²¹³ საქართველოს კონსტიტუციის რედაქციაში შენარჩუნებული იქნა პუნქტი, რომელიც განსაზღვრავდა ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობას.

საქართველოს კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქციის მე - 2 მუხლის, მე - 4 პუნქტი ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებას საქართველოს მოქალაქეებს უკავშირებდა, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნის წესის, უფლებამოსილების და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობის განსაზღვრას საქართველოს ორგანული კანონით ითვალისწინებდა.²¹⁴

უპირველესყოვლისა უნდა აღინიშნოს განხორციელებული რეფორმის მნიშვნელოვანი შედეგი, რაც უკავშირდება საკითხს ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც უფლების მიკუთვნების შესახებ კერძოდ, “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობა აღიარებულია, როგორც ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლება და შესაძლებლობა.²¹⁵

ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც დემოკრატიის ერთ - ერთი მძლავრი მექანიზმის მთავარი ღირებულება შესაბამის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული მოქალაქეების ინიციატივის შეუზღუდავობა და მისთვის კონსტიტუციურად განსაზღვრულ ფარგლებში გავლენის მინიჭებაა, რაც თავისთავად ადამიანების ძირითად უფლებად წარმოჩინდება.

“ადგილობრივი მართვის ოპტიმალური ორგანიზაცია ცალკეული ქალაქის, დაბის, სოფლის თითოეული მცხოვრებისათვის უდიდესი ღირებულების – ღირსეული ცხოვრების უფლების გარანტიაა.”²¹⁶

მაშასადამე, საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის მიერ ჯანსაღად იქნა შეფასებული ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფციის საზრისი, გადაიდგა გაბედული ნაბიჯი და საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის პროექტში ადგილობრივი თვითმმართველობა ქარტიისაგან განსხვავებით განისაზღვრა, როგორც საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და არა ხელისუფლების უფლება და შესაძლებლობა მართოს ადგილობრივი ინტერესები, რაც რა თქმა უნდა მხოლოდ დადებით შეფასებას იმსახურებს.

²¹³ იხ. საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის 2010 წლის 11 მაისის პლენარულ სხდომაზე მიღებული საბაზისო კონსტიტუციურ კანონპროექტზე “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ” მომუშავე ექსპერტთა ჯგუფის წინასწარი კომენტარები (2010 წლის 5 ივლისის მდგომარეობით) ვენეციის კომისია (არაოფიციალური თარგმანი) გვ. 12; ვებგვერდზე www.constcommis.gov.ge;

²¹⁴ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია; 1995 წლის 24 აგვისტოს რედაქციით;

²¹⁵ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის მე - 3 მუხლის, პირველი პუნქტი;

²¹⁶ იხ. ნ. ჭილაძე, “ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები” ჟურნალი “ქართული სამართლის მიმოხილვა”; 10\2007 - 4; თბ., 2007 გვ. 432;

განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში აღსანიშნავია ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან ურთიერთობის რეგულირების ასპექტი.

ცვლილებების განხორციელებამდე საქართველოს კონსტიტუცია ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ურთიერთობის განსაზღვრას საქართველოს ორგანული კანონით ითვალისწინებდა.

ადგილობრივ თვითმმართველობასა და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს შორის ურთიერთობის ერთ - ერთ მნიშვნელოვან ფორმად ჩაითვლება, აგრეთვე სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ ადგილობრივ თვითმმართველობაზე განხორციელებული სახელმწიფო ზედამხედველობა, რომლის რეგულირება საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებების მიხედვით საქართველოს ორგანული კანონის ნაცვლად საქართველოს კანონით არის შესაძლებელი,²¹⁷ რასაც შესაძლებელია გადამწყვეტი მნიშვნელობა არ ჰქონდეს, ზედამხედველობის ძირითადი პრინციპის კონსტიტუციით ნათლად განსაზღვრის პირობებში, მაგრამ ეს მეტყველებს ადგილობრივ თვითმმართველობასა და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს შორის ურთიერთობის მიმართ დამოკიდებულების ხარისხზე, რაც ვფიქრობ ვურადღების მიღმა არ უნდა დარჩეს.

საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილმა ცვლილებებმა გაიზიარეს “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის პოზიცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებთან დაკავშირებით, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებას პირდაპირი, თანაბარი და თანასწორი ხმის მიცემის საფუძველზე ფარული კენჭისყრით არჩეული წევრებისაგან შემდგარი კოლევური წარმომადგენლობითი ორგანოს მეშვეობით ითვალისწინებს და იქვე განსაზღვრავს ასეთი ორგანოს წინაშე პასუხისმგებელი, აღმასრულებელი ორგანოს არსებობის შესაძლებლობას.²¹⁸

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს – საკრებულოს ირჩევენ თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით.²¹⁹

აქვე უნდა აღინიშნოს, საქართველოს კონსტიტუციური რეფორმის კიდევ ერთი ღირსება, რაც ეხება თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს შექმნის, ფორმირებისა და პასუხისმგებლობა - ანგარიშვალდებულების წესს.

²¹⁷ იხ. საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია, მუხლი 101³ - ე;
²¹⁸ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის მე - 3 მუხლის, მე - 2 პუნქტი;
²¹⁹ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 101¹ - ე;

საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ არ გაიზიარა “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის პოზიცია ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე პასუხისმგებლობის შესახებ²²⁰ და ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს არა პასუხისმგებლობა, არამედ ანგარიშვალდებულება განუსაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წინაშე. ამასთან, საქართველოს კონსტიტუციით კანონმდებლისათვის დატოვებული იქნა შესაძლებლობა შემდგომისათვის აღმასრულებელი ორგანოს უმაღლესი თანამდებობისათვის არჩევნების ნებისმიერი სახე დაადგინოს²²¹ განსხვავებით ევროპული ქარტიისაგან, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე პასუხისმგებლობის განსაზღვრით ხელს უშლის აღმასრულებელი ორგანოს უმაღლესი თანამდებობის პირდაპირი არჩევნების დაწესებას, რადგან პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე მიღებული მანდატი დემოკრატიის პრინციპიდან გამომდინარე არ შეიძლება საქმიანობის ფარგლებში მიზანშეუწონლობის მოტივით გაუქმების საფუძველი გახდეს. შესაბამისად, ეს ქარტიის ერთ - ერთ მნიშვნელოვან ხარვეზად შეიძლება ჩაითვალოს.

ადგილობრივი არჩევნები აღიარებულია თანამდებობის პირების ანგარიშვალდებულების მოქალაქეების მიმართ გაძლიერების საშუალებად²²² პირდაპირი არჩევნები კი უფრო მეტად, მაგრამ თანამედროვე მსოფლიო დემოკრატიის პრინციპებისათვის არჩევნების პირდაპირი და არაპირდაპირი ფორმა მისაღები და რეალიზებულია და მათს უპირატესობა - ნაკლოვანებებზე მსჯელობა ცალკე კვლევის საგანია.

საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილმა დამატებებმა გაითვალისწინა ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციული საზღვრების გადასინჯვის შესაძლებლობა და გადასინჯვის წესის განსაზღვრა საქართველოს ორგანული კანონით გაითვალისწინა, რაც სამართლებრივი თვალსაზრისით იძლევა იმის შესაძლებლობას, რომ ორგანულმა კანონმა საქართველოს მთავრობას ან სხვა ორგანოს ან თანამდებობის პირს მისცეს ასეთი უფლება და ეს ისეთ პირობებში, როდესაც კონსტიტუციურად არ არის იმპერატიულად განსაზღვრული პრინციპი ადმინისტრაციული საზღვრების გადასინჯვისა, თუ არ ჩავთვლით კონსტიტუციით გათვალისწინებულ პირობას იმის თაობაზე, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის საზღვრების გადასინჯვას წინ უნდა უსწრებდეს

²²⁰ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია; მიღებული 1985 წლის 15 ოქტომბერს, ევროპის საბჭოს მიერ; მუხლი მე - 3, პუნქტი მე - 2;

²²¹ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია მუხლი 101¹ - ე;

²²² იხ. თუნდაც “Decentralisation and Political Accountability” Department for International Development; Series Editor J. Farrington; 2002; www.dfid.gov.uk;

შესაბამის თვითმმართველ ერთეულთან კონსულტაციები,²²³ თუმცა კონსულტაციების შედეგის იურიდიული ძალა და მნიშვნელობა განსაზღვრული არ არის.

“წინააღმდეგობრივია თვითმმართველ ერთეულთან კონსულტაციების მოთხოვნა მის შექმნამდე. ყოველ შემთხვევაში, ცხადი იქნებოდა ფორმულირება, რომ – როგორც წესი – კონსულტაციები ხალხთან, არის საჭირო თვითმმართველი ერთეულის შექმნის ან გაუქმების შემთხვევაში. არის თუ არა კონსულტაცია საჭირო ადმინისტრაციული საზღვრების ნებისმიერი ცვლილების დროს? თუ თვითმმართველი ერთეულების ორგანოებთან კონსულტაცია საკმარისია უმნიშვნელო ცვლილებების შემთხვევაში? კანონპროექტი ცხადი უნდა იყოს ამ კუთხით და განასხვავოს ერთმანეთისაგან რეფერენდუმის საშუალებით ხალხის პირდაპირი კონსულტაცია თვითმმართველი ერთეულის ორგანოსთან, რომელიც არის დაინტერესებული ხალხის წარმომადგენელი.” – აღნიშნა ვენეციის კომისიამ “საქართველოს კონსტიტუციის გადასინჯვის შესახებ” საქართველოს კონსტიტუციური კანონპროექტის ექსპერტიზის შედეგად.²²⁴

“თანამედროვე პრაქტიკა აჩვენებს, რომ მცირე ზომის თვითმმართველობები ნაკლებ ეფექტიანნი არიან, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი უფრო ახლოს დგანან მოსახლეობასთან.

სად არის ბალანსი ეფექტიანობასა და მოსახლეობასთან სიახლოვეს შორის? ეს არის კითხვა, რომელსაც პარლამენტმა, მთავრობამ და ადგილობრივმა ხელისუფლებამ ერთად უნდა უპასუხოს. თვითმმართველობის ერთეულების საზღვრების შეცვლა მხოლოდ მათი თანხმობით უნდა მოხდეს.”²²⁵

“ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიის ინსტიტუციური ხასიათი არ უნდა იქნეს გაგებული ისე, რომ სახელმწიფოს თავისუფლად შეეძლოს მისი არსობრივი გამოფიტვა, ადგილობრივი თვითმმართველობების ჩანაცვლება დამოუკიდებლობის არმქონე ადმინისტრაციული ერთეულებით. ამა თუ იმ ერთეულის ლიკვიდაციის თუ საზღვრების შეცვლისას, სახელმწიფო ვალდებულია დაიცვას პროპორციულობის პრინციპი. ამ პროცესის განხორციელებისას შესაბამის საჯარო სამართლის ტერიტორიულ

²²³ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, მიღებული 1995 წლის 24 აგვისტოს მუხლი 101¹ - ე;

²²⁴ იხ. “ევროპული კომისია “დემოკრატია სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია)” დასკვნა კონსტიტუციურ კანონპროექტზე “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ” თავი მე - VII – ადგილობრივი თვითმმართველობა; მიღებული ვენეციის კომისიის მიერ 82 - ე პლენარულ სესიაზე; ქ. ვენეცია 2010 წლის 12 - 13 მარტი;

²²⁵ იხ. “ადგილობრივი დემოკრატის გზამკვლევი საქართველოსთვის” ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო საქართველოში; 2004; გვ. 18;

კორპორაციას უნდა შეეძლოს თავისი პოზიციის გამოხატვა და დაცვა სამართლებრივი საშუალებებით.”²²⁶

ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ - ტერიტორიული საზღვრების ეფექტიანობის განსაზღვრა სწორედ, რომ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხია, რადგან მისი შედეგის პირდაპირი ადრესატი შესაბამის თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული (ადგილობრივი) მოქალაქეები არიან, თუმცა იგი შესაძლებელია განიხილებოდეს, აგრეთვე საერთო - სახელმწიფოებრივ ინტერესებში შემავალ საკითხთა შორის ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე მაქსიმალურად თანაბარი ეკონომიკურ - სოციალური განვითარების უზრუნველყოფის მოტივაციიდან გამომდინარე, შესაბამისად, გამართლებულია აღნიშნული საკითხის გადაწყვეტაში აქტიური მონაწილეობა მიიღოს როგორც ადგილობრივმა თვითმმართველობამ, ისე ცენტრალურმა ხელისუფლებამ, რაც საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციით, როგორც აღინიშნა უზრუნველყოფილია, მაგრამ კონსტიტუციურად არ არის უზრუნველყოფილი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაძლებლობა დაიცვას სამართლებრივად თავისი ინტერესი მისი პოზიციის გაუთვალისწინებლობის შემთხვევაში. ადგილობრივ თვითმმართველობასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის, ადმინისტრაციული საზღვრების გადასინჯვის შესახებ გამართული კონსულტაციები კი მიზანშეწონილია გარკვეული პრინციპისა და მიზნის ფარგლებში მიმდინარეობდეს, რაც აგრეთვე გახდება საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის საყრდენი კონსტიტუციურ - სამართლებრივი საფუძველი დავის გადაწყვეტისათვის მისი არსებობის შემთხვევაში.

საქართველოში კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად კონსტიტუციურად განმტკიცდა, ადგილობრივ თვითმმართველობასა და სახელმწიფო ორგანოთა შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის სავალდებულობა და იქვე განისაზღვრა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა განსაზღვრის ძირითადი პრინციპები და უფლებამოსილებანი დგინდება საქართველოს ორგანული კანონით. აგრეთვე, საქართველოს კონსტიტუციის ახალმა რედაქციამ გაითვალისწინა სახელმწიფო ორგანოების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის უფლებამოსილებათა დელეგირება საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე და ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ქონებისა და ფინანსების საკუთრებაში არსებობის შესაძლებლობა.²²⁷

საქართველოს კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ თავისა და სხვა მარეგულირებელი ნორმების დამატება უდავოდ ძალზედ პოზიტიური მოვლენაა, თუმცა კონსტიტუციას

²²⁶ იხ. ბ. ლოლაძე, სტატია “ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში” ჟურნალი “საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა” მე - 3 გამოცემა; ბა., 2010; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, სარედაქციო კოლეგიის თავმჯდომარე გ. პაპუაშვილი, გვ. 165 - 166;

²²⁷ იხ. საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია, მუხლები 101² - ე და 101³ - ე;

პოლიტიკურ ფუნქციასთან ერთად გააჩნია იურიდიული ფუნქციაც, რაც გულისმობს ურთიერთობათა რეგულირების სამართლებრივი მექანიზმების დადგენასა და გამართული იურიდიული ბაზის შექმნას.²²⁸

“თავისთავად კონსტიტუციის ნორმატიული ბუნება და ის ფაქტი, რომ იგი იურიდიულად სავალდებულოა შესასრულებლად, ბევრს არაფერს გვეუბნება. იმისათვის, რომ კონსტიტუციას სამართლებრივი სისტემის განსაზღვრის უნარი ჰქონდეს, იგი ყველა სხვა სამართლებრივ ნორმაზე მაღლა უნდა იდგეს. კონსტიტუცია არის ნებისმიერი სამართლებრივი სისტემის საწყისი პუნქტიც და ბოლო გადაწყვეტი საბუთიც. კონსტიტუციის, როგორც სამართლებრივი ნორმის, უზენაესობა იურიდიული, ტექნიკური საშუალებებით უნდა იყოს გარანტირებული.”²²⁹

ამრიგად, საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილი დამატებების შედეგად საქართველოს ცენტრალურ ხელისუფლებას (საქართველოს პარლამენტს) შეუნარჩუნდა უფლებამოსილება აბსოლუტურად თავისუფლად, ყოველგვარი კრიტერიუმებისა და პრინციპების გარეშე განსაზღვროს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები, მათ შორის ქონებრივი უფლებამოსილებები და ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესები მისი უფლებამოსილებების განსაზღვრის პროცესში გათვალისწინების გარეშე დატოვა.

აღნიშნული ცვლილებების შეფასებისას ევროპის საბჭოს კომისიამ – ვენეციის კომისიამ ყურადღება სწორედ ამ გარემოებას მიაქცია და განაცხადა, რომ “კონსტიტუციურ დონეზე შემოთავაზებული პროექტით ამ საკითხების დარეგულირება არასაკმარისი იყო; გარკვეული მნიშვნელოვანი საკითხები უნდა დარეგულირდეს კონსტიტუციის დონეზე და რომ ამისაგან გადახვევა ზემოაღნიშნული ფუნდამენტური პრინციპების განხორციელებას ვერ შეუწყობს ხელს და ამავე დროს ვერ მიაწვდის საკონსტიტუციო სასამართლოს მკაფიო კრიტერიუმებს სახელმწიფოსა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის კომპეტენციის თაობაზე დავების გადაწყვეტისათვის.”²³⁰

საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილი დამატებები, რომ ვერ უზრუნველყოფს ადგილობრივ თვითმმართველობას საკმარისი და

²²⁸ იხ. თუნდაც, ა. დემეტრაშვილი, ი. კობახიძე, “კონსტიტუციური სამართალი”, თბ., 2008, გვ. 40;

²²⁹ იხ. ა. შაიო, “ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი”, ს. პოლმსის წინათქმით, თ. ნინიძის მეცნიერული რედაქცია და წინათქმა; თბ. 2003; გვ. 48 - 49 S. Holmes, Passions and Constraint (Chicago: University of Chicago Press, 1995);

²³⁰ იხ. საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის 2010 წლის 11 მაისის პლენარულ სხდომაზე მიღებული საბაზისო კონსტიტუციურ კანონპროექტზე “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ” მომუშავე ექსპერტთა ჯგუფის წინასწარი კომენტარები (2010 წლის 5 ივლისის მდგომარეობით) ვენეციის კომისია (არაოფიციალური თარგმანი) გვ. 11; ვებგვერდზე www.constcommis.gov.ge;

საჭირო დამოუკიდებლობით ამას აშკარად ცხადყოფს საქართველოს მიმდინარე კანონმდებლობაც კერძოდ, “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის შესახებ” საქართველოს კანონის მიხედვით, თვითმმართველი ერთეულის ქონება განმარტებულია, როგორც ყველა სახის ქონება, რომელსაც ადგილობრივ თვითმმართველობას გადასცემს სახელმწიფო და უფრო მეტიც, აღნიშნული კანონი სახელმწიფო ქონების ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის გადაცემას, შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის თხოვნის საფუძველზე საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ ითვალისწინებს და გადაცემულ ქონებაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებები და მოვალეობები განისაზღვრება საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ინდივიდუალურ - სამართლებრივი აქტით,²³¹ ხოლო “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის არასასოფლო - სამეურნეო მიწის ნაკვეთების ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრების უფლებით რეგისტრაციას ითვალისწინებს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს თანხმობით, მხოლოდ განკარგვის მიზნით.²³²

აღნიშნული ნორმების ანალიზის შედეგად აშკარა ხდება, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას სამართლებრივად არ შეუძლია მონაწილეობა მიიღოს მისთვის უფლებამოსილების მინიჭების პროცესში ანდა უფლებამოსილების მინიჭების შემდგომ განახორციელოს სამართლებრივი ღონისძიებები მისთვის კონსტიტუციურად აღიარებული და დარღვეული უფლების აღდგენის მიზნით, რაც ადგილობრივ თვითმმართველობას ცენტრალური ხელისუფლების ნების განხორციელების ტექნიკურ საშუალებად წარმოაჩენს. საქართველოს კონსტიტუცია კი მოკლებულია შესაძლებლობას გავლენა იქონიოს მიმდინარე კანონმდებლობაზე ეს კი, დიდად შესაძლებელია ადგილობრივი ინიციატივის და მთლიანად ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალიზაციის ხელისშემშლელ გარემოებად იქცეს.

საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შემდეგ გათვალისწინებული არ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის მონაწილეობის ფორმა, პრინციპი საგადასახადო სისტემაში, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის სათანადო საფინანსო უზრუნველყოფის გარანტიას განამტკიცებდა კონსტიტუციის დონეზე.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებების შედეგად, ადგილობრივი თვითმმართველობა

²³¹ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის შესახებ” საქართველოს კანონი; მიღებული 2005 წლის 25 მარტს; მუხლები მე - 2, მე - 3 და მე - 6;

²³² იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონი; მიღებული საქართველოს პარლამენტის მიერ 2005 წლის 16 ოქტომბერს; მუხლი 67 - ე;

ადიჭურვა ისეთი მძლავრი კონსტიტუციური უფლებით, როგორც არის ადგილობრივი თვითმმართველობის თავთან დაკავშირებით მიღებული ნორმატიული აქტების საქართველოს კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის საფუძველით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის კონსტიტუციური სარჩელით მიმართვის უფლება, რაც თავისთავად ადგილობრივი თვითმმართველობის დემოკრატიულად და ეფექტიანად განხორციელების თვალსაზრისით უმნიშვნელოვანესი და აუცილებელი კონსტიტუციური მექანიზმია, ადგილობრივი თვითმმართველობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებთან დაკავშირებული კონსტიტუციური ნორმების დეკლარაციული, არასრულყოფილი და ფორმალური ხასიათიდან და ფორმიდან გამომდინარე რეალური პირობა არსებობს იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღნიშნული კონსტიტუციური უფლება და მექანიზმი პრაქტიკული თვალსაზრისით ფიქციად იქცეს და ცენტრალური ხელისუფლების გავლენა ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტის საკითხში ყოველგვარი სამართლებრივი ბარიერის გარეშე განხორციელდეს.

კონსტიტუციით მხოლოდ დეკლარირება იმისა, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას გააჩნია ქონება და ფინანსები სირთულეებს ქმნის კონსტიტუციური სამართალწარმოების პრაქტიკაში მისი ზედმეტად ლაკონურობის გამო.²³³

“ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება, რომელიც განსაზღვრულად გამოხატულია კონსტიტუციით არ შეიძლება ამოწურული იყოს საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ, მაგრამ განსაზღვრულია საკანონმდებლო ხელისუფლების განუსაზღვრელი შესაძლებლობა დაადგინოს, რომელი საქმეები იქნება საუკეთესო ადგილობრივი და რეგიონული დონისათვის ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევის გარეშე განსახორციელებლად. რთულია განსაზღვრო არაპოლიტიკურად, სამართლებრივად გამოხატულად, ეკონომიკური, პოლიტიკური და სხვა თვალსაზრისით, რომელ უფლებამოსილებას შეიძლება გააჩნდეს ადგილობრივი და რეგიონული შედეგი და მაშასადამე კანონის შინაარსი მთლიანად ცენტრალური ხელისუფლების დასადგენია. გადაწყვეტილების მიღება ადგილობრივი თვითმმართველობის იურისდიქციის დადგენის შესახებ არის ყოველთვის პოლიტიკური” – წერს ჩეხეთის რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლო თავის ერთ - ერთ გადაწყვეტილებაში, რომელიც მიიღო ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებით.²³⁴

მაშასადამე, შეიძლება ითქვას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის მთავარი გარანტიების კონსტიტუციურად ნათლად განსაზღვრისა და განმტკიცების გარეშე,

²³³ იხ. თუნდაც Decision on “Territorial Self-Government Unit” of The Plenum of The Constitutional Court Of Czech Republic, decided 2003\02\05; PL. US 34\02 ვებგვერდი: www.concourt.cz P. 1;

²³⁴ იხ. თუნდაც Decision on “Territorial Self-Government Unit” of The Plenum of The Constitutional Court Of Czech Republic, decided 2003\02\05; PL. US 34\02 ვებგვერდი: www.concourt.cz P. 2;

კონსტიტუცია უძღურია გაგვინა იქონიოს ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე ცვალებადი და ხშირ შემთხვევებში მიკერძოებული პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე, რაც ხელს უშლის ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც მართვის კონსტიტუციური სისტემის ნაწილის ოპტიმალურ ფუნქციონირებას.

დასკვნა

ნაშრომში მოცემული კვლევის ძირითადი კურსი მიმართულია რა ისეთი ფაქტორების განხილვისაკენ და გამოყოფისაკენ, რომლებიც ერთმანეთთან ძალიან მჭიდროდ არიან დაკავშირებულნი და ქმნიან ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც კონცეფციის განხორციელების გარანტიებს შესაძლებელია აღნიშნულთან დაკავშირებით შემდეგი დასკვნების გაკეთება:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების გარანტიების შექმნის თვალსაზრისით უპირველეს ყოვლისა განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ადგილობრივი თვითმმართველობის არსის სწორად გააზრებას, განსაზღვრასა და წარმოჩენას, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობის სწორად წარმოჩენა განაპირობებს მისთვის შესაბამისი ადგილის დამკვიდრებას საზოგადოებასა თუ საჯარო - პოლიტიკური ხელისუფლების სისტემაში.

პირველყოვლისა აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი არ არის სწორად განსაზღვრული ანდა ხშირ შემთხვევაში ერთმანეთისაგან განსახვავებულად არის წარმოდგენილი თანამედროვე საერთაშორისო თუ ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების შიდა კანონმდებლობაში, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმოადგენს არაერთი მნიშვნელობის და დანიშნულების მქონე მოვლენას. პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს მისი დემოკრატიული დანიშნულება და ღირებულება, რაც მდგომარეობს იმაში, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით მნიშვნელოვნად იზრდება მოქალაქეთა მონაწილეობის წილი საჯარო - პოლიტიკური მართვის სისტემაში მათ შორის, უშუალო დემოკრატიის ფორმების მეშვეობით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მეორე დანიშნულება მდგომარეობს საჯარო ხელისუფლების ბალანსირების ფუნქციაში, რომელსაც იგი აღწევს უფლებამოსილებათა დეცენტრალიზაციის გზითა და ისეთი კონსტიტუციური მექანიზმების გამოყენებით, როგორებიც არის სასამართლოსათვის მიმართვის უფლება (მათ შორის საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის), ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში წარმოდგენით და ა. შ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მესამე დანიშნულება გულისმობს ზოგადად საჯარო - სახელისუფლებო სისტემის ეფექტურად განხორციელებას, რადგან უფლებამოსილებათა

დეცენტრალიზაცია და ფუნქციათა სწორი განაწილება ეფექტური მენეჯმენტის ერთ – ერთი მნიშვნელოვანი საფუძველია.

მაშასადამე, ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი თავად განსაზღვრავს მის ცნებას, რომლის სტრუქტურაც ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობისა და ფუნქციონირების გარანტიებისაგან შედგება და მხოლოდ ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირში შეუძლიათ ადგილობრივი თვითმმართველობის არსის განხორციელება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვადასხვა დეფინიციებისა და მისი პრაქტიკული მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება შეიძლება განესაზღვროთ, როგორც ადამიანების უფლება და შესაძლებლობა, პირდაპირ ან არაპირდაპირ მიიღონ მონაწილეობა, ისეთი საჯარო მართვის სისტემაში, რომელიც მიზნად ისახავს ერთი ქვეყნის ფარგლებში საჯარო ხელისუფლების დაბალანსებულად და ეფექტურად განხორციელებას და ამ პროცესში მოქალაქეთა მეტი რაოდენობის ჩართულობის უზრუნველყოფას. ამასთან, მათ მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების დამოუკიდებლად და მხოლოდ საკუთარი პასუხისმგებლობით განხორციელებას.

ამრიგად, მიზანშეწონილი იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის არსის ცნების სახით, როგორც “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპულ ქარტიაში, ისე ევროპის წევრი ქვეყნების მათ შორის, საქართველოს კონსტიტუციაში სრულყოფილად გადმოცემა, რაც ერთ – ერთი მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობისათვის გარანტიის შექმნის თვალსაზრისით.

- ადგილობრივმა თვითმმართველობამ, როგორც დეცენტრალიზაციის ერთ - ერთმა მთავარმა ფორმამ მსოფლიოს დემოკრატიული და პროგრესულად მოაზროვნე საზოგადოების ცნობიერებაში მე - 20 საუკუნის ბოლოდან დაიშვილდა სტატუსი, რომელიც გულისხმობს იმას, რომ იგი საციცოცხლოდ მნიშვნელოვანია საზოგადოებრივი ცხოვრების მაქსიმალური დემოკრატიზაციის უზრუნველსაყოფად და აქედან გამომდინარე, მის არსებობას უმეტეს შემთხვევაში კონსტიტუციურად განამტკიცებენ.

ევროპის ავანგარდში მყოფი ქვეყნების უფლებამოსილი და ანგარიშგასაწვევი ინსტიტუტები ადგილობრივ თვითმმართველობას განიხილავენ, როგორც შეუცვლელ კომპონენტს დემოკრატიის განვითარების საქმეში.²³⁵

მიუხედავად იმისა, რომ “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია და შესაბამისად, ევროპის საბჭოს წევრი ყველა ქვეყანა აღიარებს ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაკუთრებულ როლს დემოკრატიული საჯარო – პოლიტიკური

²³⁵ იხ. თუნდაც Decision on “Territorial Self-Government Unit” of The Plenum of The Constitutional Court Of Czech Republic, decided 2003\02\05; PL. US 34\02 P.1 ვებგვერდი: www.concourt.cz;

ხელისუფლების განხორციელების საკითხში “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია მონაწილე ქვეყნების სამართლებრივ სისტემებში ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის სათანადო ადგილს ვერ განამტკიცებს, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაზღვრას რიგითი კანონითაც ითვალისწინებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მრავალ პოზიტიურ მხარეთა შორის, რომლებიც მის დემოკრატიულობას აღნიშნავენ გამოსაყოფია ის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა ზრდის მოქალაქეთა მონაწილეობის შესაძლებლობებს უშუალო დემოკრატიის მექანიზმების განხორციელების პროცესში.

ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებით, მისი არსიდან გამომდინარე, ნაშრომში გამოკვლეული საკითხები წარმოადგენენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთგვარ ნიშნებს, რომლებიც განსაზღვრავენ მის არსებობასა და ფუნქციონირების ხარისხს მაშასადამე, ზოგადად სამართლის არსიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ასეთი ნიშან – თვისებები იმ შემთხვევაში შექმნიან მისი არსებობისა და ფუნქციონირების მაღალი ხარისხის გარანტიებს, თუ მათ ექნებად განსაზღვრული, სავალდებულოდ შესასრულებელი მოთხოვნის – ნორმის ფორმა.

მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა ადრეც შეფასებული იყო, როგორც აუცილებელი ფაქტორი უკეთესი მართვის უზრუნველსაყოფად, მე - 20 საუკუნის მიწურული აღსანიშნავია იმ თვალსაზრისით, რომ ეს არის პერიოდი, როდესაც ადგილობრივმა თვითმმართველობამ შეიძინა საერთაშორისო სამართლებრივი საფუძვლები და იგი განმტკიცდა სამართლებრივად სავალდებულოდ შესასრულებელი სხვა და სხვა აქტებით.²³⁶

“ევროპული ქარტია პროგრესული მოვლენაა. მან გარკვეულწილად მაგალითის ფუნქციაც შეიძინა და გაერთიანებული ორგანიზაციის ფარგლებში ფიქრობენ კიდევაც მსგავსი სამართლებრივი ინსტიტუტის შემუშავებაზე, მაგრამ მისი ორი დიდი სისუსტე – ე.წ. “სავალდებულო ბირთვის პრინციპი” და ის, რომ ევროკავშირი არ არის შებოჭილი მისით, - აფიქრებინებს ევროპულ მეცნიერებს, რომ მართალია ქარტია წინ გადადგმული ნაბიჯია ევროპულ დონეზე თვითმმართველობის უზრუნველყოფისათვის, მაგრამ იგი ჯერ კიდევ ვერ გვთავაზობს ეფექტურ გარანტიებს.”²³⁷

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის ნაშრომში გამოკვლეული ნორმების ანალიზის შედეგად შეიძლება დავასკვნათ, რომ ბუნდოვანება და არამტკიცე ხასიათი ახლავს ისეთ

²³⁶ იხ. თუნდაც “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია მიღებული 1985 წლის 15 ოქტომბერს ევროპის საბჭოს მიერ;

²³⁷ იხ. ბ. ლოლაძე, სტატია “თვითმმართველობის სამართალსუბიექტურობის გარანტია” ჟურნალში “ადამიანი და კონსტიტუცია” №4, თბ., 2003; გვ. 16;

ნორმებს, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც კონცეფციის რეალიზაციის პირობას წარმოადგენს.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის არამტკიცე და ბუნდოვანი ხასიათი კი წარმოადგენს ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების მიერ ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული საკვანძო საკითხების სხვადასხვა ინტერპრეტაციებისა და ხშირ შემთხვევაში, მათ მიერ მანკიერი სამართლებრივი პრაქტიკის დანერგვის მიზეზსა თუ საშუალებას.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობას მტკიცედ ვერ უზრუნველყოფს შესაბამის ქვეყნებში მნიშვნელოვანწილად გამოწვეულია ალბათ ქარტიის მიღების დროს არსებული ისტორიული რეაქციებით კერძოდ, დღეისათვის ქარტიის მონაწილე ბევრ ქვეყანაში, იმ დროისათვის ჯერ კიდევ მძლავრად ფუნქციონირებდა საბჭოთა სოციალისტური რეჟიმის მიერ ლეგიტიმირებული უკიდურესი ცენტრალიზმი, რომელიც აბსოლუტურად გამორიცხავდა ადგილობრივი თვითმმართველობის თუნდაც ფორმალურ განსაზღვრას.

გარდა ამისა, მხედველობაშია ალბათ აგრეთვე მისაღები ევროპის საბჭოს ფრთხილი დამოკიდებულება ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოების დეცენტრალიზაციის (ადგილობრივი თვითმმართველობის) საკითხისადმი, რომელსაც სავარაუდოდ საფუძვლად ედო შესაძლო სეპარატიზმის, ხელისუფლების დაკარგვის გამოუცდელობის, არაკვალიფიციური მართვის, სამოქალაქო დაპირისპირებების და სხვა არასასურველი ფაქტორების, ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი, მტკიცედ განსაზღვრული ნორმების შესაბამისად ნაკისრი ვალდებულებების არ ან ვერ შესრულების შიში ან თუნდაც, ადგილობრივი თვითმმართველობის არსზე არასრულყოფილი წარმოდგენა.

ყოველივე აღნიშნულის საფუძველი კი, უმეტესი სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც დეცენტრალიზაციის ერთ - ერთი ფორმის უმნიშვნელოვანესი კონსტიტუციური ფუნქციების არასათანადოდ გააზრება, მისი სამართლებრივი რეგულირებისა და მისი პრაქტიკული განხორციელების საკითხში თითქმის გამოცდილების არ ქონა იყო, რაც შემდგომ თანდათანობით აღმოიფხვრა, თუმცა ევროპის საბჭო რატომღაც დღესაც თავს იკავებს ქარტიის დახვეწისა და მისი თანამედროვე ობიექტურად არსებული პირობებთან შესაბამისობაში მოყვანისაგან, რაც თვით ევროპის საბჭოს ცალკეული პუბლიკაციებისა თუ რეკომენდაციების შინაარსიდან გამომდინარეც აუცილებლობას წარმოადგენს.²³⁸

²³⁸ იხ. თუნდაც, The State Of The Congress Of Local And Regional Authorities Of Council Of Europe; Fran., 2011 ვებგვერდი: [www. Coe.int \ t \ congress \ Publicatons \ Congress – A – R _ en](http://www.Coe.int/t/congress/Publicatons/Congress-A-R_en);

ნაშრომში წარმოებული კვლევა და მსჯელობა ცხადყოფს იმ გარემოებას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი და მნიშვნელობა მოითხოვს უმაღლესი დონის სამართლებრივი ნორმებით განმტკიცებასა და დაცვას.

მიუხედავად, “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის იმ ნორმისა, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაზღვრას კანონითაც უშვებს, ქარტიაზე ხელმომწერი თითქმის ყველა ქვეყანა ადგილობრივ თვითმმართველობას განსაზღვრავს ქვეყნის უმაღლესი იურიდიული ძალის მქონე კანონით (კონსტიტუციით), რაც იმაზე მეტყველებს, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას ევროპის უმრავლესი სახელმწიფოს მიერ მინიჭებული აქვს კონსტიტუციური სტატუსი მისი დიდი დემოკრატიული მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მაგრამ ერთი საკითხია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმალური (თუნდაც კონსტიტუციური) დეკლარირება, ხოლო სხვა საკითხია მისი ფუნქციონირების კონსტიტუციური გარანტიები.

“გერმანიაში დეცენტრალიზაცია ნიშნავს ამოცანების, პასუხისმგებლობების, რესურსებისა და პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილებების გადაცემას საშუალო (მაგალითად, პროვინციების, რაიონებისა და რეგიონებისათვის) და დაბალი პოლიტიკური დონეებისათვის (ქალაქების, ადგილობრივი ორგანოებისა და სოფლებისათვის) და მათ აქვთ ფართო პოლიტიკური დამოუკიდებლობა.”²³⁹

ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკური დამოუკიდებლობა გულისხმობს, როგორც კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და შემდგომ მის განხორციელებაში ცენტრალური ხელისუფლების ჩაურევლობას აგრეთვე, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებას ცენტრალური ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლად, წინასწარ, კონსტიტუციით ჰქონდეს განსაზღვრული ან ამოცანები და ფუნქციები, რომელიც ტექნიკური თვალსაზრისით შედარებით მოუხერხებელია, ან მკაფიო კრიტერიუმში ამოცანათა და ფუნქციათა გამიჯვნისა, რომელსაც შემდგომ კანონიც დაეყრდნობა უფლებამოსილებათა გამიჯვნისას და სასამართლოც.

მაშასადამე, უპირველეს ყოვლისა მიზანშეწონილი იქნება, რომ “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპულ ქარტიაში, როგორც ევროპის წევრი სახელმწიფოების სახელმძღვანელო დოკუმენტში შესწორდება ნორმა, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივ საფუძვლად ერთ - ერთს – კონსტიტუციას ან კანონს ითვალისწინებს და მის სამართლებრივ საფუძვლად მხოლოდ კონსტიტუცია ან სხვა უმაღლესი იურიდიული

²³⁹ იხ. Decentralisation and Local self-government; Decentralisation in German Development cooperation; Federal Ministry for Economic Cooperation and Development of Germany; Editors: D. Richter, K. Lober, G. Hollederer; Berl., 2008; P. 4 - 5; ვებგვერდი: www.bmz.de;

ძალის მქონე ნორმატიულ აქტი იქნება გაითვალისწინებული, რაც პრაქტიკულად ქარტიაზე ხელმომწერმა თითქმის ყველა ქვეყანამ, მათ შორის საქართველომაც გაითვალისწინა და ადგილობრივი თვითმმართველობა განსაზღვრა კონსტიტუციით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციურად განმტკიცებას ორი უმთავრესი მიზეზი გაჩნია, რაც მის ფუნქციებს უკავშირდება და შესაძლოა ისინი ერთმანეთისაგანც გამომდინარეობდნენ კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობა უპირველეს ყოვლისა “მმართველობით პროცესებში მოსახლეობის უშუალო მონაწილეობის კარგი მექანიზმი და ადგილობრივი დემოკრატიის საფუძველთა საფუძველია. ადგილობრივი არჩევნები იძლევა საშუალებას, რომ მოსახლეობამ არჩეული ხელისუფლების მეშვეობით მართოს ადგილობრივი საქმეები, მოითხოვოს ანგარიშგება გაწეული საქმიანობის შესახებ. ყოველდღიური შეხვედრები, საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა, მოქალაქეთა მონაწილეობა სხვადასხვა სახის კომიტეტებსა და კომისიებში ის მექანიზმებია, რაც ადგილობრივი ხელისუფლების ხალხთან სიახლოვეს განაპირობებს.”²⁴⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობა მოქალაქეების ხელისუფლად ქცევისა და მათი მართვაში აქტიური მონაწილეობის მიღების საუკეთესო საშუალებაა, რომელიც განუზომლად ზრდის მათ პასუხისმგებლობას საზოგადოებრივი საქმისადმი, აჩენს მოთხოვნილებას მეტი კვალიფიციურობისა და შრომისა და შესაბამისად ქმნის ობიექტურ პირობებს მოქალაქეების თვითკრიტიკისა, რაც ჯანსაღი განვითარებისა და მაღალი პოლიტიკური და ზოგადი კულტურის მთავარი წინაპირობაა.

მეორე მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც კონსტიტუციური ინსტიტუტი სხვადასხვა კონსტიტუციური მექანიზმების (საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის უფლება, პარლამენტის ზედა პალატაში მონაწილეობის შესაძლებლობა და სხვა) გამოყენებით გავლენას ახდენს ცენტრალური ხელისუფლების საქმიანობაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციებზე ნეგატიური ზემოქმედების აღკვეთის თვალსაზრისით და შესაბამისად, ცენტრალური ხელისუფლების მბოჭავი საშუალებაც არის, გარდა ამისა შესაბამის ერთეულში რეგისტრირებულ მოქალაქეებს ადგილობრივი თვითმმართველობა აძლევს საშუალებას იყვნენ პოლიტიკურად აქტიურნი, ეს ყოველივე კი მის აშკარა პოლიტიკურ ფუნქციას გამოკვეთავს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების ისეთი მექანიზმები, რომლებიც ადგილობრივ თვითმმართველობას აძლევს საშუალებას ზემოქმედება მოახდინოს ცენტრალური ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე, კონსტიტუციურად უნდა იყოს განმტკიცებული.

²⁴⁰ იხ. “ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის”, საქართველოში ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო; თბ., 2004, გვ. 8;

კონსტიტუციის ფუნქციებისა და სამართლებრივი სისტემის განმსაზღვრელი თვისების გათვალისწინებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის არსიდან და მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილი იქნება, რომ მისი არსი ცნების სახით განსაზღვრული იქნება ქვეყნის უზენაესი ნორმატიული აქტით – კონსტიტუციით, რაც გაზრდის ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივ – პოლიტიკურ გარანტიებს მისი განხორციელების პროცესში.

მაშასადამე, ადგილობრივი თვითმმართველობის დიდი სოციალური, პოლიტიკური და კონსტიტუციური მნიშვნელობა მრავალმხრივი ფორმით რეალიზდება და გამოიხატება. იგი დაკავშირებულია სხვადასხვა სოციალური, პოლიტიკური და კონსტიტუციური ამოცანების განხორციელების უზრუნველყოფასთან, თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ თავისი დანიშნულების ჯეროვნად შესრულების და შესაბამისად ფუნქციონირების გარანტიებს, ერთმანეთთან ძალიან მჭიდროდ დაკავშირებული ნაშრომში განსაზღვრული და განხილული რამოდენიმე, საბაზისო ფაქტორი განამტკიცებს, რომლებიც ქვეყნის უზენაესი კანონით – კონსტიტუციით ან (ასეთის არ არსებობის შემთხვევაში) იერარქიულად ყველაზე მაღლა მდგომი ნორმატიული აქტით უნდა იყოს განმტკიცებული.

- ადგილობრივი თვითმმართველობასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპებისა და კრიტერიუმის გააზრების შედეგად, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები შინაარსის მიხედვით, პირობითად შეიძლება დაგყოს ფორმალურ - იურიდიულ და მატერიალურ უფლებამოსილებებად.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმალურ - იურიდიულ უფლებამოსილებებს შეიძლება მივაკუთვნოთ ისეთი უფლებამოსილებები, რომლებიც საჯარო - პროცედურულ ხასიათს ატარებენ და რომელთა მიზანიც მხოლოდ საზოგადოებრივ ურთიერთობათა ერთი ვიწრო მიმართულების რეგულირება წარმოადგენს და პირდაპირი ეკონომიკური ეფექტით არ ხასიათდებიან მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები ჯანმრთელობის დაცვის საკითხში, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების საკითხში, და ა.შ.

უფრო ზუსტად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმალურ – იურიდიული უფლებამოსილებები არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ისეთი უფლებამოსილებები, რომლებიც რუტინული შინაარსით ხასიათდებიან და მიზნად ისახავენ საზოგადოებისათვის აუცილებელი, ისეთი საჯარო მომსახურების გაწევას გაწევას, რაც სამართლებრივად ხელისუფლების შესაბამისი დონის უფლებას ან მოვალეობას წარმოადგენს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმალურ – იურიდიული უფლებამოსილებები საჯარო რეგულაციური ხასიათის არის,

რომელიც საჯარო ხელისუფლების დანიშნულებასა და მის განხორციელებას უკავშირდება და მისგან გამომდინარეობს.

რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის მატერიალურ უფლებამოსილებებს, ეს არის ისეთი უფლებამოსილებები, რომლებიც საჯარო - კონცეპტუალურ ხასიათს ატარებენ და საზოგადოებრივი ურთიერთობების რეგულირებასთან ერთად ადგილობრივი ეკონომიკისა და შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვა უფლებამოსილებების საფუძველთა საფუძველები არიან მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი, საფინანსო, ფისკალური და საგადასახადო უფლებამოსილებები.

მაშასადამე, ადგილობრივი თვითმმართველობის არსის რეალიზაციისათვის აუცილებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების ფინანსური წყაროების, გარანტიების კონსტიტუციურად განმტკიცება, რადგან ნაშრომში განხორციელებული კვლევა ცხადყოფს მის მჭიდრო კავშირს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების განხორციელების საკითხთან, რამდენადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობა მნიშვნელოვნად განაპირობებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების დამოუკიდებლად და ეფექტურად განხორციელებას.

უფრო ზუსტად, ადგილობრივი თვითმმართველობის მატერიალური უფლებამოსილებები არის ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაძლებლობები თვითონ წამოჭრას, შეაფასოს, განსაზღვროს, გარისკოს (საჭიროების შემთხვევაში), გადაწყვიტოს, ადასრულოს და პასუხი აგოს საკითხზე, რომელიც მისი მართვისა და საკუთრების სფეროში შედის განსაზღვრული პრინციპებისა და კრიტერიუმის საფუძველზე.

მაშასადამე, ადგილობრივი თვითმმართველობის მატერიალური უფლებამოსილებები არის ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაძლებლობებისათვის გარანტირებული პირობები გასწიოს შემოქმედებითი და განვითარებაზე ორიენტირებული საქმიანობა ეკონომიკურ, სოციალურ, კულტურულ და სხვა სფეროებში.

მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების აღნიშნული ნიშნებით კლასიფიკაცია ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის უფლებამოსილებათა მიკუთვნების თვალსაზრისით მხოლოდ პირობით ხასიათს ატარებს, იგი მატერიალური უფლებამოსილებების გადამწყვეტ მნიშვნელობას ნათლად წარმოაჩენს და ქმნის ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ დამოუკიდებლად საკუთარი შინაარსის სრულფასოვნად რეალიზაციის მთავარ პირობას, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც უშუალო დემოკრატიის ერთ - ერთი ფორმა და საჯარო მართვის კონსტიტუციური სისტემის ნაწილი, უპირველეს ყოვლისა გულისხმობს ადგილობრივ მოქალაქეთა ინიციატივის მაქსიმალურად გამოხატვას, მის დაგეგმვასა და განხორციელებას დამოუკიდებლად, რომლის განხორციელებაზე

პასუხი მგებლობაც სრულად იმავე ადგილობრივ მოქალაქეებზე მოდის და სხვა (ფორმალური) უფლებამოსილებების დამოუკიდებელი და წარმატებული განხორციელების მთავარი პირობაა.

მოქალაქეების ასეთი ფორმით ჩართულობა მათი მართვაში სრულად ჩართვას გულისხმობს, რაც დემოკრატიის შინაარსის ერთ - ერთი გამოხატულებაა.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია და ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების დიდი ნაწილის კონსტიტუციები ადგილობრივი თვითმმართველობის მატერიალური თუ ფინანსური რესურსების განსაზღვრის უფლებამოსილების ცენტრალური ხელისუფლებისათვის მიკუთვნებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობას პრაქტიკულად დიდ საფრთხეს უქმნიან.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების უმნიშვნელოვანეს გარანტიას მისთვის სათანადო რესურსების კონსტიტუციურად განმტკიცება წარმოადგენს.

ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის სათანადო მატერიალური უფლებამოსილებების – ქონებისა და საერთო საგადასახადო სისტემაში სათანადოდ მონაწილეობის კონსტიტუციური გარანტიის გარეშე დატოვება ან მათი არაჯეროვნად და არაზომიერად განსაზღვრა ნიშნავს ადგილობრივი მოქალაქეებისათვის ზემოთ აღნიშნული შესაძლებლობისა და უფლების მოსპობას, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც ინსტიტუტის არსებობას შეუთავსებელს ხდის.

როგორც ნაშრომში აღინიშნა, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებით დაინტერესებული უამრავი მკვლევარი და მეცნიერი უსვამს ხაზს იმ გარემოებას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მატერიალური უფლებამოსილებების განხორციელებას მჭიდროდ უკავშირდება ადგილობრივი თვითმმართველობის იურისდიქციას დაქვემდებარებული ტერიტორიის ზომა, რადგან ეს განსაზღვრავს მნიშვნელოვან წილად ადგილობრივი თვითმმართველობის რესურსებს, რაც წარმოადგენს მისი მატერიალური უფლებამოსილებების განხორციელების საგანს და ამდენად ადგილობრივ თვითმმართველობას აძლევს მეტი შესაძლებლობების საშუალებას.

ასევე, მიზანშეწონილი იქნება თუ ცალკე მუხლებად განისაზღვრება ის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ – ტერიტორიული საზღვრების ნებისმიერი ცვლილება საჭიროებს შესაბამისი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების ან უშუალოდ ხალხის თანხმობას რეფერენდუმის გზით, ადგილობრივ თვითმმართველობას წარმომადგენლობა აქვს ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში და ადგილობრივ თვითმმართველობას უფლება აქვს მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ცენტრალური

ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პრინციპების დარღვევის შემთხვევაში.

რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის საერთო - ეროვნულ გადასახადებში მონაწილეობის უფლებას, რომლის სამართლიანობაზე და აუცილებლობაზე ნაშრომში უკვე ვიმსჯელეთ, იგი გამორიცხავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დამოკიდებულებას ნებისმიერი ფორმით, რადგან იგი აძლევს საშუალებას ადგილობრივ თვითმმართველობას თავისუფლად მიიღოს მის უფლებამოსილებებს მიკუთვნებულ საკითხებზე გადაწყვეტილებები ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ყოველგვარი გავლენისა და პირობების გარეშე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საერთო – სახელმწიფოებრივ გადასახადებში მონაწილეობის მოცულობის ზემოთ მოყვანილი კრიტერიუმი (მცხოვრებთა პროპორციის მიხედვით) ვფიქრობ ყველაზე სამართლიანია, რადგან გადასახადებით დაბეგვრის ობიექტი ხშირ შემთხვევაში კონკრეტული ადამიანის მიერ განხორციელებულ მოქმედებასთან არის დაკავშირებული (მიღებული შემოსავალი, მიღებული მოგება და ა.შ) თუმცა გამორიცხული სხვა პრინციპიც არ არის და მსჯელობა საერთო – ეროვნულ გადასახადებში მონაწილეობის პროპორციაზე შესაძლებელია სხვა მექანიზმზე იყოს ორიენტირებული, რაც მხოლოდ ტექნიკური საკითხია, რადგან მთავარი მიზანი, ადგილობრივი თვითმმართველობის საერთო – ეროვნული გადასახადებით სარგებლობის პროცესში ადექვატური მონაწილეობაა და საკითხი - რა პრინციპით მიიღწევა იგი – მეორე ხარისხოვანია.

“მცხოვრებთა რაოდენობა ინარჩუნებს გადამწყვეტი კრიტერიუმის როლს მუნიციპალიტეტებისათვის საერთო – სახელმწიფოებრივი გადასახადების გაზიარების საკითხში. ეს მაჩვენებელი აღემატება საგადასახადო შემოსავლების 80 პროცენტს. ერთის მხრივ ეს არის მასტაბილიზირებული ფაქტორი მუნიციპალიტეტებისათვის სათანადო საშემოსავლო ბაზის უზრუნველსაყოფად. მეორეს მხრივ, იგი დაკავშირებული არ არის ადგილობრივი ეკონომიკის ეფექტიანობასა და სხვა ხარჯებთან.”²⁴¹

მაშასადამე, ადგილობრივ რესურსებზე, რომელშიც იგულისხმება მატერიალური და ფინანსური რესურსები, საკუთრების უფლება არის ძირითადი ქვაკუთხედი ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ საკუთარი ფუნქციის რეალიზაციისათვის, რომლის კონსტიტუციურად გარანტირების გარეშეც, აუცილებელი და გარდაუვალი საფრთხე ექმნება ადგილობრივი თვითმმართველობის და შესაბამისად დეცენტრალიზაციის სისტემას ქვეყანაში, რაც თანამედროვე დემოკრატიულ პრინციპებთან აბსოლუტურად შეუთავსებელია.

²⁴¹ იხ. V. Jezek, H. Markova, L. Vana “Local government borrowing in the deregulated market of the Czech Republic” “Local government borrowing: Risks and rewards” Edited By P. Swianiewicz; Bud., 2004; P. 135;

- განხორციელებული კვლევის შედეგად შეიძლება ითქვას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორი უმთავრესი, ზოგადი დანიშნულება – დემოკრატიის ხარისხის გაუმჯობესება და საჯარო – პოლიტიკური ხელისუფლების ბალანსის უზრუნველყოფა მიიღწევა მხოლოდ, ნაშრომში განხილული საკითხების კონსტიტუციურად განმტკიცების შემთხვევაში კერძოდ, ცენტრალური ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე ზემოქმედების მექანიზმებს შორის მიზანშეწონილი იქნება თუ აისახება ადგილობრივი თვითმმართველობების მონაწილეობა ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობითი ორგანოს ზედა პალატაში, რაც ხელს შეუწყობს ერთის მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში წარმომადგენლობასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის სტიმულირებას, ხოლო მეორეს მხრივ ზოგადად კანონშემოქმედებითი და პოლიტიკური პროცესის გაჯანსაღებასა და გაუმჯობესებას.

ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის ქვეყნის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოში წარმოდგენა მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის პრაქტიკულ რეალიზაციას და მიზანშეწონილი იქნება თუ აღნიშნული, ნორმის სახით განმტკიცდება, როგორც “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპულ ქარტიაში, ისე ევროპის საბჭოს წევრის ქვეყნების კონსტიტუციებსა თუ ძირითად კანონებში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ისეთ კონსტიტუციურ მექანიზმებზე დაშვება, როგორც არის სასამართლო (მათ შორის საკონსტიტუციო სასამართლო), ადგილობრივ თვითმმართველობას უქმნის გარანტიას დაიცვას საკუთარი ფუნქციები მათი განხორციელების პროცესში;

უნდა აღინიშნოს, რომ უდავოდ დადებით შეფასებას იმსახურებს საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად საქართველოს კონსტიტუციაში დამატებული ის ნორმა, რომელიც ადგილობრივ თვითმმართველობას საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის უფლებას ანიჭებს ნორმატიული აქტის საქართველოს კონსტიტუციის იმ ნაწილთან შეუსაბამობის საფუძველით, რომელიც ადგილობრივ თვითმმართველობას ეხება.²⁴²

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სამართლიანი და გამჭვირვალე არჩევნები, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე მცხოვრები ადამიანების უფლება, საჯარო ხელისუფლების განხორციელებაში მონაწილეობა მიიღონ უშუალოდ ადგილობრივი რეფერენდუმის ან დემოკრატიის სხვა უშუალო ფორმების მეშვეობით მნიშვნელოვნად ზრდის ადამიანების შესაძლებლობას მონაწილეობა მიიღონ საჯარო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში.

²⁴² იხ. საქართველოს კონსტიტუცია; მიღებული 1995 წლის 24 აგვისტოს მუხლი 89 - ე;

“თავიანთ სამოქმედო ტერიტორიაზე, ადგილობრივ მოქალაქეებს უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა პირდაპირი გავლენა იქონიონ პოლიტიკის განხორციელებაზე და მონაწილეობდნენ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, მაშასადამე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნებას არ აქვს მხოლოდ სამართლებრივი და პოლიტიკური განზომილება, მას ასევე აქვს სოციოლოგიური დამატებითი მნიშვნელობა აქედან გამომდინარე, იგი პირდაპირ ზემოქმედებს საზოგადოების ცხოვრებაზე შესაბამის ტერიტორიულ ერთეულში.”²⁴³

- “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიით განსაზღვრული ე.წ. “სუბსიდიარობის” პრინციპი მისი ბუნდოვანებისა და ზოგადი ხასიათის გამო ვერ უზრუნველყოფს საკმარის საფუძველს ადგილობრივ თვითმმართველობასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა დანაწილებისათვის.

მოცემულ ნაშრომში ჩამოყალიბებული სუვერენულობის, თანაზომიერების, დამოუკიდებლობისა და სათანადო რესურსებით უზრუნველყოფის პრინციპები და მასშტაბურობის კრიტერიუმი წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც კონცეფციის რეალიზაციისა და ფუნქციონირების გარანტიას, რამდენადაც მათ საფუძველზე უნდა განხორციელდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებით აღჭურვა და გამიჯვნა ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებებისაგან, რაც ერთის მხრივ, სამართლებრივად ქმნის ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის პირობებს, ხოლო მეორეს მხრივ, პრაქტიკულად განსაზღვრავს სახელმძღვანელო ბაზას ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის დაცვისათვის (საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის, კანონშემოქმედებითი პროცესისათვის და ა.შ).

დასახელებული პრინციპები ითვალისწინებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის არსისათვის დამახასიათებელ ძირითად პირობებს და ნათლად განსაზღვრავენ სახელმძღვანელო მიმართულებებს კანონმდებლისა თუ ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებულ საკონსტიტუციო სამართალწარმოებისათვის.

ამრიგად, ადგილობრივი თვითმმართველობასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის ნაშრომში განხილული პრინციპები და კრიტერიუმი კონსტიტუციურად უნდა იყოს განმტკიცებული ნათლად და მკაფიოდ, რათა ერთის მხრივ, დეცენტრალიზაცია იყოს სამართლიანი და ობიექტური, ხოლო მეორეს მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების პროცესში განმტკიცებული იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტირებული დამოუკიდებლობა სასამართლო თუ კანონშემოქმედებით პროცესში.

²⁴³ იხ. M. Pejanovic, *Local Self – Government: A Must for Democracy; Civil society and EU Integration*; 2006; ვებგვერდი: www.berghof-center.org; გვ. 216;

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ჯეროვანი რეალიზაციის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის ისეთი საკვანძო საკითხების კონსტიტუციით განმტკიცება, როგორც არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ – ტერიტორიული საზღვრების განსაზღვრის პროცესში, შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე მცხოვრები მოქალაქეების ან მისი წარმომადგენლობითი ორგანოების (თანამდებობის პირის) უშუალოდ ჩართვისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე ზემოქმედების უფლება, ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებაზე საკუთრების უფლება, ადგილობრივ თვითმმართველობასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის ქონების გამიჯვნის პრინციპები და კრიტერიუმი, ადგილობრივი თვითმმართველობის საერთო საგადასახადო სისტემაში ადეკვატურად გარანტირებული და უპირობო მონაწილეობის უფლება და ადგილობრივი თვითმმართველობის სასესხო (საკრედიტო) უფლებამოსილება, ადგილობრივი კაპიტალდაბანდების მიზნით საერთო – ეროვნული ფისკალური პოლიტიკის ინტერესების გათვალისწინებითა და ფარგლებში.

ამრიგად, ნაშრომში განსაზღვრული ფაქტორები, რომლებიც ერთმანეთთან ძალიან მჭიდროდ არიან დაკავშირებულნი ქმნიან ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობისა და ფუნქციონირების მყარ გარანტიებს მათი კონსტიტუციური ნორმების სახით განსაზღვრისა და განმტკიცების შემთხვევაში.

- ნაშრომში გამოკვლეული საკითხების პრაქტიკაში დანერგვის მიზნით, მიზანშეწონილი იქნება თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი შემდეგი რედაქციით აისახება “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპულ ქარტიაში და კონსტიტუციაში: 1. ადგილობრივ თვითმმართველობას საკუთრებაში აქვს ქონება და ფინანსები.” 2. ადგილობრივ თვითმმართველობასა და სახელმწიფო ორგანოებს შორის უფლებამოსილებებისა და ქონების დანაწილება ხორციელდება ორგანული კანონით, სუვერენულობის, თანაზომიერების, დამოუკიდებლობისა და საკმარისობის პრინციპების შესაბამისად, ქონების მართვით, სარგებლობითა და განკარგვით მიღებული შედეგის, ასევე უფლებამოსილების განხორციელების შედეგის მასშტაბურობის კრიტერიუმის საფუძველზე. 3. ადგილობრივ თვითმმართველობას უფლება აქვს თავის იურისდიქციას დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე შემოიღოს ადგილობრივი გადასახადები, რომელთა სახეებს ადგენს კანონი. ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს გარანტირებული წილი საერთო - ეროვნულ გადასახადებში მის ტერიტორიაზე მცხოვრებთა რაოდენობის მცხოვრებთა საერთო რაოდენობასთან პროპორციის მიხედვით. 4. ადგილობრივ თვითმმართველობას უფლება აქვს დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ისარგებლოს გრანტით და სესხით (კრედიტით) საერთო – სახელმწიფო ფისკალური პოლიტიკის ინტერესების გათვალისწინებით, რომელიც განსაზღვრულია კანონით.”

კონსტიტუციით ზემოთ აღნიშნული ნორმების განმტკიცება გადამწყვეტი მნიშვნელობის არის ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალური კონცეფციის რეალიზაციის უზრუნველსაყოფად, რადგან სწორედ ადგილობრივი ქონების გამოყენებასთან და დამოუკიდებელი ფინანსური უფლებამოსილებების განხორციელებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ხორციელდება ადგილობრივ მოქალაქეთა მონაწილეობა და პასუხისმგებლობის საკუთარ თავზე აღება და რომელიც არის ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ განსახორციელებელი ფორმალური უფლებამოსილებების (სახოგადოებრივი მომსახურებები) განხორციელების საფუძველთა საფუძველი და მთლიანად ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც ინსტიტუტის დამოუკიდებლობის გარანტი.

- საჯარო ხელისუფლების წყაროდ ხალხის განსაზღვრის საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპის, (რომელიც განმტკიცებულია სხვადასხვა საერთაშორისო სამართლებრივ აქტში,²⁴⁴ თითქმის ყველა ქვეყნის კონსტიტუციაში და მათ შორის საქართველოს კონსტიტუციაში,²⁴⁵) პრაქტიკული განხორციელების ერთ – ერთი მძლავრი მექანიზმი, თავისი ფუნქციებიდან, თვისებებიდან და განხორციელების ფორმებიდან გამომდინარე, არის ადგილობრივი თვითმმართველობა.

ამასთან, დროული იქნება თუ დაიწყება “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის შინაარსიანი გადახედვისა და გადაფასების პროცესი და მის ტექსტში იმ ძირითადი დებულებების განმტკიცება, რომელიც ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში შექმნის ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების საერთო სტანდარტებსა და გარანტიებს, რაც ევროპის, როგორც ერთიანი პოლიტიკური და ეკონომიკური სივრცის გაცხადებულ ამბიციასა და მიზანს წარმოადგენს და დადასტურებულია სხვადასხვა საერთაშორისო სამართლებრივი აქტებით.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობის რესურსებს, ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილებათა სწორ დანაწილებას და მასთან დაკავშირებულ საკვანძო რეგულაციებს, აგრეთვე, დანაწილებული უფლებამოსილებების დაცვის კონსტიტუციით გარანტიებულ მექანიზმებს განსაკუთრებული და გადამწყვეტი კონსტიტუციური მნიშვნელობა ენიჭება რა ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობისა და ფუნქციონირებისათვის ვისურვებდი, უახლოეს მომავალში საქართველოს კონსტიტუციამ გაითვალისწინოს ყოველივე, რათა საქართველოში ზომიერი დეცენტრალიზაციის პროცესი

²⁴⁴ იხ. თუნდაც, ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, მიღებული 1948 წლის 10 დეკემბერს, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური ასამბლეის მიერ;

²⁴⁵ იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, მიღებული 1995 წლის 24 აგვისტოს მე – 5 მუხლი;

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმით, შეუქცევადი და გარანტირებული იყოს და მან შეასრულოს თავისი დემოკრატიული ფუნქციები, რაც კონსტიტუციურ - სამართლებრივ ურთიერთობებზე მხოლოდ და მხოლოდ პოზიტიურად აისახება.

ამასთან, საქართველოს ევროპულ სივრცეში ინტეგრაციის პროცესში, საქართველოში საჯარო ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის უზრუნველსაყოფად, ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის კონსტიტუციური გარანტიების შექმნა და მისი პრაქტიკაში წარმატებული განხორციელება აგრეთვე, საქართველოს სახელმწიფოს აქტიურობა ევროპის საბჭოში “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიაში სათანადო ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის მიზნით, საქართველოს ევროპაში დემოკრატიული იმიჯით დამკვიდრებას მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს.

საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, მასში ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი ნორმების განმტკიცებითა და მისთვის კონსტიტუციურ - სამართლებრივი ბაზის შექმნით, რომელზეც ზემოთ ვისაუბრე, საქართველომ უკვე გადადგა ნაბიჯი საჯარო ხელისუფლების დეცენტრალიზაციისა და დემოკრატიზაციის გაუმჯობესების უზრუნველსაყოფად.

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი კი არის ის გარემოება, რომ საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტიის ცალკეული ნორმები ახლებურად იქნა გააზრებული და განმტკიცებული საქართველოს კონსტიტუციაში, რაც ალბათ არის დასაწყისი ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც ღირებულების, ახლებური ხედვისა და მისთვის მეტი კონსტიტუციური გარანტიების შექმნისა.

მიუხედავად, ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის კონსტიტუციურ - სამართლებრივი თუ საერთაშორისო - სამართლებრივი გარანტიების შექმნის უდიდესი მნიშვნელობისა, არანაკლები მნიშვნელობა ენიჭება და არანაკლები აქცენტი უნდა გაკეთდეს საზოგადოების განწყობაზე მენტალურად გამოხატონ მზაობა დეცენტრალიზებული საჯარო მმართველობის პირობებში ცხოვრებაზე, რადგან როგორც ნაშრომში აღინიშნა ამას ძალიან დიდი მნიშვნელობა აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც დეცენტრალიზაციის ერთ - ერთი ფორმის პრაქტიკული განხორციელებისა და ფუნქციონირებისათვის.

საზოგადოების მზაობა იმდენად არის მნიშვნელოვანი ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებისათვის, რამდენადაც ყველა ის სამართლებრივი მექანიზმი და საშუალება, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის კონსტიტუციურ - სამართლებრივად და საერთაშორისო - სამართლებრივად არის გარანტირებული, შესაბამისი საზოგადოების გამოსაყენებელი და განსახორციელებელია.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ასევე განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება საქართველოში ისეთი სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებას, რომელიც კარგად გააცნობიერებს პირველ რიგში საკუთარი როლის მნიშვნელობას საჯარო ხელისუფლების განხორციელების პროცესში, ხოლო მეორეს მხრივ საჯარო მართვის დეცენტრალიზებული ფორმის არსსა და მისი დაცვის მნიშვნელობას.

ბიბლიოგრაფია

1. ქართულენოვანი ლიტერატურა:

- “ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის” ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო საქართველოში; 2004, ფ. ბლუარი, ევროპის საბჭო, სტრასბურგი 2003;
- “ადგილობრივი და რეგიონული განვითარება ევროპაში – თანამედროვე გამოწვევები” ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კონგრესის ვიცე - პრეზიდენტის – გ. კრუგის მოხსენება; ბა., 2010; ვებგვერდი: www.lsg.gov.ge;
- მ. კოპალეიშვილის სადისერტაციო ნაშრომი “ცენტრალიზმი და დეცენტრალიზმი სახელმწიფო მმართველობაში” იურიდიული მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად; თბ., 1999;
- შ. ლ. მონტესკიე “კანონთა გონი” წიგნი მე - V, თბ., 1994;
- მ. წერეთელი “ერი და კაცობრიობა (სოციოლოგიური ანალიზი)” თბ., 1990;
- ი. ჭავჭავაძე; “რჩეული ნაწარმოებები” ხუთ ტომად; ტომი მე - IV “პუბლიცისტური წერილები”; თბ., 1987;
- ნ. ნიკოლაძე, თხზულებანი, ტომი მე - III, თბ., 1963;
- ნ. ნიკოლაძე, თხზულებანი, ტომი მე - VI, თბ., 1970;
- ნ. ნიკოლაძე, თხზულებანი, ტომი I, თბ., 1970;
- ა. შაიო; “ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი”, ს. ჰოლმსის წინათქმით, თ. ნინიძის მეცნიერული რედაქცია და წინათქმა; თბ.,
- ა. დემეტრაშვილი და ი. კობახიძე; “კონსტიტუციური სამართალი”, სახელმძღვანელო ბაკალავრიატის სტუდენტებისათვის; თბ., 2008;
- მ. მუსხელიშვილი, “სამოქალაქო საზოგადოება: შედარებითი ანალიზი”, სალექციო კურსი სოციალური მეცნიერების მაგისტრატურისათვის, თბ., 2006;
- ჰ. შვარცი, “კონსტიტუციის მშენებლობის საფეხურები” ჟურნალი “საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა” საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო; ბა., 2009;
- ზ. ეზუგბაია და ო. მელქაძე, “ზოგიერთი კომენტარი ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ეროვნულ

კანონმდებლობაში იმპლემენტაციისათვის”; ჟურნალი “ქართული სამართლის მიმოხილვა” 5/2002-1; თბ., 2002;

- ა. მისაილოვი, “საკონსტიტუციო – პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები” “სახელმწიფო ძალაუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის” თბ., 2005;

- “საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები” ნაწილი მე-II, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი, ვ. გონაშვილი, თბ., 2008;

- პ.ტურავა, ნ. წიკვაძე, “ადმინისტრაციული სამართლის დამხმარე სახელმძღვანელო”, თბ., 2005;

- “საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები” ნაწილი მე - V, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი, ვ. გონაშვილი, თბ., 2007;

- “საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები” ნაწილი მე – III, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი, სამართლის დოქტორი ვ. გონაშვილი, თბ., 2006;

- გ. ტოკლიკიშვილი, “თვითმმართველი ერთეულის ქონების ფორმირების პროცესი საქართველოში” ბიულეტენი №113. თბ., 2007;

- გ. ხუბუა, “ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი” თბ., 2000;

- ო. ზოიძე, დ. ლოსაბერიძე, დ. მელუა, ა. სტეფანიანი, თ. შერგელაშვილი, ი. ხაინდრაგა, ზ. ხალილოვი, ლ. ხომერიკი, “სახელმწიფო ძალაუფლების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის”; ჟურნალი - “საკონსტიტუციო-პოლიტიკური რეფორმის პროცესი საქართველოში: პოლიტიკური ელიტა და ხალხის ხმები” თბ., 2005;

- ბ. სავანელი, “ადამიანის უფლებები” თბ., 2001;

- კ. კუბლაშვილი; “ძირითადი უფლებები” იურიდიული სახელმძღვანელო; თბ., 2008;

- ევროპის საბჭოს რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე; გაეროს განვითარების პროგრამისა (UNDP) და შვედეთის საერთაშორისო განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოს (SIDA) ფინანსური მხარდაჭერით, “ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ხელშეწყობა საქართველოში” პროექტის ფარგლებში გამოცემული კრებული, თბ., 2009;

- “თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები, საკანონმდებლო რეგულირების პრობლემები და მათი გადაწყვეტის გზები, ავტორი – დ. ზარდიაშვილი, თბ., 2009;

- ვენის დეკლარაცია და მოქმედების პროგრამა, 1993 წლის 12 ივლისი, დოკ. A\CONF.157\23, მ2-2 აბზაცი; “სახელმწიფოებრიობა, აღიარება და გაეროს სისტემა – დამოუკიდებლობის ცალმხრივი გამოცხადება კოსოსვოში” ა. ორახელაშვილი, ჟურნალი “საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა” 2009 წლის ნოემბერი, №1 ბა., 2009;
- გ. გოგიაშვილი, “შედარებითი ფედერალიზმი”; თბ., 2000;
- ზ. რუხაძე; “საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი”, ბა., 1999;
- “ადამიანის უფლებათა დაცვის კონსტიტუციური და საერთაშორისო მექანიზმები”; სტატიათა კრებული; რედაქტორი კ. კორკელია, სტატიის ავტორი ვ. მენაბდე; თბ., 2010;
- ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია) დასკვნა კონსტიტუციურ კანონპროექტზე “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ” თავი მე - VII – ადგილობრივი თვითმმართველობა; მიღებული ვენეციის კომისიის მიერ 82-ე პლენარულ სესიაზე; ქ. ვენეცია 2010 წლის 12-13 მარტი;
- ადამიანის უფლებათა დაცვის კონსტიტუციური და საერთაშორისო მექანიზმები” სტატიათა კრებული; კონსტანტინე კორკელიას რედაქტორობით; თბ., 2010 “საკუთრების უფლების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი დაცვა საქართველოში” სტატიის ავტორი ბ. ლოლაძე;
- “ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში” სტატიის ავტორი ბ. ლოლაძე, თბ., 2010;
- “საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები” ნაწილი მე - II, შემდგენელთა ჯგუფის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი, ვ. გონაშვილი, თბ., 2006, გვ. 145;
- “საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა (1918-1921) და დემოკრატიის ქართული მოდელის ძიება” სტატიის ავტორი მ. მაცაბერიძე; თბ., 2009;
- საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის 2010 წლის 11 მაისის პლენარულ სხდომაზე მიღებული საბაზისო კონსტიტუციურ კანონპროექტზე “საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ” მომუშავე ექსპერტთა ჯგუფის წინასწარი კომენტარები (2010 წლის 5 ივლისის მდგომარეობით) ვენეციის კომისია (არაოფიციალური თარგმანი) გვ. 12;
- “ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები” ჟურნალი “ქართული სამართლის მიმოხილვა” 10\2007 - 4; სტატიის ავტორი ნ. ჭილაძე, თბ., 2007;
- “ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის” ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო საქართველოში; 2004;

- “თვითმმართველობის სამართალსუბიექტურობის გარანტია” ჟურნალი “ადამიანი და კონსტიტუცია” №4, თბ., 2003; სტატის ავტორი ბ. ლოლაძე;

2. უცხოენოვანი ლიტერატურა:

- “Decentralization: Experiments and Reforms, Local governments in Central and Eastern Europe”, Volume 1 By Tamas M. Horvath;
- “Developing New Rules in the Old Environment, Local governments in Eastern Europe, In the Caucasus And Central Asia ” Volume 3, By Victor Popa and Igor Munteanu; Budapest 2001;
- “Democracy in America” A.Tocqueville;
- ”United States Of America” Overview Of The American Federation; Ellis Katz;
- “The American Constitution, It’s Origins And Development”, Volume I, Seventh Edition, New York-London, A.H. Kelly, W.A.Harbison and H.Belz;
- “Centralization and Decentralization; Educational reforms and changing governance in Chinese societies” Edited by Mok ka-ho; Hong-kong 2003;
- “A Theory of (De) Centralization” Peter Klibanoff and Michel Poitevin; Northwestern University 1999;
- “Decentralization and centralization in a federal system: the case of democratic Brazil”; Maria Herminia Tavares de Almeida; University of Sao Paulo 2006;
- “Comparative Constitutionalism Cases and Materials” N. Dorsen, M. Rosenfeld, A. Sajo, S. Baer; American Casebook Series; Tomson West;
- “Pure Theory of Law”, H. Kelsen, English translation by Max Knight 1989;
- “ The Myths about the Constitution”, Centre for Advanced Study, Newsletter No.1; May 2002;
- “Democratic Constitutionalism”, Robert C. Post and Reva B. Siegel;
- “Principles of European regionalism”, Jovan Komsic, 2007;
- “Local Government Reform In Poland: An Insider’s Story”, By Jerzy Regulski; Budapest 2003;
- “Developing New Rules in the Old Environment, Local governments in Eastern Europe, In the Caucasus And Central Asia ” Volume 3, By Victor Popa, Igor Munteanu;” Budapest 2001;
- “Free And Fair Elections; New Expanded Edition”; Guy S. Goodwin-Gill; Inter-parliamentary Union 2006;

- **“Local Government Borrowing: Risks And Rewards”, Edited By Pawel Swianiewicz; Budapest 2004; - “Effectuating The Constitution: Constitutional Law In View Of Economic And Social Progress”; Ulrich Karpen; University Of Hamburg;**
- **“Cities, Economic Development, And The Free Trade Constitution”, Richard C. Schragger; University of Virginia;**
- **“Local Government In Spain” Presentacione Gobierno De Espana, Ministerio De Administraciones Publicas, Published By: MAP-S.G.T. – NIPO:326-08-046-8;**
- **“An Economic Interpretation of The Constitution of The United States” By Charles A. Beard; New York, The Macmillan Company; 1962;**
- **“Minority Governance In Europe” Edited By Kinga Gal; Budapest 2002; Georg Brunner and Herbert Kupper;**
- **“Decentralisation and Development Cooperation: Issues For Donors” Prepared by the Asia Research Centre, Murdoch University;**
- **“Political Decentralisation - Complementary rather than a substitution approach” Vikas Nath; London School of economics; 2001;**
- **“Constitutionalism: Ancient and modern” Charles Howard McIlwain; Cornel University Press;**
- **“Decentralisation and political accountability” Series editor John Farrington, Administrative editor Paul Mundy; 2002;**
- **“Constitutionalism: Ancient and modern” Charles Howard McIlwain; Cornel University Press;**
- **“The Transfer of Power” (Decentralisation in Central and Eastern Europe) Edited by jonathan D. Kimball; George R. McDowell Budapest, Hungary 1998;**
- **“workshop on property” Stephanie M. Stern; New York 2010;**
- **“Fiscal Stress Faced by Local Governments” A series of issue summaries from the Congressional Budget office; Elizabeth Cove Delisle; Washington, December 2010;**
- **“Reforming Australian Local Government: Forced or Voluntary Amalgamation?” Brian Dollery; London 1997, Volume 4, Number 4;**
- **“Local Economic Development” New generations of actors, policies and instruments; Asummary report prepared for the UNCDF symposium on Decentralization Local Governance in Africa; By A.H.J. (Bert) Helmsing Insitute of Studies, The Hague 2001;**

- “Local and Regional Democracy in Austria” – CG(20) 9 March 2011; Report of Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe; 8 - 20 th Session;
 - “Distribution of State Power to the Central and Local Levels” Commentary on a Policy Paper; Alexander Mihaylov;
 - “Reports on Local and Regional Democracy in Georgia” CG (10) 22 Revision Part II The Congress of Local and Regional Authorities of Council of Europe;
 - “Decentralisation and Political Accountability” Department for International Development; Series Editor John Farrington; 2002;
 - The State Of The Congress Of Local And Regional Authorities Of Council Of Europe; France 2011;
 - Decentralisation and Local self-government; Decentralisation in German Development cooperation; Federal Ministry for Economic Cooperation and Development of Germany; Editor: Dorothee Richter, Kathrin Lober, Gaby Hollederer; Berlin 2008;
 - Local Self – Government: A Must for Democracy; Civil society and EU Integration; Mirko Pejanovic;
 - “Local Self Government” By N. K. Hlepas; Associate Professor, University of Athens; Athen 2009;
- “Local borrowing in Slovakia: From deregulation to regulation and stabilization” J. Kling and V. Niznansky Local government borrowing: Risks and rewards” Edited By P. Swianiewicz; Bud., 2004;
- “Сравнительное Конституционное Право” Учебное Пособие ; В.Е. Чиркин; Мос. , 2002 ;
 - “Основы Фискальной Децентрализаций; Справочное руководство для с переходной економикой” Павел Свяневич, Будапешт 2003;
 - “Енциклопедия Власти” В. Ф. Халипов; 2005;
 - “сравнительное конституционное право” В. Н. Шаповал Кйев 2007;

3. სამართლებრივი და სხვა აქტები:

- “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ევროპული ქარტია მიღებული 1985 წლის 15 ოქტომბერს ევროპის საბჭოს მიერ;
- “ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია” მიღებული გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური ასამბლეის მიერ 1948 წლის 10 დეკემბერს;

- საქართველოს კონსტიტუცია; მიღებული 1995 წლის 24 აგვისტოს საქართველოს პარლამენტის მიერ;
- საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია მიღებული საქართველოს საკონსტიტუციო კომისიის მიერ;
- საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კონსტიტუცია; მიღებული საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მე-8 სესიაზე 1978 წლის 15 აპრილს;
- “გარდამავალ პერიოდში ადგილობრივი მმართველობის შესახებ” საქართველოს რესპუბლიკის კანონი, მიღებული საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს მიერ 1991 წლის 29 იანვარს;
- “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონი, მიღებული საქართველოს პარლამენტის მიერ 1997 წლის 16 ოქტომბერს;
- “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონი; მიღებული საქართველოს პარლამენტის მიერ 2005 წლის 16 ოქტომბერს;
- “საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონი; მიღებული საქართველოს პარლამენტის მიერ 1998 წლის 20 თებერვალს;
- “საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ” საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 8 ივნისის №388 განკარგულება;
- “საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ” საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 23 ივნისის №348 ბრძანებულება;
- “ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” საქართველოს კანონი მიღებული საქართველოს პარლამენტის მიერ;
- ვროპის საბჭოს წესდება, მიღებული 1949 წლის 5 მაისს, ევროპის საბჭოს მიერ;
- პოლონეთის კონსტიტუცია, მიღებული 1997 წელს;
- “ქ. თბილისის 2006 წლის ბიუჯეტის შესახებ” ქ. თბილისის საკრებულოს 2005 წლის 2 დეკემბრის №23-2 გადაწყვეტილება;
- “ქ. თბილისის 2008 წლის ბიუჯეტის შესახებ” ქ. თბილისის საკრებულოს 2007 წლის 28 დეკემბრის №15-74 გადაწყვეტილება;
- საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის სხდომის ოქმი №4; თბ., 2009;

- Decision on “Territorial Self-Government Unit” of The Plenum of The Constitutional Court of Czech Republic, decided 9 July 2003, Pl. US 5\03 P.1, 7;