

დავით წერეთელი

**ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური
საფუძვლები საქართველოში: მიღწევები და გამოწვევები**

შესავალი

ადამიანთა სწრაფვა დამოუკიდებლად განსაზღვრონ, გადაწყვიტონ და უზრუნველყონ მათთვის მნიშვნელოვანი საკითხები ბუნებითა და მათ თავისუფლებასთან არის დაკავშირებული, ხოლო მჭიდრო გეოგრაფიულ, კულტურულ, რელიგიურ, ტრადიციულ, ეკონომიკურ ფაქტორებზე დაფუძნებული და შეკავშირებული, ისტორიულად ჩამოყალიბებულ და დამკვიდრებულ საზოგადოების წევრთა თავისუფლება, ავტონომიურად შეაფასონ, გადაწყვიტონ და განახორციელონ მათი საერთო მნიშვნელობის საქმეები, ადგილობრივი თვითმმართველობით რეალიზდება.

სწორედ ამას გულისხმობდა გამოჩენილი ფრანგი მოღვაწე ალექსის დე ტოკვილი, როდესაც წერდა, რომ „თვითმმართველობა გზას უხსნის მოსახლეობას თავისუფლებისაკენ და ასწავლის მას ისარგებლოს თავისუფლებით.“¹

კონკრეტულ საჭიროებებთან, პრობლემებთან, თუ საკითხებთან კონკრეტული საზოგადოების გეოგრაფიული სიახლოვე და პირადი კავშირი, მათ მართებულ და ეფექტიან შეფასებას, გადაწყვეტას და განხორციელებას განაპირობებს, რადგან აღნიშნული საკითხები და პრობლემები შესაბამისი საზოგადოების წევრთათვის უპირატესად არის ნაცნობი, რომელთაც ყველაზე კარგად იციან მათი მნიშვნელობა და სპეციფიკა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტიანობაზე დიდი ქართველი სახელმწიფო და საზოგადო მოღვაწე ილია ჭავჭავაძე წერდა, რომ „სულ სხვა არის, როცა უმაღლეს მთავრობას თვის მეთვალყურედ, მოხელედ და ადგილობრივთა საქმეთა გამგედ თვით ადგილობრივი მცხოვრებნი ჰყვანან. მათ უკეთ იციან თავისი

¹ ტოკვილი ა., დემოკრატია ამერიკაში, თბილისი, 2003, 57.

ვითარება, უკეთ იციან თავისი საჭიროება, უკეთ იციან თვისის თავის მოვლა, თვისთა საქმეთა პატრონობა.“²

ამრიგად, ადგილობრივი თვითმმართველობა საჯარო მმართველობის მექანიზმია, რომელიც ერთი მხრივ, კონკრეტულ საფუძვლებზე შეკავშირებული საზოგადოების წევრთა საჯარო მართვაში უშუალო მონაწილეობას, ხოლო მეორე მხრივ, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხთა უკეთესად განხორციელებას უზრუნველყოფს, რაც საბოლოოდ კონსტიტუციური დემოკრატიის – კონსტიტუციონალიზმის პრინციპებით განსაზღვრულ ჩარჩოში ხალხის საჯარო მართვაში მონაწილეობის მძლავრ ინსტიტუტად ქმნის მას.

„ხალხი არის ხელისუფლების წყარო, მაგრამ ისე უშუალოდ, როგორც თემში (ადგილობრივ თვითმმართველობაში), სხვაგან ვერსად ვერ ახორციელებს თავის ხელისუფლებას“³ – აღნიშნავდა ალექსის დე ტოკვილი.

საქართველოში, საკონსტიტუციო და საკანონმდებლო დონეზე, ბოლო პერიოდში განხორციელებული ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა აჩენს ინტერესს იმ მიღწევებთან და გამოწვევებთან დაკავშირებით, რომელიც დღეისათვის არსებობს საჯარო მმართველობის ამ სფეროში. შესაბამისად, სტატიის მიზანს, იმ ძირითადი საკითხების წარმოჩენა წარმოადგენს, რომელიც რეფორმის შემდგომ განისაზღვრა საქართველოს კანონმდებლობით ადგილობრივ თვითმმართველობაში და რომელსაც არსებითი მნიშვნელობა აქვს მისი ეფექტურად ფუნქციონირებისათვის.

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის გამოცდილება

საქართველოში (მოკლე ისტორიული ექსკურსი)

1.1. საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციით დადგენილი ადგილობრივი თვითმმართველობის საფუძვლები

თვითმმართველობა, როგორც კონკრეტული სოციალური ჯგუფის თვითორგანიზების ბუნებრივი აუცილებლობა, საქართველო-

² ჭავჭავაძე ი., ცხოვრება და კანონი, თხზულებათა კრებული, მე-6 ტომი, 40.

³ ტოკვილი ა., დემოკრატია ამერიკაში, თბილისი, 2003, 57.

ში, ჯერ კიდევ პირველყოფილ-თემურ წყობილებაში, ძველი ნელ-თალრიცხვის პერიოდში ხორციელდებოდა ორგანიზებულად. როგორც ცნობილია, აღნიშნული პერიოდის საქართველოში სხვადასხვა ტომები უკვე ინსტიტუციურად ცდილობდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობა განეხორციელებინათ და ამ დროს, „სვანები ყველაზე ძლიერი ტომი ჩანს დიოსკურიის მახლობელ მთიანეთში მცხოვრებ ტომთაგან. სტრაბონის აღწერილობის თანახმად, ისინი პირველყოფილ-თემური წყობილების უმაღლეს საფეხურზე იმყოფებოდნენ – გააჩნდათ სატომო საბჭო, ჰყავდათ ბელადი და სხვა. სვანებს, სტრაბონის თქმით, „ჰყავთ ბასილევსი და საბჭო 300 მამაკაცისაგან შემდგარი.“⁴ – გადმოგვცემს საქართველოს ისტორია.

საქართველოს ისტორიის შემდგომ პერიოდში, ფეოდალურ ისტორიულ ფორმაციაში, სახელმწიფოს მეტნაკლები სიძლიერისა და ტერიტორიული მთლიანობის პირობებში, მიუხედავად იმისა, რომ იქმნებოდა სხვადასხვა ადმინისტრაციული მართვის ერთეულები (საპიტიახშოები, საერისთავოები და სხვა), სახელმწიფო ხელისუფლების ერთადერთ, ცენტრალურ წყაროს მონარქი წარმოადგენდა, რომელიც ხელისუფლების უკიდურესი ცენტრალიზაციისაკენ ისწრაფვოდა საქართველოს გამთლიანებისა და გაძლიერების უზრუნველსაყოფად, რასაც თავისი ობიექტური, ისტორიული საფუძვლების ჰქონდა.

რუსეთის იმპერიისაგან, მე-20 საუკუნის დასაწყისში – 1918 წლის 26 მაისს, დამოუკიდებლობის გამოცხადებისთანავე, საქართველოს იმდროინდელმა პოლიტიკურმა ელიტამ, როგორც ცნობილია დაუყოვნებლივ დაიწყო საქართველოს პირველი კონსტიტუციის მიღებაზე მუშაობა, რაც 1921 წლის 21 თებერვალს კონსტიტუციის მიღებით დასრულდა.

საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის შემოქმედებმა, სხვა კონსტიტუციურ ინსტიტუტებთან ერთად, სრულიად გააზრებულად განსაზღვრეს ადგილობრივი თვითმმართვე-

⁴ მელიქიშვილი გ., აფაქიძე ა., ჯაფარიძე ო., მუსხელიშვილი დ., საქართველოს ისტორია, ტომი I, თბილისი, 2012, 183.

ლობის კონსტიტუციური დებულებები და მისი ძირითადი პრინციპები.

„კონსტიტუციის პროექტის შემუშავების დროს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპების ჩამოყალიბებას. კონსტიტუციის ფუძემდებელთა აზრით, სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალური განვითარება განსაზღვრავდა ქვემარტივი დემოკრატიული რესპუბლიკის დამკვიდრებას და დემოკრატიული წყობილების დაცვის გარანტიც იყო.“⁵

საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში მე-10 თავი დაეთმო ადგილობრივ თვითმმართველობას, სადაც განისაზღვრა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა იყო იმავდროულად ორგანო ადგილობრივი მმართველობისა და განაგებდა ადგილობრივი გამგეობის კულტურულ, განმანათლებელ და სამეურნეო საქმიანობას.⁶ შესაბამისად, კონსტიტუციამ დაადგინა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა სფეროები და ფარგლები, თუმცა მისთვის იმავდროულად ადგილობრივი მმართველობის სტატუსის მიანიჭება, ალბათ დეტერმინირებული იყო სეპარატიზმისადმი და ქაოსისადმი სიფრთხილით.

„განსაკუთრებით ხაზი ესმებოდა იმ გარემოებას, რომ მომავალ დემოკრატიულ საქართველოში თვითმმართველობანი იქნებოდნენ სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები, რომ ქვემარტივად დემოკრატიულ სახელმწიფოში არ იქნებოდა წინააღმდეგობა ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივი მმართველობას შორის“⁷ – აღნიშნავს პროფესორი მალხაზ მაცაბერიძე.

საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის მე-10 თავით, ასევე იქნა დადგენილი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა პროპორციული სისტემით, პირდაპირ არჩევის საყოველთაობის,

⁵ მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია: შემუშავება და მიღება, თბილისი, 2008, 82.

⁶ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, მუხლი 98.

⁷ მაცაბერიძე მ., საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია: შემუშავება და მიღება, თბილისი, 2008, 82.

თანასწორობის და ფარულობის პრინციპები,⁸ რაც იმ პერიოდისათვის უმნიშვნელოვანეს და ძალიან ღირებულ გარემოებად უნდა მივიჩნიოთ.

ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებს მიენიჭათ უფლებამოსილება, კანონის შესაბამისად გამოეცათ სავალდებულო ძალის მქონე ნორმატიული აქტები – დადგენილებები და იქვე განისაზღვრა, რომ მათი გაუქმება მხოლოდ სასამართლოს შეეძლო.⁹ შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი დამოუკიდებლობა და ერთიან საკანონმდებლო იერარქიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი აქტების ადგილი კონსტიტუციით იქნა გათვალისწინებული. ამასთან, მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს, მიენიჭათ უფლება შეეჩერებინათ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სამართლებრივი აქტები, თუ ისინი კანონს ეწინააღმდეგებოდნენ, თუმცა ასეთ შემთხვევაში ისინი ვალდებული იყვნენ დაუყოვნებლივ მიემართათ სასამართლოსათვის.¹⁰

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, მართვა-გამგეობის საქმეში, ადგილობრივ თვითმმართველობას მთავრობის ცენტრალური ორგანოების მორჩილებას ავალდებულებდა.¹¹ აღნიშნული დებულება გარკვეული ბუნდოვანებით გამოირჩევა და იგი ალბათ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა უფლებამოსილების ადგილობრივად განხორციელების პროცესში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ვალდებულებას გულისხმობდა მონაწილეობა მიეღოთ მათ განხორციელებაში, თუმცა მოცემული ბუნდოვანებაც კონსტიტუციის შემოქმედთა სეპარატიზმის შიშით და თვითმმართველობის ორგანოთა მიმართ ნდობის დაბალი ხარისხით უნდა აიხსნას.

აღნიშნული მორჩილების შემადგენელი ნაწილი იყო, ასევე საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის 105-ე მუხლით გათვალისწინებული ნორმა იმასთან დაკავშირებით, რომ კანონით განი-

⁸ საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია, მუხლი 99,.

⁹ იქვე, მუხლი 100 და 102.

¹⁰ იქვე, 103.

¹¹ იქვე, მუხლი 104.

საზღვრებოდა საკითხები, რომელთან დაკავშირებით მიღებულ თვითმმართველობის ორგანოთა სამართლებრივ აქტებს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა მიერ დამტკიცება სჭირდებოდა.¹²

მნიშვნელოვანი, თუმცა ბუნდოვანი და არასრულყოფილია, ასევე თვითმმართველობის საბიუჯეტო უფლებამოსილებასთან დაკავშირებული, საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციით გათვალისწინებული ნორმა. კონსტიტუციის 106-ე მუხლის მიხედვით, ადგილობრივ თვითმმართველობას ენიჭებოდა საბიუჯეტო უფლება, რომელიც ცალკე კანონით განისაზღვრებოდა.

ამრიგად, საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციით, კონსტიტუციის შექმნის პროცესში მონაწილე პირებმა, უდიდესი მნიშვნელობა მიანიჭეს ადგილობრივ თვითმმართველობას, მისთვის კონსტიტუციაში ცალკე თავის დათმობით, მისი არჩევის აღიარებული პრინციპების განსაზღვრით, გარკვეული ხარისხის დამოუკიდებლობის მინიჭებით, თუმცა ზემოთ აღნიშნული მატერიალური და ფინანსური დამოუკიდებლობის ბუნდოვანებით და შესაბამისი ნორმების არარსებობით, ასევე, სახელმწიფო ხელისუფლებისადმი მორჩილების დამდგენი ნორმებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის დემოკრატიული ფუნქციონირების კონსტიტუციური გარანტიები არასრულყოფილი ფორმით წარმოადგინეს, რაც განპირობებული იყო ერთი მხრივ, როგორც ზემოთ აღინიშნა, თვითმმართველობებისადმი ნდობის დაბალი ხარისხითა და სეპარატიზმის, ასევე ქაოსის შექმნის შიშით, ხოლო მეორე მხრივ, საბჭოთა რუსეთის მხრიდან რეალური და მოსალოდნელი აგრესიის შიშისაგან გამოწვეული სიჩქარით. როგორც ცნობილია, 1921 წლის 25 თებერვალს რუსეთმა საქართველოს სამხედრო ოკუპაცია, მისი საბჭოთა კავშირის შემადგენლობაში იძულებითი გაწევრიანება განახორციელა და შესაბამისად, საქართველოს პირველი კონსტიტუცია პრაქტიკულად ვერ ამოქმედდა, რის გამოც შეუძლებელია მის არასრულყოფილებაზე და პრაქტიკულ შედეგებზე მსჯელობა.

¹² იქვე, მუხლი 105.

1.2. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოს საბჭოთა სოციალისტურ რესპუბლიკაში

ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც საჯარო ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის მნიშვნელოვანი ფორმა თვისობრივად, კატეგორიულად მიუღებელი იყო საბჭოთა კავშირის პოლიტიკური ელიტისათვის, რადგან მათი პოლიტიკური იდეოლოგია მკაცრად მონოპოლიზირებულ, მონოლითურ და ცენტრალიზებულ საჯარო მმართველობას გულისხმობდა, რომელიც გამორიცხავდა და უარყოფდა ყოველგვარ ადგილობრივ ინიციატივას.

საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკების კავშირის არსებობის პერიოდში, საქართველოსთვის მიღებული არცერთი კონსტიტუცია არ ითვალისწინებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის რაიმე არსებით დებულებას. მაგალითისათვის, ერთ-ერთი – 1927 წლის საქართველოს სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკის კონსტიტუციის მე-3 თავი ითვალისწინებდა ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ორგანიზების წესს, კერძოდ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის – მაზრის ტერიტორიაზე უმაღლესი ხელისუფლება ეკუთვნოდა მაზრის საბჭოს ყრილობას, ხოლო ყრილობებს შორის პერიოდში მაზრის აღმასრულებელი კომიტეტს, რომელიც ემორჩილებოდა სრულიად საქართველოს საბჭოთა ცენტრალურ აღმასრულებელ კომიტეტს, მის პრეზიდიუმს და საქართველოს სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკის სახალხო კომისართა საბჭოს.¹³

ამასთან, აღნიშნული კონსტიტუციის მიხედვით, მაზრის შემადგენლობაში, თემებში იქმნებოდა დეპუტატთა – სათემო საბჭოები, რომლებიც ემორჩილებოდნენ მაზრის აღმასრულებელ კომიტეტს.¹⁴

¹³ საქართველოს სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკის 1927 წლის კონსტიტუცია.

¹⁴ იქვე.

1927 წლის საქართველოს სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკის კონსტიტუცია საერთოდ არ ითვალისწინებდა მაზრის ან თემის საბიუჯეტო, საფინანსო და ქონებრივ უფლებამოსილებებს.

საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის 1978 წლის კონსტიტუცია ყოველგვარი შეფარვის გარეშე ამკვიდრებდა ეკონომიკის მართვის ცენტრალიზებულ სისტემას. აღნიშნული კონსტიტუციის მე-16 მუხლის შესაბამისად, ეკონომიკის ხელმძღვანელობა ხორციელდებოდა სახელმწიფოს ეკონომიკური და სოციალური განვითარების გეგმის საფუძველზე ცენტრალიზებული მართვით.¹⁵

ამრიგად, სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკების კავშირის არსებობის 70 წლის განმავლობაში, საქართველოში მკაცრად ცენტრალიზებული მართვის სისტემა არსებობდა, რომელიც ვერტიკალში, ზევიდან, ქვევით მართვის პრინციპით ხორციელდებოდა.

1.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური საფუძვლები საქართველოში 1990-2005 წლებში

საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენის პროცესში, გარდამავალ პერიოდში მმართველობის სამართლებრივი უზრუნველყოფის მიზნით, საქართველოს უზენაესმა საბჭომ 1991 წლის 29 იანვარს მიიღო კანონი „გარდამავალ პერიოდში ადგილობრივი მმართველობის შესახებ“, რომლის პირველი მუხლის შესაბამისად, ადგილობრივი მმართველობა იყო საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის შემადგენელი ნაწილი, რომლის მიზანიც იყო არსებულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში უზრუნველყოს გარდამავალი პერიოდის ამოცანების გადაწყვეტა.¹⁶

¹⁵ საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის 1978 წლის 15 აპრილის კონსტიტუცია, მუხლი 16.

¹⁶ „გარდამავალ პერიოდში ადგილობრივი მმართველობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 29.01.1991, მუხლი 1.

მითითებული კანონის მე-2 მუხლის მიხედვით, ადგილობრივი მმართველობის ორგანიზაციისა და საქმიანობის ერთ-ერთი პრინციპი იყო სახელმწიფო ხელისუფლების და მმართველობის ზემდგომი ორგანოების წინაშე ანგარიშვალდებულება და საერთო რესპუბლიკური და ადგილობრივი ინტერესების ერთობლიობა.¹⁷

იმავე პერიოდში, მიღებული იქნა, ასევე „ადგილობრივი მმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების – საკრებულოების კომპეტენციისა და მუშაობის ორგანიზაციის შესახებ“ და „პრეფექტურების შესახებ“ კანონები, რომლებიც თუმცა საკრებულოების პირდაპირი, საყოველთაო და თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე არჩევას ითვალისწინებდა, მაგრამ, როგორც აღინიშნა ადგილობრივ დონეზე აღმასრულებელ ფუნქციებს საქართველოს რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ დანიშნული, მის წინაშე ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელი თანამდებობის პირი – პრეფექტი, სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივ დონეზე განხორციელებას უზრუნველყოფდა. შესაბამისად, არჩეული საკრებულოები მხოლოდ ნომინალურ სტატუსს და ფუნქციებს ფლობდნენ. მითითებული კანონები არ ითვალისწინებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირებისათვის აუცილებელ ნორმებს საბიუჯეტო, საფინანსო, ქონებრივ დამოუკიდებლობასთან და სათანადო ადმინისტრაციულ ფუნქციებთან დაკავშირებით.

ამრიგად, საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის პირველ პერიოდში ვერ იქნა უზრუნველყოფილი ადგილობრივი თვითმმართველობის სათანადო საკანონმდებლო საფუძვლების განმტკიცება, რასაც თავისი ობიექტური მიზეზებიც ჰქონდა – საქართველოში არ არსებობდა საჯარო მმართველობის გამოცდილება, არსებობდა საგარეო საფრთხეები საქართველოში სეპარატიზმის წახალისებასთან დაკავშირებით, საბჭოთა კავშირის შემადგენლობაში, ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში ყოფნისა და მკაცრად ცენტრალიზებული საჯარო მმართველობის გამო ხალხის ფსიქოლოგიური და ინტელექტუალური მზაობის ხარისხი იყო დაბალი და ა.შ.

¹⁷ იხ., იქვე, მუხლი 2.

როგორც ცნობილია, საქართველოს პარლამენტმა 1995 წლის 24 აგვისტოს მიიღო საქართველოს კონსტიტუცია, სადაც ადგილობრივ თვითმმართველობას მხოლოდ მე-2 მუხლის ერთი ლა-კონური პუნქტი დაეთმო. მითითებული მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს ანესრიგებენ თვითმმართველობის მეშვეობით სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღახავად. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება ორგანული კანონით.¹⁸

საქართველოს პარლამენტმა, 1997 წლის ნოემბერში მიიღო „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, რომელმაც ადგილობრივი თვითმმართველობა განსაზღვრა, როგორც საქართველოს მოქალაქეთა კონსტიტუციით აღიარებული უფლება, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება გაითვალისწინა სოფელში, თემში, დაბასა და ქალაქში, ხოლო მმართველობის განხორციელება იმ ქალაქებში, რომლებიც არ შედიოდა არცერთ რაიონში (ბათუმი, რუსთავი, სოხუმი, ფოთი, ქუთაისი და ცხინვალი), განსაზღვრა თვითმმართველობისა და მმართველობის კომპეტენციები.¹⁹

მითითებული კანონის მიხედვით, სოფელში, თემში, დაბასა და ქალაქში განისაზღვრა წარმომადგენლობით ორგანო – საკრებულო, რომელიც აირჩეოდა პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით, ხოლო აღმასრულებელი ორგანო – გამგეობა. ამასთან, იმ ქალაქებში, რომლებიც არ შედიოდნენ არცერთ რაიონში, განისაზღვრა წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო, რომელიც აირჩეოდა პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით, ხოლო აღმასრულებელი ორგანო – მერია, რომელიც იყო სახელმწიფო მმართველობის ორგანო

¹⁸ საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის პირვანდელი რედაქციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი.

¹⁹ „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 11.11.1997.

და იმავდროულად ასრულებდა საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქციებს მისი დებულებით დადგენილი უფლებამოსილებების ფარგლებში.²⁰

„ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განისაზღვრა ადგილობრივი ბიუჯეტის დამოუკიდებლობა და მისი ფორმირების წყაროები – ადგილობრივი გადასახადებიდან, სახელმწიფო გადასახადების ანარიცხებიდან და მიზნობრივი ტრანსფერებიდან მიღებული შემოსავლები, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების სამართლებრივი საფუძვლები, კერძოდ ადგილობრივ თვითმმართველობას ქონება გადაეცემოდა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დადგენილი წესით, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ობიექტების მისთვის გადაცემით, თვითმმართველობის მიერ ახალი ობიექტების შეძენით, კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა საფუძვლებით.²¹

ამრიგად, საქართველოს კონსტიტუციის პირველი რედაქციით პრაქტიკულად არ იყო დადგენილი ის ძირითადი ნორმები, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობას და ეფექტიან ფუნქციონირებას უზრუნველყოფდა, ხოლო აღნიშნული კანონით გათვალისწინებული ნორმები, ყველა დიდ ქალაქში, საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული და მის წინაშე პასუხისმგებელი მერის მიერ, სახელმწიფო ხელისუფლების პირდაპირ განხორციელებას უზრუნველყოფდა და მიუხედავად იმისა, რომ ნომინალურად ადგილობრივი ბიუჯეტი და მისი შემოსავლების წყაროები იქნა განსაზღვრული, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები სახელმწიფო ხელისუფლების კონტროლით და მისი გადანყვეტილებით ხორციელდებოდა.

უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო გადასახადებიდან ანარიცხების ადგილობრივ ბიუჯეტში აკუმულირების აღნიშნული ნორმის განსაზღვრა თავისთავად დადებითი მოვლენა იყო, თუმცა იმ პირობებში, როდესაც ბიუჯეტის განკარგვაზე გადანყვეტილე-

²⁰ იქვე.

²¹ იქვე.

ბას სახელმწიფო მმართველობის თანამდებობის პირი იღებდა მისი მნიშვნელობა არ იყო დაკავშირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებასთან. ამასთან, თუნდაც კანონით არ იყო განსაზღვრული ადგილობრივ თვითმმართველობის გარანტირებული ქონება (საკუთრება), რომლის გამოყენებაზეც იგი დამოუკიდებლად მიიღებდა გადაწყვეტილებას.

საქართველოს პარლამენტმა, 2005 წლის 16 დეკემბერს (ძალაში შევიდა 2006 წელს) მიიღო „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, რომელმაც ძალადაკარგულად გამოაცხადა „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი.

მითითებული კანონით, თვითმმართველ ერთეულს მიენიჭა დამოუკიდებელი იურიდიული პირის სტატუსი, რომელსაც ჰყავდა თავისი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, განისაზღვრა საკრებულოს არჩევისა და გამგებლის (მერის) თანამდებობაზე დანიშვნის წესი, თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებანი (საკუთარი და დელეგირებული), სახელმწიფო უფლებამოსილების დელეგირების წესი და ა.შ.²²

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულმა კანონმა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის – გამგებლის (მერის) თანამდებობაზე არჩევის უფლებამოსილება შესაბამის საკრებულოს მიანიჭა (თბილისში მერის თანამდებობა გახდა არჩევითი პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით). ამასთან, თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელი გახდა არა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა, არამედ საკრებულოს წინაშე.²³

აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ მითითებული კანონით განისაზღვრა თვითმმართველი ერთეულის ქონება, კერძოდ თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებად იქნა მიჩნეული შესაბამის ად-

²² „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, 16.12.2005.

²³ იქვე.

მინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო მიწა გარდა კერძო საკუთრებისა და სხვა სპეციალური გამოწესებებისა. ამასთან, გათვალისწინებული იქნა თვითმმართველი ერთეულის საბიუჯეტო დამოუკიდებლობა და საბიუჯეტო შემოსავლები, რომელთა შორის აღარ გვხვდებოდა სახელმწიფო გადასახადებიდან ანარიცხები, რაც მნიშვნელოვანი დანაკლისი იყო თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის უზუნველსაყოფად.²⁴

ამრიგად, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ 2005 წლის 16 დეკემბრის საქართველოს ორგანული კანონით, ინსტიტუციურად მეტ-ნაკლებად დაიხვეწა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ფორმები, თუმცა უფლებამოსილებათა და ქონების გამიჯვნის კონსტიტუციური კრიტერიუმების, ასევე აუცილებელი საფინანსო უფლებამოსილების არ არსებობის გამო, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება კვლავ გამოწვევების წინაშე იდგა.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეფორმები საქართველოში 2.1. 2009-2010 წლების კონსტიტუციური რეფორმა

საქართველოში ძალიან მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური რეფორმა განხორციელდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ისტორიაში, 2009-2010 წლებში. მისი უპირველესი დიდი მნიშვნელობა განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში ცალკე თავი (მე-7¹) დაეთმო ადგილობრივ თვითმმართველობას და კონსტიტუციური ნორმებით განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების საფუძვლები – თვით-

²⁴ მიუხედავად კანონით თვითმმართველობის საკუთრების უფლების მიწაზე განსაზღვრისა, თითოეულ მიწის ნაკვეთზე, საჯარო რეესტრში თვითმმართველი ერთეულის საკუთრების უფლების რეგისტრაციას ეკონომიკის სამინისტროს წინასწარი თანხმობა სჭირდებოდა, რაც არ შეესაბამებოდა აღნიშნულ კანონს და არღვევდა თვითმმართველი ერთეულის საკუთრების უფლებას.

მმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების შექმნისა და საქმიანობის წესის ორგანული კანონით განსაზღვრის აუცილებლობა, აღმასრულებელი ორგანოს, წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე ანგარიშვალდებულება, წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევის პრინციპები და ფორმა, თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული საზღვრების დადგენის წესი, თვითმმართველობისა და სახელმწიფოს უფლებამოსილებათა გამიჯვნა და თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა სახეები (დელეგირებული და საკუთარი), საკუთარი უფლებამოსილების მხოლოდ დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით განხორციელების პრინციპი, უფლებამოსილების დელეგირების წესი და პირობები, თვითმმართველი ერთეულის ქონებრივი და საფინანსო უფლებამოსილება, თვითმმართველობის საქმიანობაზე მხოლოდ სამართლებრივი და დელეგირებული უფლებამოსილების ჯეროვნად განხორციელებაზე ზედამხედველობის პრინციპი და წესი.²⁵

აღნიშნული რეფორმის შედეგად, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს, კონსტიტუციით მიენიჭა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლება კონსტიტუციის მე-71 თავთან მიმართებით ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობის შემოწმებასთან დაკავშირებით²⁶, რაც მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური გარანტიაა ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად.²⁷

შესაბამისი კონსტიტუციური კანონის მიღებამდე, ვენეციის კომისიამ აღნიშნულ ცვლილებებზე განმარტა, რომ „წარმოდგენილი შესწორებების მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციურ დონეზე განსაზღვრა. „კონსტიტუციურ დონეზე

²⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, 2010 წლის რედაქცია, თავი მე-71.

²⁶ იქვე, მუხლი 89.

²⁷ საინტერესო და აღსანიშნავია, რომ 10 წლის განმავლობაში არცერთ წარმომადგენლობით ორგანოს არ მიუმართავს სარჩელით საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის, რაც ალბათ არამხოლოდ სამართლებრივი, არამედ ფსიქო-სოციალური ბარიერების არსებობითაც უნდა აიხსნას.

დაცვა ნიშნავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების პრინციპების შესასწორებლად საჭირო იქნება კვალიფიციური უმრავლესობა, რომელიც უფრო დიდია ვიდრე ორგანული ან ჩვეულებრივი კანონების შესაცვლელად საჭირო უმრავლესობა. ეს მიზანი რა თქმა უნდა მისასაღებელია, რადგან კონსტიტუცია უნდა მოიცავდეს არა მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების ორგანიზების სქემებს და მოქალაქეთა უფლებებსა და თავისუფლებებს, არამედ ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობას და მისი ინსტიტუტების ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულ საკითხებსაც, რაც მთავარ როლს ასრულებს საზოგადოებაში თავისუფლებისა და დემოკრატიის გავრცელების პროცესში იმ შუალედური მდგომარეობის მეშვეობით, რომელიც მას სახელმწიფოსა და მის მოქალაქეებს შორის უკავია.²⁸

მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული კონსტიტუციური რეფორმა დადებითი მოვლენაა ადგილობრივი თვითმმართველობის ისტორიაში, იგი სრულყოფას საჭიროებს თვითმმართველობასა და სახელმწიფოს შორის უფლებამოსილებათა, ასევე ქონების გამიჯვნის მკაფიო პრინციპის და ფინანსური წყაროების კონსტიტუციით დადგენის თვალსაზრისით.

ხარვეზებთან დაკავშირებით, ვენეციის კომისიამ აღნიშნა, რომ „საკონსტიტუციო შესწორებების პროექტი თავისი ბუნებით საკმაოდ მინიმალისტურია (თუმცა უფრო დეტალურია, ვიდრე ადრინდელი რეგულაცია). ცალკე თავის ჩართვა ფუჭად იქნებოდა მიჩნეული, თუკი კონსტიტუციურ დონეზე ჩართული არ იქნებოდა გარკვეული ფუნდამენტური და ოპერატიული ხასიათის პრინციპები. წარმოდგენილი დებულებები იქნება შეფასების კრიტერიუმი იმის დასადგენად, თუ რამდენად შესაბამისობაშია საკონსტიტუციო რეგულაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. 89-ე მუხლი რეალურ შესაძლებლობას მისცემს თვითმმართველობის წარმომადგენლებს მიმართონ საკონსტიტუციო სასამართლოს. 101-ე მუხლი აცხადებს, რომ სახელმწიფოსა და თვითმმართველობის

²⁸ ევროპის კომისიის დემოკრატიისათვის კანონის გზით (ვენეციის კომისია) 2010 წლის 15 მარტის NCDL(2010)008 დასკვნა კონსტიტუციური კანონის პროექტზე (ადგილობრივი თვითმმართველობა VII¹ თავი).

უფლებამოსილებები გამიჯნულია, აქედან გამომდინარე, უფლებამოსილებათა განსაზღვრა შეიძლება იმ წესის საფუძველზე, რომლის თანახმადაც ისინი უნდა გამოხატავდნენ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების დამოუკიდებლად რეგულირების უფლებასა და შესაძლებლობას საკუთარი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი საჭიროებების საფუძველზე, მაგრამ ეს ორი კრიტერიუმი არ არის საკმარისი საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის, რათა მან მკაფიო საფუძველზე მიიღოს გადაწყვეტილება. ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების მთავარი მახასიათებელია მისი ინსტიტუტების ძირითადი ფუნქციების განსაზღვრა, რასაც ვერ უზრუნველყოფს 101²-ე მუხლი, ხოლო თუკი ამ ფუნქციას პარლამენტი შეასრულებს ორგანული კანონის მიღების გზით, ცენტრალურ ხელისუფლებას საშუალება ექნება, ეფექტიანად „დათრგუნოს“ თვითმმართველობა. გარდა ამისა, ეს ნიშნავს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს არ ექნება საზომი კრიტერიუმი, რომლითაც განსჯის შესაძლო კონფლიქტს ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის. ერთ-ერთი გამოსავალია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთარი უფლებამოსილების განსაზღვრა კონსტიტუციის დონეზე.“²⁹

აღნიშნული პროექტის თაობაზე, ფინანსურ რესურსებთან დაკავშირებით ვენეციის კომისიის დასკვნით, „იმისათვის, რომ უფლებამოსილების გადაცემა არ იყოს მხოლოდ ნომინალური, საჭიროა, ადგილობრივ ხელისუფლებას გადაეცეს სათანადო რესურსები, რათა მათ ეფექტიანად განახორციელონ უფლებამოსილებები. კარგი იქნებოდა რესურსების წინასწარი განსაზღვრა.“³⁰

ამრიგად, 2009-2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგების მნიშვნელობა მდგომარეობს იმაში, რომ კონსტიტუციით განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ თავი, სადაც გათვალისწინებული იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებასთან დაკავშირებული მთელი რიგი სამარ-

²⁹ იქვე.

³⁰ იქვე.

თლებრივი ნორმები, თუმცა, როგორც ზემოთ აღინიშნა იგი საჭიროებდა სრულყოფას თვითმმართველობისათვის საკვანძო საკითხებთან დაკავშირებით.

2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიღება

საქართველოს პარლამენტმა, 2014 წლის 5 თებერვალს მიიღო საქართველოს ორგანული კანონი – ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, რომლის ერთ-ერთი დადებითი მხარე იმაში მდგომარეობს, რომ მან ერთიანად განსაზღვრა ზოგადად თვითმმართველობის, დედაქალაქის – თბილისის თვითმმართველობის და ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული სხვა ყველა სახის სამართლებრივი საკითხები.³¹

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება თვითმმართველ ქალაქსა და თვითმმართველ თემში (მუნიციპალიტეტებში). კოდექსით განისაზღვრა მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებები (საკუთარი და დელეგირებული), წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოსა და აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის - მერის პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით არჩევა, 4 წლის ვადით, ასევე საკრებულოსა და მერიის საქმიანობის ორგანიზების საკითხები, მერის ანგარიშვალდებულება საკრებულოს წინაშე და საკრებულოს მიერ მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების წესი.³²

უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის მხოლოდ წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევას პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით, ხოლო აღმასრულებელი ორგანოს

³¹ კოდექსის მიღებამდე, თბილისში ადგილობრივ თვითმმართველობას, ასევე თვითმმართველობის ქონებრივ საფუძველებს ცალკე კანონი აწესრიგებდა.

³² საქართველოს ორგანული კანონი – ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 05.02.2014.

პასუხისმგებლობას ითვალისწინებს წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე.³³ შესაბამისად, კოდექსით განსაზღვრული აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის – მერის პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით არჩევა არ წარმოადგენს ევროპული ქარტიის მოთხოვნას მეტიც, მან შესაძლებელია უარყოფითი გავლენა იქონიოს აღმასრულებელი ორგანოს, წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის ხარისხზე და საკრებულოს საკონტროლო ფუნქციებზე, რამდენადაც ორივე ინსტიტუტის ლეგიტიმაცია თანაბარია. ამასთან, სხვა პრობლემა შეიძლება წარმოიშვას იმ შემთხვევაში, თუ წარმომადგენლობითი ორგანოს უმრავლესობა და აღმასრულებელი ორგანოს მეთაური – მერი სხვადასხვა პოლიტიკური გაერთიანებიდან იქნება წარმოდგენილი, არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს უფლებამოსილებების ისევე, როგორც აღმასრულებელი ფუნქციების განხორციელების ეფექტურობას შესაძლებელია მნიშვნელოვანი საფრთხე შეექმნას.³⁴

ზემოთ აღნიშნული კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად, საქართველოს კონსტიტუციაში ისევე, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში, განისაზღვრა თვითმმართველი ერთეულის საზღვრების ცვლილების წესი, რომელიც საზღვრის ცვლილებებისათვის სავალდებულოდ იქნა გათვალისწინებული შესაბამის თვითმმართველ ერთეულთან წინასწარი კონსულტაცია. ამასთან, საზღვრის ცვლილების ინიციატივის უფლება მიეკუთვნა საქართველოს მთავრობას, ხოლო გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება საქართველოს პარლამენტს.³⁵

³³ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია, 15.10.1985, მუხლი 3.

³⁴ ასეთ შემთხვევაში, შესაძლებელია საკრებულოს მიერ, მერისადმი უნდობლობის გამოცხადების უფლებამოსილება პოლიტიკური მანიპულაციების საფუძველზე განხორციელდეს, რაც შეუსაბამოა პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით არჩეული მერის ლეგიტიმაციისათვის.

³⁵ საქართველოს ორგანული კანონი – ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 05.02.2014.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტიანად განხორციელებისათვის დიდი მნიშვნელობა აქვს თვითმმართველი ერთეულის საზღვრებს, რადგან ერთი მხრივ, მისი მცირე ზომა ხელს უწყობს იქ მცხოვრებთა მჭიდრო კავშირსა და საჯარო მმართველობაში მონაწილეობას, ხოლო მეორე მხრივ, იგი განაპირობებს თვითმმართველი ერთეულის რესურსების სიმცირეს, რაც აბრკოლებს თვითმმართველი ერთეულის ეკონომიკურ განვითარებას და მისი დამოუკიდებლობის ხარისხს. „ამ თვალსაზრისით, გმინა³⁶ უნდა ყოფილიყო პატარა, რათა მცირე იურისდიქცია უზრუნველყოფს ძლიერ ადგილობრივ კავშირს, თუმცა მცირე ზომის გმინას არ შეუძლია დამოუკიდებლად გადაწყვიტოს მთელი რიგი ეკონომიკური საკითხები და განავითაროს საკუთარი ტექნიკური ინფრასტრუქტურა.“³⁷ – აღნიშნავს პოლონეთში წარმატებით განხორციელებული ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ერთ-ერთი ძირითადი ავტორი ჯერზი რეგულსკი.

ამრიგად, ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის დაცვისა და მათი გაძლიერების უზრუნველსაყოფად მიზანშეწონილია, რომ კონსტიტუციით და შემდგომ კოდექსით განისაზღვროს პრინციპი თვითმმართველი ერთეულის საზღვრების ცვლილებებთან დაკავშირებით, რომელიც უნდა გულისხმობდეს მის ოპტიმალურ ზომას, რომელიც უზრუნველყოფს, როგორც მოქალაქეთა მჭიდრო კავშირს, ისე საკმარისი რესურსების კონცენტრაციას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონება, რომელსაც იგი საკუთრების უფლებით ფლობს, უმნიშვნელოვანეს ფუნქციას ასრულებს თვითმმართველობის განვითარებასა და გაძლიერებაში. „საკუთრებაში არსებული ქონების თავისუფლად გამოყენებისა და განკარგვის უფლება, ერთ-ერთი ძირითადი ელემენტია ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობისათვის.“³⁸ ადგილობ-

³⁶ თვითმმართველობის პირველი საფეხური პოლონეთში.

³⁷ Regulski J., *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*, Budapest, 2003, 103.

³⁸ იხ., იქვე, 121.

რივი ქონების თავისუფლად მართვით, მოქალაქეები საკუთარი თავის განვითარებას უზრუნველყოფენ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსს რაიმე სიახლე არ შემოუთავაზებია თვითმმართველი ერთეულის ქონებასთან დაკავშირებით, განისაზღვრა თვითმმართველი ერთეულის ქონების სახეები, თვითმმართველობის საკუთრებაში იქნა გათვალისწინებული მის ტერიტორიაზე არსებული არასასოფლოსამეურნეო მიწის ნაკვეთები გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა, ადგილობრივი მნიშვნელობის წყლის რესურსები და ა.შ.,³⁹ თუმცა, როგორც ზემოთ აღინიშნა კონსტიტუციით არ არის დადგენილი პრინციპი, რომელიც ქონების გამიჯვნის კრიტერიუმს უზრუნველყოფს სახელმწიფოსა და თვითმმართველობას შორის და იგი იქნება თვითმმართველობის დაცვის გარანტი, მათ შორის საკონსტიტუციო სასამართლოში მიმართვის დროს. ასეთ ვითარებაში კი სახელმწიფოს ყოველთვის აქვს შესაძლებლობა თვითნებურად განსაზღვროს თვითმმართველობის ქონება და მისი მოცულობა ორგანული კანონით. შესაბამისად, მიზანშეწონილია კონსტიტუციამ გაითვალისწინოს პრინციპი, რომელიც სუვერენულობის – ერთიანი სახელმწიფო მნიშვნელობის საკითხთან იქნება დაკავშირებული და ეს განსაზღვრავს ქონებისა და უფლებამოსილებების გამიჯვნას.

განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ადგილობრივი თვითმმართველობის საბიუჯეტო შემოსავლებს. „ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში გააჩნდეთ საკუთარი ფინანსური სახსრები, რომელთა განკარგვაც მათ შეეძლებათ მათი უფლებამოსილების ფარგლებში. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური წყაროები თანაზომიერნი უნდა იყვნენ კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ მათ უფლებამოსილებებთან“⁴⁰ – განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია.

³⁹ საქართველოს ორგანული კანონი – ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 05.02.2014.

⁴⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია, 15.10.1985, მუხლი 9.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის შემოსავლებს შეადგენს ადგილობრივი გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლები, რომელთა ოდენობას საკრებულო განსაზღვრავს, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული მიზნობრივი, სპეციალური და კაპიტალური ტრანსფერები და სესხის საფუძველზე მიღებული შემოსავლები. ამასთან, სესხის აღებაზე მუნიციპალიტეტს ესაჭიროება საქართველოს მთავრობის თანხმობა. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი, საკუთარი შემოსავალი ადგილობრივი – ქონების გადასახადიდან მიღებული ფინანსური სახსრებია, რაც ქონების გადასახადის სპეციფიკის გათვალისწინებით⁴¹ მიზერულია და არ არის საკმარისი ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულფასოვნად განხორციელებისათვის, რის გამოც მუნიციპალიტეტი იძულებულია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მოითხოვოს შესაბამისი ტრანსფერი, რის გამოც იგი დამოკიდებული ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტზე.

„ფინანსური ავტონომია ადგილობრივი თვითმმართველობის ბაზისია. გმინა ვერ შეინარჩუნებდა დამოუკიდებლობას, რომ არ ჰქონოდა თავისუფლება თავისი სახსრების მართვაში, რომელიც საკმარისია საკუთარი პასუხისმგებლობების განსახორციელებლად. მისი ძირითადი შემოსავლები სახელმწიფო გადასახადების მისთვის გარანტირებული განაწილებით იქმნება“⁴² – აღნიშნავს ჯერზი რეგულსკი.

ადგილობრივი თვითმმართველობა უნდა მონაწილეობდეს საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებით სარგებლობაში,⁴³ რადგან იგი საჯარო ხელისუფლებას ახორციელებს და ეს კონსტიტუციით უნდა იყოს გარანტირებული, რათა ეს არ იყოს სახელმწიფო ორგანოების კონკრეტულ გადაწყვეტილებებზე დამოკიდებული და

⁴¹ ქონების გადასახადის გადამხდელი არის პირი, რომლის წლიური შემოსავალი 40000 ლარს აღემატება;

⁴² Regulski J., *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*, Budapest, 2003, 147.

⁴³ ევროპის მთელ რიგ ქვეყნებში (პოლონეთი, ჩეხეთი, უნგრეთი, იტალია, გერმანია და ა.შ.) ადგილობრივ თვითმმართველობას უნაწილდება ისეთი სახელმწიფო გადასახადიდან შემოსული სახსრები, როგორიც არის საშემოსავლო გადასახადი, ბიზნესის გადასახადი.

ადგილობრივმა თვითმმართველობამ დამოუკიდებლად და ჯერონად შეძლოს ფუნქციონირება. ამასთან, ალბათ უფრო მიზანშეწონილი იქნება კანონით განისაზღვროს მუნიციპალიტეტის მიერ ასაღები სესხის ოდენობის მაქსიმალური ოდენობა, სესხის აღების ინდივიდუალურ შემთხვევებში საქართველოს მთავრობის თანხმობის აუცილებლობის ნაცვლად.

დასკვნა

დასკვნის სახით, უპირველეს ყოვლისა აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის დემოკრატიული და კონსტიტუციური მნიშვნელობა საქართველოში კარგად ჰქონდათ გააზრებული უკვე მე-19 საუკუნის მეორე ნახევარში, რაც ნორმატიულ-სამართლებრივად მე-20 საუკუნის დასაწყისში აისახა საქართველოს პირველ კონსტიტუციაში ცალკე თავის სახით, თუმცა ზემოთ აღნიშნული ხარვეზები, რომლებსაც პირველი კონსტიტუცია შეიცავდა, ობიექტური ისტორიული გარემოებებით იყო დეტერმინირებული.

სოციალისტური საბჭოთა რესპუბლიკების კავშირის შემადგენლობაში, საქართველოში არსებული უკიდურესად ცენტრალიზებული საჯარო მმართველობის გამო, ადგილობრივი თვითმმართველობა ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში არ ხორციელდებოდა და უარყოფილი, დათრგუნული იყო ყოველგვარი ადგილობრივი ინიციატივა, რამაც უარყოფითი გავლენა იქონია, ასევე დეცენტრალიზაციის მიმართ ხალხის ფსიქო-სოციალურ დამოკიდებულებაზე.

საქართველოში, მე-20 საუკუნის ბოლოს, სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენიდან დღემდე, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა ინსტიტუციურად იხვენებოდა ზემოთ აღნიშნული თითოეული რეფორმის შედეგად და მოცემულ ეტაპზე, მისი ფორმა დემოკრატიულ საწყისებს შეესაბამება, თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი საკვანძო საკითხები, რაც სახელმწიფოსა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილებათა და ქონების გა-

მიჯვნის პრინციპის კონსტიტუციით განსაზღვრას, თვითმმართველობის კონსტიტუციის დონეზე სერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებში მონაწილეობის გარანტიის დადგენასა და ფინანსების ავტონომიურად მართვის შესაძლებლობის განსაზღვრას უკავშირდება, ჯერ კიდევ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ჯეროვნად განხორციელებისათვის. აღნიშნული გამოწვევების დაძლევის გარეშე, ადგილობრივი თვითმმართველობა ვერ უზრუნველყოფს დამოუკიდებლად და ეფექტიანად საკუთარი ფუნქციების განხორციელებას.

აღსანიშნავია, რომ ერთის მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება საქართველოს ავალდებულებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესების დაცვასა და მათი შესაძლებლობების გაზრდის უზრუნველყოფას. აღნიშნული შეთანხმების მიხედვით, ორმხრივი და ევროპის დონეზე თანამშრომლობა დაეფუძნება ადგილობრივი თემების, განსაკუთრებით სოფლად, თვითმყოფადობისა და ინტერესების პატივისცემას, ადგილობრივი განვითარების საჭიროებებისა და პრიორიტეტების გათვალისწინებით. მხარეები ითანამშრომლებენ რეგიონული განვითარებისა და მიწის გამოყენების დაგეგმარების სფეროებში საქართველოს ინსტიტუტების ინსტიტუციური და საოპერაციო შესაძლებლობების კონსოლიდაციის მიმართულებით, მათ შორის სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების შესაძლებლობების განვითარება, რათა ხელი შეეწყოს ორმხრივად მომგებიან საზღვრისპირა თანამშრომლობას ევროკავშირის პრინციპებისა და პრაქტიკის შესაბამისად.

ამრიგად, საქართველოში დემოკრატიული საჯარო მართვის სისტემის გაძლიერებისა და ევროპული სტანდარტების იმპლემენტაციის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია ზემოთ აღნიშნული მიღწევების შენარჩუნება და მითითებული გამოწვევების დაძლევა, რაც საქართველოში კონსტიტუციური დემოკრატიის მდგრადი განვითარების და ევროპულ ინსტიტუტებში საქართველოს სამარ-

საიუბილეო კრებული

თლებრივი ინტეგრაციის ერთ-ერთ ძირითად პირობას წარმოადგენს.