

პირველი ქართული კონსტიტუცია

100 წელი

(სტატიების კრებული)



უნივერსიტეტის
გამომცემლობა

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორებმა წინამდებარე კრებული მიუძღვნეს 1921 წლის 21 თებერვლის ძირითადი კანონის ასწლოვან იუბილეს. წარმოდგენილი სტატიების უმრავლესობა ასახავს ავტორთა სიამაყით აღსავსე დამოკიდებულებას პირველი ქართული კონსტიტუციით აღიარებულ ღირებულებებსა და ინსტიტუტებთან, ასევე იმ ეპოქის მოაზროვნეების შეხედულებებსა და შეფასებებს ქართული კონსტიტუციონალიზმის იმდროინდელ აქტუალურ პრობლემებზე.

რედაქტორი ნანა ჭილაძე

რეცენზენტები: გიორგი კვერენჩილაძე

ირაკლი კახიძე

საავტორო უფლებები დაცულია.

თუ ავტორის ან გამომცემლობის წერილობითი ნებართვა არ არსებობს, არ შეიძლება წიგნის რომელიმე მონაკვეთი გადაიბეჭდოს ნებისმიერი, მათ შორის ელექტრონული ან მექანიკური, ფორმით, ქსეროკოპირების, ინფორმაციის შენახვისა და მოძიების ელექტრონული სისტემებით.

© ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2021

ISBN 978-9941-491-38-2

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
იუხიდიული ფაკულტეტის
საკონსტიტუციო სამაჩთლის ასოციებული პროფესორი

ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების ფარგლები

(ისტორიული განვითარება, თანამედროვეობა
და შედახებითი კონტექსტი)

हागम अहस मनिშ्वनेलरुवანი ადგილობრივი თვითმმართველობა? „თვითმმართველობა მეტად ხელს უმახილავს ქვეყნის კეთილდღეობასა: ხადხს აფხიზღებს, ხადხს ჭკუასა და გონებას უხსნის, ჰადგანაც საზოგადოებრივი მზუნველობისათვის ხადხს უღვიძებს და საზოგადო საქმისათვის სწუხთნის და ავაჩვიშებს. ამგვაჰი მმახთველობა ისეთი თვისებებისაა, ჰომ საცა კი სუხს ადამიანს, ყვედგან და ყოველს ხადხში იხეიხებს და ჩვეულებრივს ნაყოფს მოიგანს. იქ, საცა მაგას გზა და ადგილი ჰქონია, ყვედგან ცხოვრება ადამიანისა აუყვავებია და მთავრობისათვისაც მძიმე ტვიხთი ქვეყნის გამგეობისა შეუმსუბუქებია, აუხსნია.“ – გვპასუხობს იღია ჭავჭავაძე, თუმცა იღია, ამავე დღოს, იმასაც აღნიშნავს, ჰომ „თვითმმართველობას ქვეყანაზედ ბევრი მტეჰი ჰყავს; ბევრს უფთხობს გყუილუბაჰოდ ძიღსა და მოსვენებასა. ამბობენ, ჰომ საშიშაჰიომ – საზოგადოებას ეგ უფდება მინეიჭოს: აუხზაუჰი მოჰყვება, თავს გაიზვიადებს და მოხჩიღებღან გამოვომ.“¹

ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიების კონსტიტუციაში განსაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის მაღალი ავტონომიის დამკვიდრებისთვის მნიშვნელოვანი პირობაა. კონსტიტუციური გარანტიების არსებობა ქმნის მეტ შესაძლებლობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური განვითარების უზრუნველსაყოფად.²

ნაშრომის მიზანია, შესწავლილ იქნეს ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების პრაქტიკა, მათ შორის გაანალიზდეს აღნიშნული საკითხების კონსტიტუციური რეგულირების ისტორიული განვითარების დინამიკა და თანამედროვე ტენდენციები. ნაშრომი აყალიბებს საერთო სურათს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკი-

¹ ჭავჭავაძე ი., პუბლიცისტური წერილები, თბ., 1987, 324-25.

² იხ. Ladner A., Keuffer K., Baldersheim H., Swianiewicz P., Hlepas N., Steyvers k., Navarro C., Patterns of Local Autonomy in Europe, 2019, e-book, <<https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8>>, [15.03.2021].

თხების კონსტიტუციური რეგულირების განვითარების დინამიკის თაობაზე საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციიდან დღემდე პერიოდში. ანალიზის შედეგები მნიშვნელოვან მინიშნებებს იძლევა საქართველოს მმართველობით სისტემაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის როლის, მნიშვნელობისა და განვითარების პერსპექტივის შესახებ.

ნაშრომის პირველ ნაწილში მოცემულია მე-20 საუკუნის დასაწყისში ევროპის ქვეყნებში მოქმედ კონსტიტუციებში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების კონსტიტუციური რეგულირების ფარგლების შეფასება. ამ შემთხვევაში მთავარი ამოცანა იყო მითითებულ პერიოდში ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების პრაქტიკის დადგენა. ეს ინფორმაცია საშუალებას იძლევა, შედარებითი ანალიზის საფუძველზე უკეთესად შეფასდეს საქართველოს პირველი რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციის შესაბამისი ნორმების შინაარსი და მნიშვნელობა.

ნაშრომის მეორე ნაწილი თანამედროვე კონსტიტუციებში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების რეგულირების კონსტიტუციური ფარგლების იდენტიფიცირებას ეთმობა. ამ თვალსაზრისით, ჩვენთვის განსაკუთრებით საინტერესოა ევროპის სახელმწიფოების კონსტიტუციების შესწავლა. სამართლებრივი ტრადიციების განსხვავების მიუხედავად, დღეს ევროპის სახელმწიფოები ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში საერთო პრინციპებსა და ღირებულებებზე თანხმდებიან, რომლებიც ევროსაბჭოს საერთაშორისოსამართლებრივ აქტში - ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიაში (შემდგომში - ქარტია) დეკლარირდება. ქარტია რატიფიცირებული აქვს ევროპის ყველა სახელმწიფოს, მათ შორის საქართველოსაც. ამდენად, ევროპის ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების კონსტიტუციური რეგულირების ფარგლების დადგენა შესაძლებლობას იძლევა, შედარებით კონტექსტში გააზრებულ იქნეს საქართველოს კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის ადგილი და მნიშვნელობა.

I თავი - ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური სტატუსი მე-20 საუკუნის დასაწყისში

1.1 მე-20 საუკუნის დასაწყისში ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური სტატუსი ევროპაში

პირველი მსოფლიო ომის შემდეგ ევროპაში რამდენიმე ახალი დამოუკიდებელი სახელმწიფო ჩამოყალიბდა, მათ შორის უმეტესობა დემოკრატიულ რესპუბლიკას, ხოლო ნაწილი კონსტიტუციურ მონარქიას წარმოადგენდა. ამ პერიოდში ევროპის ქვეყნებში ხშირი იყო კონსტიტუციის ცვლილებები. ზოგი ქვეყანა დროის მოკლე შუალედში რამდენიმე კონსტიტუციის მიღება-გაუქმებასაც ახერხებდა. სახელმწიფოების გარკვეულ ნაწილს კი დაწე-

რილი ერთიანი კონსტიტუცია არ გააჩნდა, მაგალითად, საფრანგეთი მე-20 საუკუნის დასაწყისს ერთიანი კონსტიტუციის გარეშე შეხვდა და მის ფუნქციას რამდენიმე საკანონმდებლო აქტი ითავსებდა.

აღნიშნულ პერიოდში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების კონსტიტუციური რეგულირების პრაქტიკის შესწავლის მიზნით შერჩეულ იქნა როგორც კონსტიტუციური მმართველობის შედარებით ხანგრძლივი ისტორიის მქონე დასავლეთევროპული ქვეყნების კონსტიტუციები, აგრეთვე ახალჩამოყალიბებული აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების კონსტიტუციები. დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოებიდან შესწავლილი იქნა: ესპანეთის, იტალიის, ნორვეგიისა და დანიის კონსტიტუციები, ხოლო ახლად ჩამოყალიბებული, ძირითადად, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნიდან – პოლონეთის, ჩეხოსლოვაკიის, ესტონეთის, რუმინეთისა და ფინეთის კონსტიტუციები.

შესწავლილი კონსტიტუციების ანალიზი მიანიშნებს, რომ მე-20 საუკუნის დასაწყისში მოქმედი კონსტიტუციების უმრავლესობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებს უმნიშვნელო ადგილს უთმობდა. მაგალითად, იტალიის 1848 წლის კონსტიტუცია მხოლოდ პროვინციებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების კანონით რეგულირებაზე მიუთითებდა. მსგავს რეგულირებას ითვალისწინებდა ჩეხოსლოვაკიის 1920 წლის კონსტიტუციაც. უფრო მეტ ნორმას განსაზღვრავდა ფინეთის 1919 წლის კონსტიტუცია, რომელიც მუნიციპალიტეტში ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობაზე მიუთითებდა და ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლებას განამტკიცებდა, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის მინიმალურ კონსტიტუციურ გარანტიას მაინც უზრუნველყოფა. ნორვეგიის 1814 წლის კონსტიტუცია კი, რომელიც დღესაც მოქმედია, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებს საერთოდ არ ითვალისწინებდა.

შედარებით განსხვავებული მიდგომა იკვეთება დანიის 1849 წლის ე.წ. „ივნისის კონსტიტუციაში“. კონსტიტუცია ადგილობრივ თვითმმართველობას ერთ მუხლს უთმობდა, თუმცა ეს ერთი მუხლი ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობაზე მიუთითებდა, რაც ინსტიტუციური ავტონომიის მკაფიო გარანტიას ქმნიდა. კონსტიტუციის 96-ე მუხლის შესაბამისად, „ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება, დამოუკიდებლად სახელმწიფო ზედამხედველობის ქვეშ მართოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები, განისაზღვრება კანონით.“ გასათვალისწინებელია, რომ კონსტიტუციის ეს ნორმა უცვლელად არის გადატანილი დანიის მოქმედი 1953 წლის კონსტიტუციის 82-ე მუხლში.³

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებს უფრო მეტ ადგილს უთმობდა ესპანეთის, ესტონეთის, რუმინეთისა და პოლონეთის კონსტიტუცია.

ესპანეთის სამეფოს 1876 წლის კონსტიტუცია, ძირითადად, ადგილობრივი ხელისუფლების ვალდებულებებზე მიუთითებდა და ადგილობრივი

³ The Constitutional Act of Denmark, 1953, <https://www.thedanishparliament.dk/-/media/pdf/publikationer/english/the_constitutional_act_of_denmark_2013.-d.-pdf.ashx>, [15.03.2021].

თვითმმართველობის ინსტიტუციური ავტონომიის არსებით გარანტიებს არ განსაზღვრავდა. კონსტიტუციის თანახმად, ქალაქებს მერი და საბჭო მართავდა. ადგილობრივი მართვა ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით ხორციელდებოდა. საბჭოს საარჩევნო უფლების მქონე შეზღუდული პირთა წრე ირჩევდა. მეფეს და სასამართლოს უფლება ჰქონდა, საერთო საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვის უზრუნველსაყოფად ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში ჩარეულიყო, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეციას მნიშვნელოვნად ზღუდავდა. ამასთან, კონსტიტუცია განსაზღვრავდა ადგილობრივი ხელისუფლების ვალდებულებას, ბიუჯეტის, ხარჯებისა და დადებული ხელშეკრულებების გამოქვეყნება მოეხდინა. კონსტიტუცია არაპირდაპირ მიუთითებდა ადგილობრივი გადასახადების არსებობაზეც, რომელიც წინააღმდეგობაში არ უნდა მოსულიყო სახელმწიფო გადასახადების სისტემასთან.⁴

ადგილობრივ თვითმმართველობას ცალკე თავი ჰქონდა დათმობილი ესტონეთის 1920 წლის კონსტიტუციაში. კონსტიტუციის შესაბამისად, ადგილობრივ დონეზე სახელმწიფოს უფლებამოსილებებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ახორციელებდა. ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანო საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული კენჭისყრით პროპორციული საარჩევნო სისტემით აირჩეოდა. კონსტიტუციის შესაბამისად, კანონით დადგენილ ფარგლებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უფლებამოსილი იყვნენ, განესაზღვრათ გადასახადების ოდენობა.⁵ დაახლოებით მსგავს რეგულაციას ითვალისწინებდა რუმინეთის 1923 წლის კონსტიტუცია, რომელიც კომუნებისა და საგრაფოების მმართველობის საკითხს ცალკე თავის სახით გამოყოფდა და დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი ორგანოების პირდაპირი არჩევნების პრინციპს განამტკიცებდა.⁶

აღნიშნული ქვეყნებიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების ყველაზე დეტალურ რეგულირებას პოლონეთის 1921 წლის კონსტიტუცია უზრუნველყოფდა. კონსტიტუციის თანახმად, სახელმწიფოს მართვა დეცენტრალიზაციის პრინციპის შესაბამისად ხორციელდებოდა. ისევე როგორც დღეს, 1921 წლის კონსტიტუციით პოლონეთში სამდონიანი ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების სისტემა ყალიბდებოდა. ამასთან, მეორე და მესამე დონეებზე (რაიონის და ვოევოდშიფის დონეებზე) აღმასრულებელი ფუნქციის მქონე კოლეგიურ ორგანოს სახელმწიფოს წარმომადგენელი თავმჯდომარეობდა. საინტერესოა, რომ კონსტიტუცია განამტკიცებდა ადგილობრივი თვითმმართველობების გაერთიანებების ჩამოყალიბების უფლებას, რომელსაც საჯარო იურიდიული პირის სტატუსი ჰქონდა და ადგილობრივი საკითხების ერთობლივ მართვას უზრუნველყოფდა. სახელმწიფო ზედამხედველობას აღმასრულებელი საბჭოები ახორციელებდა, თუმცა მათი

⁴ CONSTITUCIÓN DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA, (30 DE JUNIO DE 876), <<http://www.dircost.unito.it/cs/docs/CONST%201876.htm>> [15.03.2021].

⁵ Constitution of the Esthonian Republic, 1920, *Baltics Review*, <<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.cow/cesthon0001&div=1&src=home>> [15.03.2021].

⁶ The Romanian Constitution of 1923, <<http://www.constitutia.ro/const1923.htm>> [15.03.2021].

ფუნქციების ნაწილი ადმინისტრაციულ სასამართლოს გადაეცემოდა. კანონით განსაზღვრას ექვემდებარებოდა იმ საკითხების ნუსხა, რომელთა გადაწყვეტაც ადგილობრივ ხელისუფლებას მხოლოდ ზემდგომი ხელისუფლების ორგანოებისა და სამინისტროების თანხმობით შეეძლოთ.⁷

კონსტიტუციების ზემოთ აღნიშნული ანალიზი ერთ ტენდენციაზე აკეთებს მინიშნებას: ახალჩამოყალიბებული დემოკრატიული რესპუბლიკების (ძირითადად, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების) კონსტიტუციებში ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიების განსაზღვრას შედარებით დიდი ადგილი ეთმობოდა, ვიდრე დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში. ამ მოცემულობას შეიძლება ლოგიკური ახსნა მოეძებნოს – აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მნიშვნელოვანმა ნაწილმა დამოუკიდებლობა პირველი მსოფლიო ომის შემდეგ მოიპოვა. ამ ქვეყნებს ძირითადი კანონის შემუშავებისას საშუალება ჰქონდათ იმ პერიოდში არსებული დემოკრატიული ხედვები და ტერიტორიული მართვის მოწინავე პრინციპები კონსტიტუციაში დაეფიქსირებინათ. დასავლეთ ევროპაში კი კონსტიტუციის ცვლილება რთულ და გრძელვადიან პროცედურასთან იყო დაკავშირებული. საინტერესოა, რომ ეს „ტრადიცია“ უკვე მე-20 საუკუნის ბოლოს საბჭოთა კავშირის დაშლისა და ახალი დემოკრატიების აღმოცენების შემდეგაც შეიმჩნევა, რაზეც ნაშრომის მეორე თავში იქნება საუბარი.

1.2 „ფიქრები“ ადგილობრივ თვითმმართველობაზე საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში

გასული საუკუნის დასაწყისში საქართველოს პირველი რესპუბლიკის ხელისუფლებას დეცენტრალიზაციის რეფორმის მიმართ საკმაოდ მკაფიო პოლიტიკა ჰქონდა. ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება საჯარო რეფორმების ერთ-ერთი მთავარი მიმართულება იყო.⁸ ეს პოლიტიკური პრიორიტეტი კარგად ჩანს პირველი რესპუბლიკის დროებითი მთავრობის თავმჯდომარის – ნოე რამიშვილის შემდეგ განცხადებაში:

„...ჩვენი წესწყობილება დემოკრატიულია, დემოკრატია კი ორ ძალას ეყრდნობა ქალაქს და სოფელს. გაძლიერება სოფლის და ქალაქის თვითმმართველობათა, აი, ჩვენი მთავრობის საზრუნავი საქმე. სადაც ეს თვითმმართველობანი ძლიერნი არ არიან, იქ დემოკრატია სუსტია. მაგ., ამერიკაში კომუნა ყველაფერია, იქ თვითმმართველობანი ყველაზე უფრო ძლიერია. საფრანგეთში, როგორც ბურჟუაზიულ დემოკრატიულ სახელმწიფოში, საშინელი ცენტრალიზმია განვითარებული. ყველა დემოკრატიულ ქვეყნებში არის მიდრეკილება ამერიკის კომუნისაკენ და ცდილობენ დაახლოვებით მაგისტანა თვითმმართველობის შექმნას. არა დემოკრატიული ქვეყნები კი

⁷ Constitution of the Republic of Poland, 1921, <<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/e1921.html>> [15.03.2021].

⁸ იხ. ლოსაბერიძე დ., ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ., ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში, 1991-2014, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, თბ., 2015.

საფრანგეთის ცენტრალიზმისკენ მიისწრაფვიან.⁹ - ასე მიმართა ნოე რამიშვილმა საქართველოს ერობათა წარმომადგენლების მეორე ყრილობას.

ეს პოლიტიკური განცხადება მკაფიოდ მიუთითებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება საქართველოს მთავრობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ამოცანა იყო. საინტერესოა, რომ საქართველოს მთავრობა ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსის განსაზღვრისას საკმაოდ პროგრესულ ხედვას ავითარებდა და ცდილობდა, ორიენტირი იმ ქვეყნებზე აეღო, რომელშიც ადგილობრივი თვითმმართველობა განსაკუთრებით მაღალი ავტონომიით სარგებლობდა, მაშინ, როცა იმდროინდელი ევროპის ზოგიერთი ქვეყანა პირიქით, ცენტრალიზაციის გზას ირჩევდა. განცხადებაში უარყოფითად არის მოხსენიებული ცენტრალიზებული, ნაპოლეონური მართვის ფრანგული მოდელი, ვინაიდან ის ავტორიტარიზმის საფრთხესთან ასოცირდებოდა. აღსანიშნავია, რომ მსგავსი პროგრესული ხედვის ჩამოყალიბებას და დეცენტრალიზაციის რეფორმის დაწყებას ბევრ დასავლეთ-ევროპულ სახელმწიფოში ნახევარ საუკუნეზე მეტი დასჭირდა.¹⁰

საქართველოს პირველი რესპუბლიკის მთავრობის აღნიშნული პოლიტიკური პოზიცია მოგვიანებით კონსტიტუციურ დონეზე დაფიქსირდა. საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციაში ადგილობრივ თვითმმართველობას ცალკე თავი ეთმობა, რომელიც 9 მუხლს აერთიანებს. ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაზე ნორმები კონსტიტუციის სხვა თავებშიც არის განსაზღვრული, რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლების უფლება-მოვალეობებს განმარტავს.

სისტემური ანალიზის უზრუნველსაყოფად საქართველოს პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების მარეგულირებელი ნორმები ფორმალურად ოთხ ჯგუფად შეიძლება დაიყოს:

პირველი, ნორმები, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსს აყალიბებს და მისი არჩევის წესს განსაზღვრავს;

მეორე, ნორმები, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევის საზღვრებს ადგენს და ამით მისი ინსტიტუციური დაცვის გარანტიებს ქმნის;

მესამე, ნორმები, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებსა და ფუნქციებს განსაზღვრავს;

მეოთხე, ნორმები, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების საკანონმდებლო რეგულირების სამართლებრივ საფუძველს ქმნის.

⁹ იქვე, 134.

¹⁰ მაგალითად, საფრანგეთში დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის გაზრდის მიმართულებით არსებითი რეფორმა 1982 წლიდან დაიწყო და 2 ათეულზე მეტ წელს გაგრძელდა, რომელიც 2007 წელს საფრანგეთის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის რატიფიცირებით დასრულდა, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/signatures?p_auth=zm4j0cMO>, [15.03.2021].

პირველი ჯგუფის ნორმები ადგილობრივი თვითმმართველობის თავშია კონცენტრირებული. კონსტიტუცია ადგილობრივი თვითმმართველობის შემდეგ სტატუსს განსაზღვრავდა: „ადგილობრივი თვითმმართველობა არის ამავე დროს ორგანო ადგილობრივი მმართველობისა ...“ „ადგილობრივი თვითმმართველობა ირჩევა საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი, ფარული და პროპორციული საარჩევნო წესით.“¹¹

საინტერესოა, რომ, მიუხედავად ადგილობრივი მართვის ფრანგული მოდელისგან დეკლარირებული გამიჯვნისა, კონსტიტუციის 98-ე მუხლით განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფცია ადგილობრივი მართვის ფრანგულ ნაპოლეონურ მოდელს ემთხვევოდა. ამ მოდელისთვის დამახასიათებელია ადგილობრივი ხელისუფლების დუალისტური ბუნება, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობა ერთდროულად ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოა.¹²

ამასთან, კონსტიტუცია ადგენდა, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობა მართვა-გამგეობის საქმეში ემორჩილება მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს.“¹³ მსგავსი შინაარსის ნორმა ადგილობრივი ავტონომიის საკანონმდებლო შეზღუდვის ფართო შესაძლებლობებს ტოვებდა. მიუხედავად ამ ნორმისა, კონსტიტუციის სხვა ნორმები აღნიშნულ კონცეფციას არ მიჰყვებოდა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის დაცვის იმ დროისათვის ინოვაციურ და პროგრესულ გარანტიებს განსაზღვრავდა.

1921 წლის კონსტიტუცია მთავრობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ურთიერთობების სამ პრინციპს აყალიბებდა: პირველი, „ადგილობრივი თვითმმართველობის დადგენილება და განკარგულება შეიძლება გაუქმებულ იქნეს მხოლოდ სასამართლოს წესით“; მეორე, ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებათა შეჩერება მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს მხოლოდ სასამართლოსთვის დაუყოვნებლივ გადაცემის პირობით ჰქონდათ – „მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს უფლება აქვთ შეაჩერონ ადგილობრივი თვითმმართველობის დადგენილება და განკარგულება, თუ იგი ეწინააღმდეგება კანონს, ხოლო ვალდებულნი არიან საქმე დაუყოვნებლივ სასამართლოს გადასცენ. წესი და პირობა შეჩერებისა განისაზღვრება კანონით.“ „ადგილობრივ თვითმმართველობის დადგენილება და განკარგულება შეიძლება გაუქმებულ იქნეს მხოლოდ სასამართლოს წესით“; მესამე, ცენტრალური ხელისუფლების დამტკიცებას დაქვემდებარებული ადგილობრივი თვითმმართველობის დადგენილებების წესსა კანონით ამომწურავად განსაზღვრას საჭიროება – „იმ საგნებს, რომლის შესახებაც ადგილობრივი თვითმმართველობის დადგენილება დამტკიცებულ უნდა იქნეს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, განსაზღვრავს კანონი.“¹⁴

¹¹ საქართველოს კონსტიტუცია, 1921, 98-ე და 101-ე მუხლები, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4801430?publication=0>>, [15.03.2021].

¹² იხ. კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე, შედარებით ანალიზი, თბ., 2012, 139-147.

¹³ საქართველოს კონსტიტუცია, 1921, 104-ე მუხლი, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4801430?publication=0>>, [15.03.2021].

¹⁴ იქვე, 102-ე, 103-ე და 105-ე მუხლები.

ზემოთ აღნიშნული რეგულირება ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებებზე სახელმწიფო ზედამხედველობას კანონიერებაზე ზედამხედველობის ფარგლებში აქცევდა, რომელიც შემდგომი ზედამხედველობის წესით მხოლოდ სასამართლო გადაწყვეტილებით გაუქმებას ექვემდებარებოდა. მსგავსი მიდგომა ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებელი მოქმედების მნიშვნელოვან გარანტიას ქმნიდა. პრევენციული ზედამხედველობა კი, რომელიც გადაწყვეტილებების წინასწარ შემოწმებას გულისხმობს, შეზღუდული მოცულობით იყო დასაშვები, კერძოდ, პრევენციულ ზედამხედველობას დაქვემდებარებული საკითხები კანონით განისაზღვრებოდა.

აღსანიშნავია, რომ 1921 წლის კონსტიტუციაში განსაზღვრული ადგილობრივ თვითმმართველობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის სტანდარტი უახლოვდება სტანდარტს, რომელიც ქართიაში 64 წლის შემდეგ ჩამოყალიბდა. ქართის თანახმად, „ნებისმიერი ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე შეიძლება განხორციელდეს კონსტიტუციით ან კანონით განსაზღვრული პროცედურების შესაბამისად და მათ მიერ განსაზღვრულ შემთხვევებში. ნებისმიერი ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობაზე, როგორც წესი, მიზნად უნდა ისახავდეს კანონსა და კონსტიტუციურ პრინციპებთან შესაბამისობის მიღწევას.“¹⁵

ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებათა მხოლოდ სასამართლოს წესით გაუქმება და ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეციის გარანტიების კონსტიტუციურ რანგში აყვანა იმ დროისათვის პროგრესული სიახლე იყო არა მხოლოდ საქართველოსთვის, არამედ ევროპული მასშტაბითაც. მაგალითად, მსგავსი ნორმები საფრანგეთის კანონმდებლობაში მხოლოდ 1982 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის შემდეგ ეტაპობრივად გაჩნდა.¹⁶

1921 წლის კონსტიტუცია განამტკიცებს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებს და ფუნქციებსაც, რომლებიც ზოგჯერ ადგილობრივი ხელისუფლების ვალდებულების სახით განისაზღვრებოდა. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის საბიუჯეტო უფლებამოსილების კონსტიტუციურ რანგში აყვანა, რომელიც მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო ავტონომიის გარანტიებს შეიცავდა, „ადგილობრივ თვითმმართველობას ენიჭება საბიუჯეტო უფლება.“ აგრეთვე აღსანიშნავი იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი ავტონომიის გათვალისწინებაც, რომელიც ნორმატიული აქტების გამოცემის უფლებამოსილებას გულისხმობდა – „ადგილობრივ თვითმმართველობას უფლება აქვს გამოსცეს სავალდებულო დადგენილება თანახმად კანონისა.“¹⁷

¹⁵ Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985, European Treaty Series, №122, article 8, <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS_Conventions_en.asp#>, [15.03.2021].

¹⁶ იხ. კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე, შედარებითი ანალიზი, თბ., 2012, 172-59.

¹⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, 1921, მე-100 და 106-ე მუხლები, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4801430?publication=0>>, [15.03.2021].

ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების ძირითადი სფეროების ჩამონათვალს კონსტიტუციის ადგილობრივი თვითმმართველობის თავის პირველი მუხლი განსაზღვრავდა, კერძოდ, „ადგილობრივი თვითმმართველობა ... განაგებს ადგილობრივ გამგეობის კულტურულ, განმანათლებელ და სამეურნეო საქმეებს თავის ტერიტორიის ფარგლებში.“ სოციალური დაცვის სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური ვალდებულება იყო, „პირველდანყებით სკოლაში უღარიბეს ბავშვებს საზრდო, ჩასაცმელ-დასახური და სასწავლო ნივთები უფასოდ“ გადასცემოდათ. ამასთან, კონსტიტუციის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის პასუხისმგებლობაში შედიოდა ზოგადი განათლების სფეროდ, „ეროვნულად ნარევი ადგილობრივი მმართველობა ვალდებულია, სწავლა-განათლებისათვის გადადებული თანხით დააარსოს საკმაო რიცხვი სკოლების და კულტურულ-განმანათლებელ დაწესებულებებისა მოქალაქეთა ეროვნულ შედგენილობის პროპორციის მიხედვით.“¹⁸

ეს ანალიზი მიუთითებს, რომ საქართველოს კონსტიტუცია ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების საკმაოდ დეტალურ რეგლამენტაციას ითვალისწინებდა. ამ მხრივ, საქართველოს კონსტიტუცია აღმოსავლეთ ევროპის ახლად წარმოშობილ რესპუბლიკებში დაფიქსირებულ საერთო ტენდენციას მიჰყვებოდა, თუმცა ამ ქვეყნებს შორისაც კი საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი ნორმების დიდი მოცულობა მკვეთრად შესამჩნევია. ამ თვალსაზრისით, საქართველოს კონსტიტუციას მხოლოდ პოლონეთის კონსტიტუციის დებულებები უწევს „კონკურენციას“.

შეჯამებისთვის შეიძლება ითქვას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფციის შეზღუდული მასშტაბით განმარტების მიუხედავად, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელოვან გარანტიებს ითვალისწინებდა, რაც იშვიათი შემთხვევა იყო ევროპის სხვა ქვეყნების კონსტიტუციებში. 1921 წლის კონსტიტუცია საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისთვის ხელშესახებ შესაძლებლობებს აჩენდა, რომელსაც, სამწუხაროდ, 1921 წელს საქართველოს რუსეთის მიერ ოკუპაციის გამო პრაქტიკაში განხორციელება არ დასცალდა.

¹⁸ იქვე, 98-ე, 111-ე, 134-ე მუხლები.

II თავი – ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების ფარგლები – მასშტაბი

2.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების ფარგლები (კვლევითი კითხვები და მეთოდოლოგია)

ნაშრომის ამ თავში წარმოდგენილია კვლევის შედეგები, რომლებიც პასუხს სცემს შემდეგ ძირითად კითხვებს:

- რა მოცულობით არეგულირებს ევროპული ქვეყნების კონსტიტუციები ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებს – როგორია კონსტიტუციური რეგულირების მასშტაბი?
- რა თავისებურებით ხასიათდებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირება საქართველოში და როგორი იყო მისი განვითარების დინამიკა 1921 წლის კონსტიტუციიდან დღემდე პერიოდში?

ამ კვლევით კითხვებზე პასუხის მისაღებად შედარებითი ანალიზის მეთოდით შეფასებულ იქნა ევროპის 33 ქვეყნის (შემდგომში – შესადარებელი ქვეყნები) კონსტიტუციები. შესადარებელ ქვეყნებად შერჩეულ იქნა როგორც დასავლეთ ევროპის, აგრეთვე აღმოსავლეთ ევროპის, მათ შორის ამიერკავკასიის სახელმწიფოები. (იხ. დანართი №2).

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების კონსტიტუციური რეგულირების მასშტაბის შეფასებისთვის კვლევის ფარგლებში შემუშავდა კონსტიტუციური ნორმების შეფასების 27 კრიტერიუმი, რომლებიც დაჯგუფდა 9 სფეროდ (მიმართულებად), ესენია: ტერიტორიული მართვის პრინციპები; ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების წესი; პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული დისკრეცია; ფუნქციები და მათი გადაცემის წესი; ადმინისტრაციული ზედამხედველობა; ფინანსური ავტონომია; სამართლებრივი დაცვა; ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა და სხვა სპეციალური საკითხები. კონსტიტუციური ნორმების შეფასების სფეროებისა და კრიტერიუმების დეტალური ნუსხა და შესაბამისი განმარტებები მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების მასშტაბის შეფასების მატრიცაში (შემდგომში – მატრიცა) (იხ. დანართი №1).

კრიტერიუმების შემუშავებისას, ძირითადად, გათვალისწინებულ იქნა ქართილთ რეგულირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროები და საკითხები.¹⁹ ეს მიდგომა ეფუძნება შემდეგ დასაბუთებას: ყველა შერჩეულ ქვეყანას რატიფიცირებული აქვს ქარტია, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში თითქმის ყველა მნიშვნელოვან საკითხს მოიცავს და ამით ადგილობრივი თვითმმართველობის „ევროპულ სტანდა-

¹⁹ ქარტიასთან ერთად მხედველობაში იქნა მიღებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე. ოქმიდან შერჩეულ იქნა მხოლოდ ერთი კრიტერიუმი – ადგილობრივი რეფერენდუმი.

რტს“ განსაზღვრავს,²⁰ რაც კვლევითი მიზნისთვის – ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების მასშტაბის შეფასებისთვის კარგ სისტემას იძლევა.

გასათვალისწინებელია, რომ კვლევაში ქარტია გამოყენებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მნიშვნელოვანი საკითხების იდენტიფიცირებისთვის, რომელიც საფუძვლად დაედო შეფასების კრიტერიუმების შერჩევას. კვლევა არ ეფუძნება იდეას, რომ ქარტიის მიერ გათვალისწინებული ყველა სფერო და საკითხი საჭიროებს კონსტიტუციით ამომწურავ რეგულირებას. აღსანიშნავია, რომ თავად ქარტია ხელმომწერ სახელმწიფოებს პირდაპირ რეკომენდაციას უწევს, კონსტიტუციით განსაზღვროს ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი. კონსტიტუციით განსაზღვრული საკითხების კონტექსტში ქარტია კიდევ მხოლოდ ორ საკითხს მოიხსენიებს: ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი ძალაუფლებები (უფლებამოსილებები) და პასუხისმგებლობები²¹ და ადმინისტრაციული ზედამხედველობის პროცედურა.²²

ქარტიით რეგულირებული სფეროებისა და საკითხების მიხედვით შემუშავებულ იქნა შეფასების 21 კრიტერიუმი. კრიტერიუმების დარჩენილი შედარებით მცირე ნაწილი (6 კრიტერიუმი) კი განისაზღვრა შესაძარებელი ქვეყნების კონსტიტუციების ანალიზის შედეგების განზოგადების საფუძველზე.²³

2.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების ფარგლები (კვლევის შედეგები)

ზემოთ განხილული კრიტერიუმების მიხედვით, შეფასებულ იქნა შემდეგი ოთხი საკითხი: პირველი, ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების ფარგლების – მასშტაბის ზოგადი ტენდენციები (ზოგადი მიგნებები); მეორე, ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების მასშტაბები კონკრეტული ქვეყნების მიხედვით (ტენდენციები ქვეყნების მიხედვით); მესამე, ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების მასშტაბები საქართველოში; და მეოთხე, ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების განვითარების დინამიკა საქართველოში. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ წინამდებარე კვლევის მიზანი არ იყო კონსტიტუციური ნორმების დეტალური შინაარსობრივი ანალიზი, რომელიც ცალკე კვლევის საგანია.

²⁰ Himsworth C.M.G., The European Charter of Local Self-Government, A treaty of Local Democracy, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2015, 143-169.

²¹ ინგლისურად – „Powers and responsibilities“.

²² ib. Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985, European Treaty Series, №122, article 4 (1) and article 8 (1), <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS_Conventions_en.asp#>, [15.03.2021].

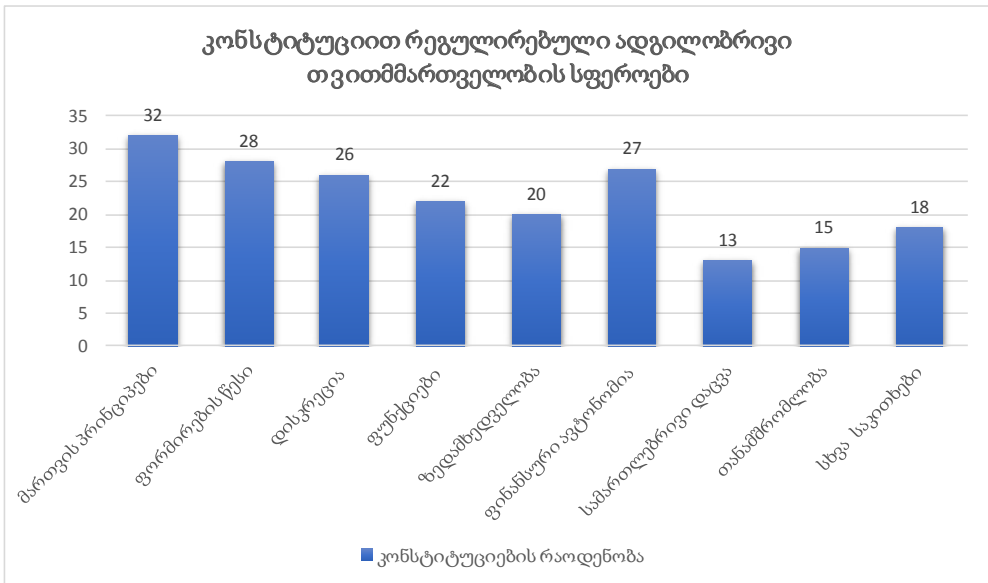
²³ ქარტიის რეგულირების სფეროებსა და საკითხებს მიჰყვება შემდეგი კრიტერიუმები: 1.1, 1.3, 2.1, 3.1-3.4, 4.2, 4.3, 5.2, 6.1-6.3, 7.1, 7.2, 8.1, 8.2, 9.2, 9.3. შესაძარებელი ქვეყნების კონსტიტუციების ანალიზის შედეგების განზოგადების საფუძველზე კი განისაზღვრა შემდეგი კრიტერიუმები: 1.2, 2.2, 2.3, 4.1, 5.1, 5.3, 8.3, 9.2, 9.3 იხ. დანართი №1.

2.2.1 ზოგადი მიგნებები

შესადარებელი ქვეყნების კონსტიტუციების ანალიზის დეტალური შედეგები ცხრილის სახით წარმოდგენილია დანართ №2-ში.

კვლევის შედეგები მკაფიოდ მიუთითებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებს თანამედროვე კონსტიტუციებში საკმაოდ მნიშვნელოვანი ადგილი ეთმობა, კერძოდ: შესადარებელი ქვეყნების კონსტიტუციების ნახევარზე მეტში კონსტიტუციური ნორმები ჩვენ მიერ განსაზღვრული ცხრა სფეროდან, მინიმუმ, ექვს სფეროს ფარავს, კერძოდ, თითქმის ყველა კონსტიტუცია (32 კონსტიტუცია) განსაზღვრავს ტერიტორიული მართვის, მინიმუმ, ერთ პრინციპს (მართვის პრინციპები). აგრეთვე კონსტიტუციური ნორმები ხშირად არეგულირებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფორმირების (28), ფინანსებისა (27) და ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული დისკრეციის სფეროებს (26). კონსტიტუციური რეგულირების ფარგლებში შედარებით იშვიათად ხვდება ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი დაცვისა (13) და ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის საკითხი (18) (იხ. გრაფა №1).

გრაფა №1

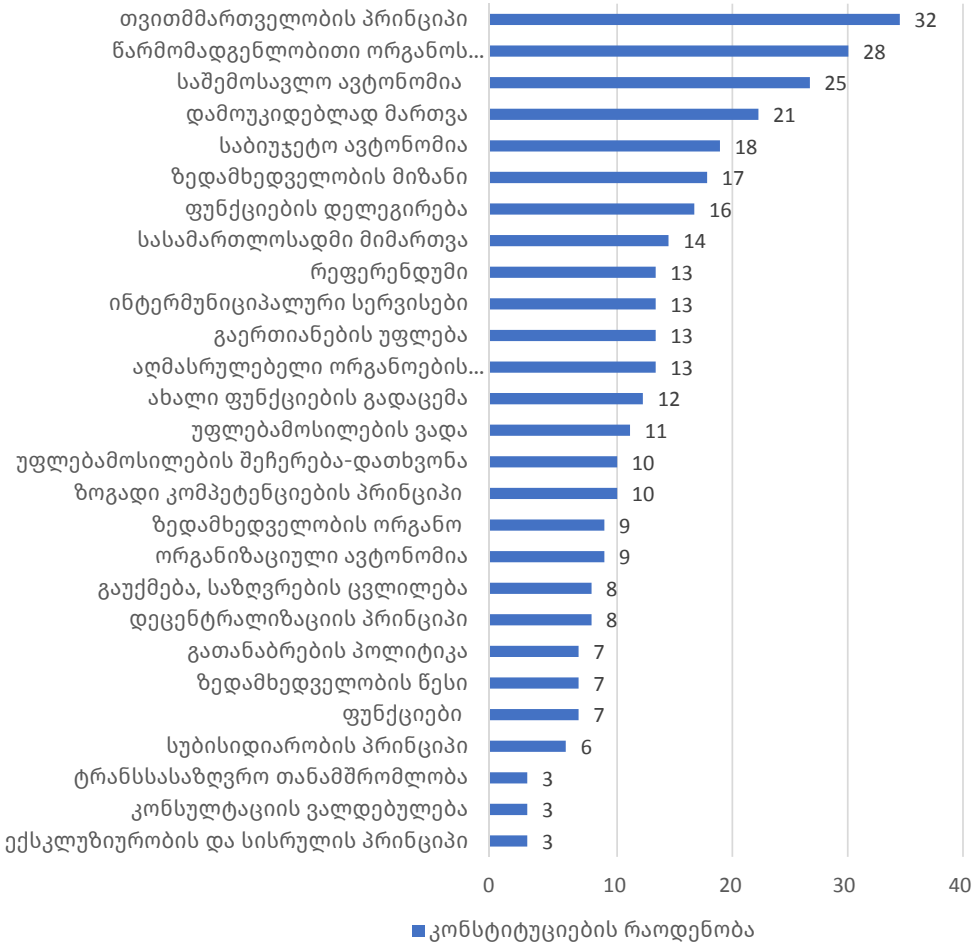


ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების მასშტაბის კიდევ უფრო დეტალურ სურათს შესადარებელი ქვეყნების კონსტიტუციების 27 კრიტერიუმთან შესაბამისობის შეფასება იძლევა. შეფასების შედეგების თანახმად, კონსტიტუციების ორ მესამედზე მეტი შემდეგ ოთხ საკითხს განსაზღვრავს: თვითმმართველობის პრინციპს; წარმომადგენლო-

ბიტი ორგანოების არჩევითობას; ადგილობრივი თვითმმართველობის სა-
შემოსავლო (საგადასახადო) ავტონომიას და უფლებამოსილებების დამო-
უკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით განხორციელების პრინციპს
(დამოუკიდებლად მართვა) (იხ. გრაფა N2).

გრაფა N2

27 პრიტერიუმთან შესაბამისობა



ყველაზე იშვიათად კონსტიტუციები ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიური და სრული კომპეტენციების პრინციპს, სუბსიდიარობის პრინციპს, სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტი-
ლების მიღებამდე ადგილობრივ თვითმმართველობასთან კონსულტაციის

ვალდებულებას და სხვადასხვა ქვეყნის თვითმმართველ ერთეულთა ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის საკითხს.

ცალკე შეფასებას მოითხოვს კონსტიტუციური რეგულირების ტენდენციები იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რომლებიც ქარტიაში კონსტიტუციით განსაზღვრის კონტექსტშია მოხსენებული, ესენია: თვითმმართველობის პრინციპი; ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესი და პროცედურა; ძირითადი ძალაუფლებების (უფლებამოსილებები) და პასუხისმგებლობების კონსტიტუციით განსაზღვრის საკითხი. ამ საკითხების რეგულირების მიმართ შემდეგი სურათი იკვეთება:

ქარტიის რეკომენდაცია – თვითმმართველობის პრინციპის კონსტიტუციით აღიარების შესახებ გათვალისწინებულია თითქმის ყველა შესაძარებელ ქვეყანაში, გამონაკლისია მხოლოდ ლატვია. ადმინისტრაციული ზედამხედველობის პროცედურებიდან ადმინისტრაციული ზედამხედველობის მიზნები (კანონიერება, მიზანშეწონილობა, საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვა) განსაზღვრულია კონსტიტუციების ნახევარზე მეტში (17 კონსტიტუცია), ხოლო ზედამხედველობის წესი, რომელიც შესაბამისი ორგანოს უფლებამოსილებებზე მიუთითებს, მხოლოდ 7 კონსტიტუციაშია განწერილი.

ძალაუფლებებისა (უფლებამოსილებებისა) და პასუხისმგებლობების კონსტიტუციური რეგულირების პრაქტიკის თაობაზე დასკვნის გასაკეთებლად თავდაპირველად საჭიროა ტერმინების: „ძალაუფლებები“ (უფლებამოსილებები) და „პასუხისმგებლობები“ განმარტება. ევროსაბჭოს ექსპერტების აღიარებული შეხედულებით ტერმინი „ძალაუფლება“²⁴ ქარტიაში ერთნაირი მნიშვნელობით არ გამოიყენება: ზოგჯერ ის მხოლოდ „ძალაუფლებებს“ (იგულისხმება, სამართლებრივი აქტების მიღება, იურიდიული პირების შექმნა, გადასახადის შემოღება და ა.შ.) აღნიშნავს, ზოგჯერ კი უფრო ფართო მნიშვნელობით განიშარტება და კონკრეტულ ფუნქციებსა და პასუხისმგებლობებსაც მოიცავს (იგულისხმება დარგობრივი ფუნქციები: სოციალური დაცვა, ნარჩენების მართვა, კულტურის განვითარება და ა.შ.). ჩვენთვის საინტერესო ქარტიის მე-4 მუხლის პირველი პუნქტი ძალაუფლებებსა და პასუხისმგებლობებზე ერთდროულად აკეთებს მითითებას, რაც გვაფიქრებინებს, რომ ქარტია როგორც ძალაუფლებების, აგრეთვე ფუნქციების კონსტიტუციით განსაზღვრაზე მიუთითებს.²⁵

ზემოთ აღნიშნულის გათვალისწინებით, შესაძარებელ ქვეყნებში შემდეგი ტენდენცია იკვეთება: ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების კონსტიტუციის დონეზე დარეგულირება შედარებით იშვიათი შემთხვევაა (7 კონსტიტუცია), რაც შეეხება ძალაუფლებებს (უფლებამოსილებებს), შეფასების კრიტერიუმების მნიშვნელოვანი ნაწილი ადგილობრივი თვითმმართველობის, რომელიმე „ძალაუფლების“ (უფლებამოსილების) განსაზღვრას ეხება, მაგ.: საშემოსავლო (საგადასახადო) ავტონომია – ადგილობრივი გადასახადების შემოღებასა და განაკვეთის განსაზღვრას, ინტერმუ-

²⁴ ქარტიაში ინგლისურად Power.

²⁵ Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) with the collaboration of Marceau G., Local Authorities Competences in Europe, 2007, 12, 40-41, < <https://rm.coe.int/1680746fbb> >, [13.05.2021].

ნიციპალური თანამშრომლობა – ასოციაციებში განევრიანების ან ერთობლივი იურიდიული პირების დაფუძნებას და ა.შ.²⁶ ამდენად, კონსტიტუციები, როგორც წესი, ადგილობრივი თვითმმართველობის საშუალოდ ერთ ძალაუფლებას მაინც განსაზღვრავს.

საბოლოოდ, დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ შესადარებელი ქვეყნების კონსტიტუციები ზემოთ ჩამოთვლილი სამი საკითხის კონსტიტუციით გათვალისწინების შესახებ ქარტიის რეკომენდაციას, ძირითადად, იზიარებენ.

2.2.2 ტენდენციები ქვეყნების მიხედვით

ქვეყნების მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების კონსტიტუციით რეგულირების მასშტაბების შედარებისა და უკეთესი აღქმადობისთვის კვლევის ფარგლებში შემუშავებულ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების მასშტაბის შეფასების მაჩვენებელი – კონსტიტუციური რეგულირების ინდექსი (შემდგომში – „კორ ინდექსი“). კორ ინდექსი პროცენტულ მაჩვენებელში გამოისახება. მისი დაანგარიშება კონკრეტული ქვეყნის კონსტიტუციის მიერ 27 კრიტერიუმის დაკმაყოფილების პროცენტული მაჩვენებლის საფუძველზე ხდება (იხ. დანართი №2).

კორ ინდექსის თანახმად, შესადარებელ ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების კონსტიტუციური რეგულირების ფარგლების საშუალო მაჩვენებელია 38%. საშუალო მაჩვენებელზე მაღალი შედეგები კი 11 ქვეყანას აქვს (იხ. გრაფა №3).

ქვეყნების გეოგრაფიულ ჭრილში ანალიზისას ერთი მნიშვნელოვანი ტენდენცია იკვეთება: კორ ინდექსის საშუალო მაჩვენებელზე მაღალი შედეგების მქონე ქვეყნების აბსოლუტური უმრავლესობა (11-იდან 8) აღმოსავლეთ ევროპისა და ამიერკავკასიის ქვეყნებია. საინტერესოა, რომ მსგავსი ტენდენცია ჩვენ მიერ ნაშრომის პირველ ნაწილში უკვე დაფიქსირებულ იქნა. ამ ტენდენციის სავარაუდო ახსნა ისტორიული განვითარების თავისებურებებსა და სამართლებრივ ტრადიციებს ეფუძნება. თანამედროვე აღმოსავლეთ ევროპის და ამიერკავკასიის ქვეყნების კონსტიტუციები დასავლეთ ევროპის ქვეყნების კონსტიტუციებთან შედარებით ახალია. ისინი საბჭოთა კავშირის დაშლისა და კომუნისტური რეჟიმების ტრანსფორმაციის შემდეგ დემოკრატიული რეფორმების ტალღაზე აღმოცენდა, ამასთან აღნიშნულ პერიოდს მსოფლიოში მიმდინარე დეცენტრალიზაციის რეფორმების მაღალი ტენდენციაც დაემთხვა.²⁷ შესაბამისად, ადგილობრივმა თვითმმართველო-

²⁶ აღნიშნული გარემოების გამო ერთი და იმავე საკითხის ორი კრიტერიუმით შეფასების თავიდან ასაცილებლად ადგილობრივი თვითმმართველობის ძალაუფლებების კონსტიტუციაში არსებობა კვლევაში ცალკე კრიტერიუმის სახით არ შეფასებულა.

²⁷ იხ. The World Bank, Decentralization in Client Countries an Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 5.

ბამ, როგორც დემოკრატიული სახელმწიფოს და საზოგადოების ერთ-ერთმა ძირითადმა ინსტიტუტმა, ახალ კონსტიტუციებში მნიშვნელოვანი ადგილი დაიკავა.²⁸

სამართლებრივი ტრადიციების გავლენის მაჩვენებელი უნდა იყოს კორ ინდექსის საფუძველზე იდენტიფიცირებული კიდევ ერთი თავისებურება. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხები ყველაზე ნაკლებად სკანდინავიის ქვეყნების კონსტიტუციებით რეგულირდება.²⁹ შემთხვევითი არ უნდა იყოს, რომ კორ ინდექსის შედეგებით ბოლო შვიდი ქვეყნიდან 4 სკანდინავიური ქვეყანაა.

შესადარებელი ქვეყნებიდან კორ ინდექსის ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი შემდეგ სამ ქვეყანას აქვს: სერბეთს (78%), პოლონეთს (70%) და ალბანეთს (70%). სამივე ქვეყანა აღმოსავლეთ ევროპის ყოფილი სოციალისტური სახელმწიფოა. დასავლეთ ევროპისა და სკანდინავიის ქვეყნებს შორის კორ ინდექსში საუკეთესო მაჩვენებელი ავსტრიას (59%) და პორტუგალიას (56%) აქვს. კორ ინდექსში ბოლო სამ ადგილს კი ლატვია (4%), ნორვეგია (7%) და ისლანდია (7%) იკავებს.

ამიერკავკასიის ქვეყნებში ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი საქართველოს აქვს (64%), საშუალოზე მაღალი მაჩვენებელი ფიქსირდება სომხეთში (52%), აზერბაიჯანის მაჩვენებელი კი საშუალო მაჩვენებელს მნიშვნელოვნად ჩამორჩება (22%).

2.2.3 საქართველო „კოი ინდექსის“ შედეგებში

საქართველოს კორ ინდექსის შედეგებით შესადარებელ ქვეყნებს შორის ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი რიგით მე-4 მაჩვენებელი (64%) აქვს. აღსანიშნავია, რომ საქართველო ამ მაჩვენებლით წინ იმყოფება ყველა შესადარებელ დასავლეთ ევროპის ქვეყანაზე.

საქართველოს კონსტიტუციის ნორმები ფარავნ მატრიცით განსაზღვრულ ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა სფეროს, ხოლო 27 კრიტერიუმიდან კონსტიტუცია არეგულირებს 17 კრიტერიუმით გათვალისწინებულ საკითხს (დეტალურად იხ. დანართი №2).

საქართველო მიეკუთვნება იმ ქვეყნების ძალიან მცირე ჯგუფს, რომელთა კონსტიტუციები განსაზღვრავს: სუბსიდიარობის პრინციპს (6 კონსტიტუ-

²⁸ იხ. Wollmann H., Devolution of Government in the Ex-Communist Countries: Some Explanatory Frameworks, წიგნში: Baldersheim H., Illner M., Wollmann H., Local Democracy in Post-Communist Europe, Opladen, 2003, 22-25; Ladner A., Keuffer K., Baldersheim H., Swianiewicz P., Hlepas N., Steyvers k., Navarro C., Patterns of Local Autonomy in Europe, 2019, 94-96, e-book, <<https://doi.org/10.1007/978-3-319-95642-8>>, [15.03.2021].

²⁹ იხ. 9. კულმანი ს., ვულმენი ჰ., შესავალი შედარებით საჯარო მმართველობაში, ადმინისტრაციული სისტემები და რეფორმები ევროპაში, ხუციშვილი ნ., ბესელია გ. (მთარგმნელები), გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება, თბ., 2019; Ladner A., Keuffer K., Baldersheim H., Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014), Regional and Federal Studies, Vol. 26, №3, 2016.

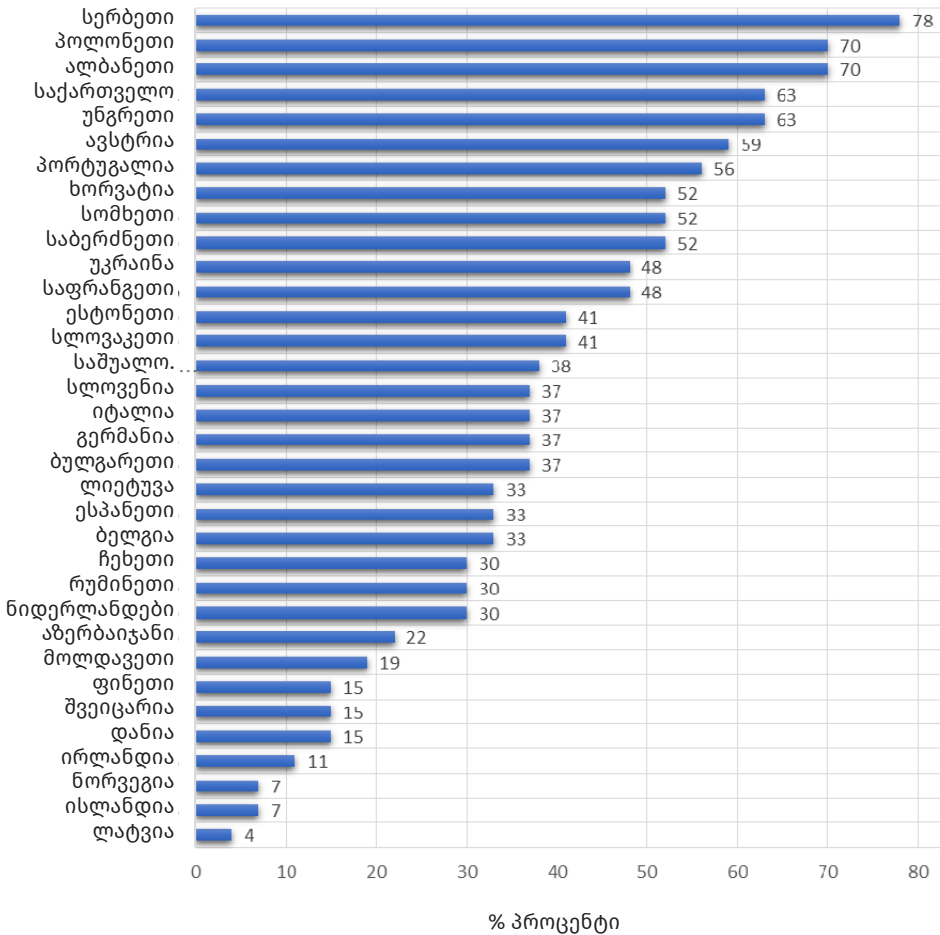
ცია), ექსკლუზიური და სრული უფლებამოსილების პრინციპს (3 კონსტიტუცია) და თვითმმართველობის საკითხებზე ცენტრალური ხელისუფლების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ადგილობრივ თვითმმართველობასთან კონსულტაციის ვალდებულებას (3 კონსტიტუცია).

საქართველოს კონსტიტუციით არ არის განსაზღვრული ისეთი საკითხები, როგორებიცაა: თვითმმართველი ერთეულის ფუნქციები, საშემოსავლო (საგადასახადო) ავტონომია, სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოების უფლებამოსილება, ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის უფლება, ადგილობრივი რეფერენდუმი და ა.შ. (დეტალურად იხ. დანართი №2).

გრაფა №3

კორინდექსი

შესადარებელი ქვეყნები



ზემოთ აღნიშნულის მიუხედავად, გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოს კონსტიტუცია აკმაყოფილებს თითქმის ყველა იმ კრიტერიუმს, რომელსაც შესაძარბებელი ქვეყნების კონსტიტუციების მინიმუმ ნახევარი მაინც შეესაბამება. გამონაკლისია მხოლოდ ერთი კრიტერიუმი - საშემოსავლო (საგადასახადო) ავტონომია. ის ადგილობრივი გადასახადების შემოღებისა და განაკვეთის განსაზღვრის ძალაუფლებას გულისხმობს.³⁰ ამ კრიტერიუმს შესაძარბებელი ქვეყნების კონსტიტუციების ორ მესამედზე მეტი შეესაბამება (33-იდან 25). საქართველოს კონსტიტუციის 76-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, „თვითმმართველ ერთეულს აქვს საკუთარი ქონება და ფინანსები“³¹ - ეს ჩანაწერი მხოლოდ დამოუკიდებლად განკარგავდი ფინანსების არსებობაზე მიუთითებს, რომელიც საბიუჯეტო და ხარჯვითი ავტონომიის ნაწილია.

2.2.4 საქართველოს კონსტიტუციის განვითარების დინამიკა

ნაშრომის ამ ნაწილში კორ ინდექსის დახმარებით განხორციელდა საქართველოს კონსტიტუციებში ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების მასშტაბების ისტორიული განვითარების ძრილში შეფასება.

ამ მიზნით გაანალიზდა საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ნორმები და საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის სხვადასხვა პერიოდის რედაქცია. 1995 წლის კონსტიტუციის ანალიზი სამი პერიოდის მიხედვით განხორციელდა, კერძოდ შედარებულ იქნა 1995 წლის კონსტიტუციის პირველი რედაქცია, საქართველოს კონსტიტუციის 2010 წლის რედაქცია³² და კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია (იხ. ცხრილი №1).

ცხრილი №1

სფეროები და კრიტერიუმები ³³	1	1.1	1.2	1.3	2	2.1	2.2	2.3	3	3.1	3.2	3.3	3.4	4	4.1	4.2	4.3	5	5.1	5.2	5.3
1921 წ. კონსტიტუცია		✓				✓									✓					✓	✓
1995 წ. კონსტიტუცია		✓			✓																

³⁰ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities, source: <<https://www.coe.int/en/web/congress/home>>, [13.05.2021].

³¹ საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24.08.1995.

³² 2010 წელს საქართველოს კონსტიტუციას ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ სპეციალური თავი დამატა, 2010 წლამდე საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელებული ცვლილებები ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებს პრაქტიკულად არ შეეხებია.

³³ სფეროების და კრიტერიუმების ნუმერაცია ემთხვევა მატრიცაში განსაზღვრული სფეროებისა და კრიტერიუმების ნუმერაციას, იხილეთ დანართი №1.

2010 წ. ცვლილებები	✓			✓			✓	✓	✓			✓		✓				
2017 წ. ცვლილებები	✓		✓	✓			✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓			
	6	6.1	6.2	6.3	7	7.1	7.2	8	8.1	8.2	8.3	9	9.1	9.2	9.3	სფერო	კრიტერიუმი	კორინდექსი
1921 წ. კონსტიტუცია	✓								✓							4	7	26%
1995 წ. კონსტიტუცია													✓			4	3	11%
2010 წ. ცვლილებები	✓				✓								✓	✓		7	11	41%
2017 წ. ცვლილებები	✓				✓	✓		✓	✓				✓	✓		9	17	64%

ორი ინდექსის მიხედვით, საქართველოს კონსტიტუციების ანალიზი აჩვენებს, რომ 1921 წლის კონსტიტუცია ადგილობრივ თვითმმართველობას გაცილებით უფრო მნიშვნელოვან ადგილს უთმობდა, ვიდრე 1995 წლის კონსტიტუციის რედაქცია, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის მიმართ სახელმწიფო პოლიტიკის პრიორიტეტის ხარისხზე მიანიშნებს.

1991 წელს, საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების მიმართ დაბალი ინტერესი არსებობდა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტი წელიტემპით ვითარდებოდა.³⁴ საქართველოს 20 წელი დასჭირდა მხოლოდ იმისათვის, რომ კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის მიმართ შედარებით მყარი ინსტიტუციური გარანტიები შეექმნა. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების კონსტიტუციაში მეტ-ნაკლებად სრულყოფილი ასახვა მხოლოდ 2010 წელს მოხდა. ეს დინამიკა ჩანს კორინდექსის შესაბამისი პერიოდის მაჩვენებლებში.

საინტერესოა, თუ როგორ იცვლება ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების მასშტაბი 2017 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად. 2017 წლის ცვლილებების შემდეგ 2010 წელთან შედარებით კორინდექსის მაჩვენებლის ზრდა ხელშესახებია (41%-იდან 64%-ამდე). ასეთი ზრდის შედეგად საქართველოს მაჩვენებელი შესადარებელი ქვეყნების დაახლოებით საშუალო მაჩვენებლიდან ერთ-ერთ მაღალ მაჩვენებლამდე გაიზარდა.

2017 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ კორინდექსის მაჩვენებლის არსებითი გაუმჯობესება დაკავშირებულია საქა-

³⁴ იხ. ი. კახიძე, დეცენტრალიზაციის დილემა (ძირითადი კონცეფციები, პრაქტიკა და საქართველოს რეალობა), სამართლის ჟურნალი, №2, 2018, 133-164; ლოსაბერიძე დ., ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ., ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში, 1991-2014, თბ., 2015.

რთველოს კონსტიტუციაში რიგი პრინციპებისა და ნორმების ასახვასთან, კერძოდ საქართველოს კონსტიტუციით განისაზღვრა: ტერიტორიული მართვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრინციპი – სუბსიდიარობის პრინციპი, აგრეთვე აღიარებულ იქნა თვითმმართველი ერთეულის ორგანიზაციული ავტონომია, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილების მიღებისას განისაზღვრა ადგილობრივ ხელისუფლებასთან სავალდებულო კონსულტაციის ვალდებულება, გარანტირებულ იქნა თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანებისა და ინტერმუნციპალური თანამშრომლობის უფლება, სახელმწიფოს კონსტიტუციურ ვალდებულებად განისაზღვრა თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური სახსრების ორგანული კანონით გათვალისწინებულ თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა.

დასკვნითი დისკურსი

კვლევის შედეგები აჩვენებს, რომ დღეს ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების ფარგლები ევროპის მასშტაბით საკმაოდ მაღალია. პრაქტიკულად ძალიან მცირეა იმ ქვეყნების რიცხვი, რომელთაც საკუთარ კონსტიტუციებში ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი აღიარებული არ აქვს, ან კონსტიტუცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის მინიმალურ გარანტიებს არ განსაზღვრავს.

კვლევა მიანიშნებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების კონსტიტუციური რეგულირების მიმართ მკაფიოდ შეინიშნება სამართლებრივი ტრადიციებისა და ისტორიული გარემოებების ზეგავლენა. ქვეყნების შედარებითი სამართლებრივი ანალიზი საინტერესო დასკვნის საშუალებას იძლევა, კერძოდ: საერთო ტენდენციით აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების ფარგლები და დადგენილი გარანტიები უფრო მოცულობითია, ვიდრე დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში. ეს ტენდენცია იმ სამართლებრივი ტრადიციის გაგრძელებაცაა, რომელიც მე-20 საუკუნის პირველი ნახევრის კონსტიტუციების ანალიზითაც იკვეთება.

საქართველოს პირველი რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციით განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმების ანალიზი აჩვენებს, რომ საქართველოს პირველი რესპუბლიკა ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობას ქვეყნის განვითარების საქმეში მკაფიოდ ხედავდა და ამ ინსტიტუტის განვითარებისთვის იმ დროისათვის საკმაოდ მყარ კონსტიტუციურ გარანტიებს განსაზღვრავდა. მართო ის ფაქტი, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში ადგილობრივ თვითმმართველობას ცალკე თავი ეთმობოდა, მაშინ, როცა იმდროინდელი ევროპის ზოგიერთი ქვეყნის კონსტიტუცია მას მხოლოდ „გაკვრით“ თუ მოიხსენიებდა, ამის კარგი დასტურია.

სამწუხაროდ, მსგავსი ხარისხის ნდობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტს 1995 წლის კონსტიტუციაში შემკვიდრეობით არ გამოჰ-

ყვა. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციას ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტისათვის მეტ-ნაკლებად მყარი კონსტიტუციური გარანტიების შესაქმნელად დაახლოებით 20-30 წელი დასჭირდა.

შესადარებელი ქვეყნების კონსტიტუციების ანალიზის შედეგები მიუთითებს, რომ დღეს საქართველოს მოქმედ კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხი ფართო რეგლამენტაციას ექვემდებარება. საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული საკითხების მნიშვნელოვანი ნაწილი ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიისთვის მყარ სამართლებრივ საფუძველს იძლევა. სამწუხაროდ, ჯერ კიდევ არ არსებობს აღნიშნული კონსტიტუციური ნორმების გამოყენების მიმართ საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა, რომელიც კონსტიტუციური ნორმების პრაქტიკაში აქტიურ „გაცოცხლებას“ უზრუნველყოფდა.

ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების მხოლოდ კონსტიტუციაში რეგლამენტაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური განვითარებისა და ქმედითობისთვის საკმარისი არაა. პოზიტიური ცვლილებების მიუხედავად, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობა სრულყოფილებისგან შორსაა და ქვეყნის მმართველობით სისტემაში შედარებით უმნიშვნელო ადგილი უკავია.³⁵

შეჯამების სახით უნდა ითქვას, რომ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური განვითარების ძირითადი კონსტიტუციური ფუნდამენტი ადგილზეა და ახლა პრაქტიკული ნაბიჯების გადადგმას ელოდება.

³⁵ Ladner A., Keuffer K., Baldersheim H., Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014), *Regional and Federal Studies*, Vol. 26, №3, 2016, 321-357; იხ. ლოსაბერიძე დ., ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ., ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში, 1991-2014, თბ., 2015.

დანართი № 1

ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების მასშტაბის შეფასების მატრიცა¹²

კონსტიტუციური რეგულირების სფეროები და კრიტერიუმები	განმარტებები
ტერიტორიული მართვის პრინციპები	
თვითმმართველობის პრინციპი	კონსტიტუცია განსაზღვრავს ნორმებს, რომლებიც აღიარებენ ადგილობრივ დონეზე თვითმმართველობის უფლებას. სხვადასხვა ქვეყანაში თვითმმართველობის სუბიექტი შეიძლება იყოს: ტერიტორიული ერთეული, დასახლება (ქალაქის, სოფლის), კომუნა (ადგილობრივი საზოგადოება), წარმომადგენლობითი ორგანო ან ადგილობრივი მოსახლეობა. ³⁶
დეცენტრალიზაციის პრინციპი	კონსტიტუცია განსაზღვრავს საჯარო მმართველობის დეცენტრალიზაციის პრინციპს.
სუბსიდიარობის პრინციპი ³⁷	კონსტიტუცია განსაზღვრავს სუბსიდიარობის პრინციპს. კრიტერიუმთან შესაბამისობა დგინდება იმ შემთხვევაშიც, როცა კონსტიტუცია ტერმინ „სუბსიდიარობას“ არ იყენებს, თუმცა განსაზღვრავს ნორმას, რომელიც სუბსიდიარობის პრინციპს შეესაბამება, როგორც ეს, მაგალითად, ქართის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტშია გადმოცემული: „სახელმწიფო უფლება-მოვალეობების განხორციელება ხდება ხელისუფლების იმ ორგანოს მიერ, რომელიც ყველაზე ახლოს არის მოქალაქეებთან.“
ორგანოების ფორმირების წესი	
წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევის წესი	კონსტიტუცია განსაზღვრავს წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევის წესს ან/და ზოგადად მიუთითებს ადგილობრივი ხელისუფლების/წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევითობაზე, რა დროსაც, მინიმუმ, გარანტირებულია წარმომადგენლობითი ორგანოს პირდაპირი წესით არჩევნები.
აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირების წესი	კონსტიტუცია განსაზღვრავს აღმასრულებელი ორგანოს ფორმირების კონკრეტულ წესს – პირდაპირი (არაპირდაპირი) არჩევნებით ან/და დანიშვნით.
უფლებამოსილების ვადა	კონსტიტუცია განსაზღვრავს წარმომადგენლობითი ან/და აღმასრულებელი ორგანოს უფლებამოსილების ვადას.
პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული დისკრეცია	
ზოგადი (უნივერსალური) კომპეტენციების პრინციპი	კონსტიტუცია განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის თავისუფლებას, განახორციელოს ინიციატივა ნებისმიერი საკითხის მიმართ, რომელიც არ გამოირიცხება მისი კომპეტენციიდან, ან რომელიც მინიჭებული არა აქვს ხელისუფლების რომელიმე სხვა ორგანოს.
უფლებამოსილებების ექსკლუზიურობის და სისრულის პრინციპი	კონსტიტუცია განსაზღვრავს ექსკლუზიური და სრული უფლებამოსილების პრინციპს ან/და უფლებამოსილებების გამიჯვნის პრინციპს.

¹ იხ. კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე, შედარებით ანალიზი, თბ., 2012, 254-257.

² ი.კახიძე, ზ. ფირალიშვილი, რას გვპირდება სუბსიდიარობის პრინციპი, კონსულტაციისა და ტრენინგის ცენტრი (CTC), თბ., 2019.

ადგილობრივი საკითხების დამოუკიდებლად/საკუთარი პასუხისმგებლობით მართვა	კონსტიტუციით გარანტირებულია თვითმმართველობის სუბიექტის მიერ „ადგილობრივი მნიშვნელობის“, „საკუთარი საქმეების“ და ა.შ. დამოუკიდებლად ან/და საკუთარი პასუხისმგებლობით მართვის უფლება.
შიგა ორგანიზაციული ავტონომიის გარანტია	კონსტიტუცია განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებას, დამოუკიდებლად განსაზღვროს საკუთარი ორგანოების სტრუქტურა, თანამშრომლების მართვასთან დაკავშირებული და სხვა ადმინისტრაციული საკითხები.
ფუნქციები და მათი გადაცემის წესი	
ფუნქციები	კონსტიტუცია განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის მიზნულ ერთ ფუნქციას. იგულისხმება დარგობრივი სახიათის ფუნქციები (პასუხისმგებლობები): განათლების, კულტურის, სოციალურ და სხვა სფეროებში.
ახალი ფუნქციების გადაცემის წესი	კონსტიტუციური ნორმები მიუთითებენ ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის ახალი ფუნქციების გადაცემისას შესაბამისი რესურსების გადაცემის ვალდებულებას ან/და ფუნქციების შესაბამისი რესურსების არსებობის ვალდებულებაზე. ეს უკანასკნელი პრინციპი არაპირდაპირ უზრუნველყოფს ფუნქციების გადაცემისა ფინანსების გადაცემის ვალდებულებასაც.
სახელმწიფო ფუნქციების დელეგირების წესი	კონსტიტუცია განსაზღვრავს ზემდგომის ტერიტორიული ხელისუფლების მიერ ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ფუნქციების დელეგირების წესს.
ადმინისტრაციული ზედამხედველობა	
ზედამხედველობის ორგანო	კონსტიტუცია განსაზღვრავს ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოს.
ზედამხედველობის მიზანი	კონსტიტუცია განსაზღვრავს ადმინისტრაციული ზედამხედველობის მიზანს: კანონიერებას ან/და მიზანშეწონილობას, ან/და ეფექტიანობას, ან/და საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვას.
ზედამხედველობის წესი	კონსტიტუცია განსაზღვრავს ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოს მიზნულ ერთ უფლებამოსილებას ან/და ზედამხედველობის წესს (აქტების შეჩერების, სასამართლოში გასაჩივრების, თვითმმართველობის ჩანაცვლების და ა.შ.).
ფინანსური ავტონომია	
საბიუჯეტო ავტონომია	კონსტიტუცია განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის საბიუჯეტო ავტონომიას. ინდიკატორთან შესაბამისობა აგრეთვე დგინდება, თუ კონსტიტუცია ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ხარჯვითი ავტონომიის (საკუთარი ფინანსების დამოუკიდებლად განკარგვა) ან ფინანსური ავტონომიის პრინციპს. ფინანსური ავტონომიის კონცეფცია ერთდროულად ფარავს 6.1 და 6.2. ინდიკატორებს. ³⁸

³ nb. Beer-Toth K., Local Financial Autonomy in Theory and Practice, The Impact of Fiscal Decentralisation in Hungary, Fribourg, 2009, 70, < <https://doc.rero.ch/record/12729/files/Beer-TothK.pdf> >, [13.05.2021].
 Ait Ouali, M., Boussetta, M., A Comparative Study of Local Financial Autonomy in Italy, France and Morocco, European Scientific Journal, ESJ, 13(34), <https://doi.org/10.19044/esj.2017.v13n34p15>, [13.05.2021].

საშემოსავლო (საგადასახადო) ავტონომია	კონსტიტუცია განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ადგილობრივი გადასახადების შემოღების ან/და განაკვეთის განსაზღვრის უფლებამოსილებას. ინდიკატორთან შესაბამისობა აგრეთვე დგინდება, თუ კონსტიტუცია ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომიის პრინციპს. ფინანსური ავტონომიის კონცეფცია ერთდროულად ფარავს 6.1 და 6.2. ინდიკატორებს. ³⁹
გათანაბრების პოლიტიკა	კონსტიტუცია განსაზღვრავს ზემდგომი ტერიტორიული ხელისუფლების ვალდებულებას, ჰქონდეს გათანაბრების ტერიტორიული პოლიტიკა (დაეხმაროს სუსტ თვითმმართველ ერთეულებს).
სამართლებრივი დაცვა	
სასამართლოსათვის მიმართვის უფლება	კონსტიტუცია განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებას, კონსტიტუციით გარანტირებული ადგილობრივი ავტონომიის დაცვის უზრუნველსაყოფად მიმართოს სასამართლოს.
გადაწყვეტილების მიღების პროცესში კონსულტაციის ვალდებულება	კონსტიტუცია განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ზემდგომი ტერიტორიული ხელისუფლების (რეგიონული ან/და სახელმწიფო) ადგილობრივ ხელისუფლებასთან კონსულტაციის ვალდებულებას. ამ შემთხვევაში იგულისხმება ადგილობრივი პოლიტიკის სფეროში გადაწყვეტილებები, რომლებიც ყველა მუნიციპალიტეტს ეხება და არა ერთ რომელიმე თვითმმართველ ერთეულს.
ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა	
თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანების უფლებამოსილება	კონსტიტუცია განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებას, შექმნას და განეწიანდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ასოციაციებში.
ინტერმუნიციპალური საჯარო სერვისები	კონსტიტუცია განსაზღვრავს ადგილობრივი საჯარო სერვისების ერთობლივი მიწოდების მიზნით ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის უფლებამოსილებას.
ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობა	კონსტიტუცია განსაზღვრავს სხვა ქვეყნების თვითმმართველ ერთეულებთან თანამშრომლობის უფლებამოსილებას. ⁴⁰
სხვა სპეციალური საკითხები	
ადგილობრივი რეფერენდუმი	კონსტიტუცია განსაზღვრავს ადგილობრივი რეფერენდუმის გამართვის შესაძლებლობას.
უფლებამოსილების შეჩერება-დათხოვნა	კონსტიტუცია განსაზღვრავს ზემდგომი ტერიტორიული ხელისუფლების (რეგიონული ან/და სახელმწიფო) ორგანოების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დათხოვნის და უფლებამოსილების შეჩერების საკითხს.
მუნიციპალიტეტის გაუქმება, საზღვრების ცვლილება	კონსტიტუცია განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის შექმნა-გაუქმების, საზღვრების ცვლილების პროცედურას.

⁴ იქვე.

⁵ თვითმმართველი ერთეულების ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის საკითხზე ევროპის საბჭოს შემუშავებული აქვს „ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ან ხელისუფლების ორგანოებს შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ“ სახელმძღვანელო ევროპული კონვენცია, რომელიც რატიფიცირებულია შესაძარებელი ქვეყნების, მათ შორის საქართველოს მიერ.

დანართი № 2

შესადარებელი ქვეყნების კონსტიტუციების ანალიზის შედეგები¹

I ნაწილი (1 - 5 სფეროები)

კრიტერიუმი	1	1.1	1.2	1.3	2	2.1	2.2	2.3	3	3.1	3.2	3.3	3.4	4	4.1	4.2	4.3	5	5.1	5.2	5.3
ქვეყანა																					
ავსტრია	✓				✓	✓						✓	✓		✓		✓		✓	✓	✓
ალბანეთი	✓	✓			✓	✓	✓		✓			✓	✓				✓		✓		
აზერბაიჯანი	✓				✓							✓			✓	✓					
ბელგია	✓	✓			✓							✓									✓
ბულგარეთი	✓				✓	✓	✓														✓
გერმანია	✓				✓							✓				✓					
დანია	✓	✓										✓			✓						
ესპანეთი	✓				✓	✓						✓				✓					
ესტონეთი	✓				✓		✓					✓				✓	✓				
ირლანდია	✓				✓		✓														
ისლანდია	✓											✓									
იტალია	✓		✓						✓	✓							✓				✓
ლატვია					✓																
ლიეტუვა	✓				✓	✓						✓							✓		
მოლდოვა	✓	✓			✓	✓							✓								
ნიდერლანდი	✓				✓	✓	✓												✓	✓	✓
ნორვეგია	✓				✓																
პოლონეთი	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓				✓			✓	✓		✓	✓	
პორტუგალია	✓	✓	✓		✓	✓							✓								✓
რუმინეთი	✓	✓			✓							✓							✓	✓	✓
საბერძნეთი	✓	✓			✓				✓			✓	✓			✓	✓		✓	✓	✓
საფრანგეთი	✓				✓				✓							✓	✓		✓	✓	
სერბეთი	✓				✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓		✓	✓	✓
სომხეთი	✓				✓	✓	✓					✓				✓	✓				✓
სლოვაკეთი	✓				✓	✓	✓		✓			✓					✓				
სლოვენია	✓								✓			✓					✓				✓
უკრაინა	✓				✓	✓	✓					✓			✓	✓	✓			✓	✓
უნგრეთი	✓				✓	✓						✓			✓	✓	✓		✓	✓	✓
ფინეთი	✓				✓																
შვეიცარია	✓		✓													✓	✓				✓
ჩეხეთი	✓				✓		✓			✓		✓				✓	✓				✓
ხორვატია	✓		✓		✓		✓					✓	✓		✓	✓	✓				✓
საქართველო	✓		✓		✓				✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓				✓
ჯამური შედეგები	32	32	8	6	28	28	13	11	26	10	3	21	9	22	7	12	16	20	9	17	7

¹ ცხრილის შედგენისას გამოყენებული შესადარებელი ქვეყნების კონსტიტუციები მოძიებულ იქნა შესაბამისი ქვეყნების პარლამენტის ან საკონსტიტუციო სასამართლოს ვებგვერდებზე.

II ნაწილი (6 -9 სფეროები)

ქვეყანა	კრიტერიუმი														სულ სფერო	სულ კრიტერიუმი	კორ ² ინდექსი %		
		6	6.1	6.2	6.3	7	7.1	7.2	8	8.1	8.2	8.3	9	9.1				9.2	9.3
ავსტრია			✓	✓			✓			✓	✓				✓		9	16	59
ალბანეთი			✓	✓			✓	✓		✓	✓				✓	✓	9	19	70
აზერბაიჯანი				✓													5	6	22
ბელგია				✓						✓	✓						8	9	33
ბულგარეთი			✓	✓			✓								✓	✓	7	10	37
გერმანია			✓	✓	✓		✓			✓	✓						7	10	37
დანია																	3	4	15
ესპანეთი				✓	✓					✓	✓						6	9	33
ესტონეთი			✓	✓						✓	✓					✓	7	11	41
ირლანდია																	2	3	11
ისლანდია																	2	2	7
იტალია			✓	✓	✓											✓	6	10	37
ლატვია																	1	1	4
ლიეტუვა			✓	✓			✓								✓		7	9	33
მოლდოვა																	3	5	19
ნიდერლანდი				✓													4	8	30
ნორვეგია																	2	2	7
პოლონეთი				✓			✓			✓	✓	✓		✓	✓		9	19	70
პორტუგალია			✓	✓	✓		✓			✓				✓		✓	9	15	56
რუმინეთი				✓													5	8	30
საბერძნეთი			✓	✓						✓	✓				✓		8	14	52
საფრანგეთი			✓	✓						✓	✓				✓	✓	8	13	48
სერბეთი			✓	✓			✓			✓	✓	✓		✓	✓	✓	9	21	78
სომხეთი			✓	✓			✓							✓	✓	✓	8	14	52
სლოვაკეთი			✓	✓			✓							✓			8	11	41
სლოვენია			✓	✓	✓					✓					✓		7	10	37
უკრაინა			✓	✓			✓										7	13	48
უნგრეთი			✓	✓										✓	✓		8	17	63
ფინეთი				✓										✓			4	4	15
შვეიცარია				✓			✓										3	4	15
ჩეხეთი			✓		✓		✓										7	8	30
ხორვატია			✓	✓	✓		✓							✓			7	14	52
საქართველო			✓				✓	✓		✓	✓			✓	✓	✓	9	17	63
		27	18	25	7	13	14	3	15	13	13	3	18	13	10	8			
კორ ინდექსის საშუალო მაჩვენებელი																			38
																			%

2 კორ ინდექსი - შემოკლებული ფორმა „კონსტიტუციური რეგულირების მასშტაბის ინდექსის.“