

ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბება, განვითარება და
დეცენტრალიზაციის მნიშვნელობა ქვეყნის აღმშენებლობაში
სოფო ჩქოფოია, ასოცირებული პროფესორი
საქართველოს დავით აღმაშენებლის სახელობის უნივერსიტეტი

აბსტრაქტი

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, სათავეს ჯერ კიდევ რომის იმპერიიდან იღებს, ხოლო შემდეგ კი იღეა ახლებურად გააზრებულ და გადამუშავებულ იქნა ჯონ ლოკისა და შარლ ლუი მონტესკიეს მიერ, რამაც ხელი შეუწყო აღნიშნული იდეის პოპულარიზაციას. ლოკმა თავისი შეხედულებები ხელისუფლების დანაწილების საჭიროებისა და მნიშვნელობის შესახებ მოგვცა ნაშრომში: „მეორე ტრაქტატი სამოქალაქო მმართველობაზე“ (1690), რაც შეეხება მონტესკიეს, აღნიშნული საკითხები მას გააზრებული აქვს შემდეგ შრომებში „სპარსული წერილები“, „კანონების სული“, „რომის აღზევების და დაცემის მიზეზების გააზრება“.

ხელისუფლების დანაწილება დემოკრატიულ სახელმწიფოებში ძირითადად ორი პრინციპით ხდება, ვერტიკალურად და ჰორიზონტალურად. ვერტიკალური გულისხმობს, ცენტრალურ, რეგიონალურ, მუნიციპალურ და რაიონულ ხელისუფლებას, ხოლო ჰორიზონტალური საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას.

სწორი და ეფექტური სახელმწიფო მმართველობის განხორციელება შესაძლებელია მხოლოდ დემოკრატიულ საზოგადოებაში, რაც ასევე ხელს უწყობს მოსახლეობის ნდობის ამაღლებას მმართველი სისტემისადმი და ზრდის მთავრობის ლეგიტიმურობის ხარისხს (საჯარო პირებთან ურთიერთობის პრობლემა არ ექმნებათ მოქალაქეებს). ადგილობრივი თვითმმართველობის მიზანია გაუმჯობესდეს

დეცენტრალიზაციის პროცესი და მიღწეულ იქნას უკეთესი მმართველობა ადგილობრივ დონეზე.

საკვანძო სიტყვები: დეცენტრალიზაცია; სახელმწიფო მმართველობა; ადგილობრივი თვითმმართველობა; დემოკრატიული პრინციპები

The importance of the formation, development and decentralization of local self-government in the reconstruction of the country

Sopo Chkopoia, Associate professor

David Aghmashenebeli University of Georgia

Abstract

The principle of separation of powers still dates back to the Roman Empire, and then the idea was re-conceived and revised by John Locke and Charles Louis Montesquieu, which helped popularize the idea. Locke gave us his views on the necessity and importance of separation of powers in *The Second Treatise on Civil Government* (1690), which Montesquieu considered in the following works: *The Persian Letters*, *The Spirit of Law*, and *the Causes of the Rise and Fall of Rome*. “.

The distribution of power in democracies is mainly based on two principles, vertically and horizontally. Vertical refers to central, regional, municipal, and district governments, while horizontal refers to legislative, executive, and judicial branches of government.

Proper and effective governance is possible only in a democratic society, which also helps to increase public confidence in the system of government and increases the legitimacy of the government (citizens do not have problems with public relations). It should also be noted that the decentralization of the country itself contributed to the redistribution of power, which meant a reduction of influence and legitimate power by individual political

forces. The goal of local self-government is to improve the decentralization process and achieve better governance at the local level.

Keywords: decentralization; State governance; Local self-government; Democratic principles

ადგილობრივი თვითმმართველობა პოლიტიკური სისტემის ერთ-ერთი მთავარი რგოლი და შემადგენელი ნაწილია. ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ჩამოყალიბება მეტად სპეციფიურია, რასაც განაპირობებს ქვეყნის, დემოგრაფიული, გეოგრაფიული, ისტორიული და სხვა მრავალი ფაქტორი, აქედან გამომდინარე შეუძლებელია მოიძებნოს ორი იდენტური ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა მსოფლიოში.

თვითმმართველობების ჩანასახი არსებობდა ჯერ კიდევ სახალხო კრების სახით ძველ შუმერებსა და შუამდინარეთის სხვა ქალაქ-სახელმწიფოებში, რომელშიც ერთიანდებოდა ყველა ადგილობრივი, ზრდასრული მამაკაცი. მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებების მიღება კრების დახმარებით ხდებოდა.

თანამედროვე თვითმმართველობებისა და დემოკრატიის ჩანასახები გვხვდება ძველ ბერძნულ პოლისებში. მაგალითად, ათენის მართვაში ჩართული იყო ყველა ადგილობრივი, თავისუფალი ადამიანი (ეს პერიოდი პირდაპირი დემოკრატიის ყველაზე ნათელ მაგალითს წარმოადგენს). თანამედროვე მსოფლიო სახელმწიფოთა მოწყობის სისტემას საფუძვლად, სწორედ ათენელთა მიერ შექმნილი დემოკრატიული მმართველობა უდევს, რომლის მთავარი ელემენტიც თვითმმართველობაა.

თვითმმართველობების თანამედროვე სისტემის ჩამოყალიბების პროცესი იწყება შუა საუკუნეებში და საბოლოოდ XIX საუკუნეში დასრულდა, თუმცა ურთიერთობები ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივი თვითმმართველობების

ორგანოებს შორის განსხვავებული სახით გვევლინება, აღნიშნულ მრავალფეროვნებას განაპირობებდა პოლიტიკური, ეკონომიკური კულტურული და სხვა ფაქტორები, რაც ასევე გახდა მიზეზი სახელმწიფოთა ნაწილის მაქსიმალური დეცენტრალიზაციის (მაგალითად, ანგლოსაქსური ქვეყნები: აშშ, კანადა და ა.შ. და შვეიცარია) და ნაკლებად დეცენტრალიზაციის (მაგალითად, საფრანგეთი).

საქართველოში, ადგილობრივი თვითმმართველობები 1921 წლის კონსტიტუციით იქნა აღიარებული. თვითმმართველობის ორგანოების არჩევა ხდებოდა ფარული კენჭისყრით საყოველთაო, პირდაპირი და თანასწორი უფლების საფუძველზე. კონსტიტუციაში მსგავსი პრინციპების დაფიქსირება თავისთავად გამოხატავდა სახელმწიფოს მხრიდან დემოკრატიული პრინციპებისათვის ღიაობასა და აღიარებას. თუმცა პრობლემას წარმოადგენდა ის, რომ ჯერ კიდევ ბოლომდე არ იყო ერთმანეთისაგან გამიჯნული ადგილობრივი მმართველობა და ადგილობრივი თვითმმართველობა, არ იყო დასრულებული სახელმწიფო სტრუქტურების ჩამოყალიბების პროცესი. თუმცა კონსტიტუციის საფუძველზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ჰქონდათ საბიუჯეტო უფლებები, ხოლო მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებებისა და აქტების გაუქმება მხოლოდ სასამართლო გზით იყო შესაძლებელი, რაც ერთის მხრივ ხელს უწყობდა ადგილობრივი თვითმმართველობების მხრიდან მათთვის მინიჭებული უფლებების გადაჭარბების თავიდან აცილებისა და ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობას.

საბჭოთა პერიოდში, ქვეყანაში განხორციელებული ძირეული საფუძველების ფონზე, ადგილობრივი თვითმმართველობების ფუნქციონირება განსხვავებული იყო, დემოკრატიულ პრინციპებზე საუბარი კი სრულიად ზედმეტი.

საბჭოთა კავშირის დაშლისა და სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, 1991 წლის 9 აპრილის შემდეგ პრეფექტი და პრეფექტურა ახორციელებდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციებს. ქვეყანაში იყო ღრმა სოციალურ-ეკონომიკური კრიზისი, რამაც განაპირობა ადგილობრივი და

საბიუჯეტო პოლიტიკის არარსებობა, რამაც საბოლოოდ დაასრულა ადგილობრივი მმართველობის არსებობა.¹

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობების ჩამოყალიბებისა და განვითარების პროცესი დამოუკიდებლობის მოპოვების დღიდან დღემდე საკმაოდ რთულად მიმდინარეობს. მიუხედავად იმისა, რომ არაერთი რეფორმა განხორციელდა, რათა შეიქმნას განსხვავებული მოდელები და მუნიციპალური სისტემა, ქართული რეალობა მაინც შორსაა სრულყოფილებისაგან და დღესაც საჭიროებს მნიშვნელოვან ცვლილებებს, ვინაიდან ჩვენთან ჯერ კიდევ არ განხორციელებულა დეცენტრალიზაციის ისეთი პროცესი, რომელიც დამახასიათებელია განვითარებული ქვეყნებისათვის, თუმცა ეს ერთის მხრივ განპირობებულია საზოგადოების მიერ გააზრებული ერთიანი ხედვის არ არსებობით, თუ როგორ უნდა გადანაწილდეს ძალაუფლება.

ქართულ სინამდვილეში, დეცენტრალიზაციის შეფერხების ფაქტორად ძირითადად მიიჩნევა ის დილემები, რაც ქვეყნის საშინაო თუ საგარეო პოლიტიკის წინაშე დგას, როგორცაა, ეთნიკური, პოლიტიკური, ეკონომიკური კოლაფსი და სხვა სახის პრობლემები. ქართულ საზოგადოებაში მიზანმიმართულად, თუ ინფორმაციის ნაკლებობით მუდმივად ვრცელდებოდა მოსაზრება, რომ რეგიონული პრინციპის შემოღებით ქვეყანა დაიშლებოდა, ამ აზრს ამყარებდა ქართულ ისტორიულ მეხსიერებაში არსებული პრობლემები, ურთიერთობები აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკასთან და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქთან, ასევე ის პრობლემები, რომელიც არსებობდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელმძღვანელობასთან, თუმცა აქ არ გვექონია ეთნიკური ნიშნით დაპირისპირების მაგალითები (რელიგიური ნიშნით დაპირისპირებას თუ არ ჩავთვლით).

1997 წელს საქართველოში მიღებულ იქნა ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, 1998 წელს ჩატარდა მუნიციპალური არჩევნები, ეს

¹ გურგენიძე ვ., „საჯარო - პოლიტიკური მმართველობის თეორია და პრაქტიკა“ (პოლიტიკურ-სამართლებრივი პარადიგმები), გამომცემლობა კალმოსანი., თბ., 2014

იყო ერთგვარი სტარტი ქვეყნის დეცენტრალიზაციის კუთხით. თუმცა საკმაოდ დიდი იყო ცენტრალური მართვის ორგანოების გავლენა, ვინაიდან რაიონების აღმასრულებელი შტოების ხელმძღვანელობის დანიშვნა ხდებოდა ცენტრიდან. კანონით ადგილობრივ თვითმმართველობას საკმაო უფლებამოსილება გააჩნდა, თუმცა ძირითადად ფორმალურ ხასიათს ატარებდა, არ იყო შესაბამისი ფინანსური რესურსი, რაც კიდევ უფრო მეტად წარმოაჩენდა მათი ფორმალურობის ხასიათს.

საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 2 განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნებას.

1. ადგილობრივი თვითმმართველობა არის საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის ფარგლებში, ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები.

2. თვითმმართველი ერთეული არის მუნიციპალიტეტი. მუნიციპალიტეტი არის დასახლება (თვითმმართველი ქალაქი), რომელსაც აქვს ადმინისტრაციული საზღვრები, ან დასახლებათა ერთობლიობა (თვითმმართველი თემი), რომელსაც აქვს ადმინისტრაციული საზღვრები და ადმინისტრაციული ცენტრი. მუნიციპალიტეტს გააჩნია არჩევითი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები (შემდგომ – მუნიციპალიტეტის ორგანოები), რეგისტრირებული მოსახლეობა და აქვს საკუთარი ქონება, ბიუჯეტი, შემოსავლები. მუნიციპალიტეტი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია.²

2003 წლის ვარდების რევოლუციის შემდეგ აქტიურად დაიწყო საუბარი ქვეყნის დეცენტრალიზაციის საკითხზე.³ საქართველოს პარლამენტის მიერ 2004 წელს რატიფიცირებულ იქნა კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“

² საქართველოს ორგანული კანონი, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი., 19/02/2014

³ „ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014“, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი., თბ., 2015

ევროპული ქარტია. საქართველოსთან მიმართებაში ევროპული ქარტია ძალაში შევიდა 2005 წლის 1 აპრილიდან, ამით საფუძველი დაედო ქვეყნის დეცენტრალიზაციის შემდგომ განვითარებას.

2006 წელს თვითმმართველობის ქვედა დონე გაუქმებულ იქნა იმ მოტივით, რომ რაიონს ექნებოდა მეტი ფინანსური და ადამიანური რესურსის მობილიზების შესაძლებლობა, ადგილობრივი მმართველობა ჩანაცვლდა ადგილობრივი თვითმმართველობით.

2008 წელს ქვეყანა იმყოფებოდა საომარ მდგომარეობაში რუსეთთან, რამაც ეკონომიკურ კრიზისთან ერთად გამოიწვია პოლიტიკური არასტაბილურობა, რაც რათქმაუნდა უარყოფითად აისახა ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებაზეც.

2010 წელს ქვეყნის კონსტიტუციას დაემატა ახალი თავი „ადგილობრივი თვითმმართველობა“, რომელიც ნიშნავდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპების აღიარებას. კონსტიტუციის საფუძველზე თვითმმართველ ერთეულებს მიეცათ უფლება გაესაჩივრებინათ სასამართლოში ის საკანონმდებლო აქტები, რომლებიც არღვევდნენ კონსტიტუციით გარანტირებული თვითმმართველი ერთეულის უფლებებს.

2017 წელს საქართველოს პარლამენტის მიერ კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებების საფუძველზე ეს უფლებები კიდევ უფრო მეტად გაიზარდა. შეიქმნა დამატებითი კონსტიტუციური გარანტიები ადგილობრივი თვითმმართველობის განსახორციელებლად. ერთმანეთისაგან გაიმიჯნა სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები, რომელიც დაეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს, სახელმწიფო იღებს ვალდებულებას უზრუნველყოს ფინანსური სახსრების შესაბამისობა თვითმმართველი ერთეულის ორგანული კანონით დადგენილ უფლებამოსილებებთან. თვითმმართველ ერთეულებს მიეცათ უფლება, კანონმდებლობის დაცვით, თავიანთი ინიციატივის საფუძველზე მიიღონ გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც არც კანონით არ მიეკუთვნება

სახელმწიფო ხელისუფლების ან ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას და რომელზე გადაწყვეტილების მიღებაც კანონით არ გამოირიცხება თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებიდან.⁴

2013 წელს N223 განკარგულების საფუძველზე, დამტკიცდა „დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის“, რომლის მომზადებაშიც მონაწილეობას იღებდა რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო. დოკუმენტში მოცემულია განსახორციელებელი რეფორმების თანმიმდევრულობა დეტალურად. 2014 წელს მიღებულ იქნა „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, რომელიც პასუხობს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მოთხოვნებს (ევროპის საბჭოს ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ექსპერტიზის ცენტრის შეფასებით).

რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ შეიმუშვა „ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის, დეცენტრალიზაციისა და რეგიონული განვითარების 2014-2017 წლების სამოქმედო გეგმის“ პროექტი მატრიცის ფორმით. საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 9 ივლისის №1215 დამტკიცდა „საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა 2015-2017 წლებისთვის“, რომლის შემუშავებაშიც მონაწილეობდა ასევე რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო.⁵

საქართველოს მთავრობამ 2018 წლის ზაფხულში დაიწყო მუშაობა შემდეგი სახის დოკუმენტზე „დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025“, რომელიც დამტკიცდა 2019 წლის ბოლოს 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმასთან ერთად.

საქართველოში 71 თვითმმართველი ერთეულია, აქედან 12-ს თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი აქვს მინიჭებული, კანონმდებლობის თანახმად. ორი ავტონომიური რესპუბლიკაა: აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა და აფხაზეთის

⁴ დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025

⁵ „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020“, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია სამთავრობო გეგმებისა და ინიციატივების სამსახური., 25 მაისი., 2015

ავტონომიური რესპუბლიკა (აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიები ოკუპირებულია რუსეთის ფედერაციის მიერ). აღნიშნული ტერიტორიების სტატუსი განსაზღვრულია „საქართველოს კანონით ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ“, რომელიც 2008 წლის 20 დეკემბერს მიიღო საქართველოს პარლამენტმა. საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში 9 სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორია დანიშნული, რომელთა დანიშვნაზე საქართველოს მთავრობა უფლებამოსილია. ადგილობრივი თვითმმართველობების განხორციელება ხდება მუნიციპალიტეტში (თვითმმართველი ქალაქი და თვითმმართველი თემი).⁶

დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნქციონირებისათვის მეტად მნიშვნელოვანია ადგილობრივ თვითმმართველობებს ჰქონდეთ გამართული სისტემა. საქართველოში, როგორც ვნახეთ აღნიშნული რგოლი ყველაზე მეტად საჭიროებს რეფორმებს. ევროპულ ქარტიასთან მიერთება საქართველოსთვის ისევე, როგორც თითოეული ქვეყნისთვის მეტად მნიშვნელოვანია, ვინაიდან ის არის ერთგვარი გარანტი თვითმმართველობის სტაბილურობისა და ადგილობრივი ორგანოების უფლებათა დაცვის კუთხით.

ევროპის სახელმწიფოებმა შეძლეს ჩამოეყალიბებინათ ის ძირითადი პრინციპები, რომლითაც შეძლებდნენ ეხელმძღვანელათ ისე, რომ შეენარჩუნებინათ დემოკრატიული ღირებულებები. ასეთი სახელმწიფოებისათვის ევროპული ქარტია წარმოადგენს მუნიციპალური სამართლის უმთავრეს წყაროს, რომელიც შემუშავდა და მიღებულ იქნა ევროპის საბჭოს ევროპის ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესის ინიციატივით.

მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობების სისტემა საკმაოდ მრავალფეროვანია, დასავლეთის ქვეყნების მმართველობითი სტრუქტურის განვითარებაში საკმაოდ დიდი წვლილი აქვს ადგილობრივ თვითმმართველობებს,

⁶ „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020“, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია სამთავრობო გეგმებისა და ინიციატივების სამსახური., 25 მაისი., 2015

რომლებიც მზარდი ძალაუფლებით გამოირჩევიან. თვითმმართველობების საქმიანობაში სახელმწიფო უშუალო ჩარევას არ ახორციელებს, თუმცა ზედამხედველობის უფლებას ინარჩუნებს, იმ მიზეზით, რომ არ მოხდეს გადაცდომა კანონმდებლობიდან. ამის დასტურს წარმოადგენს შემდეგი დოკუმენტი „ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობების შესახებ“, რომელსაც სტრასბურგში 1985 წელს მოეწერა ხელი, სადაც ჩამოყალიბებულია თვითმმართველობის საქმიანობის გარანტიები, დოკუმენტში მოცემული ყველა პრინციპის გაზიარება სავალდებულოა ევროპის ქვეყნებისთვის. მისი წევრი 47 ევროპული სახელმწიფოა და ის საერთაშორისო ხელშეკრულებაა.

ქარტია პრეამბულისა და სამი ნაწილისაგან შედგება, რომელშიც მოცემულია 18 მუხლი. ქარტიის მიზანი წევრ სახელმწიფოებს შორის მყარი ერთობის ჩამოყალიბებაა და ამ ერთობისთვის ადგილობრივი თვითმმართველობების როლი მეტად მნიშვნელოვნად და მკაფიოდაა ჩამოყალიბებული.

„ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობების შესახებ“, პრეამბულაში ზუსტადაა მოცემული თვითმმართველობების მნიშვნელობა და ამავდროულად ჩამოყალიბებულია საბჭოში შემავალი ქვეყნებისათვის რამდენიმე კონცეპტუალური დებულება:

ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოები, ითვალისწინებენ რა, რომ ევროპის საბჭოს მიზანს წარმოადგენს მის წევრებს შორის უფრო დიდი ერთიანობის მიღწევა იმ იდეალებისა და პრინციპების დაცვის მიზნით, რომლებიც წარმოადგენენ მათ საერთო მემკვიდრეობას;

ითვალისწინებენ რა, რომ ამ მიზნის მიღწევის ერთ-ერთ მეთოდს წარმოადგენს მმართველობის სფეროში ხელშეკრულებების დადება;

ითვალისწინებენ რა, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები წარმოადგენენ ნებისმიერი დემოკრატიული რეჟიმის ერთ-ერთ ძირითად საფუძველს;

ითვალისწინებენ რა, რომ მოქალაქეთა უფლება მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო საქმეების წარმართვაში წარმოადგენს ერთ-ერთ დემოკრატიულ პრინციპს, რომელიც საერთოა ევროპის საბჭოს ყველა წევრი სახელმწიფოსათვის;

ითვალისწინებენ რა, რომ სწორედ ადგილობრივ დონეზე შეიძლება ყველაზე ეფექტურად ამ უფლების პირდაპირი რეალიზაცია;

დარწმუნდნენ რა იმაში, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების არსებობას, რომლებსაც გააჩნიათ რეალური პასუხისმგებლობა, შეუძლია უზრუნველყოს ეფექტური და ამასთან, მოქალაქესთან დაახლოებული მმართველობა;

აცნობიერებენ რა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვა და გაძლიერება სხვადასხვა ევროპულ ქვეყნებში წარმოადგენს მნიშვნელოვან წვლილს დემოკრატიისა და ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პრინციპებზე დაფუძნებული ევროპის მშენებლობისათვის;

ამტკიცებენ რა, რომ ეს გულისხმობს ხელისუფლების ისეთი ადგილობრივი ორგანოების არსებობას, რომლებიც უფლებამოსილნი არიან გადაწყვეტილების მიღების უფლების მქონე, დემოკრატიული გზით შექმნილი ორგანოების მიერ, და რომლებსაც გააჩნიათ ფართო ავტონომია მათი კომპეტენციის, ამ კომპეტენციის განხორციელებისა და ამისათვის აუცილებელი სახსრების მხრივ.⁷

ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობების შესახებ იმ ძირითად პრინციპებს ადგენს, რომელიც აუცილებელია ინსტიტუციურად გამართული თვითმმართველობის ფუნქციონირებისათვის და ლოკალური სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებისათვის.

ქვეყნის დეცენტრალიზაციის საკითხი, ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების ჩარჩოებში აქტუალურ საკითხს წარმოადგენს, რაც დემოკრატიულ სახელმწიფოში შეუქცევადი პროცესია. დეცენტრალიზაციის მიზანია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის ცალკეული უფლებამოსილებების გადაცემა, საზოგადოების უშაუალო ჩართულობა

⁷ „ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობების შესახებ“, სტრასბურგი., 15.X.1985

მმართველობით პროცესებში, მეტი ღიაობა, მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში.

დეცენტრალიზაციის ოთხი ძირითადი მიმართულება არსებობს თანამედროვე ეტაპზე: პოლიტიკური, ადმინისტრაციული, ფისკალური და ეკონომიკური.

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის მიზანია მისცეს წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევის უფლება თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე მცხოვრებ მოქალაქეებს და მიანიჭოს მათ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებში მონაწილეობის უფლება, კანონმდებლობით დადგენილ ჩარჩოებში.

ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია გულისხმობს იმ უფლებამოსილებების გადაცემას ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის, რაც საჭიროა სახელმწიფო მართვასა და საჯარო მომსახურების სფეროში.

ფისკალური დეცენტრალიზაციის მიზანია შექმნას ისეთი სამართლებრივი სისტემა საკანონმდებლო სივრცეში, რომლის საშუალებითაც ცენტრალური ბიუჯეტის პარალელურად მოხდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის შევსებაც. აღნიშნულის ფარგლებში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობით ორგანოს ეძლევა უფლება, გააუქმოს ან შეცვალოს გადასახადები მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე.

ეკონომიკური დეცენტრალიზაციის მიზანია შექმნას ელემენტარული ქონებრივი პირობები ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობისთვის. მისი არსებობის პირობებში თვითმმართველ ერთეულებს ეძლევათ შესაძლებლობა შეიმუშაონ საკუთარი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ეკონომიკური პოლიტიკა. ხელი შეუწყონ ეკონომიკურ ინიციატივებს და ამ მიზნით გადასცენ ქონება პრივატიზების უფლებით.

ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის სამართლებრივი ურთიერთობებისა და უფლებამოსილების გასამიჯნად მოცემულია სუბსიდიარობის პრინციპი, რომლის მიხედვითაც დაუშვებელია იმ ფუნქციების დაკისრება მაღალი

საფეხურის ხელისუფლებისათვის, რომლის განხორციელებაც არ შეუძლია დაბალი საფეხურის ხელისუფლებას.

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში მოქმედებს ქარტიის რიგი მუხლები, ქვეყანამ შეასრულა მე-12 მუხლით განსაზღვრული რატიფიკაციის ვალდებულებები.

საქართველომ რატიფიკაციის პროცესში მოიხსნა პასუხისმგებლობა საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოქალაქეების უფლებათა მდგომარეობაზე, ვინაიდან აქ არ ვრცელდება ცენტრალური ხელისუფლების იურისდიქცია. ასევე რატიფიცირებით საქართველომ აღიარა ყველა ის მოთხოვნა, რაც აუცილებელი და მნიშვნელოვანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბებისა და სრულფასოვანი განხორციელებისათვის.

2010 წელს ქვეყნის კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებების საფუძველზე საქართველოში შეიქმნა კონსტიტუციური გარანტიები, რომელიც ქარტიის ერთ-ერთ მოთხოვნას წარმოადგენდა და შესაბამისობაში მოვიდა ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონმდებლობა, რომლითაც განისაზღვრა მისი განხორციელების კონცეფცია საქართველოში, ასევე ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა სტრუქტურა და კომპეტენციის სფერო, სახელმწიფოს ცენტრალური ბიუჯეტი გაიმიჯნა ადგილობრივი ბიუჯეტისგან და დაადგინა მისი შევსების დამოუკიდებელი წყარო. საქართველომ უარი თქვა ევროპული კონვენციის ერთ საბაზისო და ოთხ არასაბაზისო მუხლის რატიფიკაციაზე, რომელთა შორისაც იყო ადგილობრივი ორგანოს ადმინისტრაციული საზღვრების დაცვის გარანტიებთან დაკავშირებული საკითხები, ქარტიის ეს ნაწილი იცავს თვითმმართველობის განხორციელების ტერიტორიულ ჩარჩოებს. შემდეგი საკითხი ეხება ქარტიის მე-4 მუხლის მეექვსე პუნქტს და მოიცავს საკითხებს, რომელიც თვითმმართველი ერთეულის ინტერესებს იცავს, მოახდინოს გავლენა ყველა იმ გადაწყვეტილებაზე, რომელიც მისაღებია ქვეყნისთვის და რომელთა შედეგებიც შესაძლოა უკავშირდებოდეს თვითმმართველობის განხორციელებას.

შემდეგი არარატიფიცირებული ნაწილი მიმართულია დემოკრატიზაციის პროცესში მყოფ ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის როლის გაძლიერებისკენ, რის გამოც ცენტრალურ ხელისუფლებას შესაძლებლობის ფარგლებში აკისრებს პოზიტიურ ვალდებულებებს, როგორცაა: შეუწყოს ხელი ადგილობრივი თვითმმართველობების ადმინისტრაციულ ფუნქციონირებას, რათა რეალური საფრთხეების გათვალისწინებით საქართველომ უარი თქვა შემდეგი საკითხის რატიფიცირებაზეც, რომელიც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებებს დაამყარონ დამოუკიდებლად, როგორც შიდა ეროვნული, ასევე საერთაშორისო ურთიერთობები.⁸

ქარტიის მიღების შემდეგ პერიოდში საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონმდებლობა რამდენჯერმე შეიცვალა, ყველაზე მასშტაბური პროცესი იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიღება, რომლის მიზეზადაც სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიასთან დაახლოება სახელდება. თუმცა ეს არ არის ერთადერთი მნიშვნელოვანი ცვლილება, საქართველო დღესაც ამ კუთხით მნიშვნელოვან ნაბიჯებს დგამს. უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ქვეყნის დეცენტრალიზაცია თავისთავად ხელს უწყობდა ძალაუფლების გადანაწილებას, რაც ცალკეული პოლიტიკური ძალების მხრიდან გავლენისა და ლეგიტიმური ძალაუფლების შემცირებას ნიშნავს.

ლიტერატურა

1. გურგენიძე ვ., „საჯარო - პოლიტიკური მმართველობის თეორია და პრაქტიკა“ (პოლიტიკურ-სამართლებრივი პარადიგმები), გამომცემლობა კალმოსანი, თბ., 2014
2. საქართველოს ორგანული კანონი, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი., 19/02/2014

⁸ „ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა - გამოსავლის ძიება რუხი ზონიდან“ (სტატიების კრებული), გერმანიის თანამშრომლობა, GIZ., თბ., 2020

3. „ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014“, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი., თბ., 2015
4. დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025
5. „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020“, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია სამთავრობო გეგმებისა და ინიციატივების სამსახური., 25 მაისი., 2015
6. „ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა - გამოსავლის ძიება რუხი ზონიდან“ (სტატიების კრებული)., გერმანიის თანამშრომლობა, GIZ., თბ., 2020
7. „ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობების შესახებ“, სტრასბურგი., 15.X.1985