

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტი იურიდიული ფაკულტეტი

ვასილ გონაშვილი, ირაკლი კახიძე, ნანა ჭილაძე

მუნიციპალური სამართალი

ძირითადი კონცეფციები,
ევროპული ქარტია და საქართველო

მესამე გამოცემა

გამომცემლობა „მერიდიანი“
თბილისი 2025

ავტორები:

ვასილ გონაშვილი

სამართლის დოქტორი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ასოცირებული პროფესორი:

თავი VIII – ნაწილი 8.5; თავი IX – ნაწილი 9.4; თავი XIV – ნაწილი 14.6.1.

ირაკლი კახიძე

სამართლის დოქტორი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ასოცირებული პროფესორი:

შესავალი; თავი I; თავი II; თავი III; თავი IV; თავი V; თავი VII; თავი VIII – ნაწილები: 8.1-8.4, 8.6-8.9; თავი IX – ნაწილები: 9.1-9.3; თავი XI; თავი XII; თავი XIII; თავი XIV ნაწილები: 14.1-14.5, 14.6.2-14.6.5; თავი XV.

ნანა ჭილაძე

სამართლის დოქტორი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორი:

თავი VI; თავი X.

ნაშრომის სამეცნიერო რედაქტორი:

ირაკლი კახიძე

ნაშრომის მესამე გამოცემა

© ვასილ გონაშვილი, ირაკლი კახიძე, ნანა ჭილაძე, 2025

ISBN 978-9941-34-436-5

წინათქმა

ნაშრომი შემუშავებულ იქნა თსუ-ს საკონსტიტუციო სამართლის მიმართულებით მოღვაწე აკადემიური გუნდის მონაწილეობით. მისი მიზანია საკუთარი წვლილი შეიტანოს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის (მუნიციპალური) სამართლის განვითარების სფეროში, შეავსოს არსებული აკადემიური ნაშრომების მცირე რაოდენობა და წაახალისოს სამეცნიერო დისკუსია.

ნაშრომი განიხილავს მუნიციპალური (ადგილობრივი თვითმმართველობის) სამართლის სფეროში არსებულ ძირითად კონცეფციებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის „სტანდარტებსა“ და საქართველოს კანონმდებლობას. ამასთან, ნაშრომი აგრეთვე ყურადღებას უთმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის განვითარების თანამედროვე ტენდენციების მიმოხილვას, ქარტიის ხელმოწერი – ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების პრაქტიკის აღწერას და ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში ევროპის საბჭოს ორგანოების მიდგომებისა და რეკომენდაციების გადმოცემასა და განმარტებას.

სხვადასხვა საკითხის ანალიზისას წიგნში გამოყენებულია პრაქტიკულ მაგალითები და შედარებები, რომლებიც მკითხველს შინაარსის სწორად გაგებაში დაეხმარება. საქართველოში არსებული სამართლებრივი და პრაქტიკული გარემოს შეფასებისას ნაშრომში ასევე განხილულია საქართველოს უზენაესი სასამართლოსა და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მწირი, თუმცა მნიშვნელოვანი პრაქტიკა, რაც ამ სფეროში პირველად განხორციელდა.

წიგნი სულ შედგება თხუთმეტი თავისგან. თავები აგებულია შემდეგი სტრუქტურით: თავის პირველი ნაწილი ეძღვნება ძირითადი კონცეფციების, პრინციპებისა და ტერმინების განმარტებას, მეორე ნაწილი მიმოიხილავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიით დადგენილ სახელმძღვანელო სტანდარტებს, ხოლო მესამე ნაწილი აღწერს და აანალიზებს საქართველოს კანონმდებლობას.

ნაშრომი განკუთვნილია როგორც ბაკალავრიატისა და მაგისტრატურის სასწავლო საფეხურის სტუდენტებისთვის, აგრეთვე შესაბამისი სფეროთი დაინტერესებული სამეცნიერო წრეებისა და პრაქტიკოსი საჯარო მოხელეებისთვის, რომლებსაც ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებთან უწევთ შეხება.

ნაშრომი პირველად გამოიცა 2023 წელს. ნაშრომის მეორე 2024 წლის გამოცემაში შევიდა ცვლილებები, რომელიც ასახავს საქართველოს კანონმდებლობაში ბოლო ერთი წლის განმავლობაში შეტანილ ცვლილებებს და მათ შეფასებას. აგრეთვე განხორციელდა ნაშრომის ცალკეული ნაწილების რედაქციულ-სტილისტური და შინაარსობრივი გადამუშავება. მნიშვნელოვანი ცვლილებები შევიდა ნაშრომის 2.2, 4.8, 4.2.2, 7.4.2, 9.4.1, 11.1.2, 11.3.5, 11.3.6, 11.3.8.1, 13.11.8.1 ნაწილებში.

ნაშრომის მესამე 2025 წლის გამოცემაში აისახა ბოლო ერთი წლის განმავლობაში საქართველოს კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებები, აგრეთვე რედაქციულად გაიმართა და შინაარსობრივად შეივსო ნაშრომის ზოგიერთი ნაწილი. მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა 2.2, 7.4.2, 7.6, 7.8, 10.5, 10.6, 10.8, 12.6.3 ნაწილებში და დანართ №11-ში.

ავტორთა კოლექტივი მზადაა განიხილოს დაინტერესებული პირების ნაშრომთან დაკავშირებული რეკომენდაციები და შენიშვნები.

ირაკლი კახიძე

თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის ასოცირებული პროფესორი,
სამართლის დოქტორი

სარჩევი

შესავალი	1
თავი I მუნიციპალური (ადგილობრივი თვითმმართველობის) სამართალი	8
1.1 მუნიციპალური (ადგილობრივი თვითმმართველობის) სამართალი	8
1.2 საქართველოს მუნიციპალური სამართლის ძირითადი წყაროები	9
1.3 ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია	11
1.3.1 ქარტიის სტრუქტურა და ხელმომწერი სახელმწიფოს ვალდებულების ფარგლები	11
1.3.2 ქარტიის დამატებითი ოქმი	13
1.3.3 ქარტიის ისტორიული და კონცეპტუალური საფუძვლები	14
1.3.4 ქარტიის განმარტება	17
1.3.4.1 ქარტიის განმარტების წყაროები	17
1.3.4.2 ქარტიის განმარტების მეთოდოლოგია	18
1.3.5 ქარტიის იმპლემენტაცია და მონიტორინგი	21
1.3.6 საქართველოს მიერ რატიფიცირებული ქარტიის პუნქტები და დათქმები	22
1.3.7 ქარტიის სავალდებულო ძალა	23
1.3.8 ქარტიის ოფიციალურ ქართულ თარგმანში გამოყენებული ზოგიერთი ტერმინის დაზუსტება	25
თავი II დეცენტრალიზაციის კონცეფცია	29
2.1 დეცენტრალიზაციის თანამედროვე ტენდენციები	29
2.2 დეცენტრალიზაციის კონცეფცია	31
2.3 დეცენტრალიზაციის უპირატესობები და გამოწვევები	40
2.3.1 დეცენტრალიზაციის უპირატესობები	40
2.3.2 დეცენტრალიზაციის გამოწვევები	43
2.4 დეცენტრალიზაციის რეფორმა და მისი განხორციელების პრაქტიკული სირთულეები	46
2.5 დეცენტრალიზაციის ძირითადი გამოწვევები საქართველოში	51
თავი III სუბსიდიარობის პრინციპი	58
3.1 სუბსიდიარობის პრინციპის კონცეფცია	58
3.2 სუბსიდიარობის პრინციპის ფილოსოფიური და პრაქტიკული ღირებულებები	61
3.2.1 სუბსიდიარობის პრინციპის ფილოსოფიური ღირებულებები	61
3.2.1.1 სუბსიდიარობა და თავისუფლება (ავტონომიურობა)	61
3.2.1.2 სუბსიდიარობა და სამართლიანობა	63
3.2.1.3 სუბსიდიარობა და ეფექტიანობა	64
3.2.2 სუბსიდიარობის პრინციპის პრაქტიკული ღირებულებები	65
3.3 სუბსიდიარობის პრინციპის გამოწვევები	68
3.4 სუბსიდიარობის პრინციპის შეფარდების „სტანდარტი“	71
3.5 სუბსიდიარობის პრინციპი ქვეყნების კონსტიტუციებში	74
3.6 სუბსიდიარობის პრინციპის იმპლემენტაციის გამოწვევები საქართველოში	76

3.7 სუბსიდიარობის პრინციპი საქართველოს კონსტიტუციაში	78
3.8 სუბსიდიარობის პრინციპის გაკვეთილები, რა შეიძლება გვასწავლოს სუბსიდიარობის იდეამ ?	80
თავი IV ადგილობრივი თვითმმართველობის (ავტონომიის) კონცეფცია	86
4.1 ტერმინების განმარტება – „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ და „თვითმმართველი ერთეული“	86
4.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის (ავტონომიის) კონცეფციის ევოლუცია და თანამედროვე გაგება	87
4.2.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის (ავტონომიის) შესახებ ძირითადი კონცეფციები XVIII-XIX საუკუნეებში	87
4.2.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის (ავტონომიის) შესახებ თანამედროვე კონცეფციები	89
4.3 რატომ არის „ღირებული“ ადგილობრივი თვითმმართველობა (ავტონომია)?	98
4.4 ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი სტატუსი	101
4.4.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი სტატუსი	101
4.4.2 თვითმმართველი ერთეულის სამართლებრივი სტატუსი	105
4.4.3 ადგილობრივი თვითმმართველობა ადამიანის ძირითადი უფლება?	107
4.5 ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების სამართლებრივი რეგულირების თავისებურებები რეგიონული და ფედერაციული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სახელმწიფოებში	109
4.6 როგორ შევაფასოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის (ავტონომიის) „მოცულობა“?	110
4.7 ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფცია ქარტიაში	116
4.8 ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი სტატუსი საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად	125
თავი V ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლები	129
5.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის მრავალდონიანი სისტემა და ადგილობრივი თვითმმართველობის „ტერიტორიული დაცვის“ ხარისხი	129
5.2 ადგილობრივ დონეზე მოქმედი ტერიტორიული მართვის სხვა სისტემები და სტრუქტურები	132
5.3 თვითმმართველი ერთეულის (მუნიციპალიტეტის) ზომა	134
5.3.1 თვითმმართველი ერთეულის (მუნიციპალიტეტის) ზომის შეფასების კრიტერიუმები	134
5.3.2 რომელი თვითმმართველი ერთეული (მუნიციპალიტეტი) შეიძლება ჩაითვალოს დიდად ან პატარად?	136
5.3.3 არსებობს თუ არა თვითმმართველი ერთეულის (მუნიციპალიტეტის) ოპტიმალური სიდიდე?	139
5.3.3.1 მასშტაბის ეკონომია	144
5.3.3.2 მუნიციპალური სერვისის სარგებლის გადინების შეზღუდვა	146
5.3.3.3 ხარისხიან მუნიციპალურ სერვისებზე თანაბარი ხელმისაწვდომობა	147
5.3.3.4 ხელისუფლებაზე წვდომა და ანგარიშვალდებულება	147

5.3.3.5 ადგილობრივ საჭიროებებზე რეაგირების ხარისხი	148
5.3.3.6 რეგიონული კოორდინაციის უზრუნველყოფა	149
5.3.3.7 შემაჯამებელი დისკურსი	150
5.4 თვითმმართველი ერთეულის „ტერიტორიული დაცვის“ გარანტიები ქარტიის შესაბამისად	151
5.5 მუნიციპალიტეტის შექმნა, გაუქმება, საზღვრების ცვლილება და მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრის განსაზღვრა საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად	152
თავი VI ადგილობრივი თვითმმართველობის ქართული ტრადიციები	155
6.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანასახი – ანტიკური პერიოდი	155
6.2 შუა საუკუნეების ადგილობრივი მმართველობა	156
6.3 ადგილებზე მართვა რუსეთის იმპერიის პირობებში.....	157
6.4 რევოლუციის შემდგომ	163
6.5. მოსაზრებები ადგილობრივ თვითმმართველობაზე „პირველი რესპუბლიკის“ პერიოდში	163
6.5.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი და მიმართება დემოკრატიასთან.....	164
6.5.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობის აღქმა	165
6.5.3 თვითმმართველობის იდეის პოპულარიზაცია.....	166
6.5.4 „ხატოვანებაში“ გამოხატული მნიშვნელობა	167
6.5.5 ყველას ინტერესი	168
6.5.6 ხალხის კეთილდღეობის პირობა.....	169
6.5.7 უარი წოდებრიობაზე – თვითმმართველობა ყველას უფლება	170
6.5.8 უმცირესობების ინტერესების დაცვის მექანიზმი	170
6.5.9 ხედვები თვითმმართველობის განმაპირობებელ ფაქტორებზე	171
6.5.9.1 დამოუკიდებლობა.....	172
6.5.9.2 ტრადიციების მნიშვნელობა	173
6.5.9.3 არჩევნებით დაკომპლექტების უპირატესობა	174
6.5.9.4 ხალხის ჩართულობის მნიშვნელობა.....	175
6.5.9.5 ხედვები საკანონმდებლო რეგულირებაზე	175
6.5.9.5.1 კონსტიტუციური მონესრიგების მნიშვნელობა	176
6.5.9.5.2 მიმდინარე კანონმდებლობა	176
6.5.10 შეხედულებები სახელმწიფო და თვითმმართველობის ინტერესთა კავშირსა და მიჯნაზე	177
6.5.11 სახელმწიფო ხელსუფლებისგან გამიჯვნა.....	177
6.5.12 უფლებამოსილებათა კლასიფიკაცია.....	179
6.5.13 არჩევანი „ორდონიანობის“ სასარგებლოდ.....	180
6.5.14 ზედამხედველობა თვითმმართველობაზე.....	182
6.5.15 „კანონიერებასა და მიზანშეწონილობაზე“ კონტროლი	182
6.5.16 სასამართლო კონტროლი.....	184
6.5.17 თვითმმართველობათა გაერთიანებები.....	184
6.6 ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის სამართლებრივი ჩარჩო-კანონმდებლობა „პირველი რესპუბლიკის“ პერიოდში	186
6.6.1 პირველი კონსტიტუციის მეათე თავი	186

6.6.2 „გაბნეული“ მუხლები ძირითად კანონში.....	188
6.6.3 საკანონმდებლო ბაზა	189
6.7 ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალობა/პრაქტიკა პირველი რესპუბლიკის დროს	191
6.8 ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამედროვე ისტორია – საბჭოური რეჟიმის შემდეგ	193
6.8.1 სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ	194
6.8.2 სამხედრო გადატრიალების პერიოდის გამოწვევები	196
6.8.3 კონსტიტუციის მიღების შემდგომი ეპოქა	196
6.8.4 ქარტიის რატიფიცირების შემდეგ.....	200
6.8.5 2009 – 2010 წლების საკონსტიტუციო რეფორმა თვითმმართველობის კონტექსტში.....	202
6.8.6 2014 წლის საკანონმდებლო რეფორმა.....	204
თავი VII ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები.....	206
7.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების კონცეფცია.....	206
7.1.1 საჯარო უფლებამოსილების კონცეფცია.....	206
7.1.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების კონცეფცია	207
7.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების სახეები	209
7.2.1 საკუთარი უფლებამოსილების კონცეფცია	209
7.2.2 დელეგირებული უფლებამოსილების კონცეფცია	213
7.2.3 სავალდებულო (სამანდატო) და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილების კონცეფცია.....	214
7.2.4 ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციები და მათი განხორციელების თავისებურებები.....	215
7.3 ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის შესაბამისად	220
7.3.1 რა მოცულობის უფლებამოსილებები და დისკრეცია უნდა გააჩნდეს ადგილობრივ თვითმმართველობას?	221
7.3.2 უნივერსალური იურისდიქციის პრინციპი.....	225
7.3.3 სუბსიდიარობის პრინციპის შესაბამისად საჯარო უფლებამოსილებების ტერიტორიული გადანაწილება	228
7.3.4 უფლებამოსილების კონსტიტუციით ან კანონით განსაზღვრის პრინციპი	231
7.3.5 ექსკლუზიური და სრული უფლებამოსილების პრინციპი.....	233
7.3.5.1 ექსკლუზიური უფლებამოსილების პრინციპი.....	234
7.3.5.2 სრული უფლებამოსილების პრინციპი.....	235
7.3.6 ადგილობრივ თვითმმართველობასთან კონსულტაციის პრინციპი.....	236
7.4 მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებები საქართველოში	237
7.4.1 მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების განსაზღვრის პრინციპები საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით.....	237
7.4.2 მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებები საქართველოში.....	241
7.4.2.1 საკუთარი უფლებამოსილებები.....	243

7.4.2.2 საკუთარი უფლებამოსილებების სახეები და „ნუსხა“	246
7.4.2.2.1 ექსკლუზიური და სრული საკუთარი უფლებამოსილებები	247
7.4.2.2.2 უნივერსალური იურისდიქციის პრინციპის საფუძველზე აღიარებული საკუთარი უფლებამოსილებები	252
7.4.2.3 მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილებები.....	255
7.5 მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების სამართლებრივი და ორგანიზაციული ფორმები	258
7.6 ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების მიზნით.....	261
7.7 საჯარო მომსახურების მიწოდების სფეროში ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა ქარტიის შესაბამისად	263
7.8 მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების პრაქტიკა საქართველოში	266
თავი VIII ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა.....	269
8.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის თავისებურებები.....	269
8.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის მოდელები და მათი კლასიფიკაცია.....	270
8.3 ორგანიზაციული მოწყობის „საუკეთესო“ მოდელი?.....	276
8.4 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სტატუსი და ორგანიზაციული ავტონომია ქარტიის შესაბამისად	278
8.4.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სტატუსი.....	278
8.4.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის რომელ მოდელს ანიჭებს ქარტია უპირატესობას?	282
8.4.3 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული ავტონომია	284
8.4.4 არჩეული წარმომადგენლების სტატუსი და საქმიანობის გარანტიები	286
8.5 მუნიციპალიტეტის ორგანიზაციული მოწყობა საქართველოში	289
8.5.1 მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო – მუნიციპალიტეტის საკრებულო	289
8.5.2 მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირები	296
8.5.3 მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის სტატუსი.....	299
8.5.4 მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო – მერი	303
8.5.5 მუნიციპალიტეტის მერია და მერიის თანამდებობის პირები	310
8.5.6 მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები.....	310
8.6 მუნიციპალიტეტის მართვის ტერიტორიული სტრუქტურა და სუბმუნიციპალური ხელისუფლება	312
8.6.1 მუნიციპალიტეტის მართვის ტერიტორიული სტრუქტურა.....	312
8.6.2 სუბმუნიციპალური ხელისუფლება	312
8.6.3 სუბმუნიციპალური ხელისუფლების მოდელები და ფორმირების წესი	316
8.7 სუბმუნიციპალური ხელისუფლება ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიაში	319
8.8 მუნიციპალიტეტების მართვის ტერიტორიული სტრუქტურა საქართველოში	320
8.9 დასახლებების კატეგორიები და სამართლებრივი სტატუსი საქართველოში	323

თავი IX ადგილობრივი თვითმმართველობის თავისებურებები ქალაქებსა და დედაქალაქებში	323
9.1 ქალაქი, ურბანული სივრცე, მეტროპოლია – განმარტებები	325
9.2 დიდი ქალაქების და მეტროპოლიების მართვის თავისებურებები	327
9.2.1 ერთდონიანი ფრაგმენტირებული მართვის მოდელი	328
9.2.2 ერთდონიანი კონსოლიდირებული მართვის მოდელი	329
9.2.3 ორდონიანი მართვის მოდელი	330
9.2.4 ურბანული სივრცის მართვის ინტერმუნიციპალური მოდელი	331
9.2.5 ურბანული სივრცის სპეციალიზებული (ფუნქციური) მართვის მოდელი	332
9.3 ადგილობრივი თვითმმართველობის თავისებურებები დედაქალაქებში	333
9.3.1 დედაქალაქების სამართლებრივი კლასიფიკაცია	335
9.3.2 დედაქალაქი მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი სტატუსი	336
9.4 დედაქალაქის სტატუსი ქარტიის შესაბამისად	341
9.5 საქართველოს დედაქალაქის – ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის სტატუსი	342
9.5.1 ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებები	343
9.5.2 ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ორგანოები	345
9.5.2.1 ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულო	345
9.5.2.2. თბილისის აღმასრულებელი ორგანოების სისტემას	350
9.5.2.2.1 თბილისის მერი	350
9.5.2.2.2 თბილისის მთავრობა	354
9.5.2.2.3 თბილისის რაიონები	359
თავი X ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნები	360
10.1 არჩევითობა და ხალხის ჩართულობის მნიშვნელობა მუნიციპალურ ორგანოთა ფორმირებაში	360
10.1.1 „არჩევითობის“ მნიშვნელობა	360
10.1.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია და არჩევითობის პრინციპი	361
10.1.3 სახელმწიფოს ვალდებულება და არჩევნების ლეგიტიმურობა	362
10.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების თავისებურება	362
10.2.1 ასარჩევი კანდიდატი და მუნიციპალური არჩევნების გამოწვევები	362
10.2.2 „დიდი პოლიტიკა“ და „ადგილობრივი ინტერესი“	364
10.3 მუნიციპალური არჩევნების საკანონმდებლო საფუძველი საქართველოში	365
10.3.1 არჩევნების კონსტიტუციური გარანტიები	365
10.3.2 მიმდინარე კანონმდებლობა	367
10.4 ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების ქართული ტრადიცია	368
10.4.1 პირველი არჩევნების როლი	368
10.4.2 მზადება არჩევნებისთვის	369
10.4.3 იმდროინდელი საარჩევნო წესები	370
10.4.4 არჩევნები პირველი რესპუბლიკის პერიოდში	371

10.4.4.1 ერობათა საბჭოები	372
10.4.4.2 ქალაქის საბჭოები.....	373
10.4.4.3 არჩევნების შედეგები თბილისში	373
10.4.5 არჩევნებზე გამოკვეთილი „ხელშესახები“ სიკეთეები	374
10.4.6 ხარვეზები საარჩევნო პროცესში	375
10.5. დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომი პერიოდი.....	376
10.5.1 1991 წლის 31 მარტის ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების – საკრებულოების არჩევნები.....	376
10.5.2 1998 წლის 15 ნოემბრის ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების – საკრებულოების არჩევნები	377
10.5.3 2002 წლის 2 ივნისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს – საკრებულოს არჩევნები	378
10.5.4 2006 წლის 5 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნები.....	379
10.5.5 2010 წლის 30 მაისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს – საკრებულოსა და ქ. თბილისის მერის არჩევნები	380
10.5.6 2014 წლის 15 ივნისის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნები	381
10.5.7 2017 წლის 21 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნები	383
10.5.8 ადგილობრივი თვითმმართველობის 2021 წლის 2 ოქტომბრის არჩევნები	383
10.5.9 ადგილობრივი თვითმმართველობის 2025 წლის 4 ოქტომბრის არჩევნები	383
10.6 საარჩევნო სისტემაში არსებული გამოწვევები და 2021-2025 წლებში განხორციელებული ცვლილებები	384
10.6.1 საარჩევნო სისტემის ცვლილების აუცილებლობა	384
10.6.2 მუნიციპალური საარჩევნო კანონმდებლობის რეფორმირების სხვა ასპექტები	386
10.7. საარჩევნო პროცესი საქართველოში	388
10.7.1 მუნიციპალიტეტის ორგანოთა არჩევნების დანიშვნა.....	388
10.7.2 საარჩევნო უფლების მქონე სუბიექტები.....	388
10.7.3 პასიური საარჩევნო უფლება	389
10.7.4 აქტიური საარჩევნო უფლება	392
10.7.5 მუნიციპალურ ორგანოთა ლეგისლაციურის ვადები.....	396
10.8. საარჩევნო სისტემა – ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს ფორმირების საფუძველი.....	396
10.8.1 საარჩევნო საარჩევნო ოლქები.....	397
10.8.2 საკრებულოს არჩევნებში მონაწილეობა.....	399
10.8.3 წარდგენის საკანონმდებლო რეგულირება	401
10.8.4 მუნიციპალურ არჩევნებში მონაწილეობისთვის პარტიათა რეგისტრაცია.....	402
10.8.5 პარტიული სიები ადგილობრივ არჩევნებში	402
10.8.6 გენდერული ბალანსი პარტიულ სიებში	404
10.8.7 მაჟორიტარი კანდიდატები ადგილობრივ არჩევნებში	405

10.8.8 ხმის დათვლის პროცესის ვიდეოფიქსაციის წესი.....	406
10.8.9 პარტიათა „შესაძლებლობები“ უფლებამოსილების ცნობის შემდეგ...	406
10.8.10 შედეგები საკრებულოს პროპორციულ არჩევნებში.....	407
10.8.11 საკრებულოს მაჟორიტარულ არჩევნების შედეგები.....	408
10.8.12 არჩევნების შედეგების ბათილობა უბნებში.....	409
10.8.13 დედაქალაქის საკრებულოს არჩევნების თავისებურებები.....	410
10.8.14 არჩეულ საკრებულოს წევრთა რეგისტრაცია და ადგილმონაცვლეობა.....	411
10.8.15 საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა – რიგგარეშე არჩევნები.....	411
10.8.16 თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს – მერის არჩევნები.....	412
10.8.17 მერის არჩევნების შედეგები.....	413
10.8.18 შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ამომრჩეველთა მონაწილეობა არჩევნებში	414
10.8.19 კენჭისყრა ელექტრონული საშუალებებით.....	415
10.8.20 არჩევნები კორონავირუსის პირობებში.....	416
თავი XI ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსები და ქონება.....	418
11.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომია	418
11.1.1 ფინანსური ავტონომიის კონცეფცია და ძირითადი ტერმინების განმარტებები	418
11.1.2 რატომ არის მნიშვნელოვანი ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომია?.....	424
11.2 ფინანსური ავტონომიის სტანდარტები ევროპული ქარტიის მიხედვით	428
11.2.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომიის კონცეფცია	428
11.2.2 ადგილობრივი ხელისუფლებების საკუთრების უფლება ქარტიის შესაბამისად	430
11.2.3 ფინანსური რესურსების შესაბამისობის პრინციპი.....	431
11.2.4 საგადასახადო ავტონომია	433
11.2.5 ფინანსური რესურსების დივერსიფიკაციისა და მოქნილობის პრინციპები.....	434
11.2.6 ფინანსური გათანაბრების პოლიტიკა	435
11.2.7 კონსულტაციის პრინციპი.....	439
11.2.8 ადგილობრივ ხელისუფლებებზე გრანტის გაცემის პირობები	440
11.2.9 სესხის აღების ავტონომია	441
11.3 ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსები და ქონება საქართველოში	442
11.3.1 ფინანსური ავტონომიის სამართლებრივი გარანტიები	442
11.3.2 მუნიციპალიტეტის შემოსულობები საქართველოში.....	443
11.3.3 მუნიციპალიტეტის საკუთარი შემოსულობები	444
11.3.3.1 ქონების გადასახადი	444
11.3.3.2 დამატებული ღირებულების გადასახადი	446
11.3.3.3 ადგილობრივი მოსაკრებლები	448

11.3.3.4 მუნიციპალიტეტის სხვა საკუთარი შემოსულობები	449
11.3.4. მუნიციპალიტეტის არასაკუთარი შემოსულობები	451
11.3.4.1 ტრანსფერები (გრანტები)	451
11.3.4.2 სხვა არასაკუთარი შემოსულობები	453
11.3.5 მუნიციპალიტეტების ფინანსური გათანაბრების პოლიტიკა საქართველოში	455
11.3.6 მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი და პრიორიტეტების დოკუმენტი	463
11.3.6.1 მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი	463
11.3.6.2 მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტების დოკუმენტი	467
11.3.7 მუნიციპალიტეტის ქონება საქართველოში	469
11.3.8 ფინანსური ავტონომიის ხარისხი საქართველოში	471
11.3.8.1 ხარჯვითი ავტონომია	472
11.3.8.2 საგადასახადო ავტონომია	479
11.3.8.3 ფინანსური თვითკმარობა და კაპიტალის ბაზარზე წვდომა	480

თავი XII მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის

განხორციელებაში	483
12.1 საჯარო პოლიტიკაში მოქალაქეთა მონაწილეობა	483
12.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობა	484
12.2.1 „სიცოცხლისუნარიანი დემოკრატიის“ უზრუნველყოფა	485
12.2.2 საჯარო პოლიტიკის ლეგიტიმურობისა და ეფექტურობის უზრუნველყოფა	487
12.2.3 საჯარო მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება	488
12.3 „მონაწილეობითი დემოკრატიისა“ და „დელიბერატიული დემოკრატიის“ კონცეფციები	489
12.4 მოქალაქეთა მონაწილეობის დონეები და ფორმები	493
12.4.1 ინფორმაციასთან წვდომა	494
12.4.2 კონსულტაცია	494
12.4.3 დიალოგი	495
12.4.4 აქტიური ჩართულობა და პარტნიორობა	496
12.5 ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლებაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის „სტანდარტები“	497
12.5.1 ქარტია	497
12.5.2 ქარტიის დამატებითი ოქმი	498
12.6 ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობა საქართველოში	504
12.6.1 მოქალაქეთა მონაწილეობის სამართლებრივი საფუძვლები	504
12.6.2 მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები	506
12.6.3 ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის კოდექსით განსაზღვრული ფორმები	507
12.6.3.1. დასახლების საერთო კრება	507
12.6.3.1.1 დასახლების საერთო კრების სტატუსი	507
12.6.3.1.2 დასახლების საერთო კრების ფუნქციონირების ტერიტორიული	

საფუძვლები.....	508
12.6.3.1.3 დასახლების საერთო კრების რჩეული.....	508
12.6.3.1.4 დასახლების საერთო კრების მოწვევა.....	509
12.6.3.1.5 დასახლების საერთო კრების უფლებამოსილებები.....	511
12.6.3.1.6 დასახლების საერთო კრების შეკრება და გადანყვეტილების გაფორმება.....	512
12.6.3.1.7 დასახლების საერთო კრების ფუნქციონირების პრაქტიკა	512
12.6.3.2 პეტიცია	513
12.6.3.3 მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო.....	516
12.6.3.4 საკრებულოსა და საკრებულოს კომისიის სხდომებზე დასწრება, საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევის უფლება	518
12.6.3.5 ამომრჩეველთან ანგარიშგება	519
12.6.4 ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი აქტებით შექმნილი მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები	520
12.6.4.1 მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სათათბირო ორგანოები	520
12.6.4.2 ღია კარის სხდომა	522
12.6.4.3 მონაწილეობითი ბიუჯეტი (სამოქალაქო ბიუჯეტი).....	522
12.6.4.3.1 მონაწილეობითი (სამოქალაქო) ბიუჯეტის კონცეფცია	522
12.6.4.3.2 მონაწილეობითი (სამოქალაქო) ბიუჯეტი საქართველოში	524
12.6.4.4 მოქალაქეთა მონაწილეობის მექანიზმები მონყვლადი სოციალური ჯგუფების ჩართულობის უზრუნველსაყოფად	526
12.6.5 მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივ დონეზე ფოკუსირებულ სახელმწიფო პროგრამებსა და ფონდებში.....	529
12.6.6 საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების გამოყენება.....	531
12.6.7 მოქალაქეთა მონაწილეობის გარემო და განვითარების ტენდენციები	532
12.7 საჯარო მომსახურების მიწოდებასთან დაკავშირებით მოსახლეობის საჩივრები და წინადადებები	534
12.7.1 ადმინისტრაციული საჩივრები	536
12.7.2 მოქალაქეებთან უკუკავშირის სხვა მექანიზმები.....	537

თავი XIII სახელმწიფო ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე..... 539

13.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის თავისებურება	539
13.2 ძირითადი კონცეფციები და ტერმინები	540
13.3 ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემები	541
13.4 ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოები.....	543
13.5 ადმინისტრაციული ზედამხედველობის მიზნები.....	545
13.5.1 კანონიერებაზე ზედამხედველობა.....	545
13.5.2 მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა	546
13.6 ადმინისტრაციული ზედამხედველობის დრო – წინასწარი და შემდგომი ზედამხედველობა	547
13.7 ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ობიექტი	550
13.8 სავალდებულო და შერჩევითი ზედამხედველობა.....	551

13.9 ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების უფლებამოსილებები	552
13.9.1 ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების შეჩერება და გაუქმება	552
13.9. 2 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და არჩეული ადგილობრივი წარმომადგენლების უფლებამოსილების შეწყვეტა ...	554
13.9.3 დროებითი პირდაპირი მმართველობა	558
13.9.4 თვითმმართველობის ჩანაცვლება (მოქმედების ჩანაცვლება)	559
13.9.5 ფინანსური სანქციები	560
13.9.6 ინსპექციები	561
13.9.7 ინფორმაციის გამოთხოვა	562
13.9.8 სავალდებულო მოთხოვნა, მითითებები, რეკომენდაციები და კონსულტაციები	563
13.10 ადმინისტრაციული ზედამხედველობის „სტანდარტები“ ქარტიის შესაბამისად	564
13.10.1 ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ზოგადი პრინციპები	564
13.10.2 ორგანოებსა და პირებზე ზედამხედველობის თავისებურებები	570
13.10.3 ადმინისტრაციული, ფინანსური, დემოკრატიული ზედამხედველობის სახელმძღვანელო რეკომენდაციები და ხელისუფლებათაშორისი ურთიერთობის პრინციპები	573
13.11 სახელმწიფო ზედამხედველობა საქართველოში	575
13.11.1 სახელმწიფო ზედამხედველობის კონსტიტუციური პრინციპები	575
13.11.2 სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემა	577
13.11.3 მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობაზე სამართლებრივი ზედამხედველობა	577
13.11.4 მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობაზე დარგობრივი სახელმწიფო ზედამხედველობა	580
13.11.5 სამართლებრივი კონსულტაცია	586
13.11.6 სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს ანგარიში	588
13.11.7 მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის აუდიტი	588
13.11.7.1 სახელმწიფო აუდიტი	589
13.11.7.2 შიდა აუდიტი	591
13.11.7.3 დამოუკიდებელი აუდიტი	592
13.11.8 მუნიციპალიტეტის ორგანოების უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა და პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა	593
13.11.8.1 მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნა და საქმიანობის შეჩერება	593
13.11.8.2 მუნიციპალიტეტის ორგანოების უფლებამოსილების შეწყვეტა	598
13.11.8.3 პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა	602
13.11.8.4 მუნიციპალიტეტის მერისა და საკრებულოს წევრების საქმიანობის შეჩერება და შეწყვეტა სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე	604

თავი XIV ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვის გარანტიები და მექანიზმები.....	607
14.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპების კონსტიტუციით განსაზღვრა	607
14.2 ადმინისტრაციული და სასამართლო საჩივრები	609
14.3 თვითმმართველ ერთეულთა გაერთიანებები	611
14.4 თვითმმართველ ერთეულებთან კონსულტაცია	612
14.5 ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვის გარანტიები ქარტიის შესაბამისად	614
14.5.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი დაცვა	614
14.5.2 ადგილობრივი ხელისუფლებების ასოციაციები	616
14.5.3 ადგილობრივ ხელისუფლებებთან კონსულტაცია	617
14.6 ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვის გარანტიები და მექანიზმები საქართველოში.....	619
14.6.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური გარანტიები საქართველოში.....	619
14.6.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესების სასამართლოში დაცვა	622
14.6.3 თვითმმართველ ერთეულთა (მუნიციპალიტეტების) გაერთიანებები..	623
14.6.4 მუნიციპალიტეტებთან კონსულტაცია	625
14.6.5 ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესების დაცვის სხვა საშუალებები.....	627

თავი XV ტერიტორიული მართვის თანამედროვე ტენდენციები – რეგიონალიზაცია და მრავალდონიანი მმართველობა	628
15.1 საჯარო მართვის თანამედროვე ტენდენციები	628
15.2 რეგიონალიზაცია	631
15.2.1 რეგიონის განმარტება	631
15.2.2 რეგიონალიზაცია.....	633
15.2.2.1 რეგიონალიზაციის კონცეფცია	633
15.2.2.2 რეგიონალიზაციის ამოცანები.....	634
15.2.2.3 რეგიონალიზაციის სახეები	635
15.2.2.4 რეგიონალიზაცია და ფედერალიზმი	637
15.3 ქარტია და რეგიონული დემოკრატია	638
15.4 რეგიონალიზაცია და რეგიონული განვითარების „ევროპული პოლიტიკა“	639
15.5 მრავალდონიანი მმართველობა	640
15.5.1 მრავალდონიანი მმართველობის კონცეფცია.....	640
15.5.2 მრავალდონიანი მმართველობისა და ინტერსექტორული თანამშრომლობის ინსტრუმენტები	643
15.5.2.1 ინსტიტუციური ინსტრუმენტები.....	643
15.5.2.2 პროგრამული ინსტრუმენტები	645
15.5.2.3 ფინანსური ინსტრუმენტები.....	646
15.5.2.4 სახელმეკრულებო ინსტრუმენტები.....	647
15.6 რეგიონული ტერიტორიული მმართველობა საქართველოში.....	649

15.6.1 სახელმწიფო რწმუნებული.....	649
15.6.2 სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო.....	653
დანართი №1 – ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ (ოფიციალური თარგმანი)	654
დანართი №2 – ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ (ავტორის თარგმანი).....	662
დანართი №3 – European Charter of Local Self-Government.....	670
დანართი №4 – Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government	676
დანართი №5 – ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე	687
დანართი №6 – Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority	692
დანართი №7 – Explanatory Report to the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority	696
დანართი №8 – ევროპის საბჭოს ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეების რაოდენობა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ფორმები	702
დანართი №9 – მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის საშუალო რაოდენობა ევროპის საბჭოს წევრ 42 ქვეყანაში.....	705
დანართი №10 – მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის საშუალო სიდიდე ევროპის საბჭოს წევრ 42 ქვეყანაში.....	707
დანართი №11 – თვითმმართველი თემებისა და თვითმმართველი ქალაქების საკრებულოების მაჟორიტარული და პროპორციული საარჩევნო სისტემებით არჩეული შემადგენლობები	709
დანართი №12 – 2019-2022 წლებში საქართველოს მუნიციპალიტეტებში მოსახლეობის განსახლების სიმჭიდროვის საშუალო მაჩვენებელი და მუნიციპალიტეტების „ესმს“ მაჩვენებელი.....	711
დანართი №13 – საქართველოს მუნიციპალიტეტების „ესმს“ მაჩვენებელი (2019-2022 წწ. საშუალო მაჩვენებელი).....	714
დანართი №14 – ევროპის საბჭოს ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლების მოცულობა ქვეყნის მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით და საჯარო ხელისუფლებების მთლიან შემოსავლებში გამოსახული პროცენტებში.....	716
დანართი №15 – საქართველოს მუნიციპალიტეტების სიმბოლიკა, მოსახლეობა, ტერიტორია და ადმინისტრაციული ცენტრები	719
ბიბლიოგრაფია	743

შემოკლებების განმარტებები

კოდექსი	–	საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი
ქარტია	–	ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია
დამატებითი ოქმი	–	ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი
ქარტიის განმარტებითი ანგარიში	–	ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის განმარტებითი ანგარიში
განმარტებითი ანგარიშის კომენტარები	–	ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის განმარტებითი ანგარიშის თანამედროვე კომენტარები
გაერო	–	გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია
ევროსაბჭო	–	ევროპის საბჭო
ევროკავშირი	–	ევროპის კავშირი
ეთგო (OECD)	–	ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD)
კონგრესი	–	ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კონგრესი
მინისტრთა კომიტეტი	–	ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი
სსიპ-ი	–	საჯარო სამართლის იურიდიული პირი
ააიპ-ი	–	არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი
შპს	–	შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება
იხ.	–	იხილეთ
დეტ.	–	დეტალურად
მშპ	–	მთლიანი შიდა პროდუქტი
ვენეციის კომისია	–	ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით
დღგ	–	დამატებული ღირებულების გადასახადი

შესავალი

ბოლო რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში სახელმწიფოს როლმა საჯარო მმართველობის სისტემაში ტრანსფორმაცია განიცადა, რასაც სხვადასხვა ფაქტორი განპირობებდა: გლობალიზაცია, ურბანიზაცია, რეგიონალიზაცია, საერთაშორისო ვაჭრობა და ინვესტიციები, კეთილდღეობის სახელმწიფოს მზარდი პასუხისმგებლობა,¹ ევროპული სტრუქტურების ზეგავლენა, გლობალური ფინანსური კრიზისები და ა.შ.

აღნიშნული ტენდენციის გავლენით ქვეყნის ტერიტორიული მართვის სისტემა და შესაბამისად ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ურთიერთობებიც მნიშვნელოვან ცვლილებებს დაექვემდებარა. ცენტრალიზებული მართვის მოდელმა ეფექტურობა და, შესაბამისად, მომხიბვლელობა დაკარგა.² „დიდი, ყოვლისმომცველი, შორეული უკვე აღარ ითვლება ეფექტიანობის სინონიმად.“³

დღეს სახელმწიფო ხელისუფლება იმდენად არის გლობალური და დიდი პრობლემებით დაკავებული, რომ მისი შესაძლებლობა, ადეკვატურად უპასუხოს სხვადასხვა და მრავალფეროვან ადგილობრივ, რეგიონულ პრობლემებს, შეზღუდულია. ცენტრალიზებული მართვის კრიზისმა დეცენტრალიზებული სახელმწიფოს იდეა პოპულარული გახადა, რამაც მსოფლიოში დეცენტრალიზაციის საყოველთაო ტენდენცია გამოიწვია.⁴ აღნიშნული მდგომარეობა ძალიან კარგად არის გამოხატული ცნობილი ამერიკელი სოციოლოგის დანიელ ბელის განცხადებაში: „ეროვნული სახელმწიფო სულ უფრო პატარა ხდება ცხოვრების დიდი პრობლემების გადასაწყვეტად და სულ უფრო დიდია ცხოვრების პატარა პრობლემების მოსაგვარებლად.“⁵

თეორიული და ემპირიული კვლევების მნიშვნელოვანი ნაწილი მიუთითებს, რომ ცენტრალიზებული, ტექნოკრატიული მართვის მიდგომები ხშირად წარუმატებელია ეკონომიკური განვითარებისა და საერთო საზოგადოებრივი კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად. თანამედროვე გლობალიზებული ეკონომიკის პირობებში ადგილობრივი გარემოს ცოდნა კონკურენტული უპირატესობის მოპოვებისა და წარმატების კრიტიკული პირობაა, შესაბამისად ლოგიკურია, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება განვითარებისა და კეთილდღეობის მიღწევის ცენტრში აღმოჩნდა. აღნიშნულ პროცესს ზოგიერთი ავტორი მოიხსენიებს

1 კეთილდღეობის სახელმწიფო – სახელმწიფო, რომელიც ზრუნავს ადამიანების სოციალურ და ეკონომიკურ კეთილდღეობაზე, მაგალითად, შეღავათიანი ჯანდაცვის, მოხუცებულთა მოვლა-პატრონობის, უმუშევართა და მონყვლადი სოციალურ ჯგუფების (ობოლი, მარტოხელა მშობელი, შეზღუდული შესაძლებლობების პირები და ა.შ.) დახმარების, საპენსიო სისტემების განვითარების და ა.შ. ფორმით. კეთილდღეობის სახელმწიფოს ფუნქციონირება ძალიან დიდ ფინანსურ რესურსებს მოითხოვს.

2 Vischer K.R., Subsidiarity as a Principle of Governance: Beyond Devolution, *Indiana Law Review*, Vol. 35(103), 2001, 103-142, 126.

3 Delcamp A., Balducci M., Busch J., Nemery J., Pernthaler P., Uyttendaele M., Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe, №55, Strasburg, 1994, 7.

4 The World Bank, Decentralization in Client Countries an Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 5.

5 Bell D., Previewing Planet Earth in 2013, *Washington Post*, B3, 1988.

გლობალურ „ჩუმ რევოლუციადაც“, რომელიც საჯარო გადაწყვეტილებების ხალხთან ახლოს მიღების უპირატესობის საყოველთაო აღიარებაში გამოხატა. სახელმწიფო ხელისუფლების მიმართ ნდობის შემცირების ზოგადი ტენდენციის კვალობაზე, ადგილობრივი ხელისუფლება ფლობს მეტ შესაძლებლობას მოიპოვოს ადამიანების ნდობა, უპასუხოს ადგილობრივ მოთხოვნას და საჭიროებას, დაინახოს ადგილობრივი უპირატესობა და განახორციელოს ეფექტური პოლიტიკა. ადგილობრივ მოსახლეობას კი გააჩნია მეტი შესაძლებლობა იგრძნოს ძალაუფლება, აკონტროლოს ხელისუფლება და უზრუნველყოს სამართლიანი, ანგარიშვალდებულო, კორუფციისგან თავისუფალი და ადგილობრივ პრობლემებზე სწრაფად რეაგირებადი ხელისუფლების არსებობა. მიუხედავად ამისა, ზოგიერთ განვითარებად სახელმწიფოში ადამიანების ძალაუფლებით აღჭურვა, რომელიც თვითმმართველობის განხორციელების შესაძლებლობაში გამოიხატება, მიუღწეველ ოცნებად რჩება, ვინაიდან ამ პროცესს წარსულის მმართველობითი ტრადიციები, სახელმწიფოს პოლიტიკური, ბიუროკრატიული და სამხედრო ელიტების მიერ დაუფლების „სურვილი“ ეწინააღმდეგება.⁶

ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის ძალაუფლების გადაცემა ასოცირდება ადგილობრივი მოსახლეობის ძალაუფლებით აღჭურვასთან, რომელიც ადგილობრივი თავისუფლების – ავტონომიის არსებობაში და „თვითმმართველობის“ განხორციელების შესაძლებლობაში მჟღავნდება. ადგილობრივი თვითმმართველობის დახმარებით საზოგადოებრივი პრობლემების გადაწყვეტის მთავარი უპირატესობა სისტემის მოქნილობაშია. ადგილობრივ ხელისუფლებას ადგილობრივი გარემოს ცოდნისა და ადგილობრივ ინტერესებთან სწრაფად ადაპტირების შესაძლებლობა გააჩნია, ხოლო ადგილობრივ მოსახლეობას ადგილობრივი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვისა და ხელისუფლებაზე ეფექტური პირდაპირი კონტროლის განხორციელების უფლება ეძლევა.

დღეს ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობის საჭიროებაზე დისკუსია აღარ მიმდინარეობს. ადგილობრივი თვითმმართველობა გასცდა მხოლოდ მეცნიერების ინტერესს და ტრანსფორმირდა კატეგორიად, რომელიც უნდა მიღწეულ იქნეს, რისთვისაც აუცილებელია პოლიტიკური ლიდერების ძალისხმევით კონცენტრაცია. ძლიერი ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობის უზრუნველყოფა სახელმწიფოს არჩევანს კი აღარ წარმოადგენს, არამედ დემოკრატიული მმართველობის, ეკონომიკური განვითარებისა და მოსახლეობის კეთილდღეობის უზრუნველყოფის აუცილებელ პირობას, რომელზეც არ შეიძლება უარი ითქვას.⁷

გასაკვირი არაა, რომ ბოლო რამდენიმე დეკადაა ადგილობრივი ავტონომიის გაძლიერების ტენდენცია დასავლეთის დემოკრატიული სახელმწიფოების ტერიტორიული მართვის რეფორმების ძირითად მიმართულებად ყალიბდება. აღნიშნული რეფორმების ინტენსივობა განსაკუთრებით 1980-იანი წლებიდან იზრდება, რომელიც თანდათანობით გლობალური „ტრენდად“ გარდაიქმნა.

დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი ავტონომიის გაძლიერების რე-

6 Kitchen H., McMillan M., Shah A., Local Public Finance and Economics: An International Perspective, 2019, New York, 1-3.

7 Ladner A., et al., Patterns of Local Autonomy in Europe, Cham, 2019, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8>, 6-8.

ფორმები მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის რეფორმების დღის წესრიგშიც როგორც ევროპის, ასევე მსოფლიოს მასშტაბით. ამ მიმართულებით დღეს ჩამოყალიბებულია ერთგვარი გლობალური კონსენსუსი, რომ დეცენტრალიზაცია და ადგილობრივი ავტონომია კარგი მართვის მნიშვნელოვანი პრინციპია, რომელიც დემოკრატიული მმართველობის განვითარების პირობაა.

აღნიშნული კონსენსუსის ერთ-ერთ გამოხატულებას წარმოადგენს 1985 წელს ევროპის საბჭოს მიერ შემუშავებული მრავალმხრივი საერთაშორისო-სამართლებრივი ხელშეკრულება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული სტანდარტის დამდგენი დოკუმენტია. ქარტიას ეფუძნება, აგრეთვე გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის (შემდგომში, გაერო) ორგანიზაციების – „ადამიანთა დასახლებების ცენტრის (ჰაბიტატი“ და „ქალაქებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების კოორდინაციის მსოფლიო ასოციაციის“ ერთობლივი ინიციატივა, რომელიც „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ მსოფლიო ქარტიის“ შემუშავებას უკავშირდება.⁸

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბების პროცესი ქვეყნის დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან დაიწყო და უკვე დაახლოებით სამი ათეული წელია გრძელდება. აღნიშნული დროის განმავლობაში ქვეყანაში არაერთი ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა განხორციელდა. თუმცა, ზოგჯერ თავად დეცენტრალიზაციის საჭიროებაც კი კითხვის ნიშნის ქვეშ იდგა.

პირველი თაობის ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმები 1991 წლიდან იწყება და 2003 წლამდე გრძელდება. ეს პერიოდი ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი ინსტიტუციური საფუძვლების შექმნის პერიოდია. მეორე თაობის ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმები 2003 წელს „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ აღმოცენდა. აღნიშნულ პერიოდში საქართველო ადგილობრივი თვითმმართველობის საერთაშორისო სტანდარტის დამდგენ ძირითად დოკუმენტს, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიას მიუერთდა. მესამე თაობის რეფორმები კი 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ განვითარდა, როდესაც ხელისუფლებაში მოვიდა ახალი კოალიციური მთავრობა, რომლის ერთ-ერთ პროგრამულ დაპირებას ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერება წარმოადგენდა, რასაც ახალი საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შემუშავება მოჰყვა.

საკმაოდ დიდი დროის გასვლის მიუხედავად, დღეს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა სრულყოფილებისაგან მაინც შორსაა და კლავ განვითარების პროცესში იმყოფება. მიუხედავად ზოგიერთი პოზიტიური ცვლილებისა, საერთო ჯამში, ის სუსტია და ქვეყნის მმართველობით სისტემაში უმნიშვნელო ადგილი უკავია.⁹ უკანასკნელ პერიოდში ევროპელი მეცნიერების

8 იქვე.

9 იხ. კახიძე ი., დეცენტრალიზაციის დილემა, სამართლის ჟურნალი №2, 2018, 133-164; ლოსა-ბერიძე დ., ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ., რედ., ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში, 1991-2014, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, თბილისი, 2015; Ladner A., Keuffer K., Baldersheim H., Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014), Regional and Federal Studies, Vol. 26(3), 2016, 321-357.

გუნდის მიერ ჩატარებული კვლევის თანახმად, საქართველო ევროპაში იმ ქვეყნების ჯგუფში აღმოჩნდა, სადაც ადგილობრივი ავტონომიის ხარისხი ყველაზე დაბალია. კერძოდ, საქართველომ ევროპის 39¹⁰ ქვეყანას შორის 36-ე ადგილი დაიკავა.¹¹

აღსანიშნავია, რომ ქართულ სამეცნიერო ლიტერატურაში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებს შედარებით უმნიშვნელო ადგილი ეთმობა. საკმაოდ მცირეა იმ ნაშრომების რაოდენობა, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებს კომპლექსურად განიხილავს და სფეროში საერთაშორისო პრაქტიკისა და მოქმედი კანონმდებლობის ანალიზს წარმოადგენს. ქართულ ენაზე ხელმისაწვდომი არ არის „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ განმარტებებიც. ამასთან, საჯარო მოხელეებისთვის და სტუდენტებისთვის მწირია სახელმძღვანელო ლიტერატურაც.

წარმოდგენილი ნაშრომი მიზნად ისახავს ორი ფუნქციის შესრულებას. პირველი, ქართულ სამეცნიერო ლიტერატურაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში არსებული „ვაკუუმის“ შევსებას და შემდგომი სამეცნიერო დისკუსიის წახალისებას და მეორე, სტუდენტებისა და დაინტერესებული პირებისთვის მუნიციპალური სამართლის სახელმძღვანელოს ფუნქციის გაწევას.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ნაშრომის მიზანია:

პირველი, განმარტოს, გაანალიზოს და შეაფასოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში არსებული ძირითადი კონცეფციები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური ავტონომიის ელემენტები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლები, ორგანიზაციული მოწყობის მოდელები, უფლებამოსილებები, ადგილობრივი ფინანსები, სახელმწიფო ზედამხედველობის პროცედურები, ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვის ინსტიტუციური გარანტიები, მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხები და ტერიტორიული მართვის თანამედროვე ტენდენციები.

მეორე, წარმოადგინოს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ ნორმების ანალიზი და განახორციელოს ქარტიის მიდგომებთან დაკავშირებით ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტისა და ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის კონგრესის ანგარიშებსა და რეკომენდაციებში ჩამოყალიბებული პოზიციებისა და რეკომენდაციების სისტემატიზაცია. მათ შორის, განახორციელოს აღნიშნულ ნორმებთან საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობის ანალიზი.

მესამე, განმარტოს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის მარეგულირებელი კონსტიტუციური ნორმები და შეაფასოს კონსტიტუციით გარანტირებულ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციურ ავტონომიასთან საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისობის საკითხი. აგრეთვე, წარმოადგინოს საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ ნორმების განმარტებები და მათი პრაქტიკული გამოყენების შესახებ რეკომენდაციები. ამასთან, ნაშრომის საკმაოდ დიდი

10 ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნებიდან კვლევის ფარგლებში არ არის გაანალიზებული მხოლოდ რუსეთის ფედერაცია, კოსოვო, აზერბაიჯანი, სომხეთი, ბოსნია-ჰერცეგოვინა, მონტენეგრო, ვატიკანი, სან-მარინო და ანდორა.

11 იხ. Ladner A., Keuffer K., Baldersheim H., Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014), Regional and Federal Studies, Vol. 26(3), 2016, 321–357.

ნაწილი ეთმობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის განვითარების ქრონოლოგიურ აღწერას და ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ სხვადასხვა დროს გამოთქმული საქართველოს საზოგადო მოღვაწეების პოზიციების გადმოცემას.

ნაშრომის სტრუქტურა შედგება შესავლისა და თხუთმეტი თავისგან. თავების უმრავესობა აგებულია შემდეგი სტრუქტურით: თავის პირველი ნაწილი ეძღვნება ძირითადი კონცეფციების, პრინციპებისა და ტერმინებისა განმარტებას, მეორე ნაწილი მიმოიხილავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიით დადგენილ სტანდარტებს, ხოლო მესამე ნაწილი აღწერს და აანალიზებს საქართველოს კანონმდებლობას. კერძოდ:

პირველი თავი მუნიციპალური (ადგილობრივი თვითმმართველობის) სამართლის არსსა და საქართველოში მის ძირითად წყაროებს განსაზღვრავს. აღნიშნულ თავში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიას, მის ისტორიულ და კონცეპტუალურ საფუძვლებს, ქარტიის განმარტების მეთოდოლოგიას, სავალდებულო ძალასა და საქართველოს მიერ ქარტიით აღებული ვალდებულებების მოცულობის დახასიათებას.

მეორე თავი დეცენტრალიზაციის კონცეფციას, მის ფორმებსა და სახეებს განმარტავს. განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა დეცენტრალიზაციის უპირატესობებისა და გამოწვევების განსაზღვრას, აგრეთვე საქართველოში დეცენტრალიზაციის რეფორმების სხვადასხვა ეტაპისა და ძირითადი გამოწვევების აღწერას.

მესამე თავი სუბსიდიარობის კონცეფციას განიხილავს. მათ შორის განიხილავს სუბსიდიარობის კონცეფციის განვითარების დინამიკას, სუბსიდიარობის პრინციპის თანამედროვე გაგებას, ქვეყნის სამართლებრივ სისტემებსა და საერთაშორისო-სამართლებრივ ხელშეკრულებებში პრინციპის აღიარების თავისებურებას. ამ თავში საუბარია სუბსიდიარობის პრინციპის პრაქტიკული გამოყენების უპირატესობებსა და მისი იმპლემენტაციის ძირითად გამოწვევებზე.

მეოთხე თავი ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფციის განმარტებას ეთმობა. თავი დეტალურად აღწერს ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ როგორც ძველ კონცეფციებს, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამედროვე თეორიებს. აღწერილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი ელემენტები და თვითმმართველი ერთეულის სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრის თაობაზე განსხვავებული მიდგომები. ნაშრომი ცალკე განიხილავს ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფციას ქარტიაში და ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივ სტატუსს საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით.

მეხუთე თავი ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიულ საფუძვლებს მიმოიხილავს, კერძოდ, განმარტავს კრიტერიუმებს, რომლის დახმარებით შეიძლება შეფასდეს თვითმმართველი ერთეულის სიდიდე. აღნიშნული თავი პასუხობს კითხვებს: თუ რომელი თვითმმართველი ერთეული ითვლება დიდად ან პატარად და არსებობს თუ არა მუნიციპალიტეტის ოპტიმალური სიდიდე? თავში განხილულია საქართველოში თვითმმართველი ერთეულების შექმნის, გაუქმების, საზღვრების ცვლილებისა და ადმინისტრაციული ცენტრის განსაზღ-

ღვრის მარეგულირებელი კანონმდებლობა და ქარტიის შესაბამისი ნორმები.

მეექვსე თავი ეთმობა საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ისტორიული განვითარების საკითხებს. მათ შორის მოკლედ გადმოცემულია საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ქრონოლოგია ანტიკური ეპოქიდან თანამედროვეობამდე პერიოდში. აღნიშნულ ნაწილში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობის თაობაზე საქართველოს ცნობილი საზოგადოებრივი მოღვაწეების, მეცნიერების, პოლიტიკოსების შეფასებების გადმოცემას.

მეშვიდე თავი ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებს განიხილავს. მასში გადმოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების ძირითადი კონცეფცია, მისი სახეები და უფლებამოსილების განსაზღვრის სხვადასხვა მოდელი. აქ დეტალურად წარმოდგენილია ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების განსაზღვრასთან დაკავშირებით ქარტიის პრინციპები და საქართველოს კანონმდებლობის მიმოხილვა. მათ შორის, განხორციელებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების განსაზღვრასთან დაკავშირებით საქართველოს კანონმდებლობაში არსებული ნორმების განმარტება და ანალიზი.

მერვე თავი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის თავისებურებებს აღწერს. დახასიათებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის მოდელები და განხორციელებულია მათი კლასიფიკაცია. ამასთან, მოცემულია მინიშნებები სხვადასხვა მოდელის სუსტ და ძლიერ მხარეებზე. ავტორი აგრეთვე ავითარებს ხედვას თუ რა პრინციპების საფუძველზეა შესაძლებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის „საუკეთესო მოდელის“ შერჩევა. ეს თავი ცალკე განიხილავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სტატუსს და ორგანიზაციული ავტონომიის საკითხებს ქარტიის შესაბამისად. თავის მნიშვნელოვანი ნაწილი აგრეთვე ეთმობა საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის თავისებურებების აღწერას.

მეცხრე თავი საუბრობს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების თავისებურებებზე დედაქალაქებსა და დიდ ქალაქებში. გადმოცემულია ქალაქების მართვის განსხვავებული ორგანიზაციული მოდელები, აგრეთვე დედაქალაქის სამართლებრივი სტატუსის თავისებურებები. თავი აგრეთვე დეტალურად განსაზღვრავს საქართველოს დედაქალაქის – ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ორგანიზაციული მოწყობის თავისებურებებს.

მეთათე თავი საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების საკითხს ეთმობა. მასში ქრონოლოგიურად გაანალიზებულია საქართველოში ჩატარებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნები. თავი დეტალურადაა განიხილული საქართველოს ორგანული კანონის „საარჩევნო კოდექსის“ ნორმები, რომელიც საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებს არეგულირებს.

მეთერთმეტე თავი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსებსა და ქონებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. მასში განმარტებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომიის კონცეფცია და მისი ელემენტები. აქვე დახასიათებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანს-

ური ავტონომიის სტანდარტები ქარტიის შესაბამისად. თავში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომიის შეფასებას, რა დროსაც ხორციელდება საქართველოს და ევროპის საბჭოს ქვეყნების ცალკეული მონაცემების შედარება და ანალიზი.

მეთორმეტე თავი განიხილავს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის თეორიულ და პრაქტიკულ საკითხებს. აქ დეტალურად არის განმარტებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ „ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მოქალაქეთა მიერ მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე დამატებითი ოქმის“ ნორმები. თავი აგრეთვე აანალიზებს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის თაობაზე საქართველოს საკანონმდებლო ნორმებსა და პრაქტიკას.

მეცამეტე თავი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის თავისებურებების განხილვას ეთმობა. დახასიათებულია როგორც სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემები, ფორმები და მიზნები, ასევე სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოები და მათი უფლებამოსილებები. ამასთან, დეტალურად არის გაანალიზებული ქარტიით განსაზღვრული ადმინისტრაციული ზედამხედველობის პრინციპები, ასევე მოცემულია საქართველოში სახელმწიფო ზედამხედველობის კანონმდებლობის მიმოხილვა, განმარტება და მისი კრიტიკული შეფასება.

მეთოთხმეტე თავი ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვის გარანტიებსა და მექანიზმებს აღწერს, მათ შორის სამართლებრივ გარანტიებს, რომელიც ქარტიით არის დადგენილი. თავში ცალკე ნაწილი ეთმობა საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური გარანტიების ჩამოთვლასა და დახასიათებას.

მეთხუთმეტე თავი ტერიტორიული მართვის თანამედროვე ტენდენციებზე ამახვილებს ყურადღებას. კერძოდ, მასში საუბარია რეგიონალიზაციისა და მრავალდონიანი მმართველობის კონცეფციებზე და მსოფლიოში მიმდინარე რეგიონალიზაციისა და მრავალდონიანი მმართველობის განვითარების პროცესზე. თავში გამოყოფილი და დახასიათებულია საქართველოში აღნიშნული ტენდენციების პრაქტიკული გამოვლინების ფორმები და მასში ჩართული ინსტიტუტები.

თავი I

მუნიციპალური (ადგილობრივი თვითმმართველობის) სამართალი

1.1 მუნიციპალური (ადგილობრივი თვითმმართველობის) სამართალი

ტერმინი „მუნიციპალური“ ლათინური სიტყვისგან – „municipio“-სგან წარმოდგება, ლათინურად „munus“ სამსახურს, ვალდებულებას, ხოლო „capio“ – დაუფლებას, მიღებას, შეძენას გულისხმობს. ძველ რომში ტერმინით – „მუნიციპალიტეტი“, თვითმმართველობის უფლებით აღჭურვილი ქალაქები მოიხსენებოდა.¹²

მუნიციპალური (ადგილობრივი თვითმმართველობის) სამართალი (შემდგომში, **მუნიციპალური სამართალი**) წარმოადგენს **სამართლის კომპლექსურ დარგს**, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებასთან დაკავშირებულ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს აწესრიგებს. მუნიციპალურ სამართალს სამართლის სხვა დარგებსა და ინსტიტუტებთან მჭიდრო კავშირი გააჩნია, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის თავისებურებით და მისი კომპლექსური შინაარსით არის განპირობებული.

მუნიციპალურ სამართალს განსაკუთრებით მჭიდრო კავშირი აქვს საკონსტიტუციო სამართალთან. საკონსტიტუციო სამართლის ფარგლებში ვითარდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური დაცვის გარანტიები. საკონსტიტუციო სამართალი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ძირითად პრინციპებს და აღნიშნული ინსტიტუტის ადგილს საჯარო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში.

მუნიციპალური სამართალი მჭიდრო კავშირშია ადმინისტრაციულ სამართალთანაც. ადგილობრივი თვითმმართველობა მოსახლეობის მიერ პირდაპირი წესით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოსა და სხვადასხვა ფორმით შექმნილი აღმასრულებელი ორგანოების მიერ ხორციელდება. აღნიშნული ორგანოები ადმინისტრაციული ორგანოებია, რომელთა საქმიანობის წესი ადმინისტრაციული სამართლით განისაზღვრება. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებაში შემავალი საკითხების მართვა და გადაწყვეტილებების მიღება ადმინისტრაციული სამართლის საფუძველზე ხორციელდება.

ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა დაკავშირებულია სხვადასხვა დარგობრივ სფეროში ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირებასა ან/და აღსრულებასთან. შესაბამისად, მუნიციპალური სამართალი მჭიდრო კავშირშია აგრეთვე სამართლის ისეთ მნიშვნელოვან დარგებთან, ქვედარგებთან და ინსტიტუტებთან, როგორიცაა საფინანსო-საბიუჯეტო, მიწის, გარემოს დაცვის, სამშენებლო, სოციალური დაცვის სამართალი და ა.შ.

12 მელქაძე ო., ქართული მუნიციპალიზმი, თბილისი, 2009, 9; წყარო: <https://atinium.com/Latin-dictionaries>

1.2 საქართველოს მუნიციპალური სამართლის ძირითადი წყაროები

საქართველოში მუნიციპალური სამართლის უპირველეს წყაროს **საქართველოს კონსტიტუცია** წარმოადგენს.

საქართველოს კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტი აღიარებულია მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტით, რომლის შესაბამისად, „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს ანესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.“¹³ ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების დეტალურ რეგლამენტაციას კი კონსტიტუცია ცალკე მე-9 თავს უთმობს. მე-9 თავი სულ სამ მუხლსა და 14 პუნქტს აერთიანებს. საქართველოს კონსტიტუციის ტექსტში ადგილობრივი თვითმმართველობა, ჯამში, 8 მუხლშია მოხსენიებული.¹⁴

საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი საკითხები მაღალი იურიდიული ძალის მქონე საკანონმდებლო აქტით – საქართველოს ორგანული კანონით უნდა განისაზღვროს. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად საქართველოს ორგანული კანონით უნდა მოწესრიგდეს: ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების წესი, უფლებამოსილებები, თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა, თვითმმართველი ერთეულის ორგანიზაციული მოწყობა, აგრეთვე სხვა თვითმმართველ ერთეულებთან თანამშრომლობისა და თვითმმართველ ერთეულებთან კონსულტაციის გამართვის წესი.

საქართველოს კონსტიტუციის აღნიშნული მოთხოვნა მიზნად ისახავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური დაცვის მაღალი გარანტიების ჩამოყალიბებას და შესაბამისი კანონმდებლობის ერთიანობის და სტაბილურობის უზრუნველყოფას.

საქართველოს მუნიციპალური სამართლის ნორმების ყველაზე მოცულობით წყაროს **საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“** (შემდგომში, **კოდექსი**) წარმოადგენს. კოდექსი 2014 წელს იქნა მიღებული, რომელმაც ჩაანაცვლა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ 2005 წლის საქართველოს ორგანული კანონი და ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი რამდენიმე სხვა საკანონმდებლო აქტი. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების კოდექსის ფორმით რეგულირებამ უზრუნველყო მუნიციპალური სამართლის ძირითადი ნორმების სისტემატიზაცია და ერთ საკანონმდებლო აქტის ფარგლებში მოქცევა.

აღსანიშნავია, რომ **საქართველოს საკანონმდებლო აქტების** მთლიანი რაოდენობის დაახლოებით 20-25 პროცენტი პირდაპირი თუ არაპირდაპირი ფორმით ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებს და მუნიციპალიტეტების უფლება-მოვალეობებს, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის

13 საქართველოს კონსტიტუცია, 24 აგვისტო 1995 წელი, №786-რს, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24.08.1995, მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტი.

14 იხ. იქვე, მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტი, მე-18 მუხლის მე-4 პუნქტი, 24-ე მუხლის 1-ლ, 50-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, 52-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი, მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტი, 74-ე მუხლის 1-ლ და მე-3 პუნქტები, 76-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

1.3 ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია

1.3.1 ქარტიის სტრუქტურა და ხელმომწერი სახელმწიფოს ვალდებულების ფარგლები

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“ (შემდგომში, **ქარტია**) ევროპის საბჭოს¹⁸ მიერ შემუშავებული მრავალმხრივი საერთაშორისო-სამართლებრივი ხელშეკრულებაა. ქარტია ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნებისთვის ხელმოსაწერად 1985 წლის 15 ოქტომბერს გაიხსნა და ის დღეს ევროპის საბჭოს წევრი ყველა სახელმწიფოს მიერ რატიფიცირებულია (იხ. **დანართი №1** – ქარტიის ქართული ოფიციალური თარგმანი და **დანართი №2** – ქარტიის ინგლისური ავთენტური ტექსტი).

ქარტიის ტექსტი შედგენილია ორ ენაზე: ინგლისურსა და ფრანგულზე. ორივე ენაზე შედგენილი ხელშეკრულების ტექსტი ავთენტურად ითვლება და შესაბამისად თანაბარი სამართლებრივი ძალა გააჩნია. ქარტიის ორ ენაზე არსებობა ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოებისთვის ქარტიაში გამოყენებული ტერმინების ეროვნულ სამართალთან ადაპტირების მოქნილ შესაძლებლობას ქმნის. თუმცა, ამავე დროს, ქარტიის ინგლისური და ფრანგული ვერსიების განსხვავებული ნაკითხვისა და გაგების რისკებიც იზრდება.

ქარტია შედგება პრეამბულის, სამი ნაწილისა და 18 მუხლისგან. აქედან პირველი ნაწილი (მე-2 - მე-12 მუხლები)¹⁹ განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპებსა და განხორციელების წესებს, მეორე ნაწილი „სხვადასხვა დებულებები“ (მე-12 -მე-14 მუხლები) არეგულირებს ქარტიის რატიფიცირების საკითხებს, განმარტავს იმ სუბიექტებს, რომელზეც ქარტიის მოქმედება ვრცელდება და ადგენს ქარტიის იმპლემენტაციის შესახებ ევროპის საბჭოს გენერალური მდივნისთვის ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულებას, ხოლო მესამე ნაწილი (მე-15-მე-18 მუხლები) ქარტიის ხელმოწერის, რატიფიცირებისა და დენონსაციის წესებს ეძღვნება.

ქარტია ხელმომწერი სახელმწიფოებისათვის ვალდებულებების აღების საკმაოდ მოქნილ წესებს ადგენს. კერძოდ, ხელმომწერი სახელმწიფო ვალდებულია ქარტიის პირველი ნაწილში (მე-2 -მე-12 მუხლები) შემავალი მუხლების 31 პუნქტიდან აღიაროს მინიმუმ 20 პუნქტის მოქმედება, აღნიშნული 20 პუნქტიდან კი არანაკლებ 10 უნდა შეირჩეს შემდეგი სავალდებულო პუნქტებიდან:

- მე-2 მუხლის (ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური და სამართლებრივი საფუძველი) 1-ლი პუნქტი;

18 ევროპის საბჭო წარმოადგენს საერთაშორისო ორგანიზაციას, რომელიც 1949 წელს დაფუძნდა. მისი ერთ-ერთი ძირითადი მიზანია დემოკრატიის იდეების გავრცელების მხარდაჭერა და ევროპის ერთიანობის უზრუნველყოფა. ევროპის საბჭო აერთიანებს 46 ქვეყანას იხ. www.coe.in, ნანახია: [22.08.2022].

19 ქარტიის 1-ლი მუხლი მხოლოდ ტექნიკური შინაარსისაა, ამიტომ ქარტიის პირველი ნაწილი მე-2 მუხლიდან იწყება, იხ. European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, European Treaty Series, No.122, Strasbourg, 15.10.1985, წყარო: www.coe.int/congress.

ევროპის საბჭოს ქვეყნებისთვის დამატებითი ოქმი ხელმოსაწერად საკმაოდ გვიან, 2012 წელს გაიხსნა.

დამატებითი ოქმის ძირითად მიზანს წარმოადგენს ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ძირითადი პრინციპებისა და პროცედურების განსაზღვრა, რომელსაც ქარტიაში სათანადოდ ყურადღება არ ეთმობოდა.

დამატებითი ოქმი შედგება პრეამბულისა და 7 მუხლისგან. აქედან მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხებს განსაზღვრავს მხოლოდ პრეამბულა და მე-2 მუხლი, დანარჩენი მუხლები ოქმთან მიერთების პროცედურას არეგულირებს.

1.3.3 ქარტიის ისტორიული და კონცეპტუალური საფუძვლები

ქარტიის შინაარსობრივი და იდეოლოგიური დატვირთვის თაობაზე საინტერესო ინფორმაციას თავად ამ საერთაშორისო ხელშეკრულების სახელწოდება იძლევა.

აღსანიშნავია, რომ ევროპის საბჭოს მიერ შემუშავებული ორასზე მეტი საერთაშორისო-სამართლებრივი ხელშეკრულებიდან „ქარტია“ ეწოდება მხოლოდ სამს. აქედან მხოლოდ ერთი, „ევროპის სოციალური ქარტია“, არის შემუშავებული ქარტიის მიღებამდე – 1985 წლამდე. შესაბამისად, ლოგიკური კითხვა ჩნდება, თუ რატომ იქნა საერთო სახელწოდება შერჩეული ადამიანის უფლებების განმსაზღვრელი და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების მარეგულირებელი საერთაშორისო ხელშეკრულებებისთვის.

ევროპის საბჭოს აღნიშნულ გადანყვეტილებას ისტორიული და კონცეპტუალური დატვირთვა გააჩნია.

ჯერ კიდევ შუა საუკუნეებიდან ევროპის სახელმწიფოებში არსებობდა პრაქტიკა ქალაქებისთვის „ქარტიის“ მინიჭების შესახებ, რომელიც ქალაქის მოსახლეობისთვის სხვადასხვა სავაჭრო, საგადასახადო, სამხედრო და სხვა პრივილეგიების მიცემას გულისხმობდა. ქარტია ენიჭებოდათ ე.წ. „თავისუფალ სამეფო ქალაქებს“, რომლებსაც ფეოდალი მმართველებისგან დამოუკიდებლად შეეძლოთ საკუთარი მმართველობითი სტრუქტურის განსაზღვრა და გადაცემული პრივილეგიებით სარგებლობა.

კონცეპტუალური თვალსაზრისით სახელწოდება – ქარტია აგრეთვე დაკავშირებულია XIX საუკუნეში გავრცელებულ სამეცნიერო და პოლიტიკურ ხედვასთან, რომელიც თვითმმართველობის უფლებას ადგილობრივი თემის ფუნდამენტურ უფლებად განიხილავდა.²⁵ თემების თავისუფლების იდეა წარმოადგენდა მნიშვნელოვან იდეოლოგიურ არგუმენტს სახელმწიფო ხელისუფლების შეუზღუდავი ძალაუფლების გარკვეულ ფარგლებში მოსაქცევად.

აღსანიშნავია, რომ ეს კონცეფცია ასახულია ქარტიის წინმსწრებ დოკუმენტშიც, „მუნიციპალური თავისუფლებების შესახებ ევროპულ ქარტიაში“, რომელიც 1953 წელს ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების მუნიციპალიტეტების მერთავერსალის კონფერენციამ დაამტკიცა. მუნიციპალური თავისუფლებების შესახებ

25 Boggero G., *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Leiden, 2017, 10-11; დეტ. იხ. ნაშრომის 4.2.1 ნაწილი.

დამოუკიდებლობის მოპოვების – სეცესიის წინაპირობაა. ეს მნიშვნელობა ამ ინსტიტუტისთვის სრულიად არარელევანტურია. ქარტია ეროვნული სახელმწიფოს ერთიანობის იდეას ეფუძნება. ის ადგილობრივ პლურალიზმს განსხვავებული ადგილობრივი ინტერესების დაბალანსებისა და ერთიანობის გაძლიერების შესაძლებლობად განიხილავს, რაც სახელმწიფოს დემოკრატიული განვითარების აუცილებელი პირობაა.

„ადგილობრივი მმართველობა“ აგრეთვე ნაკლებად ადეკვატური ტერმინია. საჯარო მმართველობის პროცესში მხოლოდ საჯარო ხელისუფლების ორგანოები არ მონაწილეობენ. საჯარო მართვის თეორიაში საჯარო მმართველობა საჯარო გადანყვეტილებაზე სხვადასხვა სუბიექტების (მოსახლეობა, არასამთავრობო სექტორი, ადგილობრივი საჯარო ხელისუფლება, საერთაშორისო ორგანიზაციები, ბიზნესი, სახელმწიფო და რეგიონული ხელისუფლება და ა.შ.) და არა მხოლოდ ადგილობრივი საჯარო ხელისუფლების, ზემოქმედების პროცესად განიშარტება. შესაბამისად აღნიშნულ ტერმინს უფრო ფართო დატვირთვა გააჩნია.²⁹

განსხვავებული სიტუაცია იყო ტერმინ „ადგილობრივი ავტონომიისა“ და „ადგილობრივი თვითმმართველობის“ შეფასებისას. ორივე ტერმინს მნიშვნელოვანი შინაარსობრივი დატვირთვა გააჩნია, ვინაიდან ორივე მათგანი გარკვეული ხარისხის „ადგილობრივი თავისუფლების“ არსებობაზე მიუთითებს და შესაბამისად, ქარტიის მიზნებისთვის ორივე ტერმინი რელევანტურია.

ქარტიის შემუშავების პროცესში ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებს შორის აღნიშნული ტერმინების თაობაზე განსხვავებული პოზიციები ჩამოყალიბდა.

ტერმინი – „ადგილობრივი ავტონომია“ უფრო ცნობილია სამხრეთ ევროპაში, ე.წ. „ნაპოლეონური მმართველობის ოჯახის“ ქვეყნების (საფრანგეთი, იტალია, პორტუგალია, ესპანეთი) საკონსტიტუციო სამართალში. შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ ერთიანი უნიტარული სახელმწიფოს იდეიდან გამომდინარე ტერმინ – „ავტონომიას“ ფრთხილად ეკიდებიან, მაგალითად, ფრანგულ სამართალში, მათთვის ეს ტერმინი მაინც უფრო მისაღები აღმოჩნდა.

გერმანულენოვანი სახელმწიფოების საკონსტიტუციო სამართალში ტერმინი – „ავტონომია“ უფრო პიროვნულ ავტონომიასთან და ძირითად უფლებებთან ასოცირდება, ამიტომ აღნიშნული სახელმწიფოებისთვის ეს ტერმინი მიუღებელი იყო.

დიდი ბრიტანეთში კი ტერმინს – „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ ისტორიული დატვირთვა აქვს. მისი წარმომავლობა ამერიკაში ბრიტანულ კოლონიებს უკავშირდება. შესაბამისად, დიდი ბრიტანეთისთვის ტერმინი – „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ უფრო „მომხიბვლელი“ ჩანდა.

საბოლოოდ, ევროპის საბჭომ არჩევანი კომპრომისულ გადანყვეტილებაზე გააკეთა. ქარტიის ინგლისურ ვერსიას „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“ ეწოდა, ხოლო ფრანგულენოვან ვერსიას – „ადგილობრივი ავტონომიის შესახებ ევროპული ქარტია“.

ამდენად, ქარტიისთვის ტერმინებს „ადგილობრივი ავტონომია“ და „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ ერთი და იგივე მნიშვნელობა აქვს და მათი სინონიმებად გამოყენებაც შესაძლებელია.

29 იქვე.

1.3.4 ქარტიის განმარტება

1.3.4.1 ქარტიის განმარტების წყაროები

ქარტია საერთაშორისო-სამართლებრივ ხელშეკრულებას წარმოადგენს, შესაბამისად, მისი განმარტების დროს, უპირველეს ყოვლისა, გამოიყენება 1969 წლის 23 მაისის „ვენის კონვენცია სახელშეკრულებო სამართლის შესახებ“ (შემდგომში, ვენის კონვენცია).³⁰ აღსანიშნავია, რომ საქართველო ვენის კონვენციას 1995 წელს მიუერთდა.

ვენის კონვენციის შესაბამისად ხელშეკრულება უნდა განიმარტოს კეთილსინდისიერად. ხელშეკრულების ტერმინებს მნიშვნელობა ხელშეკრულების კონტექსტის, ობიექტისა და მიზნების გათვალისწინებით უნდა მიეცეს. ხელშეკრულების კონტექსტში იგულისხმება როგორც ხელშეკრულების ყველა მუხლი, აგრეთვე პრეამბულა და ხელშეკრულების დანართი, მაგალითად, ხელშეკრულების დამატებითი ოქმი.³¹

ამდენად, ვენის კონვენცია საერთაშორისო ხელშეკრულების განმარტების მნიშვნელოვან წყაროდ საერთაშორისო ხელშეკრულებების პრეამბულას მიიჩნევს. შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ პრეამბულა ქარტიის ძირითადი ტექსტის ფორმალური შესავალია, ის ქარტიის სამართლებრივი შინაარსის განუყოფელი ნაწილია, რომელიც ხელშეკრულების „ობიექტისა და მიზნების“ განმარტებისთვის ხშირად გამოიყენება.

ქარტიის პრეამბულას სამი დატვირთვა გააჩნია: სიმბოლური, განმარტებითი და სამართლებრივი. სიმბოლური დატვირთვით ის ხაზს უსვამს იმ ძირითად ღირებულებებს, რომლებსაც ქარტიის შინაარსი ეფუძნება, განსაკუთრებით დემოკრატიის მნიშვნელობას. განმარტების მიზნით პრეამბულა აყალიბებს ქარტიის მიღების ამოცანებსა და ძირითად პრინციპებს. სამართლებრივი შინაარსის მნიშვნელობით კი საყურადღებოა პრეამბულის აბზაცი, რომელიც „ადგილობრივ საქმეებში მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლებას“ აღიარებს. აღნიშნული უფლება ქარტიის ძირითადი ტექსტით არ არის განსაზღვრული და მას მხოლოდ პრეამბულა ეხება. ქარტიის დამატებით ოქმის შემუშავებამდე მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლება მხოლოდ პრეამბულის დახმარებით დგინდებოდა.³²

ქარტიის განმარტების მნიშვნელოვან წყაროს აგრეთვე წარმოადგეს ქარტიის შემმუშავებელი საერთაშორისო ორგანიზაციის – ევროპის საბჭოს შესაბამისი ორგანოების (ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის, საპარლამენტო ასამბლეისა და ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კონგრესის) მიერ მომზადებული რეკომენდაციები, რეზოლუციები, ხელმომწერი ქვეყნების მონი-

30 იხ. „ვენის კონვენცია სახელშეკრულებო სამართლის შესახებ“, გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, ვენა, 23.05.1969, წყარო: www.matsne.gov.ge.

31 იქვე, 31-ე მუხლი.

32 იხ. A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government, Report CG-FORUM(2020)02-05final, Rapporteur: Wienen J., Congress of Local and Regional Democracy, 7 December 2020, www.coe.int/congress, ნანახია: [10.08.2023], შემდგომში შემოკლება სქოლიოში: A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government, 2020, www.coe.int/congress, ნანახია: [10.08.2023].

აღსანიშნავია, რომ საქართველომ ქარტიის პირველი ნაწილიდან მხოლოდ 24 პუნქტის სავალდებულო ძალა აღიარა, არ მიუერთდა ქარტიის პირველი ნაწილის 7 პუნქტს, ესენია:

- მე-4 მუხლის (ადგილობრივი თვითმმართველობის ფარგლები) მე-6 პუნქტი;
- მე-5 მუხლი (ადგილობრივი თემის საზღვრების დაცვა);
- მე-6 მუხლის (პირობები, რომლის შესაბამისად ხდება ადგილობრივ დონეზე პასუხისმგებლობათა განხორციელება) მე-2 პუნქტი;
- მე-9 მუხლის (ადგილობრივი ხელისუფლებების ფინანსური რესურსები) მე-6 პუნქტი;
- მე-10 მუხლის (ადგილობრივი ხელისუფლებების უფლება გაერთიანებაზე) 1-ლი და მე-3 პუნქტები.

ქარტიის რატიფიცირებისას საქართველომ გააკეთა დათქმა, რომ აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკასა და ცხინვალის რეგიონში საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენამდე აღნიშნულ ტერიტორიებზე ქარტიის შესრულების ვალდებულებაზე ის იხსნის პასუხისმგებლობას.

საინტერესოა, რომ ქარტიის რატიფიცირებისას საქართველოს არ გაუკეთებია დაზუსტება, თუ რომელ ტერიტორიულ ერთეულებზე ვრცელდება ან არ ვრცელდება ქარტიის მოქმედება. შესაბამისად, ქარტიის მოქმედება ავტომატურად უნდა ვრცელდებოდეს აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაზეც.⁵²

1.3.7 ქარტიის სავალდებულო ძალა

საერთაშორისო ხელშეკრულებები საქართველოს კანონმდებლობის განუყოფელი ნაწილია. ქარტიას, როგორც საერთაშორისო ხელშეკრულებას, საქართველოს ნორმატიული აქტების იერარქიაში კონსტიტუციისა და კონსტიტუციური შეთანხმების შემდეგ უმაღლესი იურიდიული ძალა გააჩნია.

ზოგადად, საერთაშორისო სამართალში ერთმანეთისგან განასხვავებენ საერთაშორისო ხელშეკრულების „თვითშემსრულებელ“ და „არათვითშემსრულებელ“ ნორმებს.⁵³

საერთაშორისო ხელშეკრულების ნორმა თვითშემსრულებელია, როდესაც ის საკმარისად კონკრეტულად და სრულყოფილად არის ჩამოყალიბებული. თვითშემსრულებელი ნორმები შეიძლება პირდაპირ იქნეს გამოყენებული ეროვნული სასამართლოს ან ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ კონკრეტული საკითხის გადაწყვეტისას.

საერთაშორისო ხელშეკრულების არათვითშემსრულებელი ნორმა ჩამოყალიბებულია ზოგადად და არასრულყოფილად. ამ შემთხვევაში სასამართლო ან ადმინისტრაციული ორგანოები აღნიშნულ ნორმას პირდაპირ ვერ გამოიყენებენ, თუ განვითარებული არ არის შესაბამისი დამაზუსტებელი შიდასახელმწიფოებრივი კანონმდებლობა.

52 იხ. European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, European Treaty Series, No.122, Strasbourg, 15.10.1985, წყარო: www.coe.int/congress, article 13.

53 იხ. კორკელია კ., ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის გამოყენება საქართველოში, თბილისი, 2004, 49-51.

მაგალითად, ქარტიის მე-5 მუხლის შესაბამისად, „ადგილობრივი ხელისუფლებების ადმინისტრაციულ საზღვრებში ცვლილებები არ იქნება შეტანილი შესაბამის ადგილობრივ თემებთან წინასწარი კონსულტაციის გარეშე, **შესაძლებელია რეფერენდუმის საშუალებით, იქ სადაც ეს კანონით ნებადართულია.**“ თუ ხელმომწერი ქვეყნის ეროვნული კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ადგილობრივი რეფერენდუმის ინსტიტუტს, მე-5 მუხლის შესაბამისი წინადადებით გათვალისწინებული პროცედურა ვერ აღსრულდება.

1.3.8 ქარტიის ოფიციალურ ქართულ თარგმანში გამოყენებული ზოგიერთი ტერმინის დაზუსტება

გასათვალისწინებელია, რომ ვენის კონვენციის შესაბამისად, საერთაშორისო ხელშეკრულებაში გამოყენებულ ტერმინებს ავტონომიური მნიშვნელობა გააჩნიათ და მისი განსხვავებული ინტერპრეტირება დაუშვებელია.⁶⁰ „ხელშეკრულება უნდა განიმარტოს კეთილსინდისიერად, ჩვეულებრივი მნიშვნელობის შესაბამისად, რომელიც ხელშეკრულების ტერმინებს უნდა მიეცეს მათ კონტექსტში და ასევე გამომდინარე ხელშეკრულების ობიექტიდან და მიზნებიდან.“ „ტერმინს უნდა მიეცეს კონკრეტული მნიშვნელობა იმ შემთხვევაში, თუკი დადგენილია, რომ მხარეებს ჰქონდათ ასეთი განზრახვა.“⁶¹

ქარტიის ქართული ოფიციალური თარგმანი⁶² ქარტიაში ყველაზე ხშირად გამოყენებულ ტერმინს – „Local authorities“ თარგმნის როგორც „ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები“. აღნიშნული ტერმინი არასწორად გადმოსცემს როგორც ტერმინის შინაარსს, აგრეთვე კონცეპტუალურად განსხვავებულ მნიშვნელობას ანიჭებს ქარტიის კონკრეტულ ნორმებს.

2020 წლის ქარტიის განმარტებითი ანგარიშის კომენტარები პირდაპირ განსაზღვრავს ტერმინ – „Local authorities“ მნიშვნელობას და მიუთითებს, რომ ის გულისხმობს ტერიტორიულ საჯარო ერთეულებს – „Territorial Public Entities“, რომლებსაც გააჩნიათ იურიდიული პირის სტატუსი, აქვთ ძალაუფლება მიიღონ გადაწყვეტილებები და უზრუნველყონ მათი აღსრულება. უფრო მეტიც, ქარტიის ფრანგულენოვანი ვერსია, რომელსაც ინგლისურის თანაბარი იურიდიული ძალა აქვს, იყენებს ტერმინ „Collectivités locales,“ – „ადგილობრივი კოლექ-

60 Sorel J.M., Boré Eveno V, Article 31 Convention of 1969, 804-841, წიგნში: Corten O., Klein P., (eds.),

The Vienna Convention on the Law of the Treaties, Oxford, 2011; Dörr O., article 31 General rule of interpretation, 559-617, წიგნში: Dörr O., Schmalenbach K., Eds., Vienna Convention on the Law of Treaties, A Commentary, Second Edition, Berlin, 2018.

61 „ვენის კონვენცია სახელშეკრულებო სამართლის შესახებ“, გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, ვენა, 23.05.1969, 31-ე მუხლის პირველი და მე-4 პუნქტები, წყარო: www.matsne.gov.ge

62 იგულისხმება თარგმანი, რომელიც გამოქვეყნებული იყო საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე: www.matsne.gov.ge, თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ 2022 წლის, დაახლოებით სექტემბრიდან, აღნიშნული ტექსტი ვებ-გვერდზე საერთოდ აღარ იძებნება. ქარტიის ქართული ტექსტი ხელმისაწვდომია ევროსაბჭოს ვებ-გვერდზე: <https://rm.coe.int/16802ec948>, ნანახია: [22.02.2023].

თავი II დეცენტრალიზაციის კონცეფცია

2.1 დეცენტრალიზაციის თანამედროვე ტენდენციები

თანამედროვე განვითარებადი, სწრაფად ცვალებადი და გლობალიზებული სამყარო სახელმწიფოს წინაშე ახალ გამოწვევებს წარმოშობს.⁶⁸ „პრობლემების ბუნება, რომელიც სახელმწიფოს წინაშე დგას, შეიცვალა. პრობლემების არსი, ისევე, როგორც მათი გადაწყვეტის შესაძლო გზები, სულ უფრო სადავო ხდება... პრობლემების გართულებასთან ერთად სახელმწიფო ხელისუფლების შესაძლებლობები, თავი გაართვას მათ, შემცირდა.“⁶⁹

სულ უფრო მცირდება იმ საკითხების ნუსხა, რომლის გადაწყვეტა მხოლოდ ქვეყნის საშინაო პრობლემაა. გლობალიზაციის მამოძრავებელი ძალები – ტექნოლოგიური პროგრესი, საერთაშორისო ვაჭრობა და ინვესტიციები, ფინანსური და ადამიანური კაპიტალის დაუბრკოლებელი დინება, სახელმწიფოს შესაძლებლობას, დამოუკიდებლად თავი გაართვას სხვადასხვა საჯარო პრობლემას, მნიშვნელოვნად ზღუდავს. ხშირად საშინაო პრობლემების მიზეზები და მათი გადაწყვეტის საშუალებები საგარეო ფაქტორებზეა დამოკიდებული, რომელზე პირდაპირი ზეგავლენაც სახელმწიფოს არ გააჩნია. აღნიშნული ტენდენციის პარალელურად იზრდება საერთაშორისო რეჟიმებისა და ინსტიტუტების გავლენაც (მსოფლიო სავალუტო ფონდი, ევროკავშირი, მსოფლიო ბანკი, მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია და ა.შ.), რომლებიც საერთო და გლობალური პრობლემების გადაწყვეტის მიზნით ძალისხმევის გაერთიანებაზე არიან ორიენტირებული.

კეთილდღეობის სახელმწიფოს იდეამ⁷⁰ საჯარო ხელისუფლებას ახალი სოციალური პასუხისმგებლობები დააკისრა, რამაც სახელმწიფო ხელისუფლების ტვირთი მნიშვნელოვნად გაზარდა.⁷¹ ამასთან, არსებითად შეიცვალა მოქალაქეთა მოთხოვნილებები და საზოგადოების სოციალური სტრუქტურაც, რომელსაც რთული და მრავალფეროვანი ინტერესები გაუჩნდა.⁷²

საინფორმაციო ტექნოლოგიებზე, ცოდნასა და ინოვაციებზე დამყარებულმა ეკონომიკამ საჯარო და კერძო სექტორებს შორის არსებული ზღვარი ფაქტობრივად გააქრო და მათ შორის ურთიერთობების არსებითი ტრანსფორმაცია გამოიწვია. საჯარო მართვის თანამედროვე პროცესი საზოგადოებრივი საქმეების სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ მართვის ვიწრო მნიშვნელობას გასცდა.

68 Pollitt C., *Advanced Introduction to Public Management and Administration*. Cheltenham, Northampton, 2016, 46.

69 იქვე.

70 კეთილდღეობის სახელმწიფო – სახელმწიფო, რომელიც ზრუნავს ადამიანების სოციალურ და ეკონომიკურ კეთილდღეობაზე, მაგალითად, შეღავათიანი ჯანდაცვის, მოხუცებულთა მოვლა-პატრონობის, პენსიების, უმუშევართა დახმარების, მონყვლადი სოციალური ჯგუფების (ობოლი, მარტოხელა მშობელი, შეზღუდული შესაძლებლობების პირები და ა.შ.) ხელშეწყობის პროგრამების დაფინანსების ფორმით, რაც ძალიან დიდ ფინანსურ რესურსებს მოითხოვს.

71 იხ. Garland D., *The Welfare State: A Very Short Introduction*, Oxford, 2016, 26.

72 Cheema S., Rondinelli D., *Decentralizing Governance: Emerging Concept and Practice*, Washington, 2007, 4-6.

სახელმწიფო ხელისუფლების ფუნქციების გადინება და დანაწევრება არა მხოლოდ ვერტიკალურ (ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებები) ტერიტორიულ დონეზე, არამედ ჰორიზონტალურ დონეზეც შეიმჩნევა, რომელიც სხვადასხვა ავტონომიური და ნახევრად ავტონომიური საჯარო დაწესებულებების (სააგენტოების, დეპარტამენტების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების და ა.შ.) ჩამოყალიბებაში ან/და ცალკეული სახის საჯარო სერვისების პრივატიზაციაში ვლინდება.

2008 წელს მსოფლიო ბანკის შეფასებით, დეცენტრალიზაცია გლობალურ ტენდენციად იქცა და „ყველა მას ახორციელებს“.⁸⁰ დეცენტრალიზაციის რეფორმის ტალღა მსოფლიოს ყველა კუთხეში წარმოიშვა, თუმცა რეფორმის შედეგები განსხვავებული აღმოჩნდა.⁸¹

2.2 დეცენტრალიზაციის კონცეფცია

დეცენტრალიზაცია ფართო კონცეფციას წარმოადგენს, შესაბამისად, დეცენტრალიზაციის ბევრი განმარტება არსებობს, რომელიც სხვადასხვა თეორიულ მსოფლმხედველობას ეფუძნება. როგორც არაერთი მკვლევარი მიუთითებს, „ხშირად დეცენტრალიზაციას იმ მნიშვნელობას ანიჭებენ რაც სურთ.“⁸² „სხვადასხვა სახეებსა და ხარისხებს შორის არსებული სხვაობების ჭიდილში დეცენტრალიზაციამ სრული კონცეპტუალური „გაუგებრობა“ წარმოშვა.“⁸³

დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთ ყველაზე სრულყოფილ დეფინიციას პროფესორი როდინელი გვთავაზობს. „დეცენტრალიზაცია შეიძლება განიმარტოს, როგორც ცენტრალური ხელისუფლებისა და მისი სააგენტოების მიერ დაგეგმარების, გადანაცვლების მიღებისა და საჯარო ფუნქციების მართვის პოლიტიკური და სამართლებრივი უფლებამოსილებების გადაცემა: მათ ტერიტორიულ ორგანოებზე, ხელისუფლებაზე დაქვემდებარებულ ორგანიზაციებზე, ნახევრად ავტონომიურ საჯარო კორპორაციებზე, ტერიტორიული ან რეგიონული განვითარების ხელისუფლების ორგანოებზე, დარგობრივი ხელისუფლების ორგანოებზე, ავტონომიურ ადგილობრივ ხელისუფლებაზე ან არასამთავრობო⁸⁴ ორგანიზაციებზე.“⁸⁵

80 იქვე.

81 იხ. Treisman D., *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization* (Cambridge Studies in Comparative Politics), Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, Delhi, 2007; Prudhomme R., *The Dangers of Decentralization*, *The World Bank Research Observer*, Vol. 10(2), 1995; Tanzi V., *Pitfalls on the Road of Fiscal Decentralization*, *Working Papers Economic Reform Project, Global Policy Program* (Carnegie Endowment for International Peace), 2001.

82 Bird R.M., *Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization*, *National Tax Journal*, Vol. 46(2), 1993, 208.

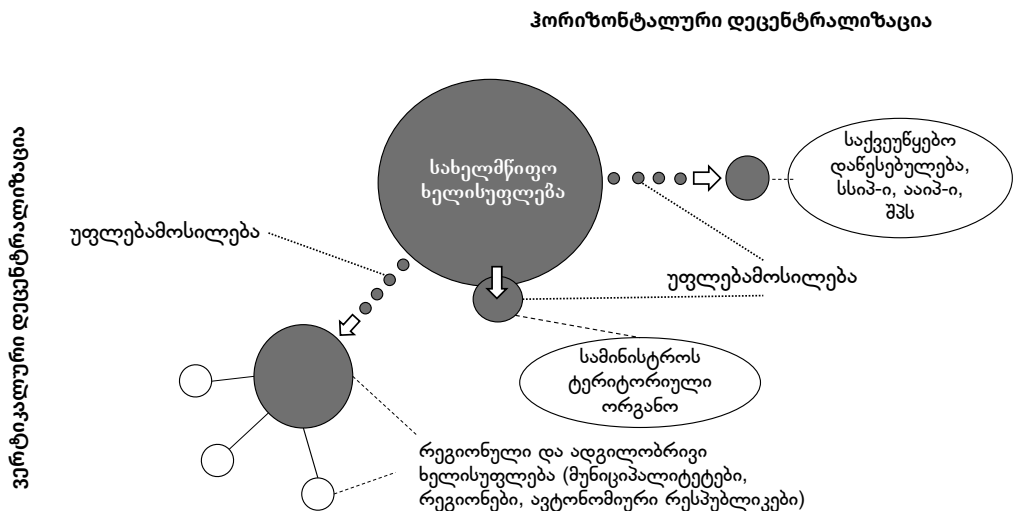
83 Schneider A., *Decentralization: Conceptualization and Measurement*, *Studies in Comparative International Developments*, Vol. 38(3), 2003, 34.

84 აქ ტერმინი – არასამთავრობო ორგანიზაციები ფართო მნიშვნელობით გამოიყენება და ააიპ-ებიც და კერძო საწარმოებიც იგულისხმება.

85 Rondinelli D., *Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries*, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 47(2), 1981, 137.

კიდეც ერთ ფორმას – პრივატიზაციას.⁹¹

დიაგრამა №1. დეცენტრალიზაციის ვერტიკალური და ჰორიზონტალური განზომილებები



მსოფლიო ბანკის განმარტებით, „დეკონცენტრაცია დეცენტრალიზაციის ყველაზე მსუბუქი ფორმაა, რა დროსაც პასუხისმგებლობა ცენტრალური ხელისუფლების სტრუქტურულ ერთეულებს გადაეცემა, კერძოდ, მის ტერიტორიულ, რეგიონულ ან მუნიციპალურ ოფისს.“⁹² „დეკონცენტრაცია არის სამუშაოს სიმძიმის ცენტრალური ხელისუფლების სამინისტროების ოფისებიდან დედაქალაქის გარეთ არსებული ოფისების პერსონალზე გადანაწილება.“⁹³ პრაქტიკული თვალსაზრისით დეკონცენტრაცია ცენტრის⁹⁴ ფუნქციებიდან განტვირთვასა და პრობლემებზე სწრაფად რეაგირებადი მართვის სისტემის ფორმირებას ემსახურება. ამ დროს ტერიტორიული ორგანო ცენტრის სტრუქტურაში რჩება და მის მკაცრ იერარქიულ კონტროლს (სამსახურებრივ ზედამხედველობას) ექვემდებარება, ხოლო გადაცემული ფუნქცია კვლავ ცენტრის უფლებამოსილებას მიეკუთვნება. ამასთან, ტერიტორიულ ორგანოს არ აქვს უფლება თავად

№8, 1983, 13-32; The World Bank, Decentralization in Client Countries an Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 4; Schneider A., Decentralization: Conceptualization and Measurement, Studies in Comparative International Developments, Vol. 38, №3, 2003, 32-56.

91 გასათვალისწინებელია, რომ დეცენტრალიზაციის ფორმების შესახებ სამეცნიერო ლიტერატურაში არსებობს ბევრი განსხვავებული შეხედულება, მათ შორის ტერმინოლოგიური სხვაობა. ნაშრომში წარმოდგენილია ერთ-ერთი გავრცელებული შეხედულება, რომელიც დეცენტრალიზაციის განსხვავებული ფორმების შესახებ მეტ-ნაკლებად ამომწურავ სურათს იძლევა.

92 The World Bank, Decentralization in Client Countries an Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 4.

93 Rondinelli D., Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries, International Review of Administrative Sciences, Vol. 47(2), 1981, 137.

94 ტერმინი – „ცენტრში“ იგულისხმება უფლებამოსილების მფლობელი სუბიექტი, რომელიც შეიძლება იყოს როგორც ცენტრალური, აგრეთვე რეგიონული ხელისუფლება და ადგილობრივი თვითმმართველობა.

მეზში მოქალაქეები საკუთარ ინტერესებს განსაზღვრავენ და თავიანთ ინდენტობას აცალიბებენ ადგილობრივი მოთხოვნების შესაბამისად, ამ დროს ისეთი ორგანიზაციები, როგორიცაა პარტიები და სოციალური მოძრაობები, ადგილზე ოპერირებენ და ადგილობრივი საკითხების თაობაზე ადგილობრივ არჩევნებში ერთმანეთს ეჯიბრებიან.¹¹⁰

ამდენად, პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია არსებობს, როდესაც ადგილობრივი პოლიტიკა ნაწილობრივ მაინც გამიჯნულია ცენტრისგან და ადგილობრივ პოლიტიკურ აქტორებს, გარკვეულ ფარგლებში, დამოუკიდებლად მოქმედება შეუძლიათ. პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ხარისხი მიუთითებს, თუ რომელ მხარეს არის გადახრილი ადგილობრივი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების ვექტორი. კერძოდ, ის ადგილობრივი მოსახლეობისკენ იხრება, თუ უფრო მაღალი ტერიტორიული დონის (სახელმწიფო ხელისუფლება, ფედერაციის სუბიექტი, რეგიონი) საჯარო ხელისუფლებისკენ. როგორც აღინიშნა, პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის არსებობის ყველზე შესამჩნევი და მინიმალური პირობა არჩევითი ადგილობრივი ორგანოებია.¹¹¹

ფისკალური დეცენტრალიზაცია ნიშნავს „ხარჯების, შემოსავლებისა (ტრანსფერები ან/და შემოსავლების ამოღების უფლებამოსილებები) და სესხის აღების უფლებამოსილებების სხვადასხვა ტერიტორიული დონის ხელისუფლებისთვის გადაცემას.“¹¹² ფისკალური დეცენტრალიზაციის „მნიშვნელოვანი გამოწვევაა გადაანაწილოს რესურსები იმ ტერიტორიულ დონეზე, რომელიც საზოგადოებრივ კეთილდღეობას საუკეთესოდ უზრუნველყოფს. ფისკალურად დეცენტრალიზებული სისტემები ახდენენ ფისკალური რესურსების უფრო მეტი პროპორციის ქვედა დონეზე გადანაწილებას, ვიდრე ზედა დონეზე.“¹¹³ ამდენად, დეცენტრალიზაციის ფისკალური განზომილება გულისხმობს საჯარო ფინანსების, თუ რა მოცულობის განკარგვა შეუძლია ადგილობრივ ხელისუფლებას და მასზე რა სახის კონტროლი და ზეგავლენა გააჩნია.

2.3 დეცენტრალიზაციის უპირატესობები და გამოწვევები

2.3.1 დეცენტრალიზაციის უპირატესობები

დეცენტრალიზაციის მნიშვნელობისა და უპირატესობების შესახებ¹¹⁴ დღეს ფართო დისკუსია მიმდინარეობს. დეცენტრალიზაციის იდეამ აკადემიურ წრეებში ბევრი მომხრეები შეიძინა. მან მხარდაჭერა საერთაშორისო დონეზეც მოიპოვა. ისეთი ძლიერი საერთაშორისო აქტორები, როგორიცაა მსოფლიო ბან-

110 Schneider A., Decentralization: Conceptualization and Measurement, Studies in Comparative International Developments, Vol. 38(3), 2003, 14.

111 იქვე, 39-40.

112 The World Bank, Decentralization in Client Countries an Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 4.

113 Schneider A., Decentralization: Conceptualization and Measurement, Studies in Comparative International Developments, Vol. 38(3), 2003, 36.

114 ტერმინი „დეცენტრალიზაცია“ აქ ვიწრო მნიშვნელობით დეცენტრალიზაციის დეველუციის ფორმის აღსანიშნავად გამოიყენება.

თი გამოწვევის გადაწყვეტას ეხმარება, თუმცა ზოგიერთი მიმართულებით „გაბედული“ ნაბიჯების გადადგმის მკაფიო ნებას არ განსაზღვრავს. სტრატეგიის განხორციელების შედეგების საფუძვლიანი ანალიზი ჯერჯერობით არ განხორციელებულა. თუმცა წარსულის არასახარბიელო გამოცდილების გათვალისწინებით აუცილებელია, რომ აღნიშნულ ინიციატივას კონკრეტული, მკაფიო და დროული ნაბიჯებიც მოჰყვეს, რათა ერთ წრეზე სიარულის ჩვეული ტრადიცია საბოლოოდ დასრულდეს.

თავი III სუბსიდიარობის პრინციპი

3.1 სუბსიდიარობის პრინციპის კონცეფცია

როგორც ამბობენ, კანონმდებლობაში სამი სიტყვის ცვლილებამ შეიძლება მთელი ბიბლიოთეკები მაკულატურად აქციოს, თუმცა, სამი ახალი სიტყვა და ბიბლიოთეკები ხელახლა შეივსება. სუბსიდიარობის პრინციპი სწორედ ამ უკანასკნელ კატეგორიას მიეკუთვნება.¹⁸⁰ თანამედროვე პერიოდში სუბსიდიარობის პრინციპი ერთგვარ „მოდურ“ იდეად იქცა. ის ბევრი ევროპული სახელმწიფოს პოლიტიკურ-სამართლებრივი ტრადიციების შემადგენელი კონცეფციაა.¹⁸¹ მან აღიარება და გავლენა აშშ-იც მოიპოვა.¹⁸² უფრო მეტიც, სუბსიდიარობის პრინციპმა ასახვა პოვა ევროკავშირის შეთანხმებაშიც.

მიუხედავად იმისა, რომ სუბსიდიარობის პრინციპი ყველაზე პოპულარული ბოლო რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში გახდა, ის თანამედროვე საზოგადოების „გამოგონება“ არ ყოფილა. სუბსიდიარობის პრინციპის ფილოსოფიური საწყისების ჩანასახი ჯერ კიდევ ანტიკურ ეპოქაში აღმოცენდა. თუმცა, თანამედროვე მსოფლიოში მიმდინარე პროცესებმა სუბსიდიარობის იდეას ახალი სოცოცხლე შესძინა და ის დასავლეთის სამყაროში ერთ-ერთ ყველაზე აქტუალურ პრინციპად აქცია, რომლის თაობაზე განსჯა დღესაც არ წყდება.

ტერმინ „სუბსიდიარობის“ ეტიმოლოგია ძალიან კარგად ასახავს სუბსიდიარობის პრინციპის მთავარ იდეას. ის ლათინური სიტყვისგან – „subsidium“ (სუბსიდიუმ) განვითარდა. ეს სიტყვა ლათინურად დახმარებას, ხელშეწყობას ნიშნავს. ტერმინს წარსულში სამხედრო შინაარსი ჰქონდა. ძველ რომში ის აღნიშნავდა თადარიგში მყოფ სამხედრო დანაყოფს, რომელიც ბრძოლაში მხოლოდ საჭიროების შემთხვევაში ერთვებოდა.¹⁸³ სუბსიდიარობის პრინციპის კონცეფციაც სახელმწიფო ხელისუფლებას თადარიგში მყოფ ქვედანაყოფად განიხილავს, რომელიც საქმეში მხოლოდ მაშინ ერთვება, როცა საზოგადოების წევრები, მათი გაერთიანებები ან მცირე ტერიტორიული ერთეულები მათ წინაშე არსებულ საჯარო გამოწვევებთან დამოუკიდებლად გამკლავებას ვერ ახერხებენ.

ამდენად, სუბსიდიარობის კონცეფცია პოლიტიკური ფილოსოფიაა და საზოგადოებრივი საქმეების მართვის პრინციპებს ეხება. ის საზოგადოების სოციალური სტრუქტურის მნიშვნელობაზე ამახვილებს ყურადღებას. საზოგადოება გარკვეული ავტონომიური ერთეულებისგან – სოციალური ჯგუფების-

180 Schutze R., *Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism?*, Cambridge Law Journal, Vol. 68(3), 2009, 525-536, 525.

181 Delcamp A., et al., *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity*, Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe, №55, Strasbourg, 1994, 7-8.

182 იხ. Vischer K.R., *Subsidiarity as a Principle of Governance: Beyond Devolution*, Indiana Law Review, Vol. 35(103), 2001, 103-142.

183 ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, 110.

გან შედგება (ოჯახი, პროფესიული და რელიგიური გაერთიანებები, სოფელი, თემი და სხვა). აღნიშნულ ჯგუფები პიროვნებასა და სახელმწიფოს შორის შუალედური დამაკავშირებელი რგოლები არიან, რაც სოციალური სისტემის ერთიანობასა და სრულყოფილებას უზრუნველყოფს. ისინი პიროვნების, როგორც სოციალური არსების, თვითრეალიზაციის საშუალებას წარმოადგენენ და მისი თავისუფლების აუცილებელ პირობას ქმნიან. სახელმწიფოს კი ამ მრავალფეროვან სოციალურ სტრუქტურაში ერთგვარი შემაკავშირებელი ფუნქცია აკისრია.¹⁸⁴

სუბსიდიარობის პრინციპის შესაბამისად, საჯარო ხელისუფლება არ უნდა ჩაერიოს იმ საკითხების გადანაცვლებაში, რაც უფრო დაბალ დონეზე უშუალოდ ინდივიდებისა და სხვადასხვა საზოგადოებრივი გაერთიანების მონაწილეობით შეიძლება მოგვარდეს. საზოგადოებრივ ცხოვრებაში სახელმწიფოს ჩარევა მხოლოდ იმ შემთხვევაში არის გამართლებული, თუ საზოგადოების წევრები ან მათი გაერთიანებები საკუთარი მოთხოვნების დაკმაყოფილებას დამოუკიდებლად ვერ უზრუნველყოფენ. ამდენად, სუბსიდიარობის იდეოლოგიური საფუძველი, უპირველეს ყოვლისა, თავისუფალეობა და თავისუფალი ადამიანია, რაც სუბსიდიარობის პრინციპს დემოკრატიულ პრინციპად აქცევს.¹⁸⁵

სუბსიდიარობის კონცეფცია, ერთი შეხედვით, აერთიანებს ურთიერთსაწინააღმდეგო ელემენტებს, რომლებსაც ხშირად სუბსიდიარობის ნეგატიურ და პოზიტიურ ელემენტებსაც უწოდებენ. ნეგატიური (ამკრძალავი) სუბსიდიარობის იდეა ზემდგომი ერთეულის ქვემდგომი ერთეულის¹⁸⁶ თავისუფლებაში ჩარევის შეზღუდვაში გამოიხატება. პოზიტიური (მითითებითი) სუბსიდიარობა კი ზემდგომი ერთეულის ქვემდგომის თავისუფლებაში ჩარევის შესაძლებლობას უშვებს, მაგრამ ზემდგომის ჩარევის უფლება მხოლოდ ქვემდგომი ერთეულის უუნარობის შემთხვევაში წარმოიშობა.¹⁸⁷ „სუბსიდიარობა არამხოლოდ ზემდგომი ხელისუფლების ინტერვენციის შეზღუდვაა ... ის, ამავე დროს, ხელისუფლების მოქმედების ვალდებულებაცაა“, როცა ქვემდგომს დახმარება ესაჭიროება.¹⁸⁸ აღნიშნული ორი ელემენტის თანაარსებობა თემების, საზოგადოებრივი ჯგუფების, გაერთიანებების და პიროვნების სრულყოფილ თვითრეალიზაციის ემსახურება. თუმცა, ეს თანაარსებობა ძალიან ფართო ინტერპრეტაციის საშუალებასაც იძლევა. კერძოდ, ლოგიკური კითხვა წარმოიშობა: კონკრეტულად რა შემთხვევაში და რა დოზით აქვს ზემდგომს ქვემდგომის თავისუფლებაში ინტერვენციის უფლება?

აღნიშნულის გათვალისწინებით, სუბსიდიარობის კონცეფციის განმარტების

184 Endo K., The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors, Hokkaido Law Review, XLIV/6, 1994, 553-652, 568.

185 Delcamp A., et al., Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe, №55, Strasburg, 1994, 10-11.

186 აქ ზემდგომ და ქვემდგომ ერთეულებში სხვადასხვა სიდიდის სოციალური ჯგუფები და ტერიტორიული ხელისუფლება იგულისხმება. აღნიშნულ ერთეულებში ყველაზე მსხვილ ერთეულად სახელმწიფო ხელისუფლება მოიაზრება, ხოლო ყველაზე დაბალ – პირველად ავტონომიურ ერთეულად კი პიროვნება.

187 იქვე.

188 Delors J., The Principle of Subsidiarity: Contribution to the Debate, წიგნში: Subsidiarity: The Challenge of Change: Proceedings of the Jacques Delors Colloquium Subsidiarity – Guiding Principle for Future EC Policy Responsibility? Maastricht, 1991, 9, 17.

ფართო შესაძლებლობა არსებობს, რაც მნიშვნელოვნად აადვილებს სხვადასხვა ტრადიციისა და ინტერესების მქონე სახელმწიფოების პოლიტიკურ-სამართლებრივ სივრცეში პრინციპის ინტეგრაციას.¹⁸⁹ როგორც ჩანს, მისი ელასტიკური ბუნება ყველას მოწონებას იმსახურებს. ზოგიერთი მკვლევარი მას ადარებს ძველ შვეიცარიულ დანასაც, „რომელიც საკმარისად მოქნილია, რომ პოლიტიკის სხვადასხვა სფეროს შეეხოს, საკმარისად ბასრია, რომ უფრთხოდნენ, და საკმარისად უსაფრთხოა, რომ სერიოზული ზიანი გამოიწვიოს, თან საჭიროებისას შესაძლებელია ის მუდამ ჯიბეში ჰქონდეს.“¹⁹⁰

ერთმანეთისგან განარჩევენ სუბსიდიარობის პრინციპის კონცეფციის ტერიტორიულ და ფუნქციონალურ განზომილებებს.

ფუნქციონალური (ჰორიზონტალური) სუბსიდიარობა აქცენტს ინდივიდისა და სხვადასხვა მცირე საზოგადოებრივი გაერთიანების ავტონომიურობაზე აკეთებს, რომელიც დემოკრატიული მმართველობისა და პიროვნების თავისუფლების დაცვის იდეას ეფუძნება. სუბსიდიარობის პრინციპის აღნიშნული განზომილების ძირითადი ელემენტები ზემოთ იქნა განხილული.

სუბსიდიარობის პრინციპის კონცეფციის ტერიტორიული განზომილება შედარებით უფრო მოგვიანებით განვითარდა და სხვადასხვა ტერიტორიული დონის ხელისუფლებათა შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილების პროცესში ქვემდგომი ტერიტორიული ერთეულის სასარგებლოდ მოქმედ პრეზუმფციად ჩამოყალიბდა.¹⁹¹

აღნიშნული კონცეფციის შესაბამისად, საჯარო ფუნქცია მოსახლეობასთან ტერიტორიულად ყველაზე ახლოს მყოფი საჯარო ხელისუფლების უფლებამოსილებად განიხილება და საწინააღმდეგოს მტკიცების ვალდებულება ფორმალურად, უფრო მაღალი ტერიტორიული დონის ხელისუფლებას აკისრია. შესაბამისად, სუბსიდიარობის კონცეფცია საჯარო-საზოგადოებრივი საქმეების გადანაწილებისას სხვადასხვა ტერიტორიული ხელისუფლების მოქმედების შემდეგ თანმიმდევრობას ითვალისწინებს: სოფელი, თემი, ქალაქი, რაიონი, რეგიონი, დაბოლოს, სახელმწიფო.

სუბსიდიარობის კონცეფციის ტერიტორიული განზომილება სუბსიდიარობის პრინციპს დეცენტრალიზების სასარგებლოდ მოქმედ პრინციპად აქცევს, რომლის თანახმად, გადანაწეტილებების მიღება და პრობლემების მოგვარება მათი წარმოშობის ადგილიდან ყველაზე ახლოს უნდა მოხდეს, რაც პრობლემების უფრო სწრაფად და სწორად მონესრიგების უპირატესობას იძლევა.¹⁹²

ადგილობრივი თვითმმართველობის (მუნიციპალური) სამართლის ფარგ-

189 Delcamp A., et al., Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe, №55, Strasburg, 1994, 10-11.

190 Martin A., The Principle of Subsidiarity and Institutional Predispositions: Do the European Parliament, the German Bundestag, and the Bavarian Landtag Define Subsidiarity Differently?, CAP Working-Paper, München, 2010, 3.

191 Follesdal A., Subsidiarity, The Journal of Political Philosophy, Vol. 6(2), 1998, 190-218, 195-96; Endo K., The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors, Hokkaido Law Review, XLIV/6, 1994, 568, 640-39.

192 Evans M., Zimmermann A., Editors' Conclusion: Future Directions for Subsidiarity, 221-223, ნიგნძი: Evans M., Zimmermann A., Eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Heidelberg, London, New York, 2014, 221.

განმავლობაში სახელმწიფოების მიერ განხორციელებული ტერიტორიული რეფორმები, რასაც რამდენიმედონიანი თვითმმართველობის სისტემების წარმოშობა მოჰყვა. განსაკუთრებით კი მაღალია რეგიონული დონის ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნის ტენდენცია.²³⁴ ამ მხრივ განხორციელებული რეფორმებით აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებიც გამოირჩევა. მაგალითად, ჩეხეთში, სლოვაკეთში, უნგრეთში, რუმინეთში, ხორვატიაში, საბერძნეთში – ადგილობრივი თვითმმართველობის ორი დონე ჩამოყალიბდა, პოლონეთში კი სამი.²³⁵

3.5 სუბსიდიარობის პრინციპი ქვეყნების კონსტიტუციებში

სუბსიდიარობის პრინციპი იშვიათად არის მოხსენიებული ევროპის სახელმწიფოების სამართლებრივ აქტებში, განსაკუთრებით კონსტიტუციებში. მიუხედავად ამისა, ხშირად კონსტიტუციაში ვხდებით ნორმებს, რომლებიც სრულად ან ნაწილობრივ მოიცავს სუბსიდიარობის კონცეფციას.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითად კანონში სუბსიდიარობის პრინციპი მხოლოდ ევროკავშირთან ურთიერთობის ასპექტშია ნახსენები. მიუხედავად ამისა, სუბსიდიარობის კონცეფცია ძირითადი კანონის სხვადასხვა მუხლშია გაჟღერებული. აქედან აღსანიშნავია გერმანიის ძირითადი კანონის 30-ე მუხლი, რომლის თანახმად, „თუ ძირითადი კანონით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული ან დაშვებული, სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელება და სახელმწიფო ფუნქციების აღსრულება მიწის პრეროგატივაა.“ აღსანიშნავია, რომ გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ კონსტიტუციის 30-ე მუხლი ფართოდ განიმარტება. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლო მიუთითებს, რომ უფლებამოსილებათა გადანაწილებისას შემდეგი თანმიმდევრობა იქნეს დაცული: მუნიციპალიტეტი, მიწა და ფედერაცია.²³⁶

საინტერესოა, აგრეთვე, თუ როგორ განმარტავს გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო „ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების“ კონცეფციას. მისი განმარტების თანახმად, „ადგილობრივი საქმეები არის მოთხოვნები და ინტერესები, რომლებიც საფუძველს იღებენ ადგილობრივ საზოგადოებაში და რომლებსაც განსაკუთრებული კავშირი აქვთ ადგილობრივ საზოგადოებასთან.“²³⁷

სუბსიდიარობის კონცეფციიდან გამომდინარეობს ძირითადი კანონის 70-ე მუხლის პირველი პუნქტიც, რომლის შესაბამისად, „მიწა უფლებამოსილია განახორციელოს საკანონმდებლო უფლებამოსილება, თუ ძირითადი კანონი შესაბამის საკანონმდებლო უფლებამოსილებას ფედერაციას არ მიაკუთვნებს.“ თუმცა მიწის აღნიშნული ზოგადი უფლებამოსილება ძირითადი კანონით იქვე შეზღუდულია ფედერაციის ექსკლუზიური უფლებამოსილებებითა და კონკურენ-

234 იხ. Marceau G., Regionalization and its Effects on Local Self-Government, Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Local and regional authorities in Europe, №64, Strasbourg, 1998.

235 დეტ. იხ. ნაშრომის V თავი.

236 Bröhmer J., Subsidiarity and the German Constitution, 129-157, ნიგში: Evans M, Zimmermann A., eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Springer, Heidelberg, London, New York, 2014, 144-145.

237 იქვე.

თავის გადანყვეტილებებში.²⁴⁴

იტალიის კონსტიტუცია იმ იშვიათ შემთხვევას მიეკუთვნება, სადაც სუბსიდიარობის პრინციპი პირდაპირ არის აღიარებული. კონსტიტუციით, „სუბსიდიარობის, პროპორციულობისა და დიფერენცირების პრინციპების დაცვით, ადმინისტრაციული ფუნქციები, თუ ისინი პროვინციების, მეტროპოლიტური ქალაქების, რეგიონების ან სახელმწიფოს ფუნქციებიდან გამორიცხული არ არის, მუნიციპალიტეტის ფუნქციებს განეკუთვნება.“²⁴⁵ სუბსიდიარობის პრინციპი კონსტიტუციური პრინციპია პორტუგალიაშიც. პორტუგალიის კონსტიტუციის თანახმად, პორტუგალია არის უნიტარული სახელმწიფო, რომელიც ორგანიზებულია და ფუნქციონირებს სუბსიდიარობის, დემოკრატიული და დეცენტრალიზებული საჯარო მართვის პრინციპების საფუძველზე.²⁴⁶

პოლონეთის კონსტიტუციაში სუბსიდიარობის პრინციპი კონსტიტუციის პრეამბულაშია მოცემული. პრინციპი შინაარსობრივად ასახულია კონსტიტუციის 163-ე მუხლშიც, რომლის შესაბამისად, საჯარო ფუნქციებს ადგილობრივი ხელისუფლება ახორციელებს, თუ ეს ფუნქციები კონსტიტუციითა და კანონით სხვა ორგანოების ფუნქციებად არ არის განსაზღვრული. საჯარო ამოცანები, რომლის მიზანიც ადგილობრივი საზოგადოების მოთხოვნების დაკმაყოფილებაა, ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ უნდა განხორციელდეს, როგორც მათი პირდაპირი მოვალეობა.²⁴⁷

3.6 სუბსიდიარობის პრინციპის იმპლემენტაციის გამოწვევები საქართველოში

2017 წლის 13 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი მიიღო. ცვლილებებით საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის ახალი კონსტიტუციური პრინციპი – სუბსიდიარობის პრინციპი დამკვიდრდა.²⁴⁸

როგორც აღინიშნა, სუბსიდიარობის ძირითადი სიკეთე ერთიანი სახელმწიფოს იდეის ქვეშ მრავალფეროვნების შენარჩუნებაშია. მისი ყურდლების ცენტრში თითოეული ადამიანის ინტერესები და თავისუფლება დგას. სუბსიდიარობის პრინციპი თავისი შინაარსით დეცენტრალიზების სასარგებლოდ მოქმედი

244 Monitoring of the Application of the European Charter of Local Self-Government in Belgium, Report CG(2022)43-16final, Rapporteurs: Gysin M., Berntsson M., Congress of Local and Regional Democracy, 27 October 2022, www.coe.int/congress, ნანახია: [10.08.2023].

245 Villamena S., Organization and Responsibilities of the Local Authorities in Italy Between Unity and Autonomy, 183-231, ნიგნში: Panara C., Varney M., Local Government in Europe, The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance, Routledge, London and New York, 2013, 196-97.

246 The Constitution of the Portuguese Republic, article 6, წყარო: <http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf>, ნანახია: [10.08.2023].

247 The Constitution of the Republic of Poland, articles 163, 166, წყარო: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, ნანახია: [10.08.2023].

248 საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, №1324-რს, 13 ოქტომბერი 2017 წელი, www.matsne.gov.ge, 19.10.2017.

3.7 სუბსიდიარობის პრინციპი საქართველოს კონსტიტუციაში

2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ საქართველოს კონსტიტუცია კონსტიტუციების იმ ძალიან იშვიათ ჯგუფს შეუერთდა, სადაც სუბსიდიარობის პრინციპი კონსტიტუციაში პირდაპირ არის ასახული. საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, „სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს.“²⁵⁰

კონსტიტუციის აღნიშნული ნორმის შინაარსის განმარტებისას, უპირველეს ყოვლისა, საჭიროა განიმარტოს ტერმინის – „უფლებამოსილებათა გამიჯვნა“ მნიშვნელობა. ეს ტერმინი სუბსიდიარობის კონცეფციას სრულად არ ასახავს. სუბსიდიარობის პრინციპის არსი მდგომარეობს არა უფლებამოსილებათა გამიჯვნაში (ანუ ფუნქციათა დუბლირების თავიდან აცილებაში), არამედ ქვემდგომი ტერიტორიული ერთეულებისთვის უფლებამოსილებათა გადაცემაში, გადანაწილებაში. ამდენად, კონსტიტუციის ნორმის წაკითხვა არა უფლებამოსილების გამიჯვნის, არამედ უფლებამოსილებათა გადაცემის შინაარსით უნდა მოხდეს.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მხოლოდ სახელმწიფო ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილებაზე მიუთითებს. შესაბამისად, საჭიროა პასუხი გაეცეს კითხვას: მოქმედებს თუ არა სუბსიდიარობის პრინციპი ავტონომიურ რესპუბლიკასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილებისას?

აღნიშნულ კითხვის კონტექსტში აგრეთვე განმარტებას მოითხოვს საქართველოს კონსტიტუციის 75-ე მუხლის მე-2 პუნქტის და „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის შეფარდების საკითხიც. საქართველოს კონსტიტუციის 75-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, „თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია კანონმდებლობის დაცვით თავისი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც კანონით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების ან ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას და რომელზე გადაწყვეტილების მიღებაც კანონით არ გამოირიცხება თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებიდან.“ კონსტიტუციური კანონის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად კი, „აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას შეუძლია ეკონომიკის, სოფლის მეურნეობის, ტურიზმის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის, განათლების, კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდული პოლიტიკის, გარემოს დაცვის სფეროში განახორციელოს ნებისმიერი უფლებამოსილება, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ საკუთარ უფლებამოსილებას და რომლის განხორციელებაც საქართველოს კანონმდებლობით არ გამოირიცხება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებიდან.“²⁵¹

250 საქართველოს კონსტიტუცია, 24 აგვისტო 1995 წელი, №786-რს, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24.08.1995.

251 იქვე, მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი.

აღნიშნული ნორმების შედარებისას გაურკვეველი რჩება ადგილობრივ თვითმმართველობასა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილების პრინციპი, ე.წ. ნარჩენი კომპეტენციების ნაწილში. კერძოდ, ბუნდოვანია, თუ რომელ ხელისუფლებას აქვს უპირატესობა, განახორციელოს ის ფუნქციები, რომლებიც არც სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული გამგებლობის სფეროს მიეკუთვნება და არც თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას წარმოადგენს.²⁵²

სუბსიდიარობის კონცეფცია საჯარო უფლებამოსილებათა გადანაწილებისას არჩევანს მოსახლეობასთან ყველაზე ახლოს მდგომი ადგილობრივი ხელისუფლების სასარგებლოდ აკეთებს და ეს პრინციპი საჯარო ხელისუფლების ყველა ტერიტორიული რგოლის მიმართ თანაბრად მოქმედებს.

ამდენად, ლოგიკური იქნება, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში განმტკიცებული სუბსიდიარობის პრინციპი ფართოდ იქნეს განმარტებული და ავტონომიურ რესპუბლიკასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილების სახელმძღვანელო პრინციპადაც იქცეს, რომელიც დაბალი ტერიტორიული დონის ხელისუფლების – ადგილობრივი თვითმმართველობის სასარგებლოდ აკეთებს არჩევანს. ამ მხრივ, შეიძლება გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის საკონსტიტუციო სასამართლოს ზემოთ განხილული გადაწყვეტილების მხედველობაში მიღებაც.

საჯარო უფლებამოსილებათა გადანაწილებისას სუბსიდიარობის პრინციპის ეფექტიანი იმპლემენტაცია სამართლებრივი დაცვის გარანტიებს მოითხოვს. სუბსიდიარობის პრინციპის შეფარდების პროცესი სისტემატურ ზედამხედველობას საჭიროებს, რა დროსაც საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთ-ერთი გადამწყვეტი როლი ენიჭება.²⁵³

საქართველოს კონსტიტუცია თვითმმართველ ერთეულს სუბსიდიარობის პრინციპის დაცვის მოთხოვნით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის უფლებას არ ანიჭებს, თუმცა მისი გამოყენება, როგორც კონსტიტუციის პრინციპის საკონსტიტუციო სასამართლოს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების განსაზღვრის სფეროში დავების განხილვისას მაინც შეუძლია. საკონსტიტუციო სასამართლოს არსებული პრაქტიკით, „კონკრეტული დავების გადაწყვეტისას საკონსტიტუციო სასამართლო ვალდებულია როგორც კონსტიტუციის შესაბამისი დებულება, ისე სადავო ნორმა გაანალიზოს და შეაფასოს კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპების კონტექსტში, რათა ეს ნორმები განმარტების შედეგად არ დასცილდეს მთლიანად კონსტიტუციაში გათვალისწინებულ ღირებულებათა წესრიგს. მხოლოდ ასე მიიღწევა კონსტიტუციის ნორმის სრული განმარტება“.²⁵⁴

252 შეადარეთ, საქართველოს კონსტიტუცია, 24 აგვისტო 1995 წელი, №786-რს, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24.08.1995, 75-ე მუხლის მე-2 პუნქტი და საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“, 13 ოქტომბერი 2017 წელი, №1325-რს, www.matsne.gov.ge, 19.10.2017, მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი.

253 Delcamp A., et al., Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe, №55, Strasbourg, 1994, 34.

254 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის №1/3/407

3.8 სუბსიდიარობის პრინციპის გაკვეთილები, რა შეიძლება გვასწავლოს სუბსიდიარობის იდეამ?

სუბსიდიარობის პრინციპის ფილოსოფიური, პრაქტიკული და სამართლებრივი ღირებულებების მიმოხილვა პრინციპის შემდგომი ინტერპრეტაციისა და იმპლემენტაციისათვის ზოგად კონტურებს ხაზავს. ქვემოთ ჩვენ შევეცადეთ შეგვეჯამებინა სუბსიდიარობის პრინციპის მთავარი „მესიჯები“, რომელიც საქართველოს გამოწვევებსაც ეხმიანება და შემდგომი განსჯისა და ანალიზისთვის თავისუფალ სივრცეს ტოვებს:

ა) სუბსიდიარობა, უპირველეს ყოვლისა, ძალაუფლებით აღჭურვილ ინდივიდს გულისხმობს

სუბსიდიარობის მიზანია საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ძალაუფლებით აღჭურვოს ინდივიდი. ეს სუბსიდიარობის პრინციპს ადამიანის ძირითადი უფლებებთან აკავშირებს. ადამიანებს გარანტირებული უნდა ჰქონდეთ გაერთიანების შექმნის, საარჩევნო, საკუთრების, რელიგიური, საკუთარი პიროვნების თავისუფალი განვითარების და სხვა უფლებები, რათა საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში აქტიური მონაწილეობის მიღება შეძლონ.²⁵⁵

სუბსიდიარობა ერთგვარი თვითგაცნობიერების პროცესია, როდესაც მოქალაქეები საერთო-საზოგადოებრივი სიკეთის მიღწევისთვის იწყებენ აქტიურობას. სახელმწიფოს ვალდებულებაა მოქალაქეებს, ოჯახებს, სხვა საზოგადოებრივ გაერთიანებებს შესაძლებლობა მისცეს გააკეთონ ის, რისი გაკეთებაც მათ თვითონ ერთმანეთისთვის შეუძლიათ და თავად მხოლოდ ის საკითხები დაიტოვოს, რისი მიღწევაც მათი ძალისხმევით შეუძლებელია.²⁵⁶

სუბსიდიარობა „თავშეუკავებელ“ თავისუფლებას არ გულისხმობს. ადამიანისთვის ცხოვრება ყოველგვარი წესრიგისა და თავშეკავების გარეშე ნიშნავს ნებართვას იმის საკეთებლად, რაც მას სურს.²⁵⁷ ეს მდგომარეობა განსხვავდება თავისუფლებისგან. თავისუფლება, უპირველეს ყოვლისა, თვითკონტროლს, ანუ საკუთარი ბედის კონტროლს გულისხმობს. ჯერ კიდევ ქრისტეს შობამდე 5 საუკუნის წინ, პლატონმა თქვა, რომ ადამიანები შეიძლება იმდენად უგზურებად იქცნენ, რომ „ყოველგვარი უმნიშვნელო კონტროლი აუტანელ ტირანიადაა აღიქვან და იმის კეთებაში, რომ არავითარი უფროსი არ ჰყავდეთ, ისინი დანერგილი თუ დაუწერელი კანონების დაუმორჩილებლობამდე მიდიან.“²⁵⁸ ამ ვითარებაში თავისუფლება იქცევა ადამიანისთვის ტვირთად, რომლისგანაც თავის დასაღწევად ის მზად იქნება სრულად მიენდოს პოლიტიკურ მმართველს, რომელიც

გადანეგმეტილება საქმეზე – „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე – ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, §II, 1. 255 Carozza P.G., Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law, *American Journal of International Law*, Vol. 97(38), 2003, 38-79.

256 Zimmermann A., Subsidiarity, Democracy and Individual Liberty in Brazil, 85-107, ნიგნში: Evans M., Zimmermann A., Editors' Conclusion: Future Directions for Subsidiarity, Heidelberg, London, New York, 2014, 87.

257 Barnett R., *The structure of liberty: Justice and the rule of law*, Oxford, 1998, 2.

258 Plato, *The Republic*, trans. Cornford F.M., New York, 1945, 289.

ვისთვის, არამედ ოჯახისთვის, თანამოქალაქებისთვის, სოფლისთვის, ქალაქისთვის თუ ქვეყნისთვის.²⁶⁵

სუბსიდიარობის ნაკლებობა გულისხმობს სახელმწიფოს მიმართ გადამეტებულ მოლოდინსა და საზოგადოებრივი პასუხისმგებლობის დაბალ დონეს, როდესაც ადამიანები საკუთარ თავისუფლებასა და პასუხისმგებლობას სხვას გადასცემენ და ზედმეტად დამოკიდებული ხდებიან ბიუროკრატიაზე. რაც უფრო მეტს გვეხმარება სახელმწიფო, მით უფრო ნაკლებად ვეცდებით საკუთარ თავსა და ოჯახებს ჩვენვე ვუპატრონოთ, ასეთი ქცევა აძლიერებს სახელმწიფოზე დამოკიდებულებას და მორალურ ნიჰილიზმს წარმოშობს. აგრეთვე მატულობს დახმარების მიმღები პირების პოლიტიკურად მართვად სუბიექტებად ქცევის საშიშროებაც.²⁶⁶

სუბსიდიარობის პრინციპმა შეიძლება გვასწავლოს, რომ ჩვენი თანამოქალაქების დახმარებისა და ბედნიერებისთვის საჭიროა ძალაუფლება სახელმწიფო ბიუროკრატიაში კი არა, არამედ ჩვენს მოქალაქეებს გადავცეთ. სუბსიდიარობის არსი მდგომარეობს საზოგადოებრივ ქცევაში, რომ პირველად დახმარება ოჯახში ვეძიოთ, თუ ოჯახს არ შეუძლია, შემდეგ მეზობლებს მივმართოთ, თუ მასაც არ შეუძლია, მაშინ სამეზობლოს გარეთ არსებულ ადგილობრივ საზოგადოებას მივაკითხოთ, დაბოლოს, თუ აუცილებელია, რომ დახმარება ხელისუფლებას ვთხოვოთ, მაშინ პირველად ჯერ მუნიციპალიტეტს მივმართოთ, შემდეგ – რეგიონს და მხოლოდ ამის შემდეგ ცენტრალურ სახელმწიფო ხელისუფლებას მივაკითხოთ.²⁶⁷

თანამედროვე ინგლისში, რომელიც სოციალური კეთილდღეობის ისტორიულ ზენიტში იმყოფება დამნაშავეობის ყველაზე დიდი მაჩვენებლები ფიქსირდება. ამ საინტერესო ფენომენზე დაყრდნობით მკვლევარმა პიტერ ჰიჩენსმა შემდეგი კომენტარი გააკეთა: აღმოჩნდა, რომ სახელმწიფოს ფართო სოციალური მზრუნველობითი როლი კრიმინალის შემცირებას არ იწვევს. პირიქით, ზოგჯერ სახელმწიფოს კეთილი ნება, რომ საკუთარი ჩარევით სიღარიბე შეამციროს (მაგალითად, უმუშევრების დახმარება), რეალურად საზოგადოებრივ უმოქმედობას ახალისებს და დამნაშავეობის ზრდას უწყობს ხელს. ხშირად, მორალური ღირებულებების, პერსონალური პასუხისმგებლობისა და თავშეკავების რღვევა არის ის, რამაც თანამედროვე ღარიბები აუტანელ მდგომარეობამდე მიიყვანა.²⁶⁸

ე) სუბსიდიარობა გვაფრთხილებს, რომ მეტი სახელმწიფო ნიშნავს ნაკლებ თავისუფლებას

როდესაც საზოგადოება ყველაფრის გადაწყვეტას სახელმწიფოსგან ითხოვს, მას ყურადღების მიღმა რჩება ერთი გარემოება, მეტი სახელმწიფო ხშირად

265 იქვე.

266 Siricio R., Subsidiarity and the Reform of the Welfare of the Nation State, 107-129, წიგნში: Evans M., Zimmermann A., eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Heidelberg, London, New York, 2014, 119-123.

267 Zimmermann A., Subsidiarity, Democracy and Individual Liberty in Brazil, 85-107, წიგნში: Evans M., Zimmermann A., Eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Heidelberg, London, New York, 2014, 91-93.

268 Hitchens P., The abolition of liberty: The decline of order and justice in England, London, 2003, 23.

ნაკლებ თავისუფლებას ნიშნავს. თანამედროვე კეთილდღეობის სახელმწიფოს ფართო სოციალური ვალდებულებები აკისრია. შესაბამისად, სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკის უზრუნველსაყოფად დიდი გადასახადების დაწესება სჭირდება. დიდი თანხების სახელმწიფოს ხელში მოქცევა არა მხოლოდ მეტ სოციალურ პროგრამას გულისხმობს, არამედ იმასაც, რომ უკვე სახელმწიფო წყვეტს ეს თანხები რისთვის, ვის მიერ და როგორ დაიხარჯება. ამას კი, საბოლოო ჯამში, უფრო მეტ ცენტრალიზაციამდე მივყავართ.²⁶⁹

თანამედროვე სამყაროში, ზოგჯერ სახელმწიფო თავის თავზე იღებს სხვადასხვა მონყვლადი სექტორების/პირების რჩენის ვალდებულებას, მაგალითად, კულტურა, სპორტი, სოციალური სფერო. თუმცა ხშირად ზედმეტი სახელმწიფო უკეთეს კულტურას, სპორტულ შედეგებსა და სიღარიბის შემცირებას სულაც არ ნიშნავს, არამედ ამ სფეროების სახელმწიფოს აპარატთან სრულ შერწყმას და მის პოლიტიკურ კონტროლს დაქვემდებარებას.²⁷⁰ წარსულში აღნიშნული მიდგომის ერთ-ერთ ყველაზე ექსტრემალურ მაგალითს საბჭოთა კავშირი წარმოადგენდა.

თუმცა აქვე ლოგიკური კითხვა ჩნდება: რა არჩევანის წინაშე დგას სახელმწიფო, როდესაც კერძო სექტორს ამ სფეროების ადეკვატური დაფინანსება არ შეუძლია? სუბსიდიარობის პრინციპს ამ კითხვაზე საპასუხოდ საკუთარი მოსაზრება გააჩნია.

სუბსიდიარობის კონცეფციის შესაბამისად, სახელმწიფო არ უნდა ჩაერიოს იმ ტიპის საქმიანობაში, რომლის განხორციელება კერძო ინიციატივისა და საზოგადოებრივი გაერთიანებების პასუხისმგებლობით შეიძლება. თუ საერთო-საზოგადოებრივი სიკეთის უზრუნველყოფას (დასაქმება, სპორტული წარმატება, კულტური განვითარება) ქვემდგომი ერთეულები ვერ ახერხებენ, სახელმწიფო ვალდებულია მათ დახმარება შესთავაზოს. აქ შეიძლება დავასკვნათ, რომ სახელმწიფოს მიერ ამ სფეროების სუბსიდირება ერთადერთი სწორი გამოსავალია, რაც სუბსიდიარობის პრინციპსაც შეესაბამება, თუმცა ამ შემთხვევაში ყურადღების მიღმა არ უნდა დარჩეს ერთი უმნიშვნელოვანესი გარემოება, სუბსიდიარობის პრინციპი ქვემდგომი ერთეულების დახმარებას ნიშნავს და არა მათ სრულ ჩანაცვლებას და შთანთქმას. სუბსიდიარობის პრინციპი გულისხმობს სახელმწიფოს ისეთი ფორმისა და დოზის დახმარებას, რომელიც ქვემდგომი ერთეულების ინიციატივას, პასუხისმგებლობასა და აქტიურობას ახალისებს და მათ თავისუფლებას არ ზღუდავს.

სუბსიდიარობა მხარს უჭერს შეზღუდულ სახელმწიფოს, თუმცა ის არ გულისხმობს მინიმალურ სახელმწიფოს. სახელმწიფო უნდა იყოს ისეთი დიდი, რომ საკუთარი ძირითადი ფუნქცია განახორციელოს და საერთო კეთილდღეობა უზრუნველყოს, როდესაც მსხვილ და მდიდარ ინსტიტუტებს (ბიზნესი, პროფესიული გაერთიანებები, პროფკავშირები) ან ძლიერ საზოგადოებრივ ქსელებს (ფინანსური ბაზარი, მედია) შეუძლიათ შედარებით სუსტი ინსტიტუტების (მცირე ბიზნესი, მოხალისე ორგანიზაციები, შემოქმედებითი კავშირები, დამოუკიდებ-

269 Gray J., Introduction, in: Bertrand de Jouvenel, The ethics of redistribution [1952], Indianapolis, 1990, XIII-XV.

270 Zimmermann A., Subsidiarity, Democracy and Individual Liberty in Brazil, 85-107, ნიგნზი: Evans M., Zimmermann A., Editors' Conclusion: Future Directions for Subsidiarity, Heidelberg, London, New York, 2014, 90-95.

ბელი გაზეთები) დათრგუნვა ან მონყვლადი ინდივიდების (პროფესიული კავშირების არანევრები, უმუშევრები, ეროვნული უმცირესობები და მართხელა მშობლები) დაჩაგვრა, სახელმწიფომ უნდა იმოქმედოს, რათა ბალანსი აღადგინოს და საერთო კეთილდღეობა დაიცვას. თუ ამისათვის სახელმწიფო ზედმეტად პატარაა, მაშინ ის უნდა გაიზარდოს, რათა მისი საკანონმდებლო ძალაუფლება, ადმინისტრაციული შესაძლებლობა და შემოსავლების ოდენობა სამართლიანობისა და ბალანსის აღსადგენად საკმარისი აღმოჩნდეს.²⁷¹ მნიშვნელოვანია არა იმდენად ხელისუფლების სიდიდე, არამედ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში სახელმწიფოს ჩარევის ფორმა და დოზა. სახელმწიფომ უნდა შექმნას პირობები, რომ სხვადასხვა სოციალურმა ინსტიტუტმა და ჯგუფებმა მათი დანიშნულება შეასრულონ. სწორედ ამ ბალანსის დაცვაშია სუბსიდიარობის მთავარი იდეა.

ვ) სუბსიდიარობა დეცენტრალიზების პრინციპია

„სუბსიდიარობა დეცენტრალიზების პრინციპია, რომელიც უზრუნველყოფს, რომ გადანყვეტილებები მიღებულ იქნეს და პრობლემები მოგვარდეს მათი წარმოშობის ადგილიდან ყველაზე ახლოს. გადანყვეტილების მიღება და მოქმედება იმ სუბიექტებისგან, რომლებსაც ეს პრობლემები პირდაპირ ეხებათ, მათი უფრო სწრაფად და სწორად გადანყვეტის საშუალებას იძლევა, ვიდრე ამას, ამ პრობლემებისგან უფრო შორს მყოფი და უფრო მაღლა მდგომი გადანყვეტილების მიმღები მოახერხებდა.“²⁷²

სახელმწიფოს ვერტიკალურ სტრუქტურაში მოსახელობასთან ყველაზე ახლოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები იმყოფებიან, ამდენად, ძლიერი ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობა პირდაპირ უკავშირდება სუბსიდიარობის პრინციპის წარმატებულ იმპლემენტაციას. „თუ შენ ადგილობრივ თვითმმართველობას ძალაუფლებასა და დამოუკიდებლობას წაართმევ, შენ გეყოლება მორჩილი ქვეშევრდომები და არა მოქალაქეები“²⁷³, – ალექსის ტოკვილი.

271 Chaplin J., Subsidiarity and Social Pluralism, 65-85, წიგნში: Evans M., Zimmermann A., Eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Springer, Heidelberg, London, New York, 2014, 82.

272 Evans M., Zimmermann A., Editors' Conclusion: Future Directions for Subsidiarity, 221-223, წიგნში: Evans M., Zimmermann A., Eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Springer, Heidelberg, London, New York, 2014, 221.

273 Tocqueville A., About Democracy in America, Fourth printing, 2007, New Jersey, 2007.

თავი IV

ადგილობრივი თვითმმართველობის (ავტონომიის) კონცეფცია

4.1 ტერმინების განმარტება – „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ და „თვითმმართველი ერთეული“

ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფციაზე საუბრის დაწყებამდე მნიშვნელოვანია რამდენიმე ტერმინის განმარტება, რომელიც ნაშრომის მთელ ტექსტში ხშირად გამოიყენება.

ტერმინი – „ადგილობრივი თვითმმართველობა“, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის აღმნიშვნელი ტერმინია, სამეცნიერო ლიტერატურაში და სხვადასხვა ქვეყნის სამართლებრივ სისტემაში ზოგჯერ განსხვავებული სახელწოდებით მოიხსენიება. ჩრდილოეთ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში უფრო პოპულარულია ტერმინი – „ადგილობრივი თვითმმართველობა“, სამხრეთ ევროპის ქვეყნებში კი უფრო მიღებულია ტერმინი – „ავტონომიური მმართველობა“, „ადგილობრივი ავტონომია“, „თავისუფალი მმართველობა“. არის სხვა სახელწოდებებიც, მაგალითად, რუმინეთში იმავს აღნიშნავს ტერმინი – „ადმინისტრაციული ავტონომია“, დიდ ბრიტანეთსა და აშშ-ში – „ადგილობრივი ხელისუფლება“, ხოლო სლოვაკეთის რესპუბლიკაში – „ტერიტორიული თვითმმართველობა“.²⁷⁴

როგორც უკვე აღინიშნა, ტერმინოლოგიური „გაორება“ არსებობს ქარტიის შემთხვევაშიც. ქარტიის ინგლისურენოვან ტექსტში გამოყენებულია ტერმინი – „ადგილობრივი თვითმმართველობა“, ხოლო ფრანგულენოვან ტექსტში „ადგილობრივი ავტონომია“.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერმინისგან უნდა განვასხვაოთ ტერმინი – „თვითმმართველი ერთეული“. „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუტზე მიუთითებს, ტერმინი – „თვითმმართველი ერთეული“ აღნიშნავს ტერიტორიას და ამ ტერიტორიაზე მცხოვრებ საზოგადოებას – თემს, რომელსაც მინიჭებული აქვს თვითმმართველობის უფლება (ადგილობრივი ავტონომია) და როგორც წესი, გააჩნია საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სტატუსი.

თვითმმართველი ერთეულები სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული სახელწოდებებით მოიხსენიება. მაგალითად: მუნიციპალიტეტი, ტერიტორიული თემი (კოლექტივი), თვითმმართველი თემი, კომუნა, გმინა, პოვიატი და სხვ.

წარმოდგენილ ნაშრომში ზემოთ ჩამოთვლილი ტერმინები ერთმანეთის სინონიმებად გამოიყენება.

274 იხ. კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე, შედარებით ანალიზი, თბილისი, 2012, 13; Marceau G., Local Authorities Competences in Europe, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 2007, 15, www.coe.int/en/web/good-governance/publications, ნანახია: [10.08.2023].

4.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის (ავტონომიის) კონცეფციის ევოლუცია და თანამედროვე გაგება

ადგილობრივი თვითმმართველობის (ავტონომიის) კონცეფცია საზოგადოებრივი საქმეების ადგილობრივ დონეზე მართვის პროცესში სახელმწიფო ხელისუფლების, ტერიტორიული ერთეულებისა და ადგილობრივი თემის (მოსახლეობის) ურთიერთობის განმსაზღვრელი კონცეფციაა, რომელიც სახელმწიფოსა და საზოგადოების განვითარების დინამიკის შესაბამისად იცვლებოდა და დღესაც ამ ცვლილებებს ექვემდებარება.

ქვემოთ განხილულია ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვადასხვა კონცეფცია, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის არსის შესახებ მნიშვნელოვან ინფორმაციას იძლევა. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კონცეფციები პასუხობენ კითხვას, თუ რას წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობა (ავტონომია)? რა ელემენტებისგან შედგება? და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში რა ადგილი უკავია?

აღნიშნულ ინფორმაციას კრიტიკული მნიშვნელობა აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის სრულად აღქმისა და შეფასებისთვის, მათ შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირებისას.

4.2.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის (ავტონომიის) შესახებ ძირითადი კონცეფციები XVIII-XIX საუკუნეებში

XVIII-XIX საუკუნეებიდან ევროპის კონტინენტზე, დემოკრატიული მმართველობის შესახებ ლიბერალური იდეების განვითარების კვალდაკვალ, სახელმწიფოს ტერიტორიული მართვის საკითხებზე ახალი შეხედულებები ვრცელდება.

აღნიშნულ პერიოდში პოპულარული ხდება „თავისუფალი თემის“ **ლიბერალური კონცეფცია**. „თავისუფალი თემის“ კონცეფცია აღმოცენდა ადამიანის უფლებებისთვის ბრძოლის პროცესში, სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის დაპირისპირების ფონზე, რომელიც სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმეების ერთმანეთისაგან გამიჯვნის აუცილებლობაზე მიუთითებდა და ადგილობრივ თვითმმართველობას სახელმწიფოსაგან დამოუკიდებელ ინსტიტუტად განიხილავდა. აღნიშნული კონცეფცია ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებას ადგილობრივი თემების ფუნდამენტურ უფლებად განიხილავდა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიაში სახელმწიფოს ჩარევის შეზღუდვის აუცილებლობის საკითხს სვამდა.²⁷⁵

კონცეფცია ეფუძნებოდა რწმენას, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება წარმოადგენდა სოციალური ორგანიზაციის ბუნებრივ ფორმას, რომელიც სახელმწიფოს ჩარევის გარეშე ბუნებრივად განვითარდა. თემების თავისუფლების იდეა ქმნიდა მნიშვნელოვან იდეოლოგიურ არგუმენტს სახელმწიფო ხელისუფლების შეუზღუდავი ძალაუფლების გარკვეულ ფარგლებში მოსაქცევად, რო-

275 Boggero G., Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe, Leiden, 2017, 10-11.

მელიც ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვისა და განვითარების ეფექტურ საშუალებას წარმოადგენდა. ადგილობრივი თემების „პერსონალური“ თავისუფლების იდეა, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლებისგან „დაცვას“ საჭიროებდა, იმ დროის ლიბერალური იდეოლოგიების – ფრიდრიხ კარლ სავინის, სტიუარტ მილის, პიერ-ჟოზეფ პროდონის, კარლო კატანეოსა და სხვა აქტიური მხარდაჭერით სარგებლობდა.²⁷⁶

ამავე პერიოდში ვითარდება „თვითმმართველობის სახელმწიფო კონცეფცია“, რომელიც გერმანელ მეცნიერებს, ლორენც შტაინისა და რუდოლფ გნეის-ტის სახელს უკავშირდება. „თვითმმართველობის სახელმწიფო კონცეფცია“ არ ეფუძნებოდა თემის თავისუფლების იდეას და მას საჯარო ხელისუფლების ნაწილად განიხილავდა, თუმცა, ამავე დროს, ადგილობრივი საკითხების ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ არჩეული წარმომადგენლების საშუალებით გადაწყვეტას მართვის ეფექტურ ფორმად მიიჩნევდა.

მათი შეხედულებით ადგილობრივი თვითმმართველობა საჯარო მმართველობის ტერიტორიული ორგანიზაციის ერთ-ერთი ფორმაა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა უფლებამოსილების წყარო სახელმწიფო ხელისუფლებაა. თუმცა, სახელმწიფო ხელისუფლებისგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობა მართვის შედეგებით უშუალოდ დაინტერესებული ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ ხორციელდება. თვითმმართველობის სახელმწიფო თეორიის მიმდევართა აზრით, შეუძლებელია სათემო, ე.წ. ადგილობრივ და სახელმწიფო საქმეთა ზუსტი გამიჯვნა. საჯარო საკითხების გადანაცვებით დაინტერესებული როგორც ცენტრალური ხელისუფლება, ასევე ადგილობრივი მოსახლეობა. მიუხედავად ამისა, მკაცრ იერარქიულ კონტროლზე დაქვემდებარებული ადგილობრივი ხელისუფლება უუნაროა, ვინაიდან ის მოკლებულია ინიციატივასა და დამოუკიდებლად მოქმედების შესაძლებლობას. ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობა უნდა ხორციელდებოდეს ადგილობრივი მოსახლეობის წარმომადგენლების მიერ, რომლებიც პასუხისმგებელია ადგილობრივი მოსახლეობის წინაშე.²⁷⁷

ალსანიშნავია, რომ XIX საუკუნის ბოლოს თავისუფალი თემის და თვითმმართველობის სახელმწიფო კონცეფციის მონათესავე მოძღვრებები ამერიკის შეერთებულ შტატებშიც გავრცელდა. აღნიშნული კონცეფციების განვითარებაში მნიშვნელოვანი როლი სასამართლო პრაქტიკამ შეასრულა.²⁷⁸

მისურის, მიჩიგანის, ინდიანასა და სხვა შტატების სასამართლო პრაქტიკის საფუძველზე „თანდაყოლილი საშინაო წესის“ (Inherent Home Rule) კონცეფცია ჩამოყალიბდა. კონცეფციის განვითარებას საფუძველი თავდაპირველად მიჩიგანის შტატის უმაღლესი სასამართლოს მოსამართლის, ტომას ქოულის გადაწყვეტილებამ შეუქმნა. მან შემდეგი კითხვა დასვა: „არის თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობა უბრალო პრივილეგია, რომელსაც საკუთარი დისკრეციით ცენტრალური ხელისუფლება განსაზღვრავს და, შესაბამისად, მისი ნებისმიერ დროს ჩამორთმევა შეუძლია?“ ამ კითხვაზე ქოული შემდეგნაირად

276 იქვე, 6-9, 10-11; მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2002, 42-43.

277 მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2002, 44-46.

278 U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations report on Local Government Autonomy Needs for State Constitutional Statutory, and Judicial Clarification, A-1 27, 1993, 34.

პასუხობს: „ადგილობრივი თვითმმართველობა აბსოლუტური უფლებაა და სახელმწიფოს მისი ჩამორთმევის უფლება არ აქვს.“ კონცეფცია ადგილობრივი თემის უფლებას, დამოუკიდებლად გადაწყვიტოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები, ადგილობრივი თემის ბუნებით უფლებად აღიარებდა. თვითმმართველობის უფლება მისი განუყოფელი უფლებაა, რომელიც მას, კანონმდებლობით, შექმნისთანავე გადაეცემა. აღნიშნული კონცეფცია ნაწილობრივ იზიარებს და ახლოს დგას თავისუფალი თემის იდეასთან.²⁷⁹

გასათვალისწინებელია, რომ ამავე პერიოდში ამერიკის სასამართლო პრაქტიკის საფუძველზე აგრეთვე განვითარდა სხვა თეორიაც, რომელიც აიოვას შტატის მოსამართლის, ჯონ დილონის სახელს უკავშირდება და „დილონის წესით“ (Dillon's rule) არის ცნობილი. „დილონის წესი“ ადგილობრივ თვითმმართველობას შტატის „ქმნილებებად“ განიხილავს. შესაბამისად, შტატს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციისა და რეგულირების შეუზღუდავი უფლება აქვს. „დილონის წესი“ ახლოს დგას „თვითმმართველობის სახელმწიფო კონცეფციასთან.“²⁸⁰

აღნიშვნის ღირსია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ „კორპორაციული“ თეორიაც, რომელმაც ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ თანამედროვე თეორიების განვითარებაში აგრეთვე განსაკუთრებული როლი შეასრულა.

მაგალითად, ცნობილი გერმანელი მეცნიერი ოტო ვონ გიკე ადგილობრივ თემებს იურიდიულ პირად – „ტერიტორიულ კორპორაციად“ განიხილავდა, ხოლო სახელმწიფოს – სხვადასხვა სუბნაციონალური კორპორაციების ასოციაციად. ადგილობრივი თემი სახელმწიფოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილს არ წამოადგენდა, ის კორპორაციის წევრების – ადგილობრივი მოსახლეობის საერთო ინტერესებს გამოხატავდა და მათ განხორციელებას ემსახურებოდა. აღნიშნული შეხედულება ერთ-ერთი პირველი იყო, სადაც თვითმმართველი ერთეული, როგორც სამართლის სუბიექტი – იურიდიული პირი დაფიქსირდა.²⁸¹

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ აღნიშნულმა კონცეფციებმა მნიშვნელოვანი საფუძველი შეუქმნეს ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამედროვე თეორიებისა და კონცეფციის განვითარებას.

4.2.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის (ავტონომიის) შესახებ თანამედროვე კონცეფციები

ადგილობრივი თვითმმართველობის (ავტონომიის) კონცეფციის ერთ-ერთ ყველაზე ცნობილ და მეტ-ნაკლებად სრულყოფილ განმარტებას ამერიკელი მეცნიერი **გორდონ კლარკი** აყალიბებს ნაშრომში – „ადგილობრივი ავტონომიის

279 Magnusson W., The Right to Local Self-Government, 40-50, ნიგში: Teles F., ed., Handbook on Local and Regional Governance, Northampton, 2023, 40-42; U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations report on Local Government Autonomy Needs for State Constitutional Statutory, and Judicial Clarification, A-1 27, 1993, 34.

280 Bowman A., Kearney R., State and Local Governance, Fifth edition, Boston, 2012, 234-235.

281 Boggero G., Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe, Leiden, 2017, 142, 144.

თეორია“, რომელიც 1984 წელს გამოქვეყნდა.

კლარკი ადგილობრივ ავტონომიას „დინამიკურ კონცეფციად“ განიხილავს, რომელიც სხვადასხვა ფაქტორის ზეგავლენით შეიძლება შეიცვალოს. ის მიიჩნევს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა მიზანზე ორიენტირებული, რაციონალურად მოქმედი პირია, რომელიც საკუთარი ხელისუფლების გაზრდას ცდილობს. ის ადგილობრივი ავტონომიის ორ ნიშანს გამოყოფს: პირველი, „ინიცირების უფლებამოსილებას“, რაც საკუთარი ინტერესების შესაბამისად საკითხთა რეგულირების ან/და მოქმედების უფლებამოსილებას გულისხმობს; მეორე, „იმუნიტეტის“ უფლებამოსილებას, რომელიც ზემდგომი ხელისუფლების ზედამხედველობის გარეშე მოქმედების თავისუფლებასთან არის დაკავშირებული.

კლარკის აზრით, ადგილობრივი ავტონომია ადგილობრივი დისკრეციის მოცულობას განსაზღვრავს, ხელისუფლებათაშორისი უფლებამოსილების გამიჯვნის სხვადასხვა სისტემაში „ინიცირების უფლების“ და „იმუნიტეტის უფლების“ თავისებურებები ადგილობრივი ავტონომიის კონცეფციას განსხვავებულ სახეს აძლევს. ქვეყნებში, სადაც „ინიციატივა“ და „იმუნიტეტი“ ლიმიტირებულია, ადგილობრივი ავტონომია პრაქტიკულად არ არსებობს.²⁸²

კლარკის მოსაზრებით ადგილობრივი ავტონომია უპირველესად ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებისა და ამ უფლებამოსილებების დამოუკიდებლად განხორციელების შესაძლებლობის არსებობას გულისხმობს.

მეცნიერები **გური** და **კინგი** თავიანთ ნაშრომში ადგილობრივი ავტონომიის თაობაზე შემდეგ აზრს ავითარებენ: ყველა ისტორიულ განზომილებაში ადგილობრივი თვითმმართველობა – ეს არის ურთიერთობათა სისტემა, ერთი მხრივ, ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური ურთიერთობების (ჰორიზონტალური ავტონომია), ხოლო, მეორე მხრივ, ადგილობრივი და ზემდგომი ხელისუფლების ურთიერთობების (ვერტიკალური ავტონომია).

ადგილობრივი ავტონომიის ვერტიკალური განზომილება ემთხვევა კლარკის განმარტებას, რომელიც საკუთარი უფლებამოსილებების და მისი დამოუკიდებლად განხორციელების უფლებას გულისხმობს. ადგილობრივი ავტონომიის ჰორიზონტალური განზომილება ადგილობრივი თვითმმართველობის პრაქტიკულ არსებობაზე მიანიშნებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები და დამოუკიდებლად მოქმედების უფლება კანონით შეიძლება გარანტირებული იყოს, თუმცა ეს ადგილობრივი ავტონომიის არსებობისათვის საკმარისი არ არის. ადგილობრივ თვითმმართველობას აღნიშნული უფლებებით რეალური სარგებლობა უნდა შეეძლოს, რაც ადგილობრივი წყაროებიდან შემოსავლების მიღების და ადგილობრივი პოლიტიკური დღის წესრიგის²⁸³ განსაზღვრის შესაძლებლობას გულისხმობს. ადგილობრივ პოლიტიკურ და სოციალურ ჯგუფებს პრაქტიკულად უნდა შეეძლოთ ადგილობრივი პოლიტიკის შემუშავება

282 Clark G.L., A Theory of Local Autonomy, Annals of Association of American Geographers, 74(2), 1984, 195-208.

283 ადგილობრივ პოლიტიკურ დღის წესრიგში იგულისხმება კონკრეტული სოფლისთვის, ქალაქისთვის, რაიონისთვის მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელიც გადანაწევტას მოითხოვს, მაგალითად, საზოგადოებრივი ტრანსპორტის საკითხი, სოციალური დაცვა, ახალგაზრდების ადგილზე დაკავება, ქუჩების კეთილმოწყობა თუ სხვა საკითხები.

და ადგილობრივი პირობების გათვალისწინებით მისი იმპლემენტაცია.²⁸⁴

ამ განმარტებაში ადგილობრივი ავტონომიის ახალი ნიშანი ჩნდება, კერძოდ, საკუთარი ინტერესების შესაბამისად მოქმედების პრაქტიკული შესაძლებლობა, რომელიც როგორც სახელმწიფო ხელისუფლებაზე, აგრეთვე ადგილობრივ საზოგადოებასა და სოციალურ-ეკონომიკურ გარემოზეა დამოკიდებული. გური და კინგი მიუთითებს, რომ მხოლოდ ფურცელზე დანერილი ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები, მისი აღსრულების რეალური შესაძლებლობის გარეშე, ადგილობრივი ავტონომიის არსებობას გამორიცხავს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის არსის განსხვავებულ გააზრებას ვხვდებით ამერიკელი და ინგლისელი მეცნიერების, **ჰაროლდ ვულმენისა და მაიკელ გოლდსმიტის** პუბლიკაციაში. მათთვის ადგილობრივი ავტონომიის განმარტება, მხოლოდ როგორც, საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში, ზემდგომი ხელისუფლებისგან თავისუფალი მოქმედების უფლება, სრულყოფილი არ არის. ისინი მიიჩნევენ, რომ ამ განმარტებაში ადგილობრივი ავტონომიის არსებობის შედეგები არ ჩანს. მათთვის ფუნდამენტურია შემდეგი კითხვა: „აქვს ადგილობრივ თვითმმართველობას ავტონომია იმ გაგებით, რომ მათი არსებობა და საქმიანობა „რალაც მნიშვნელოვანზე“ დამოუკიდებელ და არსებით ზეგავლენას ახდენს? აქვს ურბანულ პოლიტიკას რაიმე აზრი?“ ადგილობრივი ავტონომია არსებობს, თუ ის ადგილობრივი მოსახლეობის, რომელიც მას ლეგიტიმურობას ანიჭებს, კეთილდღეობას უზრუნველყოფს.²⁸⁵

მაგალითად, თუ ადგილობრივ თვითმმართველობას არ შეუძლია უპასუხოს ადგილზე არსებულ ეკონომიკურ, სოციალურ, გარემოს დაცვით, კომუნალურ პრობლემებს იმის გამო, რომ შესაბამისი უფლებამოსილება არ აქვს ან ადამიანური თუ ფინანსური რესურსი არ გააჩნია და თავისუფლად მოქმედება არ შეუძლია, მაშინ ადგილობრივი თვითმმართველობა არ არსებობს.²⁸⁶

ვულმენი და გოლდსმიტი ადგილობრივი ავტონომიის შემდეგ განმარტებას წარმოადგენენ: ადგილობრივი ავტონომია არის „ადგილობრივი ხელისუფლების შესაძლებლობა, ადგილობრივი მოსახლეობის კეთილდღეობაზე დამოუკიდებელი ზეგავლენა იქონიოს.“ პირთა კეთილდღეობა კი იმ ცხოვრების პირობებით კმაყოფილებას გულისხმობს, რა გარემოშიც ისინი იმყოფებიან.²⁸⁷ ანუ ადგილობრივი ავტონომია არსებობს მხოლოდ მაშინ, თუ ადგილობრივ ხელისუფლებას მოსახლეობის კეთილდღეობაზე ზეგავლენის რეალური შესაძლებლობა აქვს. ადგილობრივი თვითმმართველობა გულისხმობს მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი საქმეების ადგილზე გადაწყვეტის რეალურ შესაძლებლობას.

ადგილობრივი ავტონომიის შესახებ კიდევ ერთ ორიგინალურ შეხედულებას **დეფილიპისი** ავითარებს. ის „ადგილობრიობისა“ (Localism) და ავტონომიის ცნებებს გამოყოფს. მისი განმარტებით, ადგილობრიობა არის ტერიტორია, რომელსაც თავისი პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალურ-კულტურული იდენტურობა აქვს. „ადგილობრიობა“ თავისთავად არ არსებობს, მას ადამიანები ქმ-

284 Gurr T. R. and King D. S., The State and the City, Chicago, 1987, 55-65.

285 Wolman H. and Goldsmith M., Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept, Urban Affairs Quarterly, 1990, 26(1), 3-27.

286 იქვე.

287 Goldsmith M., Autonomy and City Limits, 228-52, ნიგნში: D. Judge, G. Stoker and H. Wolman eds., Theories of Urban Politics. London, 1995, 235.

ნიან და ავითარებენ. „ადგილობრიობა“ მუდმივი შექმნისა და დაშლის პროცესში იმყოფება, რაც დანარჩენ სამყაროსთან ურთიერთობისა და შიდა პროცესების ზეგავლენით მიმდინარეობს. მიუხედავად იმისა, რომ „ადგილობრიობის“ ჩამოყალიბებაზე მნიშვნელოვან ზეგავლენას სახელმწიფო ინსტიტუტები ახდენენ, „ადგილობრიობის“ ტერიტორიული საზღვრები შეიძლება შრომის სახელმწიფოს მიერ გეოგრაფიულ დანაწილებას (იგულისხმება ადმინისტრაციული დაყოფა) არ ემთხვეოდეს. ადგილობრივი ავტონომია არის არა საგანი, რომელსაც შეიძლება ინდივიდები თუ ადგილობრიობა ფლობდეს ან არ ფლობდეს, არამედ, პირიქით, „ადგილობრიობას“ ავტონომიას ანიჭებს გარკვეული პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური ურთიერთობების არსებობა, რომელთა საშუალებითაც ის გარესამყაროსთან ურთიერთქმედებს და მის იდენტურობას აყალიბებს.²⁸⁸

ადგილობრივი ავტონომიის აღნიშნული კონცეფცია, ადგილობრივ ავტონომიას განმარტავს, როგორც ადგილობრივი საზოგადოების თავისუფლებას, საკუთარი ადგილი და ფუნქციები ზემდგომი ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლად თავად განსაზღვროს. ეს კონცეფცია ავითარებს ადგილობრივი ავტონომიის ქვემოდან ზემოთ შექმნის იდეას, რომელიც თავისუფალი თემის კონცეფციას ეხმიანება. იმისათვის, რომ ადგილობრივმა საზოგადოებამ ავტონომია მოიპოვოს, საჭიროა, მან საკუთარი იდენტურობა და ადგილი თავად გააცნობიეროს.²⁸⁹

ადგილობრივი თვითმმართველობის კიდევ ერთ საინტერესო თეორიას დიდი ბრიტანეთის, ჰალის უნივერსიტეტის პროფესორი, ედუარდ ფეიჯი აყალიბებს. ადგილობრივ თვითმმართველობაზე საუბრისას ფეიჯი თავის ნაშრომში – „ლოკალიზმი და ცენტრალიზმი ევროპაში“ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოვან „ადგილობრივ“ და „სახელმწიფოსგან ნაწარმოებ“ ბუნებაზე მიაჩნის.

„იყო ადგილობრივი ხელისუფლება – ნიშნავს გარკვეული კონტროლი გქონდეს ადგილობრივი თემის გადანყვეტილებებზე.“ ეს ძალაუფლება წარმომადგენლობითი დემოკრატიისა და უშუალო დემოკრატიის ფორმების გამოყენებით ხორციელდება. ამ პირობებს „უპირისპირდება სხვა რეალობაც, კერძოდ, ადგილობრივი ხელისუფლება დაქვემდებარებული ინსტიტუტია. ის თავისზე დიდ ტერიტორიულ ერთეულში – სახელმწიფოში ინტეგრირებული კომპონენტია. როგორც წესი, მისი სტრუქტურა და უფლებამოსილება ზემდგომი სამართლებრივი აქტებით განისაზღვრება და შეიძლება მათ მიერვე შეიცვალოს.“ ადგილობრივი თვითმმართველობის ამგვარი ორგვაროვანი ბუნება ხშირად გარდუვალ კონფლიქტურ სიტუაციებს წარმოშობს.²⁹⁰

ადგილობრივი ავტონომიისა და მისი ელემენტების შესახებ ერთ-ერთ ყველაზე სრულყოფილ განმარტებას **ლოვრენს პრაჩეტი** განსაზღვრავს, რომელსაც ხშირად მიმართავენ ადგილობრივი ავტონომიის შესახებ თანამედროვე კვლევები. ის ერთმანეთისგან განასხვავებს ადგილობრივ დემოკრტიას და ადგილობრივ ავტონომიას. ადგილობრივი დემოკრტია ადგილობრივი ხელისუფლების ფორმირებაში და ადგილობრივი გადანყვეტილების მიღებაში

288 DeFillippis J., Unmaking Goliath, Community Control in the Face of Global Capital, New York, 2004, 24-31.

289 Page E.C., Localism and Centralism in Europe, The political and Legal Basis of Local Self-Government, New York, 1991, 1-2.

290 Pratchett L., Local Autonomy, Local Democracy and the „New Localism“, Political Studies, Vol. 52(359), 2004, 367-368.

მონაწილეობის პროცესია. „ადგილობრივი ავტონომია კი ერთგვარი ადგილობრივი სუვერენიტეტია, რომელიც შესაბამისი ტერიტორიის ფარგლებში, ყველა თუ არა, რამდენიმე კონკრეტულ სფეროში მაინც არსებობს.“ ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ ზემდგომი ხელისუფლების ინტერვენციისაგან თავისუფლება ადგილობრივი ავტონომიის ფუნდამენტური ნიშანია „ადგილობრივი ავტონომია მხოლოდ ზემდგომი ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლობას არ ნიშნავს. ის ადგილობრივი იდენტურობის განვითარებისა და გამოხატვის შესაძლებლობასაც წარმოადგენს.“²⁹¹

პრაქტიკა მიიჩნევს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის განმარტება სამი მიმართულებით შეიძლება განვითარდეს: პირველი, ადგილობრივი ავტონომია, როგორც „თავისუფლება ზემდგომი ორგანოებისგან“ – „თავისუფლება ვინმესგან“ (Freedom From), მეორე, როგორც „თავისუფლება რაღაცის საკეთებლად“ (Freedom To), დაბოლოს, ადგილობრივი ავტონომია როგორც ადგილობრივი იდენტურობის გამომხატველი ინსტიტუტი (Reflection of Local Identity).²⁹²

ეს თეორია ადგილობრივი ავტონომიის კიდევ ერთ ახალ ნიშანს გვთავაზობს, კერძოდ, ადგილობრივი ავტონომია არსებობს, თუ ის ადგილობრივი საზოგადოების იდენტურობის იდენტიფიცირებისა და მის შესაბამისად მოქმედების შესაძლებლობას იძლევა.

ადგილობრივ ავტონომიას, უპირველეს ყოვლისა, „თავისუფლებასთან“ აიგივებს პარიზის სორონის უნივერსიტეტის პროფესორი **ჟერარდ მაკაუ**. „ადგილობრივი თვითმმართველობა, უპირველეს ყოვლისა, თავისუფლებაა, ხოლო რა დოზით შეიძლება ამ თავისუფლების გამოყენება, ეს ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებებსა და რესურსებზეა დამოკიდებული. თავისუფლების ფარგლები, რა თქმა უნდა, შეიძლება სხვადასხვა სფეროს, პერიოდისა და სისტემის მიხედვით განსხვავდებოდეს, თუმცა იქ, სადაც არ არსებობს თავისუფლება, ადგილობრივი თვითმმართველობაც არ არსებობს. თუ ადგილობრივ ხელისუფლებას საკუთარი უფლებამოსილება და შესაბამის რესურსებთან თავისუფალი წვდომა არ გააჩნია, მაშინ ის იქცევა ზემდგომი ხელისუფლების აგენტად, რომელიც მხოლოდ მის მიერ დაკისრებულ მოვალეობებს აღასრულებს. ამ შემთხვევაში ის არის არა უფლებების მფლობელი, არამედ მოვალეობების შემსრულებელი“, ანუ ადგილობრივ ხელისუფლებას შეიძლება უფლებები ჰქონდეს, მაგრამ მხოლოდ უფლებები, მათი თავისუფალი განხორციელების გარეშე, მოვალეობებად იქცევა.“²⁹³

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირება ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ არჩევნების საფუძველზე ხდება. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მხოლოდ საკუთარი ამომრჩევლების წინაშე არიან ანგარიშვალდებულნი. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობა მაღალი ტერიტორიული დონის ხელისუფლების ორგანოებზე იერარქიულად დაქვემდებარებული არ არის. ადგილობრივი ხელისუფლება სარგებლობს ავტონომიის

291 იქვე.

292 იქვე.

293 Marcu G., Local Authorities Competences in Europe, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 2007, 12, www.coe.int/en/web/good-governance/publications, ნანახია: [10.08.2023].

– თვითმმართველობის უფლებით. ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფოსგან იზოლირებული ინსტიტუტიც არ არის და, შესაბამისად, მათი ავტონომიაც ყოველთვის შედარებითია, რომლის მოცულობაც ცენტრალურ ხელისუფლებასთან „კონფრონტაციის“ პირობებში შეიძლება შეიცვალოს. ამდენად, ადგილობრივი თავისუფლების კანონის ფარგლებში მოქცევა (კანონით განსაზღვრა და რეგულირება) დასაშვებია, თუმცა თავისუფლების გარეშე ადგილობრივი ხელისუფლება პოლიტიკურ მნიშვნელობას კარგავს და წყვეტს არსებობას. მისი აზრით, სწორედ ამიტომ ხშირად ეროვნული კანონმდებლობით ადგილობრივი თვითმმართველობის „დამცავი“ განმარტებაა აღიარებული, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციურ ავტონომიაში ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევის აკრძალვისკენ არის მიმართული.²⁹⁴

მაკაუ ადგილობრივი თვითმმართველობის შემდეგ ნიშნებს გამოყოფს: **ინსტიტუციურს** – არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანოების და, ხშირ შემთხვევაში, აღმასრულებელი ორგანოების არსებობას; **სუბსტანციურს** – საკუთარი ფუნქციების; **ფინანსურს** – საბიუჯეტო უფლებამოსილებას; დაბოლოს, **შიდა-ორგანიზაციულ დამოუკიდებლობას** – საკუთარი სტრუქტურის გარკვეულ ფარგლებში თავისუფლად განსაზღვრის შესაძლებლობას.²⁹⁵

მაკაუს განმარტებაში ადგილობრივი თვითმმართველობა თავისუფლებად არის გაგებული. თავისუფლებისთვის კი პირველი საფრთხე მისი გარკვეულ ჩარჩოებში მოქცევის მცდელობაა, რაც ზოგჯერ აუცილებელიცაა, თუმცა გადამეტება ადგილობრივი ავტონომიისთვის „დამლუპველი“ შეიძლება იყოს. შესაბამისად, ის ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის დაცვისთვის, უპირველეს ყოვლისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო კონტროლზე ლიმიტის დაწესების საჭიროებაზე მიუთითებს.

მსგავს მიდგომას ეხვდებით პროფესორ **ხუან პასტორისა და ჟან-კლოდ ნემერის** მიერ კონგრესისთვის მომზადებულ ანგარიშში. მათი აზრით, მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი ავტონომიის კონცეფცია ეფუძნება ადგილობრივი ხელისუფლების არა აბსოლუტურ, არამედ შეზღუდულ „ბუნებას“²⁹⁶, „ადგილობრივი თვითმმართველობა – ეს არის ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მართვის უფლების ადგილობრივი საზოგადოების წარმომადგენლობითი ორგანოებისთვის გადაცემა, რომელსაც ისინი საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებენ და, ამდენად, როგორც წესი, ზემდგომი ორგანოების ინსტრუქციებისა და ბრძანებების გარეშე მოქმედებენ“. ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი სამ საკვანძო იდეას ეფუძნება: საკუთარი ფუნქციების არსებობას, შიდა სტრუქტურის დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლებამოსილებას, დაბოლოს, საკუთარი საქმეების თავისუფლად მართვის შესაძლებლობას. აღნიშნული პირობების დაცვა გამოორიცხავს ადგილობრივი ხელისუფლების სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისადმი სუბორდინაციასა და მის იერარქიულ მმართვე-

294 იქვე, 12; Marcou G., ნაშრომში: Beer-Toth K., Local Financial Autonomy in Theory and Practice, The Impact of Fiscal Decentralisation in Hungary, Fribourg, 2009, 51-52.

295 იქვე, 15.

296 Pastor J.S., Nemery J.C., Supervision and Auditing of Local Authorities' Action, Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Local and regional authorities Europe, №66, Strasbourg, 1999, 16.

ელობით სტრუქტურაში ინტეგრაციას.²⁹⁷

ადგილობრივი თვითმმართველობის (ავტონომიის) ერთ-ერთი ყველაზე ახალი განმარტება ეკუთვნის **ევროპელი მეცნიერების ჯგუფს**, რომლებიც ევროპის ქვეყნებში ადგილობრივი ავტონომიის ხარისხს იკვლევენ. მათი განმარტების მიხედვით, „ადგილობრივი ავტონომია, ფართო გაგებით, საზოგადოებრივი საქმეების კანონით განსაზღვრულ ფარგლებში მართვის კანონით გარანტირებული უფლების არსებობაში გამოიხატება. ის გულისხმობს აუცილებელი პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ფინანსური რესურსების არსებობას, რომელიც ადგილობრივმა ხელისუფლებამ შეუძლია საზოგადოებრივი საქმეების ეფექტური მართვისთვის თავისუფლად განკარგოს.“²⁹⁸

პროფესორი **ოთარ მელქაძე** ნაშრომში „მუნიციპალური სამართალი“ ადგილობრივ თვითმმართველობას შემდეგი სახით განმარტავს: „ადგილობრივი თვითმმართველობა, კანონმდებლობით აღიარებული და გარანტირებული, მოსახლეობის თვითორგანიზაციასთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი ურთიერთობის ის სისტემაა, რომელიც ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებში, ცენტრალური საჯარო ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლად, საკუთარი პასუხისმგებლობით, დემოკრატიული ფორმით დაფუძნებული ადგილობრივი ორგანოების მეშვეობით, ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებისა და ტრადიციების გათვალისწინებით, წყვეტს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს.“²⁹⁹

„აღნიშნული განმარტების შინაარსიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის რამდენიმე განსაკუთრებული ნიშანი გამომდინარეობს: ადგილობრივი თვითმმართველობა არის კონსტიტუციითა და კანონებით აღიარებული და გარანტირებული საჯარო ხელისუფლების განხორციელება. ამ დროს საჯარო ხელისუფლების ერთი ფორმის – სახელმწიფო ხელისუფლების – მიერ აღიარებული და გარანტირებული უნდა იყოს საჯარო ხელისუფლების განსხვავებული ფორმა – მუნიციპალური ხელისუფლება, მონესრიგებული უნდა იყოს მათი ურთიერთგამიჯვნისა და ურთიერთმიმართების საკითხები. ადგილობრივი თვითმმართველობა მიზნად ისახავს საკითხთა გარკვეული წრის, უმთავრესად ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების, ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებისა და პირობების გათვალისწინებით მართვას. ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება თვითმმართველი ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებში და მიზნად ისახავს ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების დეცენტრალიზებულ მართვას.“³⁰⁰

ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფო ორგანოების ერთგვარი გაგრძელება არ არის, თუმცა არც იმის თქმა შეიძლება, რომ ის „სრულიად მონყვეტილია სახელმწიფოს და თავისი დამოუკიდებლობის ხარისხით არის სახელმწიფოში სახელმწიფო. ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც რთული და კომპლექსური მოვლენა, არ შეიძლება მიეკუთვნებოდეს არც სახელმწიფოს მექანიზმს და არც მხოლოდ სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტს, ვინაიდან იგი ადგილობრივი საჯარო ხელისუფლებაა და არა მოსახლეობის თვითორგა-

297 იქვე, 15-16.

298 Ladner A., et al., Patterns of Local Autonomy in Europe, Cham, 2019, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8>, 26.

299 მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2002, 49-50.

300 იქვე.

ნიზაციის მარტივი ფორმა.“ სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროდ მთელი ხალხი იგულისხმება, ხოლო ადგილობრივი ხელისუფლების წყაროდ – თვითმმართველ ერთეულში მცხოვრები ხალხი გვევლინება. აღნიშნული მიდგომა სახალხო ხელისუფლების (სუვერენიტეტის) ფარგლებში, სახელმწიფო ხელისუფლებასთან ერთად, ადგილობრივი ხელისუფლების არსებობას ნიშნავს.³⁰¹

ადგილობრივი თვითმმართველობის (ავტონომიის) შესახებ ზემოთ განხილული შეხედულებები მკაფიოდ მიუთითებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა (ავტონომია) მრავალგანზომილებიანი კონცეფციაა. მისი ანალიზი შესაძლებელია პოლიტიკურ, სამართლებრივ, საჯარო მმართველობის, ფინანსურ და ეკონომიკურ ქრილში. მეცნიერების სხვადასხვა დარგის წარმომადგენლები მას განსხვავებულ დარგობრივ ქრილში აფასებენ და ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფციის განსხვავებულ ვარიაციებს ავითარებენ. ადგილობრივი თვითმმართველობის (ავტონომიის) ინსტიტუტის მულტიდისციპლინური შესწავლის შესაძლებლობა და ამასთან, აუცილებლობა გამორიცხავს ადგილობრივი თვითმმართველობის (ავტონომიის) მხოლოდ ერთი სტანდარტული კონცეფციის არსებობას.³⁰²

განხილული თეორიებისა და შეფასებების ანალიზის საფუძველზე შესაძლებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის (ავტონომიის) კონცეფციის დამახასიათებელი ძირითადი ელემენტების გამოყოფა და მათი გაერთიანების გზით ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფციის ძირითადი ჩარჩოს ფორმირება. თუმცა აქვე გასათვალისწინებელია, რომ ქვემოთ წარმოდგენილ განმარტებას მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფციის თვალსაჩინო „სურათის“ ჩამოყალიბების მიზანი აქვს და არა ერთადერთი, ამომწურავი და „ყველაზე სწორი“ განმარტების პრეტენზია.

ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმოადგენს კანონით აღიარებულ და გარანტირებულ ადგილობრივი საჯარო ხელისუფლების ინსტიტუტს, რომელიც **სამი „მატერიალური პირობის“ და სამი „თავისუფლების“ არსებობის** შედეგია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მატერიალურ პირობას ტერიტორია, ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობა და ადგილობრივი ორგანოები წარმოადგენს.

სამ „თავისუფლებაში“ კი ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ ადგილობრივი ორგანოების ფორმირების შესაძლებლობა, საკუთარი უფლებამოსილებების არსებობა და თავისუფალი მოქმედების შესაძლებლობა იგულისხმება, რომელიც არამხოლოდ დამოუკიდებლად მოქმედების თავისუფლებას ნიშნავს, არამედ მოქმედების რეალურ შესაძლებლობასაც, რაც შესაბამისი ადმინისტრაციულ-ფინანსური რესურსების არსებობაში გამოიხატება.

ამდენად, **ადგილობრივი თვითმმართველობა (ავტონომია) გულისხმობს** კანონით აღიარებულ და გარანტირებულ ადგილობრივი საჯარო ხელისუფლების ინსტიტუტს, რომელიც განსაზღვრული ტერიტორიის ფარგლებში ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ არჩეული ორგანოების საშუალებით ხორციელდება, რომლებიც ალჭურვილი არიან საკუთარი უფლებამოსილებითა და ადმინისტრაციულ-ფინანსური შესაძლებლობით, ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებისა და ადგილობრივი პირობების შესაბამისად დამოუკიდებლად და საკუთარი პა-

301 იქვე, 78-79.

302 იქვე.

სუხისმგებლობით გადაწყვიტონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი ნაწილი.

ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება კონკრეტული ტერიტორიის ფარგლებში ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ არჩეული ორგანოების მიერ (ძირითადად იგულისხმება პირდაპირ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო). დანიშვნის შემთხვევაში ადგილობრივი ორგანოები იქნებიან არა ადგილობრივი მოსახლეობის წარმომადგენლობითი, არამედ ზემდგომი ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანოები. ადგილობრივი თვითმმართველობის ზემდგომი ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლობის მთავარ განმსაზღვრელ ფაქტორს მისი არჩევითობა წარმოადგენს. სწორედ მისი ფორმირების დამოუკიდებელი წესი მას ზემდგომი ტერიტორიული ხელისუფლებების (ცენტრალური, რეგიონული) ადმინისტრაციული იერარქიიდან გამოჰყოფს.

ადგილობრივ თვითმმართველობას გააჩნია **საკუთარი უფლებამოსილებები და ადმინისტრაციულ-ფინანსური შესაძლებლობა**. საკუთარი უფლებამოსილებების არსებობა ადგილობრივი საჯარო საქმეების დამოუკიდებლად მართვის ექსკლუზიური უფლებამოსილებების არსებობაში გამოიხატება. თუ ხელისუფლება რაიმე უფლებამოსილებას არ ფლობს, მაშინ ის არ არსებობს; თუ საკუთარი სტრუქტურა არ აქვს, ვერ ფუნქციონირებს; ხოლო თუ საკუთარი ფინანსები არ გააჩნია, მისი მართვითი შესაძლებლობები შეზღუდულია ან ვერ ფუნქციონირებს. ადგილობრივი თვითმმართველობა ფიქციად იქცევა, თუ მას ადგილობრივ გარემოზე და ადგილობრივი მოსახლეობის კეთილდღეობაზე არსებითი ზეგავლენის შესაძლებლობები არ გააჩნია. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობა პასუხისმგებელი უნდა იყოს საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვან ნაწილზე, რომელიც ადგილობრივ მოსახლეობას უშუალოდ ეხება.

ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი **მოსახლეობის ინტერესებისა და ადგილობრივი პირობების შესაბამისად მართვაში გამოიხატება**. ადგილობრივი ხელისუფლება არის ადგილობრივი, ვინაიდან ის მოქმედებს ადგილობრივ დონეზე, პასუხისმგებელია ადგილობრივი მოსახლეობის წინაშე და ვალდებულია ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებისა და ადგილობრივი პირობების შესაბამისად გადაწყვიტოს.

ადგილობრივი თვითმმართველობა მოქმედებს **საკუთარი პასუხისმგებლობით და ზემდგომი ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლად**. ადგილობრივი თვითმმართველობა საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისას პასუხისმგებელია საკუთარი ამომრჩევლების წინაშე. ეს მიდგომა იერარქიულ დაქვემდებარებასა და პასუხისმგებლობის ზემდგომ ორგანოებზე გადანაწილებას გამორიცხავს. ადგილობრივი ავტონომია არსებობს იქ, სადაც ადგილობრივ ხელისუფლებას საკუთარი უფლებამოსილებები და მათი დამოუკიდებლად განხორციელების შესაძლებლობები გააჩნია. თუ ადგილობრივმა ხელისუფლებამ დამოუკიდებლად საქმიანობის უფლება დაკარგა, შეიძლება ითქვას, რომ მან თვითმმართველობის უფლებაც დაკარგა.

ითი ხელისუფლებების მიერ განსახორციელებელი უფლება“.³³¹

ამდენად, პირველი მიდგომა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებებისა და გარანტიების მფლობელ სუბიექტად ადგილობრივ თვითმმართველობის ინსტიტუტს აღიარებს, ხოლო შესაბამის უფლებებსა და გარანტიებს ე.წ. „ინსტიტუციურ უფლებებად“ და გარანტიებად განიხილავს, ხოლო მეორე მიდგომის თანახმად კი, ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებები და გარანტიები ინდივიდუალურ უფლებებადაც განიხილება.

4.4.2 თვითმმართველი ერთეულის სამართლებრივი სტატუსი

ადგილობრივი თვითმმართველობის განმახორციელებელი სუბიექტის – თვითმმართველი ერთეულის სამართლებრივი სტატუსის მიმართ განსხვავებული მიდგომა ყალიბდება კონტინენტური სამართლის ქვეყნებსა და საერთო სამართლის ქვეყნებში. აღსანიშნავია, რომ საერთო სამართლის ქვეყნების მიდგომას ძირითადად ითვალისწინებს აგრეთვე სკანდინავიის ქვეყნებიც.

კონტინენტური სამართლის ქვეყნების უმრავლესობაში თვითმმართველი ერთეული, ისევე როგორ სახელმწიფო ხელისუფლება, აბსტრაქტულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად განიხილება. თვითმმართველობის უფლება კონკრეტულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულს (რაიონს, საგრაფოს, რეგიონს, პროვინციას და ა.შ.) ან ადგილობრივ თემს (კომუნას, კოლექტივს, საზოგადოებას) ენიჭება. როგორც ზემოთ აღინიშნა, კონტინენტური ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში ის აგრეთვე მოქალაქეთა ინდივიდუალურ უფლებებადაც განიხილება. თვითმმართველი ერთეულის, როგორც საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საჯარო უფლებამოსილებები თვითმმართველი ერთეულის ორგანოების მიერ ხორციელდება.³³²

ქვეყნებში, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების სუბიექტად ადგილობრივი თემი (კომუნა, კოლექტივი, საზოგადოება) სახელდება, „თავისუფალი თემის“ შესახებ თეორიის კონცეპტუალური გავლენა შეინიშნება. აღნიშნული თეორიის შესაბამისად, თვითმმართველობა სახელმწიფოს გარეშე, ადგილობრივ თემთან ერთად დამოუკიდებლად განვითარდა (ქვემოდან ზემოთ აღმოცენებული ინსტიტუტი). სახელმწიფომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტი კი არ შექმნა, არამედ უკვე არსებული, ბუნებრივად ჩამოყალიბე-

331 Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Republika Srpska, the Venice Commission, CDL-AD(2008)016-e, Strasbourg, 16 June 2008, www.venice.coe.int/webforms/documents/, ნანახია: [10.08.2023]; Boggero G., Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe, Brill, Leiden, 2017, 143; Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Constitutional and Legal Provisions on the Protection of Local Self-Government, the Venice Commission, CDL-PI(2023)001, Strasbourg, 8 March 2023, 8, www.venice.coe.int/webforms/documents/, ნანახია: [10.08.2023].

332 Marceau G., Local Authorities Competences in Europe, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 2007, www.coe.int/en/web/good-governance/publications, 13-14, ნანახია: [10.08.2023]; ლოლაძე ბ., ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №3, 2009, 163-180.

მმართველობის განმახორციელებელ ძირითად ორგანოდ განიხილება წარმომადგენლობითი ორგანო, რომლის პარალელურად შეიძლება არსებობდეს მის წინაშე ანგარიშვალდებული აღმასრულებელი ორგანოც. ნებისმიერ შემთხვევაში როგორც წარმომადგენლობითი, აგრეთვე აღმასრულებელი ორგანოები ერთი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ორგანოებად ითვლებიან და არა ცალკე-ცალკე არსებულ იურიდიულ პირებად.

ადგილობრივი ხელისუფლების ერთიანობის კონცეფციისგან განსხვავებული მიდგომა პრაქტიკაში ძალიან იშვიათად ფიქსირდება. ამ შემთხვევაში საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სტატუსი, როგორც წარმომადგენლობით ორგანოს, აგრეთვე აღმასრულებელ ორგანოს ენიჭება – „ორხელისუფლებიანობის“ კონცეფცია.³³⁶ ეს მიდგომა პრობლემატურია და ბევრ სადავო საკითხს წარმოშობს, კერძოდ: წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ აღმასრულებელი ორგანოს კონტროლის, უფლებამოსილებების გადანაწილების, თვითმმართველი ერთეულის ქონებაზე საკუთრების უფლების დადგენის და სხვა თვალსაზრისით.³³⁷

4.4.3 ადგილობრივი თვითმმართველობა ადამიანის ძირითადი უფლება?

რა კონცეფციასაც არ უნდა იზიარებდეს ქვეყანა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტი ადგილობრივი საჯარო ხელისუფლების არსებობას უკავშირდება. შესაბამისად, მისი მოქალაქეთა ძირითად უფლებებთან და თავისუფლებებთან, ანდა მოქალაქის მონაწილეობის ფორმასთან გაიგივება არ ხდება. უფრო მეტიც, ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესშიც მოსალოდნელია ადამიანის ძირითადი უფლებების შეზღუდვა ან დარღვევა. შესაბამისად, სახელმწიფო ხელისუფლების მსგავსად, ადგილობრივი თვითმმართველობაც შეზღუდულია კონსტიტუციით გარანტირებული ადამიანის ძირითადი უფლებებითა და თავისუფლებებით.³³⁸

აღნიშნულის მიუხედავად, ადგილობრივ თვითმმართველობაზე უფლების ადგილობრივი თემის წევრების ძირითად უფლებად განსაზღვრასთან დაკავშირებით დისკუსია დღესაც აქტუალურია. მაგალითად, პენსილვანიის უნივერსიტეტის პროფესორი **ჯოშუა ფორესტი** თავის უახლოეს ნაშრომში „ადგილობრივი ავტონომია, როგორ ადამიანის უფლება“ ავითარებს მოსაზრებას, რომ ადგილობრივ თემს საკუთარ ტერიტორიაზე კონტროლის მორალური და სამართლებრივი უფლება გააჩნია. მას მოჰყავს პრაქტიკული მაგალითები ევროპის, აზიის, ავსტრალიის, ჩრდილოეთ და სამხრეთ ამერიკის კონტინენტიდან, რომელიც აღწერს, თუ როგორ იბრძვიან ადგილობრივი საზოგადოება და პოლიტიკური ლიდერები ადგილობრივი ინტერესების დასაცავად. მიუხედავად იმისა, რომ ცენტრალურ და სხვა მაღალ ტერიტორიულ ხელისუფლებას აქვს

336 მაგალითად, ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში ეს კონცეფცია 2005 წლისთვის მხოლოდ რუსეთში და უკრაინაში მოქმედებდა.

337 Marcou G., Local Authorities Competences in Europe, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 2007, 13-14, www.coe.int/en/web/good-governance/publications, ნანახია: [10.08.2023].

338 Boggero G., Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe, Leiden, 2017, 144-145.

4.8 ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი სტატუსი საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტი საქართველოს კონსტიტუციის დონეზეა აღიარებული. საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.“ მსგავსი შინაარსი გააჩნია საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის პირველ პუნქტსაც – „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით.“³⁹⁰, რომელიც ამჯერად აქცენტს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე აკეთებს.

აღსანიშნავია, რომ ორივე შემთხვევაში საქართველოს კონსტიტუცია ადგილობრივ თვითმმართველობას მოიხსენებს როგორც მოქალაქეთა „კოლექტიურ შესაძლებლობას“ სიტყვებით – „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს აწესრიგებენ“, თუმცა არ ახსენებს სიტყვას „მოქალაქეების უფლებას“. კონსტიტუცია საუბრობს ზოგადად საქართველოს მოქალაქეებზე და არ კონკრეტულ ტერიტორიაზე (თვითმმართველ ერთეულში, მუნიციპალიტეტში) მცხოვრებ მოქალაქეებზე მაშინ, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობა სწორედ კონკრეტულ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის – ადგილობრივი საზოგადოების, თემის უფლებასთან და შესაძლებლობასთან ასოცირდება.

ამასთან, ადგილობრივ თვითმმართველობაზე საუბრისას კონსტიტუციას თითქოს ყურადღების მიღმა რჩება ადგილობრივი თვითმმართველობის მფლობელი სამართლებრივი სუბიექტი – თვითმმართველი ერთეული. გასათვალისწინებელია, რომ სწორედ თვითმმართველი ერთეული, როგორც საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციურ გამოხატულებას. თვითმმართველ ერთეულს კი საქართველოს კონსტიტუცია ადგილობრივ თვითმმართველობასთან მისი კავშირის განუმარტავად ცალკე მოიხსენებს „თვითმმართველი ერთეული არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი.“³⁹¹

საქართველოს კონსტიტუციის აღნიშნული მიდგომები კონცეფტუალურად ბუნდოვანია და ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი რეგულირების არცერთ ზემოთ განხილულ მიდგომას არ შეესაბამება.³⁹²

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ადგილობრივ თვითმმართველობას ძირითადად, როგორც კონსტიტუციით განსაზღვრულ საჯარო ხელისუფლების ინსტიტუტს მოიხსენებს და ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩეულ ორგანოებზე მოქალაქეთა წვდომის შესაძლებლობაზე საუბრობს. ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობა სასამართლოს მიერ დემოკრატიის,

390 საქართველოს კონსტიტუცია, 24 აგვისტო, 1995 წელი, №786-რს, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24.08.1995.

391 იქვე, 74-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

392 დეტ. იხ. ნაშრომის 4.4 ნაწილი.

სახალხო სუვერენიტეტისა და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპების დაცვის კონტექსტში განიხილება. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასების შესაბამისად, „ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური გაძლიერება და დაცვა არის შეუცვლელი წვლილი დემოკრატიის განვითარებაში.“ „საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნაა, რომ კანონმდებელმა ... მხედველობაში მიიღოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის გარანტიები, რათა არ დაირღვეს დემოკრატიის, სახალხო სუვერენიტეტისა და ხელისუფლების დანაწილების ფუნდამენტური პრინციპები.“ „სახალხო სუვერენიტეტის იდეა ემსახურება რა ხალხის ხელისუფლების განხორციელებაში მონაწილეობის უზრუნველყოფას და, შედეგად, პირდაპირი, უშუალო დემოკრატიის რეალიზაციას, ის ყველა დონეზე უნდა განხორციელდეს. ბუნებრივია, ეს გულისხმობს მოქალაქეთა ადგილობრივ ხელისუფლებაზე ამ გზით ხელმისაწვდომობასაც. ... ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები და მათზე მოქალაქეთა რეალური წვდომა დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნდამენტია.“³⁹³ თუმცა საკონსტიტუციო სასამართლოს ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში აგრეთვე ფიქსირდება შემთხვევა, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც „მოქალაქეთა უფლება“, მოიხსენება: „მოქალაქეთა უფლება ადგილობრივ თვითმმართველობაზე საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული სახალხო სუვერენიტეტის მნიშვნელოვანი გამოვლინებაა. ... დასახელებული კონსტიტუციური დებულება საფუძველს უდებს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებას მოქალაქეთა მიერ და ქმნის ადგილობრივ თვითმმართველობაში ხალხის მონაწილეობის გარანტიას.“³⁹⁴

ადგილობრივ თვითმმართველობის კონცეფციას უფრო მკაფიო ფორმით კოდექსი აყალიბებს და მას მოქალაქეთა უფლებად განმარტავს. „ადგილობრივი თვითმმართველობა არის საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის ფარგლებში, ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები.“³⁹⁵ თუმცა საყურადღებოა, რომ კოდექსის აღნიშნული განმარტება არ ემთხვევა კონსტიტუციით განსაზღვრულ კონცეპტუალურ ჩარჩოს. ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც მოქალაქეების „კოლექტიური უფლება“, ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფციის მნიშვნელოვნად განსხვავებული ვერსიაა, რომელიც აღნიშნული უფლების მოქალაქეების მიერ საკონსტიტუციო სამართალწარმოების წესით დაცვის შესაძლებლობასაც უკავშირდება.³⁹⁶ ამდენად,

393 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის N3/2/574 გადაწყვეტილება საქმეზე – საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, §II, 10, 11.

394 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეტენაძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარიშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, §II, 23, 38.

395 საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 5 თებერვალი 2014 წელი, №1958-IIს, www.matsne.gov.ge, 19.02.2014, მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი.

396 დეტ. იხ. ნაშრომის 4.4 ნაწილი.

თავი V

ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლები

5.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის მრავალდონიანი სისტემა და ადგილობრივი თვითმმართველობის „ტერიტორიული დაცვის“ ხარისხი

ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც ადგილობრივი საკითხების, ადგილობრივი პირობებისა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად დამოუკიდებლად მართვის შესაძლებლობა, დემოკრატიული და ეფექტური ტერიტორიული მართვის მნიშვნელოვანი კომპონენტია. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტი, მინიმუმ, ერთ ტერიტორიულ დონეზე, წარმოდგენილია ყველა დემოკრატიულ სახელმწიფოში. მისი არსებობა პირდაპირ არ არის დაკავშირებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობის რომელიმე ფორმასთან, შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობა ფუნქციონირებს როგორც უნიტარულ, აგრეთვე ფედერაციული და რეგიონული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სახელმწიფოებში.

გასათვალისწინებელია, რომ დღეს ადგილობრივი თვითმმართველობაც აღარ არის წარმოდგენილი მხოლოდ ერთ ტერიტორიულ დონეზე. მსოფლიოში და განსაკუთრებით ევროპის კონტინენტის მასშტაბით, მკაფიოდ შეინიშნება მრავალდონიანი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემების განვითარების ტენდენცია. მაგალითად, ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების თითქმის ნახევარში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები რამდენიმე ტერიტორიულ დონეზეა ჩამოყალიბებული და ეს ტენდენცია მზარდია (იხ. **დიაგრამა №6**).

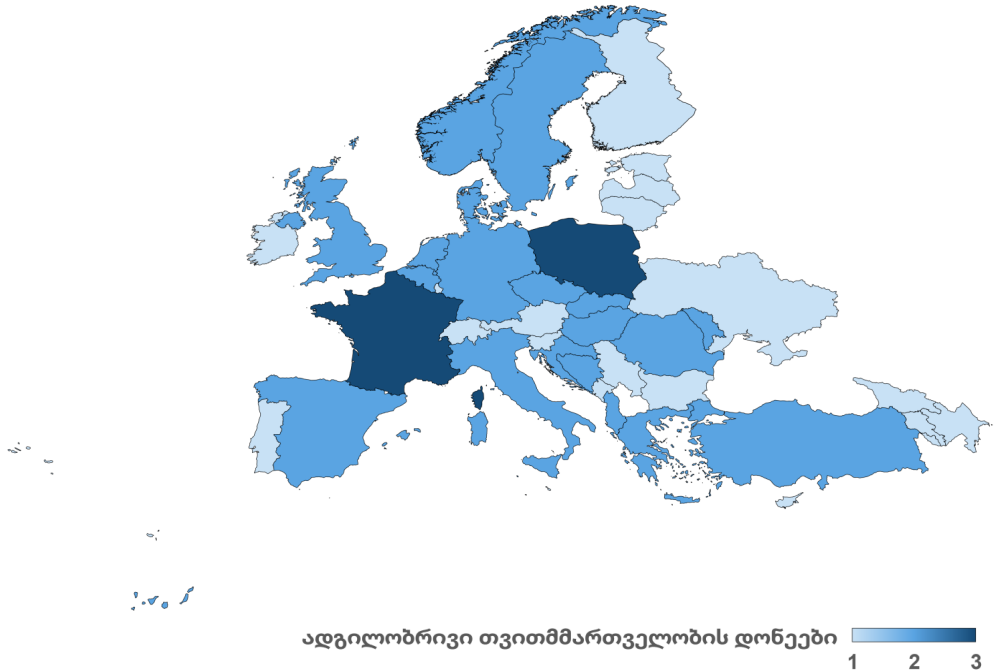
ადგილობრივი თვითმმართველობის მრავალდონიანი სისტემა გულისხმობს ორ ან მეტ ტერიტორიულ დონეზე პირდაპირი წესით არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის, მინიმუმ, წარმომადგენლობითი ორგანოების არსებობას, რომლებსაც გააჩნიათ კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებები და ამ უფლებამოსილებების დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით განხორციელებისთვის აუცილებელი საკუთარი რესურსები.

აღსანიშნავია, რომ მრავალდონიანი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სისტემა ყალიბდება როგორც ტერიტორიულად დიდ, აგრეთვე საშუალო ზომის სახელმწიფოებში. მრავალდონიანი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემები ფუნქციონირებს როგორც უნიტარულ, აგრეთვე ფედერაციული და რეგიონული ტერიტორიული მოწყობის სახელმწიფოებში (ევროპის საბჭოს ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეების რაოდენობა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ფორმები დეტ. იხ. **დანართი №8**-ში).

ადგილობრივი თვითმმართველობის მრავალდონიანი სტრუქტურა, როგორც წესი, ორ ტერიტორიულ დონეს მოიცავს, უფრო იშვიათად კი ერთდროულად სამ ტერიტორიულ დონეზეც ხორციელდება. მაგალითად: პირველი დონეზე – ქალაქში, სოფელში, თემში – მცირე დასახლებების ერთობლიობა; მეორე დონეზე – რაიონში, მუნიციპალიტეტში, პროვინციაში, დეპარტამენტში, სახელმწიფოში.

ნეზე – სააბატოში, რაიონში, საგრაფოში; მესამე დონეზე (რეგიონული დონე) – პროვინციაში, რეგიონში.

დიაგრამა №6. ევროპის საბჭოს ქვეყნები ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთდონიანი, ორდონიანი და სამდონიანი სისტემებით⁴⁰³



აღსანიშნავია, რომ რაიმე „სტანდარტი“, რომელიც სხვადასხვა დონის თვითმმართველი ერთეულის „ზომებს“ (მოსახლეობა, ტერიტორიის სიდიდე) დაადგენდა, არ არსებობს. სხვადასხვა ქვეყანაში და თავად ერთი ქვეყნის ფარგლებშიც კი ერთი დონის თვითმმართველი ერთეულები ზომით ერთმანეთისგან მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან. ორდონიანი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა ნებისმიერ ორ ტერიტორიულ დონეზე შეიძლება ფუნქციონირებდეს. საინტერესოა, რომ ზოგჯერ ორდონიანი ადგილობრივი თვითმმართველობა ყალიბდება დიდი ქალაქებშიც, სადაც ცალ-ცალკე ფუნქციონირებენ ქალაქისა და ქალაქის რაიონების ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები.⁴⁰⁴

მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში რეგიონული დონის ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემების ჩამოყალიბების კვალობაზე მნიშვნელოვანია მისი ე.წ. „რეგიონული“ – „რეგიონულ ფედერაციული“, „შეფარვით (Crypto) ფედერაციული“⁴⁰⁵

403 წყარო: OECD, Subnational Governments in OECD Countries Key Data, 2021 edition, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>; Key Data on Local and Regional Governments in the European Union, 2016-2017, <https://www.oecd.org/regional/EU-Local-government-key-data.pdf>, ნანახია: [10.08.2023]; ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის კონგრესისთვის წარდგენილი ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის შესახებ ანგარიშები ქვეყნების მიხედვით, იხ. www.coe.int/en/web/congress/congress-reports, ნანახია: [10.08.2023].

404 იხ. ნაშრომის 9.2 ნაწილი.

405 Tushnet M., Fleiner T., Saunders C., Handbook of Constitutional Law, London, 2013, 280-282.

თავი VI

ადგილობრივი თვითმმართველობის ქართული ტრადიციები

6.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანასახი – ანტიკური პერიოდი

შეიძლება ითქვას, რომ დემოკრატიულ მუნიციპალურ მმართველობას საქართველოში ხანგრძლივი ტრადიციები და მრავალსაუკუნოვანი ისტორია გააჩნია. უფრო კონკრეტულად, ჯერ კიდევ სახელმწიფოებრიობის შექმნამდე, საქართველოში არსებულ სათემო თვითმმართველობის ტრადიციებზე წარმოდგენას ქმნის XX საუკუნემდე მთაში შემორჩენილი თემის ინსტიტუტი, რომელსაც ხეობის მოსახლეთა ყრილობის მიერ არჩეული ხევისბერი⁴⁷² მეთაურობდა.⁴⁷³

აქვე, ხაზგასასმელია, ერთიანი ქართული სამეფოს ადმინისტრაციული დაყოფის პირველი ისტორიული ფაქტი, რომელმაც, იმავდროულად, უზრუნველყო სიახლე მაშინდელი ადგილობრივი მართვის ორგანიზაციაში. მემათიანის ცნობით, ძველი წელთაღრიცხვის III-IV საუკუნეების მიჯნაზე, იბერიის პირველმა მეფემ – ფარნავაზმა ქვეყანა ცენტრალურ რეგიონად და რვა საერისთავოდ დაყო.⁴⁷⁴ იგი თვითონ ნიშნავდა მათ მმართველებს – ერისთავებს.⁴⁷⁵

ასევე, საინტერესოა, რომ უძველესი საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური წყობის მკვლევარების ვარაუდით, ჯერ კიდევ ჩვენი წელთაღრიცხვის I-II საუკუნეებში არსებობდა მინათმოქმედი მოსახლეობის გაერთიანებები.⁴⁷⁶ საქალაქო ორგანიზაციული მოწყობის ელემენტები უძველესი კოლხური სახელმწიფოებრიობის პირობებშიც ყალიბდებოდა.

განსაკუთრებულ ინტერესს იწვევს სათემო თვითმმართველობის განსხვავებული ისტორიული ფორმები – დაწყებული მთიელთა ტერიტორიული ერთობებით და დამთავრებული ეთნიკურ-რელიგიური ჯგუფებით.⁴⁷⁷ როგორც ჩანს, ქართულ რეალობაში, ადგილობრივ თვითმმართველობას საკმაოდ ღრმა ფესვები აქვს.

472 ხევსურეთში მას „ხუცს“ უწოდებდნენ, თუშეთში – „დეკანოზს“, სვანეთში – „მახვშს“.

473 ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჯარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, 7.

474 აღსანიშნავია, რომ VI -VIII საუკუნეებში საერისთავოების რაოდენობა გაიზარდა.

475 ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჯარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, 7.

476 ამის დასტურია ტერიტორიული ერთობის დასახლებების შემოღება, როგორიცაა სოფელი, მით უფრო – დაბა, რომლის პირველსაწყისი გაგება „დამუშავებულ მიწას“ ნიშნავდა და მხოლოდ დაგვიანებით შეიძინა „დასახლების“ მნიშვნელობა. იხ. მელქაძე ო., ქართული მუნიციპალიზმი, თბილისი, 2009, 51.

477 მელქაძე ო., ქართული მუნიციპალიზმი, თბილისი, 2009, 51.

6.2 შუა საუკუნეების ადგილობრივი მმართველობა

ადგილობრივ მმართველობაში მორიგი, არსებითი სიახლე უკავშირდება XI-XII საუკუნეებს, როდესაც ბაგრატიონთა დინასტიის მიერ საქართველოს გაერთიანებასთან ერთად, მოხდა სამეფოს ტერიტორიულ განვრცობა და საერო-სთავოების იერარქიული სტრუქტურის გართულება.⁴⁷⁸ ბუნებრივია, სიახლეები გამოიკვეთა ადგილობრივი მართვის ორგანიზაციაში.

ცალკე აღნიშვნის ღირსია საქალაქო თვითმმართველობა, რომელმაც გამოკვეთილი სახე არაბთა ამირას ბატონობის პერიოდში შეიძინა, კერძოდ, VIII - IX საუკუნეებში, როცა თბილისში ვაჭარ-ხელოსანთა თვითმმართველობა ჩამოყალიბდა. მას სათავეში ჩაუდგნენ „ტფილისის ბერები“ – ქალაქის უზუ-ცესები, რომელნიც მოქალაქეთა ზედაფენიდან აირჩეოდნენ და მნიშვნელოვანი ფუნქციების განხორციელება ევალებოდათ – მცველთა რაზმის მეთაურობა, სამართალწარმოება, მოსახლეობის სურსათ-სანოვავით მომარაგება. საინტერესოა, რომ 1051 წლის შემდეგ იყო პერიოდები, როდესაც ათწლეულების განმავლობაში თბილისი ფაქტობრივად „ქალაქი-რესპუბლიკა“ იყო. მას დამოუკიდებლად განაგებდა 12-კაციანი საბჭო, რომლის წევრებიც თითო თვით, რიგრიგობით მართავდნენ ქალაქს. ასეთ დროებით გამგებელს „ქალაქის თავადი“ ეწოდებოდა.⁴⁷⁹ მოგვიანებით, როგორც ცნობილია, დავით აღმაშენებელმა თბილისი და საქართველოს ყველა სხვა ქალაქი მეფის მმართველობის ქვეშ მოაქცია, თუმცა ცენტრალიზებული ფეოდალური სახელმწიფოს პირობებში, სამეფოს დედაქალაქი გარკვეულ ავტონომიურობასა და თვითმმართველობას მაინც ინარჩუნებდა. დიდ ქალაქებს „ამირთ-ამირები“, ხოლო მცირე ქალაქებს – „ამირები“ განაგებდნენ.⁴⁸⁰ გვიანი შუა საუკუნეების საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფისა და მართვის ძირითად ერთეულს ფეოდეები – სათავადოები წარმოადგენდა, ხოლო დედაქალაქის მოურავს მეფე ნიშნავდა.⁴⁸¹ თვალსაჩინო იყო მართვის თავისებურებები, რომლებიც ქართული რეალობის თანამდევნი იყო.

შუა საუკუნეების საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობა, იქნებოდა ეს ქართული სასოფლო თვითმმართველობის პრაქტიკული თავფურცელი – სასოფლო საზოგადოებების სახით, თუ სამეზობლო და მისი შემადგენელი თვითმართვადი საოჯახო გაერთიანებები, პირდაპირი დემოკრატიის საწყისებზე ხორციელდებოდა. აღნიშნული პრაქტიკა არგუმენტირებული იყო იმით, რომ მიღებული გადაწყვეტილებების შემსრულებელი უშუალოდ სოფლის მთელი მო-

478 კერძოდ, ერისთავი – ნაცვალა (გამგებელი), – ხევისთავი (ხევისუფალი, ხევისბერი) – ციხისთავი. ერისთავები ადმინისტრაციულ, სამხედრო, ფისკალურ და სასამართლო ფუნქციას ასრულებდნენ. ერისთავები, რომლებსაც დამატებით საზღვრების დაცვაც ევალებოდათ, მეტი ავტონომიით სარგებლობდნენ.

479 ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჯარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, 8.

480 სატკოვეა ნ., თბილისის საქალაქო თვითმმართველობის ისტორია (უძველესი დროიდან 1917 წ.), წყარო: www.ivote.ge/municipaliteti.html?view=item&category=1870&lang=ka-GELtemid=868, [10.08.2023].

481 ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჯარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, 9.

თავი VII

ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები

7.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების კონცეფცია

7.1.1 საჯარო უფლებამოსილების კონცეფცია

ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების განხილვამდე მიზანშეწონილია, განიმარტოს საჯარო ხელისუფლების „უფლებამოსილების“ კონცეფცია, რომელიც ზოგჯერ ტერმინ – „კომპეტენციითაც“ მოიხსენიება. ზოგადად, ტერმინი – „უფლებამოსილება“ გარკვეული ქმედების შესაძლებლობას გულისხმობს. **საჯარო ხელისუფლების უფლებამოსილება** შეიძლება განიმარტოს, როგორც სამართლებრივი აქტებით განსაზღვრული ქმედების განხორციელების ძალაუფლება ან/და ვალდებულება, რომელიც კონკრეტული საჯარო (საზოგადოებრივი) ფუნქციების (ჯანმრთელობის დაცვა, ეკონომიკური განვითარება, სიღარიბის შემცირება, საზოგადოებრივი ინფრასტრუქტურის განვითარება, ბუნებრივი გარემოს დაცვა და ა.შ.) განხორციელებას ემსახურება.

ამდენად, ტერმინი – „საჯარო ხელისუფლების უფლებამოსილება“ ორ ელემენტს აერთიანებს: პირველი, კონკრეტული ქმედებების განხორციელების ძალაუფლებას ან/და ვალდებულებას და მეორე, საჯარო (საზოგადოებრივი) ფუნქციების განხორციელებას, რომელიც საზოგადოებრივი ცხოვრების და საქმიანობის ამა თუ იმ სფეროს მართვას გულისხმობს.

პირველ ელემენტი გამოიხატება საჯარო ხელისუფლების **„ძალაუფლებებში“**, რომელსაც საჯარო მართვის პროცესში ინსტრუმენტული დანიშნულება გააჩნია.⁶⁷⁰ მაგალითად: ნორმატიული და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემა, საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიული პირების დაფუძნება, ხელშეკრულებების დადება, დაჯარიმება და ა.შ.

მეორე ელემენტი საჯარო ხელისუფლების **„ფუნქციებად“** მოიხსენიება და ის საზოგადოებრივი საქმეების კონკრეტული სფეროების მართვაში ვლინდება.⁶⁷¹ მაგალითად: მუნიციპალური ნარჩენების მართვა, წყალმომარაგების უზრუნველყოფა, შინაური ცხოველების მართვა, სკოლამდელი აღზრდა, მომსახურების განწევა, დასახლებების კეთილმოწყობა და ა.შ.

შესაბამისად, უფლებამოსილება ძალაუფლებებისა და ფუნქციების ერთგვარ კომბინაციას წარმოადგენს. საჯარო ხელისუფლების ძალაუფლებები ყოველთვის კონკრეტულ ფუნქციებს უკავშირდება. საჯარო ფუნქციები ვერ განხორციელდება, თუ საჯარო ხელისუფლება შესაბამისი „ძალაუფლებებით“ არ აღიჭურვება.

670 Marceau G., Local Authorities Competences in Europe, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 2007, www.coe.int/en/web/good-governance/publications, 1, ნანახია: [10.08.2023].

671 იქვე, 12.

მაგალითად, მუნიციპალიტეტი შინაური ცხოველების მართვას ვერ უზრუნველყოფს, თუ მას არ აქვს აღნიშნული საკითხის რეგულირების მიზნით ნორმატიული აქტის გამოცემის ძალაუფლება (უფლება), დადგენილი წესების დარღვევისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების შესაძლებლობა ან მიუსაფარი შინაური ცხოველების თავშესაფრის აშენების მიზნით საჯარო შესყიდვების ხელშეკრულების დადების უფლება.

ამასთან, ძალაუფლების არსებობას აზრი ეკარგება, თუ ის კონკრეტული საჯარო ფუნქციის განხორციელებას არ ემსახურება.⁶⁷²

მაგალითად, ნორმატიული აქტის გამოცემის ძალაუფლებას აზრი ეკარგება, თუ საჯარო ხელისუფლების ორგანოს საზოგადოებრივი საქმეების კონკრეტული სფეროს რეგულირების ფუნქცია არ გააჩნია.

ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო ხელისუფლების განმახორციელებელი ნებისმიერი სუბიექტი ფუნქციების გარეშე არ არსებობს, ხოლო ძალაუფლებების გარეშე უუნაროა.

7.1.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების კონცეფცია

საზოგადოებრივი საქმეების მართვის სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი და ადგილი მისი უფლებამოსილების მოცულობაზე და ამ უფლებამოსილების განხორციელების თავისუფლებაზეა დამოკიდებული.⁶⁷³

ადგილობრივი თვითმმართველობა არსებობს იქ, სადაც ადგილობრივ ხელისუფლებას კონკრეტული უფლებამოსილებების დამოუკიდებლად განხორციელების შესაძლებლობა აქვს. თუ ადგილობრივი ხელისუფლება უფლებამოსილებებს არ ფლობს, მაშინ ის უბრალოდ არ არსებობს, ხოლო თუ მას დამოუკიდებლად მოქმედების უფლება არ გააჩნია, მაშინ შეიძლება ითქვას, რომ მას არც თვითმმართველობის უფლება გააჩნია.⁶⁷⁴

გავრცელებული კონცეფციით, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები ეკუთვნის თვითმმართველ ერთეულს, როგორც საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს, რომელიც აღნიშნული უფლებამოსილებების განხორციელებას თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების საშუალებით უზრუნველყოფს.

არსებობს განსხვავებული მიდგომაც, რომლის თანახმად საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სტატუსი არა თვითმმართველ ერთეულს, არამედ ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოს გააჩნია და შესაბამისად უფლებამოსილებების მფლობელ სუბიექტსაც სწორედ ის წარმოადგენს.⁶⁷⁵

ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების კონცეპტუა-

672 იქვე.

673 იქვე.

674 კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე, შედარებით ანალიზი, თბილისი, 2012, 42-43.

675 Marcou G., Local Authorities Competences in Europe, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 2007, www.coe.int/en/web/good-governance/publications, 13, ნანახია: [10.08.2023].

ლური გააზრების მიხედვით ორი მოდელი გამოიყოფა: ადგილობრივი თვითმმართველობა **ორგვაროვანი** და **ერთგვაროვანი** უფლებამოსილებებით.⁶⁷⁶

ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთგვაროვანი უფლებამოსილებების მოდელი ძირითადად დიდ ბრიტანეთში, სკანდინავიის ქვეყნებში, აგრეთვე გერმანიის ზოგიერთ ფედერალურ მიწაზე მოქმედებს, ხოლო ორგვაროვანი უფლებამოსილებების მოდელი – კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში უფრო ფართოდ გავრცელებულია.

ერთგვაროვანი უფლებამოსილებების მოდელი ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების დიფერენციაციას არ ახდენს და ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა უფლებამოსილებას მის საკუთარ უფლებამოსილებად განიხილავს.

ორგვაროვანი უფლებამოსილებების მოდელი ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების ორი კატეგორიის – „**საკუთარი**“ და „**დელეგირებული**“ უფლებამოსილებების, არსებობას აღიარებს.

„საკუთარი უფლებამოსილება“ ადგილობრივ თვითმმართველობას ეკუთვნის, ხოლო დელეგირებული უფლებამოსილება მაღალი ტერიტორიული დონის ხელისუფლების (სახელმწიფო, რეგიონული) მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის გადაცემულ უფლებამოსილებას წარმოადგენს, რომლის ადგილზე განხორციელებას ადგილობრივი თვითმმართველობა უზრუნველყოფს.

ორგვაროვან უფლებამოსილებათა მოდელი ევროპაში „ნაპოლეონური“⁶⁷⁷ ცენტრალიზებული მართვის ტრადიციიდან აღმოცენდა. აღნიშნულ მმართველობის სისტემაში ადგილობრივ ხელისუფლებას თვითმმართველობის უფლება (ავტონომია) არ გააჩნდა და ის ცენტრალური ხელისუფლების ტერიტორიულ წარმომადგენლობად განიხილებოდა. შესაბამისად, ყველა საჯარო ფუნქცია ცენტრალურ ხელისუფლებას ეკუთვნოდა, რომელსაც ადგილობრივი ხელისუფლება ცენტრალური ხელისუფლების მკაცრი იერარქიული კონტროლის ფარგლებში ახორციელებდა.⁶⁷⁸ მოგვიანებით, დემოკრატიული მმართველობის სისტემების განვითარების და ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპის აღიარების პარალელურად, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებების კონცეფცია ჩამოყალიბდა, ხოლო ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებების ადგილზე განხორციელების პრაქტიკა დელეგირებულმა უფლებამოსილებებმა ჩაანაცვლა.

676 Wollmann H., Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, Germany and France, in Comparative Perspective, Local Government Studies, 2008, 34(2), 279 – 298.

677 იხ. Kuhlmann S., Wollmann H., Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe, Second Edition, Northampton, 2019, 11, 16, 17.

678 Wollmann H., Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, Germany and France, in Comparative Perspective, Local Government Studies, 2008, 34(2), 279 – 298.

ის დატოვების აუცილებლობას გულისხმობს, განსაკუთრებით ფუნქციის აღსრულების პროცესში გამოყენებული საშუალებებისა და ფორმების შერჩევის დროს. აღნიშნული საჭიროება ადგილობრივ პირობებთან და მოსახლეობის ინტერესებთან ადაპტირებული მართვის აუცილებლობით არის განპირობებული.

მაგალითად, მუნიციპალური ნარჩენების სეპარირებული შეგროვების შესახებ კანონით დადგენილი ვალდებულების შესრულება მუნიციპალიტეტმა შეიძლება უზრუნველყოს მის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირის საშუალებით ან მომსახურება შეისყიდოს შესაბამისი კერძო კომპანიებიდან. მუნიციპალიტეტმა ნარჩენები ქალაქიდან შეიძლება ყოველდღიურად გაიტანოს, ხოლო სოფლებიდან საჭიროების შესაბამისად და ა.შ.

ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების განხორციელების საკითხს, მოცულობასა და ფორმას თვითმმართველი ერთეული წყვეტს. აქ, თვითმმართველი ერთეულის დისკრეცია, როგორც წესი, გამანაწილებელია.

მაგალითად, თვითმმართველი ერთეული თავად წყვეტს რამდენ დასახლებაში აშენდება სპორტული მოედანი, ან რომელი სოციალურად მოწყვლადი ჯგუფები მიიღებენ მუნიციპალიტეტის მატერიალურ დახმარებას და სხვ.

ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების განხორციელებასთან დაკავშირებული საკითხები თვითმმართველი ერთეულების ნორმატიული აქტებით რეგულირდება.

ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების გათვალისწინებით ერთი ქვეყნის სხვადასხვა მუნიციპალიტეტმა მოსახლეობას შეიძლება განსხვავებული სახის, მოცულობისა და ხარისხის მუნიციპალური მომსახურება შესთავაზოს.

მაგალითად, ერთ მუნიციპალიტეტში ასაკით დაუძლურებული პირებისთვის შეიძლება შინ მოვლის მუნიციპალური სერვისი არსებობდეს, მეორე მუნიციპალიტეტში მოხუცთა მუნიციპალური თავშესაფარი ფუნქციონირებდეს, ხოლო მესამე მუნიციპალიტეტში კი მოსახლეობისთვის ქრონიკული დაავადებების სამკურნალო წამლების ვაუჩერი გაიცემოდეს.

7.2.4 ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციები და მათი განხორციელების თავისებურებები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციები ოთხ ძირითად სფეროდ შეიძლება დაიყოს, კერძოდ: სოციალურ, ეკონომიკურ, სივრცის დაგეგმარების/გარემოს და პოლიციის/საზოგადოებრივი წესრიგის.

ქვემოთ ცხრილში მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების ჩამონათვალი, რომელიც სხვადასხვა ქვეყნის პრაქტიკის განზოგადების საფუძველზე ჩამოყალიბდა (იხ. **ცხრილი №5**).

ცხრილი №5. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები⁶⁹⁰

სოციალური სფერო	ეკონომიკური სფერო	სივრცის დაგეგმარება/ გარემო	პოლიცია/ საზოგადოებრივი წესრიგი
სოციალური დახმარება და ზრუნვა	კომუნალური სერვისები (წყალმომარაგება, წყალარინება, ნარჩენების მართვა, გათბობის სისტემა და ა.შ.)	მუნიციპალიტეტის სივრცის დაგეგმარება და ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვა	საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის რეგულირება
სოციალური მომსახურების დაწესებულებების შექმნა და მართვა (მიუსაფარი ბავშვები, მოხუცთა თავშესაფარი, უსახლკაროები)	ენერგოუზრუნველყოფა: გაზმომარაგება და ელექტრომომარაგება	მინატსარგებლობის ნებართვები (მაგ. მშენებლობის ნებართვა)	ადმინისტრაციული სახელელების დაკისრების უფლებამოსილება
პირველადი და საზოგადოებრივი ჯანდაცვა	გზები და გარე განათება	გამწვანებული სივრცეების და ბუნებრივი გარემოს დაგეგმვა, მოვლა-პატრონობა და დაცვა	მუნიციპალური პოლიციის მართვაში პირდაპირი ან ირიბი ფორმით მონაწილეობა
განათლება (სკოლამდელი და ზოგადი განათლების სფერო);	საზოგადოებრივი ტრანსპორტი		სახანძრო და სამოქალაქო უსაფრთხოება
კულტურა და კულტურული მემკვიდრეობა	განსახლება (Housing) – იაფი საცხოვრებლის განვითარება და მართვა		სანიტარია (რეგულირება და ზედამხედველობა)
დასასვენებელი ინფრასტრუქტურა (სკვერები, ბალები, პარკები და ა.შ.) და სპორტი	ეკონომიკური განვითარების პროგრამები		

690 წყარო: Marceau G., Local Authorities Competences in Europe, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 2007, www.coe.int/en/web/good-governance/publications, 51, ნანახია: [10.08.2023].

7.3 ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის შესაბამისად

ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნდამენტურ პრინციპებს განსაზღვრავს, მათ შორის განამტკიცებს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების ფარგლებს, რომელიც ქარტიის ხელმომწერი ქვეყნებისთვის სახელმძღვანელო „სტანდარტებია“.

ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების განსაზღვრის და განხორციელების ძირითადი პრინციპები ქარტიის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტისა და მე-4 მუხლის შესაბამისად დგინდება.

ქარტიის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების მოცულობის განსაზღვრისა და განხორციელების სახელმძღვანელო ზოგად პრინციპს, რომელიც საზოგადოებრივი საქმეების მართვაში ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელოვან როლს განამტკიცებს. მე-4 მუხლი კი ერთდროულად რამდენიმე პრინციპს აყალიბებს: ძირითადი უფლებამოსილებების კონსტიტუციითა და კანონით განსაზღვრის პრინციპს, უნივერსალური იურისდიქციის პრინციპს, სუბსიდიარობის პრინციპს, ექსკლუზიური და სრული უფლებამოსილების პრინციპსა და კონსულტაციის პრინციპს.

აღნიშნული მუხლების დეტალურ განმარტებამდე საჭიროა ქარტიაში გამოყენებული რამდენიმე ტერმინის განმარტება. ქარტია ადგილობრივი ხელისუფლებების უფლებამოსილებებზე საუბრისას რამდენიმე ტერმინს მიმართავს, კერძოდ: „Powers“, „Responsibilities“.

ტერმინი – „Powers“ (ძალაუფლებები) მნიშვნელობა ქარტიაში ხშირად დამოკიდებულია მისი გამოყენების კონტექსტზე, ზოგჯერ ის აღნიშნავს კანონით მინიჭებულ მოქმედების განხორციელების ძალაუფლებას, მაგალითად, პრეამბულაში, მე-4 მუხლის პირველ პუნქტში, მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტში. თუმცა, ზოგჯერ მას უფრო ფართო მნიშვნელობა ენიჭება და ის როგორც მოქმედების განხორციელების ძალაუფლებას, აგრეთვე მოიცავს იმ კონკრეტულ ფუნქციასაც, რომლის განხორციელებისკენაც ეს ძალაუფლება არის მიმართული. ამ შემთხვევაში მისი ტერმინოლოგიური დატვირთვა ქართულ ტერმინ „უფლებამოსილებას“ ან ფრანგულ ტერმინ „Compétence“ უთანაბრდება. მაგალითად, მე-4 მუხლის მე-4 და მე-5 პუნქტები, მე-10 მუხლის პირველი პუნქტი, მე-11 მუხლი.⁶⁹⁸

აღსანიშნავია, რომ ქარტიის ფრანგულენოვან ავთენტურ ტექსტში ინგლისური ტერმინი „Powers“ უმრავლეს შემთხვევაში სწორედ ფრანგული ტერმინით „Compétences“ არის ჩანაცვლებული. ეს ტერმინი ქარტიის ინგლისურ ტექსტში უფლებამოსილების კონტექსტში მხოლოდ ერთხელ მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტში გამოიყენება.⁶⁹⁹

698 იხ. Marceau G., Local Authorities Competences in Europe, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 2007, www.coe.int/en/web/good-governance/publications, 9-12, ნანახია: [10.08.2023].

699 ტერმინი – „Competence“ ქარტიის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტში კომპეტენტურობის მნიშვნ-

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური ავტონომიის მნიშვნელოვან გარანტიას აყალიბებს საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის პირველი პუნქტიც, რომელიც თვითმმართველი ერთეულის მიერ საკუთარ უფლებამოსილებების დამოუკიდებლად და თავისი პასუხისმგებლობით, საქართველოს კანონმდებლობის ფარგლებში, განხორციელებაზე მიუთითებს.

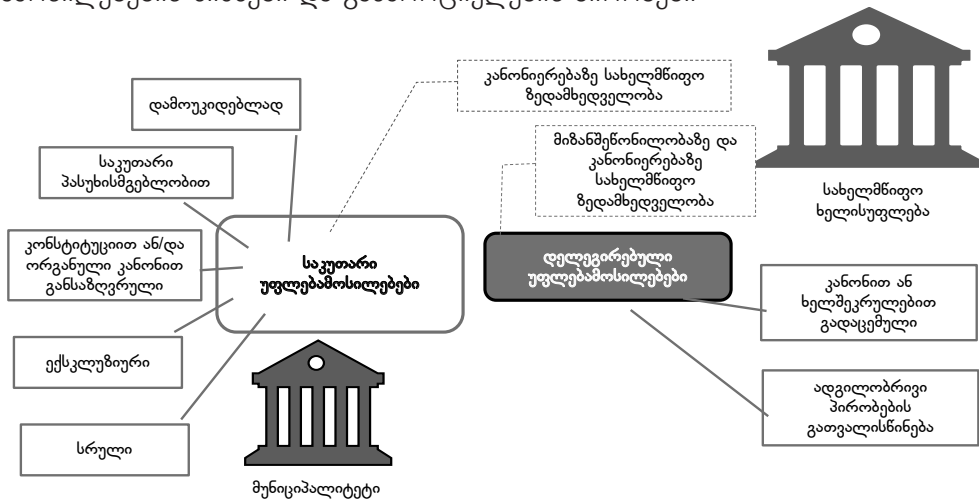
თუმცა აქ ყურადღებას მოითხოვს და სპეციალურ განმარტებას საჭიროებს ტერმინი „კანონმდებლობის ფარგლებში“. აღნიშნული ტერმინი არ შეიძლება აღქმულ იქნეს როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებების საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებით შეუზღუდავი რეგულირების შესაძლებლობა, ნინაალმდეგ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური ავტონომია სამართლებრივ ფიქციად იქცევა. კონსტიტუციის ეს ნორმა უნდა განიმარტოს კონსტიტუციის განსაზღვრული სხვა პრინციპების – ექსკლუზიური და სრული საკუთარი უფლებამოსილებების, უფლებამოსილებების გამიჯვნის, აგრეთვე ამავე ნორმითვე განმტკიცებული უფლებამოსილების დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით განხორციელების პრინციპების გათვალისწინებით. აღნიშნული პრინციპები ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების რეგულირებისა და მართვის სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფართო დისკრეციის არსებობის გარანტიებს აყალიბებენ. შესაბამისად, კონსტიტუციაში გამოყენებულ ტერმინს – „კანონმდებლობის ფარგლებში“ ძირითადად უნდა მიენიჭოს, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ კანონიერების პრინციპის დაცვის ვალდებულების დატვირთვა და არა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებების სახელმწიფოს მიერ შეუზღუდავი რეგულირების შესაძლებლობის.⁷⁶⁸

7.4.2 მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებები საქართველოში

საქართველოს კანონმდებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოვანი უფლებამოსილებების მოდელს განამტკიცებს, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორი სახის, საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების არსებობას გულისხმობს (საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილების ძირითადი ნიშნები და განხორციელების პირობები იხ. **დიაგრამა №9-ში**).

ერთეული საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს დამოუკიდებლად და თავისი პასუხისმგებლობით, საქართველოს კანონმდებლობის ფარგლებში.“ რაც პრინციპის პრაქტიკული აღსრულებისას გამოწვევების არსებობის დასაშვებობაზე შეიძლება მიანიშნებდეს.
768 ამ საკითხზე ქართვის „პოზიცია“ იხ. ნაშრომის 7.3.1 ნაწილში.

დიაგრამა №9. მუნიციპალიტეტის საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების ნიშნები და განხორციელების პირობები



მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების განხორციელება მისი ფუნქციებისა და ძალაუფლებების რეალიზებაში გამოიხატება. მუნიციპალიტეტი საჯარო ფუნქციებს ვერ განახორციელებს, თუ მას შესაბამისი „ძალაუფლებები“ არ ექნება, ხოლო ძალაუფლების არსებობას აზრი ეკარგება, თუ ის კონკრეტული საჯარო ფუნქციის განხორციელებას არ ემსახურება. შესაბამისად, ადგილობრივ ხელისუფლებას ადგილობრივი საზოგადოებრივი საქმეების გადანაცვების მიზნით ფართო ფუნქციები და ამ ფუნქციების განსახორციელებლად აუცილებელი ძალაუფლებები ესაჭიროება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ადგილობრივი თვითმმართველობა უუნარო იქნება ადგილობრივ მოსახლეობას ადგილობრივი პრობლემები ეფექტურად გადაუწყვიტოს.

კოდექსი მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების ჩამონათვალს განსაზღვრავს, ხოლო დელეგირებული უფლებამოსილებები სხვადასხვა დარგობრივი კანონით დგინდება. ამასთან, კოდექსი ცალკე მუხლს უთმობს მუნიციპალიტეტის ძალაუფლებების ჩამონათვალს. კერძოდ, მუნიციპალიტეტის ორგანოები უფლებამოსილებათა განხორციელებისას საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად:

- იღებენ/გამოსცემენ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს;
- შეიმუშავენ, ამტკიცებენ და ახორციელებენ შესაბამის პროგრამებს, სტრატეგიებს, სამოქმედო გეგმებსა და პროექტებს;
- ახორციელებენ შესყიდვებს;
- დებენ ხელშეკრულებებს;
- იძენენ და ქმნიან მუნიციპალიტეტის საკუთრებას;
- ფლობენ და განკარგავენ მათ საკუთრებაში არსებულ ქონებას, სარგებლობენ ამ ქონებით, აგრეთვე სახელმწიფო/ავტონომიური რესპუბლიკის და სხვა პირების ქონებით;
- აფუძნებენ და მართავენ კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს;
- იღებენ სესხს;

7.8 მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების პრაქტიკა საქართველოში

საქართველოს მუნიციპალიტეტების პრაქტიკის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის მერია მოსახლეობას საჯარო მომსახურებას უშუალოდ შედარებით იშვიათად აწვდის. ძირითადად, ის შემოიფარგლება ცალკეული სამართლებრივი დოკუმენტების ან ფინანსური დახმარების გაცემის სახით.

მაგალითად, მუნიციპალიტეტის მერია, როგორც წესი, უშუალოდ უზრუნველყოფს მშენებლობის, მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის, მიწის ნაკვეთზე უფლების აღიარებას, ქონების პრივატიზაციას, ბავშვის დაბადების ფაქტის დადასტურებას ან მოწყვლადი სოციალური ჯგუფების (მარტოხელა მშობლების, მრავალშვილიანი ოჯახების, შეზღუდული შესაძლებლობის პირების და ა.შ.) დახმარების პროგრამების ფარგლებში მატერიალური და ფინანსური რესურსები გაცემას და ა.შ.

საქართველოში მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებულ ფორმას მომსახურების მუნიციპალიტეტის კერძო სამართლის იურიდიული პირების საშუალებით მიწოდება წარმოადგენს. ამ მიზნით მუნიციპალიტეტი აფუძნებს და მართავს შპს-ებსა და ააიპ-ებს.

მუნიციპალიტეტებს, როგორც წესი, არ აქვთ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შექმნის უფლებამოსილება. გამონაკლისია, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტი, რომელსაც მუნიციპალურ მომსახურების მიწოდების მიზნით საჯარო სამართლის იურიდიული პირების დაფუძნებაც შეუძლია.⁸⁰⁵ მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების მიზნით ყველაზე ხშირად ააიპ-ები იქმნება.

მაგალითად, მუნიციპალური ააიპ-ების საშუალებით ხორციელდება ისეთი ტრადიციული მუნიციპალური მომსახურებების მიწოდება, როგორიც არის: სკოლამდელი აღზრდა, სპორტისა და კულტურის სფერო, ბიბლიოთეკები, მუნიციპალური ნარჩენების მართვა, მიუსაფარი ცხოველების მართვა, საზოგადოებრივი ჯანდაცვა.

საჯარო მომსახურების მიწოდების მიზნით შედარებით იშვიათად გამოიყენება შპს-ები. მაგალითად, წყალმომარაგებისა და წყალარინების, მუნიციპალური ტრანსპორტის, ჯანდაცვის (ამბულატორიები) და სხვა სფეროებში.

მუნიციპალური მომსახურების მნიშვნელოვანი ნაწილის მიწოდებას მუნიციპალიტეტი სახელმწიფო შესყიდვების ფორმით უზრუნველყოფს, რომელიც „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად ხორციელდება.

მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების მიზნით მუნიციპალიტეტი აგრეთვე აღჭურვილია უფლებამოსილებით გამოიყენოს საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ფორმა. აღნიშნული საკითხები რეგულირდება „საჯარო კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად. თუმცა პრაქ-

805 გამონაკლისია ცალკეული ტერიტორიების (დასახლებების) მართვის მიზნით დაფუძნებული მუნიციპალიტეტის საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, რომლის შექმნის უფლება დროებითია (2030 წლამდე მოქმედებს) და კოდექსის გარდამავალი დებულებების 1561 მუხლით არის განსაზღვრული, მაგალითად, ბორჯომის მუნიციპალიტეტში შექმნილია საჯარო სამართლის იურიდიული პირი „ბაკურიანის განვითარების სააგენტო“, დეტ. იხ. www.bda.gov.ge

ტიკაში მას მუნიციპალიტეტი იშვიათად მიმართავს.

საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ფორმის გამოყენების ერთ-ერთი ცნობილი ფაქტი იყოს „სითი პარკის“ მაგალითი, როდესაც თბილისში ავტომობილების პარკირების ადგილების მოწყობა და მართვა კერძო სამართლის იურდიულ პირზე იყოს გარკვეული ვადით დელეგირებული, თუმცა აღნიშნული შემთხვევა საბოლოოდ ხელშეკრულების ვადამდე შეწყვეტით დასრულდა.

საქართველოს მუნიციპალიტეტებმა მოსახლეობისთვის მომსახურების მიწოდების მიზნით აგრეთვე შეიძლება მიმართონ ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის ფორმას. აღსანიშნავია, რომ ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის უფლება გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციით, რომლის შესაბამისად, „თვითმმართველ ერთეულს თავისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად უფლება აქვს ორგანული კანონით დადგენილი წესით ითანამშრომლოს სხვა თვითმმართველ ერთეულთან.“⁸⁰⁶

ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის კონკრეტულ ფორმებს განსაზღვრავს კოდექსი. კოდექსის თანახმად, ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის მიზანია კანონით განსაზღვრულ უფლებამოსილებათა ეფექტიანი განხორციელება და მოსახლეობისთვის ხარისხიანი მომსახურების გაწევა. კოდექსი ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის სამ ფორმას ადგენს: ერთობლივი კერძო სამართლის იურიდიული პირების შექმნა (ააიპი, შპს, სს), ერთობლივი სამსახურების ჩამოყალიბება და საბიუჯეტო სახსრების გაერთიანება.⁸⁰⁷

აღსანიშნავია, რომ ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის ფორმით მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების შესაძლებლობა საქართველოს მუნიციპალიტეტებს სრულყოფილად არ აქვთ ათვისებული და ის პრაქტიკაში იშვიათ შემთხვევაში გამოიყენება. მაგალითად, კახეთში, აგრეთვე შიდა ქართლში მუნიციპალიტეტებს ერთობლივად დაფუძნებული აქვთ ააიპი, რომლის დახმარებითაც უზრუნველყოფენ მიუსაფარ ძაღლებთან დაკავშირებული საკითხების ერთობლივ მართვას, აგრეთვე ფიქსირდება მუნიციპალიტეტების მიერ ერთობლივი სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების მაგალითებიც. თუმცა აღნიშნული თანამშრომლობის შემთხვევები ძირითადად ცენტრალური ხელისუფლების მიერ არის ინიცირებული და არა მუნიციპალიტეტების კერძო ინიციატივაზე დაფუძნებული.

კოდექსით მომსახურების ერთობლივად მიწოდების მიზნით მუნიციპალიტეტები აგრეთვე უფლებამოსილი არიან, საქართველოს კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით შექმნან ერთობლივი სამსახური. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა ერთობლივი სამსახურის შექმნის შემთხვევებსა და შექმნის წესს არ განსაზღვრავს, შესაბამისად, აღნიშნული ნორმა პრაქტიკულად ვერ ხორციელდება. თეორიულად, ერთობლივ სამსახურებში უნდა იგულისხმებოდეს მუნიციპალიტეტზე მაღალ ტერიტორიულ დონეზე მოქმედი ადმინისტრაციული ორგანოების ერთობლივად ჩამოყალიბება. ისინი შეიძლება შეიქმნას მუნიციპალიტეტების ერთობლივი ნორმატიული

806 საქართველოს კონსტიტუცია, 24 აგვისტო 1995 წელი, №786-რს, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24.08.1995, 76-ე მუხლის, მე-2 პუნქტი.

807 საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 5 თებერვალი, 2014 წელი, №1958-III, www.matsne.gov.ge, 19.02.2014, 21-ე მუხლი.

აქტების საფუძველზე და მუნიციპალიტეტების ცალკეული დარგობრივი უფლებამოსილებების განხორციელება დაევალოთ. მაგალითად, სოფლის წყალმომარაგების უზრუნველყოფის, ტერიტორიის სივრცითი დაგეგმარების, ტურიზმის განვითარების ხელშეწყობის, ერთობლივი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების და ა.შ. სფეროში.

კოდექსის შესაბამისად, ერთობლივი პროექტების განხორციელების მიზნით მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს, სხვა მუნიციპალიტეტთან დადოს ხელშეკრულება საბიუჯეტოს სახსრების გაერთიანების შესახებ. კოდექსის აღნიშნული მუხლი ძალიან ზოგადია და მისი პრაქტიკული გამოყენების ფორმაზე მითითებას არ შეიცავს. თეორიულად საბიუჯეტო სახსრების გაერთიანება შეიძლება განხორციელდეს ერთობლივი სამსახურების და იურიდიული პირების სამართავად ანდა ერთობლივი სახელმწიფო შესყიდვის განსახორციელებლად. მაგალითად, სხვადასხვა სამშენებლო სამუშაოების, მომსახურების ან საქონლის შესაძენად. აქვე გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა ინტერმუნიციპალურ თანამშრომლობად არ თვლის შემთხვევას, როდესაც ერთ მუნიციპალიტეტი ახორციელებს მომსახურების მიწოდებას ან/და სამუშაოების შესრულებას, ხოლო მეორე მუნიციპალიტეტი პასუხისმგებელია მხოლოდ შესაბამისი ხარჯების ანაზღაურებაზე. აღნიშნული შემთხვევა წარმომადგენს საჯარო შესყიდვას და მასზე საჯარო შესყიდვების კანონმდებლობა ვრცელდება.⁸⁰⁸

კოდექსი აგრეთვე განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებას ითანამშრომლოს სხვა ქვეყნების ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან. „ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს ან ხელისუფლების ორგანოებს შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ“ სახელმძღვანელო ევროპული კონვენციისა და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. თუმცა კანონის აღნიშნული ზოგადი ნორმების ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის პრაქტიკული განვითარების შესაძლებლობას მნიშვნელოვნად ზღუდავს. ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობა, როგორც წესი, გამოიყენება ურთიერთმოსაზღვრე მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობისა და ორმხრივი სარგებლობის მიღების მიზნით.⁸⁰⁹

მაგალითად, საქართველოს მუნიციპალიტეტებმა შეიძლება ითანამშრომლონ თურქეთის, სომხეთისა და აზერბაიჯანის მუნიციპალიტეტებთან ტურიზმის სექტორში ტურისტული მარშუტების განსაზღვრისა და განვითარების ხელშეწყობის მიზნით ან ცალკეული ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად, მაგალითად, საირიგაციო ან წყალმომარაგების სისტემის განვითარება, რომელიც ურთიერთმოსაზღვრე მუნიციპალიტეტებს მოემსახურება და ა.შ.

მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების მიზნით დღეს ასეთი თანამშრომლობის ფაქტები პრაქტიკაში არ ფიქსირდება ან ძალიან იშვიათია.

808 „საჯარო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, №2549-XIმს-XXმპ, 9 თებერვალი, 2023 წელი, www.matsne.gov.ge, 27.02.2023, 21² მუხლი.

809 საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 5 თებერვალი, 2014 წელი, №1958-IIს, www.matsne.gov.ge, 19.02.2014, 22-ე მუხლი.

თავი VIII

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა

8.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის თავისებურებები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სტატუსს, შექმნის წესს, სტრუქტურას, სხვადასხვა ადგილობრივ პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ სუბიექტებს შორის უფლებამოსილებების გადანაწილებისა და განხორციელების თავისებურებებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი ხელისუფლების ერთიანობის პრინციპს ეფუძნება. ადგილობრივი თვითმმართველობა ერთ ხელისუფლებას – ადგილობრივ ხელისუფლებას წარმოადგენს. ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს და როგორც წესი, აგრეთვე აღმასრულებელი ორგანოს მიერ. შესაბამისად, ადგილობრივ დონეზე შეიძლება მხოლოდ წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოთა შორის ფუნქციათა ეფექტურ გადანაწილებაზე იყოს საუბარი და არა ძალაუფლების (ხელისუფლების) დანაწილებისა და განონასწორების კლასიკურ კონცეფციაზე.⁸¹⁰

ადგილობრივი თვითმმართველობის ზემოთ აღნიშნული თავისებურება განაპირობებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის მრავალფეროვნებას, რომელიც შეიძლება მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდეს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ორგანიზაციული სტრუქტურისგან.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა შეიძლება განსხვავებული იყოს არა მხოლოდ ქვეყნების მიხედვით, არამედ ერთი ქვეყნის ფარგლებშიც ორგანიზაციული მოწყობის სხვადასხვა მოდელი შეიძლება ფუნქციონირებდეს. ამ მხრივ, განსაკუთრებით გამორჩეული ფედერაციული სახელმწიფოებია, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული სტრუქტურა ხშირად ფედერაციის სუბიექტების მიხედვით არსებითად განსხვავდება. უფრო მეტიც, ზოგჯერ ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონი თვითმმართველ ერთეულს ანიჭებს დისკრეციულ უფლებას თავად აირჩიოს კანონით განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის რამდენიმე მოდელიდან მათთვის მისაღები. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში, ნორვეგიაში, გერმანიის ზოგიერთ მიწაზე.

810 Marcou G., Local Authorities Competences in Europe, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 2007, www.coe.int/en/web/good-governance/publications, 13-14, ნანახია: [10.08.2023].

8.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის მოდელები და მათი კლასიფიკაცია

ქვემოთ განხილულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის მოდელები – სახეები. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის მოდელების იდენტიფიცირება მათი სხვადასხვა კრიტერიუმის შესაბამისად დაჯგუფების საფუძველზე ხორციელდება. დაჯგუფების შედეგად მკაფიოდ იკვეთება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის სხვადასხვა მოდელის საერთო და განმასხვავებელი ნიშნები და თავისებურება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის ყველაზე ზოგად კლასიფიკაციას ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების მფლობელი სუბიექტის მიხედვით მათი დაჯგუფება წარმოადგენს. აღნიშნული კრიტერიუმის შესაბამისად განასხვავებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის **მონისტურ** და **დუალისტურ** მოდელებს.⁸¹¹

მონისტურ მოდელში წარმომადგენლობითი ორგანო არის გადანაცვეტილების მიმღები უმაღლესი ორგანო. ადგილობრივი პოლიტიკის როგორც დაგეგმვას, აგრეთვე აღსრულებას წარმომადგენლობითი ორგანო უზრუნველყოფს. ამ მოდელში აღმასრულებელი ფუნქციის სტრუქტურული ერთეული წარმომადგენლობით ორგანოს ორგანიზაციული სტრუქტურის ფარგლებში მისი ნევრებისგან იქმნება. ადგილობრივი ადმინისტრაცია (საჯარო მოსამსახურეები და სხვა თანამშრომლები) წარმომადგენლობითი ორგანოს დაქვემდებარებული დაწესებულებაა და ის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მისი ზედამხედველობის ქვეშ ფუნქციონირებს.

დუალისტურ მოდელში წარმომადგენლობითი ორგანო მიჩნეულია გადანაცვეტილების მიმღებ „უპირველეს ორგანოდ“, თუმცა აქვე არსებობს აღმასრულებელი ორგანო, რომელსაც კანონით მინიჭებული აქვს ზოგიერთი აღმასრულებელი გადანაცვეტილების დამოუკიდებლად მიღების უფლება.

დუალისტური მოდელის ფარგლებში ზოგჯერ ცალკე გამოყოფენ ე.წ. „**ტრიალისტურ მოდელს**“.⁸¹² ამ შემთხვევაში დუალიზმი აღმასრულებელი ფუნქციის განხორციელების დროსაც შეინიშნება. კერძოდ, აღმასრულებელი ხასიათის გადანაცვეტილებების დამოუკიდებლად მიღების უფლება კანონით გადანაწილებულია ორ ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის. შესაბამისად, წარმომადგენლობით ორგანოსთან ერთად ორი აღმასრულებელი ორგანო ფუნქციონირებს.

მაგალითად, ტრიალისტურ მოდელში ერთდროულად შეიძლება ფუნქციონირებდეს კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანო (კომიტეტი, მაგისტრატი და სხვა) და აღმასრულებელი ორგანო – თანამდებობის პირი (მერი, ბურგომისტრი და სხვა) ანდა უმაღლეს აღმასრულებელი ორგანო და უფროსი აღმასრულებელი

811 Wollman H., Urban Leadership in German Local Politics: The Rise, Role and Performance of the Directly Elected (Chief Executive) Mayor, International Journal of Urban and Regional Research, Volume 28(1), 2004, 150-165.

812 სვანიშვილი ს., ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა, თბილისი, 2009, 10.

თანამდებობის პირი (შემდგომში, **მენეჯერი**).⁸¹³

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის უფრო რთული კლასიფიკაცია შემდეგი ორი კრიტერიუმის საფუძველზე ხორციელდება: პირველი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების წესის და მათ შორის უფლებამოსილებების გადანაწილების თავისებურება და მეორე, ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების ფორმა.

პირველი კრიტერიუმი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის კლასიფიკაციას სახელმწიფოს დონეზე არსებული მართვა-გამგეობის ფორმების – საპარლამენტო, საპრეზიდენტო და ნახევრად საპრეზიდენტო თავისებურებების გათვალისწინებით ახორციელებს.⁸¹⁴

მეორე კრიტერიუმი კი ხაზს უსვამს ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების ფორმას. ამ შემთხვევაში იგულისხმება დემოკრატიული გადაწყვეტილების მიღების ორი ძირითადი ფორმა: მაჟორიტარული და კონსენსუალური.

მაჟორიტარული ფორმა ნიშნავს უმრავლესობის წესით გადაწყვეტილების მიღებას, ხოლო კონსენსუალური ფორმა ეფუძნება სხვადასხვა ინტერესის ჯგუფებს შორის შეთანხმებით – კონსენსუსით მიღებულ გადაწყვეტილებას.

აღნიშნული კრიტერიუმების საფუძველზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის შემდეგი ოთხი მოდელი გამოირჩევა: საბჭოს მმართველობა, „პარლამენტარიზმი“, „პრეზიდენტიალიზმი“ და „ნახევრად-პრეზიდენტიალიზმი“.⁸¹⁵

საბჭოს მმართველობა

ამ მოდელში ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება წარმომადგენლობითი ორგანოს – საბჭოს მიერ, რომელიც საკუთარი სტრუქტურის ფარგლებში ქმნის კოლეგიურ ორგანოს – აღმასრულებელ კომიტეტს. შესაბამისად, აღმასრულებელი ორგანო ცალკე არ იქმნება. კომიტეტი დაკომპლექტებულია წარმომადგენლობით ორგანოში არსებული პოლიტიკური სუბიექტების პროპორციის გათვალისწინებით.

მაგალითად, თუ საბჭოში ხუთი პარტიის წარმომადგენელია, აღმასრულებელი კომიტეტის შემადგენლობაშიც სავალდებულოა ხუთივე პარტიის წარმომადგენლების პროპორციულად შეყვანა. ამ მოდელში „მონიზმი“ (მონისტური მოდელი) კონსენსუალიზმთან არის შერწყმული.

„პარლამენტარიზმი“

ეს მოდელი „მონიზმისა“ და მაჟორიტარიზმის პრინციპების შერწყმით იქმნება. ამ შემთხვევაში აღმასრულებელი კომიტეტის ფორმირებაში მხოლოდ უმ-

813 უფროსი აღმასრულებელი თანამდებობის პირი – Chief Executive Officer ეწ. CEO წარმოადგენს დაქირავებულ პროფესიონალ მმართველს – მენეჯერს, რომელიც აღჭურვილია შესაბამისი დარგობრივი ცოდნით და პოლიტიკური სუბიექტების – მერის ან აღმასრულებელი საბჭოს ან წარმომადგენლობით ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შესაბამისად ხელმძღვანელობს მუნიციპალიტეტის ყოველდღიურ საქმიანობას.

814 Bäck H., The institutional setting of local political leadership and community involvement, 65-102, წიგნში: Haus M., Heinelt H., Stewart M., eds., Urban Governance and Democracy (Leadership and community involvement), Routledge, New York, 2005, 82-86.

815 Heinelt H., Hlepas N., Kuhlmann S., Swianiewicz P., Local Government Systems: Grasping the Institutional Environment of Mayors, 19-79, წიგნში: Heinelt H., Magnier A., Cabria M., Reynaert H., Political Leaders and Changing Local Democracy The European Mayor, Cham, 2018, 26.

რავლესობის მქონე პოლიტიკური სუბიექტი ან მმართველი კოალიციის წევრი სუბიექტები მონაწილეობენ. უმცირესობაში არსებული პოლიტიკური სუბიექტების წარმომადგენლები აღმასრულებელი კომიტეტის შემადგენლობაში ვერ ხვდებიან.

„პრეზიდენტიალიზმი“

აღნიშნულ მოდელში პირდაპირ არჩეული მერი საკუთარ ადმინისტრაციას ან კაბინეტს, წარმომადგენლობით ორგანოს პოლიტიკური შემადგენლობის გათვალისწინების გარეშე, დამოუკიდებლად აყალიბებს.

აქ დუალიზმი შერწყმულია მაჟორიტარიზმთან.

„ნახევრად – პრეზიდენტიალიზმი“

აქ მერის გვერდით წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ შექმნილი კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანო არსებობს. „ტრიალიზმი“ შერწყმულია მაჟორიტარიზმთან ან კონსესუსალიზმთან, იმისდა მიხედვით, თუ როგორი წესით ხდება კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანოს ფორმირება.⁸¹⁶

მაჟორიტარული ფორმით გადანაცვეტილების მიღების მთავარი უპირატესობა სწრაფი გადანაცვეტილებები და რადიკალური რეფორმების განხორციელების შესაძლებლობაა. ამ შემთხვევაში იოლია პოლიტიკურად რთული გადანაცვეტილებების მიღება და არსებით ცვლილებების განხორციელება. ადგილობრივი ორგანოების უფლებამოსილების ვადის დასრულებამდე, როგორც წესი, გარანტირებულია აგრეთვე მეტი პოლიტიკური სტაბილურობაც.

ამ ფორმით მიღებული გადანაცვეტილებების მთავარ გამოწვევას კი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის შემცირება წარმოადგენს. რთულია სხვადასხვა სოციალური და პოლიტიკური ჯგუფების ინტერესების გათვალისწინება და კონსენსუსზე დაფუძნებული გადანაცვეტილებების მიღწევა. ფართო პოლიტიკური და საზოგადოებრივი კონსენსუსის გარეშე მნიშვნელოვნად იზღუდება რთული საზოგადოებრივი პრობლემების ეფექტური გადანაცვეტის შესაძლებლობა, რომელიც გრძელვადიან ძალისხმევას საჭიროებს.⁸¹⁷

მაგალითად, რთული საზოგადოებრივი პრობლემების გადანაცვეტისას, თუ არ არსებობს ფართო პარტიული კონსენსუსი, არჩევნების შედეგად პოლიტიკური ხელისუფლების ცვლილებამ შეიძლება ძალიან კარგი რეფორმები გააჩეროს ან ერთი და იგივე რეფორმა ხელახლა იქნეს წამოწყებული.

საბოლოოდ, მაჟორიტარიზმის სტაბილურობა გრძელვადიანი და მდგრადი სტაბილურობის გარანტია არ არის.

გადანაცვეტილების მიღების კონსენსუალური ფორმა სხვადასხვა პოლიტიკურ თუ სოციალურ ჯგუფებს შორის შეთანხმებული გადანაცვეტილებების მიღების იდეას ეფუძნება. შესაბამისად, არჩევნების შედეგად პოლიტიკურ ძალთა ბალანსის ცვლილება ადგილობრივი პოლიტიკის რადიკალურ ცვლილებას, როგორც წესი, არ იწვევს. აღნიშნული თავისებურება კონკრეტულ დარგობრივ სფეროებში გრძელვადიანი და მდგრადი პოლიტიკის არსებობის გარანტიას ქმნის.

816 იქვე.

817 Larsen O.H., Transforming Political Leadership: Models, Trends and Reforms, 195-211, წიგნში: Berg R., Rao N., eds., Transforming Local Political Leadership, London, 2005, 202-203.

8.6 მუნიციპალიტეტის მართვის ტერიტორიული სტრუქტურა და სუბმუნიციპალური ხელისუფლება

8.6.1 მუნიციპალიტეტის მართვის ტერიტორიული სტრუქტურა

მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა ქვეყნის ყველაზე დაბალ ტერიტორიული დონის ხელისუფლებას წარმოადგენს, ზოგჯერ თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციულ საზღვრებში ტერიტორიული მართვის უფრო ქვედა რგოლი ყალიბდება. თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორია შეიძლება დაიყოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებად – სუბმუნიციპალური ტერიტორიული დონე, რომელსაც სუბმუნიციპალური ტერიტორიული ორგანოები მართავენ.

როგორც წესი, სუბმუნიციპალური ტერიტორიული დონე მოიცავს დასახლების – სოფლის, ქალაქის ტერიტორიას ან რამდენიმე დასახლების ტერიტორიას. ქალაქების შემთხვევაში სუბმუნიციპალური ტერიტორიები ქალაქის უბნების სახით ფორმირდება. სუბმუნიციპალური ერთეულის მოსახლეობის რაოდენობა შეიძლება რამდენიმე ათეულს არ აღემატებოდეს, თუმცა ზოგჯერ მისი მოსახლეობა ასი ათასზე მეტს შეადგენს, განსაკუთრებით ქალაქების უბნების შემთხვევაში.

სუბმუნიციპალურ დონეზე ტერიტორიული სტრუქტურების ფორმირება მუნიციპალიტეტის შიგნით დეცენტრალიზაციის პროცესის შედეგია, რომელიც სხვადასხვა ფორმითა და მოცულობით ხორციელდება. ამ მხრივ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული მართვის ორი ძირითადი მოდელი გამოიყოფა:

პირველ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული მართვა სუბ-მუნიციპალურ დონეზე მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციის ტერიტორიული ორგანოების ან/და წარმომადგენლების საშუალებით ხორციელდება, რომელიც დანიშნის გზით ფორმირდება.

მეორე შემთხვევაში, სუბმუნიციპალურ დონეზე სუბმუნიციპალური ხელისუფლება იქმნება, რომელსაც გარკვეული ადმინისტრაციული, ფინანსური და პოლიტიკური ავტონომია გააჩნია.

ზოგიერთ ქვეყანაში მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის მართვის ორივე მოდელი გამოიყენება. ამ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტი თავად წყვეტს თუ მისი ტერიტორიის რა ნაწილში, რომელ მოდელს მიანიჭებს უპირატესობას.

8.6.2 სუბმუნიციპალური ხელისუფლება

სუბმუნიციპალური ხელისუფლება წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის ფარგლებში შექმნილ და მასზე დაქვემდებარებულ მრავალფუნქციურ ტერიტორიულ ხელისუფლებას, რომელსაც პირდაპირი ან ირიბი ფორმით არჩეული მოსახლეობის წარმომადგენლები ახორციელებენ.

სუბმუნიციპალური ხელისუფლების ფორმირება ეფექტური ტერიტორიული მართვის ამოცანებს ემსახურება. ის ადგილობრივ დონეზე საჯარო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობითი და წარმომადგენლობითი

დემოკრატიის მოდელებით ერთდროულად სარგებლობის შესაძლებლობას იძლევა. პატარა დასახლებებში მოქმედი სუბმუნიციპალური ხელისუფლება ხშირად „სამეზობლო ხელისუფლებად“ ან „სამეზობლო დემოკრატიადაც“ მოიხსენიება. სუბმუნიციპალური ხელისუფლება წარმოადგენს პოლიტიკურ ტერიტორიულ ერთეულებს, რომელიც მოქალაქეებს არჩეულ ადგილობრივ ხელისუფლებასთან პირდაპირ აკავშირებს.⁹⁰⁹

ევროპის ქვეყნების ნაწილში სუბმუნიციპალური ხელისუფლება ტერიტორიული მართვის ტრადიციული სისტემის მნიშვნელოვანი ელემენტია, რომელსაც ხანგრძლივი ისტორიული ფესვები გააჩნია. თუმცა ზოგიერთ ქვეყანაში ის მუნიციპალიტეტების გამსხვილების რეფორმების შემდეგ შეიქმნა, რათა ადგილობრივი მოსახლეობის და ხელისუფლების ტერიტორიული დამოუკიდებლობის ნეგატიური ეფექტების კომპენსირება მოეხდინა.

მაგალითად, ევროპაში ერთ-ერთი ყველაზე ძველი სუბმუნიციპალური ხელისუფლების ორგანოები დიდ ბრიტანეთში ფუნქციონირებს – პარიშები (სააბატოები), ქალაქის საბჭოები, სამეზობლო საბჭოები. მათგან ყველაზე გავრცელებულია პარიშები და ქალაქის საბჭოები.⁹¹⁰ დიდ ბრიტანეთში შექმნილია დაახლოებით 9 000 პარიში (სააბატო) და ქალაქის საბჭო, რომელთა სამოქმედო ტერიტორიაზე დიდი ბრიტანეთის მოსახლეობის დაახლოებით 25% ცხოვრობს. ისინი კანონით განსაზღვრული ან მუნიციპალიტეტის მიერ გადაცემული ფუნქციების განხორციელებაზე არიან პასუხისმგებელი.⁹¹¹

საბერძნეთის შემთხვევაში კი სუბმუნიციპალური ხელისუფლება მუნიციპალიტეტების გამსხვილების რეფორმის შემდეგ შეიქმნა, რომლებსაც არჩევითი თანამდებობის პირი ან კოლეგიური საბჭო მართავს. სუბმუნიციპალური ხელისუფლება პასუხისმგებელია მუნიციპალიტეტის ზოგიერთი უფლებამოსილების განხორციელებაზე და მუნიციპალიტეტის დონეზე ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების დაცვაზე.

სუბ-მუნიციპალური ხელისუფლების იდენტიფიცირება შემდეგი ნიშნებით შეიძლება:⁹¹²

ა) ტერიტორიულობა

სუბმუნიციპალური ხელისუფლება წარმოადგენს ტერიტორიულ ხელისუ-

909 Péteri G., *Mind Your Own Business! Introduction*, 5-22, წიგნში: Péteri G., ed., *Mind Your Own Business! Community Governance in Rural Municipalities*, Budapest, 2008, 13; Recommendation CM/Rec (2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, Council of Europe, <https://www.coe.int>, ნანახია: [10.08.2023]; Recommendation Rec (2003)2 of the Committee of Ministers to member states on neighbourhood services in disadvantaged urban areas, Council of Europe, <https://www.coe.int>, ნანახია: [22.02.2023].

910 Jones A., *The Resurgence of Parish Council Powers in England*, 2020, 1-13, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-45128-8>

911 Hlepas K.N., Kersting N., Kuhlmann S., Swianiewicz P., Teles F., *Sub-Municipal Governance in Europe Decentralization Beyond the Municipal Tier*, Basingstoke, 2018.

912 Bäck H., Gjelstrup G., Helgesen M., Johansson F., Klausen J.E., *Urban Political Decentralisation Six Scandinavian Cities*, Wiesbaden, 2005, 16-17; Hlepas K.N., Kersting N., Kuhlmann S., Swianiewicz P., Teles F., *Sub-Municipal Governance in Europe Decentralization Beyond the Municipal Tier*, Basingstoke, 2018, 4-5; Péteri G., *Mind Your Own Business! Introduction*, 5-22, წიგნში: Péteri G., ed., *Mind Your Own Business! Community Governance in Rural Municipalities*, Budapest, 2008, 12-13.

თავი IX

ადგილობრივი თვითმმართველობის თავისებურებები ქალაქებსა და დედაქალაქებში

9.1 ქალაქი, ურბანული სივრცე, მეტროპოლია – განმარტებები

მოსახლეობის დიდი რაოდენობის პატარა ტერიტორიაზე კონცენტრირებული განსახლება მჭიდრო სოციალურ კონტაქტებს, საერთო პრობლემებსა და ამ პრობლემების ერთობლივი გადაწყვეტის საჭიროებას წარმოშობს, სწორედ ამიტომ ისტორიულად ადგილობრივი თვითმმართველობის პირველი ნიშნები ქალაქის მმართველობით სტრუქტურაში ჩამოყალიბდა. ქალაქის მართვის თავისებურებას ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მოსახლეობის ბუნებრივი სიახლოვე წარმოადგენს, რაც ადგილობრივი მოსახლეობის საჭიროებების და ადგილობრივი პირობების გათვალისწინების მეტ შესაძლებლობას იძლევა, თუმცა აღნიშნული კონცენტრაცია გულისხმობს სხვადასხვა გამოწვევის ზრდას, რომელსაც ქალაქის მართვის სტრუქტურამ თავი უნდა გაართვას.

თანამედროვე მსოფლიოს მზარდი ურბანიზაციის ტენდენცია ახასიათებს. დღეს მსოფლიო მოსახლეობის ნახევარზე მეტი ქალაქებში ცხოვრობს და მოსალოდნელია, რომ 2050 წლისთვის ეს რაოდენობა ორ-მესამედამდე გაიზრდება. მოსახლეობა სასოფლო დასახლებებიდან ქალაქებისკენ მიემართება, რასაც სხვადასხვა ეკონომიკური და სოციალური პროცესი განაპირობებს. ქალაქი არის ადგილი, სადაც მოსახლეობა, სამუშაო ძალა, კაპიტალი, საჯარო ინსტიტუტები და ინფრასტრუქტურა ერთ სივრცეშია კონცენტრირებული, რაც ეკონომიკურ აქტივობას უწყობს ხელს და ქალაქს ქვეყანაში ეკონომიკური ზრდის გენერატორის ფუნქციას ანიჭებს. ამასთან, საქალაქო ცხოვრება მნიშვნელოვან ზემოქმედებას ახდენს საზოგადოების განვითარებაზე, კულტურასა და ბუნებრივ გარემოზე.⁹³⁵

აღნიშნულის მიუხედავად საინტერესოა, რომ ერთმნიშვნელოვანი პასუხი კითხვაზე: თუ რა არის ქალაქი, არ არსებობს. დასახლებისთვის ქალაქის სტატუსის მიკუთვნება სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული კრიტერიუმების საფუძველზე ხდება. ძირითად კრიტერიუმს, მოსახლეობის რაოდენობა და განსახლების სიმჭიდროვე წარმოადგენს, თუმცა ქალაქის სტატუსის მიღება აგრეთვე დასახლების ფუნქციონალურ (სოციალურ-ეკონომიკური ცენტრის ფუნქცია, მოსახლეობის არასასოფლო-სამეურნეო სექტორში დასაქმება) ნიშნებს და ისტორიულ კრიტერიუმებსაც უკავშირდება. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში XVI საუკუნიდან დღემდე დასახლებას ქალაქის სტატუსს მონარქი ანიჭებს. შედეგად, უელსში მდებარე დასახლებას – სენტ-დევიდს, რომელსაც 2000 მაცხოვრებელი ჰყავს და დაახლოებით 10 მილიონიანი ლონდონსაც ქალაქის სტატუსი აქვს.⁹³⁶

935 OECD, Redefining Urban: A New Way to Measure Metropolitan Areas, 2012, 17, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>

936 Dijkstra L., Poelman H., Cities in Europe, New EU-OECD Definition, Regional Focus A series of short papers on regional research and indicators produced by the Directorate-General for Regional

ამდენად, ფუნქციური თუ ისტორიული კრიტერიუმების არსებობა ქალაქის უნივერსალური განსაზღვრების დადგენას რთულ ამოცანად აქცევს. აღნიშნული ამოცანის გამარტივების მიზნით სივრცითი დაგეგმარების შესწავლის ევროპულმა ცენტრმა (ESPON), „ეთგო“-მ (OECD) და ევროკავშირის ევროკომისიამ⁹³⁷ ქალაქის, როგორც კანონმდებლობით დადგენილ ადმინისტრაციულ საზღვრებში მოქცეული დასახლების განმარტებაზე, უარი თქვეს და ქალაქის, როგორც ურბანული სივრცის განმარტებაზე გაკეთეს აქცენტი.

ურბანული სივრცის სტატუსი მხოლოდ ობიექტური კრიტერიუმებით, მოსახლეობის რაოდენობით და განსახლების სიმჭიდროვით დგინდება. ურბანული სივრცე შეიძლება ერთი ქალაქის ან რამდენიმე დასახლების: ქალაქის, საქალაქო დასახლების, სოფლის ადმინისტრაციულ საზღვრებს ემთხვეოდეს. აღნიშნული მიდგომა ურბანული სივრცის, როგორც ეკონომიკური და სოციალური სისტემის შესწავლის უკეთეს შესაძლებლობას იძლევა.

მოსახლეობის რაოდენობისა და განსახლების სიმჭიდროვის მიხედვით ისინი ტერიტორიის სამ კატეგორიას განასხვავებენ: **მჭიდროდ განსახლებულ ურბანულ სივრცეს** (მსხვილი ქალაქები „Cities“), **საშუალოდ განსახლებულ ურბანულ სივრცეს** (საქალაქო დასახლებები, ე.წ. „Towns“) და **მეჩხერად განსახლებულ სივრცეს** (სასოფლო „რურალური“ „Rural area“)⁹³⁸. კერძოდ, მჭიდროდ განსახლებული ურბანულ სივრცედ მიიჩნევა ურბანული დასახლებები 1კმ²-ზე არანაკლებ 1500 მოსახლის განსახლების სიმჭიდროვით, რომელიც ჯამში კომპაქტურად განსახლებულ (ერთ გეოგრაფიულ სივრცეში) არანაკლებ 50 000 მოსახლეს აერთიანებს. საშუალოდ განსახლებულ ურბანულ სივრცედ კი ითვლება ტერიტორია, რომელიც 1კმ²-ზე არანაკლებ 300 და არა უმეტეს 1500 მოსახლის განსახლების სიმჭიდროვით, ჯამში, კომპაქტურად განსახლებულ არანაკლებ 5 000 მოსახლეს მოიცავს. უფრო ნაკლები სიმჭიდროვით განსახლებულ ტერიტორიები სასოფლო (რურალურ) ზონად მიიჩნევა.⁹³⁹

აღნიშნული მეთოდოლოგიით მჭიდროდ დასახლებული ურბანული სივრცე კიდევ ოთხ კატეგორიად შეიძლება დაიყოს: **მცირე ურბანულ სივრცედ** – არა უმეტეს 50 000-200 000 მაცხოვრებელი; **საშუალო ზომის ურბანულ სივრცედ** – 200 000-500 000 მაცხოვრებელი; **მეტროპოლია** – 500 000-1 500 000 და **მსხვილიმეტროპოლიად** 1 500 000 მეტი მაცხოვრებელით ამასთან, ოთხივე შემთხვევაში მოსახლის სიმჭიდროვე – 1კმ² არანაკლებ 1500 მაცხოვრებელს უნდა შეადგენდეს⁹⁴⁰.

and Urban Policy, EU, 2012, 5.

937 ევროკომისია, იგივე ევროპის კომისია წარმოადგენს ევროკავშირის ძირითად აღმასრულებელ ორგანოს.

938 ინგლისურ ლექსიკონში ქალაქის აღმნიშვნელი ორი სიტყვა არსებობს City (სითი) და Town (თაუნ). მეორე სიტყვა მომცრო ქალაქს ნიშნავს და მისი ზუსტი ქართული ანალოგი არ არსებობს. ამიტომ ტექსტში მის ნაცვლად გამოვიყენებთ ტერმინ: „საქალაქო დასახლებას“. საქართველოს კანონმდებლობა იცნობს დასახლების სამ ტიპს: ქალაქი, დაბა და სოფელი.

939 Town Small and medium sized towns in their functional territorial context, Applied Research 2013/1/23 Inception Report, Version 04.07.2012, ESPON, Leuven, 2012, 8; Dijkstra L., Poelman H., Cities in Europe, New EU-OECD Definition, Regional Focus A series of short papers on regional research and indicators produced by the Directorate-General for Regional and Urban Policy, EU, 2012.

940 OECD, Redefining Urban: A New Way to Measure Metropolitan Areas, OECD Publishing, 2012, 14, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>

მოსახლეობის რაოდენობა და განსახლების სიმჭიდროვე შესაბამისი ტერიტორიის მართვისას წარმოშობს თავისებურ გამოწვევებს, რომელიც მასზე მორგებული ადგილობრივი მართვის ორგანიზაციული სტრუქტურის შე-მუშავების აუცილებლობის საკითხს სვამს, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობისა და სამართლებრივი რეგლამენტაციის განსხვავებული მიდგომების განვითარებას მოითხოვს.

9.2 დიდი ქალაქების და მეტროპოლიების მართვის თავისებურებები

საქალაქო დასახლებებისა და შედარებით მცირე ქალაქების სამართლებრივი სტატუსი და მართვის სტრუქტურა პრაქტიკულად არ განსხვავდება სხვა მუნიციპალიტეტებისაგან. განსხვავებული სტატუსით, ფუნქციებითა და ინსტიტუციური სტრუქტურით მხოლოდ დიდ ქალაქები გამოირჩევა.

ქალაქის მოსახლეობის ზრდასთან ერთად იზრდება ქალაქის მართვასთან დაკავშირებული გამოწვევებიც. დიდი ქალაქები დღეს უამრავი გამოწვევის წინაშე დგანან: ეკოლოგია, ტრანსპორტის ორგანიზება, განსახლება, რეკრეაციული განვითარება, უმუშევრობა, კრიმინალის მართვა და ა.შ.

გასათვალისწინებელია, რომ დიდ ქალაქებში ნაკლებად შესამჩნევია მოსახლეობასა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ახლო კავშირი, ქალაქის სხვადასხვა უბანს შორის კი განსხვავებული გამოწვევები და საჭიროებები ვითარდება. აღნიშნული გარემო დიფერენცირებულ რეაგირებას მოითხოვს. მოსახლეობის რაოდენობისა და საქალაქო პრობლემების ფართო მასშტაბების გათვალისწინებით, დიდი ქალაქის მართვა ცენტრალიზებული სტრუქტურის ფარგლებში არაეფექტური ხდება, რაც, ერთი მხრივ, დეცენტრალიზებული მართვის სისტემის განვითარებას მოითხოვს, თუმცა, მეორე მხრივ, საერთო-საქალაქო პრობლემებზე ერთობლივი და ერთგვაროვანი რეაგირების საჭიროებას წარმოშობს. აღნიშნული ფაქტორები დიდ ქალაქებში რთული მმართველობითი სისტემების ჩამოყალიბებას განაპირობებს.⁹⁴¹

ამასთან, ურბანიზაციის მზარდი ტენდენციის პირობებში, გამოწვევას წარმოადგენს არა მხოლოდ დიდი ქალაქების, არამედ დიდი ურბანული სივრცეების – მეტროპოლიების მართვა, რომელიც ერთ გეოგრაფიულ სივრცეში კომპაქტურად განლაგებულ რამდენიმე ურბანულ დასახლებას შეიძლება აერთიანებდეს. ეს დასახლებები გეოგრაფიულად და სოციალ-ეკონომიკურად იმდენად მჭიდროდ არიან დაკავშირებულნი, რომ ამ სივრცეების მართვა განსაკუთრებულ მიდგომას მოითხოვს. პრაქტიკულად დღეს აღარ არსებობს დიდი ქალაქი, რომელიც სხვა დასახლებებისაგან იზოლირებულად არის განლაგებული.⁹⁴²

ამდენად, დიდი ქალაქებისა და მეტროპოლიური ურბანული სივრცეების ეფექტიანი მართვის უზრუნველსაყოფად სხვადასხვა მოდელი და სამართლებრივი ინსტრუმენტები ვითარდება. არსებული პრაქტიკის ანალიზის საფუძ-

941 Slack A., Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance, The World Bank, 2007, 6-8, <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4317>

942 იქვე.

ველზე, ქალაქებისა და ურბანული სივრცეების მართვის ხუთი ძირითადი მოდელის იდენტიფიცირება შეიძლება, კერძოდ:

- ერთდონიანი ფრაგმენტირებული;
- ერთდონიანი ცენტრალიზებული;
- ორდონიანი;
- ურბანული სივრცის მართვის ინტერმუნიციპალური მოდელი;
- ურბანული სივრცის მართვის სპეციალური (ფუნქციური) მოდელი.

ამასთან, შესაძლებელია ურბანულ სივრცეში რამდენიმე აღნიშნული მოდელი ერთდროულად გამოყენება.⁹⁴³

9.2.1 ერთდონიანი ფრაგმენტირებული მართვის მოდელი

ურბანული სივრცის ერთდონიანი ფრაგმენტირებული მართვის მოდელი ურბანული სივრცის ანდა დიდი ქალაქის ტერიტორიის ფრაგმენტირებულ მართვას გულისხმობს. აღნიშნული მოდელის შესაბამისად, ურბანული სივრცე სხვადასხვა თვითმმართველ ერთეულებად არის დაყოფილი.

მოდელის ძლიერ მხარეს ადგილობრივი მოსახლეობისთვის ადგილობრივი ხელისუფლების გაადვილებული წვდომადა, ანგარიშვალდებულების მაღალი ხარისხი, ადგილობრივ საჭიროებებზე სწრაფი და ადეკვატური რეაგირების შესაძლებლობა წარმოადგენს.

მოდელს სუსტი მხარედ კი ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ გაწეული მომსახურების და შექმნილი ინფრასტრუქტურის „სარგებლის გადინების“⁹⁴⁴ მაღალი ხარისხი, მასშტაბის ეკონომიის მიღწევის და კოორდინაციის დაბალი შესაძლებლობა განიხილება.⁹⁴⁵ ფრაგმენტირებული გარემო აგრეთვე ასუსტებს ფართო პრობლემებზე ადეკვატური რეაგირების ეფექტურობას, ვინაიდან სხვადასხვა ინტერესის მქონე თვითმმართველი ერთეულების შეთანხმება – კონსენსუსი მნიშვნელოვან ძალისხმევას მოითხოვს. ერთიანი რეაგირების საჭიროება განსაკუთრებით ისეთი ამოცანების მართვისას წარმოიშობა, როგორიცაა: ეკონომიკური განვითარება, გარემოს დაცვა, ტრანსპორტის ორგანიზება, თანაბარი ხარისხის სერვისების მიწოდების უზრუნველყოფა და ა.შ. შესაბამისად, მოდელის ეფექტურობის ხარისხი ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის განვითარებაზე არის დამოკიდებული.⁹⁴⁶

ფრაგმენტირებული მოდელი უფრო დამახასიათებელია აშშ მეტროპოლიური სივრცეებისთვის. მაგალითად, ლოს-ანჯელესის მეტროპოლიური სივრცე აერთიანებს 13 მილიონ ადამიანს, რომელიც დაყოფილია 200 ქალაქად და ხუთ საგრაფოდ. არ არსებობს მეტროპოლიის ერთიანი ხელისუფლება. აღნიშნული მოდელის შესაბამისად, მეტროპოლიური სივრცის მართვის პოლიტიკის ძირითა-

943 Slack A., Cote A., Comparative urban governance, Foresight, UK Government Office for Science, 2014, 10-25.

944 იხ. ნაშრომის 5.2.3 ნაწილი.

945 OECD, Competitive Cities in the Global Economy, Paris, 2006, <https://doi.org/10.1787/9789264027091-en>, 158-159,

946 Montgomery, M.R., Stren R., Cohen B., Reed H.E, eds. Cities transformed: Demographic change and its implications in the developing world, Washington, 2003, 365.

თავი X

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნები

10.1 არჩევითობა და ხალხის ჩართულობის მნიშვნელობა მუნიციპალურ ორგანოთა ფორმირებაში

ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც საჯარო ხელისუფლების შემადგენელი ნაწილი, უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს ქვეყნის პოლიტიკურ სისტემაში.¹⁰²⁴ ამასთან, აღიარებულია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის დანესებულებები მოსახლეობასთან ყველაზე ახლო მდგომი სტრუქტურებია და ხალხის ინტერესს გამოხატავენ.

10.1.1 „არჩევითობის“ მნიშვნელობა

ცხადია, ხელისუფლების განხორციელებაში პირდაპირი, უშუალო მონაწილეობა, მათ შორის, ადგილობრივ დონეზეა ეფექტური. ამიტომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები და მათზე მოქალაქეთა რეალური წვდომა დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნდამენტია.¹⁰²⁵ ევროპული ქარტიის განაცხადი, რომ „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.“¹⁰²⁶ თავისთავად მიაჩნდება, რომ მოსახლეობამ თავად უნდა უზრუნველყოს მუნიციპალური ორგანოების ლეგიტიმურობა.

როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების გადაწყვეტისთვის მოქალაქეებთან დაახლოებული მმართველობა, პირველ რიგში, მიიღწევა ლეგიტიმაციის უშუალოდ ხალხისგან მიღებით.¹⁰²⁷ მუნიციპალიტეტის მართვაში მოსახლეობის მონაწილეობის ძირითადი ფორმა მის ორგანოებში პირდაპირი, საყოველთაო და თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით საკუთარი წარ-

1024 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 მაისის №3/3/600 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე კახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მაია კოპალეიშვილის განცხადებით, 23.

1025 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის №3/2/574 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, §II, 10.

1026 „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“, ევროპის საბჭო, სტრასბურგი, 15.X.1985, წყარო: www.matsne.gov.ge, მე-3 მუხლის პირველი პუნქტი.

1027 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის №3/2/574 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, §II, 13.

მომადგენლების პერიოდული არჩევა.¹⁰²⁸ მოქალაქეთა ჩართულობის დონე და საზოგადოების პასუხისმგებლობა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაში კიდევ უფრო მეტად იზრდება, როდესაც ისინი მონაწილეობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის – ადგილობრივი საჯარო ხელისუფლების ორგანოების არჩევნების გზით ფორმირებაში.¹⁰²⁹ არჩევითობა, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმირების მექანიზმი, ხალხის მიერ მუნიციპალური ხელისუფლების თავად განხორციელების საუკეთესო საშუალებაა.

10.1.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია და არჩევითობის პრინციპი

აღსანიშნავია, რომ ქარტია მიაწოდებს თვითმმართველობის უფლების განხორციელებაზე საბჭოების ან ასამბლეების მიერ, რომლებიც შედგებიან პირდაპირი, თანაბარი და თანასწორი ხმის მიცემის საფუძველზე ფარული კენჭისყრით არჩეული წევრებისაგან და იქვე დასძენს, რომ შეიძლება არსებობდნენ მათ წინაშე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ორგანოები.¹⁰³⁰ ანუ, თვითმმართველობის ევროპული სტანდარტის მომწესრიგებელი დოკუმენტი სავალდებულოდ მხოლოდ წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნების გზით ლეგიტიმაციას განსაზღვრავს და იგივეს, აღმასრულებელ ორგანოებთან მიმართებით არ მოითხოვს. თუმცა, დემოკრატიული სამყაროს ფარგლებში, არაერთმა სახელმწიფომ, არჩევითობა, როგორც ხელისუფლების მაღალი ლეგიტიმაციის ფაქტორი, აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირების პროცესზეც გაავრცელა.

როგორც წესი, ითვლება, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ქმედითი მოდელის შექმნა უკავშირდება სწორედ მისი აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევითობას.¹⁰³¹ ჯერ კიდევ ილია ჭავჭავაძე თვითმმართველობის შინაარსის განმსაზღვრელ მთავარ ფაქტორად ადგილობრივი ორგანოების არჩევითობას განიხილავდა. ის თვლიდა, რომ ადგილობრივი მოხელეები უნდა აერჩია თვით ადგილობრივ მცხოვრებთა საზოგადოებას, რომელნიც ამავე საზოგადოების წინაშე პასუხისმგებელნი იყვნენ.¹⁰³² აღსანიშნავია, რომ ქართველმა კანონმდებელმაც აღმასრულებელი სტრუქტურების ხალხის მიერ ფორმირების გზა აირჩია.

1028 ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჯარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, 126.

1029 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 მაისის №3/3/600 საქმეზე გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქე კახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მაია კოპალეიშვილის განსხვავებული აზრი, 23.

1030 „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“, ევროპის საბჭო, სტრასბურგი, 15.X.1985, წყარო: www.matsne.gov.ge, მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი.

1031 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 მაისის №3/3/600 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე კახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მაია კოპალეიშვილის განსხვავებული აზრი, 23.

1032 ჭავჭავაძე ი., პუბლიცისტური წერილები, ტომი IV, ცხოვრება და კანონი, წერილი მეოთხე, თბილისი, 1987, 324.

10.1.3 სახელმწიფოს ვალდებულება და არჩევნების ლეგიტიმურობა

ცალკე აღნიშვნის ღირსია სახელმწიფოს ვალდებულება, შექმნას ნოყიერი ნიადაგი იმისთვის, რომ მუნიციპალიტეტის ორგანოები თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის ნამდვილ ნებას გამოხატავდნენ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, სახელმწიფო ვალდებულია უზრუნველყოს მოსახლეობის უფლება – დამოუკიდებლად, სახელმწიფო ორგანოების ან თანამდებობის პირების ჩაურევლად შექმნან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და აირჩიონ შესაბამისი ხელმძღვანელები.¹⁰³³ ეს ფუნქცია მათ დემოკრატიული სახელმწიფოსგან აქვთ დაკისრებული. სწორედ დემოკრატიის მოთხოვნაა, რომ არ მოხდეს ხალხის ნების იგნორირება, მათ მიერ მინიჭებული მანდატი არ იქნეს დაძლეული.¹⁰³⁴ კონსტიტუციის ფარგლებში განსაზღვრულია სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულება მოახდინოს თვითმმართველობის არჩევითი ორგანოების ფორმირება, რომელთა ლეგიტიმურობა უზრუნველყოფილი იქნება დროის გარკვეული პერიოდულობით გამართულ არჩევნებში.

ცალსახაა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, განსაკუთრებით წარმომადგენლობითი დაწესებულებების არჩევითობა, უზრუნველყოფს მუნიციპალური ერთეულის მოსახლეობის მაღალი ხარისხის პასუხისმგებლობას, რაც, ერთი მხრივ, ამომრჩევლის მიერ არჩევანის გაკეთების, მეორე მხრივ კი, მოპოვებული მანდატის ეფექტურად განხორციელების პროცესში გამოიხატება.

10.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების თავისებურება

როდესაც საუბარია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევითობაზე, საინტერესოა იმ თავისებურებების გააზრება, რომელიც მითითებული პროცესის თანამდევია. არჩევნები ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე არსებითად განსხვავდება ეროვნული არჩევნებისგან.

10.2.1 ასარჩევი კანდიდატი და მუნიციპალური არჩევნების გამოწვევები

პირველ რიგში, ხაზგასასმელია, რომ მუნიციპალური არჩევნები არაა „პარტიული არჩევნები“. თვითმმართველობის პროცესში გადამწყვეტი როლი ეკისრებათ ინდივიდებს, რომლებიც დიდი რეიტინგით სარგებლობენ მოსახლეობაში. ტრადიციულად, ხალხი პარტიულ ფუნქციონერებზე მაღლა აყენებს ავტო-

1033 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 16 თებერვლის №12/213.243 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – უტა ლიპარტია, გიორგი ხმელიძე, ელისო ჯანაშია და გოჩა ლაღუა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, §II, 12.

1034 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის №3/2/574 საქმეზე გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, §II, 13.

რიტეტულ პიროვნებებს. ამომრჩეველი მათ ენდობა საკუთარი გამოცდილებიდან გამომდინარე და არა იმიტომ რომ კანდიდატურა შერჩეულ იქნა პარტიების ცენტრალურ სტრუქტურებში, შინაპარტიული დემოკრატიის შედარებით ნაკლებად გამჭვირვალე პროცესში.¹⁰³⁵ თვითმმართველობის ორგანოებში წარმოშობილი კონფლიქტიც კი, როგორც წესი, პერსონიფიცირებულია. წინააღმდეგობების მოხსნასა და განეიტრალებაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება პიროვნებებს და ინტერპერსონალურ ურთიერთობებს.¹⁰³⁶ ამგვარი მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების რეალიზაციის ნაწილია.

მუნიციპალური არჩევნების თავისებურებების განხილვისას, ყურადსაღებია ადგილობრივ ამომრჩეველსა და ასარჩევ კანდიდატს შორის მჭიდრო ურთიერთობა. მოსახლეობა უფრო კარგად იცნობს თვითმმართველობის ორგანოებში არჩეულ წარმომადგენლებს. ასევე, უფრო ინტენსიურია ამომრჩეველსა და არჩეულ წარმომადგენლებს შორის გრძნობად-ემოციური კავშირი. ამომრჩეველისთვის თვითმმართველობის ორგანოს წევრი ასოცირდება არა რომელიმე პარტიასთან, არამედ „საკუთარ“ წარმომადგენელთან. ამომრჩეველის მოლოდინია, რომ თვითმმართველობის საქმიანობა ფოკუსირებული იქნება ადგილობრივი პრობლემების მოგვარებაზე და არა პარტიული სტრუქტურებიდან მომდინარე ინსტრუქციების შესრულებაზე.¹⁰³⁷ შესაბამისად, გამორჩეულად მნიშვნელოვანია, თვითმმართველ ერთეულში პერსონალური ავტორიტეტის მქონე კანდიდატურების ჩართულობა.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში ძალიან მნიშვნელოვანია მანდატის მფლობელთა თავისუფლება გარეშე ფაქტორებისგან. ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლები არა მხოლოდ საკუთარ უფლებას განახორციელებენ, არამედ, პირველ რიგში, ხალხის მანდატის მატარებლები არიან, მათი სახელით მოქმედებენ და საკუთარი სამსახურებრივი უფლებამოსილება ამომრჩეველთა ინტერესებისთვის უნდა გამოიყენონ.¹⁰³⁸ მუნიციპალური ხელისუფლების ლეგიტიმაცია თავისთავად მოითხოვს მეტ დამოუკიდებლობას, რათა გარანტირებული იყოს ამომრჩეველთა მიერ დელეგირებული ხელისუფლების შეუფერხებლად განხორციელების შესაძლებლობა.

1035 ხუბუა გ., ადგილობრივი თვითმმართველობის „პარლამენტიზაცია“: რისკები და გამოწვევები, არჩევნები და დემოკრატია, საარჩევნო ჟურნალი, №7, 2021, 41.

1036 Holtkamp L., Bathge T., & Friedhoff C., Kommunale Parteien und Wahlgemeinschaften in Ost und Westdeutschland. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 2015, 9, 1–18; ხუბუა გ., ადგილობრივი თვითმმართველობის „პარლამენტიზაცია“: რისკები და გამოწვევები, არჩევნები და დემოკრატია, საარჩევნო ჟურნალი №7, 2021, 41.

1037 ხუბუა გ., ადგილობრივი თვითმმართველობის „პარლამენტიზაცია“: რისკები და გამოწვევები, არჩევნები და დემოკრატია, საარჩევნო ჟურნალი, №7, 2021, 42.

1038 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის №3/2/574 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, §II, 13.

10.7.5 მუნიციპალურ ორგანოთა ლეგისლაციური ვადები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტურად განხორციელებისათვის დიდი მნიშვნელობა აქვს უფლებამოსილების გონივრული ვადის განსაზღვრას. ქართველმა კანონმდებელმა არჩევანი გააკეთა და მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს და თვითმმართველი ქალაქის და თვითმმართველი თემის მერების უფლებამოსილების ვადად 4 წელი განსაზღვრა, რაც მუნიციპალურ სამართალში, როგორც წესი, ოპტიმალურადაა მიჩნეული.

რასაკვირველია, როგორც თეორიული, ისე პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილების ათვლის წერტილის ზუსტად განსაზღვრას. ახალი შემადგენლობის საკრებულო, კანონიდან გამომდინარე, ლეგიტიმურობას მოიპოვებს და ძველი დაასრულებს არსებობას ახალარჩეული საკრებულოს პირველი შეკრებისთანავე. იგივე წესი მოქმედებს, როდესაც საქმე ეხება საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტას. ანუ, ასეთ შემთხვევაშიც ახალარჩეული საკრებულოს უფლებამოსილება იწყება მისი პირველი შეკრებისთანავე.

თვითმმართველი ქალაქის და თვითმმართველი თემის ახალარჩეული მერის უფლებამოსილების აღიარება მიზნულია შესაბამისი საარჩევნო კომისიის მიერ არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმის შედგენაზე, უფრო კონკრეტულად, ახალარჩეული მერის სტატუსის ათვლა იწყება და ძველის მერის უფლებამოსილება შეწყდება შემაჯამებელი ოქმის შედგენიდან, ანუ მერის არჩეულად გამოცხადებიდან, მეთერთმეტე დღეს.

10.8 საარჩევნო სისტემა – ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს ფორმირების საფუძველი

დღეს საქართველოში მოქმედი საარჩევნო კანონმდებლობა ადგენს, რომ მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნები ტარდება შერეული წესით, ამომრჩეველი საარჩევნო უფლების რეალიზაციას ახდენს ორი ხმით: ერთ ხმას იყენებს პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე კენჭისყრისას, მეორე ხმას კი – მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის არსებულმა შერეულმა საარჩევნო სისტემამ წლების განმავლობაში ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციების კრიტიკა სამართლიანად დაიმსახურა, რაც ხმის წონის თანაბრობისა და პროპორციულობის პრინციპების დარღვევით იყო განპირობებული. „კერძოდ, ცალკეულ შემთხვევებში ძალიან დიდი იყო სხვაობა მაჟორიტარული ოლქის ზომებს შორის. ასევე, ბევრი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მანდატების განაწილებისას არაგონივრულად მაღალი იყო მაჟორიტარული წესით ასარჩევი წევრების რაოდენობა.“¹¹⁴⁴ ამდე-

1144 ალექსიძე თ., თანასწორი საარჩევნო ხმის უფლება და საარჩევნო ხმის წონის თანაბრობა – საერთაშორისო სტანდარტები და ადგილობრივი პრაქტიკა, არჩევნები და დემოკრატია, ჟურნალი №6, 2021, 36.

ნად, სისტემა ამომრჩეველთა ხმების მანდატებში მაღალი დონის არაპროპორციულობით გარდასახვის პრობლემას ქმნის.¹¹⁴⁵

გასათვალისწინებელია, რომ 2025 წელს საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებით მაჟორიტარული სისტემით არჩეული საკრებულოს წევრების რაოდენობა კიდევ უფრო გაიზარდა და 2021 წლის საკანონმდებლო ცვლილებებამდე არსებულ რაოდენობას დაუბრუნდა.

10.8.1 საარჩევნო ოლქები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნების პროცესის სამართლიანობისთვის გამორჩეულად მნიშვნელოვანია ისეთი ინფრასტრუქტურის ჩამოყალიბება, რომელიც უზრუნველყოფს მასში ამომრჩეველთა თანაბარ პირობებში მონაწილეობას და ხმების თანაბარ წონადაობას. აღნიშნულ პროცესში საარჩევნო ოლქების როლი ერთ-ერთი გადამწყვეტია. ზოგადად, ადგილობრივი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქი ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქია, რომელიც იქმნება მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრების მაჟორიტარული წესით ასარჩევად.¹¹⁴⁶ აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოსა და თვითმმართველი ქალაქისა და თვითმმართველი თემის მერის არჩევნებისათვის ყოველი მუნიციპალიტეტი ერთი საარჩევნო ოლქია.

ადგილობრივი და საერთაშორისო ექსპერტების მოსაზრებით, მიუხედავად განხორციელებული რიგი დადებითი ცვლილებებისა, რომლებმაც გააუმჯობესეს საარჩევნო კანონმდებლობა და გარემო, დღემდე ადგილობრივი თვითმმართველობის საკრებულოების ზომები გადახედვას საჭიროებს. თვლიან, რომ აუცილებელია, ჩამოყალიბდეს ცხადი კრიტერიუმები, რომელთა საფუძველზეც თითოეულ მუნიციპალიტეტში განისაზღვრება საკრებულოს წევრთა რაოდენობა.¹¹⁴⁷ ზოგადად, ადგილობრივი თვითმმართველობის მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების ზომებისა და საზღვრების დადგენის პროცესში მნიშვნელოვანია გონივრულად დაბალანსდეს საარჩევნო ოლქების ზომის შედარებითი თანაბრობისა და სხვადასხვა გეოგრაფიული, ასევე, სოციალურ-კულტურული თავისებურებების გათვალისწინების პრინციპები. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია, ოლქების საზღვრების დადგენისას გამოირიცხოს საარჩევნო მანიპულაციის საფრთხე.¹¹⁴⁸ საქართველოს საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ პროექტის განახლებულ რედაქციაზე ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის

1145 საარჩევნო კოდექსში შესული ცვლილებები: შეფასება და რეკომენდაციები, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, 2021, www.isfed.ge/geo/rekomendatsiebi/, ნანახია: [10.08.2023].

1146 საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, 27 დეკემბერი 2011 წელი, №5636-რს, www.matsne.gov.ge, 10.01.2012, მე-2 მუხლი, „d“ ქვეპუნქტი.

1147 Joint Opinion on the amendments to the Election Code of Georgia, Georgia, the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, CDL-PI(2021)005-e, Strasbourg, 30 April 2021, www.venice.coe.int/webforms/documents/, ნანახია: [10.08.2023].

1148 საარჩევნო კოდექსში შესული ცვლილებები: შეფასება და რეკომენდაციები, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, 2021, www.isfed.ge/geo/rekomendatsiebi/, ნანახია: [10.08.2023].

ერთობლივ, სასწრაფო წესით მიღებულ მოსაზრებაში ხაზგასმულია, რომ წარსულში გაცემული მსგავსი შინაარსის არაერთი რეკომენდაციის მიუხედავად,¹¹⁴⁹ რომელთა მიზანსაც საკანონმდებლო რეგლამენტაციის გზით ერთმანდატიან მაჟორიტარულ ოლქებში ამომრჩეველთა რიცხოვნობის თანაბრობის ან მეტ-ნაკლები თანაბრობის მიღწევა წარმოადგენდა, დღეს ეს ხარვეზი კვლავ სახეზეა. მომდევნო პერიოდში სახელმწიფომ, ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართულობით, ძალისხმევა უნდა მიმართოს საარჩევნო კანონმდებლობის აუქტარებელ, გააზრებულ რეფორმაზე, რომელიც ფართო საზოგადოებრივ კონსენსუსზე იქნება დამყარებული და ქვეყნის საარჩევნო კანონმდებლობის სტაბილიზაციას შეუწყობს ხელს.¹¹⁵⁰ როგორც ჩანს, საარჩევნო ოლქებად დაყოფის საკითხი აქტუალობას არ კარგავს საარჩევნო კანონმდებლობის რეფორმირების არც ერთ ეტაპზე.

2021 წელს ამომრჩეველთა ხმების თანაბარწონადობის მაქსიმალურად უზრუნველსაყოფად კანონმდებელმა, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების წინ განხორციელებული რეფორმის ფარგლებში, ადგილობრივ მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქებად დაყოფა მეტნაკლებად დაუახლოვა თვითმმართველ ერთეულში ამომრჩეველთა რაოდენობას. აღნიშნული ცვლილება მიზნად ისახავდა ამომრჩეველთა ხმების თანაბარი წონის დაცვას, რაც ცვლილებით ნაწილობრივ მიღწეულ იქნა. თუმცა როგორც უკვე აღინიშნა, 2025 წელს საარჩევნო კანონმდებლობის ცვლილებით მაჟორიტარული სისტემით არჩეული საკრებულოს წევრების რაოდენობა 2021 წლამდე არსებულ მდგომარეობას დაუბრუნდა.¹¹⁵¹

2021 წელს პროპორციული და მაჟორიტალური სისტემით არჩეული საკრებულოს წევრების რაოდენობა თვითმმართველ თემებში 2:1, ხოლო თვითმმართველ ქალაქებში - 4:1 თანაფარდობით იყო განსაზღვრული. შესაბამისად ყველა მუნიციპალიტეტში პროპორციული წესით არჩეული წევრები სჭარბობდნენ მაჟორიტარული წესით არჩეულ საკრებულოს წევრებს. ამასთან, თუ თვითმმართველი თემის ადმინისტრაციულ ცენტრში ამომრჩეველთა რაოდენობა წარმოადგენდა მაქსიმუმ 7 000-ს, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით უნდა არჩეულიყო საკრებულოს ერთი წევრი. იმ შემთხვევაში, როცა ელექტორატის რიცხოვნობა 7 000-დან 14 000-ის ფარგლებში იყო - 2 წევრი, ხოლო თუ 14 000-ს აღემატებოდა - 3 წევრი.

2025 წლის მდგომარეობით თვითმმართველი თემის საკრებულო შედგება შესაბამის ტერიტორიაზე არსებული ყველა დასახლებიდან (სოფლიდან, დაბიდან, ქალაქიდან), რომლებიც შედის ამ თვითმმართველი თემის შემადგენლობაში, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით არჩეული თითო წევრისაგან და პრო-

1149 Joint Opinion on the Draft Election Code of Georgia, the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, CDL-AD(2011)043, Strasbourg/Warsaw, 19 December 2011, www.venice.coe.int/webforms/documents/, ნანახია: [10.08.2023].

1150 ალექსიძე თ., თანასწორი საარჩევნო ხმის უფლება და საარჩევნო ხმის წონის თანაბრობა – საერთაშორისო სტანდარტები და ადგილობრივი პრაქტიკა, არჩევნები და დემოკრატია, ჟურნალი №6, 2021, 37.

1151 პროპორციული სიით არჩეულ საკრებულოს წევრთა რაოდენობა 1404-დან 970-მდე შემცირდა, ხოლო მაჟორიტარული სისტემით არჩეულ წევრთა რაოდენობის 664-დან 1088-მდე გაიზარდა.

პორციული წესით არჩეული 15 საკრებულოს წევრისგან, ხოლო თვითმმართველ ქალაქებში მაჟორიტარული წესით აირჩევა 10 წევრი, ხოლო პროპორციულით - 15 წევრი. გამონაკლისია თბილისის სადაც მაჟორიტარული და პროპორციული წესით არჩეული წევრები თანაბარია.

ამასთან, საარჩევნო კოდექსში 2025 წელს განხორციელებული ცვლილებებით გაიზარდა თვითმმართველი თემების ადმინისტრაციული ცენტრიდან არჩეული მაჟორიტარი საკრებულოს წევრების რაოდენობა. ცვლილებით გარკვეულად შემსუბუქდა ადმინისტრაციულ ცენტრსა და სხვა მაჟორიტარულ ოლქებს შორის ამომრჩეველთა რაოდენობის სხვაობა, თუმცა სხვადასხვა ოლქის ამომრჩეველთა ხმების თანასწორი წონის პრობლემა კვლავ აქტუალური დარჩა.

თვითმმართველი თემის ადმინისტრაციულ ცენტრში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 4 000-ზე მეტია, მაგრამ 10 000-ს არ აღემატება, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით აირჩევა საკრებულოს 2 წევრი. თვითმმართველი თემის ადმინისტრაციულ ცენტრში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 10 000-ზე მეტია, მაგრამ 20 000-ს არ აღემატება, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით აირჩევა საკრებულოს 3 წევრი. თვითმმართველი თემის ადმინისტრაციულ ცენტრში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 20 000-ზე მეტია, მაგრამ 35 000-ს არ აღემატება, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით აირჩევა საკრებულოს 4 წევრი. თვითმმართველი თემის ადმინისტრაციულ ცენტრში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 35 000-ზე მეტია, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით აირჩევა საკრებულოს 5 წევრი.

საბოლოო ჯამში, 2025 წლის ცვლილებით საქართველოს მასშტაბით მაჟორიტარული წესით არჩეული საკრებულოს წევრების რაოდენობა არსებითად გაიზარდა. შედეგად 37 მუნიციპალიტეტში მაჟორიტარული სისტემით არჩეული საკრებულოს წევრების რაოდენობა აღემატება პროპორციული სისტემით არჩეული წევრების რაოდენობას, 5 მუნიციპალიტეტში თანაბარი პროპორციაა, ხოლო 22-ში პირიქით პროპორციული წესით არჩეული წევრები ჭარბობენ. (თვითმმართველი თემებისა და თვითმმართველი ქალაქების საკრებულოების მაჟორიტარული და პროპორციული საარჩევნო სისტემებით არჩეული შემადგენლობები იხ.: ნაშრომის **დანართ №11**-ში).

10.8.2 საკრებულოს არჩევნებში მონაწილეობა

არჩევნების მოცულობითი პროცესის მნიშვნელოვანი ეტაპი მასში მონაწილეობის მისაღებად კანდიდატების წარდგენაა. საარჩევნო ბატალიებში ჩაბმული არიან, ერთი მხრივ, პოლიტიკური პარტიები, პროპორციული სისტემით და, მეორე მხრივ, მაჟორიტარი კანდიდატები, მაჟორიტარული სისტემით მიმდინარე არჩევნებში.

საგულისხმოა ის გარემოება, რომ საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოებში შესაძლოა აირჩეს დამოუკიდებელი, საინიციატივო ჯგუფების მიერ წარდგენილი კანდიდატებიც, ასევე, კანონმდებლობით ბუნებრივად შესაძლებელია, რომ ერთსა და იმავე ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულში სხვადასხვა

თავი XI

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსები და ქონება

11.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომია

11.1.1 ფინანსური ავტონომიის კონცეფცია და ძირითადი ტერმინების განმარტებები

ფინანსური ავტონომია ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური ავტონომიის არსებობისთვის კრიტიკულად მნიშვნელოვანი ელემენტია. ქარტიის შესაბამისად, „ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს ადგილობრივი ხელისუფლებების უფლებასა და შესაძლებლობას, კანონმდებლობის ფარგლებში დაარეგულირონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილი საკუთარი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად.“¹²⁰²

საკმარისი ფინანსური რესურსებისა და მათი თავისუფალი მართვის გარეშე ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება რეალურ „შესაძლებლობად“ ვერასდროს იქცევა, ხოლო „საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილის“ მართვა განუხორციელებელ ამოცანად დარჩება, ამასთან, ვერც ადგილობრივი პირობებისა და „ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების“ შესაბამისად მართვა მოხერხდება.

ამდენად, თუ ადგილობრივ თვითმმართველობას ფინანსური რესურსების განკარგვის საკითხზე დამოუკიდებელი გადაწყვეტილების მიღება არ შეუძლია, საკუთარ შემოსულობების ოდენობაზე გავლენა არ აქვს და ადგილობრივ ფინანსურ და ეკონომიკურ გარემოზე ზეგავლენის შესაძლებლობები არ გააჩნია, მაშინ ადგილობრივი თვითმმართველობა, ფაქტობრივად, ცენტრალური ხელისუფლების ტერიტორიულ სააგენტოდ ტრანსფორმირდება.

ფართო გაგებით **ფინანსური ავტონომია** გულისხმობს საკუთარი ფინანსური რესურსების არსებობას, რომელსაც შესაბამისი სუბიექტი საკუთარი პრიორიტეტების მიხედვით თავისუფლად განკარგავს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომია მრავალგანზომილებიანი კონცეფციაა, რომელიც სხვადასხვა ელემენტს აერთიანებს. ფინანსური ავტონომიის ხარისხის შეფასება სწორედ აღნიშნული ელემენტების ანალიზის საფუძველზე ხორციელდება, კერძოდ ესენია:¹²⁰³

1202 European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, European Treaty Series, No.122, Strasbourg, 15.10.1985, წყარო: www.coe.int/congress, article 3, paragraph 1, (ავტორის თარგმანი).

1203 Ladner A., et al., Patterns of Local Autonomy in Europe, Cham, 2019, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8>, 129-133; Kitchen H., McMillan M., Shah A., Local Public Finance and Economics: An International Perspective, 2019, New York, 25; Gomes S., Fiscal Powers to Subnational Governments: Reassessing the Concept of Fiscal Autonomy, Regional & Federal Studies, 22(4), 2012, <https://doi.org/10.1080/13597566.2012.679849>, 387-406; Martinez-Vazques J., Timofeev A., Decentralization Measures Revisited, International Studies Program Working Paper 09-13, Paris, 2011; Rodríguez-Pose A., Kroijer A., Fiscal

- ხარჯვითი ავტონომია;
- საგადასახადო ავტონომია;
- ფინანსური თვითკმარობა;
- კაპიტალის ბაზარზე წვდომა (სესხის აღების ავტონომია).

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომიის ხარისხზე საუბრისას ცალკე გამოყოფენ **ხელისუფლებათა შორისი ტრანსფერების სისტემასაც**, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური რესურსების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წყაროა და მისი თავისებურებების შესწავლის გარეშე ადგილობრივი თვითმმართველობის ხარჯვითი და საგადასახადო ავტონომიის ხარისხის და ფინანსური თვითკმარობის შეფასება შეუძლებელია.¹²⁰⁴

ხარჯვითი ავტონომია ნიშნავს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებას და შესაძლებლობას, ადგილობრივი პოლიტიკური პრიორიტეტების შესაბამისად განსაზღვროს ხარჯების მიზნობრიობა, მათ შორის საჯარო მომსახურების მიწოდების ორგანიზაციული ფორმა.¹²⁰⁵ მუნიციპალიტეტის ხარჯვითი ავტონომია მოიცავს ადგილობრივი ბიუჯეტის დამოუკიდებლად მართვის უფლებსაც.¹²⁰⁶

მაგალითად, ხარჯვითი ავტონომიის პირობებში მუნიციპალიტეტი თავისუფლად წყვეტს სოციალური პროექტები განახორციელოს თუ ადგილობრივი ინფრასტრუქტურა განავითაროს. მუნიციპალური ნარჩენების მართვა მუნიციპალური აიპ-ის დახმარებით უზრუნველყოს, თუ საჯარო შესყიდვების ფორმით.

ხარჯვითი ავტონომია პირდაპირ დაკავშირებულია საკუთარი უფლებამოსილებების არსებობასთან და ამ უფლებამოსილებების განსახორციელებლად აუცილებელი ფინანსების განკარგვის თავისუფლებასთან. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ ხარჯვითი ავტონომიის პრაქტიკული რეალიზაცია ხელმისაწვდომ ფინანსურ რესურსთან ერთად ადგილობრივი პოლიტიკის განსაზღვრის მარეგულირებელი და გამანაწილებელი დისკრეციის¹²⁰⁷ მოცულობაზეც არის დამოკიდებული.

მაგალითად, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებაში შემავალი საკითხების მნიშვნელოვანი ნაწილი წარმოადგენს სავალდებულო უფლებამოსილებებს, რომლის განხორციელების სტანდარტები სახელმწიფოს მიერ დგინდება, ადგილობრივი თვითმმართველობის ხარჯვითი ავტონომიის ხარისხი მცირდება. ამ შემთხვევაში ის შეზღუდულია საკუთარი ხარჯვითი პრიორიტეტები განსაზღვროს და შესაბამისად დამოუკიდებელი ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკა განავითაროს.¹²⁰⁸

Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe, Growth and Change, Vol. 40 (3), 2009, 387-417, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2257.2009.00488.x>, 393-400, 411-412.

1204 იქვე.

1205 Kitchen H., McMillan M., Shah A., Local Public Finance and Economics: An International Perspective, 2019, New York, 25.

1206 OECD, Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work, OECD, Paris, 2021, <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>, 19.

1207 იხ. ნაშრომის 7.2.1 ნაწილი.

1208 Levitas A., et al., Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe, 2006-2013, first edition, NALAS, Skopje, 2015, 18; Ladner A., et al., Patterns of Local Autonomy in Europe, Cham, 2019, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8>, 129; Kitchen H., McMillan M., Shah A., Local Public Finance and Economics: An International Perspective, 2019, New York, 25.

საგადასახადო ავტონომია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომიის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ელემენტია. საგადასახადო ავტონომია გამოიხატება გადასახადებისა და მოსაკრებლების თავისუფლად მართვაში. გადასახადებისა და მოსაკრებლების მართვა გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებას: შემოიღოს და გააუქმოს გადასახადები და მოსაკრებლები, განსაზღვროს მათი განაკვეთი და დაბეგვრის ობიექტი, დაადგინოს შეღავათები ან გადახდის ვალდებულებისგან გაათავისუფლოს ცალკეული პირები და ა.შ. რაც უფრო მეტ უფლებამოსილებასა და თავისუფლებას ფლობს ადგილობრივი თვითმმართველობა გადასახადებისა და მოსაკრებლების მართვის სფეროში, მით უფრო დიდია მისი საგადასახადო ავტონომიის ხარისხი.¹²⁰⁹

მუნიციპალიტეტების **ფინანსური თვითკმარობა** განისაზღვრება მუნიციპალიტეტის მთლიან შემოსულობებში საკუთარი ფინანსური რესურსებიდან მიღებული შემოსულობების პროპორციით და უფლებამოსილების განხორციელებისთვის მინიმალურად აუცილებელი ფინანსური რესურსების არსებობით.

მუნიციპალიტეტის **საკუთარი ფინანსური შემოსულობები** წარმოადგენს შემოსავლის წყაროებს, რომელიც, როგორც წესი, შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე გენერირდება და რომელზეც მუნიციპალიტეტს ზეგავლენა გააჩნია. ზეგავლენა შეიძლება გამოიხატოს, მინიმუმ, გადასახადით დაბეგვრის ობიექტის ან/და განაკვეთის განსაზღვრაში.¹²¹⁰

მაგალითად, ადგილობრივი გადასახადები, ზიარი გადასახადები, მოსაკრებლები, მომსახურების საფასური, რომელთა შემოღება ან/და გაუქმება ან/და განაკვეთის განსაზღვრა მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებაა.

ადგილობრივი გადასახადი არის კანონით გათვალისწინებული უპირობო ფულადი შენატანი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში, რომელსაც იხდის გადასახადის გამამხდელი. ადგილობრივი გადასახადების გამამხდელი ძირითადად ადგილობრივი მოსახლეობა და ბიზნესია.

ზიარ გადასახადად ითვლება ის გადასახადი, რომელიც სხვადასხვა ტერიტორიული დონის ხელისუფლების ბიუჯეტში ირიცხება (მაგალითად, სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკისა და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში) და რომლის განაწილება ხდება შემდეგი ოთხი პირობის დაცვით:¹²¹¹

პირველი, გადასახადის ამოღების ფინანსური და ეკონომიკური რისკების გა-

1209 OECD, Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work, OECD, Paris, 2021, <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>, 19.

1210 Kitchen H., McMillan M., Shah A., Local Public Finance and Economics: An International Perspective, 2019, New York, 113; Recommendation CM/Rec (2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities, Council of Europe, <https://www.coe.int/nanaxia>: [10.08.2023]; Recommendation 79(2000) on the financial resources of local authorities in relation to their responsibilities: a litmus test for subsidiarity monitoring of the implementation of the European Charter of Local Self-Government, Congress of Local and Regional Authorities, www.coe.int/congress, nanaxia: [10.08.2023]; Adequate financial resources for local authorities, CPL (27)FINAL, Rapporteur: Roger G., Congress of Local and Regional Democracy, 16 October 2014, www.coe.int/congress, ნანახია: [10.08.2023].

1211 Blöchliger H., King D., Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 2, Paris, 2006, <https://doi.org/10.1787/22265848>, 16-17,

სახელობის „ბედნიერების ხარისხს“) მაჩვენებლებთან ადგილობრივი ავტონომიის ინდექსის შედარებისას.¹²³⁰

11.2 ფინანსური ავტონომიის სტანდარტები ვროპული ქარტიის მიხედვით

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომიის გარანტიებს ქარტიის მე-9 მუხლი განსაზღვრავს. აღნიშნული მუხლი ქარტიის ყველაზე დიდი მუხლია, რომელიც სულ რვა პუნქტს აერთიანებს. ეს კიდევ ერთხელ მიაწიწებს, თუ რა მნიშვნელობა გააჩნია ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტისთვის ფინანსური ავტონომიის ხარისხს.

11.2.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომიის კონცეფცია

ქარტიის მე-9 მუხლის პირველი პუნქტი ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსურ ავტონომიას განმარტავს, რომლის შესაბამისად, „ადგილობრივ ხელისუფლებებს, ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში, უფლება ექნებათ ადეკვატურ საკუთარ ფინანსურ რესურსებზე, რომელთა განკარგვა, მათი ძალაუფლებების ფარგლებში, თავისუფლად შეეძლებათ.“¹²³¹

აღნიშნული ნორმა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომიის ორ მთავარ გარანტიას ადგენს: **ადეკვატურ საკუთარ ფინანსურ რესურსებზე უფლებასა და საკუთარი ფინანსური რესურსების განკარგვის თავისუფლებას.**¹²³²

საკუთარ ფინანსურ რესურსებზე უფლების რეალური განხორციელება წარმოადგენს ხელმომწერი სახელმწიფოების პოზიტიურ ვალდებულებას, რომელიც შესაბამისი კანონმდებლობის განვითარებას მოითხოვს. გასათვალისწინებელია, რომ ქარტია აქცენტს აკეთებს ადეკვატური „საკუთარი ფინანსური რესურსების“ არსებობაზე. ეს ნიშნავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსულობების მნიშვნელოვანი ნაწილი სწორედ საკუთარი ფინანსური რესურსებიდან მიღებული შემოსულობები უნდა იყოს და არა ხელისუფლებათაშორისი ტრანსფერით მიღებული თანხები.¹²³³

ქარტია ზუსტ მინიშნებას, თუ რა პროპორცია შეიძლება იყოს ადგილობრივი ხელისუფლებების საკუთარ და ტრანსფერით მიღებულ ფინანსურ რესურსებს შორის, არ იძლევა. თუმცა კონგრესის რეკომენდაციის შესაბამისად საკუთარი

1230 Ladner A., et al., Patterns of Local Autonomy in Europe, Cham, 2019, https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8_325-329.

1231 European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, European Treaty Series, No.122, Strasbourg, 15.10.1985, წყარო: www.coe.int/congress, (ავტორის თარგმანი), article 9, paragraph 1.

1232 A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government, 2020, §141-142, www.coe.int/congress, ნანახია: [10.08.2023].

1233 იქვე.

წყაროებიდან მიღებული ფინანსური რესურსები, მინიმუმ, ტრანსფერით (იგულისხმება საერთო და მიზნობრივი ტრანსფერები) მიღებულ რესურსებზე მეტი უნდა იყოს.¹²³⁴

ქარტია იყენებს სიტყვას – „ადეკვატური“ საკუთარი ფინანსური რესურსი, რაც ნიშნავს, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას ფუნქციების განსახორციელებლად საკმარისი საკუთარი ფინანსური რესურსი უნდა გააჩნდეს. აღნიშნულ საკითხს უფრო დეტალურად ქარტიის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტი განმარტავს.

ქარტია ადეკვატურ საკუთარ ფინანსურ რესურსებზე უფლებას არ განიხილავს აბსოლუტურ უფლებად. ადგილობრივი ფინანსები წარმოადგენს ეროვნული საჯარო ფინანსების ნაწილს, შესაბამისად, ეროვნულ ეკონომიკაში არსებული სტაგნაციის თუ ზრდის ტენდენცია შეიძლება ზეგავლენას ახდენდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსურ რესურსებზეც, ამიტომ აღნიშნული უფლება უნდა აღსრულდეს „ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში“.¹²³⁵

თუმცა აქვე ხაზგასმით უნდა განიმარტოს, რომ საკუთარი ფინანსური რესურსების არსებობის შესახებ უფლების „ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში“ აღსრულება არც ერთ შემთხვევაში არ გულისხმობს მაღალი ტერიტორიული დონის ხელისუფლების უფლებამოსილებას, შეზღუდოს ადგილობრივი ხელისუფლებების დისკრეცია, თავისუფლად გადანყვიტოს საკუთარი ფინანსური რესურსების განკარგვის მიზნობრიობა. სწორედ ამიტომ ქარტია იქვე მიუთითებს, რომ ფინანსური რესურსის განკარგვა მათ „თავისუფლად შეეძლებათ“.¹²³⁶

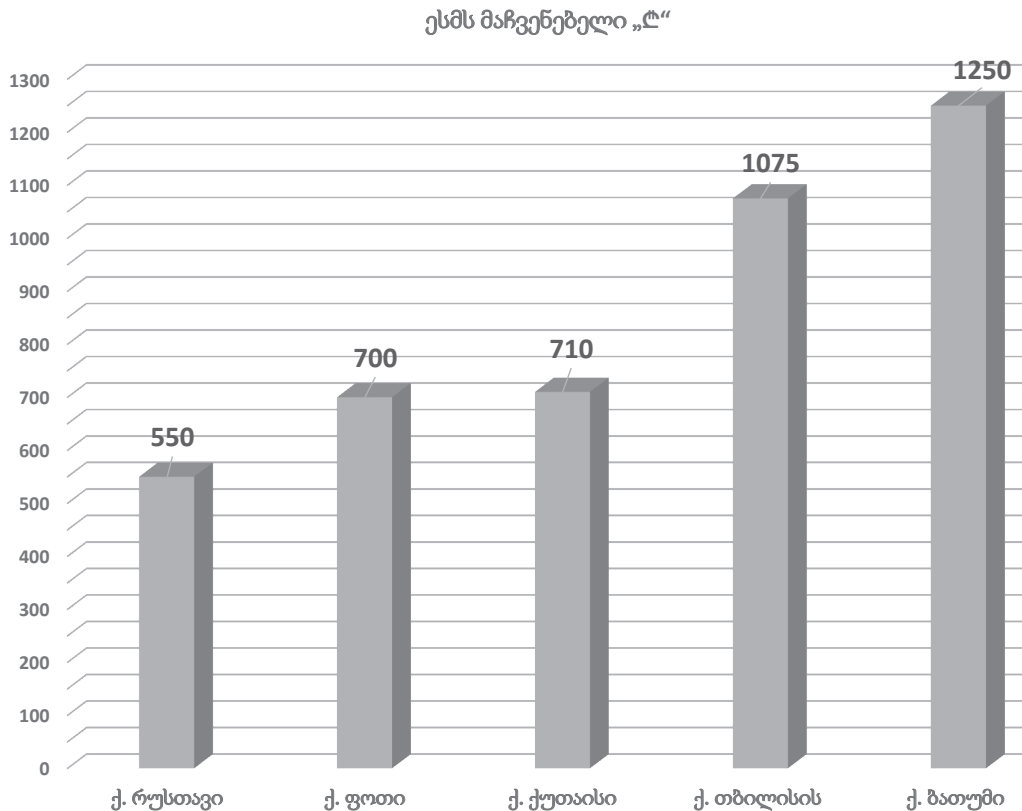
აღნიშნულის დამატებით, ქარტის განმარტებითი ანგარიშის კომენტარების მიხედვით, ქარტია ერთიანი დოკუმენტია და მისი ყველა მუხლი სხვა მუხლებთან კავშირში უნდა განიმარტოს. „საკუთარი ფინანსური რესურსების განკარგვის თავისუფლება“ უნდა აღქმულ იქნეს ქარტიის მე-8 მუხლთან კავშირშიც, რომელიც საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში გამორიცხავს წინასწარ კონტროლსა და მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობას. შესაბამისად, საკუთარი ფინანსური რესურსების განკარგვის თაობაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის გადანყვიტებების მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა ან/და წინასწარი ზედამხედველობა საკუთარი რესურსების განკარგვის თავისუფლების პრინციპს ეწინააღმდეგება. გასათვალისწინებელია, რომ ქარტიაში განმტკიცებული საკუთარი ფინანსური რესურსების თავისუფლად განკარგვის უფლება აგრეთვე ფარავს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის მიღების თავისუფლებასაც.¹²³⁷

1234 Lotz J., Limitations of local taxation, financial equalisation and methods for calculating general grants, Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Local and Regional Authorities in Europe, #65, Strasburg, 1998, 55; Recommendation 79(2000) on the financial resources of local authorities in relation to their responsibilities: a litmus test for subsidiarity monitoring of the implementation of the European Charter of Local Self-Government, Congress of Local and Regional Authorities, www.coe.int/congress, ნანახია: [10.08.2023].

1235 A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government, 2020, §144-146, www.coe.int/congress, ნანახია: [10.08.2023].

1236 იქვე.

1237 იქვე, §147.



კიდევ უფრო დიდია სხვაობა შესადარებელი თვითმმართველი თემების „ესმს“ მაჩვენებლებს შორის, კერძოდ, ამ შემთხვევაში „ესმს“ მაჩვენებელი 470-დან 1080-ლარამდე მერყეობს. 22 თვითმმართველი თემიდან მეტ-ნაკლებად თანაბარი „ესმს“ მაჩვენებლის მქონე (შემთხვევები, როდესაც ესმს მაჩვენებელს შორის სხვაობა არ აღემატება 100) მუნიციპალიტეტების სამი მსხვილი ჯგუფი იკვეთება: პირველი ჯგუფი – 5 მუნიციპალიტეტს აერთიანებს 788-დან 890-მდე „ესმს“ მაჩვენებლით (ტყიბული, ქედა, ლანჩხუთი, თელავი, აბაშა), მეორე ჯგუფი – 7 მუნიციპალიტეტს 662-დან 760-მდე „ესმს“ მაჩვენებლით (წალენჯიხა, ვანი, ჩხოროწყუ, ახალციხე, ხობი, ხონი, ლაგოდეხი) მესამე ჯგუფი – 7 მუნიციპალიტეტს 584-დან 631-მდე „ესმს“ მაჩვენებლით (საგარეჯო, ყვარელი, კასპი, ხულო, გურჯაანი, ქარელი, მარტვილი). დანარჩენი სამი მუნიციპალიტეტის - საჩხერე, ახალქალაქი და გარდაბანი შემოსულობები აღნიშნული ჯგუფებისგან განსხვავდება, კერძოდ საჩხერის მუნიციპალიტეტს სხვა მუნიციპალიტეტებთან შედარებითი არსებითად მაღალი მაჩვენებელი აქვს, ხოლო გარდაბნის და ახალქალაქის მუნიციპალიტეტებს კი პირიქით დაბალი.

1324 წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებ-გვერდი – <https://www.mof.ge/5403>.

11.3.6 მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი და პრიორიტეტების დოკუმენტი

11.3.6.1 მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის მთავარ ფინანსურ, აგრეთვე სამართლებრივ და პოლიტიკის დოკუმენტს, რომელიც ყოველწლიურად მტკიცდება. ბიუჯეტი უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების განხორციელებას ყველა სფეროში. კოდექსი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტს განსაზღვრავს, როგორც „მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ დამტკიცებულ, მუნიციპალიტეტის ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობას.“¹³³⁵

კოდექსი და საბიუჯეტო კოდექსი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დამოუკიდებლობის პრინციპს განამტკიცებს, რითაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ხარჯვითი ავტონომიის მნიშვნელოვან გარანტიას ქმნის. კოდექსის შესაბამისად, „მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია როგორც სხვა მუნიციპალიტეტის, ისე ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური და საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტებისგან.“¹³³⁶ საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, „მუნიციპალიტეტის ორგანოების დამოუკიდებლობა საბიუჯეტო საქმიანობაში გარანტირებულია ამ კოდექსით გათვალისწინებული საკუთარი შემოსულობებით და საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის გადასახდელების გაწევის დამოუკიდებლად განსაზღვრით, აგრეთვე კანონით დადგენილ ფარგლებში დელეგირებულ უფლებამოსილებათა ფარგლებში დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მიღების უფლებით. საქართველოს ცენტრალური და ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებებს უფლება არა აქვთ, ჩაერიონ მუნიციპალიტეტის ორგანოების საბიუჯეტო უფლებამოსილებებში.“¹³³⁷

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის მიღება მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და მერის ერთობლივ კომპეტენციას წარმოადგენს. ბიუჯეტის დამტკიცება, როგორც დემოკრატიული მმართველობის ერთ-ერთ მნიშვნელოვანი კომპონენტი, ტრადიციულად წარმომადგენლობით ორგანოს ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას განეკუთვნება, ხოლო მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის წარდგენა მერის უფლებამოსილებას წარმოადგენს. ამასთან, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ბიუჯეტში ცვლილების შეტანა მხოლოდ მერის თანხმობით შეუძლია.

ამდენად, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის მიღება, თუ მასში ცვლილება მუნიციპალიტეტის ორგანოებს შორის მჭიდრო თანამშრომლობასა და კონსენსუსზე ორიენტირებული, პოლიტიკის არსებობას საჭიროებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მერსა და საკრებულოს შორის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტზე შეუთანხმებლობა

1335 საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 5 თებერვალი 2014 წელი, №1958-III, www.matsne.gov.ge, 19.02.2014, 89-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

1336 იქვე, 90-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

1337 „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, 18 დეკემბერი 2009 წელი, №2440, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 47, 28.12.2009, 65-ე მუხლის მე-3 და მე-4 ნაწილები.

შეიძლება ადგილობრივ პოლიტიკურ კრიზისში გადაიზარდოს.

საქართველოს კანონმდებლობა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის მიღების შემდეგ პროცედურას განსაზღვრავს.¹³³⁸

მერი მუნიციპალიტეტის მომავალი წლის ბიუჯეტის პროექტს თანდართულ მასალებთან ერთად, არა უგვიანეს 15 ნოემბრისა, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წარუდგენს. მუნიციპალიტეტის საკრებულო ბიუჯეტის პროექტს მისი წარდგენიდან 5 დღის ვადაში საჯარო განხილვისთვის აქვეყნებს, რის შემდეგაც ბიუჯეტის პროექტს საჯაროდ განიხილავს და ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე (მომდევნო წლის 1 იანვრამდე), სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, ამტკიცებს. ბიუჯეტის პროექტზე შენიშვნების არსებობის შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის საკრებულო, არა უგვიანეს 25 ნოემბრისა, ბიუჯეტის პროექტს მუნიციპალიტეტის მერს შენიშვნებით უბრუნებს.

ზემოთ განხილული პროცედურა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში საკრებულოს მონაწილეობის უკიდურესად შეზღუდულ შესაძლებლობას განსაზღვრავს. მაგალითად, თუ მერმა საკრებულოს ბიუჯეტის პროექტი 15 ნოემბერს წარუდგინა გამოდის, რომ საკრებულომ მომდევნო 10 დღის განმავლობაში (25 ნოემბრამდე) მისი როგორც საკრებულოს კომისიებზე, აგრეთვე საკრებულოს სხდომაზე განხილვა უნდა მოასწროს. აღნიშნული ვადები ბიუჯეტის საკრებულოში განხილვის პროცესს პრაქტიკულად ფორმალზად აქცევს. ამ უკიდურესად მოკლე ვადებთან ერთად, საქართველოს კანონმდებლობა მერს ბიუჯეტის შემუშავების სხვა ეტაპებზე საკრებულოს ჩართვის ვალდებულებას არ განუსაზღვრავს. ამდენად, საკრებულოს ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში მონაწილეობის შესაძლებლობა მხოლოდ ამ ეტაპზე ეძლევა. გასათვალისწინებელია, რომ ქარტიის განმარტებითი ანგარიშის კომენტარების თანახმად ბიუჯეტის მიღება წარმომადგენლობითი ორგანოს „ფუნდამენტურ უფლებადმოსილებად“ არის გამოცხადებული, ხოლო საქართველოს კონსტიტუცია მერს წარმომადგენლობითი ორგანოს გადაწყვეტილებების აღმასრულებელ და მის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოდ აცხადებს. ამ შეხედულებას იზიარებს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოც.¹³³⁹ შესაბამისად ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში საკრებულოს როლი გადახედვას საჭიროებს.

საკრებულოს შენიშვნების განხილვის შემდეგ მუნიციპალიტეტის მერი ბიუჯეტის პროექტის იმავე ან შესწორებულ ვარიანტს არა უგვიანეს 10 დეკემბრისა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წარუდგენს. ბიუჯეტის პროექტის განხილვისას მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მასში ცვლილებების შეტანა შეუძლია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის მერთან შეთანხმებით. თუ მუნიციპალიტეტის საკრებულო არ დაამტკიცებს მუნიციპალიტეტის მერის მიერ წარმოდგენილ ბიუჯეტის პროექტის შესწორებულ ვარიანტს (მაგალითად, მერმა შეიძლება მხოლოდ ნაწილობრივ გაიზიაროს საკრებულოს შენიშვნები, რაც მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთვის მიუღებელი შეიძლება აღმოჩნდეს) ანდა ბიუჯეტის პირვანდელ ვარიანტს (მერის მიერ საკრებულოს შენიშვნების სრულად გაუზიარებლობის

1338 იქვე, 91-ე მუხლი.

1339 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2021 წლის 23 აპრილი №3/1/1298,1313 გადაწყვეტილება საქმეზე „თამაზ მეჭიაური საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, §18, 29.

შემთხვევაში), მუნიციპალიტეტის საკრებულო უფლებამოსილია სიითი შემადგენლობის სამი მეხუთედით დამტკიცოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ფრაქციის ან მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედის მიერ ინიცირებული ბიუჯეტის პროექტი. აღნიშნულ შემთხვევაში საკრებულოს ფრაქციის ან ერთი მესამედის მიერ ინიცირებულ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტში შეიძლება გათვალისწინებული იყოს მხოლოდ მერისათვის გაგზავნილი შენიშვნები ან მათი ნაწილი. ბიუჯეტის პროექტში არ შეიძლება შევიდეს ცვლილებები, რომელიც მანამდე მერისთვის საკრებულოს ოფიციალურად გაგზავნილი არ ჰქონია.

თუ საკრებულოს მიერ ინიცირებული ბიუჯეტის დამტკიცება ვერ მოხერხდა, მუნიციპალიტეტის მერსა და საკრებულოს კონსენსუსის მისაღწევად და ბიუჯეტის დასამტკიცებლად ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან სამთვიანი ვადა – პირველი იანვრიდან პირველ აპრილამდე, ეძლევათ. აღნიშნული დროის განმავლობაში, მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებების განხორციელების უზრუნველსაყოფად მუნიციპალიტეტის მერი უფლებამოსილია თითოეულ საბიუჯეტო პრიორიტეტზე ყოველთვიურად გასცეს თანხა არა უმეტეს გასული საბიუჯეტო წლის ასიგნებების ერთი მეთორმეტედისა.

თუ სამი თვის განმავლობაში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი არ დამტკიცდა, ჩაითვლება, რომ მუნიციპალიტეტის ორგანოები გადაწყვეტილებაუნარიანი არ არიან. ამ შემთხვევაში საქართველოს მთავრობას კოდექსი ანიჭებს დისკრეციულ უფლებას ადგილობრივი პოლიტიკური კრიზისის გადაწყვეტის პერსპექტივა შეაფასოს და საკრებულოს დათხოვნის გადაწყვეტილება მიიღოს ან მდგომარეობის გამოსწორებას დაელოდოს. ბიუჯეტის დადგენილ ვადაში დაუმტკიცებლობის გამო უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში შესაბამისი საკრებულო განაგრძობს უფლებამოსილებების განხორციელებას ახალარჩეული საკრებულოს პირველ შეკრებამდე. საკრებულოს უფლებამოსილების შეწყვეტა არ იწვევს მერის უფლებამოსილების შეწყვეტას.

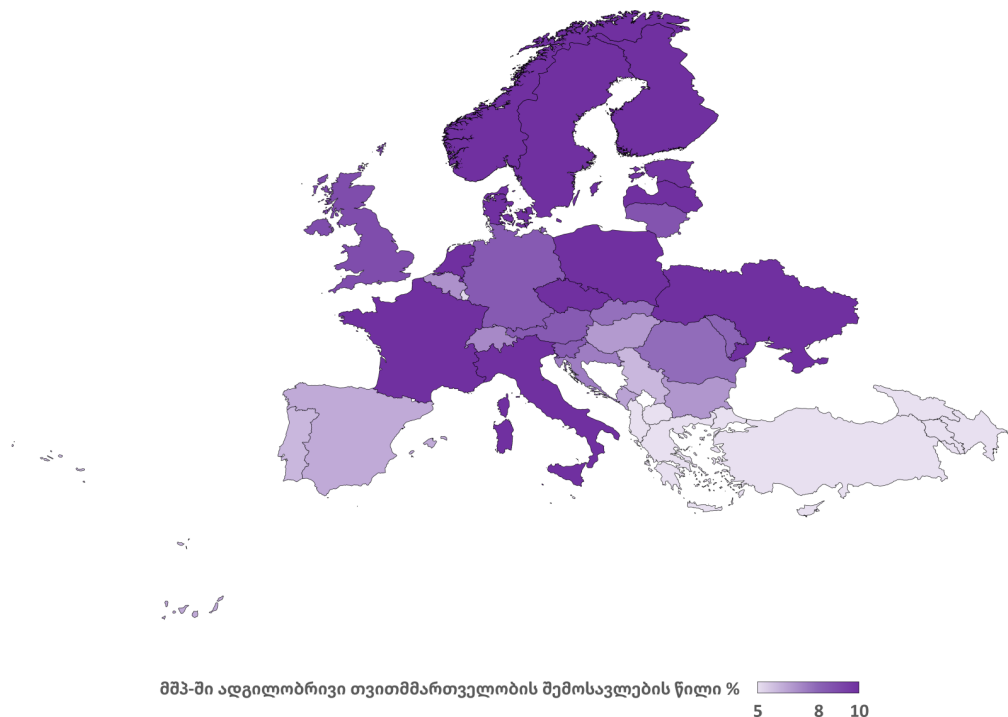
საკრებულოს უფლებამოსილების შეწყვეტა საქართველოს მთავრობის დისკრეციულ უფლებამოსილებად კოდექსში 2022 წლის 29 დეკემბრის საკანონმდებლო ცვლილების შედეგ განისაზღვრა. ცვლილებამდე კოდექსში მოქმედი რეგულაციის შესაბამისად, ბიუჯეტის დადგენილ ვადაში დაუმტკიცებლობა როგორც საკრებულოს, აგრეთვე მერის უფლებამოსილების შეწყვეტას ავტომატურად იწვევდა. საქართველოს მთავრობა კანონით ვალდებული იყო საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 3 თვეში ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობისას პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა შემოეღო.¹³⁴⁰

გასათვალისწინებელია, რომ ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში

1340 2022 წლის 29 დეკემბრის ცვლილებებამდე კოდექსის შესაბამისად, პირდაპირი მმართველობის შემოღება არ წარმოადგენდა მთავრობის დისკრეციულ უფლებამოსილებას, მთავრობა ვალდებული იყო შესაბამისი იურიდიული ფაქტის დადგომის დადასტურებისთანავე – დადგა პირველი აპრილი და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი დამტკიცებული არ არის, მიეღო მუნიციპალიტეტის ორგანოების უფლებამოსილების შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილება. 2022 წლის 29 დეკემბრამდე მოქმედი კოდექსის 143-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, „ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 3 თვის განმავლობაში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში საქართველოს მთავრობა ამ კანონით დადგენილი წესით მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მერს ვადამდე უწყვეტს უფლებამოსილებას.“

ლოებით 9%-ს, ხოლო მთლიან საჯარო შემოსავლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლების საშუალო პროცენტული წილი – დაახლოებით 21%-ს (იხ. **დანართი №14**). ორივე აღნიშნული მონაცემების გათვალისწინებით ევროსაბჭოს ქვეყნების მასშტაბით საქართველოს პოზიციის გრაფიკული გამოსახულება იხ. **დიაგრამა №14**-ში. ევროსაბჭოს ნევრ ყოფილ **საბჭოთა კავშირის ქვეყნებში** იგივე მაჩვენებლები – შესაბამისად, საშუალოდ 6.8%-ს და 20%-ს, **სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპაში** – საშუალოდ, დაახლოებით, 6%-ს და 17%-ს,¹³⁶³ ხოლო **პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში** – საშუალოდ, დაახლოებით 8%-ს და 21%-ს (იხ. **დიაგრამა №16**).¹³⁶⁴

დიაგრამა №15. მშპ-ში ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლების პროცენტული წილის მიხედვით ევროსაბჭოს ქვეყნებში არსებული მდგომარეობა



დიაგრამა № 16. საქართველოს პოზიცია პოსტკომუნისტური სივრცის ქვეყ-

1363 NALAS Statistical Brief: Local Government Finance Indicators in South East Europe, second edition, Skopje, 2020, <http://nalas.eu/wp-content/uploads/2022/12/NALAS-Statistical-Brief-Local-Government-Finance-Indicators-in-South-East-Europe-second-edition.pdf>, ნანახია: [10.08.2023].

1364 დასკვნა ეფუძნება: Key Data on Local and Regional Governments in the European Union, 2016-2017, <https://www.oecd.org/regional/EU-Local-government-key-data.pdf> ნანახია: [10.08.2023]; OECD, Subnational Governments in OECD Countries Key Data, 2021 edition, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>; Geissler R., Hammerschmid G., Raffer C., eds., Local Public Finance in Europe, Berlin, 2019, <https://doi.org/10.11586/2019052>; ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის კონგრესისთვის წარდგენილი ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის შესახებ ანგარიშები ქვეყნების მიხედვით, იხ. www.coe.int/en/web/congress/congress-reports, ნანახია: [10.08.2023].

თავი XII

მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში

12.1 საჯარო პოლიტიკაში მოქალაქეთა მონაწილეობა

მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხების დეტალურად განხილვამდე მნიშვნელოვანია რამდენიმე ტერმინის განმარტება, რომელიც უშუალოდ დაკავშირებულია საჯარო პოლიტიკის საკითხებში მოქალაქეთა მონაწილეობის პროცესთან, კერძოდ, ეს ტერმინებია: „საზოგადოებრივი (საჯარო) პრობლემები“, „საჯარო პოლიტიკა“ და „პოლიტიკა“.

საზოგადოებრივი (საჯარო) პრობლემები (საქმეები) (Public Problems ან Affairs) – წარმოადგენს მდგომარეობას, რომელიც საჯარო ხელისუფლების ორგანოების ან/და საზოგადოების მიერ მიუღებლად განიხილება და რეაგირებას საჭიროებს. მაგალითად, უმუშევრობის მაღალი დონე, დანაგვიანებული ქუჩები, საცობები, მიუსაფარი შინაური ცხოველების დიდი რაოდენობა და ა.შ.

საზოგადოებრივი პრობლემების გადაწყვეტა შესაბამისი საჯარო პოლიტიკის შემუშავება-განხორციელებას მოითხოვს. ამდენად, საზოგადოებრივი პრობლემები საჯარო პოლიტიკის შინაარსსა და პოლიტიკურ პროცესში ჩართული სუბიექტების საქმიანობას განსაზღვრავს.¹³⁷⁸

საჯარო პოლიტიკა (Public Policy) არის საჯარო ხელისუფლების ორგანოებისა და მოქალაქეების გადანყვეტილებების ერთობლიობა, რომელიც საზოგადოებრივი პრობლემების ამა თუ იმ ფორმით გადაჭრის მიზნით მიიღება და ხორციელდება.¹³⁷⁹ მაგალითად, საჯარო პოლიტიკის ნაწილია გარემოს დაცვის, სოციალური, ჯანდაცვის, სოფლის მეურნეობისა და სხვა სფეროებში არსებული საზოგადოებრივი პრობლემების გადაწყვეტის მიზნით მიღებული გადანყვეტილებები.

საჯარო პოლიტიკა ყოველთვის კონკრეტულ სფეროსა და საკითხს ეხება. საჯარო პოლიტიკა ვლინდება საჯარო ხელისუფლების ორგანოების მოქმედებებში, სამართლებრივ აქტებში, სტრატეგიებში, გეგმებში და ა.შ.

პოლიტიკა (Politics) – გულისხმობს საზოგადოებაზე ან საჯარო პოლიტიკაზე ზეგავლენის განხორციელებას. უფრო კონკრეტულად, ის არის ძალაუფლების მოპოვების, განხორციელების და საზოგადოებაზე ზეგავლენის პროცესი, რომელიც მიზანმიმართულია საჯარო პოლიტიკურ გადანყვეტილებებზე ზეგავლენის მოსახდენად.¹³⁸⁰

პოლიტიკა მოიცავს საჯარო პოლიტიკის საკითხებზე გადანყვეტილების მიმღებ სუბიექტებს (ხელისუფლების ორგანოები, ხალხი რეფერენდუმის დროს) და ყველა იმ პირს, რომლებიც სხვადასხვა ფორმით ზეგავლენას ახდენენ საჯარო პოლიტიკაზე. მაგალითად: პოლიტიკური პარტიები, არასამთავრობო ორგა-

1378 იხ. Kraft E.M., Furlong R.S., Public Policy, Politics, Analysis, and Alternatives, Sixth Edition, London, 2018, 37.

1379 იქვე.

1380 იქვე, 42.

ნიზაციები, ბიზნესი, საერთაშორისო ორგანიზაციები, მოქალაქეები არჩევნებით და ა.შ.

აღნიშნულის გათვალისწინებით ტერმინი – „მოქალაქეთა მონაწილეობა“ სხვადასხვა შინაარსით და მოცულობით განიმარტება. ფართო გაგებით „მოქალაქეთა მონაწილეობა“ საჯარო პოლიტიკის სფეროებში საზოგადოებრივი პრობლემების გადაწყვეტის მიზნით მოსახლეობის პოლიტიკურ აქტიურობას გამოხატავს.¹³⁸¹

მოქალაქეთა პოლიტიკური აქტიურობა შეიძლება გულისხმობდეს საჯარო პოლიტიკის საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობას (რეფერენდუმი, პლემბისციტი, პეტიცია, საკონსულტაციო საბჭოს წევრობა და ა.შ.), საარჩევნო უფლების რეალიზაციას (პასიური და აქტიური საარჩევნო უფლების რეალიზაცია), პოლიტიკური პარტიებში გაწევრიანებასა და მათი საშუალებით პოლიტიკურ საქმიანობას, უფრო მეტიც, ფართო გაგებით, საჯარო პოლიტიკაში მოქალაქეთა მონაწილეობად მოიაზრება აგრეთვე საჯარო ხელისუფლების ორგანოების გადაწყვეტილებების ადმინისტრაციული წესით და სასამართლოში გასაჩივრება, რომელსაც შეუძლია შეცვალოს საჯარო პოლიტიკა.¹³⁸²

ნაშრომის ამ ნაწილში მოქალაქეთა მონაწილეობა შედარებით ვიწრო მნიშვნელობით განიხილება. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობა¹³⁸³ წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და საზოგადოების (მოსახლეობა, სამოქალაქო სექტორი, ბიზნესი და ა.შ.) ურთიერთობის პროცესს, რომელიც ადგილობრივ საჯარო-პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე ზეგავლენის მიზნით ხორციელდება. გასათვალისწინებელია, რომ ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა საარჩევნო უფლების რეალიზაციას ნაშრომში ცალკე თავი ეთმობა.¹³⁸⁴

12.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობა

მოქალაქეთა მონაწილეობა „დემოკრატიის იდეის გულს“ წარმოადგენს. მოქალაქეები, რომლებიც თავდადებული არიან დემოკრატიული ღირებულებებისთვის, გაცნობიერებული აქვთ საკუთარი სამოქალაქო ვალდებულებები და ჩართულები არიან პოლიტიკურ საქმიანობაში, წარმოადგენენ „სიცოცხლის წყაროს“ ნებისმიერი დემოკრატიული სისტემისთვის. „ადგილობრივ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მოქალაქეთა დემოკრატიული მონაწილეობის ევროპული კულტურა წარმოადგენს მნიშვნელოვან ნიშანს, თუ როგორია XXI საუკუნის დე-

1381 Stoker G., Participation of Citizens in Local Public Life, Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Local and regional authorities in Europe, №72, Strasbourg, 2000, 14-16.

1382 იქვე.

1383 ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობა, იგივე ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობა ანდა ადგილობრივ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მოქალაქეთა მონაწილეობა.

1384 დეტ. იხ.: ნაშრომის XX თავი.

მოკრათიის შესახებ ჩვენი საერთო აღქმა და რწმენა“. ¹³⁸⁵ – აღნიშნავს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი „ადგილობრივ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ“ 2018 წლის რეკომენდაციაში.

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი აგრეთვე მიუთითებს, რომ „სუბსიდიარობის პრინციპის გათვალისწინებით, ადგილობრივ ხელისუფლებას გააჩნია უფლება და ვალდებულია წამყვანი როლი იკისროს მოქალაქეთა მონაწილეობის მხარდაჭერაში, ნებისმიერი „ადგილობრივი დემოკრატიული მონაწილეობის პოლიტიკის“ წარმატება დამოკიდებულია სწორედ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ძალისხმევაზე.“ ¹³⁸⁶

და მაინც, რატომ არის მნიშვნელოვანი ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობა?

აღნიშნულ კითხვაზე პასუხი შემდეგ სამ ძირითად არგუმენტებს ეფუძნება: სიცოცხლისუნარიანი დემოკრატიის უზრუნველყოფა; საჯარო პოლიტიკის ლეგიტიმურობისა და ეფექტურობის უზრუნველყოფა; საჯარო მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება. ¹³⁸⁷

12.2.1 „სიცოცხლისუნარიანი დემოკრატიის“ უზრუნველყოფა

დემოკრატია არა მხოლოდ არჩეული წარმომადგენლების არსებობას გულისხმობს, არამედ აქტიური და პოლიტიკაში ჩართული მოქალაქეების არსებობასაც. ხალხის მონაწილეობა ხელისუფლების განხორციელებაში არის დემოკრატიის ძირითადი არსი, საფუძველი და მიზანი. „დემოკრატია არის პოლიტიკური სისტემა რომელზეც პირდაპირი კონტროლი, სუვერენული ძალაუფლების მქონე სუბიექტს, ხალხს გააჩნია.“ ¹³⁸⁸

წარმომადგენლობითი დემოკრატია სახალხო სუვერენიტეტის განხორციელების ყველაზე უფრო მარტივი და შესაბამისად, აქტიურად გამოყენებული ფორმაა. მიუხედავად ამისა, წარმომადგენლობით დემოკრატიის ეფექტურობას თავის ლიმიტი გააჩნია.

წარმომადგენლობითი დემოკრატია თანამედროვე მსოფლიოში მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე დგას, რომელიც არსებული პოლიტიკური სისტემის მიმართ ნდობის შემცირებაში, მოქალაქეთა საარჩევნო აქტიურობის კლებასა და ხალხის პოლიტიკიდან დაცილებაში გამოიხატება. აღნიშნული ტენდენციები უცხო არ არის ადგილობრივი დემოკრატიის შემთხვევაშიც. ¹³⁸⁹

მონაწილეობითი დემოკრატიას, რომელიც საჯარო საქმეების გადანაცვლებაში

1385 Recommendation CM/Rec (2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life, Council of Europe, <https://www.coe.int>, ნანახია: [10.08.2023].

1386 Recommendation CM/Rec (2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, Council of Europe, <https://www.coe.int>, ნანახია: [10.08.2023].

1387 Recommendation CM/Rec (2009)2 of the Committee of Ministers to member states on the evaluation, auditing and monitoring of participation and participation policies at local and regional level, Council of Europe, <https://www.coe.int>, ნანახია: [10.08.2023].

1388 Lutz D., Principles of Constitutional Design, New York, 2006, 97.

1389 Beyond elections: The use of deliberative methods in European municipalities and regions, Report CG(2022)42-12, Rapporteur: Lambertz K.H., Congress of Local and Regional Democracy, 23 March 2022, www.coe.int/en/web/congress, ნანახია: [10.08.2023].

მიზნების განხორციელებას საქართველოს მუნიციპალიტეტებში არსებული სამართლებრივი და პრაქტიკული გარემო.

12.7.1 ადმინისტრაციული საჩივრები

საქართველოს მუნიციპალიტეტების პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ მუნიციპალიტეტები ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით საქმისწარმოებისას აქცენტს მხოლოდ კანონიერების პრინციპის დაცვაზე აკეთებენ, ადმინისტრაციული საჩივარი ვინაობა სამართლებრივ ქრილში განიხილება და ის მუნიციპალური მომსახურების გაუმჯობესების პოტენციურ ინსტრუმენტად არ აღიქმება.¹⁵³³ მაგალითად, მუნიციპალიტეტების დაახლოებით 20%-ში, წლის განმავლობაში, ადმინისტრაციული საჩივარი საერთოდ არ ფიქსირდება.

აღნიშნული პრაქტიკა შემდეგი მიზეზებით აიხსნება:¹⁵³⁴

პირველი, ორგანიზაციული კულტურა. ყველა გადაწყვეტილების ცენტრალიზებული ფორმით მუნიციპალიტეტის მერის მიერ მიღება ადგილობრივი მართვის ერთგვარ „ტრადიციას“ წარმოადგენს. მერის აქტები კი მხოლოდ სასამართლოში საჩივრდება.

მეორე, უფლებამოსილების დელეგირების სამართლებრივი შეზღუდვები. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების მარეგულირებელი დარგობრივი კანონების უმრავლესობა¹⁵³⁵ საჯარო მომსახურების მიწოდებისას ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემის უფლებამოსილებას (მაგალითად: მშენებლობის, გარეერეკლამის განთავსების და რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვების გაცემა) მერის უშუალო პასუხისმგებლობად განსაზღვრავს და უფლებამოსილების დელეგირების შესაძლებლობაზე მითითებას არ აკეთებს, რაც ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში მათ გასაჩივრებას ზღუდავს.

მესამე, მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების პრაქტიკა. მუნიციპალური მომსახურების მიწოდებას უშუალოდ მუნიციპალიტეტის მერია იშვიათად ახორციელებს. მუნიციპალური მომსახურების მნიშვნელოვანი ნაწილის მიწოდებას მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირები უზრუნველყოფენ ანდა მომსახურების მიწოდება სახელმწიფო შესყიდვების საფუძველზე ხორციელდება. აღნიშნული მიდგომა თანამედროვე საჯარო მართვის კარგი პრაქტიკის ნაწილია, თუმცა საქართველოს ადმინისტრაციული კანონმდებლობა მუნიციპალიტეტის მერს მუნიციპალიტეტის იურიდიული პირების ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გასაჩივრების ზემდგომ ორგანოდ არ განიხილავს. შესაბამისად, ობიექტურად მცირდება იმ საკითხების ნუსხა,

1533 კახიძე ი., „პროექტი – ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე უკუკავშირის მექანიზმის დანერგვისა და ადმინისტრაციული საჩივრის პრაქტიკის გაუმჯობესების მიზნით კონცეფციის შემუშავება“, CTC, თბილისი, 2021, www.tvitmmartveloba.ge, ნანახია: [10.08.2023].

1534 იქვე.

1535 მაგალითად, იხ. საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ 24 ივნისი 2005 წელი, №1775, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 40, 18.07.2005, 261 და 262 მუხლები; „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი“, 20 ივლისი 2018 წელი, №3213-რს, www.matsne.gov.ge, 13.08.2018, მე-100 მუხლი.

რომელიც მუნიციპალიტეტის მერთან ადმინისტრაციული წესით შეიძლება გასაჩივრებულ იქნეს.

ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების შესაძლებლობის არქონა, ერთი მხრივ, მომხმარებელს ართმევს შესაძლებლობას, საკუთარი უფლებები მარტივად, სწრაფი და იაფი ადმინისტრაციული გასაჩივრების მექანიზმით დაიცვას და თავიდან აიცილოს სასამართლო დავა, ხოლო, მეორე მხრივ, მუნიციპალიტეტის მერს არ აძლევს საკითხის კიდევ ერთხელ გადახედვის და მუნიციპალიტეტის თანამშრომლების მიერ დაშვებული შეცდომის გამოსწორების უფლებას. ამავდროს, იზღუდება ადმინისტრაციული საჩივრების, როგორც მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესების მექანიზმად გამოყენების შესაძლებლობაც.

აღნიშნული გამოწვევის გადაწყვეტა მერის უფლებამოსილების დელეგირების სამართლებრივი შესაძლებლობების გაფართოებას მოითხოვს. ამ მიზნით საქართველოს დარგობრივ კანონმდებლობაში უნდა განხორციელდეს ცვლილებები და მუნიციპალიტეტის მერიის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გამოცემ სუბიექტად „მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო და მის მიერ უფლებამოსილი პირი“ განისაზღვროს. გასათვალისწინებელია, რომ ასეთი პრაქტიკა ზოგიერთ კანონში უკვე არსებობს.

ამასთან, საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე უნდა შეიქმნას სამართლებრივი შესაძლებლობა მუნიციპალიტეტის ააიპ-ების მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში მიღებული გადაწყვეტილების ადმინისტრაციული წესით მუნიციპალიტეტის მერიაში გასაჩივრებისათვის. მაგალითად, მსგავსი პრაქტიკა უკვე არსებობს ადმინისტრაციულ ჯარიმებთან დაკავშირებით.¹⁵³⁶

12.7.2 მოქალაქეებთან უკუკავშირის სხვა მექანიზმები

მომსახურების ხარისხის უზრუნველსაყოფად განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია უკუკავშირის არაფორმალური საშუალებების განვითარება. აღნიშნული მექანიზმების გამოყენებისას მუნიციპალიტეტი კანონმდებლობის „ჩარჩოებით“ ნაკლებად არის შეზღუდული, რაც მეტი მოქნილობის შესაძლებლობას იძლევა. მაგალითად, სოციალური ქსელები, ცხელი ხაზი, შესაბამისი ელექტრონული პლატფორმები.

ეფექტური უკუკავშირის მექანიზმების განვითარება შესაძლებელია მხოლოდ სისტემური მიდგომისა და მდგრადი პროცედურების არსებობის შემთხვევაში, რომელიც მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი აქტებით უნდა განისაზღვროს.

ჩვეულებრივ, მოქალაქე მუნიციპალიტეტთან კომუნიკაციას იწყებს, როდესაც მას რაიმე პრობლემა ექმნება. მოქალაქეს უნდა შეეძლოს მარტივად მუნიციპალიტეტთან დაკავშირება (მაგალითად, მუნიციპალიტეტის ფეისბუქ გვერდზე, ვებ-გვერდზე, ცხელ ხაზზე და ა.შ.) და პრობლემის გადაწყვეტა. ყოველთვის არ

¹⁵³⁶ „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი“, 15 დეკემბერი, 1984 წელი, საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს უწყებები, 12-ის დანართი, 31.12.1984, 209³ მუხლის მე-3 და მე-4 ნაწილები.

თავი XIII

სახელმწიფო ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე

13.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის თავისებურება

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის თავისებურება მისი განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსით არის განპირობებული. კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობა ლეგიტიმაციას უშუალოდ ადგილობრივი მოსახლეობისგან არჩევნების გზით იღებს და მისი ინსტიტუციური ავტონომია ქვეყნის კონსტიტუციითა ან/და კანონით არის გარანტირებული. ადგილობრივი თვითმმართველობა უფლებამოსილებებს დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებს და საკუთარი საქმიანობის პოლიტიკურ და სამართლებრივ შედეგებზეც თავად არის პასუხისმგებელი. მაღალი ინსტიტუციური ავტონომიის მიუხედავად, ადგილობრივი თვითმმართველობა სრულად დამოუკიდებელი ინსტიტუტი არ არის. მისი ინსტიტუციური ავტონომია ქვეყნის სამართლებრივი სისტემის ფარგლებში ყალიბდება და შესაბამისად, ისევე, როგორც ნებისმიერი საჯარო ხელისუფლება, ქვეყნის კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით არის შეზღუდული.

ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემის მთავარ თავისებურებას ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპსა და სახელმწიფო ინტერესებს შორის გონივრული ბალანსის დაცვის საჭიროება წარმოადგენს. როგორც ევროპის საბჭოს ექსპერტი პროფესორი ჟერარდ მაკაუ აცხადებს: ადგილობრივი ხელისუფლება სარგებლობს ავტონომიის – თვითმმართველობის უფლებით, რაც, უპირველეს ყოვლისა, მოქმედების თავისუფლებასთან ასოცირდება. ამ თავისუფლების გარკვეულ ფარგლებში მოქცევა შეიძლება კანონით განხორციელდეს. თუმცა თავისუფლების გარეშე ადგილობრივი ხელისუფლება კარგავს პოლიტიკურ მნიშვნელობას და წყვეტს არსებობას.¹⁵³⁹

აღნიშნული გონივრული ბალანსის დაცვის მნიშვნელოვან პირობას სახელმწიფო ზედამხედველობის მარეგულირებელი როგორც კანონმდებლობის, აგრეთვე პრაქტიკის პროპორციულობის (თანაზომიერების) პრინციპთან¹⁵⁴⁰

1539 Marcu G., Local Authorities Competences in Europe, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 2007, www.coe.int/en/web/good-governance/publications, 12, ნანახია: [10.08.2023].

1540 პროპორციულობის პრინციპი საფუძველს გერმანიის საჯარო სამართლიდან იღებს, სადაც ის მიზეზშედეგობრივი ურთიერთობის ფუნდამენტური სამართლებრივი ანალიზის საფუძველზე აღმოცენდა, ხოლო თანამედროვე დატვირთვა, როგორც სახელმწიფოს მიერ ძალაუფლების გადამეტებულ გამოყენებაზე სამართლებრივი აკრძალვა, მოგვიანებით შეიძინა. პროპორციულობის პრინციპის თანახმად, სახელმწიფო ჩარევა არსებულ სიტუაციაზე რეაგირების აუცილებელ ფარგლებს არ უნდა გასცდეს. იხ. Thomas R., Legitimate Expectations and Principle of Proportionality in Administrative Law, Oxford, Portland Oregon, 2000, 77-99.

შესაბამისობის უზრუნველყოფა წარმოადგენს. პროპორციულობის პრინციპის თანახმად, სახელმწიფოს ინტერესების უზრუნველყოფა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციურ ავტონომიაში ყველაზე მსუბუქი ჩარევის ფორმით და შესაბამისი მექანიზმების გამოყენებით უნდა განხორციელდეს.

მაგალითად, პროპორციულობის პრინციპის დაცვა შეიძლება გულისხმობდეს მუნიციპალიტეტის შესაძლო უკანონო გადაწყვეტილების გაუქმებამდე ან სასამართლოში გასაჩივრებამდე, მინიმუმ, ადგილობრივ ორგანოსთან წინასწარი კონსულტაციის გამართვას და მდგომარეობის გამოსასწორებლად მისთვის გონივრული ვადის მიცემას.¹⁵⁴¹

13.2 ძირითადი კონცეფციები და ტერმინები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე **სახელმწიფო ზედამხედველობის კონცეფცია** ზედამხედველობის ფართო სფეროს მოიცავს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობას შეიძლება სხვადასხვა სახე ჰქონდეს, კერძოდ: ადმინისტრაციული ზედამხედველობის, სასამართლო კონტროლის, საპარლამენტო ზედამხედველობის, ფინანსური ზედამხედველობის, მათ შორის აუდიტის, სახალხო დამცველის ზედამხედველობის და ა.შ.

აღნიშნული ზედამხედველობის სახეებიდან სპეციალურად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობის მიზნით მხოლოდ ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემა ვითარდება. სახელმწიფო ზედამხედველობის სხვა სისტემები მხოლოდ ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე არ არის ფოკუსირებული და ძირითადად უფრო ზოგადი ან დარგობრივი ზედამხედველობის სახე გააჩნია.

მაგალითად, სახელმწიფო აუდიტის ფარგლებში სახელმწიფო ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ერთად, ფაქტობრივად, ყველა სხვა საჯარო დაწესებულებების აუდიტსაც მოიცავს. იგივე შეიძლება ითქვას საპარლამენტო ზედამხედველობასა და სახალხო დამცველის საზედამხედველო საქმიანობაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებებზე – ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტებისა და რეალაქტებზე – ზედამხედველობის სახე აქვს, რომელიც მაღალი ტერიტორიული დონის – სახელმწიფო და რეგიონული ხელისუფლების აღმასრულებელი ორგანოების მიერ ხორციელდება.

ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე **ადმინისტრაციული ზედამხედველობა წარმოადგენს** მაღალი ტერიტორიული დონის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობას, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებებზე ზედამხედველობის სახით ხორციელდება.

აქვე ადმინისტრაციული ზედამხედველობისგან უნდა გაიმიჯნოს პირის

¹⁵⁴¹ დეტ. იხ. ნაშრომის 13.10.1 ნაწილი.

უფლება, თვითმმართველი ერთეულის გადაწყვეტილებები იმავე ადმინისტრაციულ ორგანოში ზემდგომ თანამდებობის პირთან ან სასამართლოში გაასაჩივროს. ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას არ წარმოადგენს აგრეთვე მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრების უფლება, თვითმმართველი ერთეულის გადაწყვეტილებების გაუქმების მოთხოვნით სასამართლოს მიმართონ.¹⁵⁴² აღნიშნული მექანიზმები შიდაკონტროლისა და სასამართლო კონტროლის სისტემის ნაწილია და არა – ადმინისტრაციული ზედამხედველობის.

გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა ტერმინს – „ადმინისტრაციული ზედამხედველობა“ არ იცნობს და მას უფრო ზოგადი ტერმინით – „სახელმწიფო ზედამხედველობა“ – ანაცვლებს. შესაბამისად, ნაშრომის ამ ნაწილში საქართველოს კანონმდებლობაზე საუბრისას ტერმინი – „სახელმწიფო ზედამხედველობა“ გამოიყენება.

სახელმწიფო ზედამხედველობაზე საუბრის დაწყებამდე აგრეთვე საჭიროა ტერმინის – „ზედამხედველობა“ – განმარტებაც. კერძოდ, ხშირად მის ალტერნატივად ტერმინი – „კონტროლი“ განიხილება. სამართლებრივ ლიტერატურაში „ზედამხედველობის“ კონცეფცია გაიგივებულია დაკვირვებასთან, მონიტორინგთან და რეკომენდაციების გაცემასთან, რომელიც სტრუქტურულად დამოუკიდებელი სუბიექტის ყოველდღიურ საქმიანობაში ჩარევის გარეშე ხორციელდება. „კონტროლის“ გაგება კი დაკავშირებულია რეპრესიული უფლებამოსილებების არსებობასთან, მაგალითად, გადაწყვეტილებების გაუქმება, შეცვლა, პასუხისმგებლობის დაკისრება და ა.შ., რომელიც იერარქიულად დაქვემდებარებული ადმინისტრაციული სტრუქტურის ფარგლებში ხორციელდება.¹⁵⁴³ ამდენად, შინაარსობრივად, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპთან უფრო შესაბამისია ტერმინი – „ადმინისტრაციული (სახელმწიფო) ზედამხედველობა“.

13.3 ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემები

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემის **სამი მოდელი** არსებობს: საერთო ზედამხედველობის, სექტორული (დარგობრივი) ზედამხედველობისა და შერეული ზედამხედველობის.¹⁵⁴⁴

საერთო ზედამხედველობის სისტემაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობა ერთი საჯარო უწყების პასუხისმგებლობაშია მოქცეული. აღნიშნულ უწყებას წარმოადგენს რომელიმე სამინისტრო ან/და ზოგადი კომპეტენციის ტერიტორიული ორგანო. მაგალითად, პრეფექტი, ვოევოდა, გუბერნატორი და ა.შ.¹⁵⁴⁵ საერთო ზედამხედველობა ხორ-

1542 ზოგჯერ მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრები აბსტრაქტული სარჩელით სასამართლოსათვის მიმართვის უფლებამოსილებით არიან აღჭურვილი. სარჩელის აღნიშნული ფორმა პირდაპირი ზიანს მიუხედავად საჩივრის (Actio Popularis) წარდგენის უფლებამოსილებას გულისხმობს.

1543 მელქაძე ო., სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, თბილისი, 1994, 12-21.

1544 იხ. კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე, შედარებით ანალიზი, თბილისი, 2012, 48-52.

1545 საერთო ზედამხედველობის სისტემაში სამინისტროს, როგორც წესი, ზემდგომი ადმინისტრაციული

13.11.8 მუნიციპალიტეტის ორგანოების უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა და პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა

13.11.8.1 მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნა და საქმიანობის შეჩერება

მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს დათხოვნისა და უფლებამოსილების შეჩერების საფუძვლებს საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს. კონსტიტუციის შესაბამისად, საკრებულოს დათხოვნისა და საქმიანობის შეჩერების საფუძველი წარმოიშობა, თუ მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს „მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას.“¹⁶⁵⁴

აღნიშნული საჯარო ინტერესების დაცვის მიზნით საკრებულოს დათხოვნის ან უფლებამოსილების შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაში ერთდროულად სახელმწიფო ხელისუფლების სამი უმაღლესი ორგანო მონაწილეობს: საქართველოს პრეზიდენტი, მთავრობა და პარლამენტი. კერძოდ, საკრებულოს დათხოვნის ან საქმიანობის შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილებას საქართველოს მთავრობის წარდგინებითა და საქართველოს პარლამენტის თანხმობით ბრძანებულებით იღებს საქართველოს პრეზიდენტი.¹⁶⁵⁵

აღსანიშნავია, რომ კოდექსი საკრებულოს დათხოვნისა და საქმიანობის შეჩერების პროცესში სამართლებრივი და დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოების მონაწილეობას არ ითვალისწინებს. თუმცა, „სახელმწიფო რწმუნებულის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება აღნიშნულ პროცესში სახელმწიფო რწმუნებულის ჩართულობას განსაზღვრავს. დადგენილების შესაბამისად, ტერიტორიული ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობის შეჩერების ან დათხოვნის შესახებ მთავრობას წინადადებით სახელმწიფო რწმუნებული მიმართავს.¹⁶⁵⁶

სახელმწიფო რწმუნებულის აღნიშნული უფლებამოსილება თავისი შინაარსით სახელმწიფო ზედამხედველობას წარმოადგენს. საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად კი სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხი ორგანული კანონით უნდა იყოს განსაზღვრული. ამასთან, კოდექსის თანახმად, „დაუშვებელია სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების განსხვავებული წესისა და ფარგლების დადგენა საქართველოს სხვა ნორმატიული აქტებით.“¹⁶⁵⁷ ამდენად, სახელმწიფო რწმუნებულის მსგავსი უფლებამოსილება ორგანული კანონით –

1654 საქართველოს კონსტიტუცია, 24 აგვისტო 1995 წელი, №786-რს, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24.08.1995, 52-ე მუხლის, პირველი პუნქტის, „თ“ ქვეპუნქტი.

1655 საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 5 თებერვალი 2014 წელი, №1958-IIს, www.matsne.gov.ge, 19.02.2014, 141-ე მუხლის, მე-2 პუნქტი.

1656 „სახელმწიფო რწმუნებულის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 29 ნოემბრის №308 დადგენილება, www.matsne.gov.ge, 02.12.2013, დადგენილებით დამტკიცებული დებულების მე-5 მუხლის „ზ“ ქვეპუნქტი.

1657 საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 5 თებერვალი 2014 წელი, №1958-IIს, www.matsne.gov.ge, 19.02.2014, 131-ე მუხლის, პირველი პუნქტი.

კოდექსით უნდა განისაზღვროს.

მუნიციპალიტეტის ორგანოების დათხოვნა და საქმიანობის შეჩერება ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციურ ავტონომიაში ყველაზე უფრო უხემ ჩარევას წარმოადგენს, რომელიც მხოლოდ უკიდურეს და იშვიათ შემთხვევაში შეიძლება განხორციელდეს. შესაბამისად მნიშვნელოვანია, რომ მისი გამოყენება საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული თვითმმართველობის ინსტიტუციური ავტონომიის და თანაზომიერების (პროპორციულობის) პრინციპების დაცვით განხორციელდეს. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ საკრებულო კოლეგიურ ადმინისტრაციულ ორგანოს წარმოადგენს, შესაბამისად, საკრებულოს დათხოვნის და უფლებამოსილების შეჩერების საფუძველად არ გამოდგება საკრებულოს ინდივიდუალური წევრების ან თუნდაც საკრებულოს თავმჯდომარის უკანონო მოქმედებაზე მითითება. საკრებულოს დათხოვნის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების საფუძველი უნდა იყოს საკრებულოს ისეთი მოქმედება – გადაწყვეტილება, რომელიც ზემოთ აღნიშნული საჯარო ინტერესების დაზიანების არა სავარაუდო, არამედ რეალურ და არსებით საფრთხეს წარმოშობს, რომლის თავიდან აცილება სხვა საშუალებით შეუძლებელია.

ამ მხრივ საინტერესოა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პოზიციის გათვალისწინებაც. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს დათხოვნის საკითხზე გადაწყვეტილება არ აქვს მიღებული, თუმცა მას შეფასებული აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევითი თანამდებობის პირების უფლებამოსილების შეწყვეტის საკითხი. გადაწყვეტილებაში მოცემული საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასებების გამოყენება შესაძლებელია წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნისა და უფლებამოსილების შეჩერების საკითხის განხილვის შემთხვევაშიც.

კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლო მიუთითებს, რომ „ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების გადაწყვეტისთვისაც მოქალაქეებთან დაახლოებული მმართველობა, პირველ რიგში, მიიღწევა ლეგიტიმაციის უშუალოდ ხალხისგან მიღებით. სწორედ ხელისუფლების ასეთი ლეგიტიმაცია თავისთავად მოითხოვს მეტ დამოუკიდებლობას, რათა გარანტირებული იყოს ამომრჩეველთა მიერ დელეგირებული ხელისუფლების შეუფერხებლად განხორციელების შესაძლებლობა.“ „შესაბამისად, ხალხის მიერ არჩეული პირების თანამდებობრივი უფლებამოსილების შეჩერება/შეწყვეტა, იმავდროულად, გულისხმობს ხალხის მანდატის შეჩერება/შეწყვეტას და წარმოადგენს თვითმმართველობის ავტონომიაში ყველაზე უხემ ჩარევას. ამიტომ ეს უნდა ხდებოდეს მხოლოდ მკვეთრად გამოსატყუი და ძალიან მნიშვნელოვანი ლეგიტიმური მიზნებისთვის, რომელთა დაუცველობა, პირველ რიგში, თავად ამომრჩევლის ინტერესებს შეუქცევადად არღვევს, ამასთან, უკიდურეს შემთხვევებში, როდესაც ეს არის ერთადერთი და აუცილებელი გზა, იმავდროულად, ზედმიწევნით განჭვრეტადი, გასაგები, მკაცრად რეგლამენტირებული პროცედურით, რომელიც ეფუძნება ინტერესების სამართლიან ბალანსს.“¹⁶⁵⁸

1658 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის №3/1/574 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, §II, 13-14.

საქართველოს კონსტიტუცია საკრებულოს დათხოვნისა და უფლებამოსილების შეჩერების საკმაოდ ზოგად საფუძვლებს განსაზღვრავს. განსაკუთრებით ფართო ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა და დამატებით განმარტებას საჭიროებს საკრებულოს დათხოვნის საფუძველი, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებისთვის საფრთხის შექმნაში გამოიხატება. თეორიულად, მუნიციპალიტეტის მიერ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებისთვის საფრთხის შექმნად შეიძლება განიმარტოს, მაგალითად, სასამართლო გადაწყვეტილებების სისტემატური აღუსრულებლობა ანდა სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებების განუხორციელებლობა, თუმცა დელეგირებული უფლებამოსილების განუხორციელებლობის შემთხვევაში, სახელმწიფოს რეაგირების ფორმად კოდექსი თვითმმართველობის ჩანაცვლების მექანიზმს განსაზღვრავს და არა საკრებულოს დათხოვნის.

ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ მხოლოდ დათხოვნის პირობის ფორმალური არსებობა არ შეიძლება გახდეს წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნის საფუძველი. საქართველოს კონსტიტუცია ერთიან ორგანიზმს წარმოადგენს და მისი ნორმების წაკითხვა და განმარტება კონსტიტუციის სხვა ნორმებთან კავშირის გათვალისწინებით უნდა მოხდეს.¹⁶⁵⁹ შესაბამისად, მოსახლეობის მიერ პირდაპირი წესით არჩეული საკრებულოს დათხოვნის შესაძლებლობა საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური ავტონომიის გათვალისწინებით უნდა განიმარტოს და მხოლოდ მაშინ იქნეს გამოყენებული, როდესაც ის ერთადერთი და თანაზომიერი გზაა ადგილობრივი მოსახლეობისა და სახელმწიფოს ინტერესების დასაცავად.

მაგალითად, სასამართლოს გადაწყვეტილების აღუსრულებლობა საკრებულოს დათხოვნის საფუძველი შეიძლება გახდეს, თუ მას სისტემატური ხასიათი აქვს და არსებით და გამოუსწორებლ ზიანს აყენებს საჯარო ინტერესებს და პრობლემის გადაწყვეტის ყველა ალტერნატიული საშუალება ამოწურულია. იგივე შეეხება დათხოვნის სხვა ზოგად საფუძვლებსაც.¹⁶⁶⁰

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ არ განსაზღვრავს, თუ რა შემთხვევაში უნდა განხორციელდეს წარმომადგენლობითი ორგანოს საქმიანობის შეჩერება და რა შემთხვევაში დათხოვნა. საქართველოს კანონმდებლობა არ ადგენს არც საქმიანობის შეჩერების ვადას. აღნიშნული საკითხების გადაწყვეტა აგრეთვე პროპორციულობის პრინციპის გათვალისწინებას მოითხოვს. დათხოვნა უნდა განიხილებოდეს როგორც პრობლემის გადაწყვეტის უკიდურესი და უკანასკნელი საშუალება. სხვა შემთხვევაში უნდა მოხდეს საქმიანობის შეჩერების უფლების გამოყენება. უფლებამოსილების შეჩერება კი მხოლოდ გონივრული ვადით უნდა განხორციელდეს.

საყურადღებოა, რომ საქართველოს კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მიერ პირდაპირი წესით არჩეული

1659 იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის №3/1/659 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ომარ ჯორბენაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, §II, 20.

1660 დეტ. იხ.: ნაშრომის 13.10.2 ნაწილი.

მერების დათხოვნისა და საქმიანობის შეჩერების პროცედურას, მათ შორის, არ განსაზღვრავს საკრებულოს დათხოვნის ან საქმიანობის შეჩერების შემთხვევაში მერის სამართლებრივ მდგომარეობას. ამ უკანასკნელ საკითხს კოდექსი არეგულირებს, რომლის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დათხოვნა ან მისი საქმიანობის შეჩერება იწვევს მერის უფლებამოსილების შეწყვეტას ან შეჩერებას.¹⁶⁶¹

აღსანიშნავია, რომ 2023 წელს მიღებულმა თავდაცვის კოდექსმა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილების დროებით შეჩერების ახალი საფუძველი გაითვალისწინა. თავდაცვის კოდექსის შესაბამისად, „თუ საომარი მდგომარეობის მოქმედების ადგილებში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ვერ უზრუნველყოფენ თავიანთი ფუნქციების ჯეროვან შესრულებას, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, საომარი მდგომარეობის გაუქმებამდე საქართველოს პრეზიდენტის დეკრეტით, რომელიც თანახელმოწერილია საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მიერ, შეიძლება შემოღებულ იქნეს დროებითი მმართველობა, რითაც იგი საქართველოს მთავრობას დააკისრებს ვალდებულებას, დადგენილებით შექმნას მმართველობის განმახორციელებელი დროებითი ორგანო ან დანიშნოს თანამდებობის პირი და განსაზღვროს მისი უფლებამოსილებები.“ აღნიშნულ „შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის ორგანოების უფლებამოსილებები დროებით შეჩერდება, ხოლო მათი ფუნქციების შესრულება დაეკისრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით შექმნილ მმართველობის განმახორციელებელ დროებით ორგანოს ან დანიშნულ თანამდებობის პირს, რომელსაც უფლება აქვს“ დროებით შეასრულოს მუნიციპალიტეტის ორგანოების უფლებამოსილებები და განახორციელოს სხვა საჯარო ფუნქციებიც.¹⁶⁶²

ბუნებრივია, რომ საომარი მდგომარეობის მოქმედების ადგილებში, ფორმალური აქტის გამოცემის გარეშეც კი მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობა პრაქტიკულად შეიძლება შეჩერებული იყოს. შესაბამისად, საკითხის საკანონმდებლო მოწესრიგების საჭიროება ლოგიკური ჩანს. აღნიშნულის მიუხედავად აუცილებელია, რომ ფორმალური პროცედურები საქართველოს კონსტიტუციით და კოდექსით განსაზღვრულ სამართლებრივ რეგულაციებთან შესაბამისობაში დადგინდეს. აღნიშნულ ნაწილში კი თავდაცვის კოდექსი აცდენილია კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით - კოდექსით დადგენილ სამართლებრივ ჩარჩოებს, კერძოდ:

საქართველოს კონსტიტუცია ამომწურავად განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს საქმიანობის შეჩერების პირობებს, რომლებსაც თავდაცვის კოდექსით განსაზღვრული პირობა არ შეესაბამება, ამასთან კონსტიტუცია იყენებს ტერმინს – „საქმიანობის შეჩერება“ და არ „უფლებამოსილების შეჩერება“; საქართველოს კონსტიტუციით საქმიანობის შეჩერების პროცედურაში პრეზიდენტის და მთავრობის გარდა აგრეთვე ჩართულია პარლამენტიც. ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგა-

1661 საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 5 თებერვალი 2014 წელი, №1958-IIს, www.matsne.gov.ge, 19.02.2014, 141-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

1662 „თავდაცვის კოდექსი“, 21 სექტემბერი, 2023 წელი, №3500-XIIIმს-Xმპ, www.matsne.gov.ge, 12.10.2023, 162-ე მუხლის, მე-7 და მე-8 ნაწილები.

ნოების მიერ ფუნქციების არაჯეროვანი განხორციელების დადგენა და აღნიშნული საფუძველით უფლებამოსილების შეჩერება თავისი შინაარსით წარმოადგენს სახელმწიფო ზედამხედველობის პროცედურას, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციით მხოლოდ ორგანული კანონით (და არა კანონით) დადგენილი წესით, თანაზომიერების პრინციპის დაცვით ხორციელდება. თავდაცვის კოდექსის მიღებას კი ცვლილება შესაბამის ორგანულ კანონში - კოდექსში არ მოჰყოლია.

დაზუსტებას საჭიროებს ტერმინი „ფუნქციების ჯეროვანი შესრულება“, რომელიც ფართო ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას ქმნის. საომარი მდგომარეობის ვითარებაში ფუნქციების ჯეროვანი შესრულება ნებისმიერი საჯარო დაწესებულებისთვის შეიძლება პრობლემა იყოს. უფრო გასაგები იქნებოდა, თუ უფლებამოსილების შეჩერების პირობად მაგალითად, საბრძოლო მოქმედებების უშუალოდ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მიმდინარეობა განისაზღვრებოდა. ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩეული ორგანოების საქმიანობის შეჩერების საფუძველი მომავალში საჭიროა საქართველოს კონსტიტუციაშიც აისახოს.

მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის შეჩერების და დათხოვნის საკითხების რეგულირებისას საყურადღებოა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პოზიციის გათვალისწინებაც. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევითი თანამდებობის პირების უფლებამოსილების შეწყვეტის საკითხს ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური ავტონომიის შეზღუდვის კონტექსტში განიხილავს და მის მიმართა განსაკუთრებით ფრთხილ მიდგომას მოითხოვს. ამასთან, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო აღნიშნავს: „ბუნებრივია, რომ საყოველთაო და პირდაპირი წესით არჩეული პირების თანამდებობიდან გადაყენების ინსტიტუციური მოწესრიგება მთლიანობაში უნდა იყოს მკაფიო, გასაგები და ეფუძნებოდეს მკაცრად და დეტალურად რეგლამენტირებულ პროცედურებს.“¹⁶⁶³ წინააღმდეგ შემთხვევაში კონსტიტუციით გარანტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური ავტონომია ფიქციად იქცევა.¹⁶⁶⁴

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ მუნიციპალიტეტის ორგანოების დათხოვნისა და საქმიანობის შეჩერების ზემოთ აღნიშნული პროცედურები, საჭიროა საქართველოს კანონმდებლობით უფრო დეტალურად განისაზღვროს, მათ შორის შესაბამისობაში მოვიდეს ქართლით დადგენილ სტანდარტებთან.¹⁶⁶⁵ ამასთან, რეკომენდებული იქნება დათხოვნის და საქმიანობის შეჩერების საფუძველები უფრო კონკრეტულად ჩამოყალიბდეს, რომელიც ხელისუფლების ორგანოების არბიტრალურ გადაწყვეტილებებს მაქსიმალურად გამორიცხავს. მაგალითად, დათხოვნის საფუძველი შეიძლება იყოს საქართველოს კონსტიტუციის უხეში დარღვევა, სასამართლო გადაწყვეტილებების სისტემატური

1663 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის №3/1/574 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, §II, 52, 43.

1664 საკონსტიტუციო სასამართლოს აღნიშნული გადაწყვეტილება დეტალურად განხილულია ნაშრომის ნაწილში – 13.11.8.4 მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის და მერის საქმიანობის შეჩერება და შეწყვეტა სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე.

1665 დეტ. იხ. ნაშრომის 13.10.2 ნაწილი.

ალუსრულებლობა. აღნიშნული საკითხების რეგულირებისას აგრეთვე გასათვალისწინებელია ვენეციის კომისიის რეკომენდაციაც, რომელიც დათხოვნის გადაწყვეტილების მიღებაში არა პოლიტიკური ორგანოების, არამედ საკონსტიტუციო სასამართლოს მონაწილეობას უწევს რეკომენდაციას.¹⁶⁶⁶

13.11.8.2 მუნიციპალიტეტის ორგანოების უფლებამოსილების შეწყვეტა

მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლებს საქართველოს კონსტიტუცია არ განსაზღვრავს (გარდა დათხოვნისა) და მხოლოდ კოდექსით რეგულირდება. დათხოვნისგან განსხვავებით, უფლებამოსილების შეწყვეტა უკავშირდება კონკრეტული ობიექტური პირობების დადგომას, რომლითაც საკრებულოს ქმედუუნარობა დასტურდება. საკრებულო ქმედუუნაროდ მიიჩნევა, თუ ის უფლებამოსილების განხორციელებას პრაქტიკულად ვეღარ უზრუნველყოფს, რაც მისი სხდომების გამართვის შეუძლებლობაში ან მუნიციპალიტეტის ფუნქციონირებისთვის კრიტიკულად მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიუღებლობაში ვლინდება. კერძოდ, კოდექსის შესაბამისად მუნიციპალიტეტის საკრებულოს უფლებამოსილება შეიძლება ვადამდე შეუწყდეს, თუ:¹⁶⁶⁷

პირველი, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრთა რაოდენობის შემცირების გამო მუნიციპალიტეტის საკრებულოში დარჩენილი წევრების რაოდენობა აღმოჩნდება ამ საკრებულოს სრული შემადგენლობის უმრავლესობაზე ნაკლები და საკრებულოს სრული შემადგენლობის უმრავლესობის ჩამოყალიბება შეუძლებელია.

აქ გასათვალისწინებელია, რომ საკრებულოს სრული შემადგენლობის უმრავლესობის ჩამოყალიბება პრაქტიკულად შეუძლებლად მიიჩნევა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ უფლებამოსილება შეუწყდათ პროპორციული წესით არჩეულ საკრებულოს წევრებს, რომლებსაც პროპორციულ სიაში მითითებული ადგილმონაცვლე წევრები ვერ ანაცვლებენ. მაგალითად, თუ სიის სხვა წევრები უარს აცხადებენ საკრებულოს წევრობაზე ან/და სიაში სხვა წევრები აღარ დარჩნენ. მაჟორიტარი წევრების უფლებამოსილების შეწყვეტა არ გამოიწვევს საკრებულოს უფლებამოსილების შეწყვეტას, ვინაიდან მათი რაოდენობა საკრებულოს პროპორციული წესით არჩეული წევრების 1/3-ს არ აღემატება (იხ. ნაშრომის დანართი 8) და ამასთან, გამოკლებული წევრების შევსება შუალედური არჩევნებით არის შესაძლებელი.

მეორე, მუნიციპალიტეტის საკრებულო ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 3 თვეში არ დაამტკიცებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შედგენილ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტს.

მესამე, მუნიციპალიტეტის საკრებულო ზედიზედ 6 თვის განმავლობაში არ შეიკრიბება. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არშეკრება გულისხმობს ზედიზედ

1666 Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Constitutional and Legal Provisions on the Protection of Local Self-Government, the Venice Commission, CDL-PI(2023)001, Strasbourg, 8 March 2023, 19-25, www.venice.coe.int/webforms/documents/, ნანახია: [10.08.2023].
1667 იქვე, 142-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

თავი XIV

ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვის გარანტიები და მექანიზმები

ადგილობრივი თვითმმართველობა აღჭურვილი უნდა იყოს ინსტიტუციური ავტონომიის დაცვის ეფექტური პოლიტიკური და სამართლებრივი მექანიზმებით. წინააღმდეგ შემთხვევაში ადგილობრივი ავტონომიის არსებობა მხოლოდ სახელმწიფოს პოლიტიკური ხელისუფლების კეთილ ნებაზე ხდება დამოკიდებული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური ავტონომიის პრაქტიკული უზრუნველყოფა, მინიმუმ, შემდეგი სამი პირობის არსებობას საჭიროებს: პირველი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის და ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპების კანონით და უკეთეს შემთხვევაში კონსტიტუციით აღიარებას;

მეორე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის სამართლებრივი დაცვის მექანიზმების, განსაკუთრებით სასამართლო დაცვის მექანიზმის, თვითმმართველი ერთეულებისთვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას;

მესამე, მაღალი ტერიტორიული დონის ხელისუფლების ორგანოების გადანაცვებებზე ადგილობრივი ხელისუფლების ზეგავლენისა და ინტერესების დაცვის მექანიზმების განვითარებას.

14.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპების კონსტიტუციით განსაზღვრა

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური დაცვის გარანტიას, უპირველეს ყოვლისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპების კონსტიტუციით აღიარება წარმოადგენს. ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპების კონსტიტუციით აღიარება ბოჭავს როგორც ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს, ასევე აღმასრულებელ ხელისუფლებას. ამდენად, ის ქმნის მინიმალურად აუცილებელ სამართლებრივ გარანტიასა და პირობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის ეფექტური დაცვის უზრუნველსაყოფად.

დღეს ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების ფარგლები ევროპის მასშტაბით საკმაოდ მაღალია. ძალიან მცირეა იმ ქვეყნების რიცხვი, რომლებსაც კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი აღიარებული არ აქვს. ლოგიკურია, რომ, რაც უფრო მეტი გარანტიებია დადგენილი ქვეყნის კონსტიტუციით, მით უფრო იზრდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური ავტონომიის დაცვის შესაძლებლობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის აღიარებასთან ერთად კონსტიტუციური ნორმები, როგორც წესი, განსაზღვრავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების წესს, ფინანსური ავტონომიის ელემენტებს, სახელმწიფო ზედამხედველობის პრინციპებს და ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითად უფლებამოსილებებს. კონსტიტუციური რეგულირების

ფარგლებში აგრეთვე ხშირად მოქცეულია ადგილობრივი თვითმმართველობის სასამართლო დაცვისა და ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის გარანტიებიც. უფრო იშვიათად კონსტიტუციები განსაზღვრავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიური და სრული უფლებამოსილებისა და სუბსიდიარობის პრინციპებს, აგრეთვე სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ გადანაწევრების მიღებამდე ადგილობრივ თვითმმართველობასთან კონსულტაციის ვალდებულებას.¹⁶⁹⁵

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების კონსტიტუციურ რეგულირებაზე მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა, რაც დაკავშირებულია ცენტრალურ, რეგიონულ და ფედერაციის სუბიექტთა შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილების თავისებურებასთან.¹⁶⁹⁶

უნიტარული და რეგიონული სახელმწიფოების უმრავლესობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებს კონსტიტუციით საკმაოდ დეტალურად განსაზღვრავს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტს კონსტიტუციით ხშირად ცალკე თავიც კი ეთმობა.

რეგიონული ტერიტორიული მოწყობის ქვეყნებში, როგორც წესი, რეგიონებს ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების მხოლოდ შეზღუდულ ფარგლებში მოწესრიგების შესაძლებლობა გააჩნიათ. განსხვავებული სიტუაციაა ფედერალურ სახელმწიფოებში. ამ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების კონსტიტუციით რეგულირებასთან დაკავშირებით სამი მიდგომა გამოიყოფა:

ფედერალური სახელმწიფოების ერთი ნაწილი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებს ფედერაციის სუბიექტთა კომპეტენციად მიიჩნევს და ფედერალური კონსტიტუციით არ არეგულირებს. მაგალითად, აშშ-ს, ავსტრალიის, კანადისა და 2000 წლამდე შვეიცარიის კონსტიტუციები.

მეორე ნაწილი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნდამენტურ საკითხებს განსაზღვრავს და დეტალური რეგულირების უფლებას ფედერაციის სუბიექტებს მიანდობს. მაგალითად, გერმანიის, ბელგიისა და 2000 წლიდან შვეიცარიის კონსტიტუციები.

მესამე ნაწილი კი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებს დეტალურად განსაზღვრავს. მაგალითად, ავსტრიის, ბრაზილიისა და მექსიკის კონსტიტუციები.

შესაბამისად, ფედერაციული სახელმწიფოების პირველ ნაწილში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის დაცვის სამართლებრივი მექანიზმები მხოლოდ ფედერაციის სუბიექტის დონეზეა ხელმისაწვდომი, მეორე და მესამე ნაწილში – ფედერალური ხელისუფლების და აგრეთვე ფედერაციის სუბიექტების.

1695 ი. კახიძე, ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების ფარგლები (ისტორიული განვითარება, თანამედროვეობა და შედარებითი კონტექსტი), 200-225, წიგნში: ნ. ქილაძე, გ. კვერენჩილაძე, ი. კახიძე რედ., პირველი ქართული კონსტიტუცია 100 წელი, თბილისი, 2021.

1696 ი. კახიძე, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე, შედარებით ანალიზი, უნივერსალი, თბილისი, 2012, 228-236.

ტერიტორიული მართვის თანამედროვე ტენდენციები – რეგიონალიზაცია და მრავალდონიანი მმართველობა

15.1 საჯარო მართვის თანამედროვე ტენდენციები

თანამედროვე განვითარებადი, სწრაფად ცვალებადი და გლობალიზებული სამყარო ახალ გამოწვევებს წარმოშობს. გლობალიზაციის მამოძრავებელი ძალები – ტექნოლოგიური პროგრესი, საერთაშორისო ვაჭრობა, ინვესტიციები, ქვეყნებს შორის ფინანსური და ადამიანური კაპიტალის დაუბრკოლებელი დინება, ცოდნასა და ინოვაციებზე დამყარებული ეკონომიკა – სახელმწიფო ხელისუფლებას მძიმე ტვირთად აწეობს. სულ უფრო მცირდება იმ საკითხების ნუსხა, რომლის გადაწყვეტა მხოლოდ ქვეყნის საშინაო პრობლემაა. ქვეყნის შიგნითაც კი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში რამდენიმე დაინტერესებული საჯარო და კერძო მხარეა ჩართული. არსებითად შეიცვალა მოქალაქეთა მოთხოვნილებები და საზოგადოების სოციალური სტრუქტურაც. 1749 „პრობლე- მების ბუნება, რომელიც სახელმწიფოს წინაშე დგას, შეიცვალა. პრობლემების არსი ისევე, როგორც მათი გადაწყვეტის შესაძლო გზები, სულ უფრო სადავო ხდება ... პრობლემების გართულებასთან ერთად სახელმწიფო ხელისუფლების შესაძლებლობები, მათ თავი გაართვას, შემცირდა.“¹⁷⁵⁰

საზოგადოებრივი საქმეების მართვის სფეროში მიმდინარე ტრანსფორმაციის პროცესში **სამი ზოგადი ტენდენცია** შეინიშნება: პირველი, მართვის პროცესში საჯარო ხელისუფლების როლის ცვლილება; მეორე, ცენტრალური – სახელმწიფო ხელისუფლების ფუნქციების ტერიტორიული და სექტორული ტრანსფორმაცია და მესამე, საერთაშორისო რეჟიმების (მაგალითად, ევროპის ტერიტორიაზე ევროკავშირისა და ევროპის საბჭოს გავლენის ზრდა) გაზრდილი გავლენა და საერთაშორისო კონკურენცია.¹⁷⁵¹

ა) პირველი ცვლილება სახელმწიფოს როლი საზოგადოებრივი საქმეების მართვის სფეროში ტრანს- ფორმაციას განიცდის. სახელმწიფოსა და საზოგადოების სტრუქტურა დღეს გაცილებით უფრო რთული და მრავალფეროვანი გახდა და უფრო რთული და მრავალფეროვანი ინტერესებიც გაუჩნდა. თანამედროვე საზოგადოების მართ- ვის პროცესში, სულ მცირე, სამი სექტორი მონაწილეობს: საჯარო ხელისუფლე- ბა, ბიზნესი და არასამთავრობო – სამოქალაქო სექტორი. თავად ამ სექტორებს შიგნითაც კი მრავალი დარგობრივი და ტერიტორიული ინტერესია.¹⁷⁵² ამდენად, დღეს საჯარო მართვის პროცესი საზოგადოებრივი საქმეების სახელმწიფო ხე-

1749 Cheema S., Rondinelli D., Decentralizing Governance: Emerging Concept and Practice, Washington, 2007, 4-6.

1750 Pollitt C., Advanced Introduction to Public Management and Administration. Cheltenham, Northampton, 2016, 46.

1751 Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney, J., Local and Regional Development, London, New York, 2006, 127-28; Ansell C., The Networked Polity: Regional Development in Western Europe, An International Journal of Policy and Administration, Vol. 13(3), 2000, 303-333.

1752 Vischer K.R., Subsidiarity as a Principle of Governance: Beyond Devolution, Indiana Law Review, Vol. 35(103), 2001, 103-142, 126.

ლისუფლების მიერ მართვის ვიწრო მნიშვნელობას სცდება. აღნიშნულ ფორმატში სახელმწიფო ხელისუფლებას გამოკვეთილი დომინანტი როლი აღარ გააჩნია. იერარქიული მართვის მექანიზმები კი თანამშრომლობისა და კოორდინაციის ფორმებით არის ჩანაცვლებული, რაც საერთო ინტერესების რეალიზაციას და ორმხრივ სარგებელს ეფუძნება.¹⁷⁵³ ზოგიერთი მკვლევარი იმასაც მიუთითებს, რომ საჯარო მართვის მოდელმა, როდესაც ერთი ორგანიზაცია (სახელმწიფო ხელისუფლება) საჯარო საქმეებს დამოუკიდებლად მართავდა, თავისი „დრო მოჭამა“. სახელმწიფო აღარ არის სოციალური პირამიდის ერთადერთი ღერძი, საზოგადოებას სხვადასხვა ჰორიზონტალური კავშირების ქსელები მართავს.¹⁷⁵⁴

ბ) მეორე ცვლილება

თანამედროვე გარემოში ცენტრალიზებული მართვის მოდელი, პრობლემების ერთპიროვნულად გადაწყვეტის შესაძლებლობის შემცირების შედეგად, ეფექტურობასა და, შესაბამისად, მომხიბვლელობას კარგავს.¹⁷⁵⁵ „დიდი, ყოვლისმომცველი, შორეული უკვე აღარ ითვლება ეფექტიანობის სინონიმად.“¹⁷⁵⁶ აღნიშნული ტენდენცია ძალიან კარგად არის გამოხატული ცნობილი ამერიკელი სოციოლოგის დანიელ ბელის განცხადებაში: „ეროვნული სახელმწიფო სულ უფრო პატარა ხდება ცხოვრების დიდი პრობლემების გადასაწყვეტად და სულ უფრო დიდია ცხოვრების პატარა პრობლემების მოსაგვარებლად.“¹⁷⁵⁷ სახელმწიფო ხელისუფლება იმდენად არის გლობალური და დიდი პრობლემებით დაკავებული, რომ მისი შესაძლებლობა, ადეკვატურად უპასუხოს სხვადასხვა და მრავალფეროვან ადგილობრივ, რეგიონულ პრობლემებს, შეზღუდულია. ცენტრალიზებული მართვის კრიზისმა მცირე სახელმწიფოს იდეის პოპულარიზაცია მოახდინა, რამაც მსოფლიოში დეცენტრალიზაციის საყოველთაო ტენდენცია გამოიწვია.¹⁷⁵⁸

სახელმწიფო ხელისუფლების ფუნქციების გადინება/დანანევრება არა მხოლოდ ვერტიკალურ (ადგილობრივ, რეგიონულ) ტერიტორიულ დონეზე, არამედ ჰორიზონტალურ დონეზეც შეიმჩნევა, რაც სხვადასხვა ავტონომიური და ნახევრად ავტონომიური საჯარო დაწესებულებების (სააგენტოების, დეპარტამენტების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების და ა.შ.) ჩამოყალიბებაში

1753 Stoker G., Governance as theory: five propositions, International Social Science Journal Vol. 50(155), 1995, 17–28; Rhodes, R. The new governance: governing without government', Political Studies Vol. 44 (4), 1996, 652–667; Pollitt, C. and Bouckaert, G. Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State, 3rd edition, Oxford, 2011, 21–23.

1754 Ansell C., The Networked Polity: Regional Development in Western Europe, An International Journal of Policy and Administration, Vol. 13 (3), 2000, 303–333; Koppenjan, J. and Klijn, E.H., Managing Uncertainties in Networks, London, 2004, 3; Pollitt, C. and Bouckaert, G. Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State, 3rd edition, Oxford, 2011, 20–23.

1755 Vischer K.R., Subsidiarity as a Principle of Governance: Beyond Devolution, Indiana Law Review, Vol. 35(103), 2001, 103–142, 126.

1756 Delcamp A., et al., Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe, №55, Strasburg, 1994, 7.

1757 Bell D., Previewing Planet Earth in 2013, Washington Post, B3, 1988.

1758 The World Bank, Decentralization in Client Countries An Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 5.

ნაწილებში იქნება განხილული.

15.2 რეგიონალიზაცია

15.2.1 რეგიონის განმარტება

რეგიონალიზაციის პროცესის განმარტებამდე მნიშვნელოვანია ტერმინის – „რეგიონი“ – დეფინიცია. აღსანიშნავია, რომ ტერმინის განმარტება ძირითადად განმარტების მიზანზეა დამოკიდებული. ტერმინი – „რეგიონი“ შეიძლება განიმარტოს გეოგრაფიული, სოციალური, ეკონომიკური, ინსტიტუციური, ისტორიული და სხვა კრიტერიუმების გამოყენებით. ქვემოთ წარმოდგენილია რეგიონის რამდენიმე ასეთი განმარტება:

„რეგიონი წარმოადგენს დედამიწის ზედაპირის ნებისმიერ დიდ ნაწილს, რომელიც ფიზიკური და გეოგრაფიული მახასიათებლებით ან ადამიანების საქმიანობის თავისებურებით მის გარშემო არსებული სხვა ტერიტორიებისგან განსხვავდება.“

„რეგიონი არის ტერიტორია, რომელსაც გააჩნია შიდაჰომოგენური ბუნებრივი პირობები გამოირჩევა კულტურული, ეკონომიკური და პოლიტიკური პროცესების თავისებურებით.“

„რეგიონი არის ისტორიულად განვითარებული ტერიტორიული საზოგადოება, რომელსაც სპეციფიკური ფიზიკური, სოციალური, ეკონომიკური, პოლიტიკური და კულტურული გარემო გააჩნია და რომლის სივრცითი სტრუქტურა განსხვავდება სხვა რეგიონებისა და ტერიტორიული ერთეულებისგან.“

„რეგიონი არის ტერიტორია, რომლისთვისაც დამახასიათებელია ერთი ან რამდენიმე მიზიდულობის ცენტრის (დიდი ქალაქის) და შიდაპერიფერიების არსებობა.“¹⁷⁵⁹

განმარტებათა მრავალფეროვნების მიუხედავად, რეგიონი, უპირველეს ყოვლისა, სივრცით ფენომენს წარმოადგენს. ამასთან, რეგიონის სივრცითი მასშტაბი ზოგჯერ შეიძლება სახელმწიფოს საზღვრებსაც სცდებოდეს და გლობალური მნიშვნელობა ენიჭებოდეს.

ნაშრომის ამ ნაწილში ინტერესს იწვევს რეგიონის, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორიის ნაწილის, განმარტება, რომელიც საჯარო მმართველობის ვერტიკალურ სტრუქტურაში ყალიბდება. რეგიონი, როგორც სახელმწიფოს ტერიტორია, შეიძლება განხილული იყოს სამ ჭრილში – სივრცეში, კერძოდ: ტერიტორიულ, ფუნქციურ და პოლიტიკურ.¹⁷⁶⁰

რეგიონი, როგორც სახელმწიფოში არსებული ტერიტორიული სივრცე შუალედური ტერიტორიული დონეა, რომელიც ადგილობრივ დონეზე დიდია, თუმცა უფრო ფართო ტერიტორიის – სახელმწიფოს ნაწილს წარმოადგენს.

1759 Dawkins C., Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments, Journal of Planning Literature, 18(2), 131–172, <https://doi.org/10.1177/0885412203254706>

1760 Keating M., Is there a regional level of government in Europe?, 8-22, ნიგნზი: Le Galès P., Lequesne C., Eds., Regions in Europe 1st edition, London, 2006, 8.

რეგიონი, როგორც ფუნქციური სივრცე, სხვადასხვა საჯარო და კერძო სოციალურ-ეკონომიკური აქტივობების დაგეგმვისა და განხორციელების „ბუნებრივად“ ფორმირებულ ადგილად განიხილება. სახელმწიფოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება პროცესია, რომელიც გარკვეული ფაქტორების – ისტორიული, გეოგრაფიული, კულტურული, ეკონომიკური, პოლიტიკური და ა.შ. ზეგავლენით კონკრეტულ ტერიტორიულ სივრცეში ფიქსირდება და ამ ტერიტორიით შემოისაზღვრება. ეკონომიკური განვითარების თანამედროვე მოდელები ეკონომიკური ინტერვენციის ადგილად არა სახელმწიფოს ზოგადად, არამედ გარკვეული ნიშნებით გამორჩეულ კონკრეტულ ტერიტორიას – რეგიონს განხილავენ.¹⁷⁶¹

რეგიონი, როგორც პოლიტიკური სივრცე, კონკრეტული ტერიტორიის პოლიტიკური სუბიექტების მიერ აღიარებას და ამ ტერიტორიაზე სპეციალურად ფოკუსირებული პოლიტიკის ფორმირებას გულისხმობს. ეს ავტომატურად არ ნიშნავს რეგიონული პოლიტიკური ავტონომიის არსებობას და რეგიონული ხელისუფლების (რეგიონის პარლამენტის და მთავრობის) ფორმირებას. რეგიონის, როგორც პოლიტიკური სივრცის, არსებობაზე მიანიშნებს მდგომარეობა, როდესაც პოლიტიკური სუბიექტები – საჯარო ხელისუფლების ორგანოები, პარტიები, სამოქალაქო საზოგადოება და ა.შ., კონკრეტული ტერიტორიის საჭიროებებზე, გამოწვევებზე, მართვისა და განვითარების პოლიტიკის საკითხებზე სპეციალურად მსჯელობენ. ეს ნიშნავს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ტერიტორიულ ფარგლებში და ტერიტორიული ნიშნით მიღებას განურჩევლად მისი მიმღები სუბიექტისა (სახელმწიფო, ფედერაციის სუბიექტები, რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლებები) და ამ ტერიტორიის სამართლებრივი სტატუსისა.¹⁷⁶²

ამასთან, რეგიონი როგორც ტერიტორიული, ფუნქციური და პოლიტიკური სივრცე, შეიძლება მოიცავდეს რეგიონის ტერიტორიული მართვის საჯარო ინსტიტუტების სისტემის არსებობას. რეგიონულ დონეზე ფორმირებული საჯარო ინსტიტუტები უზრუნველყოფენ აღნიშნული სივრცის დაუბრკოლებელ ფუნქციონირებას. მაგალითად, როგორიცაა: რეგიონული ხელისუფლების ორგანოები – რეგიონული საბჭო, რეგიონული მთავრობა და პარლამენტი/საკრებულო და ა.შ. ანდა სხვა სპეციალური რეგიონული საჯარო დაწესებულებები და ტერიტორიული ორგანოები – რეგიონის სახელმწიფო რწმუნებული, რეგიონის განვითარების საბჭო, სააგენტო, პრეფექტი, სამინისტროს რეგიონული ტერიტორიული ორგანო და ა.შ.¹⁷⁶³

1761 Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney J., Local and Regional Development, London, 2006, 35-57.

1762 Keating M., Is there a regional level of government in Europe?, 8-22, წიგნში: Le Galès P., Lequesne C., Eds., Regions in Europe 1st edition, London, 2006.

1763 იქვე.

15.2.2 რეგიონალიზაცია

15.2.2.1 რეგიონალიზაციის კონცეფცია

რეგიონალიზაციის მთავარ ნიშანს ტერიტორიის მართვის პროცესში „რეგიონული ინტერესებისა“ და თავისებურებების გათვალისწინება წარმოადგენს. რეგიონული ინტერესები რეგიონის მოსახლეობის, მუნიციპალიტეტების, ბიზნესის, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების და სხვა სოციალური ჯგუფების ინტერესების გავლენით ყალიბდება. რეგიონალიზაცია კი სწორედ ამ ინტერესების დაცვის ინსტიტუციური და პროცედურული მექანიზმების შექმნას უკავშირდება.

თანამედროვე განვითარებულმა ქვეყნებმა რეგიონული მართვის საკითხებზე აქცენტის გაკეთება ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციურ რეფორმებთან შედარებით მოგვიანებით დაიწყეს. აღნიშნული პროცესი გასული საუკუნის მეორე ნახევარიდან ფიქსირდება და თანდათან ფართოდ ვრცელდება.

ტრადიციულად ტერიტორიული მართვის ადგილობრივ დონედ დასახლება – სოფელი, ქალაქი ან მათი შედარებით მსხვილი ერთობა – თემი განიხილებოდა. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები სწორედ ამ დონეზე იქმნებოდა და ფუნქციონირებდა. ადგილობრივ დონეზე უფრო მსხვილი – რეგიონული დონე (ცენტრალური ხელისუფლების მმართველობის ტერიტორიულ რგოლად განიხილებოდა (გარდა, ფედერაციული სახელმწიფოებისა). შესაბამისად, რეგიონული მართვა არა რეგიონის მოსახლეობის პოლიტიკურ ინტერესს და რეგიონულ თავისებურებებს ეფუძნებოდა, არამედ ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკური ამოცანების განხორციელებას.

საჯარო მართვის პროცესმა აჩვენა, რომ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხთა ნაწილის ეფექტური მართვა ეკონომიკური რესურსების, მოსახლეობის სიმცირისა თუ ტერიტორიის შეზღუდულობის გამო ადგილობრივი ხელისუფლების შესაძლებლობას აღემატება, თუმცა ისინი არც სახელმწიფოს მასშტაბით საჭიროებენ ერთიან რეაგირებას. აღნიშნული საჯარო საქმეების ეფექტური გადაწყვეტა ტერიტორიული თავისებურებების გათვალისწინებას მოითხოვს. ამ გამოწვევამ დღის წესრიგში დასვა ტერიტორიული მართვის შუალედური დონის (დონეების) ფორმირების საკითხი, რომელიც სწორედ რეგიონალიზაციის სახელით არის ცნობილი.¹⁷⁶⁴

ამდენად, **რეგიონალიზაცია გამოხატავს პროცესს**, რომელიც სახელმწიფოს მართვის პროცესში შუალედური ტერიტორიული რგოლის – რეგიონისა და იქ მოქმედი ინსტიტუტების (სახელმწიფო, ადგილობრივი ხელისუფლებების, ფედერაციის სუბიექტების) ფუნქციების ტრანსფორმაციას ან/და რეგიონის ტერიტორიული მართვის ახალი მექანიზმების განვითარებას უკავშირდება. მის მიზანს წარმოადგენს რეგიონის მართვის პროცესში რეგიონული ინტერესებისა და თავისებურების გათვალისწინება, რომელიც ტერიტორიის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების უკეთეს შესაძლებლობას ქმნის.¹⁷⁶⁵

1764 იხ. Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney J., Local and Regional Development, London, 2006.

1765 Marcou G., Regionalization and its Effects on Local Self-Government, Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Local and regional authorities in Europe, №64, Strasbourg, 1998, 9-11.

მარება და უმუშევრობის დაძლევა იყო, რაც ინდუსტრიულ, ხელსაქმეობისა და მომსახურების სექტორში ინვესტირებით ხორციელდებოდა.

1991 წელს ევროკავშირის შესახებ მასტრიხტის შეთანხმებით, ეკონომიკური და სოციალური კოჰეზია (გათანაბრება) ევროკავშირის ფუნდამენტურ პრინციპად იქცა და ღარიბი წევრი ქვეყნების დახმარების მიზნით ახალი ფინანსური ინსტრუმენტი – კოჰეზიის (გათანაბრების) ფონდი ჩამოყალიბდა. მნიშვნელოვნად გაიზარდა კოჰეზიის პოლიტიკის დაფინანსებაც.

დღეს ევროკავშირის კოჰეზიის პოლიტიკის ძირითად სამართლებრივ ჩარჩოს 2007 წლის ლისაბონის შეთანხმება განსაზღვრავს. შეთანხმების თანახმად, „ყოველისმომცველი ჰარმონიული განვითარების ხელშეწყობის მიზნით, გაერთიანება შეიმუშავებს და განახორციელებს მოქმედებებს ეკონომიკური, სოციალური და ტერიტორიული კოჰეზიის უზრუნველსაყოფად. კერძოდ, გაერთიანების მიზანი იქნება სხვადასხვა რეგიონის განვითარების დონეებს შორის სხვაობის შემცირება და ნაკლებად უზრუნველყოფილი რეგიონების მხარდაჭერა. აღნიშნული მიმართულებით განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილდება სასოფლო ტერიტორიებზე, ინდუსტრიული ცვლილებებით დაზიანებულ რეგიონებსა და იმ რეგიონებზე, რომლებიც მწვავე და მუდმივ უარყოფით ბუნებრივ და დემოგრაფიულ ზემოქმედებას განიცდიან, კერძოდ, მეჩხერად დასახლებული ჩრდილოეთის რეგიონები, კუნძულები, სასაზღვრო და მაღალმთიანი რეგიონები.“¹⁷⁸¹

ევროკავშირის რეგიონული განვითარების პოლიტიკა, ევროპის კონტინენტზე მიმდინარე რეგიონალიზაციის პროცესის მნიშვნელოვანი წამახალისებელი ფაქტორია.¹⁷⁸²

15.5 მრავალდონიანი მმართველობა

15.5.1 მრავალდონიანი მმართველობის კონცეფცია

როგორც ზემოთ აღინიშნა, მრავალდონიანი მმართველობის კონცეფციის განვითარება საჯარო მართვის სფეროში მიმდინარე თანამედროვე პროცესებსა და გამოწვევებს უკავშირდება.

მრავალდონიანი მმართველობის ტერმინი, პირველად, პროფესორმა გარი მარქსმა 1993 წელს გამოიყენა, როდესაც ევროკავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის წარმოშობილი ურთიერთობების ანალიზს ახორციელებდა.¹⁷⁸³ მარქსმა მრავალდონიანი მმართველობა განმარტა, როგორც მუდმივი დიალოგისა და ურთიერთქმედების სისტემა, რომელიც სხვადასხვა ტერიტორიული დონის (საერთაშორისო, სახელმწიფო, რეგიონული და ადგილობრივი) საჯარო ხელისუ-

1781 ინფორმაციის წყარო: <https://ec.europa.eu>, [20.01.2023].

1782 Merloni F., ed., *Regionalisation Trends in European Countries 2007-2015*, A study by members of the Group of Independent Experts of the European Charter of Local Self-Government, Congress of Local and Regional Authorities, 2016, 17-18.

1783 Marks G., *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, 391-411, წიგნში: Cafruny A., Rosenthal G., eds., *the State of the European Community*, Vol. 2, the Maastricht Debates and Beyond, Boulder, 1993, 391-411.

ფლების ორგანოებს შორის ყალიბდება.¹⁷⁸⁴

მან ერთმანეთისგან გამოიჯნა ორი ტიპის მრავალდონიანი მმართველობა. პირველი ტიპის მრავალდონიანი მმართველობა სხვადასხვა ტერიტორიული დონის საჯარო ხელისუფლების ორგანოების მართვის პროცესში გამოიხატება. ამ შემთხვევაში მართვის დონეების როგორც ტერიტორიული, ისე ფუნქციონალური საზღვრები (ტერიტორიულ ერთეულებს შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილება) კანონმდებლობით მკაცრად არის განსაზღვრული და ფიქსირებული.

მეორე ტიპის მრავალდონიანი მმართველობა სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული საზღვრებით შეზღუდული არ არის და ნებისმიერ ტერიტორიულ საზღვრებში აღმოცენდება. ის კონკრეტულ ამოცანაზე მიბმული და არა საჯარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანოების ზოგად იურისდიქციაზე. მეორე ტიპის მრავალდონიანი მმართველობა შეიძლება მიმართული იყოს კონკრეტული ადგილობრივი მომსახურების მიწოდებაზე (წყალმომარაგება, სკოლები, პარკები, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, სახანძრო დაცვა და ა.შ.), ან კიდევ უფრო ვიწრო საკითხების გადანაცვლებაზე, როგორიცაა, მაგ: ერთ მდინარეში წყლის ხარისხის მონიტორინგი. ამიტომ მას მეტი მოქნილობა და ეფექტიანობა ახასიათებს. ის, შეიძლება შეიქმნას საჭიროებისამებრ, სპეციფიკური ამოცანის შესრულების ვადით (მაგ. სამუშაო ჯგუფები, კომისიები და ა.შ.) ან უვადოდ.

მაგალითად, შვეიცარიაში მუნიციპალიტეტების მიერ გარკვეული სფეროების მართვაზე პასუხისმგებელი 200-მდე მუნიციპალიტეტის ასოციაციაა ჩამოყალიბებული. ამ დროს სპეციფიკური ფუნქციების განხორციელებისთვის მართვის დამატებითი ტერიტორიული დონე წარმოიშობა. აშშ-ში კი შექმნილია სხვადასხვა მომსახურებაზე ორიენტირებული ტერიტორიული ერთეულები (წყლის, სკოლების, სახანძრო დაცვის, ტრანსპორტის, საავადმყოფოების და ა.შ.). ბევრი მაგალითია საერთაშორისო დონეზეც, რა დროსაც საერთაშორისო, სახელმწიფო, რეგიონული და ადგილობრივი აქტორები ერთობლივად მართავენ სხვადასხვა ეკონომიკურ, სატრანსპორტო, გარემოს დაცვით და სხვა საკითხებს.¹⁷⁸⁵

პეტერსისა და პიერის მოსაზრებით, მრავალდონიან მმართველობაზე საუბრისას, ხშირად, აქცენტი საჯარო ხელისუფლების დონეებს შორის ურთიერთობებზე გადააქვთ და მთავარი საკითხი – თავად მართვის პროცესი – ყურადღების მიღმა რჩება. მათი აზრით, თანამედროვე მართვის პროცესი სხვადასხვა საჯარო (სახელმწიფო, რეგიონული, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები და დანესებულებები, საერთაშორისო ორგანიზაციები) და კერძო აქტორების (მოქალაქეები, არასამთავრობო სექტორი, ბიზნესი და ა.შ.) ურთიერთქმედების პროცესს ეფუძნება.

მათი განმარტებით, „მრავალდონიანი მმართველობის“ კონცეფციას ყველაზე კარგად ასახავს თავად ტერმინი, რომელიც მმართველობის არა მხოლოდ ვერტიკალურ განზომილებას, არამედ ჰორიზონტალურ განზომილებასაც აერთიანებს.

1784 Hooghe L., Marks G., Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance, American Political Science Review, Vol. 97(2), 2003, 233-243.

1785 იქვე.

15.6 რეგიონული ტერიტორიული მმართველობა საქართველოში

კონგრესის 2015 წლის კვლევის მიხედვით, საქართველო ნაწილობრივ რეგიონალიზებულ სახელმწიფოთა კატეგორიაში აღმოჩნდა.¹⁸⁰⁶ საქართველოს ამ კატეგორიაში მოხვედრა განპირობებულია ორი მსხვილი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის – აჭარისა და აფხაზეთის არსებობით, რომლებიც ტერიტორიული მართვის რეგიონულ რგოლს ქმნიან და ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი გააჩნიათ.

საქართველოს სხვა ნაწილებში რეგიონები, როგორც ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული, არ არის შექმნილი. მიუხედავად ამისა რეგიონულ დონეზე ფუნქციონირებენ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების სხვადასხვა ტერიტორიული წარმომადგენლობები. მაგალითად, სამინისტროების, სსიპების, სახელმწიფო საქვეყნებო დაწესებულებების რეგიონული ტერიტორიული ორგანოები.

რეგიონულ დონეზე აგრეთვე ფუნქციონირებს ზოგადი კომპეტენციის მქონე ტერიტორიული მართვის ორგანო – სახელმწიფო რწმუნებული. სახელმწიფო რწმუნებული არის საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ტერიტორიაზე მთავრობის წარმომადგენელი.

საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, სახელმწიფო რწმუნებული საკუთარ უფლებამოსილებას ახორციელებს არა რეგიონში, არამედ მთავრობის მიერ განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში – მუნიციპალიტეტებში. მიუხედავად ამისა, ფაქტობრივად სახელმწიფო რწმუნებული სწორედ რეგიონულ დონეზე მოქმედებს და რეგიონული მმართველობის ორგანოს წარმოადგენს, რაზეც მისი ფუნქციების ჩამონათვალი მკაფიოდ მიუთითებს.

რეგიონული პოლიტიკის ფორმირება-განხორციელების ამოცანას აგრეთვე ემსახურება კოდექსით განსაზღვრული სამხარეო საკონსულტაციო საბჭო, რომლის სტატუსი და საქმიანობის წესი ქვემოთ იქნება განხილული.

ამდენად, საქართველოში რეგიონული პოლიტიკის ფორმირება და განხორციელება რეგიონის, როგორც ადმინისტრაციული ერთეულის, შექმნის გარეშე ხორციელდება.

15.6.1 სახელმწიფო რწმუნებული

საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ტერიტორიაზე მთავრობის წარმომადგენლობის უზრუნველსაყოფად მთავრობა უფლებამოსილია დანიშნოს სახელმწიფო რწმუნებულები.¹⁸⁰⁷

არსებული პრაქტიკით სახელმწიფო რწმუნებულების სამოქმედო ტერიტორია ემთხვევა საქართველოს ისტორიული და გეოგრაფიული მხარეების –

1806 Merloni F., ed., *Regionalisation Trends in European Countries 2007-2015*, A study by members of the Group of Independent Experts of the European Charter of Local Self-Government, Congress of Local and Regional Authorities, 2016.

1807 საქართველოს კონსტიტუცია, 24 აგვისტო, 1995 წელი, №786-რს, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24.08.1995, 54-ე მუხლის მე-7 პუნქტი.

დანართი №1 – ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ (ოფიციალური თარგმანი)

რეტიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის
26.10.2004 წლის № 515 – II დადგენილებით

სტრასბურგი, 15.X.1985¹⁸¹⁹

პრეამბულა

ქვემოთ ხელმომწერი ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოები,
ითვალისწინებენ რა, რომ ევროპის საბჭოს მიზანს წარმოადგენს მის წევრებს შორის უფრო დიდი ერთიანობის მიღწევა იმ იდეალებისა და პრინციპების დაცვის მიზნით, რომლებიც წარმოადგენენ მათ საერთო მემკვიდრეობას;

ითვალისწინებენ რა, რომ ამ მიზნის მიღწევის ერთ-ერთ მეთოდს წარმოადგენს მმართველობის სფეროში ხელშეკრულებების დადება;

ითვალისწინებენ რა, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები წარმოადგენენ ნებისმიერი დემოკრატიული რეჟიმის ერთ-ერთ ძირითად საფუძველს;

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,

1819 ქარტიის ტექსტში დახრილი შრიფტით (*Italic*) მოცემულია ქარტიის პუნქტები, რომელსაც საქართველო არ მიერთებია.

შეთანხმდნენ შემდეგზე:

მუხლი 1

მხარეები იღებენ ვალდებულებას, მიიჩნიონ თავი ვალდებულად ქვემოთ მოცემული მუხლებით ამ ქარტიის მე-12 მუხლით დადგენილი წესითა და ზომით.

ნაწილი I

მუხლი 2 – ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური და სამართლებრივი საფუძველი

ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი აღიარებული იქნება შიდა კანონმდებლობით და შესაძლებლობის შემთხვევაში, კონსტიტუციით.

მუხლი 3 – ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფცია

1. 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.

2. ამ უფლების განხორციელება ხდება საბჭოების ან ასამბლეების მიერ, რომლებიც შედგებიან პირდაპირი, თანაბარი და თანასწორი ხმის მიცემის საფუძველზე ფარული კენჭისყრით არჩეული წევრებისაგან და რომლებთანაც შეიძლება არსებობდნენ მათ წინაშე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ორგანოები. ეს დებულება არანაირ ზეგავლენას არ მოახდენს მოქალაქეთა მონაწილეობაზე ასამბლეებში, რეფერენდუმებში და ნებისმიერი სახის პირდაპირ მონაწილეობაზე იქ, სადაც ეს კანონით ნებადართულია.

მუხლი 4 – ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციის სფერო

1. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ძირითადი უფლებამოსილებანი და პასუხისმგებლობა განისაზღვრება კონსტიტუციით ან კანონით. ამასთან, ეს დებულება ხელს არ შეუშლის კანონის შესაბამისად ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის დამატებითი უფლებამოსილებებისა და მოვალეობების მინიჭებას სპეციალური მიზნებით.

2. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს, კანონის ფარგლებში აქვთ სრული თავისუფლება განახორციელონ თავიანთი ინიციატივა ნებისმიერი საკითხის მიმართ, რომელიც არ გამოირიცხება მათი კომპეტენციიდან ან რომელიც მინიჭებული არა აქვს ხელისუფლების რომელიმე სხვა ორგანოს.

3. როგორც წესი, სახელმწიფო უფლება-მოვალეობების 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.

4. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის მინიჭებული უფლებამოსილება, როგორც წესი, იქნება სრული და ექსკლუზიური. იგი არ შეიძლება იქნეს შეზღუდული სხვა ცენტრალური ან რეგიონალური ორგანოს მიერ, კა-

ნონით განსაზღვრული შემთხვევების გარდა.

5. ცენტრალური ან რეგიონალური ორგანოების მიერ უფლებამოსილებათა დელეგირების შემთხვევაში, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს ენიჭებათ, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, თავისუფლება მოახდინონ დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელება ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით.

6. რამდენადაც ეს შესაძლებელია, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უნდა გაეწიოთ კონსულტაციები სათანადო დროს და შესაბამისი გზებით ყველა იმ საკითხის დაგეგმვასა და მათზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რომლებიც მათ პირდაპირ ეხებათ.

მუხლი 5 – ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოს ადმინისტრაციული საზღვრების დაცვა

ცვლილებები ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოს ადმინისტრაციულ საზღვრებში არ იქნება შეტანილი შესაბამის ადგილობრივ ორგანოსთან წინასწარი კონსულტაციის გარეშე, შესაძლებლობის შემთხვევაში, რეფერენდუმის ჩატარების საშუალებით იქ, სადაც კანონით ეს ნებადართულია.

მუხლი 6 – შესაბამისი ადმინისტრაციული სტრუქტურები და ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა ამოცანების წყარო

1. უფრო ზოგადი საკანონმდებლო დებულებებისათვის ზიანის მიყენების გარეშე, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები უფლებამოსილნი არიან განსაზღვრონ თავიანთი შიდა ადმინისტრაციული სტრუქტურები იმ მიზნით, რომ მოხდეს მათი მისადაგება ადგილობრივ საჭიროებებთან და უზრუნველყოფილი იქნეს ეფექტური მართვა.

2. თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოების მოხელეთა სამსახურის პირობები უნდა იძლეოდნენ იმის საშუალებას, რომ მოხდეს მაღალკვალიფიციური პერსონალის დაქირავება დამსახურებისა და კომპეტენტურობის საფუძველზე; ამ მხრივ უზრუნველყოფილი იქნება პროფესიული მომზადების ადეკვატური საშუალებები, ანაზღაურება და სამსახურებრივი დანინაურების საშუალებები.

მუხლი 7 – პირობები, რომელთა მიხედვითაც ხდება უფლებამოსილებათა განხორციელება ადგილობრივ დონეზე

1. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებში არჩეული წარმომადგენლების სამსახურის პირობებით უზრუნველყოფილი იქნება მათი ფუნქციების თავისუფალი განხორციელება.

2. ამ პირობებით უზრუნველყოფილი იქნება სამსახურებრივი მოვალეობების განხორციელების დროს განეული ხარჯების შესაბამისი ფინანსური კომპენსაცია, ისევე როგორც, სათანადო შემთხვევებში, კომპენსაცია სახსრების დაკარგვის შემთხვევაში ან შესრულებული სამუშაოს ანაზღაურება და შესაბამისი სოციალური დაცვა.

3. ნებისმიერი ფუნქცია ან საქმიანობა, რომელიც განიხილება, როგორც შეუთავსებელი ადგილობრივ არჩევით თანამდებობასთან, განისაზღვრება კანონით ან ძირითადი სამართლებრივი პრინციპებით.

მუხლი 8 – ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების

ადგილობრივ ორგანოთა საქმიანობაზე

1. ნებისმიერი ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე შეიძლება განხორციელდეს კონსტიტუციით ან კანონით განსაზღვრული პროცედურების შესაბამისად და მათ მიერ განსაზღვრულ შემთხვევებში.

2. ნებისმიერი ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობაზე, როგორც წესი, მიზნად უნდა ისახავდეს კანონსა და კონსტიტუციურ პრინციპებთან შესაბამისობის მიღწევას. ამასთან, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა შეიძლება განხორციელდეს მაღალი დონის ხელისუფლების ორგანოების მიერ იმ ამოცანების შესრულებასთან დაკავშირებით, რომლებიც მათ დელეგირებული აქვთ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის.

3. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობა განხორციელდება ისეთი გზით, რომ მაკონტროლებელი ხელისუფლების ორგანოს ჩარევა პროპორციაში იყოს იმ ინტერესების მნიშვნელობასთან, რომელთა დაცვაც არის განზრახული.

მუხლი 9 – ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური სახსრები

1. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში გააჩნდეთ საკუთარი ფინანსური სახსრები, რომელთა განკარგვაც მათ შეეძლებათ მათი უფლებამოსილების ფარგლებში.

2. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური წყაროები თანაზომიერნი უნდა იყვნენ კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ მათ უფლება-მოვალეობებთან.

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

4. ფინანსური სისტემები, რომლებსაც ეფუძნებიან ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა სახსრები, უნდა იყოს საკმარისად მრავალფეროვანი და მოქნილი, რათა ამ ორგანოებს საშუალება ჰქონდეთ, იმდენად რამდენადაც ეს პრაქტიკულად შესაძლებელი იქნება, გაითვალისწინონ მათი ამოცანების შესრულებისას განეული რეალური ხარჯების ბალანსი.

5. ფინანსურად სუსტ ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა დაცვა მოითხოვს ფინანსური გათანასწორების პროცედურების ან სხვა შესაბამისი ზომების გატარებას, რომელთა დანიშნულებაა გამოასწორონ ფინანსების პოტენციური წყაროებისა და ფინანსური ვალდებულებების არაადეკვატური განაწილების შედეგები. ამგვარი პროცედურები ან ზომები არ შეზღუდავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების თავისუფლებას მათი კომპეტენციის ფარგლებში.

6. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებთან სათანადო წესით უნდა გაიმართოს კონსულტაციები იმ გზების შესახებ, რომლებითაც უნდა მოხდეს მათთვის გათვალისწინებული სახსრების გადანაწილება.

7. იმდენად, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების სუბსიდიები არ იქნება გამოყენებული სპეციალური პროექტების დასაფინანსებლად. სუბსიდირება არ ზღუდავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების თავისუფლებას გაატარონ დამოუკიდებელი პოლიტიკა თავიანთი იურისდიქციის ფარგლებში.

8. კაპიტალური ინვესტიციების მიღების მიზნით, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის კანონის ფარგლებში ხელმისაწვდომი იქნება კაპიტალის ეროვნული ბაზარი.

მუხლი 10 – ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლება გაერთიანებაზე

1. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს, მათი უფლებამოსილების განხორციელებისას, უფლება აქვთ ითანამშრომლონ და კანონის ფარგლებში შექმნან გაერთიანება ხელისუფლების სხვა ადგილობრივ ორგანოებთან, რათა შეასრულონ საერთო ინტერესებში შემავალი ამოცანები.

2. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა უფლება ეკუთვნოდნენ გაერთიანებას მათი საერთო ინტერესების დაცვისა და მხარდაჭერის მიზნით და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საერთაშორისო გაერთიანებას, აღიარებული იქნება თითოეულ სახელმწიფოში.

3. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ კანონით დადგენილი პირობების დაცვით, ითანამშრომლონ სხვა სახელმწიფოების ანალოგიურ ორგანოებთან.

მუხლი 11 – ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი დაცვა

ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ მიიღონ სამართლებრივი ზომები მათი უფლებამოსილებების თავისუფალი განხორციელების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ისეთი პრინციპების პატივისცემის უზრუნველსაყოფად, რომლებიც დაცულნი არიან კონსტიტუციითა ან შიდა კანონმდებლობით.

ნაწილი II – სხვადასხვა დებულებები

მუხლი 12 – ვალდებულებები

1. თითოეული მხარე ვალდებულია იღებს აღიაროს, რომ იგი ვალდებულია ქარტიის 1-ლი თავის სულ მცირე 20 პუნქტით, რომელთაგანაც არანაკლებ ათი არჩეულ უნდა იქნეს ქვემო პუნქტებიდან:

- მე-2 მუხლი,
- მე-3 მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტები,
- მე-4 მუხლის 1-ლი, მე-2 და მე-4 პუნქტები,
- მე-5 მუხლი,
- მე-7 მუხლის 1-ლი პუნქტი,
- მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტი,
- მე-9 მუხლის 1-ლი, მე-2 და მე-3 პუნქტები,

– მე-10 მუხლის 1-ლი პუნქტი,

– მე-11 მუხლი,

2. თითოეული ხელშემკვერელი სახელმწიფო, მისი სარატიფიკაციო, მიღების ან დამტკიცების სიგელის შესანახად ჩაბარების დროს ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს აცნობებს იმ პუნქტებს, რომელთა შერჩევაც მოხდება ამ მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად.

3. ნებისმიერ მხარეს, მოგვიანებით ნებისმიერ დროს, შეუძლია შეატყობინოს გენერალურ მდივანს, რომ იგი თავს მიიჩნევს ვალდებულიად ამ ქარტიის ნებისმიერი პუნქტით, რომელიც მანამდე არ იქნა მიღებული ამ მუხლის 1-ლი პუნქტის დებულებების შესაბამისად. შემდგომში აღებული ამგვარი ვალდებულებები განიხილება, როგორც მხარის მიერ რატიფიკაციის, მიღების ან მოწონების შემადგენელი ნაწილი და ძალაში შედის იმ თვის პირველ დღეს, რომელიც მოსდევს სამთვლიანი ვადის ამოწურვას გენერალური მდივნის მიერ შეტყობინების მიღების თარიღიდან.

მუხლი 13 – ხელისუფლების ორგანოები, რომელთა მიმართაც გამოიყენება ქარტია

წინამდებარე ქარტიაში განსაზღვრული თვითმმართველობის პრინციპები გამოიყენება თითოეული მხარის ტერიტორიაზე არსებული ყველა კატეგორიის თვითმმართველობის ორგანოების მიმართ. ამასთან, თითოეულ მხარეს მისი სარატიფიკაციო, მიღების ან დამტკიცების სიგელის შესანახად ჩაბარების დროს შეუძლია განსაზღვროს ადგილობრივი ან რეგიონალური ორგანოების კატეგორიები, რომლებითაც იგი აპირებს შეზღუდოს ქარტიის გამოყენების სფერო ან რომლებსაც იგი გამორიცხავს მისი გამოყენების სფეროდან. მას ასევე შეუძლია ჩართოს ხელისუფლების სხვა ადგილობრივ ან რეგიონალურ ორგანოთა კატეგორიები ქარტიის გამოყენების სფეროში ევროპის საბჭოს გენერალური მდივნისათვის შესაბამისი შეტყობინების გაგზავნის გზით.

მუხლი 14 – ინფორმაციის მიწოდება

თითოეული მხარე ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს გაუგზავნის

ნებისმიერ სთანადო ინფორმაციას საკანონმდებლო დებულებების ამოქმედებისა და ამ ქარტიის პირობების შესრულების მიზნით მის მიერ მიღებული სხვა ზომების შესახებ.

ნაწილი III

მუხლი 15 – ხელმოწერა, რატიფიკაცია და ძალაში შესვლა

1. ეს ქარტია ღიაა ხელმოსაწერად ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოებისათვის. იგი ექვემდებარება რატიფიკაციას, მიღებას ან დამტკიცებას. სარატიფიკაციო, მიღების ან დამტკიცების სიგელები შესანახად ბარდება ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს.

2. ეს ქარტია ძალაში შედის იმ თვის პირველ დღეს, რომელიც მოსდევს სამთვლიანი ვადის ამოწურვას თარიღიდან, როდესაც ევროპის საბჭოს ოთხი წევრი

სახელმწიფო წინა პუნქტის დებულებების შესაბამისად განაცხადებს თავის თანხმობას იყოს ვალდებული ქარტიით.

3. ნებისმიერი სხვა წევრი სახელმწიფოს მიმართ, რომელიც შემდგომში განაცხადებს თავის თანხმობას იყოს ვალდებული ქარტიით, იგი ძალაში შედის იმ თვის პირველ დღეს, რომელიც მოსდევს სამთვლიანი ვადის ამოწურვას სარატიფიკაციო, მიღების ან დამტკიცების სიგელის შესანახად ჩაბარების თარიღიდან.

მუხლი 16 – ტერიტორიული დათქმა

1. ნებისმიერ სახელმწიფოს ხელმოწერის ან მისი სარატიფიკაციო, მიღების ან დამტკიცების სიგელის შესანახად ჩაბარების დროს, შეუძლია განსაზღვროს ის ტერიტორია ან ტერიტორიები, რომელთა მიმართაც მოხდება ამ ქარტიის გამოყენება.

2. ნებისმიერ სახელმწიფოს მოგვიანებით ნებისმიერ დროს, ევროპის საბჭოს გენერალური მდივნის სახელზე გაკეთებული დეკლარაციის საშუალებით შეუძლია გაავრცელოს ამ ქარტიის გამოყენება დეკლარაციაში მითითებულ ნებისმიერ სხვა ტერიტორიაზე. ამგვარი ტერიტორიის მიმართ, ქარტია ძალაში შედის იმ თვის პირველ დღეს, რომელიც მოსდევს სამთვლიანი ვადის ამოწურვას გენერალური მდივნის მიერ დეკლარაციის მიღების თარიღიდან.

3. წინა ორი პუნქტის შესაბამისად გაკეთებული ნებისმიერი დეკლარაცია, მასში მითითებული ნებისმიერი ტერიტორიის მიმართ შეიძლება უკან იქნას გამოთხოვილი გენერალური მდივნისათვის შეტყობინების გაგზავნის საშუალებით. უკან გამოთხოვა ძალაში შედის იმ თვის პირველ დღეს, რომელიც მოსდევს ექვსთვლიანი ვადის ამოწურვას გენერალური მდივნის მიერ შეტყობინების მიღების თარიღიდან.

მუხლი 17 – დენონსაცია

1. ნებისმიერ მხარეს შეუძლია მოახდინოს ამ ქარტიის დენონსაცია ხუთწლიანი ვადის ამოწურვის შემდეგ ქარტიის ძალაში შესვლის თარიღიდან. ექვსი თვით ადრე გენერალურ მდივანს ეგზავნება შეტყობინება დენონსაციის შესახებ. ამგვარი დენონსაცია არ მოახდენს ზეგავლენას ქარტიის მოქმედებაზე სხვა მხარეთ მიმართ, იმ პირობით, რომ მათი რიცხვი არ უნდა იყოს ოთხზე ნაკლები.

2. ნებისმიერ მხარეს, წინა პუნქტის დებულებების შესაბამისად შეუძლია დენონსაცია გაუკეთოს მის მიერ მიღებულ ქარტიის 1-ლი ნაწილის ნებისმიერ პუნქტს, იმ პირობით, რომ მხარე ვალდებული იქნება მე-12 მუხლში განსაზღვრული პუნქტების რაოდენობითა და სახით. ნებისმიერი მხარე, რომელიც რომელიმე პუნქტის დენონსაციის შემდეგ, ვერ აკმაყოფილებს მე-12 მუხლის 1-ლი პუნქტის მოთხოვნებს, განიხილება, როგორც მხარე, რომელმაც მოახდინა ქარტიის დენონსაცია.

მუხლი 18 – შეტყობინებები

ევროპის საბჭოს გენერალური მდივანი აცნობებს ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებს:

ა) ხელმოწერის შესახებ;

- ბ) ნებისმიერი სარატიფიკაციო, მიღების ან დამტკიცების სიგელის შესანახად ჩაბარების შესახებ;
- ც) ამ ქარტიის მე-15 მუხლის შესაბამისად ძალაში შესვლის შესახებ;
- დ) მე-12 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტების შესაბამისად მიღებული ნებისმიერი შეტყობინების შესახებ;
- ე) მე-13 მუხლის შესაბამისად მიღებული ნებისმიერი შეტყობინების შესახებ;
- ფ) ნებისმიერი სხვა აქტის, შეტყობინების ან კომუნიკაციის შესახებ, რომელიც ეხება ამ ქარტიას.

ამის დასტურად, ქვემოთ ხელმომწერებმა, რომლებიც სათანადოდ იყვნენ რწმუნებულნი, ხელი მოაწერეს წინამდებარე ქარტიას. შესრულებულია სტრასბურგში, 1985 წლის ოქტომბრის მე-15 დღეს ინგლისურ და ფრანგულ ენებზე; ორივე ტექსტი არის თანაბრად აუთენტური, შედგენილი თითო ეგზემპლარად, რომელიც ინახება ევროპის საბჭოს არქივებში, ევროპის საბჭოს გენერალური მდივანი გადასცემს დამონმებულ ასლებს ევროპის საბჭოს თითოეულ წევრ სახელმწიფოს.

დანართი №2 – ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ (ავტორის თარგმანი)¹⁸²⁰

რეტიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის
26.10.2004 წლის № 515 – II დადგენილებით

სტრასბურგი, 15.X.1985¹⁸²¹

პრეამბულა

ქვემოთ ხელმომწერი ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოები,

ითვალისწინებენ რა, რომ ევროპის საბჭოს მიზანია მის წევრებს შორის უფრო დიდი ერთიანობის მიღწევა იმ იდეალებისა და პრინციპების დაცვის და რეალიზების მიზნით, რომლებიც წარმოადგენენ მათ საერთო მემკვიდრეობას;

ითვალისწინებენ რა, რომ ამ მიზნის მიღწევის ერთ-ერთ მეთოდს წარმოადგენს ადმინისტრაციულ სფეროში ხელშეკრულებების დადება;

ითვალისწინებენ რა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლებები წარმოადგენენ ნებისმიერი დემოკრატიული რეჟიმის ერთ-ერთ ძირითად ფუნდამენტს;

ითვალისწინებენ რა, რომ მოქალაქეთა უფლება მონაწილეობა მიიღონ საზოგადოებრივი საქმეების წარმართვაში, წარმოადგენს ერთ-ერთ დემოკრატიულ პრინციპს, რომელიც საერთოა ევროპის საბჭოს ყველა წევრი სახელმწიფოსათვის;

ითვალისწინებენ რა, რომ სწორედ ადგილობრივ დონეზე შეიძლება ამ უფლების ყველაზე პირდაპირი რეალიზაცია;

დარწმუნებული იმაში, რომ ადგილობრივი ხელისუფლებების არსებობას, რომლებსაც გააჩნიათ რეალური პასუხისმგებლობა, შეუძლია უზრუნველყოს როგორც ეფექტური ასევე მოქალაქესთან დაახლოებული მმართველობა;

აცნობიერებენ რა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვა და გაძლიერება სხვადასხვა ევროპულ ქვეყნებში წარმოადგენს მნიშვნელოვან წვლილს დემოკრატიისა და ძალაუფლების დეცენტრალიზაციის პრინციპებზე დაფუძნებული ევროპის მშენებლობისათვის;

ამტკიცებენ რა, რომ ეს გულისხმობს ისეთი ადგილობრივი ხელისუფლებების არსებობას, რომლებსაც გააჩნიათ დემოკრატიულად ფორმირებული გადაწყვეტილების მიღების უფლების მქონე ორგანოები და ფლობენ საკუთარი პასუხისმგებლობების, ამ პასუხისმგებლობების აღსრულების გზების და საშუალებების მიმართ ფართო ხარისხის ავტონომიას და მისი განხორციელებისათვის აუცილებელ რესურსებს,

1820 ქარტიის წარმოდგენილი თარგმანი შესრულებულია ნაშრომის ერთ-ერთი ავტორის – ირაკლი კახიძის მიერ ქარტიის ინგლისური ავთენტური ტექსტის და ქარტიის ოფიციალური ქართული თარგმანის გამოყენებით. თარგმნისას ცვლილებები შევიდა ქარტიის პრეამბულასა და 1-14 მუხლებში.

1821 ქარტიის ტექსტში დახრილი შრიფტით (*Italic*) მოცემულია ქარტიის პუნქტები, რომელსაც საქართველო არ მიერთებია.

დანართი №5 – ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე

(ოფიციალური თარგმანი)

საქართველოსთან მიმართებაში ძალაშია 2005 წლის 1 აპრილიდან რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 29.05.2019 წლის №4671-III დადგენილებით

უტრეხტი, 16.XI.2009

პრეამბულა

ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოები, რომლებიც წარმოადგენენ წინამდებარე ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმის ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე (შემდგომში წოდებული, როგორც „ქარტია“, ETS № 122), ხელმომწერებს,

იმის გათვალისწინებით, რომ ევროპის საბჭოს მიზანს წარმოადგენს მის წევრებს შორის მაქსიმალური ერთობის მიღწევა იმ მიზნით, რომ უზრუნველყოს იმ იდეალებისა და პრინციპების დაცვა და რეალიზაცია, რომელიც მათი საერთო მონაპოვარია;

იმის გათვალისწინებით, რომ საზოგადოებრივ საქმიანობაში მონაწილეობის უფლება წარმოადგენს ერთ-ერთ დემოკრატიულ პრინციპს, რომელსაც ევროპის საბჭოს ყველა წევრი სახელმწიფო იზიარებს;

იმის გათვალისწინებით, რომ წევრი სახელმწიფოების ევოლუციამ აჩვენა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ეს წარმოადგენს უპირატესი მნიშვნელობის მქონე პრინციპს;

იმის გათვალისწინებით, რომ მიზანშეწონილი იქნება თუ ქარტიას დაემატება დებულებები, რომლებიც უზრუნველყოფს ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის უფლების გარანტიას;

იმის ფაქტის მხედველობაში მიღებით, რომ ევროპის საბჭოს კონვენცია ოფიციალურ დოკუმენტებზე წვდომის შესახებ მიღებული იქნა 2008 წლის 27 ნოემბერს მინისტრთა კომიტეტის მიერ;

აგრეთვე იმის გათვალისწინებით, რომ დეკლარაცია და სამოქმედო გეგმა, რომლებიც მიღებული იქნა ევროპის საბჭოს სახელმწიფოთა ხელმძღვანელებისა და მთავრობების მე-3 სამიტზე (ვარშავა, 2005 წლის 16-17 მაისი),

შეთანხმდნენ შემდეგზე:

მუხლი 1 – ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლება

1. მონაწილე სახელმწიფოები ვალდებული არიან უზრუნველყონ მათ იურისდიქციაში შემავალი ყველა პირის ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლება.

2. ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლება გულისხმობს ადგილობრივი ხელისუფლების ძალაუფლებისა და ვალდებულებების განსაზღვრას და მათ გამოყენებაზე ზემოქმედების მოხდენას.

3. კანონმა შესაბამისი ინსტრუმენტების საშუალებით ხელი უნდა შეუწყოს აღნიშნული უფლების განხორციელებას. იმ შემთხვევაში, თუ ადგილი აქვს პირის ან ჯგუფის უსამართლო დისკრიმინაციას, კანონს უნდა შეეძლოს კონკრეტული ღონისძიებების გატარება სხვადასხვა ვითარების ან პირთა კატეგორიისათვის. მხარის კონსტიტუციური და/ან საერთაშორისო ვალდებულებებიდან გამომდინარე, კანონს, კერძოდ, შეუძლია ისეთი ღონისძიებების უზრუნველყოფა, რომელიც გავრცელდება კონკრეტულად მხოლოდ ამომრჩეველზე.

4.1. კანონის თანახმად თითოეული მხარე აღიარებს ყველა თანამემამულის უფლებას მონაწილეობა მიიღოს საბჭოს წევრების ან ადგილობრივი ხელისუფლების ასამბლეის არჩევნებში, როგორც ამომრჩეველმა ან როგორც კანდიდატმა, საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით.

4.2. კანონი ასევე აღიარებს სხვა პირთა მონაწილეობის უფლებას იმ შემთხვევაში, როდესაც მხარე, საკუთარი კონსტიტუციური წყობიდან გამომდინარე, მიიღებს ასეთ გადაწყვეტილებას ან თუ ეს შეესაბამება მხარის საერთაშორისო სამართლებრივ ვალდებულებას.

5.1. ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის უფლების გამოყენების ნორმებს, პირობებსა თუ შეზღუდვებს განსაზღვრავს კანონი, რომელიც მხარის საერთაშორისო სამართლებრივ ვალდებულებებთან შესაბამისობაში უნდა იყოს.

5.2. კანონმა უნდა დაადგინოს ისეთი ნორმები, პირობები და შეზღუდვები, რომლებიც პირის მონაწილეობის უფლების გამოყენების შემთხვევაში საფრთხის წინაშე არ დააყენებს ადგილობრივი ხელისუფლების¹⁸²² ძალაუფლებისა და პასუხისმგებლობების ეთიკურ ერთიანობასა და გამჭვირვალობას.

5.3. ნებისმიერი სხვა ნორმა, პირობა ან შეზღუდვა აუცილებელია ეფექტიანი პოლიტიკური დემოკრატიის განხორციელებისათვის, დემოკრატიულ საზოგადოებაში საზოგადოებრივი უსაფრთხოების შესანარჩუნებლად ან იმისათვის, რომ მხარემ დააკმაყოფილოს მასზე დაკისრებული საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულებების მოთხოვნილებები.

1822 გასათვალისწინებელია, რომ ქარტიის დამატებითი ოქმის ინგლისურ ავთენტურ ტექსტში პირველი მუხლის 5.2 პუნქტში, მე-2 მუხლის მე-2, მე-3 და მე-4 პუნქტებში, მე-3 მუხლში ტერმინი ადგილობრივი ხელისუფლება Local Authority მოცემულია მრავლობით რიცხვში Local Authorities. ქარტია ამ ტერმინის ქვეშ (როგორც მხოლოდით აგრეთვე მრავლობით რიცხვში) გულისხმობს არა ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუტს ზოგადად, არამედ კონკრეტულ ადგილობრივ ხელისუფლებებს, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობაში თვითმმართველი ერთეულების – მუნიციპალიტეტების სახელწოდებით არ ცნობილი.

მუხლი 2 – მონაწილეობის უფლების უზრუნველსაყოფად ღონისძიებების გატარება

1. მხარეები ვალდებული არიან გაატარონ ისეთი ზომები, რომლებიც ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლებას ამოქმედებს.

2. მონაწილეობის მიღების უფლების გამოყენებისათვის საჭირო ზომები უნდა ითვალისწინებდეს შემდეგს:

ი. ადგილობრივ ხელისუფლებას უნდა მიენიჭოს ძალაუფლება ამოქმედოს, განამტკიცოს და ხელი შეუწყოს მონაწილეობის მიღების უფლების გამოყენებას, როგორც ეს განსაზღვრულია წინამდებარე ოქმში;

იი. უზრუნველყოს შემდეგი:

ა. ისეთი პროცედურების შემოღება, რომელიც ჩართავს ადამიანებს საკონსულტაციო პროცესებში, ადგილობრივ რეფერენდუმებსა და პეტიციებში. იმ შემთხვევაში, თუ ადგილობრივ ხელისუფლებაში ბევრი მოქალაქე შედის და/ან მოიცავს ვრცელ გეოგრაფიულ არეალს, მათი ჩართვა მათთან შედარებით ახლო დონეზე უნდა მოხდეს;

ბ. ისეთი პროცედურების დანერგვა, რომლებიც მხარის კონსტიტუციური წესრიგისა და საერთაშორისო სამართლებრივი ვალდებულების შესაბამისად უზრუნველყოფს ადგილობრივი ხელისუფლების ოფიციალურ დოკუმენტებთან წვდომას;

გ. ისეთი ზომების გატარება, რომლებიც დააკმაყოფილებს იმ პირთა ყველა კატეგორიის საჭიროებებს, რომელთა მონაწილეობას კონკრეტული დაბრკოლება ემუქრება; და

დ. ისეთი მექანიზმებისა და პროცედურების შემოღება, რომლებიც უზრუნველყოფს იმ საჩივრებსა და წინადადებებზე რეაგირებას, რომლებიც ეხება ადგილობრივი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი საზოგადოებრივი სამსახურების ფუნქციონირებას;

იიი. ხელი შეუწყოს საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების გამოყენებას მონაწილეობის უფლების განმტკიცებისა და გამოყენებისათვის, როგორც ეს ჩამოყალიბებულია წინამდებარე ოქმში.

3. პროცედურები, ღონისძიებები და მექანიზმები შეიძლება განსხვავდებოდეს სხვადასხვა ტიპის ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის მათი სიდიდიდან და კომპეტენციებიდან გამომდინარე.

4. დაგეგმვისა და გადანაცვების მიღების პროცესში, რომელიც ეხება ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების გამოყენებას, კონსულტაციები ადგილობრივ ხელისუფლებასთან შეძლებისდაგვარად დროულად და სათანადო დონეზე უნდა ჩატარდეს.

მუხლი 3 – ადგილობრივი ხელისუფლება, რომელზედაც ვრცელდება ოქმი

წინამდებარე ოქმი ვრცელდება მხარის ტერიტორიის ფარგლებში მდებარე ყველა კატეგორიის ადგილობრივ ხელისუფლებაზე. თუმცა ყველა სახელმწიფოს, რატიფიცირების, აღიარებისა და მოწონების ინსტრუმენტის ამოქმედებისას, შეუძლია დააკონკრეტოს, თუ ადგილობრივი ან რეგიონული ხელისუფლების რომელ კატეგორიაზე სურს მას ამ ოქმის გავრცელება ან რომელ კატეგორიებს ამოიღებს მისი მოქმედების არეალიდან. ოქმი ასევე შეიძლება გავრცელდეს ად-

გილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების სხვა კატეგორიებზეც, თუმცა ამის შესახებ შეტყობინება ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს წინასწარ უნდა გაეგზავნოს.

მუხლი 4 – ტერიტორიული გავრცელება

1. ყველა სახელმწიფოს შეუძლია დააკონკრეტოს, თუ რა ტერიტორიაზე ან ტერიტორიებზე ვრცელდება წინამდებარე ოქმი ამ დოკუმენტზე ხელმოწერისას ან რატიფიცირების, აღიარებისა და მოწონების ინსტრუმენტის ამოქმედებისას.

2. ევროპის საბჭოს გენერალური მდივნის სახელზე განცხადების საფუძველზე ყველა მხარეს შეუძლია ნებისმიერ დროს, მოგვიანებით განავრცოს წინამდებარე ოქმის მოქმედება ნებისმიერ სხვა ტერიტორიაზე, რომელიც მითითებული იქნება განცხადებაში. ამგვარ შემთხვევაში ოქმი ამოქმედდება თვის პირველი რიცხვიდან მას შემდეგ რაც ამოიწურება გენერალური მდივნის მიერ განცხადების მიღების თარიღიდან სამთვიანი ვადა.

3. ნებისმიერი განცხადება, რომელზეც საუბარი იყო წინა ორ პუნქტში და რომელიც შეეხება განცხადებაში დაკონკრეტებულ ტერიტორიას, შეიძლება გამოთხოვილი იქნას ევროპის საბჭოს გენერალური მდივნის შეტყობინების საფუძველზე. განცხადების გამოთხოვა ძალაში შედის თვის პირველი რიცხვიდან მას შემდეგ, რაც ამოიწურება გენერალური მდივნის მიერ შეტყობინების მიღების თარიღიდან ექვსთვიანი ვადა.

მუხლი 5 – ხელმოწერა და ძალაში შესვლა

1. წინამდებარე ოქმი უნდა გაიხსნას ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოებისათვის, რომლებიც ამავე დროს წარმოადგენენ ქარტიის ხელმომწერ მხარეებს, ხელმოსაწერად. მან უნდა გაიაროს რატიფიცირება, აღიარება და მოწონება. ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოს შეუძლია რატიფიცირება არ მოახდინოს, არ მიიღოს ან არ აღიაროს ოქმი, თუ მას ამავედროულად ან უფრო ადრე ქარტიის რატიფიცირება არ მოუხდენია, არ მიუღია ან არ უღიარებია. რატიფიცირების, მიღების ან აღიარების ინსტრუმენტების შეთანხმება უნდა მოხდეს ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანთან.

2. წინამდებარე ოქმი კანონიერ ძალაში შედის თვის პირველი რიცხვიდან მას შემდეგ, რაც ამოიწურება ევროპის საბჭოს რვა წევრი სახელმწიფოს მიერ თანხმობის განცხადების სამთვიანი ვადა იმის თაობაზე, რომ პირველი პუნქტით გათვალისწინებული პირობების შესაბამისად ისინი მიერთებული არიან ოქმთან.

3. იმ წევრი სახელმწიფოებისათვის, რომლებიც შესაბამისად თანხმობას განაცხადებენ ოქმზე მიერთებასთან დაკავშირებით, ოქმი ძალაში შევა თვის პირველი რიცხვიდან მას შემდეგ, რაც ამოიწურება რატიფიცირების, მიღებისა და მოწონების ინსტრუმენტის მიღების თარიღიდან სამთვიანი ვადა.

მუხლი 6 – დენონსაცია

1. ნებისმიერ მხარეს ნებისმიერ დროს შეუძლია დენონსაცია გაუკეთოს ოქმს, რისთვისაც მან წერილობით უნდა მიმართოს ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს.

2. დენონსაცია ძალაში შედის თვის პირველი რიცხვიდან მას შემდეგ, რაც

ამოიწურება გენერალური მდივნის მიერ განცხადების მიღების თარიღიდან ექვსთვიანი ვადა.

მუხლი 7 – შეტყობინებები

ევროპის საბჭოს გენერალური მდივანი ვალდებულია შეატყობინოს ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებს:

- ა. ხელმოწერის;
- ბ. რატიფიცირების, მიღების ან მოწონების ნებისმიერი ინსტრუმენტის ამოქმედების;
- გ. მე-5 მუხლის შესაბამისად წინამდებარე ოქმის კანონიერ ძალაში შესვლის;
- დ. მე-3 მუხლით გათვალისწინებული დებულებებით სარგებლობის შეტყობინების;
- ე. წინამდებარე ოქმთან დაკავშირებით მიღებული ნებისმიერი სხვა აქტის, შეტყობინების ან კომუნიკაციის შესახებ.

ყოველივე აღნიშნულის დასტურად, შესაბამისი უფლებამოსილებით აღჭურვილმა ქვემოთ ხელმოწერებმა ხელი მოაწერეს წინამდებარე ოქმს.

ხელი მოეწერა 2009 წლის 16 ნოემბერს, უტრეხტში. დოკუმენტი შესრულებულია ინგლისურ და ფრანგულ ენებზე; ორივე ტექსტს გააჩნია თანაბარი ძალა; მომზადებულია ერთ ეგზემპლარად, რომელიც გადაეცემა ევროპის საბჭოს არქივს. ევროპის საბჭოს გენერალური მდივანი ვალდებულია დამტკიცებული ასლი გადასცეს ევროპის საბჭოს ყველა წევრ სახელმწიფოს.

დანართი № 15 – საქართველოს მუნიციპალიტეტების სიმბოლიკა, მოსახლეობა, ტერიტორია და ადმინისტრაციული ცენტრები

წყარო და განმარტება¹⁸²⁴
საქართველოს დედაქალაქი

1

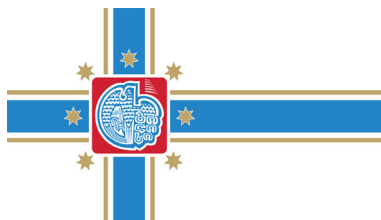
**ქალაქ თბილისის
მუნიციპალიტეტი**

გერბი

დროშა

მოსახლეობა¹⁸²⁵
1202

ტერიტორია –
350 კმ²



აჭარა (1 თვითმმართველი ქალაქი და 5 თვითმმართველი თემი)

2

**ქალაქ ბათუმის
მუნიციპალიტეტი**

გერბი

დროშა

მოსახლეობა –
173.7

ტერიტორია –
19 კმ²



1824 საქართველოს მუნიციპალიტეტის სიმბოლიკის წყარო: www.heraldika.ge ; დანართში მოცემულია საქართველოს 69 მუნიციპალიტეტის, მათ შორის რუსეთის ფედერაციის მიერ ოკუპირებულ ტერიტორიებზე 2008 წლამდე მოქმედი 5 მუნიციპალიტეტის – ერედვის, ქურთის, თიღვის, ახალგორისა და აჭარის სიმბოლიკა. საქართველოს სხვა ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მუნიციპალიტეტები არ შექმნილა.

1825 მოსახლეობის რაოდენობა გამოსახულია ათასებში, 2022 წ. მონაცემები, წყარო: www.geostat.ge;

3

**ქედის
მუნიციპალიტეტი**

მოსახლეობა –
16.6

ტერიტორია –
452 კმ²

ადმინისტრაციული
ცენტრი -

დაბა ქედა
მოსახლეობა – 1.2

გერბი



დროშა



4

**ქობულეთის
მუნიციპალიტეტი**

მოსახლეობა –
70.7

ტერიტორია –
720 კმ²

ადმინისტრაციული
ცენტრი –

ქალაქი ქობულეთი
მოსახლეობა – 17.2

გერბი



დროშა



5

**შუახევის
მუნიციპალიტეტი**

მოსახლეობა –
14.8

ტერიტორია –
588 კმ²

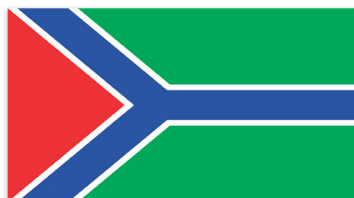
ადმინისტრაციული
ცენტრი –

დაბა შუახევი
მოსახლეობა – 0.7

გერბი



დროშა



ბიბლიოგრაფია

სამართლებრივი აქტები

საქართველოს კონსტიტუცია, 24 აგვისტო 1995 წელი, №786-რს, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24.08.1995.

საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“, 13 ოქტომბერი, 2017 წელი, №1325-რს, www.matsne.gov.ge, 19.10.2017.

საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, 13 ოქტომბერი, 2017 წელი, №1324-რს, www.matsne.gov.ge, 19.10.2017.

საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, 15 ოქტომბერი, 2010 წელი, №3710-III, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 62, 05.11.2010.

საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, მიღებულია საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ, წყარო: www.matsne.gov.ge.

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 5 თებერვალი, 2014 წელი, №1958-III, www.matsne.gov.ge, 19.02.2014.

საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, 27 დეკემბერი, 2011 წელი, №5636-რს, www.matsne.gov.ge, 10.01.2012.

საქართველოს ორგანული კანონი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“, 26 დეკემბერი, 2008 წელი, №880, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 1, 15.01.2009.

„საჯარო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, №2549-XIმს-Xმპ, 9 თებერვალი, 2023 წელი, www.matsne.gov.ge, 27.02.2023.

„თავდაცვის კოდექსი“, 21 სექტემბერი, 2023 წელი, №3500-XIIIმს-Xმპ, www.matsne.gov.ge, 12.10.2023.

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 6 დეკემბერი, 2018 წელი, №3875-რს, www.matsne.gov.ge, 14.12.2018.

„საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი“, 20 ივლისი, 2018 წელი, №3213-რს, www.matsne.gov.ge, 13.08.2018.

საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 2015 წელი, 27 ოქტომბერი, №4346-III, www.matsne.gov.ge, 11.11.2015.

„ნარჩენების მართვის კოდექსი“, 26 დეკემბერი, 2015 წელი, №2994-რს, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 12.01.2015.

საქართველოს კანონი „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“, 5 მარტი, 2014 წელი, www.matsne.gov.ge, №2045-III, 17.03.2014.

„საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“, 17 სექტემბერი, 2010 წელი, №3591, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 54, 12.10.2010.

საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შეს-

ახებ“, 26 მარტი, 2010 წელი, №2839, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 17, 06.04.2010.

საქართველოს კანონი „გენდერული თანასწორობის შესახებ“, 26 მარტი, 2010 წელი, №2844, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 18, 12.04.2010.

„საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, 18 დეკემბერი, 2009 წელი, №2440, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 47, 28.12.2009.

საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ 24 ივნისი, 2005 წელი, №1775 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 40, 18.07.2005.

საქართველოს კანონი „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ 11 თებერვალი, 2004 წელი, №3277, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 3, 13.02.2004.

„საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“, 25 ივნისი, 1999 წელი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №1281, 32(39), 15.07.1999.

საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“, 29 მაისი, 1998 წელი, პარლამენტის უწყებანი, 21-22, №1401.

საქართველოს კანონი „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“, 20 თებერვალი 1998 წელი, №1254, პარლამენტის უწყებანი, 11-12, 14.03.1998 (ძალადაკარგულია – 05.02.2014).

საქართველოს კანონი „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“, 16 ოქტომბერი, 1997 წელი, №934, პარლამენტის უწყებანი, 44, 11.11.1997.

„საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი“, 15 დეკემბერი 1984 წელი, საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს უწყებები, 12-ის დანართი, 31.12.1984.

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, 16 დეკემბერი, 2005 წელი, №2304, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 2, 09.01.2006, 64-ე მუხლი (ძალადაკარგულია 05.02.2014).

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“, 16 ოქტომბერი, 1997 წელი, №929, პარლამენტის უწყებანი, 44, 11.11.1997 (ძალადაკარგულია 16.12.2005).

საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „გარდამავალ პერიოდში ადგილობრივი მმართველობის შესახებ“, 29 იანვარი, 1991 წელი, საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს უწყებები, 1, 31.01.1991 (ძალადაკარგულია - 16.10.1997).

„დეცენტრალიზაციის 2020–2025 წლების სტრატეგიისა და დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 დეკემბრის №678 დადგენილება, www.matsne.gov.ge, 31.12.2019.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ „ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მოქალაქეთა მიერ მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე“ დამატებითი ოქმის რატიფიცირების შესახებ საქართველოს პარლამენტის 29 მაისის №4671-III დადგენილება, www.matsne.gov.ge, 31.05.2019.

„ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს ან ხელისუფლების ორგანოებს შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ სახელმძღვანელო

ევროპული კონვენციის რატიფიცირების თაობაზე“ საქართველოს პარლამენტის 2006 წლის 28 აპრილის №2961 დადგენილება, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 08.05.2006.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ რატიფიცირების თაობაზე საქართველოს პარლამენტის 26 ოქტომბრის №515 დადგენილება, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 123, 01.11.2004.

„საქართველოს მთავრობის რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 14 თებერვლის №77 დადგენილება, www.matsne.gov.ge, 14.02.2018.

„საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის შექმნისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 29 იანვრის №44 დადგენილება, www.matsne.gov.ge, 30.01.2018.

„საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან სოფლის მხარდაჭერის პროგრამის ფარგლებში დასაფინანსებელი პროექტების შერჩევის პროცედურებისა და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 28 დეკემბრის №658 დადგენილება, www.matsne.gov.ge, 28.12.2018.

„საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვლის №23 დადგენილება, www.matsne.gov.ge, 11.02.2013.

„სახელმწიფო რწმუნებულის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 29 ნოემბრის №308 დადგენილება, www.matsne.gov.ge, 02.12.2013.

„მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოსა და თვითმმართველი ქალაქის/თვითმმართველი თემის მერის 2021 წლის 2 ოქტომბრის არჩევნებისათვის საარჩევნო პროცედურის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2021 წლის 8 სექტემბრის №63/2021 დადგენილება, www.matsne.gov.ge, 09.09.2021.

„მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოსა და თვითმმართველი ქალაქის/თვითმმართველი თემის მერის 2021 წლის 2 ოქტომბრის არჩევნებისათვის საარჩევნო პროცედურის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2021 წლის 7 სექტემბრის №60/2021 დადგენილება, www.matsne.gov.ge, 08.09.2021.

„მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოსა და თვითმმართველი ქალაქის/თვითმმართველი თემის მერის 2021 წლის 2 ოქტომბრის არჩევნებისათვის ზოგიერთ საარჩევნო ოლქში ზოგიერთი საარჩევნო პროცედურის ელექტრონული საშუალებებით განხორციელების წესისა და პირობების განსაზღვრის თაობაზე“ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2021 წლის 3 სექტემბრის №58/2021 დადგენილება, www.matsne.gov.ge, 06.09.2021.

„მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს და

თვითმმართველი ქალაქის/თვითმმართველი თემის 2021 წლის 2 ოქტომბრის არჩევნებისას ხმის დათვლის პროცესის ვიდეოფიქსაციის წესის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2021 წლის 23 აგვისტოდ №55/2021 დადგენილება, www.matsne.gov.ge, 24.08.2021.

„ახალი კორონავირუსით გამოწვეული ინფექციის (ჩ#VID-19) გავრცელების პრევენციის მიზნით მუნიციპალიტეტის ორგანოთა 2021 წლის 2 ოქტომბრის არჩევნების კენჭისყრის დღისთვის ზოგიერთი საარჩევნო ღონისძიებისა და სანიტარიულ-ჰიგიენური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2021 წლის 23 აგვისტოს №52/2021 დადგენილება, www.matsne.gov.ge, 24.08.2021.

„საარჩევნო კომისიების კუთვნილ ან/და საარჩევნო კომისიებისათვის გადაცემულ შენობებში შესვლისას/გამოსვლისას და შენობებში ყოფნისას/გადაადგილებისას სანიტარიულ-ჰიგიენური მოთხოვნების დადგენის შესახებ“ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2021 წლის 23 აგვისტოს №51/2021 დადგენილება, www.matsne.gov.ge, 24.08.2021.

„მხარდამჭერთა სიების შევსებისა და შემოწმების დამატებითი წესის განსაზღვრის თაობაზე“ საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2014 წლის 20 მარტის №11/2014 დადგენილება, www.matsne.gov.ge, 21.03.2014.

„მუნიციპალური ორგანოების არჩევნების დანიშვნის შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2021 წლის 2 აგვისტოს №02/08/01 განკარგულება, წყარო: www.president.gov.ge.

„ზოგიერთი მუნიციპალიტეტისთვის უფლებამოსილებების ხელშეკრულების საფუძველზე დელეგირების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 9 იანვრის №27 განკარგულება, წყარო: www.gov.ge.

„საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის“, საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 1 მარტის №223 განკარგულება, www.matsne.gov.ge, 01.03.2013.

„დებულება ქალაქთა საბჭოების ხმოსანთა არჩევნებისა“, საქართველოს რესპუბლიკის კანონთა კრებული, 1918 წ. იუსტიციის სამინისტროს საკოდიფიკაციო განყოფილება, ტფილისი, 1919 წელი, 246-252, მე-6 პუნქტი, წყარო: საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული, 1918-1921 წელი, თბილისი, 1990.

The Constitution of the Republic of Croatia, წყარო: <https://www.sabor.hr/en/constitution-republic-croatia-consolidated-text>, ნანახია: [05.08.2023].

The Constitution of the Republic of Estonia, წყარო: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>, ნანახია: [05.08.2023].

The Constitution of Greece, წყარო: <http://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>, ნანახია: [10.08.2023].

The Constitution of the Republic of Poland, წყარო: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, ნანახია: [10.08.2023].

The Constitution of the Portuguese Republic, წყარო: <http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf>, ნანახია: [10.08.2023].

The Constitution of Romania, წყარო: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>, ნანახია: [10.08.2023].

საერთაშორისო ხელშეკრულებები

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“, ევროპის საბჭო, სტრასბურგი, 15.X.1985, წყარო: www.matsne.gov.ge.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ „ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მოქალაქეთა მიერ მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე დამატებითი ოქმი“, ევროპის საბჭო, უტრეხტი, 16.XI.2009, წყარო: www.matsne.gov.ge.

„ვენის კონვენცია სახელშეკრულებო სამართლის შესახებ“, გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, ვენა, 23.05.1969, წყარო: www.matsne.gov.ge.

European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, European Treaty Series, No.122, Strasbourg, 15.10.1985, წყარო: www.coe.int/congress.

Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, European Treaty Series, No.122, Strasbourg, 15.X.1985, წყარო: www.coe.int/congress.

Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, Council of Europe, European Treaty Series, No. 207, Utrecht, 16.11.2009, წყარო: www.coe.int/en/web/conventions/full-list

Explanatory Report to the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, Council of Europe, European Treaty Series, No. 207, Utrecht, 16.11.2009, წყარო: www.coe.int/en/web/conventions/full-list.

Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, Council of Europe, Strasbourg, 05.11.1992, წყარო: www.coe.int/en/web/conventions/full-list.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებები

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2021 წლის 23 აპრილი №3/1/1298,1313 გადაწყვეტილება საქმეზე „თამაზ მეჭიაური საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2021 წლის 21 ოქტომბრის №3/2/1647 განჩინება საქმეზე „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება „ევროპული საქართველო – მოძრაობა თავისუფლებისთვის“, ნინო თოდრია, მართა ქარდავა, ნინო ორდენიძე და სხვები (სულ 12 მოსარჩელე) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 15 თებერვლის №3/1/659 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე ომარ ჯორბენაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 მაისის №3/3/600 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე კახა კუკავა

საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის მაია კოპალეიშვილის განსხვავებული აზრი.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 მაისის №3/3/600 გადაწყვეტილება „საქმეზე საქართველოს მოქალაქე კახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეტენაძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარაშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის №3/2/574 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის №1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე - „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე - ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 16 თებერვლის №1/2/213,243 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – უტა ლიპარტია, გიორგი ხმელიძე, ელისო ჯანაშია და გოჩა ლაღუა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2023 წლის 17 იანვრის განჩინება, საქმე №ბს-907(კ-21).

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2023 წლის 12 იანვრის გადაწყვეტილება, საქმე №ბს-562(კ-20).

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული საქმეთა პალატის 2022 წლის 21 ივლისის გადაწყვეტილება, საქმე №ბს-516(კს-21).

ლიტერატურა

ადგილობრივ თვითმმართველობათა არჩევნები საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში, ალბომი, თბილისი, 2019.

ალექსიძე თ., თანასწორი საარჩევნო ხმის უფლება და საარჩევნო ხმის წონის თანაბრობა – საერთაშორისო სტანდარტები და ადგილობრივი პრაქტიკა, არჩევნები და დემოკრატია, ჟურნალი №6, 2021.

არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, თბილისი, 2014.

არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, თბილისი, 2016.

ბენდიანიშვილი ა., ეროვნული საკითხი საქართველოში. 180-1921, 1980, 228.

გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა, 1919, დამატება №5.

გერსამია ს., საეროზო წვრილი ერთეულები, ანუ თემები, გაზეთი „ერობა“, ერობათა კავშირის ორგანო, №1-2, 1921, 18-22.

გიორბელიძე დ., ამომრჩეველთა აქტივობა და ახალგაზრდების მონაწილეობა საარჩევნო პროცესებში, არჩევნები და დემოკრატია, საარჩევნო ჟურნალი №7, 2021, 7-14.

გომართელი ი., თემი და მისი მოვალეობა (2), გაზეთი „ერობა“, ერობათა კავშირის ორგანო, №13 - 14, 1920, 12-18.

დემეტრაშვილი ა., საქართველოს კონსტიტუციის ქრონიკები, 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, ბათუმი, 2012.

დემეტრაშვილი ა., საქართველოს კონსტიტუციის ქრონიკები, 2009/2010 წლების კონსტიტუციური რეფორმა საქართველოში, ბათუმი, 2012, 326.

დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008.

ელიანი ნ., დემოკრატია და თვითმმართველობა, გაზეთი „ერობა“, ერობათა კავშირის ორგანო, №5, 1920.

ერთობა, №158, 25.07.1918.

ერობა და სოფელი, ერთობა, №88, 21.04.1920.

ერობა, ორკვირეული საეროზო ჟურნალი, №1, თბილისი, 1920.

ვოიტინსკი ვ., ქართული დემოკრატია, თბილისი, თსუ, 2018.

ზარდიაშვილი დ., თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები, თბილისი, 2009, 44-70.

თვალთვაძე ნ., ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის არსებული მექანიზმების შეფასება საქართველოში, თბილისი, 2017, 20-21, 32-33.

თუმანიშვილი გ., რა არის ზემსტო ანუ ერობა? გაზეთი ივერია, №11, 1883.

თუშურაშვილი გ., კახიძე ი., კილურაძე კ., ნასყიდაშვილი თ., ტოკლიკიშვილი გ., ტურაშვილი თ., ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი: ძირითადი მიგნებები და რეკომენდაციები, CTC, თბილისი, 2021, www.tvitmmartveloba.ge, ნანახია: [10.08.2023].

ირემაძე ი., ჭანტურიძე ს., ადგილობრივ თვითმმართველობათა არჩევნები საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში, 1918-1921, თბილისი, 2019.

კანდელაკი კ., ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების ისტორია, არჩევნები და დემოკრატია, №5.

კაუცკი კ., საქართველოს გლეხთა სოციალ-დემოკრატიული რესპუბლიკა, დაკვირვებანი და შთაბეჭდილებანი, თბილისი, 2018, 92.

კახიძე ი., ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების ფარგლები (ისტორიული განვითარება, თანამედროვეობა და შედარებითი კონტექსტი), 200-225, წიგნში: ნ. ჭილაძე, გ. კვერენჩილაძე, ი. კახიძე რედ., პირველი ქართული კონსტიტუცია 100 წელი, თსუ, თბილისი, 2021.

კახიძე ი., „დეცენტრალიზაციის დილემა“, სამართლის ჟურნალი, №2, 2018, 133-164.

კახიძე ი., „პროექტი - ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე უკუკავშირის მექანიზმის დანერგვისა და ადმინისტრაციული საჩივრის პრაქტიკის გაუმჯობესების მიზნით კონცეფციის შემუშავება“, CTC, თბილისი, 2021, www.tvitmmartveloba.ge, ნანახია: [10.08.2023].

კახიძე ი., „პროექტი - ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე უკუკავშირის მართვის სახელმძღვანელოს შემუშავება“, CTC, თბილისი, 2022, www.tvitmmartveloba.ge, ნანახია: [10.08.2023].

კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართ-

ველობის ორგანოების საქმიანობაზე, შედარებითი ანალიზი, თბილისი, 2012.

კახიძე ი., საქართველოს კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპები, 17-54, წიგნში: ვ. გონაშვილი, გ. თევდორაშვილი, გ. კახიანი, ი. კახიძე, გ. კვერენჩხილაძე, ნ. ჭილაძე, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2020, 26-27.

კახიძე ი., ტოკლიკიშვილი გ., ჭანტურია ს., ქადაგიძე მ., ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის კვლევა, CTC, თბილისი, 2020, www.tvitmmartveloba.ge, ნანახია: [10.08.2023].

კობახიძე ი., თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, ინსტიტუციური მონყობა, უფლებამოსილებები და სახელმწიფო ზედამხედველობა (1991-2012), 43-64, წიგნში: ლოსაბერიძე დ., ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ., ჩიქოვანი თ., რედ., ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში, 1991-2014, თბილისი, 2015.

კორკელია კ., ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის გამოყენება საქართველოში, თბილისი, 2004, 49-51.

ლოლაძე ბ., ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №3, 2009, 163-180.

ლოსაბერიძე დ., ა. ჟორჟოლიანი, საქართველოს რეგიონებში განსაზღვრული პროექტების ფონდისა და საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის სამუშაო მექანიზმები, CTC, თბილისი, 2018, www.tvitmmartveloba.ge, ნანახია: [10.08.2023].

ლოსაბერიძე დ., ადგილობრივი თვითმმართველობა 100 წლის წინ – აღმოაჩინე უცნობი მემკვიდრეობა, თბილისი, 2019, 2, <https://droa.ge/?p=59781>, ნანახია: [10.08.2023].

ლოსაბერიძე დ., ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოში 2013–2014, 133-177, წიგნში: ლოსაბერიძე დ., ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ., ჩიქოვანი თ., რედ., ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში, 1991-2014, თბილისი, 2015.

ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჯარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016.

ლოსაბერიძე დ., კახიძე ი., ქათამაძე ა., საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2016-2017 წლები), 2018, [https://osgf.ge/wp-json/wi/validate/v1/file?wifile=wp-content/uploads/2019/03/Democracy 2019.pdf](https://osgf.ge/wp-json/wi/validate/v1/file?wifile=wp-content/uploads/2019/03/Democracy%202019.pdf), ნანახია: [10.08.2023].

ლოსაბერიძე დ., პოლიტიკის ანალიზი, 8-43, წიგნში: ლოსაბერიძე დ., ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ., ჩიქოვანი თ., რედ., ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში, 1991-2014, თბილისი, 2015.

მარგველაშვილი ტ., სათვითმართებლო ერთეულები დასავლეთში, კავკასიის ქალაქი, ორკვირეული გამოცემა თვითმმართველობათა კითხვების შესახებ, №7, 1919.

მახარაძე გ., საქალაქო თვითმმართველობა: საქართველოს მუნიციპალური სისტემის დანაკლისი და საჭიროება, 2013.

მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2002.

მელქაძე ო., სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, თბილისი, 1994.

მელქაძე ო., ქართული მუნიციპალიზმი, თბილისი, 2009, 51.

ნათაძე ლ., ეროვნული საკითხი და თვითმმართველობა, ჟურნალი „ერობა და ქალაქი“, №6, 1920.

ნანეიშვილი გ., დამოკიდებულება ცენტრსა და ადგილობრივ ორგანოებთან შორის, ქართული სამართლის კლასიკა, წიგნი I, თბილისი, 2017.

ნარი, ერობის მუშაობა, გაზეთი „ერობა“, ერობათა კავშირის ორგანო, №8, 1920, 15-21.

ნიკოლაძე ნ., ერობა (Земство) მისი დანიშნულება და წესდება, თბილისი, 1882.

ნიკოლაძე ნ., მოკლე მიმოხილვა მმართველობის სხვადასხვა ფორმათა, 1894.

ონიაშვილი დ., ჩვენი ერობა, ერთობა №75, 02.04.1920.

ჟორდანია ნ., მთავრობის საშინაო და საგარეო პოლიტიკა, მოხსენება თბილისის სოციალ - დემოკრატიულ ორგანიზაციასთან კონფერენციაზე, 09.12.1919.

სატკოვეა ნ., თბილისის საქალაქო თვითმმართველობის ისტორია (უძველესი დროიდან 1917 წ.), წყარო: www.ivote.ge/municipaliteti.html?view=item&category=1870&lang=ka-GE&itemid=868, ნანახია: [10.08.2023].

საქარელი ნ., ფიქრები საეროთა თვითმმართველობის შესახებ, გაზეთი „ერობა“, ერობათა კავშირის ორგანო, №8, 1920.

საქართველო – არჩევნების ისტორია 1919-2017, საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაცია, წყარო: <https://history.cec.gov.ge/ENG/PDF/Elections.pdf>, ნანახია: [10.08.2023].

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული (1918-1921), თბილისი, 1990.

სახელმწიფო ხარჯების და ფინანსური ანგარიშვალდებულებების (PEFA) ეფექტიანობის შეფასების ანგარიში მუნიციპალიტეტების შემადგამებელი ანგარიში, 2018, <https://documents1.worldbank.org/curated/es/362771551370296543/pdf/132483-WP-SubNationalPEFASynthesisReportGeoOct.pdf>, ნანახია: [10.08.2023];

სვანიშვილი ს., ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა, თბილისი, 2009.

ტკაჩოვი - ახოძაძე ვლ., თემების კავშირი, გაზეთი „ერობა“, ერობათა კავშირის ორგანო, №7, 1920.

ფრონელი (ყიფშიძე) ალ., გაზეთი ივერია, №148, 13. 07. 1890.

ქანთარია ბ., ქალაქთა საბჭოების და ერთობათა ყრილობის ხმოსანთა არჩევნების წესდება, წიგნში: შველიძე დ., რედ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა (1918-1921), ენციკლოპედია-ლექსიკონი, თბილისი, 2018.

ქართველიშვილი მ., ზოგიერთი შენიშვნები, დროება, №62, 21. 03. 1885.

ლლონტი ვ., თემის მნიშვნელობა - დანიშნულებაზე, გაზეთი „ერობა“, ერობათა კავშირის ორგანო, №11 - 12, 1920.

ლლონტი ვ., ჩვენი ერობის საფუძვრები და კომპეტენცია, ერობა და ქალაქი, ორკვირეული გამოცემა მუნიციპალური კითხვების შესახებ, №1, 1919.

ლლონტი თ., ერობა საქართველოში, 1915.

ყიფიანი დ. მონაწილეობითი ბიუჯეტირება საერთაშორისო გამოცდილება და საქართველოში დანერგვის პრაქტიკის კვლევა, CSI, თბილისი, 2018, www.tvitmmartveloba.ge, ნანახია: [10.08.2023].

შერგელაშვილი თ., ფისკალური დეცენტრალიზაცია დოკუმენტებსა და პრაქტიკაში, ინოვაციებისა და რეფორმების ცენტრი, 2022, https://irc.ge/index.php?m=131&publication_id=30, ნანახია: [10.08.2023].

წერეთელი მ., ერი და კაცობრიობა, (სოციოლოგიური ანალიზი), თბილისი, 1990.

ჭავჭავაძე ი., პუბლიცისტური წერილები, საბჭოთა საქართველო, თბილისი, 1987, 324-25.

ჭავჭავაძე ი., პუბლიცისტური წერილები, ტომი IV, ცხოვრება და კანონი, წერილი მეოთხე, თბილისი, 1987.

ჭავჭავაძე ი., ქება თვითმმართველობისა, ცხოვრება და კანონი, წერილი მეოთხე, გაზეთი ივერია, 1877-1881, <https://droa.ge/>, [01.06.2023].

ჭავჭავაძე ი., ცხოვრება და კანონი, თბილისი, 1877.

ხვადაგია ი., საბჭოთა წარსულის კვლევის ლაბორატორია, თბილისი, 2018.

ხვადაგია ი., ერობა, თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოს რესპუბლიკაში 1918, I ტომი, თბილისი, 2017.

ხვადაგია ი., საბჭოთა წარსულის კვლევის ლაბორატორია, თბილისი, 2018, 161.

ხმაღაძე ვ., ახალი საარჩევნო სისტემა 2021 წლის 2 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის - უკეთესი წარმომადგენლობა დემოკრატიის ძიებაში?, არჩევნები და დემოკრატია, ჟურნალი №6, 2021.

ხორბალაძე ი., ელექტრონული არჩევნების საპილოტე პროექტი - 2021 წლის მუნიციპალური არჩევნები, არჩევნები და დემოკრატია, საარჩევნო ჟურნალი №7, 2021.

ხუბუა გ., ადგილობრივი თვითმმართველობის „პარლამენტიზაცია“: რისკები და გამოწვევები, არჩევნები და დემოკრატია, საარჩევნო ჟურნალი, №7, 2021.

ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბილისი, 2000.

12 Principles of Good Governance, www.coe.int/congress/en/web/good-governance/12-principles, ნანახია: [10.08.2023].

Alfen H.W., Public-private Partnership in Infrastructure Development: Case Studies from Asia and Europe, Weimar, 2009, 5-153.

Ansell C., The Networked Polity: Regional Development in Western Europe, An International Journal of Policy and Administration, Vol. 13(3), 2000, 303-333.

Aristotle, Politics, translated by Jowett B., Kitchener, 1999.

Aristotle, Politics, ნიგნში: Barnes J., ed., The Complete Works of Aristotle, Vol. 2, Princeton, 1984.

Aroney N., Subsidiarity in the Writings of Aristotle and Aquinas, 9-29, ნიგნში: Evans M., Zimmermann A., Eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Heidelberg, London, New York, 2014.

Askim J., Klausen J.E., Vabo S.I., Bjurstrøm K., Territorial upscaling of local governments: a variable-oriented approach to explaining variance among Western European countries, *Local Government Studies*, 2017, 43 (4), 555-576, DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2017.1310102>

Assche V.G. Dierickx G., Decentralization City Government, *Local Government Studies*, Vol. 33(1), 2007, 25-47.

Bächtiger A., Dryzek S.J., Mansbridge J., Warren M., *Deliberative Democracy: An Introduction*, 13-48, 60660: Bächtiger A., Dryzek S.J., Mansbridge J., Warren M., eds., *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford, 2018, 13-15.

Bachtler J., Méndez C., Vironen H., Regional development and policy in Europe Contributions for the debate in Latin America, *EURO Social Programme*, Madrid, 2014.

Bäck H., Gjelstrup G., Helgesen M., Johansson F., Klausen J.E., *Urban Political Decentralisation Six Scandinavian Cities*, Wiesbaden, 2005.

Bäck H., The institutional setting of local political leadership and community involvement, 65-102, 60660: Haus M., Heinelt H., Stewart M., eds., *Urban Governance and Democracy (Leadership and community involvement)*, New York, 2005.

Bahl R.W., The Decentralization of Governance in Metropolitan Areas, 85-107, 60660: Bahl R.W., Linn J.F., Wetzel D.L. eds., *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, New Hampshire, 2013.

Bahl W.R., The Decentralization of Governance in Metropolitan Areas, 85-87, Bahl W.R., Linn F.J., Wetzel L.D., eds., *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Hollis, 2013.

Bailey J.S., Cities and Services: Post Welfarist Analysis, 336-351, 60660: Padison R., ed., *Handbook of Urban Studies*, London, 2001.

Bailey J.S., Cities and Services: Post Welfarist Analysis, 60660: Padison R., ed., *Handbook of Urban Studies*, London, 2001.

Baldersheim H., Rose E.L., *Territorial Choice The Politics of Boundaries and Borders*, London, 2010.

Barnett R., *The structure of liberty: Justice and the rule of law*, Oxford, 1998, 2.

Beaud O., Concept of the State, 268-283, 60660: Rosenfeld M., Sajo A., *Comparative Constitutional Law*, London, 2012.

Beer-Toth K., *Local Financial Autonomy in Theory and Practice, The Impact of Fiscal Decentralisation in Hungary*, Fribourg, 2009.

Bell D., *Previewing Planet Earth in 2013*, *Washington Post*, B3, 1988.

Berg R., From Cabinets to Committees: The Danish Experience, 85-101, 60660: Berg R., Rao N., eds., *Transforming Local Political Leadership*, London, 2005.

Berg R., Rao N., Institutional Reforms in Local Government: A Comparative Framework, 1-15, 60660: Berg R., Rao N., eds., *Transforming Local Political Leadership*, London, 2005.

Bermann A.G., 1994, Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States, *Columbia Law Review*, Vol. 94(2), 332-456.

Bhatti, Y., Hansen, K.M., Voter turnout and municipal amalgamations – evidence from Denmark. *Local Government Studies*, Vol. 45(05), 2019, 697–723.

Bikker J., Linde V.D., *Scale Economies in Local Public Administration.~ Local Gov-*

ernment Studies 42(3), 2016, 441–63, Doi:10.1080/03003930.2016.1146139

Bird R.M., Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization, *National Tax Journal*, Vol. 46(2), 1993, 208.

Blöchliger H., King D., Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No.2, Paris, 2006, <https://doi.org/10.1787/22265848>

Blöchliger, H., Bartolini D., Stossberg S., Does Fiscal Decentralisation Foster Regional Convergence?, *OECD Economic Policy Papers*, No. 17, Paris, 2016, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jlr3c1vcqmr-en>.

Blom- Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S., Jurisdiction size and local government effectiveness: Assessing the effects of municipal amalgamations on performance, *European Journal of Political Research*, Vol. 60(1), 2021.

Boadway, R., Inter-Governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization, *Constitutional Political Economy*, Vol. 12(2), 2001, 93–121.

Boex J., Martinez-Vazquez, J., Schaeffer, M., An Assessment of Fiscal Decentralization in Georgia, *Problems of Economic Transition*, Vol. 49(1), 2006, 51-93.

Boggero G., *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Leiden, 2017.

Bolashvili P., Fiscal autonomy problems of local government in Georgia, 61-85, *წიგნი: K. Davey, ed., Fiscal Autonomy and Efficiency: Reforms in the Former Soviet Union*, Budapest, 2002, 61-64.

Bonde J.P., Ed., Consolidated Reader-Friendly Edition of the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) as amended by the Treaty of Lisbon (2007) Third edition, *Notat Grafisk*, 2009.

Bouricius T., Democracy Through Multi-Body Sortition: Athenian Lessons for the Modern Day, *Journal of Public Deliberation*, Vol. 9(1), Doi: <https://doi.org/10.16997/jdd.156>.

Bowman A., Kearney R., *State and Local Governance*, Fifth edition, Boston, 2012.

Brennan G. and Buchanan J. M., *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, New York, 1980.

Brewer B., Citizen or customer Complaints handling in the public sector, *International Review of Administrative Sciences*, Vol 73(4), 549–556;

Bröhmmer J., Subsidiarity and the German Constitution, 129-157, *წიგნი: Evans M, Zimmermann A., eds., Global Perspectives on Subsidiarity*, Springer, Heidelberg, London, New York, 2014.

Brosio G., An Evaluation of the World Bank Support for Decentralization in the Middle East and North Africa Countries of Algeria, Egypt, Morocco, Tunisia, West Bank, *Background Paper for Independent Evaluation Group*, The World Bank, 2002;

Bucci V., Ferrara G., Resce G., Local government spending efficiency and fiscal decentralization: evidence from Italian municipalities, *Applied Economics*, Vol. 1, 2023, <https://doi.org/10.1080/00036846.2023.2169241>, 2-24.

Caballero F., Kingdom of Spain, 298-329, *წიგნი: Steytler N., Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, Monreal, Kingstone, 2009.

Carozza P.G., Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law, *American Journal of International Law*, Vol. 97(38), 2003, 38-79.

Cecire H.M., Freedom House Report, Georgia, Annual Freedom House, 2016, https://freedomhouse.org/sites/default/files/NiT2016_Georgia.pdf, ნახვის: [10.08.2023].

Cesnulaityte L., Models of representative deliberative processes, 33-65, ნოგნო: OECD, Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, Paris, 2020, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

Chambers S., Deliberation and mass democracy, 52-72, ნოგნო: Parkinson J., Eds., Deliberative Systems, Deliberative Democracy at the Large Scale, Cambridge, 2012.

Chaplin J., Subsidiarity and Social Pluralism, 65-85, ნოგნო: Evans M., Zimmermann A., Eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Heidelberg, London, New York, 2014.

Charbit C., Michalun M.V., Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government, OECD Working Papers on Public Governance, No. 14, 2009, <https://doi.org/10.1787/221253707200>.

Cheema S., Rondinelli D., Decentralizing Governance: Emerging Concept and Practice, Washington, 2007.

Civil Participation in Decision-Making Processes, an Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States, Council of Europe, Strasbourg, 2016, <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-processes-an-overview-of-standa/1680701801>, ნახვის: [10.08.2023].

Clark G.L., A Theory of Local Autonomy, Annals of Association of American Geographers, 74(2), 1984, 195-208.

Claus O., Referendum vs. Institutionalized Deliberation: What Democratic Theorists Can Learn from the 2016 Brexit Decision, Dædalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences, Vol. 146(3), 2017, 14-25.

Conyers D., Decentralisation and Development: A Framework for Analysis, Community Development Journal, Vol. 21(2), 1986, 88-100.

Couzigou T., France – Territorial Decentralisation in France: Towards Autonomy and Democracy, 73-97, ნოგნო: Panara C., Varney M., Local Government in Europe, The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance, London and New York, 2013.

Crook R., Manor J., Democratic Decentralization, OECD Working Paper Series, the World Bank, 2000.

Cuadrado-Roura J.R., Fernández Güell G.M., eds., Governing Metropolis, Principles and Cases, Harvard University, New York, 2008.

Curato N., Dryzek S.G., Ercan A.S., Hendriks M.C., Niemeyer S., Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research, Dædalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences, Vol. 146 (3), 2017, 28-33.

Dafflon B., L'autonomie fiscale communale : Le cas de Fribourg. In L'avenir de l'autonomie communale à l'aube du troisième millénaire, no. 5 in Études et colloques, Éditions Universitaires Fribourg (Suisse), Fribourg, 1992, 25-43.

Dahl R.A., A democratic dilemma: System effectiveness versus citizen participation, Political Science Quarterly, Political Science Quarterly Vol. 109(1), 1994, 23- 34.

Dahl, R.A., Tufte, E.R., Size and democracy, Stanford, 1973.

Dahlberg M., Local government in Sweden, 122-148, ნოგნო: Moisis A., ed., Local

public sector in transition: A Nordic perspective, Helsinki, 2010.

David K., *Fiscal Tiers (Routledge Revivals): The Economics of Multi-Level Government*, First edition, New York, 2016.

Davoodi H., Zou H.f., *Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study*, *Journal of Urban Economics*, Vol. 43(2), 1998, 244–257.

Dawkins C., *Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments*, *Journal of Planning Literature*, 18(2), 131–172, <https://doi.org/10.1177/0885412203254706>

Deffigier C., *Good practices in intermunicipal co-operation*, Report of the European Committee of Local and Regional Democracy (CDLR), 2007, www.coe.int/en/web/good-governance/publications, 6363603: [22.03.2023].

DeFillippis J., *Unmaking Goliath, Community Control in the Face of Global Capital*, New York, 2004.

Delcamp A., Balducci M., Busch J., Nemery J., Pernthaler P., Uyttendaele M., *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity*, Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), *Local and regional authorities in Europe*, №55, Strasburg, 1994.

Denters B., Goldsmith M., Ladner A., Mouritzen P.E., Rose, L.E., *Size and local democracy*, Cheltenham: Edward Elgar, 2014.

Dijkstra L., Poelman H., *Cities in Europe, New EU-OECD Definition*, Regional Focus A series of short papers on regional research and indicators produced by the Directorate-General for Regional and Urban Policy, EU, 2012.

Dollery B., Kitchen H., McMillan M., Shah A., *Public, Fiscal and Financial Governance An International Perspective*, 163-196, 2019, e-book, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-36725-1>;

Dörr O., Article 31 General rule of interpretation, 559-617, 608630: Dörr O., Schmalenbach K., Eds., *Vienna Convention on the Law of Treaties, A Commentary*, Second Edition, Berlin, 2018.

Dryzek S.J., *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford, 2010, 21-25; Gastil J., Levine's P., *Deliberative Democracy Handbook Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, 1st Ed., San Francisco, 2005.

Dryzek S.J., *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford, 2010, 155-177.

Eberdhard H., *Austria – Municipalities as the „Third Tier“ of Austrian Federalism*, 1-26, 608630: Panara C., Varney M., *Local Government in Europe, The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance*, London and New York, 2013.

Ebinger F., Kuhlmann S., Bogumil J., *Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation*, *Local Government Studies*, 2018, Doi: 10.1080/03003930.2018.1530660

Elstub S., *Deliberation and Participatory Democracy*, 196-213, 608630: Bächtiger A., Dryzek S.J., Mansbridge J., Warren M., eds., *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford, 2018, doi: 10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.5;

Endo K., *The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors*, ~*Hokkaido Law Review*, XLIV/6, 1994, 553-652.

Erlingsson G., Ödalen J., Wångmar E., How Coerced Municipal Amalgamations Thwart the Values of Local Self- Government, *Urban Affairs Review*, Vol. 57(5), 2021, 1226–1251;

ESPON, Town Small and medium sized towns in their functional territorial context, *Applied Research* 2013/1/23 Inception Report, Version 04.07.2012.

Estache A., Sinha S., Does Decentralization Increase Public Expenditure in Infrastructure?, *Policy Research Working Paper* 1457, The World Bank, 1995.

European Regional Policy, an inspiration for Countries outside the EU? Applying the principles, sharing the lessons, exchanging experience, European Union, 2009.

Evans M., Zimmermann A., Editors' Conclusion: Future Directions for Subsidiarity, 221-223, Ἔοῖῖῖῖ: Evans M., Zimmermann A., Eds., *Global Perspectives on Subsidiarity*, Heidelberg, London, New York, 2014.

Evans M., Zimmermann A., The Global Relevance of Subsidiarity: An Overview, 1-9, Ἔοῖῖῖῖ: Evans M., Zimmermann A., Eds., *Global Perspectives on Subsidiarity*, Heidelberg, London, New York, 2014, 1-2.

Ezcurra R., Pascual P., The link between fiscal decentralization and regional disparities: Evidence from several European Union countries, *Environment and Planning*, Vol. 40(5), 2008, 1185-1201.

Ezcurra R., Rodriguez-Pose A., Political Decentralization, Economic Growth and Regional Disparities in the OECD, *Regional Studies*, Vol. 47(3), 2013, 388-401.

Foged, S.K., The Relationship Between Population Size and Contracting Out Public Services: Evidence from a Quasi-Experiment in Danish Municipalities, *Urban Affairs Review*, Vol. 52(3), 2016, 348–90.

Follesdal A., Subsidiarity, *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 6(2), 1998, 190-218.

Follesdal A., The Principle of Subsidiarity as a Constitutional Principle in International Law, *Jean Monnet Working Paper* 12/11, 2011.

Forrest B. J., Local autonomy as a human right, *The International Journal of Human Rights*, Vol. 22, (2), 2018, 170-193.

Forrest B. J., The Local autonomy as a human right, *The Quest of Local Self-Rule*, Rowman & Littlefield, London, New York, 2012.

Fossas E., Velasco F., Local Government in Spain, Ἔῖῖῖῖ: Steytler N., Steytler N., *The Place and Role of Local Government in Federal Systems*, Johannesburg, 2005.

Fuhr H., Institutional Change and New Incentive Structures for Development: Can Decentralization and Better Local Governance Help?, *Welt Trends*, Vol. 7(25), 1999, 21-51.

Galvão M., Bessa M., Leal C., Silva R., Municipal Rating System - A Municipality Compliance Index, *Administrative Sciences*, Vol 12(46), 2022, <https://doi.org/10.3390/admsci12020046>

Gardiner R.K., *Treaty Interpretation*, Oxford, 2008, XCVI-XCVII.

Garland D., *The Welfare State: A Very Short Introduction*, Oxford, 2016.

Geissler R., Hammerschmid G., Raffer C., eds., *Local Public Finance in Europe*, 2019, <https://doi.org/10.11586/2019052>

Goel R.K., Nelson A. M., *Decentralization of the Size and Scope of Local Govern-*

ments and Corruption, Working Papers CEB from Universite Libre de Bruxelles, No 10-031, 2010.

Goldsmith J.M., Page C.E., Changing government relations in Europe: from localism to intergovernmentalism, London, 2010.

Goldsmith M., Autonomy and City Limits, 228–52, ἔκδοσις: D. Judge, G. Stoker and H. Wolman eds., Theories of Urban Politics. London, 1995.

Gomes S., Fiscal Powers to Subnational Governments: Reassessing the Concept of Fiscal Autonomy, *Regional & Federal Studies*, 22(4), 2012, <https://doi.org/10.1080/13597566.2012.679849>, 387–406.

Gomez-Reino J.L., Martinez-Vazquez J., An international perspective on the determinants of local government fragmentation, 8–54. ἔκδοσις: Lago-Peñas S., Martinez-Vazquez J., The Challenge of Local Government Size Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform, 2013, Cheltenham, 2013.

Gradus R., Budding T., Political and Institutional Explanations for Increasing Remunicipalization, *Urban Affairs Review*, Published Early View, Vol. 56(2), 2018, <https://doi.org/10.1177/1078087418787907>

Grasa R., Camps A.G., Conflict Prevention and Decentralized Governance: Some remarks about the state of the art in theory and practice, 2nd ed., International Catalan Institute for Peace, Barcelona, 2010.

Gray J., Introduction, ἔκδοσις: Bertrand de Jouvenel, The ethics of redistribution, Indianapolis, XIII–XV, 1990.

Grin J.E., Hernández-Bonivento J., Abrucio A.F., Intra-Municipal Decentralization: Going Below Traditional Tiers of Government, 375–391, ἔκδοσις: Teles F., ed., Handbook on Local and Regional Governance, Northampton, 2023.

Gurr T. R. and King D. S., The State and the City, Chicago, 1987.

Guy P., Pierre J., Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance, Policy and Politics, Vol. 29 (2), 2000, <https://doi.org/10.1332/0305573012501251>, 131–135.

Hallowell J., The moral foundation of democracy, Indianapolis, 2007.

Hansen, S.W., Kjær, U., Local territorial attachment in times of jurisdictional consolidation, *Political Geography*, 83, 2020, DOI:10.1016/j.polgeo.2020.102268

Harris, C.W., Congress and the Governance of the Nation's Capital: The Conflict of Federal and Local Interests, Washington, 1995.

Hefetz A., Warner E., Vigoda-Gadot E., Privatization and Inter-Municipal Contracting: US Local Government Experience 1992–2007, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30 (4), 2012, 675–692, <https://doi.org/10.1068/c11166>

Hefetz A., Warner M., Beyond the market versus planning dichotomy. Understanding privatisation and its reverse in US cities, *Local Government Studies*, 33(4), 2007, 555–72.

Heinelt .H, Hlepas N., Kuhlmann S., Swianiewicz P., Local Government Systems: Grasping the Institutional Environment of Mayors, 19–79, ἔκδοσις: Heinelt .H, Magnier A., Cabria M., Reynaert H., Political Leaders and Changing Local Democracy The European Mayor, Cham, 2018.

Heinelt .H, Hlepas N., Kuhlmann S., Swianiewicz P., Local Government Systems:

Grasping the Institutional Environment of Mayors, 19-79, წიგნები: Heinelt .H, Magnier A., Cabria M., Reynaert H., Political Leaders and Changing Local Democracy The European Mayor, Cham, 2018.

Hendler R., Grundbegriffe der Selbstverwaltung, 3-23, წიგნები: Mann T., Püttner G., Handbuch der kommunalen, Wissenschaft und Praxis, Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung, Berlin, Heidelberg, 2007.

Hermann C., Flecker J., Conclusion: Impacts of Public Service Liberalisation and Privatisation, 192-207, წიგნები: Hermann C., Flecker J., eds., Privatization of Public Services Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe, London, 2012.

Hermann C., Verhoest K., The Process of Liberalisation, Privatisation and Marketisation, 6-33, წიგნები: Hermann C., Flecker J., eds., Privatization of Public Services Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe, London, 2012.

Hertzog, R., Inter-Municipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation? 285-308, წიგნები: Swianiewicz, P., ed., Territorial Consolidation Reforms in Europe, Budapest, 2010.

Heywood A., Key Concepts of Politics, Bristol, 2000, 237-238.

Himsworth C.M.G., The European Charter of Local Self-Government, Treaty for Local Democracy, Edinburgh, 2015.

Hitchens P., The abolition of liberty: The decline of order and justice in England, London, 2003, 23.

Hlepas K.N., Kersting N., Kuhlmann S., Swianiewicz P., Teles F., Sub-Municipal Governance in Europe Decentralization Beyond the Municipal Tier, Basingstoke, 2018.

Hlepas K.N., Kersting N., Swianiewicz P., Conclusions, 247-256, წიგნები: Hlepas K.N., Kersting N., Kuhlmann S., Swianiewicz P., Teles F., eds., Sub-Municipal Governance in Europe Decentralization Beyond the Municipal Tier, Basingstoke, 2018.

Hodge A.G., Greve C., Public-Private Partnerships: An International Performance Review, Public Administration Review, Vol. 67(3), 2007, 545-558.

Holtkamp L., Bathge T., & Friedhoff C., Kommunale Parteien und Wahlgemeinschaften in Ost und Westdeutschland, წიგნები: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 2015.

Holtmann E., Rademacher C.H., Reiser M., Kommunalpolitik: Eine Einführung, Wiesbaden, 2017.

Hooghe L., Marks G., Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance, American Political Science Review, Vol. 97(2), 2003, 233-243.

Illner M., Devolution of Government in the Ex-Communist Countries: Some Explanatory Frameworks, 9-28, წიგნები: Illner M., Wollmann H. Baldersheim H., eds., Local Democracy in Post-Communist Europe, Opladen, 2003.

Illner M., Issues of the Decentralization Reforms in Former Communist Countries, Informationen zur Raumentwicklung, Vol. 7(8), 2000, 391-401.

Illner M., Wollmann H., Decentralization: Lessons for Reformers, 313-337, წიგნები: Illner M., Wollmann H. Baldersheim H., eds., Local Democracy in Post-Communist Europe, Opladen, 2003.

Johannes J., Kauffman C., McDonnell I., Osterrieder H., Pinaud N., Wegner L., De-

centralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact, Working Paper, Development Center, №236, 2004.

John P., Local Governance in Western Europe, London, 2001.

Jones A., The Resurgence of Parish Council Powers in England, London, 2020, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-45128-8>

Jones G.W., Stewart J. D., Why the Council Hatchet Job is so Unfair, წიგნძი: Stewart J. D., Jones G.W., Greenwood R. and Raine J.W. (eds), In Defence of Local Government. Institute of Local Government Studies, Birmingham, 1981.

Jorge M., McNab R., Fiscal Decentralization and Economic Growth, World Development, Vol. 31(9) 2003, 1597–1616.

Kandelaki K., Losaberidze D., Orvelashvili N., Local Government in Georgia Developing New Rules in the Old Environment, 265-323, წიგნძი: Popa V., Munteanu I., Eds., Developing New Rules in the Old Environment, Local governments in Eastern Europe, in the Caucasus and in Central Asia, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 2001.

Karlsson D., Who do the local councillors of Europe represent? 97-121, წიგნძი: Egner B., Sweeting D., Klok P., eds. Local Councillors in Europe, Wiesbaden, 2013.

Kaufmann D., Varieties of Capital Cities: The Competitiveness Challenge for Secondary Capitals, Northampton, 2018, <https://doi.org/10.4337/9781788116435>

Keating M., Is there a regional level of government in Europe?, 8-22, წიგნძი: Le Galès P., Lequesne C., Eds., Regions in Europe 1st edition., London, 2006.

Kelsen H., General theory of law and state, New York, 1945, 313.

Key Data on Local and Regional Governments in the European Union, 2016-2017, <https://www.oecd.org/regional/EU-Local-government-key-data.pdf>, წახანა: [10.08.2023].

Key Data on Local and Regional Governments in the European Union, 2016-2017, <https://www.oecd.org/regional/EU-Local-government-key-data.pdf>, წახანა: [22.02.2023].

Key Data on Local and Regional Governments in the European Union, 2016-2017, <https://www.oecd.org/regional/EU-Local-government-key-data.pdf>, წახანა: [22.02.2023].

Kiiver P., The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality (Routledge Research in EU Law) 1st Edition, New York, 2012.

Kim J., Lotz J., Blöchliger H., eds., Measuring Fiscal Decentralisation Concepts and Policies, Paris, 2016.

King D., Fiscal Tiers (Routledge Revivals): The Economics of Multi-Level Government, First edition, New York, 2016.

King, D., Stoker, G., Rethinking Local Democracy, Basingstoke, 1996.

Kishimoto S., Petitjean., O. eds., Reclaiming Public Services, Amsterdam, Paris, 2017.

Kitchen H., McMillan M., Shah A., Local Public Finance and Economics: An International Perspective, New York, 2019.

Kitchen H.M., Canada: Governance and Finance of the Greater Toronto Area and

Metro Vancouver, 77-106, 6060: Slack E., Chattopaddhyay R., eds. Finance and Governance of Metropolitan Areas in Federal Systems, Oxford University Press, Toronto, 2013.

Kjær U., Reforming the local welfare state in Denmark: The geographical paradox of amalgamating municipalities, *Journal of Policy Science*, Vol. 7(1), 2013, 33–53.

Klarić M., Development of Sub-Municipal Government in South-East European Countries, *Pravni Vjesnik*, Vol. 38(1), 93-111, Doi: <https://doi.org/10.25234/pv/15260>.

Klink J., Recent perspectives on metropolitan organization, functions, and Governance, 77-137, 6060: Rojas E., J. C., Guell J. M., eds., *Governing the Metropolis: Principles and Case Studies*, Washington, 2008.

Klugman J., Decentralisation: A survey of literature from a human development perspective, United Nations Development Programme Occasional, Human Development Report Office, Paper 13, 1994, <https://ssrn.com/abstract=2294658>, 666666: [10.08.2023].

Koppenjan, J. and Klijn, E.H., *Managing Uncertainties in Networks*, London, 2004.

Kommers D., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham, London, 1997.

Kraft E.M., Furlong R.S., *Public Policy, Politics, Analysis, and Alternatives*, Sixth Edition, London, 2018.

Kuhlmann S., Bouckaert G., *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis National Trajectories and International Comparisons*, London, 2016.

Kuhlmann S., Wollmann H., *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*, 2nd Edition, Cheltenham, Northampton, 2019.

Kyriacou A. Muinelo-Gallo, L., Roca-Sagalés O., Regional inequalities, fiscal decentralization and Government Quality, *Regional Studies*, Vol. 7(6), 2017, 945–957.

Ladner A., Keuffer K., Baldersheim H., *Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014)*, *Regional and Federal Studies*, Vol. 26(3), 2016, 321–357.

Ladner A., Keuffer K., Baldersheim H., Swianiewicz P., Hlepas N., Steyvers k., Navarro C., *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Cham, 2019, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8>.

Lafton C., Can Democracy be Deliberative & Participatory? The Democratic Case for Political Uses of Mini-Publics, *Dædalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, Vol. 146(3), 2017, 85-105.

Lago-Penas S., Martinez-Vazquez J., *The Challenge of Local Government Size Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform*, Cheltenham, 2013.

Larsen O.H., *Transforming Political Leadership: Models, Trends and Reforms*, 195-211, 6060: Berg R., Rao N., eds., *Transforming Local Political Leadership*, London, 2005.

Lee D., Davis S.G., *Quality Management for Organizational Excellence: Introduction to Total Quality*, Seventh Edition, London, 2014.

Levitas A., et al., *Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe*, 2006-2013, NALAS, first edition, Skopje, 2015.

Levitas A., et al., *Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe*, NALAS, Skopje, 2012.

Linze S., Karsten N., *Evaluating Municipal Mergers' Effects: A Review of Amalgama-*

tion Studies in the Netherlands, Paper presented at the Political Studies Association, Sheffield, March 30–April 1, 2015.

Litvack J., Ahmad J., Bird R., *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington DC, The World Bank, 1998.

Lotz J., *Limitations of local taxation, financial equalisation and methods for calculating general grants*, Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Local and Regional Authorities in Europe, №65, Strasburg, 1998.

Lutz D., *Principles of Constitutional Design*, New York, 2006.

Maarten A., Geertsema B., *The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence from 15 Years of Municipal Consolidation*, *Journal of Regional Science* 56(4), 2016, 659–82.

MacCormick N., *Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the European Commonwealth*, *Law and Philosophy*, Vol. 16(4), 1997, 331–356.

Magnusson W., *The Right to Local Self-Government*, 40–50, წიგნი: Teles F., ed., *Handbook on Local and Regional Governance*, Northampton, 2023.

Maij H., *City Amsterdam*, In: *Capital City Administration Opportunities and Challenges*, Conference Materials, Tallin, 2004.

Maksym I., Shah A., *How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization*, *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, Vol. 8(3), 2014, 1–61.

Marcau G., *Local Authorities Competences in Europe*, Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 2007, www.coe.int/en/web/good-governance/publications, ნახვის: [10.08.2023].

Marcau G., *Regionalization and its Effects on Local Self-Government*, Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Local and regional authorities in Europe, №64, Strasburg, 1998.

Marks G., *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, 391–411, წიგნი: Cafruny A., Rosenthal G., eds., *the State of the European Community*, Vol. 2 *the Maas-tricht Debates and Beyond*, Boulder, 1993.

Martin A., *The Principle of Subsidiarity and Institutional Predispositions: Do the European Parliament, the German Bundestag, and the Bavarian Landtag Define Subsidiarity Differently?* CAP Working-Paper, München, 2010.

Martinez-Vazques J., Timofeev A., *Decentralization Measures Revisited*, *International Studies Program Working Paper 09-13*, Paris, 2011.

Martínez-Vazquez J., McNab M.R., *Fiscal Decentralization, Macrostability, and Growth*, *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, Vol. 179, 2006, 25–49.

McDonnell, J., *Municipality size, political efficacy and political participation: A systematic review*. *Local Government Studies*, Vol. 46(3), 2020, 331–350.

Meloche J.P., Vaillancourt F., *Public Finance in Montréal: In Search of Equity and Efficiency*, IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, Institute on Municipal Finance, Toronto, 2013.

Melua D., *Local Government Reform in Georgia*, 159–189, წიგნი: Swianiewicz P., Ed., *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Local Government and Public Service

Reform Initiative, Budapest, 2010.

Merloni F., ed., *Regionalisation Trends in European Countries 2007-2015*, A study by members of the Group of Independent Experts of the European Charter of Local Self-Government, Congress of Local and Regional Authorities, 2016.

Mitchel L., *Nations in Transit*, Georgia, Freedom House Report, Freedom House, 2015, https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015_Georgia.pdf, 6565605: [10.08.2023].

Moisio A., ed., *Rethinking local government: Essays on municipal reform*, Helsinki, 2012.

Moisio A., Introduction, 2-15, 603630: Moisio A., ed., *Rethinking local government: Essays on municipal reform*, Helsinki, 2012.

Montgomery, M.R., Stren R., Cohen B., Reed H.E, eds. *Cities transformed: Demographic change and its implications in the developing world*, Washington, 2003.

Mouritzen, P.E., Svava, J.H., *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*, Pittsburgh, 2002.

Murgulia S., Toklikishvili G., Gvelesiani G., *Fiscal Decentralization In Georgia, Project - Strengthening Local Authorities – The Way Towards Decentralization*, Project Founded By EU, The Center for Strategic Research and Development of Georgia, Tbilisi, 2011, <http://www.alda-europe.eu/newSite/public/eap/6-georgia-Fiscal-Decentralization-in-Georgia-study-eng.pdf>, 6565605: [22.02.2023].

Nagel K.J., Introduction: *Asymmetry and the Capital*, 9-24, 603630: Nagel K.J., eds., *The problem of the capital city, new research on federal capitals and their territory*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2013.

NALAS Statistical Brief: *Local Government Finance Indicators in South East Europe*, second edition, Skopje, 2020, <http://nalas.eu/wp-content/uploads/2022/12/NALAS-Statistical-Brief-Local-Government-Finance-Indicators-in-South-East-Europe-second-edition.pdf>, 656560: [10.08.2023].

Nelson A.M., *Corruption and the Size of Local Governments: Are They Related?* International Center for Public Policy, Working Paper 12-10, 2012, <https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp1210.pdf>, 6565605: [23.06.23].

Nemec J., *Decentralization reforms and their relations to local democracy and efficiency: CEE lessons*, Uprava, Vol. 5(3), 2007, 7-40.

Oates W., *An Essay on Fiscal Federalism*, Journal of Economic Literature, Vol. 37(3), 1999, 1120-149.

O'dwyer C., Zibblatt D., *Is Decentralised Government More Efficient and Effective?*, Commonwealth & Comparative Politics, Vol. 44(3), 2006, 326-343;

OECD, *Competitive Cities in the Global Economy*, Paris, 2006, <https://doi.org/10.1787/9789264027091-en>

OECD, *Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work*, Paris, 2021, <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>

OECD, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Paris, 2020, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

OECD, *Multi-level Governance studies, Rethinking Regional Development Policy-Making*, 2018, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264293014-en>,

OECD, *Redefining Urban: A New Way to Measure Metropolitan Areas*, Paris, 2012, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>

OECD, *Regional Development Policies in OECD Countries*, 2010, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264087255-en>.

OECD, *Subnational Governments in OECD Countries Key Data*, 2021 edition, <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.

Page E.C., *Localism and Centralism in Europe, The political and Legal Basis of Local Self-Government*, New York, 1991.

Papadopoulos A.G., *Urban Regimes and Strategies. Building Europe's Central Executive District in Brussels*, Chicago, 1996.

Parker N.A., *Decentralization The Way Forward for Rural Development*, Policy Research Working Paper 1475, The World Bank Agriculture and Natural Resources Department Sector Policy and Water Resources Division, 1995.

Pastor J.S., Nemery J.C., *Supervision and Auditing of Local Authorities' Action*, Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Local and regional authorities Europe, №66, Strasburg, 1999.

Pateman C., *Participatory Democracy Revisited*, Perspectives on Politics, Vol. 10(1), 2012, 7-19.

Péteri G., *Mind Your Own Business! Introduction*, 5-22, 60860: Péteri G., ed., *Mind Your Own Business! Community Governance in Rural Municipalities*, Budapest, 2008.

Peters G., Pierre J., *Governing Complex Societies Trajectories and Scenarios*, New York, 2005.

Pierre J., *Assessing Local Autonomy*, 37-54, 60860: King D.S., Pierre J., eds., *Challenges to Local Government*, Newbury Park, London, 1990.

Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney J., *Local and Regional Development*, London, 2006.

Pius XI, *Quadragesimo Anno: Reconstructing the social order and perfecting it conformably to the precepts of the Gospel in commemoration of the fortieth anniversary of the encyclical Rerum Novarum*, Australian Catholic Truth Society, Melbourne, №19, 1931.

Plato, *The Republic*, trans. Cornford F.M., New York, 1945.

Polakiewicz J., *Treaty-Making in the Council of Europe*, Strasburg, 1999.

Pollitt C., *Advanced Introduction to Public Management and Administration*. Cheltenham, Northampton, 2016.

Pollitt C., *An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1)*, NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Special issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, Vol. 1(1), 2008, 9-17.

Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*, 3rd edition, Oxford, 2011.

Pratchett L., *Local Autonomy, Local Democracy and the „New Localism“*, Political Studies, Vol. 52(359), 2004, 367-368.

Propelier, P., *Subnational multilevel constitutionalism, Perspectives on Federalism*, Vol. 6(2), 2014, 9-18.

Prudhomme R., The Dangers of Decentralization, The World Bank Research Observer, Vol. 10(2), 1995, 201-220.

Public-Private Partnership (PPP), Handbook, ADB, 2008.

Quality of Public Administration A Toolbox for Practitioners, European Union, Luxembourg, 2017.

Raisio H., Carson L., Deliberation within Sectors. Making the case for Sector Mini-publics, International Review of Social Research, Vol. 1(4), 2014, 75-92.

Reference Framework for Regional Democracy, Presented to the Ministers for local and regional authorities, Utrecht, 16 - 17 November 2009, Council of Europe, Strasbourg, 2017.

Remmer, K.L., Political Scale and Electoral Turnout: Evidence From the Less Industrialized World, Comparative Political Studies Vol. 43(3), 2010, 275-303.

Rhodes, R. The new governance: governing without government', Political Studies Vol. 44(4), 1996, 652-667.

Röcke A., Framing Citizen Participation Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom, London, 2014.

Rodrigues M., Meza O.D., Is there anybody out there? Political implications of a territorial integration, Journal of Urban Affairs, Vol. 40(3), 2018, 426-440.

Rodriguez-Pose A., Ezcurra R., Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis, Journal of Economic Geography, Vol. 10(5), 2010, 619-644.

Rodríguez-Pose A., Kroijer A., Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe, Growth and Change, Vol. 40 (3), 2009, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2257.2009.00488.x>, 387-417.

Rondinelli D., Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries, International Review of Administrative Sciences, Vol. 47(2), 1981.

Rondinelli D., Nellis J., Cheema S., Decentralization in Developing Countries A Review of Recent Experience, World Bank Staff Working Papers no. 581, Management and Development Series, №8, 1983.

Rossell C., Using Multiple Criteria to Evaluate Public Policies, The case of school desegregation, American Politics Quarterly, Vol. 21(2), 1993, 155-184.

Ryšavý D., Bernard J., Size and Local Democracy: the Case of Czech Municipal Representatives, Local Government Studies, 2012, Vol. 39(6), 1-20, DOI:10.1080/03003930.2012.6753292012.

Saarimaa, T., Tukiainen, J., Common pool problems in voluntary municipal mergers, European Journal of Political Economy, Vol. 38, 2015, 140- 152, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2015.02.006>

Salamadze V., Citizen Participation in Self-Governance, Tbilisi, 2009.

Schaap L., Evaluating municipal mergers' effects: A review of amalgamation studies in the Netherlands, Paper presented at PSA Conference, Brighton, United Kingdom, 2016.

Schaffarzik, B., Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, Stuttgart, 2002.

Schechter D., Sullivan B., Beyond Mini-Publics Alone, New Democracy Research and Development Note, newDemocracy Foundation, 2018, წყარო: www.newdemocracy.com.au, ნახვის: [10.08.2023];

Schneider A., Decentralization: Conceptualization and Measurement, Studies in Comparative International Developments, Vol. 38(3), 2003, 32-56.

Schutze R., Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism? Cambridge Law Journal, Vol. 68(3), 2009, 525-536.

Seerden R., Sroink F., Administrativ Law in Netherland, 155-221, წიგნი: Seerden R., 2007, Administrative Law of the European Union its Member States and the United States, Comparative Analysis, Oxford, 2007.

Sherwood P.F., Devolution as a Problem of Organization Strategy, 60-87, წიგნი: Daland. R.T., Comparative Urban Research, Beverly Hill, 1969.

Sintomer Y., Herzberg C., Allegrett G., Participatory Budgeting Worldwide, Bonn, 2013.

Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges, International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 32(1), 2008, 164-78.

Siricio R., Subsidiarity and the Reform of the Welfare of the Nation State, 107-129, წიგნი: Evans M., Zimmermann A., eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Springer, Heidelberg, London, New York, 2014.

Skorupska A., Zasztowt K., Georgia's Local Government Reform: How to Escape from the Soviet Past, Policy Paper, Polish Institute of International Affair, Vol. 4(87), 2014.

Slack A., Cote A., Comparative urban governance, Foresight, UK Government Office for Science, 2014.

Slack A., Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance, The World Bank, 2007, <https://doi.org/10.1596/1813-9450-4317>

Slack E., Bird R., Merging Municipalities: Is Bigger Better? 83-131, წიგნი: Moisis A., ed., Rethinking local government: Essays on municipal reform, Helsinki, 2012.

Slack E., Bird R., Merging Municipalities: Is Bigger Better? IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, N14, Toronto, 2013.

Smoke P., Implementing Decentralization: Meeting Neglected Challenges, In Making Decentralization Work: Democracy, Development, and Security, 191-219, წიგნი: Eaton E., Smoke P., Connerley K., Eds., Making Decentralization Work: Democracy, Development, and Security, London, 2010.

Smoke P., The Role of Decentralisation/Devolution in Improving Development Outcomes at the Local Level: Review of the Literature and Selected Cases, Local Development International LLC, New York, 2013, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a09ed915d622c000515/61178-DFID_LDI_DecentralizationOutcomes_Final.pdf, ნახვის: [10.08.2023].

Sorel J.M., Boré Eveno V, Article 31 Convention of 1969, 804-841, წიგნი: Corten

- O., Klein P., (eds.), *The Vienna Convention on the Law of the Treaties*, Oxford, 2011.
- Stafa E., ed., *Statistical Brief: Local Government Finance Indicators in South-East Europe*, NALAS, second edition, Skopje, 2020.
- Steiner R., Kaiser C., *Effects of Amalgamations: Evidence from Swiss Municipalities*, *Public Management Review*, Vol. 19(2), 232–52.
- Steiner, R., Kaiser, C., Eythórsson, G., *A comparative analysis of amalgamation reforms in selected European countries*, 23– 42, ზეგზგი: S. Kuhlmann & G. Bouckaert (eds.), *Local public sector reforms in times of crisis*, London, 2016.
- Stoker G., *Governance as theory: five propositions*, *International Social Science Journal* Vol. 50(155), 1995.
- Stoker G., *Participation of Citizens in Local Public Life*, Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Local and regional authorities in Europe, №72, Strasburg, 2000.
- Svara J.H., *The Two World of Elected Mayor in the USA: What Kind of Mayors Should Cities Choose?* 103-117, ზეგზგი: Sweeting D., ed., *Directly Elected Mayors in Urban Governance, Impact and Practice*, Bristol, 2018.
- Sweeting D., ed., *Directly Elected Mayors in Urban Governance, Impact and Practice*, Bristol, 2018.
- Swianiewicz P., *Foundations of Fiscal Decentralization, Benchmarking Guide for Countries in Transition*, Discussion Papers, No.26, Budapest, 2003.
- Swianiewicz P., Gendźwiłł A., Houlberg K., Klausen J., *Municipal Territorial Reforms of the 21st Century in Europe*, London, 2022.
- Swianiewicz P., *Intra-Municipal Units in Urban Political Systems in Poland: Vicious Roundabout of Marginalization or Dead-End Street?* *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol.7(2), 2014.
- Swianiewicz P., Lielczarek A., *Georgian Local Government Reform: State Leviathan Redraws Boundaries?* *Local Government Studies*, Vol. 36(2), 2010, 291-311.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Is Small Beautiful? The Quasi-experimental Analysis of the Impact of Territorial Fragmentation on Costs in Polish Local Governments*, *Urban Affairs Review*, 55(3), 2017, 832–855, <https://doi.org/10.1177/1078087417744676>
- Swianiewicz P., *New Experiments of Maintenance of Old Traditions? Dual System of Sub-Municipal Units in Poland*, 167–192, ზეგზგი: Hlepas K.N., Kersting N., Kuhlmann S., Swianiewicz P., Teles F., eds., *Sub-Municipal Governance in Europe Decentralization Beyond the Municipal Tier*, Basingstoke, 2018.
- Swianiewicz, P. *Public Opinion About Local Government in Georgia*, Tbilisi, 2011.
- Swianiewicz, P. *Public Opinion about Local Government in Georgia*, Tbilisi, 2011.
- Swianiewicz, P., *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest, 2002.
- Swianiewicz, P., Gendźwiłł A., Kurniewicz A., *The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments, A systematic review of quasi-experimental studies*, *Space and Polity*, 2020, DOI: 10.1080/13562576.2020.1747420.
- Swianiewicz, P., Gendźwiłł A., Zardi A., *Territorial Reforms in Europe: Does Size Matter?* Brussels: Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe, 2017.

Swianiewicz, P., Gendźwiłł A., Zardi A., Territorial Reforms in Europe: Does Size Matter? Brussels: Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe, 2017.

Tanzi V., Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects, 295-330, 608630: Bruno M., Pleskovic, B., Eds., Annual World Bank conference on development economics, The World Bank, Washington, 1996.

Tanzi V., Pitfalls on the Road of Fiscal Decentralization, Working Papers Economic Reform Project, Global Policy Program (Carnegie Endowment for International Peace), 2001.

Tavares A., Municipal Amalgamations and Their Effects: A Literature Review, *Miscellanea Geographica - Regional Studies on Development*, Vol. 22(15), 2018, 5–15, DOI: <https://doi.org/10.2478/mgrsd-2018-0005>.

Tavares A., Teles, F., Deeply Rooted but Still Striving for a Role: The Portuguese Freguesias Under Reform, 193-211, 608630: Hlepas K.N., Kersting N., Kuhlmann S., Swianiewicz P., Teles F., eds., *Sub-Municipal Governance in Europe Decentralization Beyond the Municipal Tier*, Basingstoke, 2018.

Temmes M., Metropolitan CEE City Regions as Development Engines in Transition, 7-23, 608630: Soós G., Temmes M., eds., *Metropolitan CEE Big Cities, Capitals and City-regions in Central and Eastern Europe*, Bratislava, 2010.

The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of central and eastern Europe, Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Local and regional authorities in Europe, №62, Strasbourg, 1998.

The size of local and regional authorities: its impact on service delivery and democratic quality, Report by Steering Committee on Local and Regional Development, 2001, www.coe.int/en/web/good-governance/publications, 606600: [22.03.2023].

The status of Major Cities and their Peripheries, Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Local and Regional Authorities in Europe, №59, Strasbourg, 1996.

The World Bank, Decentralization in Client Countries An Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008.

The World Bank, Decentralization in Client Countries An Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008.

The World Bank, Entering the 21st Century, The World Bank Development Report 1999/2000, Oxford University Press, 1999.

The World Bank, Georgia Public Expenditure Review, Strategic Issues and Reform Agenda, Report No. 78143-GE, Vol.1, 2014.

Thomas R., Legitimate Expectations and Principle of Proportionality in Administrative Law, Oxford and Portland Oregon, 2000.

Tiebout C., A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, Vol. 64(5), 1956, 416-24.

Tobin I., Does Decentralization Reform Always Increase Economic Growth?: A Cross Country Comparison of the Performance, *International Journal of Public Administration*, Vol. 10(33), 2010, 508–520;

Tocqueville A., *About Democracy in America*, Fourth printing, 2007, New Jersey, 2007.

Transparency International, Georgia, Local Integrity Systems Assessment, Transparency International Georgia, Tbilisi, 2015, http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/lis_report_2015_eng.pdf, ნახვის: [10.08.2023].

Treisman D., *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization* (Cambridge Studies in Comparative Politics), Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, Delhi, 2007;

Treisman, D., *The causes of corruption: A cross national study*, *Journal of Public Economics*, Vol. 76(3), 2000, 399–457.

Trpin G., *Local Government Reform in Slovenia, from Socialist Self-Management to Local Self-Government*, 157–180, ნიშნები: Baldersheim H., Illner M., Wollmann H., *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Wiesbaden, 2003.

Tushnet M., Fleiner T., Saunders C., *Handbook of Constitutional Law*, London, 2013, 280-282.

U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations report on Local Government Autonomy Needs for State Constitutional Statutory, and Judicial Clarification, A-1 27, 1993.

UN, Economic and Social Council, Committee of Experts on Public Administration, Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration, UN Secretariat E/C, 2006, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>, ნახვის: [10.08.2023].

United Cities and Local Governments, *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*, Cheltenham, 2010, 175-78.

USAID, *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators*, Technical Publication Series (Center for Democracy and Governance Bureau for Global Programs, Field Support and Research, U.S. Agency for International Development, 1998, http://www.managingforimpact.org/sites/default/files/resource/handbook_of_democracy_and_governance_program_indicators.pdf, ნახვის: [10.08.2023].

Vammalle C., Charbit C., *Fiscal Federalism. Recent Developments and Future Trends*, 15-63, ნიშნები: Moisiu A., *Local public sector in transition: A Nordic perspective*, Helsinki, 2010.

Varga A., *Local Self-Governments and the Vertical Division of Power*, *Public Governance, Administration and Finances Law Review* Vol. 6 (2), 2021, 121–132.

Villamena S., *Organization and Responsibilities of the Local Authorities in Italy Between Unity and Autonomy*, 183-231, ნიშნები: Panara C., Varney M., *Local Government in Europe, The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance*, London and New York, 2013.

Vischer K.R., *Subsidiarity as a Principle of Governance: Beyond Devolution*, *Indiana Law Review*, Vol. 35(103), 2001, 103-142.

Von Braun J., Grote U., *Does Decentralization centralization Serve the Poor?* Paper presented at the IMF Conference on Fiscal Decentralization, November 20–21, Washington, 2000, <http://gsdrc.org/document-library/does-decentralisation-serve-the-poor/>, ნახვის: [10.08.2023].

Walker M.R., Rhys A., *Local Government Management and Performance: A Review*

of Evidence, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 25(1), 2013, 101–133.

Warner M.E., Hefetz A., Contracting Dynamics and Unionization: Managing Labor, Political Interests and Markets, Local Government Studies, 2019, <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1670167>

Wilson D. and Game C., Local Government in the United Kingdom, 3rd edition, Basingstoke, 2002, 367.

Wollman H., Urban Leadership in German Local Politics: The Rise, Role and Performance of the Directly Elected (Chief Executive) Mayor, International Journal of Urban and Regional Research, Volume 28(1), 2004, 150–165.

Wollmann H., Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, Germany and France, in Comparative Perspective, Local Government Studies, 2008, 34(2), 279 - 298.

Wollmann H., Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi- function and single- purpose organisations, Local Government Studies, 30 (4), 2004, 639–66.

Wollmann H., Marcou G., From public sector- based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back again? Comparative summary, 240–261, ნიგნში: Wollmann H., Marcou G., eds., The Provision of Public Services in Europe, Between State, Local Government and Market, Cheltenham, 2010.

Wolman H. and Goldsmith M., Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept, Urban Affairs Quarterly, 1990, 26 (1), 3–27.

Wolman H., Chadwick J., Karruz A., Friedman J., Youngeds G., Report Capital cities and their national Governments Washington, Working Paper №30, The George Washington University, Washington, 2007, https://scholarspace.library.gwu.edu/concern/gw_works/4f16c325b, ნანახია: [28.06.2023].

Zimmermann A., Subsidiarity, Democracy and Individual Liberty in Brazil, 85–107, ნიგნში: Evans M., Zimmermann A., Eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Springer, Heidelberg, London, New York, 2014.

ევროპის საბჭოს და ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის კონგრესის რეკომენდაციები, მოსაზრებები და ანგარიშები

ადგილობრივ საჯარო საქმეებში მოქალაქეთა მონაწილეობის თაობაზე, ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია NR(2001)19 წვერი სახელმწიფოების მიმართ, დანართი II, პუნქტი 5, მინისტრთა მოადგილეების 776-ე შეხვედრა, 6 დეკემბერი, 2001 წელი, ევროპის საბჭოს რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე, თბილისი, 2009.

Recommendation CM/Rec (2019)3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities, Council of Europe, <https://www.coe.int>, ნანახია: [10.08.2023].

Recommendation CM/Rec (2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life, Council of Europe, <https://www.coe.int>, ნანახია: [10.08.2023].

Recommendation CM/Rec (2011)11 of the Committee of Ministers to member states on the funding by higher-level authorities of new competences for local authorities, Council of Europe, <https://www.coe.int>, ნაწილი: [10.08.2023].

Recommendation CM/Rec (2009)2 of the Committee of Ministers to member states on the evaluation, auditing and monitoring of participation and participation policies at local and regional level, Council of Europe, <https://www.coe.int>, ნაწილი: [10.08.2023].

Recommendation CM/Rec (2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities, Council of Europe, <https://www.coe.int>, ნაწილი: [10.08.2023].

Recommendation Rec (2003)2 of the Committee of Ministers to member states on neighbourhood services in disadvantaged urban areas, Council of Europe, <https://www.coe.int>, ნაწილი: [10.08.2023].

Recommendation CM/Rec (2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life, Council of Europe, <https://www.coe.int>, ნაწილი: [10.08.2023].

Recommendation CM/Rec (1998)12 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' action, Council of Europe, <https://www.coe.int>, ნაწილი: [10.08.2023].

Recommendation 383(2015) on Conditions of office of elected representatives, Congress of Local and Regional Democracy, <https://www.coe.int>, ნაწილი: [10.08.2023].

Recommendation 362(2014) on Adequate financial resources for local authorities, Congress of Local and Regional Authorities, www.coe.int, ნაწილი: [22.03.2023].

Recommendation 228(2007) Draft additional protocol to the European Charter of Local Self-Government, Congress of Local and Regional Authorities, www.coe.int, ნაწილი: [22.03.2023].

Recommendation 221(2007) on Institutional framework of inter-municipal co-operation, Congress of Local and Regional Authorities, www.coe.int, ნაწილი: [22.03.2023].

Recommendation 219(2007) on Status of capital cities, The Congress of Local and Regional Democracy, www.coe.int/congress, ნაწილი: [22.03.2023].

Recommendation 217(2007) on Local democracy in former Yugoslav Republic of Macedonia, Congress of Local and Regional Authorities, <https://www.coe.int>, ნაწილი: [22.03.2023].

Recommendation 151(2004) on the advantages and disadvantages of a directly elected local executive in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government, Congress of Local and Regional Democracy, <https://www.coe.int>, ნაწილი: [10.08.2023].

Recommendation 113(2002), on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy), Congress of Local and Regional Democracy, <https://www.coe.int>, ნაწილი: [10.08.2023].

Recommendation 133(2003) on management of Capital Cities, The Congress of Local and Regional Democracy, www.coe.int/congress, ნაწილი: [10.08.2023].

Recommendation 132(2003) on Municipal property in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government, Congress of Local and Regional Democracy, <https://www.coe.int>, ნაწილი: [10.08.2023].

Recommendation 90 (2001) on financial relations between state, regional and local authorities in federal states Conclusions of the Moscow International Conference (5-7 October 2000), Congress of Local and Regional Authorities, www.coe.int/congress, ნანახი: [10.08.2023].

Recommendation 79(2000) on the financial resources of local authorities in relation to their responsibilities: a litmus test for subsidiarity monitoring of the implementation of the European Charter of Local Self-Government, Congress of Local and Regional Authorities, www.coe.int/congress, ნანახი: [10.08.2023].

Recommendation 39(1998) on the incorporation of the European charter of local self-government into the legal systems of ratifying countries and on the legal protection of local self-government, Congress of Local and Regional Democracy, www.coe.int/congress, ნანახი: [10.08.2023].

Recommendation 20(1996) on monitoring the implementation of the European Charter of Local Self-Government, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, www.coe.int/congress, ნანახი: [10.08.2023].

Resolution 293(2009) on Regions with Legislative Powers: Towards Multilevel Governance, The Congress of Local and Regional Authorities, www.coe.int/congress, ნანახი: [10.08.2023].

Resolution 390(2015) on Trends in Regionalisation in Council of Europe member States, The Congress of Local and Regional Authorities, www.coe.int/congress, ნანახი: [10.08.2023].

Opinion 16(2002) on the White Paper of the European Commission on European Governance, Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, www.coe.int/congress, ნანახი: [10.08.2023].

Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Germany, Report CG(2022)42-16final, Rapporteurs: Kouskas K., Kokko J., Congress of Local and Regional Democracy, 22 March 2022, www.coe.int/congress, ნანახი: [10.08.2023].

Monitoring of the Application of the European Charter of Local Self-Government in Belgium, Report CG(2022)43-16final, Rapporteurs: Gysin M., Berntsson M., Congress of Local and Regional Democracy, 27 October 2022, www.coe.int/congress, ნანახი: [10.08.2023].

Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Spain, Report CG(2021)41-07final, Rapporteurs: Rudkin B., David Eray D., Congress of Local and Regional Democracy, 26 October 2021, <https://www.coe.int/congress>, ნანახი: [20.02.2023].

Local and regional democracy in Italy, CG33(2017)17final, Rapporteurs: Wienen J., Dickson S., Congress of Local and Regional Democracy, 18 October 2017, www.coe.int/congress, ნანახი: [10.08.2023].

Local and regional democracy in France, CG30(2016)06-final, Rapporteurs: Wienen J., Mosler-Tornstrom G., Congress of Local and Regional Democracy, 22 March 2016, www.coe.int/congress, ნანახი: [10.08.2023].

Local and regional democracy in Spain, CG (24)6FINAL, Rapporteurs: Cools M., Verbeek L., Congress of Local and Regional Democracy, 20 March 2013, www.coe.int/

congress, ნაწახი: [10.08.2023].

Beyond elections: The use of deliberative methods in European municipalities and regions, Report CG(2022)42-12, Rapporteur: Lambertz K.H., Congress of Local and Regional Democracy, 23 March 2022, www.coe.int/en/web/congress, ნაწახი: [10.08.2023].

A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government, Report CG-FORUM(2020)02-05final, Rapporteur: Wienen J., Congress of Local and Regional Democracy, 7 December 2020, www.coe.int/congress, ნაწახი: [10.08.2023].

The consultation of local authorities by higher levels of government, Guidelines on the consultation of local authorities by higher levels of government, Rapporteur: Knappe A., CG35(2018)20final, Congress of Local and Regional Democracy, 8 November 2018, www.coe.int/congress, ნაწახი: [10.08.2023].

Coping with the debt burden: local authorities in financial difficulty, Report CG35(2018)21, Rapporteur: Mcvery H., Congress of Local and Regional Democracy, 8 November 2018, www.coe.int/congress, ნაწახი: [10.08.2023].

Local and regional democracy in Georgia Report, CG35(2018), Rapporteurs: Angelopoulos M., Dickson S., Congress of Local and Regional Democracy, 7 November 2018, www.coe.int/congress, ნაწახი: [10.08.2023].

Local and regional democracy in Switzerland, Report CG33(2017)14final, Rapporteurs: Cools M., Chirtoaca D., Congress of Local and Regional Democracy, 20 October 2017, www.coe.int/en/web/congress, ნაწახი: [10.08.2023].

Comparative analysis on the implementation of the European Charter of Local Self-Government in 47 member States, CG32(2017)22final, Rapporteurs: Cadoret X., Van Overmeire K., The Congress of Local and Regional Authorities, 28 March 2017, www.coe.int/congress, ნაწახი: [10.08.2023].

Report on Local and regional democracy in Croatia, G31(2016)11final, Rapporteurs: Kroon L., Haabeth O., Congress of Local and Regional Democracy, 20 October 2016, www.coe.int/congress, ნაწახი: [10.08.2023].

Adequate financial resources for local authorities, CPL (27)FINAL, Rapporteur: Roger G., Congress of Local and Regional Democracy, 16 October 2014, www.coe.int/congress, ნაწახი: [10.08.2023].

Local and regional democracy in Georgia, CG(24)10FINAL, Rapporteurs: Merma-gen N., Pihlajasaari H., Congress of Local and Regional Authorities, 19 March 2013, www.coe.int/congress, ნაწახი: [10.08.2023].

Status of capital cities, CPL(14)4REP, Rapporteur: Yeritsyan E., The Congress of Local and Regional Democracy, 4 May 2007, www.coe.int/congress, ნაწახი: [10.08.2023].

The Institutional Framework of Inter-Municipal Co-operation, CPL(14)6REP, Rapporteur: Guégan M., The Congress of Local and Regional Authorities, 4 May 2007, www.coe.int/congress, ნაწახი: [10.08.2023].

Management of European Capital Cities, Rapporteur: Shymanska N., The Congress of Local and Regional Democracy, 22 May 2003, www.coe.int/congress, ნაწახი: [10.08.2023].

Report on Monitoring the Implementation of the European Charter of Local Self-

Government, Report CPL(3)7 Part II, Rapporteur: Delcamp A., The Congress of Local and Regional Democracy, 1996, www.coe.int/congress, ნანახია: [10.08.2023].

**ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად
(ვენეციის კომისიის) და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და
ადამიანის უფლებების ოფისის (ეუთო/ODIHR) მოსაზრებები და
რეკომენდაციები**

Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Constitutional and Legal Provisions on the Protection of Local Self-Government, the Venice Commission, CDL-PI(2023)001, Strasbourg, 8 March 2023, www.venice.coe.int/webforms/documents/, ნანახია: [10.08.2023].

Joint Opinion on the amendments to the Election Code of Georgia, Georgia, the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, CDL-PI(2021)005-e, Strasbourg, 30 April 2021, www.venice.coe.int/webforms/documents/, ნანახია: [10.08.2023].

Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Republika Srpska, the Venice Commission, CDL-AD(2008)016-e, Strasbourg, 16 June 2008, www.venice.coe.int/webforms/documents/, ნანახია: [10.08.2023].

Joint Opinion on the Draft Election Code of Georgia, the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, CDL-AD(2011)043, Strasbourg/Warsaw, 19 December 2011, www.venice.coe.int/webforms/documents/, ნანახია: [10.08.2023].

Report on the recall of mayors and local elected representatives, the Venice Commission, CDL-AD(2019)011, Strasbourg, 4 July 2019, www.venice.coe.int/webforms/documents/, ნანახია: [10.08.2023].

Opinion on the Draft Constitutional Law on changes and amendments to the Constitution of Georgia (Chapter VII - Local Self-Government), the Venice Commission, CDL-AD(2010)008-e, Strasbourg, 15 March 2010, www.venice.coe.int/webforms/documents/, ნანახია: [10.08.2023].

OSCE/ODIHR, რეკომენდაციების შესრულების პროგრესი საქართველოს მიმართ, წყარო: <https://paragraph25.odihhr.pl/home-page-countries/georgia/>, ნანახია: [10.08.2023].

დასკვნა კონსტიტუციურ კანონპროექტზე საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ (თავი VII – ადგილობრივი თვითმმართველობა), ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-AD (2010)008, სტრასბურგი, 15 მარტი 2010, www.venice.coe.int/webforms/documents/, ნანახია: [10.08.2023].

საარჩევნო ნორმათა კოდექსი, ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), CDL-AD(2002)023rev2-cor, ვენეცია, 18-19 ოქტომბერი, 2002, www.venice.coe.int/webforms/documents/, ნანახია: [10.08.2023].

ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) არჩევნებზე სადამკვირვებლო მისია, საქართველოში ადგილო-

ბრივი არჩევნები, 2 ოქტომბერი, 2021 წელი, შუალედური ანგარიში, 17 სექტემბერი 2021, www.osce.org/files/documents/a/a/498306.pdf, ნანახია: [10.08.2023].

სხვა გამოყენებული მასალები

საქართველოს 2021 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები, არჩევნების შეფასების ანგარიში, ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტი (NDI), 1 სექტემბერი-5 ნოემბერი, 2021, www.ndi.org, ნანახია: [10.08.2023].

საერთაშორისო საარჩევნო სადამკვირვებლო მისია საქართველო – მუნიციპალიტეტის ორგანოთა არჩევნები, მოხსენება წინასწარი მიგნებები და დასკვნები, 2021 წლის 30 ოქტომბერი, www.osce.org/files/f/documents/d/9/499477_2.pdf, ნანახია: [10.08.2023].

საარჩევნო კოდექსში შესული ცვლილებები: შეფასება და რეკომენდაციები, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, 2021, www.isfed.ge/geo/rekomendatsiebi/, ნანახია: [10.08.2023].

მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოსა და თვითმმართველი ქალაქის/თვითმმართველი თემის მერის 2021 წლის 2 ოქტომბრის არჩევნების ანგარიში, (2 აგვისტო-13 ნოემბერი), ცესკო, დეკემბერი, 2021, <https://cesko.ge/ge/archevnebi/2021>, ნანახია: [10.08.2023].

მონაცემთა ელექტრონული ბაზები და ვებ-გვერდები

<http://mreg.reestri.gov.ge>
www.bda.gov.ge
www.cesko.ge
www.constcourt.ge
www.geostat.ge
www.heraldika.ge
www.lsgindex.org
www.matsne.gov.ge
www.mof.ge
www.nala.ge/wesdeba
www.nplg.gov.ge/wikidict/index.php
www.tvitmmartveloba.ge
<https://data.imf.org/>
<https://data.worldbank.org>
<https://data.worldbank.org>
<https://democracybarometer.org>
<https://ec.europa.eu>
<https://worldhappiness.report/>
www.ccre.org/
www.coe.int
www.oecd.org
www.osce.org

გამომცემლობა „მერიდიანი“,
თბილისი, ვახუშტი ბაგრატიონი., №84

E-mail: meridiani777@gmail.com