ერთსაფეხურიანი თვითმმართველობა საქართველოში პრობლემები და სამომავლო პერსპექტივები

ფაჩოშვილი კობა
კავკასიის საერთაშორისოუნივერსიტეტი

DOI: https://doi.org/10.52340/tuw.2025.38.01.35

აბსტრაქტი. *წინამდებარე ნაშრომში განხილულია საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და ამ სფეროში 2006 და 2014 წელს გატარებული რეფორმები.ერთსაფეხურიანი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის შემოღება ქვეყანაში მისი გამომწვევი მიზეზები, უარყოფითი მხარეები, პრობლემები, მათი გადაჭრის გზები და სამომავლო პერსპექივები. ნაშრომში განსაკუთრებული ყურადღებაა გამახვილებული 2006 წლის თვითმმართველობის რეფორმაზე სოფლების, თემების, დაბის ქალაქის თვითმმართველობის ორგანოებისა და რაიონის მმართველობის ორგანოების გაუქმებაზე, ჯერ გამგებლის რწმუნებულის ინსტიტუტის, ხოლო შემდეგ წარმომადგენლის, დასახლებათა საერთო კრების და რჩეულის ინსტიტუტების შემოღებაზე მათ უარყოფით მხარეებზე. ნაშრომზე მუშაობისას გამოყენებულია შედარებით-სამართლებრივი ანალიზი უცხოეთის ქვეყნების თვითმმართველობის ორგანოებთან, რაც იძლევა პასუხს კითხვებზე შესაძლებელია თუ არა სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის თვითმმართველობების აღდგენა და რა დადებით შედეგებს მოუტანს ეს ნაბიჯი თვითმმართველობას განვითარებას საქართველოში.*

საკვანძო სიტყვები: *ერთსაფეხურიანი, ადგილობრივი თვითმმართველობა, საქართველო, ადმინისტრაციული ორგანოები, სამომავლო პერსპექტივები*

3. წლის რეფორმები ქართულ თვითმმართველობაში

2005 წლის 12 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებულ იქნა ,,ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ.“ საქართველოს ორგანული კანონი, რომელიც 2006 წლის 1 იანვრიდან იქნა სამოქმედოდ შემოღებული სწორედ ამ ორგანული კანონის საფუძველზე საქართველოს იურისდიქციას დაქვემდებარებულ მთელს ტერიტორიაზე ჩატარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები და დაიწყო რეფორმები ამ სფეროში. არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადების დღიდან გაუქმდა საქართველოში მანამდე არსებული სამ საფეხურიანი თვითმმართველობა სოფლის, თემის, და რაიონული დაქვემდებარების ქალაქების თვითმმართველობები მათ ნაცვლად ერთად ერთ თვითმმართველ ერთეულად ქვეყანაში ყოფილი საბჭოთა რაიონების ტერიტორიაზე შექმნილი თვითმმართველი ერთეული, დასახლებათა გაერთიანება, მუნიციპალიტეტი გამოცხადდა ორგანული კანონის 1-ლი მუხლის ,,ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად

,,თვითმმართველი ერთეული დასახლება (თვითმმართველი ქალაქი) ან დასახლებათა ერთობლიობა (მუნიციპალიტეტი) რომელსაც აქვს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება, შემოსავლები, ბიუჯეტი, ადმინისტრაციული ცენტრი და დამოუკიდებელი იურიდიული პირია“[3]

თვითმმართველობის განხორციელების მიზნით მუნიციპალიტეტში შეიქმნა წარმომადგენლობითი ორგანო საკრებულო და მისი აღმასრულებელი ორგანო გამგეობა. რეფორმის შედეგად გაუქმდა ადგილობრივი მმართველობის ცნება და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები რაიონის საკრებულო. შედეგად ქვეყანამ მიიღო ერთსაფეხურიანი ადგილობრივი თვითმმართველობა. რეფორმის მთავარი მოტივაცია და არგუმენტი იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის მძიმე ფინანსური და მატერიალური მდგომარეობა, მწირი შემოსავლები, დეფიციტური ბიუჯეტი, რომლებიც ვეღარ წვდებოდა ამავე ორგანოების ხარჯებს ამას ემატებოდა მათი ფუნქციების განსახორციელებლად საჭირო რესურსებიც მართალია იმ დროისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობა მართლაც მწირი ფინანსური და მატერიალური რესურსებით ხასიათდებოდა, თუმცა მიმაჩნია, რომ სწორად და გააზრებულად გატარებული რეფორმებით მათი გაუქმების გარეშეც იყო შესაძლებელი ამ პრობლემის გადაჭრა და მოგვარება კერძოდ სწორი რეფორმატორული პოლიტიკის შედეგად უნდა გადადგმულიყო შემდეგი ნაბიჯები

საგადასახადი ლიბერალიზაციის შედეგად მწირი ბიუჯეტის იმედად დარჩენილ თვითმმართველობებში საჭირო იყო ფინანსური კომპესირების განხორციელება, რითაც გარკვეულწილად შეივსებოდა შემცირებული ,,შემოსულობები“ ამ ღონისძიებების განხორციელება განსაკუთრებით შესაძლებელი იყო 2003-2006 წლებში, როდესაც სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების ნაწილი მნიშვნელოვნად გაიზარდა 1998-2003 წლებთან შედარებით. სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობების გამიჯვნა ისეთნაირად უნდა მომხდარიყო რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული მიწის ნაკვეთის გაყიდვიდან და ამ მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარებიდან მიღებული შემოსულობები 100% დარჩენილიყო ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული ბიუჯეტში რაც მათი ბიუჯეტების შევსების ერთ-ერთი წყარო გახდებოდა. უნდა მომხდარიყო სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების გამიჯვნა ერთმანეთისაგან, მომხდარიყო თვითმმართველი ერთეულის ქონების აღწერა და შექმნილიყო ერთიანი ბაზა. აღნიშნულის შედეგად შესაძლებელი გახდებოდა თვითმმართველ ერთეულს მოეხდინა საკუთარი ქონების თვითმმართველობის მიზნებისათვის გამოყენება. სუსტი საბიუჯეტო რესურსების თვითმმართველობებში, რომლებიც ვეღარ ახდენდნენ ეფექტურ მმართველობას მატერიალური და ფინანსური რესურსების გაძლიერებისა და მომსახურეობის გაუმჯობესების მიზნით, შესაძლებელი გახდებოდა თვითმმართველობების ტერიტორიული გამსხვილება ძლიერი ბიუჯეტის მქონე თვითმმართველ ერთეულთან თვითმმართველ თემში გაერთიანების გზით.

,,ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს უფლება აქვთ კანონით დადგენილი წესით ურთიერთ შეთანხმებით გაერთიანდნენ თემში და შექმნან თვითმმართველობის ერთიანი ორგანო“[4] თვითმმართველი ერთეულების ეს

[3] ,,ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ.“ საქართველოს ორგანული კანონი ს.ს.ი.პ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე

[4] საქართელოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის

უფლებამოსილება გარანტირებული და აღიარებული იყო ასევე საერთაშორისო აქტებით ,,ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს მათი უფლებამოსილების განხორციელებისას უფლება აქვთ ითანამშრომლონ და კანონის ფარგლებში შექმნან გაერთიანება ხელისუფლების სხვა და სხვა ადილობრივ ორგანოებთან რათა შეასრულონ საერთო ინტერესებში შემავალი ამოცანები“[5] თვთმმართველ ერთეულებში საჭირო იყო სტრუქტურული ერთეულებისა და საშტატო განრიგის რეორგანიზაცია ისეთნაირად, რომ მომხდარიყო მონათესავე სპეციფიკის მქონე ადგილობრივი სამსახურების ერთმანეთთან შერწყმა, გაერთიანება. რაც შეეხება გადატვირთულ საშტატო განრიგს საჭირო იყო მათი შეკვეცა ასეთი გზით ერთი მხრივ მმართველობა მიიღებდა მისი საჭიროებიდან გამომდინარე და მასზე მორგებულ სტრუქტურასა და საშტატო განრიგს, ხოლო მეორეს მხრივ დაიზოგებოდა თვითმმართველობის შესანახი საბიუჯეტო სახსრები და შესაძლებელი გახდებოდა დაზოგილი ფინანსური სახსრების სხვა მიმართულებით გამოყენება.

აღნიშნული სახის ცვლილებების ფონზე შეივსებოდა თვითმმართველობის მატერიალურ-ფინანსური რესურსები, რაც ადგილზე რეალური თვითმმართველობის განხორციელებას შეუწყობდა ხელს თუმცა, ნაჩქარევმა და გაუაზრებელმა რეფორმამ სულ სხვა შედეგი გამოიღო. ახალი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფისას კანონმდებლებმა ისე წაშალეს ზღვარი სოფელსა და ქალაქს შორის, რომ არ გაითვალისწინეს დასახლებათა ადგილობრივი სპეციფიკა და ინფრასტრუქტურა. კერძოდ ქალაქი ურბანული ტიპის მსხვილი დასახლებაა მის განვითარებასა და ეკონომიკურ წინსვლაში მთავარი ადგილი მომსახურების სფეროს და ვაჭრობას უკავია მაშინ, როდესაც სოფელი და თემი სოფლის მეურნეობაზეა ორიენტირებული და სულ სხვა სპეციფიკით ხასიათდება. შესაბამისად ასეთ არათანაბარ და განსხვავებულ საკითხებზე მხოლოდ მუნიციპალური ცენტრში მსჯელობისას შეუძლებელი ხდებოდა სრულიად განსახვავებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულებისათვის ერთნაირად მისაღები და ხელსაყრელი გადაწყვეტილებების მიღება. ახლად შექმნილი მუნიციპალიტეტების არაადეკვატური მოწყობა არ იძლეოდა ერთიანი, გათანაბრებული პოლიტიკის შესაძლებლობას ,,სახეზე იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ განხორციელებული ცალკეული მომსახურეობის არასათანადო ხელმისაწვდომობა თვითმმართველი ერთეულის სხვა და სხვა დასახლებებისათვის“(ლოსაბერიძე გ, ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991 -2014 წლებში, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, თბილისი, 2015 წ, გვ 13)

გარდა ამისა მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს დეპუტაცია მომსახურეობითი ფუნქციების გატარებას პირველ რიგში მუნიციპალიტეტის ცენტრში, ქალაქში უჭერდა მხარს. 2007 წლიდან მოყოლებული თანდათან შესუსტდა თვითმმართველობის კომპეტენციები და გაიზარდა ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ფორმალური თუ არაფორმალური ზედამხედველობის ხარისხი, მოხდა გადასახადების უდიდესი ნაწილის ცენტრალიზაცია შედეგად, საქართველოში ჩამოყალიბდა ცენტრალიზებული სისტემა, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობა ფაქტობრივად ცენტრალური ხელისუფლების ნაწილი გახდა.

ზემოაღნიშნულთან ერთად უნდა ითქვას ისიც, რომ 2006 წლიდან მთლიანად ცენტრალური ბიუჯეტის ,,შემოსულობების“ წყარო გახდა ,,მოგების გადასახადი

შესახებ“ ს.ს.ი.პ. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე

[5]ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ს.ს.ი.პ. საქართველოს საკანონონმდებლო მაცნე

ასეთივე რეგულაციებში მოექცა ,,საშემოსავლო გადასახადი“ რომელიც მანამდე მთლიანად ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულობების ნაწილში რჩებოდა აღნიშნული ცვლილებებით მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტმა სერიოზული რესურსები დაკარგა.

4. წლის 1 იანვრის რეფორმა და მისი შედეგები

არასწორად გატარებულმა რეფორმამ კი დადებითის ნაცვლად უარყოფითი შედეგები გამოიწვია. სოფელში, ცენტრში, დაბასა და ქალაქში თვითმართველობის გაუქმების შედეგად მოსახლეობა დაშორდა ადგილობრივ ხელისუფლებას მძიმე სოციალურ და ეკონომიკურ პრობლემებში მცხოვრები მოქალაქეები უსახსრობის გამო ვერ ახერხებდნენ მუნიციპალურ ცენტრში მისვლას და ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებთან შეხვედრას. ამიტომ თვითმმართველობის ხელმძღვანელებთან შეხვედრა მოსახლეობისათვის ისევე გაძნელდა, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლებთან შესაბამისად ხალხთან ,,ყველაზე ახლოს მდგომი ხელისუფლება ყველაზე შორს მდგომ ხელისუფლებად გადაიქცა ამან კი გაართულა თვითმმართველობის განხორციელებაში მოსახლეობის ჩართვის ისედაც სუსტი პროცესი. შესაბამისად გაიზარდა მოსახლეობის გაუცხოება ადგილობრივ თვითმმართველობასთან“ (კანდელაკი კ, საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის განვრცობილი კონცეფცია, საქართველოს განვითარების კვლევითი ინსტიტუტი).

თვითმმართველობის ქვედა დონის გაუქმების შემდეგ, სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის მოსახლეობამ დაკარგა უფლება და შესაძლებლობა იმისა რომ საკუთარ დასახლებაში აერჩია თავისი თვითმმართველობის ორგანო, რომლის წარმომადგენლებთან შეხვედრა არ გაუჭირდებოდა და უფრო ეფექტურად მოაგვარებდა ადგილობრივ პრობლემებს უფრო მეტიც, რეფორმის შედეგად თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობის შესაძლებლობა ფაქტობრივად დაკარგეს მუნიციპალურ გაერთიანებაში შემავალმა პატარა დასახლებების მაცხოვრებლებმაც, რაც თავის მხრივ უარყოფითი მოვლენა იყო თვითმმართველობისა და ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების პროცესებში.

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებულ დასახლებებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ლიკვიდაციის შემდეგ ხელისუფლებისა და მოსახლეობის დაახლოვებისა და შეკავშირების მიზნით შემოღებული იქნა მუნიციპალიტეტის გამგებლის ,,რწმუნებულის“ ინსტიტუტი, მაგრამ მან თავისი დანიშნულება ვერ შეასრულა, რადგან ჯერ ერთი ,,რწმუნებული“ თანამდებობას არჩევნების გზით არ იკავებდა თანამდებობას მას თანამდებობაზე ნიშნავდა გამგებელი შესაბამისად არ გააჩნდა თავის დასახლებაში მცხოვრები მოსახლეობის მხარდაჭერისა და ნდობის მანდატი არ გააჩნდა. ამას ემატებოდა ,,რწმუნებულის“ მწირი უფლებამოსილებებიც, რომელსაც კანონმდებლობა ასე განმარტავდა ,,წარმართავს ტერიტორიული ორგანოს საქმიანობას, ორგანიზებას უწევს, აკონტროლებს და გამგებელს მერს წარუდგენს ინფორმაციას შესაბამის ტერიტორიაზე საკრებულოსა და საკრებულოს თავმჯდომარი მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულებას. გამგებელს (მერს) წარუდგენს ინფორმაციას შესაბამის ტერიტორიაზე არსებული პრობლემებისა და მათი შესაძლო გადაჭრის გზების შესახებ, უზრუნველყოფს სტატისტიკის და სხვა მონაცემთა შეგროვებას ადგილობრივი თვითმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების მოსახლეობისათვის გაცნობას, ორგანიზებას უწევს მოსახლეობის გამოკითხვის და სახალხო განხილვების ჩატარებას.“

აშკარაა, რომ რწმუნებული თავის სამოქმედო ტერიტორიაზე დამოუკიდებლად

ვერც ერთ საკითხზე ვერ იღებდა გადაწყვეტილებას. იგი მხოლოდ ინფორმაციას და ცალკეულ საკითხთა შესახებ მონაცემებს აწვდიდა გამგებელს. ფაქტობრივად ,,კურიერის" როლს ასრულებდა მუნიციპალიტეტის გამგებელსა და მოსახლეობას შორის. ამასთან ერთად ,,რწმუნებულს" არ გააჩნდა ადგილობრივი პრობლემებისა და ამოცანების გადასაწყვეტად საჭირო ფინანსური და მატერიალური ბერკეტები. ასეთ რეალობაში კი ,,რწმუნებული" ხალხისა და ხელისუფლების დამაახლოვებელი და შემაკავშირებელი ვერ იქნებოდა.

5. წლის 5 თებერვლის რეფორმა და მისი შედეგები

2014 წლის 5 თებერვალს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ორგანული კანონი ,,ადგილობრივი თვითმმართველობის" კოდექსი, რომელმაც დამოუკიდებლობის აღდგენისა და თვითმმართველობის არსებობის ისტორიაში პირველად გამგებლებისა და მერების პირდაპირი წესით არჩევა დაადგინა. იმავე წლის ივნისში აღნიშნული წესით საქართველოს მოქალაქეებმა შესაბამის ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებში გამგებლები და მერები აირჩიეს, ხელისუფლების დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების გზაზე აღნიშნული უდაოდ წინგადადგმული ნაბიჯი იყო, თუმცა რეფორმატორების მხრიდან საჭირო იყო კიდევ უფრო ქმედითი ნაბიჯები ადგილობრივ თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის, ადგილობრივი პრობლემების სწრაფად და ეფექტურად გადაჭრის, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მოსახლეობის დაახლოვებისათვის.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში საკანონმდებლო სიახლის სახით დასახლებაში მუნიციპალიტეტის გამგებლის ,,რწმუნებულის" ნაცვლად ,,წარმომადგენლის" ინსტიტუტის შემოტანა. სიახლეს წარმოადგენდა ასევე დასახლებათა საერთო კრება და ,,რჩეულის" ინსტიტუტი ,,გამგებელი (მერი) უფლებამოსილია მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ერთეულში დანიშნოს გამგებლის (მერის) წარმომადგენელი."[6] აღნიშნული საკანონმდებლო სიახლის მთავარ დანიშნულებას დასახლებაში ძლიერი და ეფექტური სახელმწიფო ინსტიტუტის დანერგვა წარმოადგენდა, რომელიც დასახლებებში თვითმმართველობის ინსტიტუტის გაუქმების შემდეგ წარმოშობილ პრობლემებს მოაგვარებდა, მოსახლეობისა და ადგილობრივი ხელისუფლების დაახლოვებას შეუწყობდა ხელს, თუმცა მერის (გამგებლის) ,,წარმომადგენლის" ინსტიტუტმა თავისი მთავარი დანიშნულება ვერ შეასრულა ისევე როგორც მანამდე გამგებლის (მერის) ,,რწმუნებულმა" რადგან რეფორმატორებმა საკანონმდებლო რეგულაციებით მხოლოდ ამ ინსტიტუტის ტერმინოლოგიური ცვლილება განახორციელეს. გამგებლის (მერის) ,,წარმომადგენელი" ,,რწმუნებულის" მსგავსად თანამდებობას არჩევნების გზით არ იკავებდა იგი იყო დანიშნული საჯარო მოხელე, რომელსაც გამგებელი (მერი) ნიშნავდა თანამდებობაზე. შესაბამისად მას ,,რწმუნებულის" მსგავსად ადგილობრივი მოსახლეობის ნდობის მანდატი და მხარდაჭერა არ გააჩნდა ამასთან ერთად ,,წარმომადგენლის" მწირი უფლებამოსილებები ფაქტობრივად ერთი ერთში ემთხვეოდა ,,რწმუნებულის" უფლებამოსილებებს. გამგებლის ,,წარმომადგენელს" შესაბამის დასახლებაში არც ერთი პრობლემური საკითხის დამოუკიდებლად მოგვარება და გადაწყვეტა არ შეეძლო იგი მხოლოდ ინფორმაციას წარუდგენდა გამგებელს (მერს) ამ პრობლემების თაობაზე. ამასთან ერთად ,,წარმომადგენელი" ,,რწმუნებულის" მსგავსად მატერიალური და ფინანსური რესურსების გარეშე იყო დარჩენილი, რაც ამ ინსტიტუტის არსებობას კიდევ უფრო აზრს უკარგავდა.

[6].საქართველოს ორგანული კანონი ,,ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" კოდექსი ს.ს.ი.პ. საქართელოს საკანონმდებლო მაცნე

შესაბამისად ,,წარმომადგენლის“ ინსტიტუტმა ვერ შეძლო შესაბამის დასახლებაში ადგილობრივი მოსახლეობისა და ხელისუფლების დაახლოვება და ვერც ერთსაფეხურიანი თვითმმართველობის გამო შექმნილი პრობლემები მოაგვარა.

რაც შეეხება დასახლებათა საერთო კრებას, ამ ახლად შექმნილი ინსტიტუტის დანიშნულება ,,მოსახლეობის თვითრეალიზება და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობა[7]“ იყო. მას თითქმის ისეთივე კომპეტენციები გააჩნია, რაც გამგებლის ,,წარმომადგენელს“ დასახლებათა სოციალ-ეკონომიკური განვითარების თაობაზე შესაბამისი წინადადებების წარმოდგენა, მუნიციპალიტეტის ორგანოებისათვის შესაბამისი დასახლებაში განხორციელებული პროექტების განხილვა, მუნიციპალურ ბიუჯეტში მის ასახვამდე წინადადებების შენიშვნების და მოსაზრებების მუნიციპალიტეტში წარდეგენა, შესაბამის დასახლებაში მნიშვნელოვანი საკითხების გადაწყვეტა, დასუფთავება ინფრასტრუქტურის შეკეთებასა და მოწესრიგებაში მოსახლეობის ჩართვა ეს ფუნქციები ისედაც იყო გამგებლის ,,წარმომადგენლის“ უფლებამოსილებათა სფეროში. ამასთან ერთად დასახლებათა საერთო, კრებას არ გააჩნია ადგილობრივი პრობლემების მოსაგვარებლად ფინანსური და მატერიალური რესურსები, რაც შეეხება საერთო კრების ,,რჩეულს“ იგი ხელმძღვანელობდა საერთო კრების მუშაობას მისი უფლებამოსილება გრძელდება მომდევნოს სხდომამდე თუ მომდევნო სხდომაზე ახალი რჩული ვერ აირჩეოდა ძველს უგრძელდებოდა უფლებამოსილება ზედიზედ არაუმეტეს 5 -ჯერ.

მართალია, ,,რჩეულს“ დასახლების მოსახლეობა უცხადებს ნდობას და ,,წარმომადგენლისაგან“ განსხვავებით ამომრჩეველთა ნდობა და მხადრაჭერა გააჩნია, მაგრამ უფლებამოსილების თვალსაზრისით ძალიან სუსტია მას მხოლოდ დასახლების მიერ მიღებული პეტიციის წარდგენა შეუძლია მუნიციპალიტეტის ორგანოში. აქედან გამომდინარე ,,დასახლებათა საერთო კრება“ და მისი ,,რჩეული“ ძალიან დაბალი ხარისხით არიან ჩართულნი თვითმმართველობის განხორციელებაში, შესაბამისად ძალიან დაბალია მათი საქმიანობით მოსახლეობის დაინტერესებაც.

თვითმმართველობაში განხორციელებულ რეფორმებს არც ფინანსური და მატერიალური რესურსების მოზიდვით უთქვავს რაიმე ახალი. ცვლილებები არ შეხებია ასევე სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობების წესს. ძალიან ნელი ტემპით მიმდინარეობდა სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ქონების გადაცემის 2005 წელს დაწყებული პროცესი. შესაბამისად ადგილობრივი ბიუჯეტი მხოლოდ ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებული დახმარების იმედად რჩებოდა მხოლოდ საკუთარი ,,შემოსულობებით“ კი შეუძლებელი იყო მუნიციპალიტეტის საზღვრებში შემავალ დასახლებებში განსახორციელებელი სოციალ-ეკონომიკური და ინფრასტრუქტურული პროექტების სრულყოფილი დაფინანსება. მართალია ინფრასტრუქტურული პროექტების დასაფინანსებლად არსებობს ,,რეგიონალური განვითარების“ და ,,სოფლის მხარდამჭერი“ პროგრამები, მაგრამ ეს ფინანსური ხარჯები სრულად ვერ წვდება მუნიციპალიტეტების დასახლებათა მოთხოვნებს ასეთ პირობებში კი სახეზე იყო მუნიციპალიტეტის დასახლებათა მოუწესრიგებელი ინფრასტრუქტურა და კომუნიკაციები, შეჩერებული სოციალური დახმარებისა და ეკონომიკური განვითარების პროგრამები. აშკარაა, რომ მუნიციპალურ დონეზე შექმნილი

[7] საქართველოს ორგანული კანონი ,,ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ კოდექსი ს.ს.ი.პ. საქართელოს საკანონმდებლო მაცნე

ადგილობრივ ხელისუფლებას არ შესწევს ძალა მის ადმინისტრაციულ საზღვრებში შემავალ სოფლებში, თემებში, დაბებსა და ქალაქებში მოაგვაროს ადგილობრივი მნიშვნელობის პრობლემები და დასახლებათა განვითარებას შეუწყოს ხელი. მუნიციპალური დონე ძალიან დიდია სუსტი ფინანსური და მატერიალური დონე კი ვერ აკმაყოფილებს დასახლებათა გაერთიანებაში მცხოვრები ყოველი ადამიანის თვალსაზრისსა და მოთხოვნებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის პრობლემატიკაზე მუშაობისას სასურველია გავითვალისწინოთ უცხოეთის დემოკრატიული სახელმწიფოების გამოცდილება ამ მიმართულებით სტატიაში განვიხილავ რამოდენიმე მათგანს.

4. შედარებით სამართლებრივი ანალიზი

4.1 **იტალიაში** ერთსაფეხურიანი თვითმმართველობის ნაცვლად არსებობს სამ საფეხურიანი ადგილობრივი თვითმმართველობა ესენია: ოლქები, პროვინციები და კომუნები“[8] მათგან ყველაზე ძველ ფორმად კომუნა (თემი) მიიჩნევა მისი ხელმძღვანელი ორგანოებია თემის საბჭო, თემის ჯუნტა და თემის მერი საყოველთაო, პირდაპირი საარჩევნო წესით აირჩევა. თემის საბჭო ხმათა უმრავლესობით ირჩევს აღმასრულებელ ორგანოს თემის ჯუნტას რაც შეეხება თემის მერს იგი არის ჯუნტის მეთაური და ამავდროულად სახელმწიფოს წარმომადგენელი კომუნაში. პროვინციებში მართველობის ორგანო აერთიანებს პროვინციის საბჭოს და ჯუნტას პროვინციის საბჭო პირდაპირი საყოველთაო წესით 5 წლის ვადით აირჩევა ჯუნტა მისი აღმასრულებელი ორგანოა.

პროვინციებში არსებობს შერეული მმართველობა ხელისუფლების დიდი ნაწილი ეკუთვნის პრეფექტს. პრეფექტთან იქმნება პრეფექტის საბჭო, რომელიც ზედამხედველობას ახორციელებს პროვინციებსა და თემებზე ასეთივე ტიპის მმართველობაა ოლქებში, რომელიც პროვინციის საბჭოს და ჯუნტას აერთიანებს. ოლქების მმართველობის ორგანოს წარმოასდგენს ოლქის საბჭო და ჯუნტა ოლქის საბჭო არის ოლქის საკანონმდებლო ორგანო იგი აირჩევა პროპორციული სისტემით საყოველთაო თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე 5 წლის ვადითჯუნტა მისი აღმასრულებელი ორგანოა მას ხელმძღვანელობს თავმჯდომარე დღეისათვის იტალიაში 5 ავტონომიური ოლქი არსებობს ცალკეა საოლქო მმართველობა იტალიის მთავარ ქალაქებში დიდი ქალაქების ბაზაზე შექმნილია საქალაქო დაქვემდებარების რაიონები ასეთი რაიონები მოიცავს არამარტო ქალაქის ტერიტორიებს არამედ მასთან ეკონომიკურად დაკავშირებულ ოლქის ტერიტორიებს. მასში მდებარე კომუნების ჩათვლით ქალაქის რაიონში არსებობს მმართველობის ორი საფეხური ქალაქის მეტროპოლია და კომუნა.

4.2 **გერმანია** შედგება შემდეგი ადმინისტრაციულ ტერიტორიული ერთეულებისაგან მიწა და მისი ხელისუფლების ქვეშ მყოფი ტერიტორიული ერთეული ოკრუგი, რაიონი, სამართლებრივი სტატუსით მასთან გათანაბრებული ქალაქი და თემები, რომლებიც გაერთიანებულნი არიან რაიონის შემადგენლობაში. თვითმმართველობის მუნიციპალური ორგანოები იქმნება ყველა ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულში, გარდა ოკრუგებსა ,,მუნიციპალური წარმომადგენლობითი ორგანოები აირჩევა საყოველთაო, პირდაპირი, თავისუფალი, თანასწორი და ფარული საარჩევნო წესით“[9]. არჩევნები ოკრუგებში არ ტარდება მას

[8] Копституция Италъянской Реснублики http://lawersssu.narod.ru/subjests/constzs/ Italy.htm

[9] Конституция Федеративной Реснублики Германиию текст приводится по с борнику ,,Конституции Зарубежных Государств

მიწის მთავრობის მიერ დანიშნული სამთავრობო პრეზიდენტი უდგას სათავეში. რაიონის წარმომადგენლობითი ორგანოა რაიონული კრება მისი მეთაური, რომელიც უშუალოდ მოსახლეობის მიერ აირჩევა. რაიონის ქვემდგომი ადმინისტრაციული ერთეულია თემი მისი წარმომადგენლობითი ორგანოა მუნიციპალური საბჭო გერმანიაში სამი ყველაზე დიდი ქალაქი ბერლინი,ბრემენი და ჰამბურგი განსაკუთრებული სამართლებრივი სტსტუსით სარგებლობენ და ქალაქ სახელმწიფოებს უწოდებენ. ქალაქების წარმომადგენლობითი ორგანოა ანსამბლეა, რომელიც ირჩევს ქალაქის გამგეობას და სენატს. სენატი წარმომადგენლობითი ორგანოა მას ქალაქის მერი თავმჯდომარეობს რაც შეეხება მიწის მმართველობას, აქ მიწების წარმომადგენლობითი ორგანოს ლანტაგს შესაბამის ტერიტორიულ ერთეულში მცხოვრები მოსახლეობა ირჩევს პროპორციული წესით ოთხი წლის ვადით

4.3 საფრანგეთში ადგილობრივი თვითმმართველობა სამ საფეხურზე ხორციელდება ესენია ,,კომუნა, დეპარტამენტი და რეგიონები“[10] რომელთაგან ყველაზე მსხვილი ტერიტორიული ერთეული არის რეგიონი. რეგიონს ხელმძღვანელობს საყოველთაო, პირდაპირი წესით არჩეული რეგიონალური საბჭო. რეგიონების შემდეგ ტერიტორიული სიდიდით მოდის დეპარტამენტი მისი არჩევითი ორგანოა გენერალური საბჭო, რომელიც კანტონის მოსახლეობის მიერ აირჩევა პირდაპირი, საყოველთაო წესით. კანტონი რამოდენიმე კომუნას აერთიანებს და წარმოადგენს საარჩევნო ოლქს. გენერალური საბჭო თავისი შემადგენლობიდან ირჩევს გენერალური საბჭოს თავმჯდომარეს და ბიუროს დეპარტამენტი თავის ფუნქციებს გენერალური საბჭოს მეშვეობით ახორციელებს დეპარტამენტი იყოფა საქალაქო და სასოფლო კომუნებად.

კომუნა საფრანგეთის ადმინისტრაციული ტერიტორიული ორგანიზაციის საფუძველს წარმოადგენს იგი ერთდროულად არი სახელმწიფო ოკრუგიც და ადგილობრივი კოლექტივიც. კომუნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოა მუნიციპალური საბჭო, რომელიც აირჩევა საარჩევნო ოლქის მოსახლეობის მიერ საყოველთაო, პირდაპირი წესით. კომუნის აღმასრულებელ ორგანოს წარმოადგენს მერი და მის მოადგილეები, რომელთაც საბჭოს წევრთაგან ირჩევს მუნიციპალური საბჭო ფარული კენჭისყრით. ცალკე უნდა აღინიშნოს საფრანგეთის უმსხვილესი ქალაქები პარიზი, მარსელი, ლიონი რომლებშიც ორსაფეხურიანი მმართველობაა ერთის მხრივ ისინი ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებს წარმოადგენენ, ამავდროულად მათში არსებობს ცალკე ადმინისტრაციულ ტერიტორიული ერთეულები ოკრუგების სახით.

განხილული მაგალითები ცხადყოფს, რომ უცხოეთის არაერთ სახელმწიფოში მოქალაქეთა მიერ თვითმმართველობა ერთდროულად რამოდენიმე საფეხურზე ხორციელდება, რაც მისაბაძი მაგალითია ჩვენთვის თვითმმართველობის მშენებლობის გზაზე.

დასკვნა

ამრიგად, ნაშრომში განხილული ერთსაფეხურიანი თვითმართველობის პრობლემების მოსაგვარებლად საჭიროდ მიმაჩნია შემდეგი ღონისძიებების გატარება:
6. მუნიციპალიტეტის შემადგენლობაში შემავალ დასახლებებში შეიქმნას

[10] 3.http:/www.conseil-constitutionnel.fr/conseil- constitutionnel/english/homepage.14. html

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, საკუთარი ფინანსური და მატერიალური რესურსებით, რისთვისაც აუცილებელია საქართველოს ორგანულ კანონში ,,ადგილობრივი თვითმმართველობის“ კოდექსი და ორგანულ კანონში საქართველოს ,,საბიუჯეტო კოდექსი“ შევიდეს ცვლილებები, რომლის თანახმადაც შესაბამის დასახლებაში არსებულ სასოფლო და არასასოფლო სამეურნეო დანიშნულების მიწაზე საქართველოს საგადასახადო კოდექსით დადგენილი ,,ქონების გადასახადი“ და ასევე შემოსულობები ,,სათიბებისა“ და ,,საძოვრების“ იჯარიდან, აგრეთვე ,,ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი ადგილობრივი სანებართვო მოსაკრებელი, მოსაკრებელი, მშენებლობის ნებართვისათვის და მომსახურეობითი ფუნქციის განხორციელებიდან მიღებული მოსაკრებელი ,,დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის“ და ,,სასმელი წყლის მიწოდების ტარიფი“ 100% დარჩეს ამ დასახლებაში შექმნილი ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტში 2. თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში ნაწილობრივ უნდა დარჩეს ასევე დასახლებაში არსებული საწარმოებიდან ,,საგადასახადო კოდექსით“ გათვალისწინებული ,,მოგების“ თუ ,,საშემოსავლო“ გადასახადები, უნდა შეიქმნას დასახლებაში შექმნილი თვითმმართველობის ქონება კანონმდებლობით გათვალისწინებული ფორმით მათ შორის სახელმწიფოსაგან ქონების გადაცემით, რისი მეშვეობითაც შეიქმნება დასახლებაში თვითმმართველობის განხორციელების მატერიალური საფუძვლები. 3. მცირე ფინანსური და მატერიალური შესაძლებლობების სოფლები უნდა გაერთიანდნენ დიდი შემოსულობებისა და მატერიალური რესურსების მქონე სოფლებთან და შეიქმნას ერთი ძლიერი თვითმმართველი თემი საერთო თვითმმართველობის ორგანოთი და ერთიანი ბიუჯეტით. 4. უნდა შეიქმნას მეტი თვთმმართველი ქალაქი მისი ნორმალური განვითარებისათვის საჭირო საქალაქო მომსახურეობით და აუცილებელი საჭიროებიდან გამომდინარე საშტატო ერთეულებით

აღნიშნული ღონისძიებების გატარება მოგვცემს შემდეგ შედეგს:

მუნიციპალური დონის ერთსაფეხურიანი თვითმმართველობის ნაცვლად მივიღებთ თვითმმართველობას ქვედა საფეხურზე, სოფელში თემსა და დაბაში საკუთარი ფინანსური და მატერიალური რესურსებით, რაც ადგილზე უფრო სწრაფად და ეფექტურად გადაჭრის პრობლემებს ვიდრე ეს ერთსაფეხურიანი თვითმმართველობის პირობებშია შესაძლებელი. დასახლებაში მცხოვრებ მოსახლეობას ადგილობრივი პრობლემების მოსაგვარებლად აღარ დასჭირდება მუნიციპალურ ცენრებში სიარული, რაც მათი ფინანსური რესურსების და დროის დაზოგვას გამოიწვევს, აღდგება წაშლილი ზღვარი სასოფლო და საქალაქო დასახლებებს შორის, სოფლის თვითმმართველობა იმუშავებს საკუთარი სპეციფიკიდან გამომდინარე საკითხებზე, რაც უფრო ეფექტურს გახდის სოფლად და ქალაქად თვითმმართველობის მუშაობას, პატარა დასახლებაში მცხოვრები მოქალაქეები უფრო ადვილად შეამჩნევენ პრობლემის ერთობლივად გადაჭრის დადებით მხარეებს და საკუთარ წვლილს შეიტანენ საერთო საქმის კეთებაში, რაც აუცილებლად აამაღლებს მათ მოტივაციას მიიღონ მონაწილეობა დასახლებისათვის საჭირო საკითხების განხილვასა და გადაწყვეტაში.

შესაბამისად, გაიზრდება მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხი თვითმმართველობის განხორციელებაში, რის შედეგადაც ადგილობრივი თვითმმართველობა საბოლოოდ დაიბრუნებს ხალხთან ყველაზე ახლოს მდგომი ხელისუფლების სტატუსს.

ლიტერატურა:
1. სვანიშვილი ა, სამაგიდო წიგნი საკრებულოს წევრთათვის თბილისი,2016 წ.
2.მელქაძე ო, მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2012 წ
3.მელქაძე ო, საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი 2008წ.
4.ლოსაბერიძე დ, ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი 2016 წ.
5.კანდელაკი კ, საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის განვრცობილი კონცეფცია თბილისი 2012 წელი
ნორმატიული მასალა
1.საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია ს.ს.ი.პ ,,საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე"
2.,,ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონი თბილისი 2005 წ. ს.ს.ი.პ ,,საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე"
3.საქართელოს ორგანული კანონი ,,ადგილობრივი თვითმმართველობის" კოდექსი, თბილისი, 2014წ.ს.ს.ი.პ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე"
4.საქართველოს ,,საბიუჯეტო" კოდექსი თბილისი 2009წ. ს.ს.ი.პ საქართველოს ,,საკანონმდებლო მაცნე"
5.საქართველოს ,,საგადასახადო" კოდექსი, თბილისი, 2010წ. ს.ს.ი.პ საქართველოს ,,საკანონმდებლო მაცნე"
6.,,ადილობრივი მოსაკრებლების შესახებ" საქართველოს კანონი. თბილისი 1998წ.ს.ს.ი.პ ,,საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე"
7.ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ს.ს.ი.პ. საქართველოს საკანონონმდებლო მაცნე

საიტები:
1.Копституция Италъянской Реснублики http://lawersssu.narod.ru/subjests/constzs/ Italy.htm
2. Конституция Федеративной Реснублики Германиию текст приводится по с борнику ,,Конституции Зарубежных Государств
3.http:/www.conseil-constitutionnel.fr/conseil- constitutionnel/english/homepage.14. html

Single-Level Local Self-Government in Georgia: Challenges and Future Perspectives

Pachosvili Koba
Caucasus International University, Tbilisi

Abstract

In this paper, the local self-government bodies of Georgia and the reforms implemented in this field in 2006 and 2014 are examined. The introduction of a Single-level local self-government system in the country is analyzed, including the reasons for its implementation, its negative aspects, existing problems, ways to address them, and future prospects. Special attention is given to the 2006 local self-government reform, the abolition of self-government bodies of villages, communities, settlements, and cities, as well as district administrative bodies, and the introduction first of the institution of the governor's representative and later the institution of representatives, general assemblies of settlements, and elected representatives, along with their negative aspects.
The study employs a comparative legal analysis of local self-government bodies in foreign countries, which makes it possible to address the question of whether the restoration of self-government at the village, community, settlement, and city levels is feasible and what positive outcomes such a step could bring to the development of local self-government in Georgia.

Key words: *Single level, Local Self-Government, Georgia, administrative bodies, Future Prospects*