

ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური პრინციპის რეალიზაციის პრობლემები საქართველოში.

კახი ყურაშვილი

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამართლის თეორიისა და კონსტიტუციური სამართლის კათედრა

ანოტაცია

ნაშრომში განხილულია ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრების ისტორიული ასპექტები საქართველოში, მისი რეალიზაციის თანამედროვე სახე და შესაბამისობის ხარისხი ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიასთან, გაანალიზებულია ქართული მუნიციპალური კანონმდებლობა, აღნიშნულია სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და თვითმმართველობის მოქმედი სისტემის ხარვეზები, გაკრიტიკებულია ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის სისტემების თანაარსებობის ქართული მოდელი, დასახულია მათი მოხსნის პერსპექტივები, აგრეთვე საკანონმდებლო სრულყოფის პერსპექტივები.

საკვანძო სიტყვები:

კონსტიტუციური სამართალი, ადგილობრივი თვითმმართველობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის 1985 წლის 15 ოქტომბრის ევროპული ქარტიის საფუძველზე, საქართველოს კონსტიტუციის მეორე მუხლის მეოთხე პუნქტში განმტკიცებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი, როგორც კონსტიტუციური წყობის ერთ-ერთი საფუძველი.

ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც უშუალო დემოკრატიის ერთ-ერთი ქმედითი ფორმა საჯარო ხელისუფლების ნაწილია, ემიჯნება სახელმწიფო ხელისუფლებას და გულისხმობს ადგილობრივი საზოგადოების უფლებას და ნამდვილ შესაძლებლობას გააკონტროლოს და მართოს კანონის ფარგლებში, თავისი პასუხისმგებლობით და მოსახლეობის საკეთილდღეოდ საზოგადოებრივ საქმეთა მნიშვნელოვანი ნაწილი.

მთელი რიგი ობიექტური თუ სუბიექტური მიზეზების გამო საქართველოს არ აჩნია თვითმმართველობის დიდი ტრადიცია. მიუხედავად არსებული გარკვეული ისტორიული გამოცდილებისა (1919-1921, 1991-1994), თვითმმართველობის ხანგრძლივი ვაკუუმი – საქართველოს სინამდვილეა. საქართველოში თვითმმართველობის ინსტიტუტმა ფუნქციონირება დაიწყო მხოლოდ 1998 წლის 15 ნოემბერის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ, ამ კონსტიტუციის ძალით და მის შესაბამისად შექმნილი საკანონმდებლო ბაზის საფუძველზე და განაგრძობს ფუნქციონირებას 2002 წლის 2 ივნისის ადგილობრივი არჩევნების საფუძველზე.

საქართველოს მოქალაქეები საჯარო ხელისუფლების განხორციელებისას, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს აწესრიგებენ თვითმმართველობის ფორმით. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში არის საქართველოს მოქალაქეთა კონსტიტუციით აღიარებული უფლება, შესაძლებლობა და პასუხისმგებლობა, დადგენილი წესით, თვითმმართველობის ერთეულებში მათ მიერ შექმნილი ადგილობრივი ორგანოების მეშვეობით, კანონის საფუძველზე, საკუთარი პასუხისმგებლობითა და დამოუკიდებლად გადაწყვიტონ საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით განსაზ-

ღვრული ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები, სახელმწიფო სუვერტენიტეტის შეულახავად.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებას საფუძვლად უდევს: ტერიტორიულობა; არჩევითობა; მრავალფეროვნება და ერთიანობა; დეცენტრალიზაცია, დამოუკიდებლობა და კომპეტენტურობა; ავტონომიურობა და პასუხისმგებლობა; სახელმწიფო ხელისუფლებისაგან გამიჯვნა და სახელმწიფო გარანტირებულობა.

1) ტერიტორიულობა. საქართველოში ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის შესახებ კონსტიტუციური კანონის მიღებამდე საქართველოს რაიონების, ქალაქების, დაბების, თემების და სოფლების შექმნა-გაუქმება, საზღვრების დადგენა, გაერთიანება და გაყოფა, კატეგორიათა შეცვლა, სახელების დარქმევა-გადარქმევა, აღრიცხვა და რეგისტრაცია ხორციელდება საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 14 მაისის 1321 ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულებით "საქართველოს ადმინისტრაციული მოწყობის საკითხთა გადაწყვეტის წესის შესახებ".

საქართველოს ტერიტორიული სისტემა დღევანდელი რეალობიდან გამომდინარე აერთიანებს შემდეგ დასახლებულ პუნქტებს: ქ. თბილისი, ქალაქის რაიონები, ქალაქები, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში (ბათუმი, რუსთავი, სოხუმი, ფოთი, ქუთაისი, ცხინვალი), რაიონები, რაიონში შემავალი ქალაქები, დაბები, თემები და სოფლები, სულ – 4603 ერთეული; ამ დასახლებული პუნქტებიდან ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ტერიტორიულ ერთეულებად ყალიბდება მხოლოდ 1195 ერთეული. საქართველოს თვითმმართველობის და მმართველობის ტერიტორიული სისტემა, რომელიც სამართლებრივ დოქტრინაში ორ დონედ იყოფა (პირველ დონეს ქმნიან რაიონში შემავალი ქალაქები, დაბები, თემები და სოფლები. მეორე დონის ტერიტორიულ ერთეულებს წარმოადგენენ ქ. თბილისი, ქალაქები, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში და რაიონები) კიდევ უფრო ვრცელია, ვიდრე თვითმმართველობის საქართველოში მოქმედი ტერიტორიული სისტემა (პირველი დონის 1111 ტერიტორიულ კოლექტივს დამატებული ქალაქები, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში(6) და ნაწილობრივ ქ. თბილისი, სულ - 1118).

ა) პირველ დონეზე - რაიონში შემავალ ქალაქებში, დაბებში, თემებში და თემში არ-შემავალ სოფლებში, რომლებიც ტერიტორიულ კოლექტივებად მოიაზრება, სულ - 1111 ტერიტორიული ერთეულიდან საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევის გამო, ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური პრინციპი სრულმასშტაბურადაა რეალიზებული მხოლოდ 889 ერთეულში.

ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება აგრეთვე ქალაქებში, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში (ამ ტიპის 6 ქალაქიდან ფაქტიურად მხოლოდ - ბათუმში, რუსთავსა და ქუთაისში). მათი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, გარდა თვითმმართველობისა, დელეგაციის წესით, იმავდროულად ახორციელებენ ადგილობრივ მმართველობასაც, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ 1997 წლის 16 ოქტომბრის საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული კომპეტენციის ფარგლებში.

გ) ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შერეული ფორმაა რეალიზებული დედაქალაქში, რომლის განსაკუთრებული სამართლებრივი მდგომარეობა განსაზღვრულია "საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ" 1998 წლის 20 თებერვლის კანონით. თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს წარმოადგენს 4 წლის ვადით პროპორციული წესით არჩეული ქალაქის 49 წევრიანი საკრებულო. ქ. თბილისის მერია წარმოადგენს სახელმწიფო მმართველობის

ორგანოს. მას ხელმძღვანელობს თბილისის უმაღლესი თანამდებობის პირი - საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული მერი. მერია იმავდროულად ასრულებს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქციებს. მერიაში გაერთიანებულია თბილისის მთავრობა, რომელიც შედგება პრემიერის, პრემიერის მოადგილეების, ცალკეული საქალაქო სამსახურების ხელმძღვანელებისა და ქალაქის რაიონების და დაბა წყნეთის გამგებლებისაგან; ქალაქის რაიონების (სულ 5 – ისანი-სამგორის, მთაწმინდა-კრწანისის, ვაკე-საბურთალოს, დიდუბე-ჩუღურეთის, გლდან-ნაძალადევის) და დაბა წყნეთის გამგებები; რაიონში შემავალი ადმინისტრაციული ერთეულების ორგანოები (დღეისათვის ამგვარი ადმინისტრაციული ერთეულები არაა შექმნილი). პრემიერს და რაიონების გამგებლებს თანამდებობაზე საკრებულოს თანხმობის საფუძველზე ქალაქის მერის წარდგინებით ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი.

დ) გამონაკლისის სახით, ქ. ფოთში მერი – ქალაქის უმაღლესი თანამდებობის პირი და მთავრობის ხელმძღვანელი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს შემადგენლობიდან თანამდებობაზე ინიშნება და თანამდებობიდან თავისუფლდება საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ანუ ადგილობრივი მოსახლეობის საარჩევნო უფლება ერწყმის საქართველოს პრეზიდენტის დანიშვნა-გათავისუფლების პრეროგატივას. ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეპტუალური შინაარსიდან ამოვარდნილია გორის რაიონის ერედვისა და ქურთის, ქარელის რაიონის თიღვის და გულრიფშის რაიონის აჭარის თემებიც და მათში გაერთიანებული სოფლები, რომელთა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნა და უფლებამოსილებათა განსაზღვრა ხდება რაიონისათვის დადგენილი წესით. საქართველოს იურისდიქცია არ ვრცელდება ქალაქებში სოხუმი და ცხინვალი, აფხაზეთისა და შიდა ქართლის მხარის 7 რაიონში და პირველი დონის 218 თვითმმართველობის ტერიტორიულ ერთეულში.

ე) საქართველოს 67-დან 60 რაიონში საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის შესახებ კონსტიტუციური კანონის მიღებამდე ხორციელდება ადგილობრივი მმართველობა, დანარჩენ 7 რაიონში მოქმედებს აფხაზეთის და ე.წ. სამხრეთ ოსეთის სეპარატისტული ხელისუფლება.

ადგილობრივი მმართველობა – ადგილობრივი ორგანოებისათვის საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლება და დაკისრებული მოვალეობაა, საერთო სახელმწიფო ინტერესებიდან გამომდინარე, ადგილობრივი პირობების გათვალისწინებით გადაწყვიტონ სახელმწიფო ორგანოების მიერ დელეგირებული სახელმწიფო მნიშვნელობის ადგილობრივი საკითხები. რაიონებში ადგილობრივი მმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოსთან – საკრებულოსთან, რომელიც შედგება რაიონში შემავალი თვითმმართველი ტერიტორიული ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოების – საკრებულოების თავმჯდომარეებისაგან, ფუნქციონირებს ადგილობრივი მმართველობის აღმასრულებელი ორგანო – რაიონული გამგეობა, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივი მმართველობის განხორციელებასა და დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე გადაწყვეტილებათა მიღებას. ამ ორგანოს ხელმძღვანელი არის საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საკრებულოს შემადგენლობიდან დანიშნული გამგებელი, რომელიც ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელია საქართველოს პრეზიდენტისა და საკრებულოს წინაშე.

2) არჩევითობა, თვითმმართველობის ტრადიციული დამახასიათებელი ნიშანია. არჩევითი უნდა იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის როგორც წარმომადგენლო-

ბითი, ისე აღმასრულებელი ორგანო ან თანამდებობის პირი. ამასთან, შევნიშნავთ რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები არ წარმოადგენენ სახელმწიფოს ხელისუფლების ორგანოებს, ხოლო მათი ექსკლუზიური კომპეტენცია არ წარმოადგენს სახელმწიფო იურისდიქციული კომპეტენციის ნაწილს.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო სოფელში, თემში, დაბაში, ქალაქსა და იმ ქალაქში, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში არის საკრებულო. საკრებულოს არჩევნები ტარდება 4 წელიწადში ერთხელ მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე. საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული კენჭისყრით აირჩევა საკრებულოს 5 წევრი, თუ ამომრჩეველთა რაოდენობა თვითმმართველობის ტერიტორიულ ერთეულში არ აღემატება 5000-ს, 7 – თუ ამომრჩეველთა რაოდენობა 5000-დან 10000-მდეა, 9 - თუ ამომრჩეველთა რაოდენობა აღემატება 10000-ს და 15 – ბათუმის, რუსთავის, სოხუმის, ფოთის, ქუთაისისა და ცხინვალის საკრებულოებში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო სოფელში, თემში, დაბაში და ქალაქში არის საკრებულოს მიერ ფორმირებული გამგეობა, არაუმეტეს 7 წევრის შემადგენლობით, რომელსაც ხელმძღვანელობს საკრებულოს მიერ არჩეული გამგებელი – საკრებულოს თავმჯდომარე. სოფელსა და თემში, რომლის მოსახლეობაც არ აღემატება 3000-ს ადამიანს, საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანოს – გამგეობის ფუნქციას ასრულებს უშუალოდ გამგებელი - საკრებულოს თავმჯდომარე. ქალაქის, რომლის ამომრჩეველთა რაოდენობა 5000-ზე მეტია – აღმასრულებელი ორგანოს - გამგეობის ხელმძღვანელი - გამგებელი, აგრეთვე ქალაქის, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, გარდა ქ. ფოთისა – აღმასრულებელი ორგანოს მთავრობის (რომელიც შედგება არა უმეტეს 15 წევრისაგან) ხელმძღვანელი - მერი, აირჩევიან მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი და ფარული კენჭისყრით.

3) მრავალფეროვნება და ერთიანობა. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებისას უშუალო დემოკრატიის მრავალი ფორმა გამოიყენება: ადგილობრივი რეფერენდუმი და პლემისციტი (უნგრეთი, ბულგარეთი), სოფლის ყრილობა და სასოფლო შეკრება (რუსეთი), წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევა და მის მიერ აღმასრულებელი თანამდებობის პირის შერჩევა (საფრანგეთი) ან აღმასრულებელი ორგანოს ფორმირება (იტალია, პოლონეთი), ადგილობრივი წარმომადგენლობითი და ადგილობრივი აღმასრულებელი თანამდებობის პირის პირდაპირი არჩევა ან ორგანოს ფორმირება (ბულგარეთი).

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების სისტემად ყალიბდება. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები წარმოადგენენ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს. არჩევითი საკრებულოსა და არჩევითი გამგებლის (მერის), გამგეობის (მერიის), ურთიერთდამოკიდებულება ერთიან მექანიზმს ქმნის. თვითმმართველობის პირველი დონის იმ ტერიტორიულ ერთეულებში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 5000-ზე ნაკლებია, თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს თავმჯდომარე და გამგებელი ერთი და იგივე პირია, ანუ ადგილობრივი თვითმმართველობა სტრუქტურული ერთიანობითაც ხასიათდება (ე.წ. სამხრეთგერმანული მოდელი).

თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო მნიშვნელოვან მაკონტროლებელ ფუნქციებს ფლობს თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მიმართ. კერძოდ, საკრებულოს კომპეტენციას შეადგენს ადგილობრივი ბიუჯეტის რო-

გორც მიღება, ისე კონტროლი მის შესრულებაზე და შესრულების ანგარიშის დამტკიცება. საკრებულოს მხრიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოზე კონტროლის ფორმას წარმოადგენს გამგებლის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ წალიწადში ერთხელ ანგარიშის წარდგენა საკრებულოს სხდომაზე და საკრებულოს მიერ შექმნილი ორგანოების ხელმძღვანელებისა და თანამდებობის პირთა ანგარიშების მოსმენა. სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის გამგებელი პასუხისმგებელია შესაბამისი საკრებულოს წინაშე, ხოლო იმ ქალაქის მერი, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, ანგარიშვალდებულია საკრებულოს წინაშე, ამ უკანასკნელის უფლებამოსილებების ფარგლებში. საკრებულოს განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას წარმოადგენს გამგებლის – საკრებულოს თავმჯდომარისათვის, გამგეობის (მთავრობის) ცალკეული წევრისათვის უნდობლობის გამოცხადება საქართველოს კომსტიტუციის დარღვევის, სახელმწიფო დაღატაკის ან სხვა სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენის, აგრეთვე საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის 78-ე მუხლით გათვალისწინებული დისციპლინარული გადაცდომის ჩადენის გამო, რაც ამ უკანასკნელის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტას იწვევს, მთლიანად გამგეობისათვის (მთავრობისათვის) უნდობლობის გამოცხადება კანონმდებლობით დადგენილ უფლებამოსილებათა განუხორციელებლობისათვის, რაც ასევე მისი მთელი შემადგენლობის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტას იწვევს. იმ ქალაქში, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, აგრეთვე ქალაქებში, რომლის ამომრჩეველთა რაოდენობაც აღემატება 5000-ს, საკრებულო უფლებამოსილია მხოლოდ დასვას საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე წინადადება ქალაქის მერის (გამგებლის) უფლებამოსილების შეწყვეტის (ქ. ფოთის მერის თანამდებობიდან გათავისუფლების) საკითხი ზემოთ მითითებული მოტივაციით.

4) **დეცენტრალიზაცია, დამოუკიდებლობა და კომპეტენტურობა.** ადგილობრივი თვითმმართველობის სფერო ადგილობრივი მნიშვნელობის, ანუ კონკრეტული ტერიტორიის მოსახლეობის ცხოვრების უზრუნველყოფის ადგილობრივად დამკვიდრებული საკითხებია. ცალკეული საზოგადოებრივი საკითხების ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებელ ობიექტად გამოყოფა ნიშნავს სახელმწიფო მმართველობის დეცენტრალიზებულ ფორმაზე გადასვლას. დეცენტრალიზაცია გულისხმობს საჯარო ხელისუფლების გადაცემას ცენტრიდან პერიფერიებზე და უზრუნველყოფს ქმედების არჩევის თავისუფლებას, გადაწყვეტილებების მიღების ავტონომიურობას საკუთარი პასუხისმგებლობით. დეცენტრალიზაციით ხდება ადგილობრივი მოსახლეობისათვის სწორედ იმ საკითხების გადაცემა, რომლებიც წარმატებით გადაწყდება მათ მიერვე დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით. ეს თავისთავად არ ნიშნავს რომ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები იზოლირებულია სახელმწიფო ორგანოთა გამგებლობის საკითხებისაგან. დეცენტრალიზაცია არ უნდა იქნეს გაგებული ისე, თითქოს ადგილობრივი თვითმმართველობა მოწყვეტილია სახელმწიფო ორგანიზმისაგან და ეწინააღმდეგება მას: დეცენტრალიზაცია არ ნიშნავს ხელისუფლების დეკონცენტრაციას. დეცენტრალიზაციის პროცესისათვის დამახასიათებელია მისი მომდინარეობა "ზევიდან" ანუ ცენტრალური სახელმწიფო ხელისუფლებიდან და განხორციელება სახელმწიფოს მხარდაჭერით, იმ კანონმდებლობის შესაბამისად, რომელიც სწორედ სახელმწიფოს მთელ ტერიტორიაზე მოქმედებს. დეცენტრალიზაციის უმთავრეს ამოცანას წარმოადგენს ინდივიდუალური თვითშემოქმედების და დამოუკიდებელი ინიციატივის უზრუნველყოფა და წახალისება, ხოლო მისი მიზანია არა ხელისუფლების შეზოგადება და სახელმწიფოებრივი ძალაუფლების შესუსტება, არამედ სოციალური ფორმების სიჯანსაღე და სიმყარე, სტაბილურობის უზრუნველყოფა.

ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ დამოუკიდებლად გადაწყვეტა მიიღწევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კანონმდებლობით განსაზღვრული ექსკლუზიური და დელეგირებული უფლებამოსილებებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ხელთ არსებული მატერიალურ-ფინანსური რესურსების ურთიერთშესაბამისობით, ადგილობრივი მოსახლეობის საჯარო ნებისა და ინტერესების გამომხატველი ეფექტური დემოკრატიული ინსტიტუციონალური სისტემის არსებობით და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა მიერ თავისი კომპეტენციის ფარგლებში და კანონმდებლობის შესაბამისად გადაწყვეტილებათა მიღების თავისუფლებით.

დეცენტრალიზაციისას საქართველოში გამოიყენება თვითმმართველობის პრინციპებით, ასევე მიზნებითა და ამოცანებით განპირობებული უფლებამოსილებათა როგორც სამუდამო, ისე დროებითი გადაცემის, ასევე ცალკეულ უფლებამოსილებათა ნეპაყოფლობით თავისი პასუხისმგებლობაში აღების პრაქტიკა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს კომპეტენციის ნაწილი მინიჭებული აქვთ **ექსკლუზიურ (საკუთარ) უფლებამოსილებად**, ხოლო ნაწილს ახორციელებენ **დელეგირების წესით** სახელმწიფო ორგანოთა კონტოლის ქვეშ არა კანონის, არამედ მმართველობის აქტის საფუძველზე, მმართველობის ორგანოებთან ურთიერთშეთანხმებით, რომელიც ატარებს დროებით ხასიათს. კანონმდებლობით შეზღუდულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობა შესაბამის მატერიალურ და ფინანსურ რესურსებთან ერთად გადაცემული (დელეგირებული) უფლებამოსილებების განხორციელებისას, რადგან სახელმწიფო ორგანოებს უფლება აქვთ გააუქმონ მათი გადაწყვეტილებები იმ სფეროში, რომლის დელეგირებაც მოახდინეს. **ნეპაყოფლობით**, ანუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ საკუთარი ინიციატივით, დაიშვება მხოლოდ ისეთი უფლებამოსილებების აღება, რომლებიც კანონის თანახმად არ არის ამოღებული მისი უფლებამოსილებებიდან და არც სახელმწიფო ორგანოთა კომპეტენციას განეკუთვნება, სუბსიდიარობის პრინციპის საფუძველზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ადმინისტრაციულ, მომსახურებით, საინვესტიციო და მარეგულირებელ ფუნქციებს ახორციელებენ კანონმდებლობით ზუსტად და ნაწილობრივ ამომწურავად **განსაზღვრულ უფლებამოსილებათა** რეალიზაციისას **საზოგადოებრივი მართვის სფეროში** (ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დებულების მიღება, მასში ცვლილებების შეტანა და კონტროლი მის შესრულებაზე; ადგილობრივი არქივის შექმნა და შენახვა; ადგილობრივი სამსახურების შექმნა და ლიკვიდაცია); **ქონებისა და ფინანსების სფეროში** (ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების ფლობა, სარგებლობა და განკარგვა; ადგილობრივი ბიუჯეტის ფორმირება, დამტკიცება, შესრულება და კონტროლი; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება); **ეკონომიკისა და ურბანიზაციის სფეროში** (დაქვემდებარებული ტერიტორიის კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავება, დამტკიცება და შესრულება; ადგილობრივი საწარმოების შექმნა და ლიკვიდაცია; დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე, სახელმწიფო აღმასრულებელი ხელისუფლების ტერიტორიულ ორგანოსთან შეთანხმებით, დასახლებული პუნქტების გენერალური გეგმების შემუშავების ორგანიზება და კონტროლი მშენებლობის განხორციელებაზე; საცხოვრებელი სოციალურ-კულტურული და საყოფაცხოვრებო დანიშნულების დაწესებულებათა მშენებლობისათვის ხელის შეწყობა); **საბინაო-კომუნალურ სფეროში** (ადგილობრივი თვითმმართველობის საბინაო და არასაცხოვრებელი ფონდის შექმნა და განკარგვა; კომუნალური მეურნეობა; სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა); **მიწათ-**

სარგებლობისა და გარემოს დაცვის სფეროში (მიწათსარგებლობის საკითხების გადაწყვეტა; დაქვემდებარებული ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება; წყალმომარაგების ადგილობრივი სისტემის ორგანიზება, მისი შენახვა და განვითარება); **ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების სფეროში** (მოსახლეობის ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზებისათვის ხელის შეწყობა; ადგილობრივი საინფორმაციო სამსახურის ორგანიზება და შენახვა, მისი ფუნქციონირებისათვის ხელის შეწყობა; შიდა სარგებლობის გზების შეკეთება, რეკონსტრუქცია და მშენებლობა); **განათლების, ჯანდაცვის, სპორტისა და კულტურის სფეროში** (ადგილობრივი მნიშვნელობის განათლების, ჯანმრთელობის დაცვის, კულტურისა და სპორტის საკითხების გადაწყვეტა; ბიბლიოთეკების, თეატრების, კულტურისა და სპორტულ-გამაჯანსაღებელი დაწესებულებების შექმნა და შენახვა; სოციალური მომსახურების ორგანიზება).

5) სახელმწიფო გარანტირებულობა. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში სახელმწიფოს მიერ გარანტირებულია. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივ გარანტიას წარმოადგენს კანონით დადგენილი წესი, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების და თანამდებობის პირების მიერ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები სავალდებულოა შესასრულებლად დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე განლაგებული ყველა საწარმოს, დაწესებულებისა და ორგანიზაციისათვის, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებისა და მოქალაქეთათვის.

საქართველოს მოქალაქეებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს უფლება აქვთ მიმართონ სასამართლოს – სახელმწიფო ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული იმ აქტების გასასაჩივრებლად, რომლებიც ზღუდავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებებს.

სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები, საწარმოები, დაწესებულებები, ორგანიზაციები, სხვა ფიზიკური და იურიდიული პირები პასუხს აგებენ იმ ზარალისათვის, რომელსაც ისინი თავიანთი ქმედებით ან გადაწყვეტილებებით მიაყენებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიაა ორგანული კანონით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებათა შეჩერებისა და გაუქმების, საკრებულოს საქმიანობის შეჩერების, დათხოვნის ან მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის ზუსტი და ადგილობრივი თვითმმართველობის პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობით ვადიანი შეცვლის კონკრეტული რეგლამენტაცია.

ორგანული კანონის შესაბამისად, ერთადერთი ორგანო, რომელიც უფლებამოსილია გააუქმოს თვითმმართველობის ორგანოთა კანონშეუსაბამო გადაწყვეტილებები არის სასამართლო. საკრებულოს საქმიანობის შეჩერება ან დათხოვნა კი მხოლოდ პრეზიდენტისა და პარლამენტის შეთანხმებული გადაწყვეტილების შედეგი შეიძლება იყოს.

აღსანიშნავია, რომ ორგანული კანონი განაგრძობს პრეზიდენტის კონსტიტუციურ უფლებამოსილებებს და ანიჭებს დამატებით უფლებას პარლამენტის თანხმობით ვადამდე შეწყვიტოს საკრებულოს უფლებამოსილება სახელმწიფო რწმუნებულის წარდგინების საფუძველზე, თუ საკრებულოს წევრთა რაოდენობა შემცირდა ნახევარზე მეტით, თუ საკრებულომ 2 თვის მანძილზე ვერ აირჩია აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელი და თუ საბიუჯეტო წლის დასაწყისიდან 2 თვეში არ დაამტკიცა სათანადო წესით შედგენილი ბიუჯეტი.

6) ავტონომიურობა და პასუხისმგებლობა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიურობას უნდა უზრუნველყოფდეს მისი ეკონომიკური საფუძველი – ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი (განუსხვისებელი) და არაძირითადი საკუთრება, საქართველოს სახელმწიფო და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებთან გამიჯნული ადგილობრივი ბიუჯეტი, რომლის ფორმირებისას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები დამოუკიდებელნი არიან, ცალკეული ეკონომიკური უფლებამოსილებანი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიურობა ნიშნავს ყველა მიღებული გადაწყვეტილებისათვის და შესაბამისი შედეგისათვის პასუხისმგებლობის აღებასაც. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ადგილობრივი მოსახლეობისა და სახელმწიფოს წინაშე პასუხისმგებლობის ფორმები და მასშტაბები ექსკლუზიური, დელეგირებული და ნებაყოფლობით აღებული უფლებამოსილებების განხორციელებაზე კანონმდებლობით ზუსტადაა რეგლამენტირებული.

უზენაესი კანონი განსაკუთრებულად გამოყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის ვალდებულებას არ შელახოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტისას სახელმწიფო სუვერენიტეტი და 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის “ი” ქვეპუნქტში აფიქსირებს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების პასუხისმგებლობას ქვეყნის სუვერენიტეტისათვის, ტერიტორიული მთლიანობისათვის, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის საფრხის შექმნისათვის, რაც იმას ნიშნავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალიზაცია უნდა განხორციელდეს მხოლოდ კონსტიტუციური ლეგიტიმაციის ფარგლებში, წინააღმდეგ შემთხვევაში დადგება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს სახელმწიფოს წინაშე პასუხისმგებლობის საკითხი.

დელეგირებული კომპეტენციის შესრულებისათვის პასუხისმგებლობა შეზღუდულია სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი მატერიალურ-ფინანსური სახსრების ფარგლებით.

საქართველოს მოქალაქეები ახორციელებენ თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობაზე საზოგადოებრივი კონტროლს, რაც ამ საქმიანობის გამო, სასამართლო პასუხისგებაში მიცემის საფუძველი შეიძლება გახდეს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების პასუხისმგებლობა ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა წინაშე დგება საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესის საფუძველზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც საქართველოს კონსტიტუციური წყობის საფუძველი, მისი, როგორც მოსახლეობის ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების რეალიზაციის ფორმები და საშუალებები ქართველი კანონმდებლის განსაკუთრებული ყურადღების ცენტრშია. მის შესახებ საქართველოში მიღებულია 1997 წლის 16 ოქტომბრის საქართველოს ორგანული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ”, რომელშიც 1999 წლის 28 მაისის, 23 ივლისის, 28 დეკემბრის, 2000 წლის 28 ივნისის, 2001 წლის 2 აგვისტოს, 26 ოქტომბრის ორგანული კანონების საფუძველზე შესულია ცვლილებები და დამატებები. საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო უზრუნველყოფა ხდება აგრეთვე 1998 წლის 20 თებერვლის საქართველოს კანონით “საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ”, 2001 წლის 22 აგვისტოს საქართველოს ორგანული კანონის “საქართველოს საარჩევნო კოდექსით”, 1998 წლის 29 მაისის საქართველოს კანონით “ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ”, 1998 წლის 26 ივნისის საქართველოს კანონით “ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ”, 1999 წლის

22 ივნისის საქართველოს კანონით “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების ეკონომიკური საქმიანობის შესახებ”, 1999 წლის 9 ივნისის საქართველოს კანონით “პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ” (დაგეგმილია ადგილობრივი ბიუჯეტის შესახებ, ტრანსფერების გამოთანაბრების მექანიზმისა და ფორმულის შესახებ, ადგილობრივი ქონების ფლობის, განკარგვისა და ამ ქონებით სარგებლობის წესის შესახებ, სახელმწიფო საკუთრების მიწაზე უმაღლეს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა უფლებამოსილებათა გამიჯვნის შესახებ საქართველოს კანონების მიღება).

ლიტერატურა:

1. კომპიუტერული პროგრამა “კოდექსი” (საქართველოს კანონმდებლობა)
2. ზ. რუხაძე, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 1999
3. ო. მელქაძე, საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფო სამართალი, თბილისი, 1996
4. ო. მელქაძე, საუბრები ქართულ კონსტიტუციაზე, _თბილისი, 1996
5. Михалева Н.А., Конституционное право зарубежных стран СНГ, -Москва, 1998
6. Михалева Н.А., Практикум по конституционному праву стран СНГ (методические разработки и нормативные акты), -Москва, 1998

მიღებულია: 10.11.2002