

ვასილ გონაშვილი ირაკლი კახიძე ნანა ჭილაძე

მუნიციპალური სამართალი

ძირითადი კონსეფციები, ევროპული
ქარტია და საქართველო

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტი იურიდიული ფაკულტეტი

ვასილ გონაშვილი, ირაკლი კახიძე, ნანა ჭილაძე

მუნიციპალური სამართალი

ძირითადი კონცეფციები, ევროპული ქარტია
და საქართველო

გამომცემლობა „მერიდიანი“
თბილისი 2023

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

© ვასილ გონაშვილი, ირაკლი კახიძე, ნანა ჭილაძე, 2023

ISBN 978-9941-34-435-0

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: პირველი თავის ნაწილი ეძღვნება ძირითადი კონცეფციების, პრინციპებისა და ტერმინების განმარტებას, მეორე ნაწილი მიმოიხილავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიით დადგენილ სახელმძღვანელო სტანდარტებს, ხოლო მესამე ნაწილი აღწერს და ანალიზებს 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.

ავტორები შეეცადნენ მრავალწლიანი პედაგოგიური, სამეცნიერო და პრაქტიკული გამოცდილება გამოეყენებინათ მარტივი სტრუქტურის, შინაარსობრივად ტევადი და პრაქტიკული მაგალითებით დატვირთული ნაშრომის შესაქმნელად, რომელიც, ვფიქრობთ, განსაკუთრებულ დახმარებას გაუწევს მკითხველს ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში არსებული ზოგიერთი რთული კონცეფციისა და პრაქტიკული საკითხის უკეთესად გასაგებად და შემდგომი სამეცნიერო დისკუსიის წახალისებლად.

ამასთან, 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
1.3.5 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 საქარ- თ-ველოს 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 მოწესრიგების 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	251
7.4.2.3 მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილებები.....	255
7.5 მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების სამართლებრივი და ორგანიზაციული ფორმები	257
7.6 ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების მიზნით.....	260
7.7 საჯარო მომსახურების მიწოდების სფეროში ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა ქარტიის შესაბამისად	262
7.8 მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების პრაქტიკა საქართველოში	264

თავი VIII ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა..... 268

8.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის თავისებურებები.....	268
8.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის მოდელები და მათი კლასიფიკაცია	269
8.3 ორგანიზაციული მოწყობის „საუკეთესო“ მოდელი?.....	275
8.4 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სტატუსი და ორგანიზაციული ავტონომია ქარტიის შესაბამისად	277
8.4.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სტატუსი.....	277
8.4.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის რომელ მოდელს ანიჭებს ქარტია უპირატესობას?	281
8.4.3 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული ავტონომია	283
8.4.4 არჩეული წარმომადგენლების სტატუსი და საქმიანობის გარანტიები	285
8.5 მუნიციპალიტეტის ორგანიზაციული მოწყობა საქართველოში	288
8.5.1 მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო – მუნიციპალიტეტის საკრებულო	288
8.5.2 მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირები	295
8.5.3 მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის სტატუსი.....	298
8.5.4 მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო – მერი	301
8.5.5 მუნიციპალიტეტის მერია და მერიის თანამდებობის პირები	308
8.5.6 მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები.....	309
8.6 მუნიციპალიტეტის მართვის ტერიტორიული სტრუქტურა და სუბმუნიციპალური ხელისუფლება	310
8.6.1 მუნიციპალიტეტის მართვის ტერიტორიული სტრუქტურა	310
8.6.2 სუბმუნიციპალური ხელისუფლება	311
8.6.3 სუბმუნიციპალური ხელისუფლების მოდელები და ფორმირების წესი	314
8.7 სუბმუნიციპალური ხელისუფლება ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიაში	318
8.8 მუნიციპალიტეტების მართვის ტერიტორიული სტრუქტურა საქართველოში	319
8.9 დასახლებების კატეგორიები და სამართლებრივი სტატუსი საქართველოში	321

თავი IX ადგილობრივი თვითმმართველობის თავისებურებები ქალაქებსა და დედაქალაქებში	323
9.1 ქალაქი, ურბანული სივრცე, მეტროპოლია – განმარტებები	323
9.2 დიდი ქალაქების და მეტროპოლიების მართვის თავისებურებები	325
9.2.1 ერთდონიანი ფრაგმენტირებული მართვის მოდელი.....	326
9.2.2 ერთდონიანი კონსოლიდირებული მართვის მოდელი.....	327
9.2.3 ორდონიანი მართვის მოდელი	328
9.2.4 ურბანული სივრცის მართვის ინტერმუნიციპალური მოდელი	329
9.2.5 ურბანული სივრცის სპეციალიზებული (ფუნქციური) მართვის მოდელი	330
9.3 ადგილობრივი თვითმმართველობის თავისებურებები დედაქალაქებში	331
9.3.1 დედაქალაქების სამართლებრივი კლასიფიკაცია	333
9.3.2 დედაქალაქი მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი სტატუსი	334
9.3.3 დედაქალაქის სტატუსი ქარტიის შესაბამისად	339
9.4 საქართველოს დედაქალაქის – ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის სტატუსი.....	340
9.4.1 ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებები	340
9.4.2 ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ორგანოები	342
9.4.2.1 ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულო	342
9.4.2.2. თბილისის აღმასრულებელი ორგანოების სისტემას.....	347
9.4.2.2.1 თბილისის მერი	348
9.4.2.2.2 თბილისის მთავრობა.....	351
9.4.2.2.3 თბილისის რაიონები.....	356
თავი X ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნები.....	358
10.1 არჩევითობა და ხალხის ჩართულობის მნიშვნელობა მუნიციპალურ ორგანოთა ფორმირებაში	358
10.1.1 „არჩევითობის“ მნიშვნელობა.....	358
10.1.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია და არჩევითობის პრინციპი	359
10.1.3 სახელმწიფოს ვალდებულება და არჩევნების ლეგიტიმურობა	360
10.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების თავისებურება	360
10.2.1 ასარჩევი კანდიდატი და მუნიციპალური არჩევნების გამოწვევები....	360
10.2.2 „დიდი პოლიტიკა“ და „ადგილობრივი ინტერესი“	362
10.3 მუნიციპალური არჩევნების საკანონმდებლო საფუძველი საქართველოში	363
10.3.1 არჩევნების კონსტიტუციური გარანტიები.....	363
10.3.2 მიმდინარე კანონმდებლობა	365
10.4 ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების ქართული ტრადიცია. 366	
10.4.1 პირველი არჩევნების როლი	366
10.4.2 მზადება არჩევნებისთვის	367
10.4.3 იმდროინდელი საარჩევნო წესები	367

10.4.4 არჩევნები პირველი რესპუბლიკის პერიოდში.....	369
10.4.5 ერობათა საბჭოები	370
10.4.6 ქალაქის საბჭოები	370
10.4.7 არჩევნების შედეგები თბილისში.....	371
10.4.8 არჩევნებზე გამოკვეთილი „ხელშესახები“ სიკეთეები	372
10.4.9 ხარვეზები საარჩევნო პროცესში	373
10.5. დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომი პერიოდი.....	374
10.5.1 1991 წლის 31 მარტის ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების – საკრებულოების არჩევნები.....	374
10.5.2 1998 წლის 15 ნოემბრის ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების – საკრებულოების არჩევნები	375
10.5.3 2002 წლის 2 ივნისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს – საკრებულოს არჩევნები	376
10.5.4 2006 წლის 5 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს არჩევნები.....	377
10.5.5 2010 წლის 30 მაისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს – საკრებულოსა და ქ. თბილისის მერის არჩევნები	378
10.5.6 2014 წლის 15 ივნისის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნები	379
10.5.7 2017 წლის 21 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნები	380
10.5.8 ადგილობრივი თვითმმართველობის 2021 წლის 2 ოქტომბრის არჩევნები	380
10.6. საარჩევნო სისტემის ცვლილების აუცილებლობა.....	381
10.6.1 მუნიციპალური საარჩევნო კანონმდებლობის რეფორმირების სხვა ასპექტები	383
10.6.2 2021 წლის 2 ოქტომბრის არჩევნების შეფასება	385
10.7. საარჩევნო პროცესი საქართველოში	386
10.7.1 მუნიციპალიტეტის ორგანოთა არჩევნების დანიშვნა.....	386
10.7.2 საარჩევნო უფლების მქონე სუბიექტები.....	386
10.7.3 პასიური საარჩევნო უფლება	387
10.7.4 აქტიური საარჩევნო უფლება	390
10.7.5 მუნიციპალურ ორგანოთა ლეგისლაციურის ვადები.....	394
10.8. საარჩევნო სისტემა – ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს ფორმირების საფუძველი.....	394
10.8.1 საარჩევნო ინფრასტრუქტურა – საარჩევნო ოლქები.....	395
10.8.2 საკრებულოს არჩევნებში მონაწილეობა.....	397
10.8.3 წარდგენის საკანონმდებლო რეგულირება	398
10.8.4 მუნიციპალურ არჩევნებში მონაწილეობისთვის პარტიათა რეგისტრაცია.....	400
10.8.5 პარტიული სიები ადგილობრივ არჩევნებში	400
10.8.6 გენდერული ბალანსი პარტიულ სიებში	402
10.8.7 მაჟორიტარი კანდიდატები ადგილობრივ არჩევნებში	403
10.8.8 ხმის დათვლის პროცესის ვიდეოფიქსაციის წესი.....	404
10.8.9 პარტიათა „შესაძლებლობები“ უფლებამოსილების ცნობის შემდეგ...	405

10.8.10 შედეგები საკრებულოს პროპორციულ არჩევნებში.....	406
10.8.11 საკრებულოს მაჟორიტარულ არჩევნების შედეგები.....	407
10.8.12 მეორე ტური და ხელახალი არჩევნები საკრებულოს ფორმირებისას	408
10.8.13 არჩევნების შედეგების ბათილობა უბნებში.....	408
10.8.14 დედაქალაქის საკრებულოს არჩევნების თავისებურებები.....	409
10.8.15 არჩეულ საკრებულოს ნევრთა რეგისტრაცია და ადგილმონაცვლეობა.....	410
10.8.16 საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა – რიგგარეშე არჩევნები.....	411
10.8.17 თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს – მერის არჩევნები.....	411
10.8.18 მერის არჩევნების შედეგები.....	412
10.8.19 შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ამომრჩეველთა მონაწილეობა არჩევნებში	413
10.8.20 კენჭისყრა ელექტრონული საშუალებებით.....	414
10.8.21 დროებითი ჯგუფი საარჩევნო კომისიის ნაცვლად.....	416
10.8.22 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	468
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.....	597
13.11.8.3	პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა	601
13.11.8.4	მუნიციპალიტეტის მერისა და საკრებულოს წევრების საქმიანობის შეჩერება და შეწყვეტა სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე	603

თავი XIV ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვის გარანტიები და მექანიზმები.....	606
14.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპების კონსტიტუციით განსაზღვრა	606
14.2 ადმინისტრაციული და სასამართლო საჩივრები	608
14.3 თვითმმართველ ერთეულთა გაერთიანებები	610
14.4 თვითმმართველ ერთეულებთან კონსულტაცია	611
14.5 ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვის გარანტიები ქარტიის შესაბამისად	613
14.5.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი დაცვა	613
15.5.2 ადგილობრივი ხელისუფლებების ასოციაციები	615
14.5.3 ადგილობრივ ხელისუფლებებთან კონსულტაცია	616
14.6 ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვის გარანტიები და მექანიზმები საქართველოში.....	618
14.6.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური გარანტიები საქართველოში.....	618
14.6.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესების სასამართლოში დაცვა	621
14.6.3 თვითმმართველ ერთეულთა (მუნიციპალიტეტების) გაერთიანებები..	623
14.6.4 მუნიციპალიტეტებთან კონსულტაცია	625
14.6.5 ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესების დაცვის სხვა საშუალებები.....	626

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, Strasbourg, 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, ანგარიშვალდებული, 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 წლებია 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

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 პრაქტიკუ-

and Federal Studies, Vol. 26(3), 2016, 321–357.

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.

ლი გამოყენების შესახებ რეკომენდაციები. ამასთან, ნაშრომის საკმაოდ დიდი 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. თავები აგებულია შემდეგი სტრუქტურით: პირველი თავის 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 განსაზღვრის 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.

მეათე 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 ფინანსური 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 ქართიით 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 ქართიით 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.