



# ადგილობრივი მმართველობის რეფორმა – გამოსავლის ძიება რუსი ფონიდან

(სტატიაების კრებული)



Implemented by

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

წინამდებარე სტატიების კრებული მომზადებულია GIZ-ის (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) ფინანსური მხარდაჭერით. GIZ არ იღებს პასუხისმგებლობას სტატიების შინაარსობრივ სისწორესა და ავტორთა მიერ გამოთქმულ მოსაზრებებზე.

გამოცემის რედაქტორი:

**გიორგი მელაძე**

# სარჩევი

წინასიტყვაობა	5
გიორგი ჩიფჩიური ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის შეფუძავების იღვა და მისი შეფუძავების მიზნები	7
კონსტანტინე ჩოკორაია ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური გარანტიები 2009-2018 წლების კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში	17
ვაკა მამრიკიშვილი ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით	33
ალიკა კვიციანი მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში	49



# წინასიტყვაობა

წინამდებარე წერილები მომზადდა გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების პროგრამის მიერ მხარდაჭერილი პროექტის – „ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა – გამოსავლის ძიება რუხი ზონიდან“ – ფარგლებში. შევეცადეთ, პროექტის სათაურს ეთქვა მთავარი სათქმელი, რომლის შესახებაც ადგილობრივი მმართველობის რეფორმით დაინტერესებული აქტივისტები წლებია ლაპარაკობენ.

ადგილობრივი მმართველობის რეფორმა ქართული დემოკრატიის „სიზიფსის ლოდია“. სამოქალაქო ომი, ეკონომიკური კრიზისი, ორგანიზებული კრიმინალი, კორუფცია, უსახელმწიფოებრიობა – ყველაფერი ერთად იყრის თავს, როცა თითმმართველობის რეფორმაზე იწყება ლაპარაკი. არაერთი კვლევა მიგვითითებს თვითმმართველობებში არსებულ ნეპოტიზმზე, საჯარო სახსრების არა-ეფექტურ მართვაზე, კორუფციაზე.

თვითმმართველობის ანალიზი სახელმწიფო სისტემის სხვა შემადგენელი ნაწილების გარეშე არ იქნება ეფექტური და სისტემის ნაკლოვანებები ერთიან კონტექსტში უნდა იყოს დანახული. ამიტომ ვცადეთ, ერთმანეთთან დაგვეკავშირებინა საერთაშორისო სტანდარტები, ადგილობრივი წესრიგი და კონსტიტუციის შექმნის პროცესი.

კონსტიტუციაში სპეციალური თავის მიძღვნა თვითმმართველობისთვის პოზიტიურ ნაბიჯად იყო აღქმული, თუმცა შინაარსზე შეთანხმების პროცესმა ეს ერთუზიანობა გააქრო და საბოლოოდ მივიღეთ მოდელი, რომელსაც უფრო მეტი აკრიტიკებს, ვიდრე იწონებს.

კონსტიტუციური რეგულირება პრინციპების დეკლარირებად უფრო იქცა, ვიდრე თვითმმართველობის ეფექტური მოდელის მხარდამჭერ სვეტად. ამ პროცესშიც კარგად გამოჩნდა, რომ ცენტრალიზებული სახელმწიფო აპარატი კვლავაც უარს ამბობს საბჭოთა ტრადიციის დათმობაზე და ადგილობრივი მმართველობის გაძლიერებაზე. ამჯერად, კონსტიტუციითაა უკვე დაცული *status quo* და შემდგომი რეფორმის განხორციელება ამ ჩარჩოს მიხედვით გაგრძელდება.

მკვლევრებმა გააანალიზეს კონსტიტუციური ტექსტის შესაძლებლობები, მაგრამ ჩვენი კვლევა გასცდა ტექსტის ჩარჩოს და ვცადეთ, უფრო კომპლექსურად წარმოგვედგინა თვითმმართველობის მარეგულირებელი სტანდარტები, ერთობლიობაში გაგვეანალიზებინა კონსტიტუციის ტექსტი და საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა.

შედარებითი მეთოდით ჩატარებულმა ანალიზმა საინტერესო შედეგი მოგვცა. კონსტიტუციით და მისგან გამომდინარე გადაწყვეტილებებით იქმნება რეგულირების ჩარჩო, რომელიც შესაძლებელს ხდის თვითმმართველობის მეტ დეცენტრალიზაციას, თუმცა ცენტრალური ხელისუფლების „თანხმობის“ პირობებში.

აქედან გამომდინარე, შემაჯამებელი დასკვნა პესიმისტური იქნება თვითმმართველობის დეცენტრალიზაციის მომხრეთათვის. რეალური დეცენტრალიზაცია შეუძლებლად გვესახება არსებული ხედვის ფუნდამენტური ცვლილების გარეშე.

**გიორგი მელაძე**

*ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი  
გამოცემის რედაქტორი*

# ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის შემაჯავებინ იღა და მისი შემაჯავებინ მიზნები

*გიორგი ჩიფჩიური*

*მკვლევარი*

## 1. შესავალი

ადგილობრივი თვითმმართველობის, ისევე როგორც სხვა საჯარო-სამართლებრივი ინსტიტუტების, არსებობას დემოკრატიულ სახელმწიფოში კანონმდებლობით აღიარებული პოლიტიკური უფლებები განაპირობებს. თანამედროვე სამყაროში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების საერთაშორისო სტანდარტების დამდგენ დოკუმენტებს შორის დემოკრატიულ ქვეყანათა უმრავლესობა ხელს აწერს ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიას და ამით საკუთარი კანონმდებლობის ნაწილად აქცევს. ქარტიის მნიშვნელობას ხაზს უსვამს ისიც, რომ დღესდღეობით მას ხელს აწერს ევროპის საბჭოს ყველა – ორმოცდაშვიდივე სახელმწიფო.<sup>1</sup>

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია შეიქმნა ევროპის საბჭოს სამთავრობო ექსპერტთა კომიტეტის მიერ, რეგიონულ და მუნიციპალურ საქმეთა მმართველი კომიტეტის ხელმძღვანელობით. 1985 წლის 15 ოქტომბერს ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის პლენარულ სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილებით ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოებისთვის ხელმოსაწერად გაიხსნა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპუ-

1 კომენტ. კონვენციაზე ხელმომწერ სახელმწიფოთა სრული ჩამონათვალი იხილეთ: [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/signatures?p\\_auth=hD0tvEcs](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/signatures?p_auth=hD0tvEcs) [05.02.2019]

ლი ქარტია, რომელიც ძალაში შევიდა 1988 წლის 1 სექტემბერს. საქართველომ ქარტიის არასრული რატიფიცირება მოახდინა 2004 წლის 26 ოქტომბერს.

ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ წარმოადგენს იმ ფუძემდებლურ აქტს, რომელშიც ოპტიმალურად არის კონცენტრირებული განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნების თვითმმართველობის განხორციელების სფეროში დაგროვებული გამოცდილება.<sup>2</sup>

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ქარტიის მიღებამ ხელი შეუწყო ერთიან ევროპულ სივრცეში მუნიციპალური სამართლის საერთო სტანდარტების დამკვიდრებას და ის ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების შესახებ ევროპულ ქარტიასთან ერთად დასავლური ღირებულებების ფუნდამენტად არის მოაზრებული.<sup>3</sup>

ქარტიის საერთო მიზანია, ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით უზრუნველყოს სახელმწიფოებში ეფექტური და მოქალაქეებთან დაახლოებული მმართველობა.<sup>4</sup> ამ მიზნის მიღწევას ქარტია, პირველ რიგში, უკავშირებს დემოკრატიული პრინციპის რეალიზებას, რის საფუძველზეც მოქალაქეებს აქვთ უფლება, მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო საქმეების წარმართვაში.<sup>5</sup> ქარტიის პრეამბულა მიუთითებს, რომ საზოგადოებრივი ორგანიზაციის პირობებში, დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპის საფუძველზე ჩამოყალიბებული უფლებების რეალიზაცია ყველაზე ეფექტურად ადგილობრივ დონეზე ხორციელდება.<sup>6</sup>

თვითმმართველი ერთეულების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა ქარტიის უმთავრეს მიზანს წარმოადგენს. ცენტრალური ხელისუფლებისგან თავისუფლება გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღებას საკუთარი პასუხისმგებლობის ფარგლებში, რასაც ქარტია თვითმმართველობის ამოსავალ წერტილად მიიჩნევს.<sup>7</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის განმახორციელებლბემა უნდა აიღონ რეალური პასუხისმგებლობა მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შედეგებზე და თუკი ესა თუ ის გადაწყვეტილება ზიანის მომტანი იქნება მესამე პირისთვის, მის კომპენსაციას ადგილობრივი ბიუჯეტი გაიღებს.

2 იხ. *მელქაძე ო. / ეზუგბაია ზ.*, „მუნიციპალური სამართალი“, თბილისი, 2002 წელი, გვ.42. „თანამედროვე თეორიები ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ.“ გვ. 64.

3 Pejanovich M., *Local Self-government: A must for Democracy Civil and EU Integration*, 2006, 216.

4 იხ. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, პრეამბულა და მუხლი 4, პუნქტი 3.

5 იხ. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, პრეამბულა.

6 იხ. იქვე.

7 იხ. იქვე.



## 2. ევროპული ქარტიის პრინციპები ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია ადგენს იმ ძირითად პრინციპებს, რომლის გათვალისწინების გარეშეც შეუძლებელია რეალურ და ინსტიტუციურად გამართულ თვითმმართველობაზე საუბარი. ეს პრინციპები ქმნის სახელმწიფოების ტერიტორიულ ერთეულებში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალიზაციისთვის საჭირო ბერკეტებს და ხელს უწყობს ლოკალური სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებას.

ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების ფარგლებში, რეალური თვითმმართველობის ჩამოყალიბების კიდეც ერთ გამოწვევას დეცენტრალიზაციის პროცესი წარმოადგენს, რაც თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოებში შეუქცევადი პროცესია. დეცენტრალიზაცია გულისხმობს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოებისთვის ცალკეული ექსკლუზიური უფლებამოსილებების გადაცემას.<sup>8</sup>

დეცენტრალიზაცია ძალაუფლების მატარებელ სუბიექტებს სუვერენული ძალაუფლების მატარებელ საზოგადოებასთან აახლოებს. პოლიტიკური გადაწყვეტილებები დეცენტრალიზაციის პირობებში უფრო დემოკრატიული, გადაწყვეტილების მიღების პროცესი კი ღიაა, რაც, საბოლოო ჯამში, ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმეებში მოქალაქეთა ჩართულობას უზრუნველყოფს.<sup>9</sup>

არსებობს დეცენტრალიზაციის ოთხი ძირითადი მიმართულება: პოლიტიკური, ადმინისტრაციული, ფისკალური და ეკონომიკური.<sup>10</sup>

პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია გულისხმობს თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობისთვის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევის უფლების მიცემას და მათთვის განსაზღვრული ექსკლუზიური უფლებამოსილებების ფარგლებში პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების უფლების მინიჭებას.

ადმინისტრაციულ დეცენტრალიზაციაში მოიაზრება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის იმ უფლებამოსილებათა გადაცემა, რომელიც საჭიროა სახელმწიფო საქმეების მართვისა და საჯარო მომსახურების სფეროში.

ფისკალური დეცენტრალიზაცია გულისხმობს საკანონმდებლო სივრცეში ისეთი სამართლებრივი სისტემის შექმნას, რომლის მეშვეობითაც თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტი ცენტრალური ხელისუფლების ბიუჯეტის პარალელურად შეივსება. ასევე, ფისკალური დეცენტრალიზაციის ფარგლებში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობით ორგანოს უფლება

8 Faguet j., Decentralization and Local Self-Government Performance Improving Public Service Provision in Bolivia. London School of Economics, 2000, 131

9 Pandey S., Democracy and Decentralization, Institutes and Development e Journal, 2006, 2.

10 ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჯარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, გვ. 55.

ედღევა, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე დაადგინოს, შეცვალოს ან გააუქმოს ადგილობრივი გადასახადები. ფისკალური დეცენტრალიზაცია თვითმმართველობის არსებობის აუცილებელი პირობაა.<sup>11</sup>

ეკონომიკური დეცენტრალიზაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობისთვის საქმიანობის ელემენტარულ ქონებრივ პირობებს ქმნის. ეკონომიკური დეცენტრალიზაციის პირობებში ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს ეძლევათ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ადგილობრივი მნიშვნელობის ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავების შესაძლებლობა. ეკონომიკური დეცენტრალიზაცია ასევე გულისხმობს თვითმმართველი ერთეულისთვის ადგილობრივი ეკონომიკური ინიციატივებისათვის საჭირო სახელმწიფო ქონების გადაცემას მისი პრივატიზების უფლებით.<sup>12</sup>

დეცენტრალიზაციის წინაპირობას ქმნის ქარტიის კიდევ ერთი ფუძემდებლური პრინციპის – სუბსიდიარობის პრინციპის რეალიზება. ამ პრინციპის თანახმად, დაუშვებელია შედარებით მაღალი საფეხურის ხელისუფლებას დაეკისროს ის ფუნქციები, რომელთა განხორციელებაც შედარებით დაბალი საფეხურის ხელისუფლებას შეუძლია.<sup>13</sup> სუბსიდიარობის პრინციპი ქმნის ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის სამართლებრივი ურთიერთობის და უფლებამოსილების გამიჯვნის საფუძველს.<sup>14</sup>

სუბსიდიარობის პრინციპი თვითმმართველი ერთეულის საქმედ ადგილობრივი პრობლემების მოგვარებას განიხილავს. ტერმინი „ადგილობრივი პრობლემები“ ცხადია, ვიწრო და კონკრეტული შინაარსის არ არის, თუმცა სხვადასხვა ქვეყნის სასამართლო პრაქტიკაში ვხვდებით ამ ცნების გარკვეულ ნიშნებს. მაგალითად, „ადგილობრივი საზოგადოების საქმეების“ განმარტება გააკეთა გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ფედერალურმა საკონსტიტუციო სამართალმ, რომლის შეფასებითაც ასეთ საქმეებს მიეკუთვნება საკითხები, რომლებიც ფესვადგმულია ადგილობრივ საზოგადოებაში ან/და სპეციფიკური კავშირი აქვს ადგილობრივ საზოგადოებასთან. სასამართლოს შეფასებით, ამ ტერმინში ასევე მოიაზრება საქმიანობა, რომელიც თვითმმართველი ერთეულის მცხოვრებლებისათვის, როგორც ასეთი, საერთოა იმდენად, რამდენადაც ისინი დაკავშირებულია პოლიტიკურ თემში ადამიანების ერთად ცხოვრებასთან.<sup>15</sup>

თუმცა ამგვარი მიდგომა სხვადასხვა შემთხვევაში საკითხების განსხვავებულ ჩამონათვალს მოგვცემს. ეს დამოკიდებულია თვითმმართველი ერთეულის სიდიდეზე, ფინანსებზე, მცხოვრებთა რაოდენობაზე და სხვადასხვა ფაქტორზე.

11 შდრ. საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 93

12 იქვე, გვ. 56.

13 დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2008, გვ.373.

14 Pejanovich M., Local Self-government: A must for Democracy Civil and EU Integration, 2006, 216.

15 ლოლაძე ბ, ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №3, 2010. 169

ყოველივე ეს საფუძველს გვაძლევს, დავასკვნათ, რომ მიზანშეწონილია, კონსტიტუციამ დაადგინოს არა ადგილობრივი მნიშვნელობის ამოცანათა ამომწურავი ჩამონათვალი, არამედ, ზოგადი დეფინიციის ჩამოყალიბების გზით, გაითვალისწინოს მკაფიო კონსტიტუციური სტანდარტი გარკვეული საკითხის ადგილობრივი მნიშვნელობის ამოცანად განხილვისათვის.<sup>16</sup>

ამრიგად, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის უფლებააღმჭურველი და მავალდებულებელი ნორმები ადგილობრივი თვითმმართველობის ზემოთ ჩამოთვლილი პრინციპების რეალიზებას ემსახურება. ეს პრინციპები ქმნის სახელმძღვანელო მიმართულებებს ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართალში ნორმაშემოქმედების და არსებული ნორმების ტელეოლოგიური განმარტების პროცესში, შესაბამისად, თითოეული სახელმწიფოსთვის ისინი წარმოადგენს ორიენტირებს ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების გზაზე.

ქარტიის თითოეული დებულება შემუშავებულია და გამომდინარეობს ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობისთვის აუცილებელი ამ პრინციპების ბუნებიდან. მათ შორისაა ქარტიის ის ნორმებიც, რომელთაც, მათ ხელმოწერაზე უარის თქმის გამო, საქართველოს ტერიტორიაზე იურიდიული ძალა არ გააჩნიათ.

ამ მოცემულობაში შუალედური დასკვნის სახით უნდა აღვნიშნოთ, რომ 2004 წელს საქართველოს ხელისუფლების მიერ ქარტიის სრულად რატიფიცირებაზე უარის თქმამ ხელი შეუშალა საქართველოს ტერიტორიაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობისთვის საჭირო სრულფასოვანი სამართლებრივი ბაზისის შექმნას და, შესაბამისად, პოლიტიკურ ტერიტორიულ თემებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის განვითარებას. ეს პროცესი ამ დრომდე კვლავ არასახარბიელო პრაქტიკით მიმდინარეობს, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ქარტიის რატიფიცირების შემდგომ საქართველოს მმართველი პოლიტიკური ძალების მხრიდან ქარტიის ტექსტის სრულად რატიფიცირების თაობაზე განცხადებები არასდროს გაკეთებულა.

### 3. ქარტიით დადგენილი თვითმმართველობის ნიშნები

რეალური ადგილობრივი თვითმმართველობის უზრუნველყოფა დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს უმნიშვნელოვანეს საფუძველს წარმოადგენს.<sup>17</sup> ადგილობრივი, იგივე მუნიციპალური თვითმმართველობა

16 იქვე, გვ. 170.

17 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის გადაწყვეტილება №3/1/574 საქმეზე საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II, 6.

მოსახლეობის თვითორგანიზაციასთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი ურთიერთობების სისტემაა, რომელიც წყვეტს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს და ზრუნავს როგორც თვითმმართველობის ტერიტორიაზე მცხოვრები ცალკეული პირის, ისე ამ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის ყოველდღიური საჭიროებების უზრუნველყოფაზე.<sup>18</sup>

დღესდღეობით თითოეულ სახელმწიფოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ინსტიტუციურ ფარგლებს განაპირობებს ამ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების ეროვნულ დონეზე აღიარებული ნიშნები და მათი შინაარსობრივი მრავალფეროვნება, თუმცა ასეთ პირობებშიც კი ჩამოყალიბებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირებისთვის დამახასიათებელი ის არსებითი ნიშნები, რომელსაც ვერც ერთი ქვეყნის პოზიტიური კანონმდებლობა გვერდს ვერ აუვლის.

ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ განსაზღვრავს თვითმმართველობის განხორციელებისთვის აუცილებელ სამ მინიმალურ კომპონენტს – თვითმმართველ ერთეულში არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანოს არსებობას,<sup>19</sup> თვითმმართველი ერთეულის მიერ დამოუკიდებელი ბიუჯეტის ქონას<sup>20</sup> და კანონმდებლობის საფუძველზე თვითმმართველი ერთეულებისთვის ექსკლუზიური უფლებამოსილებების მინიჭებას.<sup>21</sup>

თანამედროვე სახელმწიფოთა უმეტეს ნაწილში საჯარო ხელისუფლება მინიმუმ ორ – ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე ხორციელდება.<sup>22</sup> თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმი ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბებას უკავშირებს ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების იდეას და თვითმმართველი ერთეულებისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს აბსოლუტურად მიჯნავს სახელმწიფოებში არსებული ტერიტორიული მოწყობის იდეისგან და, შესაბამისად, ტერიტორიული ერთეულებისთვის გაზიარებული უფლებამოსილებებისგან.

აქვე ერთმნიშვნელოვნად უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმში ადამიანის ძირითად უფლებად არ განიხილება. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების სუბიექტად მოაზრებულია შესაბამისი ტერიტორიული გაერთიანება და არა მის ტერიტორიაზე მცხოვრები პირი ან პირთა ჯგუფი.<sup>23</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის უფ-

18 რედ. დიმიტრი გეგენავა, ავტორთა კოლექტივი, საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, თბილისი, 2015, გვ. 295

19 იხ. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, მუხლი 7, პუნქტი 1.

20 იხ. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, მუხლი 9, პუნქტი 1.

21 იხ. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, მუხლი 4, პუნქტი 1.

22 გამონაკლისს წარმოადგენს მცირე ტერიტორიის მქონე სახელმწიფოები, მაგალითად მონაკო, სან-მარინო, ვატიკანი და ა. შ.

23 Nierhaus, Michael. Die kommunale Selbstverwaltung. Beiträge zur Debatte. Büchner, Christiane/Franzke, Jochen (Hrsg.). Berlin 1999. S.10; Kronisch, Joachim. Aufgabenverla-

ლებას ადამიანის ძირითად უფლებად ან ძირითადი უფლების მსგავს უფლებად არ განიხილავს ევროპის კავშირის ტერიტორიაზე მოქმედი ისეთი სამართლებრივი სტანდარტების დამდგენი ავტორიტეტული ორგანო, როგორცაა გერმანიის ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო.<sup>24</sup> მიუხედავად ამისა, ასევე ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება თეორიულად არ ხვდება ადამიანის ძირითად უფლებებს შორის, ეს იმას არ ნიშნავს, რომ ის უფლებას არ წარმოადგენს. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების ქონა სახელმწიფოს მოქალაქეებისთვის იდენტური სამართლებრივი და პოლიტიკური დატვირთვის მქონეა, როგორც მათი უფლება, ჩამოაყალიბონ სახელმწიფო და მონაწილეობა მიიღონ მის მართვაში. ამასთანავე, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება მჭიდრო კავშირს ინარჩუნებს ადამიანის ძირითად უფლებებთან – აქტუალური პრაქტიკით, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში თანამდებობის დაკავების უფლებას მოიაზრებს საჯარო თანამდებობის დაკავების კონსტიტუციით აღიარებულ ადამიანის ძირითადი უფლებით დაცულ სფეროში.<sup>25</sup>

ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლებას ევროპულ სამართლებრივ სივრცეში გამორჩეული ყურადღება დაეთმო 2009 წლის 16 ნოემბერს უტრეხტში ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმის მიღებით. ოქმში დაკონკრეტდა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლება გულისხმობს, განსაზღვრო და ზემოქმედება მოახდინო ადგილობრივი ხელისუფლების ძალაუფლებისა და ვალდებულებების გამოყენებაზე.<sup>26</sup>

ქარტია სახელმწიფოებს ავალდებულებს, შემოიღონ ისეთი პროცედურები, რომელიც ჩააბამს ადამიანებს საკონსულტაციო პროცესებში, ადგილობრივი რეფერენდუმებისა და პეტიციების მოწყობაში.<sup>27</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის დამატებით ოქმზე დღესდღეობით ევროპის საბჭოს 18 სახელმწიფოს აქვს ხელი მოწერილი, მათ შორის არ არის საქართველო.<sup>28</sup>

gerung und gemeindliche Aufgabengarantie, 1. Auflage, Baden-Baden 1993. S. 71f

24 BVerfGE 48, 64 (79); 58, 177 (189).

25 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის გადაწყვეტილება №3/1/574 საქმეზე საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II, 18.

26 იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი, მუხლი 1, პუნქტი 2.

27 იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი, მუხლი 2, პუნქტი 2, ქვეპუნქტი აა.1.

28 კომენტ. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული კონვენციის დამატებით ოქმზე ხელმომწერ სახელმწიფოთა სრული ჩამონათვალი იხილეთ: [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207/signatures?p\\_auth=hdD0tvEcs](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207/signatures?p_auth=hdD0tvEcs) [26.06.2019]

## 4. ქარტიის მოქმედება საქართველოში

აღსანიშნავია, რომ საქართველომ შეასრულა ხელმომწერი მხარისთვის ქარტიის მე-12 მუხლით განსაზღვრული რატიფიკაციის ვალდებულებები და ქარტიის რიგი მუხლები დღესდღეობით საქართველოს ტერიტორიაზე მოქმედებს, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართალი. რადგან საქართველო პასუხისმგებლობას ვერ იღებს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე არსებულ ადამიანის უფლებათა მდგომარეობაზე, აღნიშნულ ტერიტორიებზე ცენტრალური ხელისუფლების იურისდიქციის გაუვრცელებლობის გამო, საქართველომ რატიფიკაციის პროცესში შესაბამისი დათქმით მოიხსნა პასუხისმგებლობა აფხაზეთისა და სამაჩაბლოს ტერიტორიაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის მიმართ პოზიტიური ვალდებულებების შესრულებაზე.

ქარტიის რატიფიცირებით საქართველომ აღიარა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის ჩამოყალიბების და სრულფასოვანი განხორციელებისთვის აუცილებელი თითქმის ყველა ძირითადი მოთხოვნა. 2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში საქართველოში შეიქმნა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის კონსტიტუციური გარანტიები, რაც იმავდროულად ქარტიის ერთ-ერთ მოთხოვნას წარმოადგენდა. ქარტიასთან შესაბამისობაში მოვიდა ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონმდებლობა, რომელმაც განსაზღვრა საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების კონცეფცია, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა სტრუქტურა და კომპეტენციის სფერო, გამიჯნა ადგილობრივი ბიუჯეტი სახელმწიფოს ცენტრალური ბიუჯეტისგან და დაადგინა მისი შევსების დამოუკიდებელი წყარო.

საქართველომ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული კონვენციის ერთ საბაზისო და ოთხ არასაბაზისო მუხლის რატიფიკაციაზე განაცხადა უარი. გვაროვნული ნიშნით რომ გავაერთიანოთ, არარატიფიცირებული დებულებები შეეხებოდა თვითმმართველი ერთეულების მიმართ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დასაგეგმ პოზიტიურ მოქმედებებს – ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებისთვის საჭირო სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებებს.

ერთადერთი საბაზისო სავალდებულო ნორმა, რომლის რატიფიცირებაზეც საქართველომ უარი განაცხადა, დაკავშირებულია ადგილობრივი ორგანოს ადმინისტრაციული საზღვრების დაცვის გარანტიებთან.<sup>29</sup>

ქარტიის ეს დანაწესი იცავს ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობის ერთ-ერთ ძირითად ნიშანს – თვითმმართველობის განხორციელების ტერიტორიულ ფარგლებს. ეს ნიშანი, თვითმმართველობისთვის ისეთივე მნიშ-

29 იხ. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, პრეამბულა და მუხლი 5.

ვნელოვანი და სასიცოცხლოდ აუცილებელია, როგორცაც ის წარმოადგენს სახელმწიფოებისათვის.<sup>30</sup>

შემდეგ არარატიფიცირებულ ნორმას ქარტიის მე-4 მუხლის მეექვსე პუნქტი წარმოადგენს, რომელიც იცავს თვითმმართველი ერთეულის ინტერესებს, გავლენა მოახდინოს სახელმწიფოში მისაღებ ყველა იმ გადაწყვეტილებაზე, რომელთა შედეგებიც შესაძლებელია, თვითმმართველობის განხორციელებას უკავშირდებოდეს.

თვითმმართველობის ქარტიით დადგენილი შემდეგი არარატიფიცირებული გარანტია,<sup>31</sup> მისი ლოგიკური განმარტებიდან გამომდინარე, მიმართულია დემოკრატიზაციის პროცესში მყოფ სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტების გაძლიერებისკენ და ცენტრალურ ხელისუფლებას აკისრებს პოზიტიურ ვალდებულებებს, შესაძლებლობის ფარგლებში, ხელი შეუწყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ადმინისტრაციულ ფუნქციონირებას, კანონმდებლობით მათზე დაკისრებული საჯარო უფლებამოსილებების უკეთ განხორციელების მიზნით.

ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური სახსრების შესახებ ქარტია ითვალისწინებს ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა პოზიტიურ ვალდებულებებს, დახმარება გაუწიონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა წარმომადგენლებს მათ ხელში არსებული ფინანსური რესურსების ადმინისტრირების პროცესში.

ამ საკითხთან დაკავშირებული ქარტიის მორიგი დებულება, რომელიც საქართველოს არ გაუთვალისწინებია, საერთაშორისო ხელშეკრულებაში შემდეგი ტექსტით არის ფორმულირებული:

*„ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებთან სათანადო წესით უნდა გაიმართოს კონსულტაციები იმ გზების შესახებ, რომლებითაც უნდა მოხდეს მათთვის გათვალისწინებული სახსრების გადანაწილება.“<sup>32</sup>*

მოცემული მუხლის შემთხვევაშიც მის რატიფიკაციაზე უარის თქმასთან დაკავშირებით ვრცელდება იგივე ლოგიკა, რაც დანარჩენი არარატიფიცირებული მუხლების მიმართ არსებობს, საქართველოს სახელმწიფომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მიმართ რიგი ღონისძიებების გატარებაზე უარი განაცხადა ამ ვალდებულების პოზიტიური ბუნებისთვის დამახასიათებელი ნიშნებიდან გამომდინარე.

თვითმმართველ ერთეულებს, როგორც სამართლის დამოუკიდებელ სუბიექტებს, უფლება აქვთ, ითანამშრომლონ მესამე პირებთან, თუმცა ამ შემთხვევაში მესამე პირთა წრე განუსაზღვრელი არ არის და მიუხედავად იმისა, რომ ქარტიის მე-4 მუხლის მეორე პუნქტის თანახმად, თვითმმართველობებს შეუძლიათ აკეთონ ყველაფერი ის, რაც კანონმდებლობით ცენტრალური ხელისუფლების უფ-

30 Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, Article 1.

31 იხ. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, პრეამბულა და მუხლი 6, პუნქტი 2.

32 იხ. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, პრეამბულა და მუხლი 9, პუნქტი 6.

ლებამოსილებას არ წარმოადგენს,<sup>33</sup> სამართლებრივი სივრცე მუნიციპალიტეტის საგარეო წარმომადგენლობასთან დაკავშირებით, სხვაგვარად წესრიგდება.

ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს უფლებას აძლევს, უფლებამოსილების ფარგლებში დაამყაროს როგორც შიდაეროვნული, ასევე საერთაშორისო ურთიერთობები. ქარტიაში მითითებულია, რომ „ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ, კანონით დადგენილი პირობების დაცვით, ითანამშრომლონ სხვა სახელმწიფოების ანალოგიურ ორგანოებთან“<sup>34</sup>

რატიფიცირების პროცესში საქართველოს თვითმმართველი ერთეულის არც ამ უფლებაზე მოუწერია ხელი. იმ მიზეზებზე საუბრისას, თუ რატომ არ ხდება ქარტიით განსაზღვრული ამ უფლებამოსილებების საქართველოში აღიარება თვითმმართველობის უფლებამოსილებებად, შესაძლებელია დასახელდეს სახელმწიფოს უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ჰიპოთეტური და რეალური საფრთხეები.

ცალსახაა, რომ ადამიანის უფლებათა ევროპულმა ქარტიამ დადებითი გავლენა მოახდინა საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტთან მიმართებით საკანონმდებლო ჩარჩოს ფორმირებაზე და დღესდღეობით, რიგ საკითხებში მას უშუალო მოქმედების ძალა აქვს.

ქარტიის მიღების შემდეგ ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონმდებლობა რამდენჯერმე შეიცვალა, მათ შორის ყველაზე მასშტაბურ პროცესად ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიღება უნდა დასახელდეს. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიღების საფუძვლად მითითებულია საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონმდებლობის შესაბამისობაში მოყვანა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიასთან.<sup>35</sup> ასევე კანონმდებლობის კონსტიტუციასა და ქარტიასთან შესაბამისობაში მოყვანას ისახავდა მიზნად საქართველოში მიმდინარე ყოველი საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ თვითმმართველობის კანონმდებლობაში ცვლილების შეტანის კანონპროექტები და კოდექსში შესული რიგი შინაარსობრივი ცვლილებები.<sup>36</sup>

შეჯამების სახით, წარმოდგენილი მსჯელობიდან გამომდინარე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის რატიფიცირებამ ცალსახად დადებითი გავლენა მოახდინა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო უფლებამოსილებების განმსაზღვრელ ჩარჩოზე.

33 იხ. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, პრეამბულა და მუხლი 4, პუნქტი 2.

34 იხ. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, პრეამბულა და მუხლი 10, პუნქტი 2, პუნქტი 3.

35 ვრცლად იხ. <https://info.parliament.ge/#law-drafting/669>

36 ვრცლად იხ. <https://info.parliament.ge/#law-drafting/13078>, <https://info.parliament.ge/#law-drafting/14526>



# ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური გარანტიები 2009-2018 წლების კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში

*კონსტანტინე ჩოკორაია*  
ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის  
ასოცირებული პროფესორი

## 1. შესავალი

დემოკრატიულ საზოგადოებაში ადგილობრივი თვითმმართველობის იდეა მართვის დეცენტრალიზაციისა და გადაწყვეტილების მიღებისას მოქალაქეთა მონაწილეობის შესაძლებლობაა. ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება დემოკრატიის მცირე გამოცდილების მქონე ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი გამოწვევაა.

ადგილობრივი თვითმმართველობა არ უნდა წარმოვიდგინოთ, როგორც სახელმწიფო ვერტიკალში მყოფი ინსტიტუტი, რომელიც კონკრეტულ ტერიტორიულ ერთეულში ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლობას უზრუნველყოფს. ის სახელმწიფო ხელისუფლების პარალელურად მოქმედი ხელისუფლებაა, რომლის უფლებამოსილებებიც გამიჯნულია სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებამოსილებებისაგან.<sup>1</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოწვევას ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან მისი უფლებამოსილებების და გარანტიების შევიწროება წარმოადგენს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მიღებისას, გათვალისწინებულ იქნა თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპების კონსტიტუციაში ასახ-

1 ჩოკორაია, კ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხის კონსტიტუციური რეგულაციის პრობლემები 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში“ – <https://emc.org.ge/ka/products/adgilobrivi-tvitmmartvelobis-sakitkhis-konstitutsiuri-regulatsiis-problemebi-2009-2010-tslis-konstitutsiuri-reformis-farglebshi>

ვის შესაძლებლობა,<sup>2</sup> რაც თვითმმართველობის იდეის დაცვისა და გაძლიერების განმაპირობებელია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური მოწესრიგების საკითხი საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის მიღების შემდგომ აქტუალური გახდა. 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში საქართველოს კონსტიტუციას ახალი მეშვიდე პრიმა თავი დაემატა, რომელშიც ადგილობრივი თვითმმართველობა კონსტიტუციის სტრუქტურის შემადგენელ ნაწილად იქცა. მიუხედავად ამისა, დღემდე მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება თვითმმართველობის მოწესრიგების კონსტიტუციური ფარგლები.

ნაშრომში წარმოდგენილია ის ძირითადი მოსაზრებები და ხედვა, რომელიც კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის თავის დამატებას და შემდგომ მის დახვეწას სხვადასხვა კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში მოჰყვა. ნაშრომის ძირითადი ნაწილი 2009-2010 წლის კონსტიტუციურ რეფორმას<sup>3</sup> და საკონსტიტუციო კომისიის მასალებს ეყრდნობა, ნაშრომში ასევე საუბარია 2013-2015 წლების არშემდგარ კონსტიტუციურ რეფორმასა და 2016-2018 წლების კონსტიტუციურ რეფორმებზე.

## 2. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხები საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში

1995 წლის 24 აგვისტოს საქართველოს კონსტიტუციის მიღებისას ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური სტატუსი კონსტიტუციის ზოგად დებულებებში მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტში განისაზღვრა: „4. საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ თვითმმართველობის მეშვეობით სახელმწიფოს სუვერენიტეტის შეულახავად. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება ორგანული კანონით.“<sup>4</sup>

2 ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, მუხლი 2. სტრასბურგი, 15.10.1985, რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის მიერ 26.10.2004 წლის 515 – II ს. დადგენილებით

<http://conventions.coe.int./Treaty/rus/Treaties/Html/122.htm>.

3 2009-2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმასთან დაკავშირებული ინფორმაცია ძირითადად ეყრდნობა საკონსტიტუციო კომისიის დოკუმენტაციას, ოქმებს, ნორმატიული აქტების პროექტებს, მოხსენებებს, რომლებიც ამჟამად დაცულია საქართველოს ეროვნულ არქივში. აღნიშნული წყაროები სისტემურად დამუშავდა ჩემს სამაგისტრო ნაშრომშიც, შესაბამისად, წარმოდგენილ ტექსტში ხშირად შევხვდებით სამაგისტრო ნაშრომში ასახულ ინფორმაციას.

4 იხ. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, 1995 წლის 24 აგვისტოს რედაქცია, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.

საქართველოს კონსტიტუციამ ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების მოწესრიგება მთლიანად ორგანულ კანონს დაუთმო, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ მანამ, სანამ საქართველომ არ მოახდინა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის რატიფიცირება და არ მიიღო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანული კანონი,<sup>5</sup> თვითმმართველობის თანამედროვე გაგება არ არსებობდა. საქართველოში რეალურად მოქმედებდა ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ჰიბრიდული მოდელი, რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის პირების ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშვნას გულისხმობდა.<sup>6</sup>

1995 წლის კონსტიტუციის თავდაპირველი რედაქცია თვითმმართველობის მარეგულირებელ კიდევ რამდენიმე ნორმას მოიცავდა, მაგალითად, თვითმმართველობის არჩევნებში მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლება,<sup>7</sup> თვითმმართველობის ორგანოების პასუხისმგებლობა მოსახლეობისთვის მიყენებული ზიანისთვის<sup>8</sup> და პრეზიდენტის უფლებამოსილება, პარლამენტის თანხმობით მოახდინოს თვითმმართველობის საქმიანობის ინტერვენცია, კერძოდ, შეაჩეროს ან დაითხოვოს წარმომადგენლობითი ორგანოები, თუ მათი მოქმედებით ქვეყნის სუვერენიტეტს და ტერიტორიულ მთლიანობას საფრთხე შეექმნა.<sup>9</sup>

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების კონსტიტუციური მოწესრიგების სიმწირე, სწორედაც რომ, თვითმმართველობის საკითხის გაუაზრებლობისა და დემოკრატიულობის აღქმის პრობლემით შეიძლება აიხსნას. თუმცა თვითმმართველობის საკითხების დეტალური მოწესრიგება კონსტიტუციაში არ გულისხმობს აუცილებლად ამ ინსტიტუტის დაცვის ღრმა გარანტიების არსებობას.<sup>10</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიაში არსებული გარანტიების გათვალისწინებით, რა თქმა უნდა, თვითმმართველობის მხოლოდ კანონის ან ორგანული კანონის დონეზე მოწესრიგება ამ ინსტიტუტის გაძლიერებას ხელს არ უწყობდა.

5 იხ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს პარლამენტი, №2304, 16.12.2005 (ძალადაკარგულია – 05.02.2014, №1958) <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/27802?publication=36>

6 იხ. „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს პარლამენტი №929, 16.10.1997, (ძალადაკარგულია – 16.12.2005, №2304) საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33436?publication=11>

7 იხ. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 28, 1995 წლის 24 აგვისტოს რედაქცია, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.

8 იხ. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 42, 1995 წლის 24 აგვისტოს რედაქცია, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.

9 იხ. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 73, 1995 წლის 24 აგვისტოს რედაქცია, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.

10 ლოლაძე ბ. ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №3, 2010. 169.

### 3. ადგილობრივი თვითმმართველობის თავის დაბრუნება საქართველოს კონსტიტუციაში – 2009-2010 წლების კონსტიტუციური რეფორმის მიმოხილვა

#### 3.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის თავის დაბრუნება საქართველოს კონსტიტუციაში

2009-2010 წლების კონსტიტუციური რეფორმა ერთ-ერთი მასშტაბური რეფორმა იყო 1995 წლის კონსტიტუციის მიღების შემდეგ, განსაკუთრებულად შეიძლება გამოვარჩიოთ ის ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების კონსტიტუციური რეგლამენტაციის თვალსაზრისით.

დაძაბული პოლიტიკური მდგომარეობის გამო, საქართველოს პრეზიდენტმა 2009 წლის ივნისში<sup>11</sup> შექმნა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, რომლის ამოცანა იყო მდგრადი და სტაბილური განვითარებისათვის აუცილებელი კონსტიტუციური კანონის პროექტის მომზადება.<sup>12</sup> საკონსტიტუციო კომისიაში შეიქმნა რამდენიმე სამუშაო ჯგუფი, მათ შორის ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფი. სამუშაო ჯგუფის შემადგენლობაში შედიოდნენ პოლიტიკური პარტიების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და აკადემიური წრეების წარმომადგენლები. გარკვეული პოლიტიკური პრობლემების გამო, რაც, ძირითადად, გამოწვეული იყო საკონსტიტუციო კომისიაში ოპოზიციური ჯგუფების უარით, ჩართულიყვნენ პროცესში, კონსტიტუციური რეფორმის მიმდინარეობის პირველ ეტაპზე მთავარი აქცენტი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების შესახებ მუშაობაზე გაკეთდა.<sup>13</sup>

საკონსტიტუციო კომისიის ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფმა მიიღო გადაწყვეტილება,<sup>14</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე მუშაობის ფარგლებში შემუშავებულიყო კონსტიტუციის ცალკე თავი. საკონსტიტუციო კომისიის სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელის მიერ შემუშავებულ<sup>15</sup> ადგილობრივი თვითმმართვე-

11 საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 8 ივნისის განკარგულება

12 ჩოკორაია, კ. სამაგისტრო ნაშრომი – „ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსი საქართველოს კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში“, 2011 წელი. ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი.

13 იქვე.

14 საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფის სხდომის ოქმი №4, 2009 წლის 10 სექტემბერი, ხუთშაბათი, გვერდი 8.– იხ. საქართველოს ეროვნული არქივი.

15 საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფი, „კონცეპტუალური მიდგომები ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციურ რეგ-

ლობის კონსტიტუციური რეგლამენტაციის კონცეპტუალურ მიდგომაში საუბარია როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის მომწესრიგებელი ნორმების ცალკე თავად ჩამოყალიბების აუცილებლობაზე, აგრეთვე იმ მნიშვნელოვან საკითხებზე, რომელიც უნდა აისახოს კონსტიტუციის ახალ თავში: „კონსტიტუციაში უნდა დაფიქსირდეს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა საჯარო ხელისუფლების განხორციელების ერთ-ერთი ფორმაა, წარმოადგენს პიროვნული და ჯგუფური თვითრეალიზაციის ფორმას, იგი გამიჯნულია სახელმწიფო ხელისუფლებისაგან, არ ექვემდებარება მას, მოწოდებულია ადგილობრივი მნიშვნელობის ძირითადი საკითხების გადაწყვეტის მიზნით, ადგილობრივი მოსახლეობის უშუალო მონაწილეობით ადგილებზე საკითხების გადაწყვეტისათვის.“<sup>16</sup>

საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოწესრიგებასთან დაკავშირებით, რამდენიმე პროექტი შემუშავდა, მათ შორის გაეროს განვითარების პროგრამის ფარგლებში მომუშავე ჯგუფისა და თავად ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფის პროექტები. დასკვნისა და რეკომენდაციების მიღების მიზნით, 2010 წლის 13 იანვარს, საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ საქართველოს კონსტიტუციური კანონპროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ (მეშვიდე<sup>1</sup> თავი) გადაუგზავნა „ევროპულ კომისიას დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით“ (ვენეციის კომისიას). ვენეციის კომისიის მიერ წარმოდგენილი დასკვნა, რომელიც მიღებულ იქნა ვენეციის კომისიის 82-ე პლენარულ სხდომაზე, საფუძველი გახდა იმისა, რომ საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას გაეთვალისწინებინა შენიშვნები კონსტიტუციური კანონის პროექტის საბოლოო მიღებამდე. უნდა აღინიშნოს, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის“ თავზე ვენეციის კომისიამ ორჯერ იმსჯელა, ერთხელ 2010 წლის 12-13 მარტს,<sup>17</sup> როდესაც ცალკე იქნა გაგზავნილი მეშვიდე<sup>1</sup> თავი და მეორედ, როდესაც ვენეციის კომისიამ 2010 წლის ოქტომბერში საბოლოო დასკვნა გამოაქვეყნა „საქართველოს კონსტიტუციურ კანონპროექტზე: „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“ ვენეციის კომისია მიესალმა საქართველოს ხელისუფლების სურვილს, რომ თვითმმართველობის საკითხები ჩამოყალიბდეს ცალკე თავად. თუმცა მიიჩნია, რომ „საქართველოს კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ თავის წარდგენის მიზანი იქნება შელახული, თუ სულ მცირე, ზოგიერთი ფუნდამენტური პრინციპი

ლამენტაციასთან დაკავშირებით“ კახი ყურაშვილი, გვ. 1.

16 ჩოკორაია, კ. სამაგისტრო ნაშრომი – „ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსი საქართველოს კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში“, 2011 წელი. ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი.

17 ჩოკორაია, კ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხის კონსტიტუციური რეგულაციის პრობლემები 2009-2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში“ – <https://emc.org.ge/ka/products/adgilobrivi-tvitmmartvelobis-sakitkhis-konstitutsiuri-regulatsiis-problemebi-2009-2010-tslis-konstitutsiuri-reformis-farglebshi>

არ იქნება ასახული კონსტიტუციურ დონეზე<sup>18</sup> ვენეციის კომისია აკრიტიკებს კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტის მუხლებს, რადგანაც მიიჩნევს, რომ შეუძლებელია, საკონსტიტუციო კომისიამ დაიცვას თვითმმართველობის არსი, თუ საკუთარი უფლებამოსილებები ქვეყნის კონსტიტუციაში რაიმე ფორმით არ აისახა, ასევე თუ კონსტიტუციაში სრულყოფილად არ იქნა წარმოდგენილი დამატებითი ფინანსური საკითხი.<sup>19</sup>

2009-2010 წლის რეფორმის მნიშვნელოვანი მიღწევაა, კონსტიტუციაში თვითმმართველობის თავის დამატებასთან ერთად, კონსტიტუციის 89-ე მუხლში საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილების გაზრდა. საკონსტიტუციო სასამართლოს მიეცა უფლებამოსილება, თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს სარჩელის საფუძველზე იმსჯელოს ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობაზე კონსტიტუციის მეშვიდე<sup>1</sup> თავთან მიმართებით.<sup>20</sup>

### 3.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ – ძირითადი პრობლემები

2009-2010 წლების კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფმა შეიმუშავა ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი საკითხების მომწესრიგებელი რამდენიმე პროექტი. კომისია ასევე განიხილავდა გაეროს განვითარების პროგრამის ფარგლებში მომუშავე ჯგუფის პროექტს.

ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფის მიერ თავდაპირველად მომზადდა ორი პროექტი, რომელთა შორის მთავარ სხვაობას ქმნიდა თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებების კონსტიტუციაში ასახვის ფორმა. კერძოდ, პირველი პროექტი ითვალისწინებდა კონსტიტუციის ტექსტში საკუთარი უფლებამოსილებების სრულ ჩამონათვალს,<sup>21</sup>

18 ვენეციის კომისიის დასკვნა, 12-13 მარტი, 2010 წელი, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)008-e)

19 ჩოკორაია, კ. სამაგისტრო ნაშრომი – „ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსი საქართველოს კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში“, 2011 წელი. ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი.

20 იხ. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 89, 2010 წლის 15 ოქტომბრის რედაქცია, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.

21 სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფი, საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“, „მეშვიდე<sup>1</sup> თავი“; (საკუთარი უფლებამოსილებები), იხ. საქართველოს ეროვნულ არქივში, საქართველოს საკონსტიტუციო კომისია 2009-2010 წელი.

ხოლო მეორე – მხოლოდ სფეროების<sup>22</sup> ჩამონათვალს. სამუშაო ჯგუფის წევრების უმთავრესი ამოცანა იყო, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებათა ერთმანეთისაგან გამიჯვნა.<sup>23</sup> სწორედ ამას უკავშირდება ორი პროექტის შემუშავება და მათში განსაკუთრებული ყურადღების გადატანა თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებებზე. ამის ახსნა კი რამდენიმე ასპექტით შეიძლება. საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრების შემდგომ უამრავი ცვლილება განიცადა მიმდინარე კანონმდებლობამ, რა დროსაც ხშირი იყო შემთხვევა, როდესაც თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებების მითვისება ხდებოდა ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან, აგრეთვე თვითმმართველობისათვის დამატებითი უფლებამოსილებების გადაცემა შესაბამისი ანაზღაურების და ფინანსების გადაცემის გარეშე. კონსტიტუცია შინაარსობრივადაც და პროცედურულადაც რთულად შესაცვლელი დოკუმენტია, ამას გარკვეული დრო და საზოგადოებრივი კონსენსუსი სჭირდება, რის გამოც აღნიშნული პროექტების ავტორები იმედოვნებდნენ, რომ თუ თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებები კონსტიტუციაში აისახებოდა, თვითმმართველობას მეტი გარანტია და სამართლებრივი დაცვის საშუალება ექნებოდა. ამას თან ერთვოდა თვითმმართველი ერთეულის უფლება, მიემართა საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის. ავტორთა მოსაზრებით, საკონსტიტუციო სასამართლოს სწორედ ნორმატიული აქტების კონსტიტუციაში გაწერილ თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებებთან შესაბამისობაზე უნდა ემსჯელა.<sup>24</sup> პროექტში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებების ჩამონათვალი ძირითადად ეყრდნობოდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის მაშინდელ რედაქციაში გათვალისწინებულ თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებებს, რაც საკონსტიტუციო კომისიის სამუშაო ჯგუფისთვის საბოლოოდ მიუღებელი აღმოჩნდა, კონსტიტუციის სტრუქტურრიდან და არსიდან გამომდინარე უფლებამოსილებების ასეთი დეტალური ჩაშლა არ უნდა მომხდარიყო.<sup>25</sup>

22 საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფი, საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“, „მეშვიდე<sup>1</sup> თავი“, (სფეროების ჩამონათვალი), იხ. საქართველოს ეროვნულ არქივში, საქართველოს საკონსტიტუციო კომისია 2009-2010 წელი.

23 საქართველო სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფის სხდომის ოქმი №2, 21 ივლისი 2009 წელი,

24 ჩოკორაია, კ . სამაგისტრო ნაშრომი – „ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსი საქართველოს კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში“, 2011 წელი. ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი.

25 საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფის სხდომის

რაც შეეხება თვითმმართველობის უფლებამოსილებების სფეროების მიხედვით კონსტიტუციაში ასახვას, საინტერესო წინადადება აღმოჩნდა, რომელიც, სამწუხაროდ, პოლიტიკურ ძალებს შორის შეუთანხმებლობის გამო საბოლოოდ მაინც უარყოფილ იქნა. კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტში ჩამოთვლილი იყო ის ძირითადი სფეროები, რაზეც თვითმმართველობას უნდა ემუშავა, „ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებებს განეკუთვნება ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები ურბანული და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის, კომუნალური მომსახურების, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ტერიტორიის კეთილმოწყობის, გზებისა და კომუნიკაციების, საზოგადოებრივი სანიტარიის, საზოგადოებრივი ტრანსპორტის, კულტურის, დასვენებისა და სპორტის და ორგანული კანონით დადგენილ სხვა სფეროებში“.<sup>26</sup> აღნიშნული ჩამონათვალი ფართო განმარტებისა და ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა. რა თქმა უნდა, თვითმმართველობის უფლებამოსილებების დეტალურად გაწერა ისევ ორგანულ კანონს უნდა მიენდოს. აღნიშნული რამდენიმე ევროპული ქვეყნის კონსტიტუციის მაგალითზე შემუშავდა. ეს, თავის მხრივ, აბათილებს იმ არგუმენტს, რომ თვითმმართველობის უფლებამოსილებების აღწერა კონსტიტუციაში არ არის გამართლებული (ამ უფლებამოსილებათა ცვლილებებიდან გამომდინარე). საკუთარი უფლებამოსილებების სფეროებად ჩამოყალიბება ფართო განმარტებას მოითხოვს, რაც ხელს უწყობს თვითმმართველობას, საკუთარი უფლებამოსილების მუდმივი განახლება სცადოს, რაც დეტალური უფლებამოსილებების ჩამონათვალის არსებობისას ვერ მოხერხდება. ვენეციის კომისიაში გასაგზავნად პროექტში კი საბოლოოდ თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებების განსაზღვრა დაუკავშირდა ორგანულ კანონს და კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტში მხოლოდ ბლანკეტური ნორმა გაჩნდა.<sup>27</sup> ვენეციის კომისია საკუთარ პირველად დასკვნაში აღნიშნავს, რომ: ორგანული კანონისთვის თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებების განსაზღვრის დატოვებით, კანონმდებელი ცენტრალურ ხელისუფლებას შესაძლებლობას აძლევს, რომ ეფექტიანად „აშიშნოს“

ოქმი №6, 28 ოქტომბერი 2009 წელი.

- 26 საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფი, საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“, „მეშვიდე<sup>1</sup> თავი“, (სფეროების ჩამონათვალი), მუხლი 101<sup>4</sup>, მეორე პუნქტი, იხ. საქართველოს ეროვნულ არქივში, საქართველოს საკონსტიტუციო კომისია 2009-2010 წელი. დაცულია საქართველოს სახელმწიფო არქივში.
- 27 საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფი, საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“, გაგზავნილი ვენეციის კომისიაში, 2010 წლის 13 იანვარი, დაცულია საქართველოს სახელმწიფო არქივში.



ადგილობრივი ხელისუფლება. გარდა ამისა, ეს ნიშნავს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს არ რჩება კრიტერიუმი, რომლის შესაბამისადაც გადაწყვეტდა შესაძლო კონფლიქტს ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის.<sup>28</sup> რაც, რა თქმა უნდა, სერიოზული და მნიშვნელოვანი არგუმენტია. ვენეციის კომისიამ საკუთარ დასკვნაში რეკომენდაციის სახით წარმოადგინა წინადადება, კონსტიტუციაში გაჩენილიყო ჩანაწერი ორგანულ კანონში ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების განსაზღვრის პრინციპების შესახებ, რაც საკმაოდ მნიშვნელოვნად ზრდის თვითმმართველობის სამართლებრივი დაცვის გარანტიის შესაძლებლობას ქვეყანაში.<sup>29</sup>

გარდა ამ მნიშვნელოვანი საკითხისა, პროექტში წარმოდგენილი იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი სხვადასხვა საკითხი: წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევითობა, სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელება, თვითმმართველობის ფინანსები და ქონება, თვითმმართველობისა და სახელმწიფოს ურთიერთობა, თუმცა მხოლოდ დეკლარაციული ნორმები, რომელიც თავისი შინაარსით ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მოთხოვნებს ნაწილობრივ იმეორებს.<sup>30</sup>

საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემუშავებულ პროექტში, რომელიც ვენეციის კომისიას გაეგზავნა, თვითმმართველობის ფინანსურ და ქონებრივ გარანტიებზე, მხოლოდ დეკლარაციული ნორმა იყო გათვალისწინებული, კერძოდ, თვითმმართველობისთვის საკუთარი ფინანსების და ქონების არსებობის შესაძლებლობა და დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსის გადაცემის აუცილებლობა სახელმწიფოს მხრიდან.<sup>31</sup> ვენეციის კომისია საკუთარ დასკვნაში ორი სახის დელეგირებული უფლებამოსილების შესახებ აღნიშნავს: „პირველი, ის შეიძლება მდგომარეობდეს იმ უფლებამოსილების გადაცემაში, რომელიც ეძლევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს (ძირითადად მერს ან აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა მფლობელს), იმისათვის, რომ შეასრულონ მოქმედებები ან გამოსცენ აქტები, რომელიც მიჩნეულია სახელმწიფოს უფლებამოსილებად. როდესაც უფლებამოსილებათა ასეთი დელეგირება ითვალისწინებს სამართლებრივ აქტებს (რეგულაციის მიღებას), ხარჯები შეიძლება არ იყოს ძალიან დიდი და

28 ვენეციის კომისიის დასკვნა, 12-13 მარტი, 2010 წელი, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)008](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)008)

29 ჩოკორაია, კ. სამაგისტრო ნაშრომი – „ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსი საქართველოს კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში“, 2011 წელი. ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი.

30 იქვე.

31 საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფი, საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“, გაგზავნილი ვენეციის კომისიაში, 2010 წლის 13 იანვარი, დაცულია საქართველოს სახელმწიფო არქივში.

შესაბამისი რესურსების გადაცემა“ იქნებოდა საკმაოდ ზომიერი ფორმულირება. თუმცა, რადგან ეს არის სახელმწიფოს კომპეტენცია, ალბათ, სავალდებულო (მაგ.: მოსახლეობის რეგისტრირება), ლოგიკურია, რომ სახელმწიფო ანაზღაურებს ამ ხარჯებს. როდესაც ეს დელეგირებული კომპეტენცია გულისხმობს საჯარო მომსახურების აღჭურვას, მათი ხარჯები შეიძლება დიდი იყოს, რისი გამოთვლაც რთულია. მეორე, „დელეგირება“ შეიძლება გულისხმობდეს მუდმივ ტრანსფერს სახელმწიფო უფლებამოსილებისა ადგილობრივი მთავრობის მიმართ, იმისათვის, რომ ის გახდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილება.<sup>32</sup> სწორედ ამ შენიშვნების გათვალისწინებით, კონსტიტუციაში გაჩნდა ჩანაწერი, რომ თვითმმართველობისათვის დელეგირება დასაშვებია მხოლოდ შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსის გადაცემით, რომლის გაანგარიშებასთან დაკავშირებით კანონით უნდა განისაზღვროს შესაბამისი წესი.<sup>33</sup>

გაეროს განვითარების პროგრამის ფარგლებში მომუშავე ჯგუფის მიერ წარდგენილი პროექტი ასევე მოიაზრებდა თვითმმართველობის საკითხების ცალკე თავად ჩამოყალიბებას. პროექტი თვითმმართველობის საკითხის კონსტიტუციაში ფართო რეგლამენტაციას გულისხმობდა. პროექტი მოიცავდა რამდენიმე საკითხს, მათ შორის – თვითმმართველობის დეფინიცია, ტერიტორიული საფუძვლები, ინსტიტუციური მოწყობა, თვითმმართველობის უფლებამოსილებები და მათი ჩამონათვალი, თვითმმართველობის პასუხისმგებლობა, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველობის ურთიერთობა, სახელმწიფო ზედამხედველობა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების გარანტიები. პროექტის ერთ თავში თავმოყრილი იყო კონსტიტუციის სხვადასხვა თავში თვითმმართველობასთან დაკავშირებული საკითხები, მათ შორის თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს საქმიანობის შეჩერებისა და დათხოვნის საკითხები.<sup>34</sup> ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფის მიერ საბოლოოდ პროექტი არ იქნა გაზიარებული რამდენიმე მიზეზის გამო. მათ შორის – თვითმმართველობის დეფინიციის პრობლემა, თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებების დეტალური გაწერა კონსტიტუციაში. გარდა ამისა, გაეროს განვითარების პროგრამის ფარგლებში მომუშავე ჯგუფის მიერ წარმოდგენილ პროექტში იყო მუხლები, რომე-

32 ვენეციის კომისიის დასკვნა, 12-13 მარტი, 2010 წელი, პუნქტი 36-37 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)008](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)008)

33 ჩოკორაია, კ. სამაგისტრო ნაშრომი – „ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსი საქართველოს კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში“, 2011 წელი. ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი.

34 საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფის სხდომის ოქმი №5, თბილისი, 15 ოქტომბერი, 2009 წელი.

ლიც არ შეიცავდა ღრმა სამართლებრივ დატვირთვას და მისი კონსტიტუციაში არსებობა ზედმეტად შეიძლება ჩაითვალოს.<sup>35</sup>

### 3.3 კომისიაში მიმდინარე დისკუსიები – ადგილობრივი თვითმმართველობის დეფინიცია

ადგილობრივი თვითმმართველობის თავმა საკონსტიტუციო კომისიაში გამოიწვია დავა თვითმმართველობის დეფინიციასთან დაკავშირებით. დისკუსია გამოიწვია ორმა საკითხმა: ვისი უფლება იყო ადგილობრივი თვითმმართველობა – მოსახლეობის თუ ადგილობრივი ხელისუფლების? და მეორე: თვითმმართველობა მოსახლეობის თუ მოქალაქეების უფლება? მაგალითად, გაეროს განვითარების პროგრამის ფარგლებში მომუშავე ჯგუფმა კომისიას ადგილობრივი თვითმმართველობის დეფინიციის საკუთარი ნორმატიული ვარიანტი შესთავაზა, რაც, ძირითადად, დაეყრდნო ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიას: „ადგილობრივი თვითმმართველობა არის თვითმმართველი ერთეულის უფლება და შესაძლებლობა კანონის ფარგლებში, ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად, საკუთარი პასუხისმგებლობით მოაწესრიგოს და მართოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები.“<sup>36</sup> პროექტის ავტორების მოსაზრებით, უფლების სუბიექტს წარმოადგენდა თვითმმართველი ერთეული, როგორც იურიდიული პირი. სამუშაო ჯგუფის თვითმმართველობის დეფინიციასთან დაკავშირებული მოსაზრებები თავდაპირველად კონცეპტუალურ მიდგომებში აისახა,<sup>37</sup> შემდგომ კი – ნორმატიულ პროექტში: „ადგილობრივი თვითმმართველობა არის თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის უფლება და შესაძლებლობა, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად განაგოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები საკუთარი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღლებად.“<sup>38</sup>

35 ჩოკორაია, კ. სამაგისტრო ნაშრომი – „ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსი საქართველოს კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში“, 2011 წელი. ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი.

36 ზარდიაშვილი დ., „ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსის კონსტიტუციური რეგულირება“, თბილისი, 2009 წელი. გვ.38.

37 საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფი, „კონცეპტუალური მიდგომები ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციურ რეგულამენტაციასთან დაკავშირებით“, კახი ყურაშვილი, გვ. 1, საქართველოს ეროვნული არქივი.

38 საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია, ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფი, საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“, „მეშვიდე“ თავი,<sup>1</sup> მუხლი პირველი,

თვითმმართველობის დეფინიციაზე მსჯელობისას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება შემდეგ საკითხსაც – თვითმმართველობა მოსახლეობის უფლებათა თუ მოქალაქის. დავა მომდინარეობს რამდენიმე ევროპული ქვეყნის გამოცდილებიდან, რომელთა კანონმდებლობის თანახმად, ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობენ არა მხოლოდ კონკრეტულ ტერიტორიულ ერთეულში მცხოვრები მოქალაქეები, არამედ ისინიც, ვინ ტერიტორიულ ერთეულში ცხოვრობს გარკვეული პერიოდი, რასაც „ადგილობრივ დონეზე საჯარო ცხოვრებაში უცხოელთა მონაწილეობის შესახებ“ კონვენციაც ითვალისწინებს.<sup>39</sup> აღნიშნულმა საკითხმა დისკუსია საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის პერიოდშიც გამოიწვია. თვითმმართველობის დეფინიციის ჩამოყალიბებისას თავდაპირველი ვარიანტიც საბოლოოდ შეიცვალა და თვითმმართველობის განხორციელების სუბიექტად არა მოსახლეობა, არამედ კონკრეტულ თვითმმართველ ერთეულში მცხოვრები საქართველოს მოქალაქეები დასახელდა. სამწუხაროდ, საქართველოს სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიამ და შემდგომში საქართველოს პარლამენტმა, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხის მომწესრიგებელ ნორმებში ცალკე მუხლი თვითმმართველობის დეფინიციასთან დაკავშირებით არ დატოვა. თუმცა, კონსტიტუციის ზოგად დებულებებში, მეორე მუხლში, რომელშიც სახელმწიფოს ძირითადი არსია ჩამოყალიბებული, დატოვა თვითმმართველობის საკითხის მომწესრიგებელი ნორმა და ჩამოაყალიბა ახალი ნორმა, სადაც გათვალისწინებულ იქნა კომისიის მუშაობის პერიოდში არსებული ჩანაწერები თვითმმართველობის დეფინიციასთან დაკავშირებით: „თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღახავად, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ხელს უწყობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას.“<sup>40</sup> რაც, რა თქმა უნდა, უშუალოდ თვითმმართველობის დეფინიციას არ წარმოადგენს, მაგრამ ნორმის ანალიზი, მისი ჩამოყალიბების საფუძვლები, გვაძლევს საშუალებას, განვმარტოთ, რომ ჩანაწერში – „თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეები“ – იგულისხმება თვითმმართველობის, როგორც უშუალოდ მოქალაქეების, უფლება და არა თვითმმართველი ერთეულის ორგანოების უფლება.<sup>41</sup>

(სფეროების ჩამონათვალი), იხ. საქართველოს ეროვნულ არქივში, საქართველოს საკონსტიტუციო კომისია 2009-2010 წელი, საქართველოს ეროვნული არქივი.

39 იხ. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, Strasbourg, 05.11.1992, Preamble, <http://conventions.coe.int/treaty/EN/Treaties/Html/144.htm>.

40 იხ. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, 2010 წლის 15 ოქტომბრის რედაქცია, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.

41 ჩოკორაია, ვ. სამაგისტრო ნაშრომი – „ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსი საქართველოს კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში“, 2011 წელი. ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი.

#### 4. ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიების გაზრდის შესაძლებლობები 2013-2015 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში

2013 წლის 4 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით შეიქმნა სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისია.<sup>42</sup> სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის დებულებით<sup>43</sup> მუშაობა დაიწყო ხუთმა სამუშაო ჯგუფმა, მათ შორის იყო ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა ჯგუფი. ამბიციური სურვილების მიუხედავად, საკონსტიტუციო კომისიამ ორწლიანი მუშაობა ისე დაასრულა, რომ მას არ მიუღია გადაწყვეტილება და არც კომისიის მიერ შეფერებული საბოლოო პროექტი არ წარუდგენია პარლამენტისთვის. საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობის პროცესს ართულებდა ის ფაქტი, რომ პარლამენტში არ არსებობდა საკონსტიტუციო უმრავლესობა და ძირითად პოლიტიკურ მოთამაშეებს შორის პოლიტიკური კონსენსუსის მიღწევა შეუძლებელი აღმოჩნდა.

საკონსტიტუციო კომისიის ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფმა რამდენიმე შეხვედრა ჩაატარა, რომლის ფარგლებშიც მიმდინარეობდა არსებული კონსტიტუციური რეგულაციების შესახებ წევრთა პოზიციების ურთიერთგაცვლა. სამუშაო ჯგუფის სხდომაზე ასევე განიხილებოდა სხვადასხვა ექსპერტის მოსაზრებები. საკონსტიტუციო კომისიის სამუშაო ჯგუფმა განიხილა კომისიის წევრისა და ექსპერტთა ჯგუფის მიერ მომზადებული პროექტი, რომელიც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხის კონსტიტუციურ რეგულაციებს. პროექტი მომზადდა ვახტანგ ნაცვლიშვილის, ვახუშტი მენაბდის, დავით ლოსაბერიძის, ბესო ლოლაძის, კოკა კილურაძისა და კოტე ჩოკორაიას მიერ. პროექტი სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიას საქართველოს კონსტიტუციის მე-7<sup>1</sup> თავის ახლებურ რედაქციას სთავაზობდა. პროექტი აყალიბებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციურ გარანტიას, პროექტში განმარტებული იყო საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებები და თვითმმართველ ერთეულსა და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა სუბსიდიარობის პრინციპებზე დაყრდნობით.<sup>44</sup> პროექტი

42 საქართველოს პარლამენტის დადგენილება №1479-იხ, 04.10.2013, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.

43 საქართველოს პარლამენტის დადგენილება №1916-რს 27.12.2013, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.

44 იხ. ფონდ ღია საზოგადოება საქართველოს დაფინანსებული პროექტის ფარგლებში მომზადებული წინადადებები: „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე, მეშვიდე<sup>1</sup> თავი, ადგილობრივი თვითმმართველობა“, ვახტანგ ნაცვლიშვილი, ვახუშტი მენაბდე, დავით ლოსაბერიძე, ბესო

ითვალისწინებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციულ, საკადრო, ფინანსურ, ნორმატიულ და გაერთიანებების თავისუფლებას ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის. პროექტში განისაზღვრა თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების არჩევითობის საკითხი, აგრეთვე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების სტანდარტი. მასში აგრეთვე ჩამოთვლილი იყო ის საკითხები, რომლებიც ორგანული კანონით უნდა დარეგულირდეს. პროექტში ჩამოყალიბებული იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი და მისი უმნიშვნელოვანესი ასპექტები. „ეს, ერთი მხრივ, მკაფიო საზღვრებს უწესებს კანონმდებელს ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების რეგულირებისას, ხოლო, მეორე მხრივ, აძლევს თვითმმართველ ერთეულს თავისი უფლებების ეფექტიანი დაცვის საშუალებას, მათ შორის საკონსტიტუციო სასამართლოს მეშვეობით. თვითმმართველობის ამგვარი დეფინიცია, ერთგვარად, შუალედური გადაწყვეტაა იმ დავის, რომელიც 2009-2010 წლების კონსტიტუციური რეფორმის პარალელურად მიმდინარეობდა.“<sup>45</sup> პროექტში განსაზღვრული იყო არა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების სუბიექტი, არამედ თვითმმართველობის ძირითადი არსი, რომელიც ცნების უმნიშვნელოვანეს ელემენტებს მოიცავს და საკონსტიტუციო სასამართლოს ფართო შესაძლებლობას მისცემს კონკრეტული დავის შემთხვევაში განმარტოს, ის ნიშნები, რომელთა არსებობა აუცილებელია რეალური თვითმმართველობის განსახორციელებლად. პროექტში საუბარია დელეგირების საკითხზე, რომელიც დაიშვება საკანონმდებლო აქტისგან ხელშეკრულების საფუძველზე, მხოლოდ საკმარისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით. ერთადერთი სიახლე, 2010 წლისგან განსხვავებით, აქ რესურსების გადაცემის კრიტერიუმის გაჩენაა, რომელიც აღნიშნულია სიტყვით „საკმარისი“. პროექტის მიხედვით, თვითმმართველი ერთეულისთვის გარანტირებული იყო საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებისთვის საჭირო ფინანსური და მატერიალური წყაროების არსებობა, რაც ასევე ვენეციის კომისიის 2010 წლის პოზიციას ეხმიანებოდა.<sup>46</sup> სამწუხაროდ, საკონსტიტუციო კომისიაში შეთანხმების მიუღწევლობის გამო გადაწყვეტილება ვერ იქნა მიღებული.

ლოლაძე, კოკა კილურაძე და კოტე ჩოკორაია.

45 იხ. სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფის სხდომა, 17 მარტი, 2015 წელი, თბილისის სხდომის ოქმი №6, საქართველოს პარლამენტი.

46 იქვე.

## 5. ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური გარანტიები 2016-2018 წლების კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში

2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ, ქართული ოცნების მხრიდან საკონსტიტუციო უმრავლესობის მოპოვებას მოჰყვა ახალი სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნა<sup>47</sup> და კონსტიტუციური რეფორმის ჩატარება. საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემუშავებული ცვლილებების გათვალისწინებით, საქართველოს პარლამენტმა 2017 წლის<sup>48</sup> 13 ოქტომბერს და 2018 წლის 23 მარტს<sup>49</sup> დაამტკიცა საქართველოს კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტი, რომლის ფარგლებშიც შინაარსობრივ ცვლილებებთან ერთად, კონსტიტუციის ხელახალი გადანომრვა და სტრუქტურული ცვლილებები განხორციელდა.

სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიაში შეიქმნა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხთა სამუშაო ჯგუფი,<sup>50</sup> საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიმართულებით, ძირითადად, დაეყრდნო ფონდ ღია საზოგადოება საქართველოს დაფინანსებული პროექტის ფარგლებში მომზადებულ წინადადებებს.<sup>51</sup>

კონსტიტუციის მოქმედ რედაქციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი და მისი დეფინიციის ელემენტი განისაზღვრა კონსტიტუციის ზოგად დებულებებში.<sup>52</sup> ექსპერტთა ჯგუფის მიერ წარდგენილი პროექტი ითვალისწინებდა სუბსიდიარობის პრინციპზე დაყრდნობით სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველობის უფლებამოსილების გამიჯვნასა და ფინანსური სახსრების თვითმმართველობის ერთეულის უფლებამოსილებებთან შესაბამისობის განსაზღვრას, რომელიც უნდა ყოფილიყო თვითმმართველობის მარეგულირებელ კონსტიტუციურ თავში, თუმცა საბოლოოდ საქართველოს პარლამენტმა ეს

47 იხ. საქართველოს პარლამენტის დადგენილება №65-IX, 15.10.2016. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.

48 იხ. „საქართველოს კონსტიტუციური კანონი საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ №1324, 13.10.2017.

49 იხ. „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ 2071-IIს, 23.03.2017.

50 იხ. საქართველოს პარლამენტის დადგენილება №65-IX, 15.10.2016. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.

51 იხ. ფონდ ღია საზოგადოება საქართველოს დაფინანსებული პროექტის ფარგლებში მომზადებული წინადადებები: „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე, მეშვიდე<sup>1</sup> თავი, ადგილობრივი თვითმმართველობა“; ვახტანგ ნაცვლიშვილი, ვახუშტი მენაბდე, დავით ლოსაბერიძე, ბესო ლოლაძე, კოკა კილურაძე და კოტე ჩოკორაია.

52 იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 7, პუნქტი 4.

მნიშვნელოვანი პრინციპები საქართველოს კონსტიტუციის ზოგად დებულებებში გადაიტანა. რაც, ერთი მხრივ, საკონსტიტუციო სასამართლოს შესაძლებლობას, იმსჯელოს ასეთ მნიშვნელოვან საკითხებზე, გარკვეულ საფრთხეს უქმნის, რადგანაც საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად, საკონსტიტუციო სასამართლოს ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობაზე მსჯელობა თვითმმართველობის უფლებებთან მიმართებით შეუძლია მხოლოდ თვითმმართველობის თავში მოცემულ დებულებებთან დაკავშირებით.

2016-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში თვითმმართველობის მომწესრიგებელი ნორმების მოცულობა კონსტიტუციაში გაიზარდა. სუბსიდირობის პრინციპის დაფიქსირების გარდა, კონსტიტუციაში დაზუსტდა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების ფარგლები. კონსტიტუციას დაემატა რამდენიმე ნორმა, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ჩანაწერებს იმეორებს.<sup>53</sup> თუმცა, თვითმმართველობის უფლებამოსილებებთან და ფინანსებთან დაკავშირებული საკითხი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური განვითარების გარანტი უნდა იყოს, კვლავ მოუწესრიგებელი რჩება.

53 იხ. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, თავი მეცხრე.



# ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით

ეკა მამრიკიშვილი  
მკვლევარი

## 1. შესავალი

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ჩამოყალიბების პროცესი ქვეყნის დამოუკიდებლობის შემდეგ რთულად მიმდინარეობდა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქართული სისტემა შორსაა სრულყოფილებისაგან და დღესაც რეფორმირების პროცესშია.

ადგილობრივი თვითმმართველობას ორი გაგება აქვს: ერთი მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობა – ეს არის უფლება, რომლის რეალიზებით ადამიანს ეძლევა საშუალება, მონაწილეობა მიიღოს საჯარო მმართველობაში; ხოლო, მეორე მხრივ, ეს არის საჯარო მმართველობის ინსტიტუციური მოწესრიგების ფორმა.<sup>1</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწესრიგება და თვითმმართველობის განვითარება სახელმწიფოს კონსტიტუციური ვალდებულებებია.

ადგილობრივი თვითმმართველობა დემოკრატიული რეჟიმის საფუძვლად და სახელმწიფო მმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლების ყველაზე ეფექტიანი რეალიზაციის საშუალებად არის წარმოდგენილი ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიაში.<sup>2</sup>

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესა-

1 ლევან ალაფიშვილი, ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური უფლების ინსტიტუციური უზრუნველყოფა: 2013–2017 წლების თვითმმართველობის რეფორმის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებების მიმოხილვა, გვ. 9.  
2 ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, სტრასბურგი, ევროპის საბჭო.

ბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს.<sup>3</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის, ისევე, როგორც კონსტიტუციური სამართლის სხვა ნებისმიერი ინსტიტუტის, ოპტიმალურ ფუნქციონირებას განაპირობებს ფაქტორები, რომლებიც მისი კონსტიტუციით დადგენილ სისტემაში მოქმედებისას განსაზღვრული უფლებამოსილებით აღჭურვის საშუალებას იძლევა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მნიშვნელობა პირდაპირ არის დაკავშირებული მის კონსტიტუციურ სტატუსთან, რაც თავისთავად განაპირობებს თვითმმართველობის შესაბამისი უფლებამოსილების სათანადო პრინციპებითა და კრიტერიუმებით განსაზღვრასა და მათთვის სამართლებრივი ადგილის მინიჭების საჭიროებას.

ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმით, ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების მნიშვნელოვანი კომპონენტია და ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში განსაკუთრებით უსვამს ხაზს ურთიერთშეკავების ზომიერებას ხელისუფლების ბალანსირების მიზნით.<sup>4</sup>

კონსტიტუციის მეცხრე თავი ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ახალ გარანტიებს. კონსტიტუციის ახალი რედაქცია განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის კორპორაციულ სტატუსს, განამტკიცებს ორგანიზაციული და საკადრო პოლიტიკის ავტონომიის პრინციპებს, ადგენს თანამშრომლობისა და გაერთიანების უფლებას, მოითხოვს კონსულტაციების გამართვას სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებზე და სხვ.<sup>5</sup> აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუცია თვითმმართველობას, როგორც ინდივიდის უფლებას, არ განიხილავს, მაგრამ თავად თვითმმართველობის არსში უნდა მოვიპოვოთ თითოეული მოქალაქის უფლება, რასაც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებაც უსვამს ხაზს.

ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთი ფორმა და დემოკრატიული სისტემის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტი, მოითხოვს სხვა ინსტიტუტებთან ერთად, სამართლებრივი ნორმებით დაცვისა და განმტკიცების გარანტიებს. წარმოიშობა მეორე უმნიშვნელოვანესი საკითხიც იმის თაობაზე, კონსტიტუციაში მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნებისა და მნიშვნელობის დეკლარირებაა საკმარისი თუ საჭიროა მისი მარეგლამენტირებული ნორმების იმ რაოდენობით განსაზღვრა, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც პრინციპის, პრაქტიკაში განუხრელი რეალიზაციის მყარ გარანტიებს შექმნის.<sup>6</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის

3 საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლი მე-4 პუნქტი.

4 ა. შაიო, „ხელისუფლების თვითშეზღუდვა, კონსტიტუციონალიზმის შესავალი“, გვ. 123.

5 საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ პროექტის განმარტებითი ბარათი, 2017.

6 დავით წერეთელი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების კონსტიტუციური გარანტიები“, 2012, გვ. 7.

განვითარებისა და მისი დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის გარეშე, შეუძლებელია თანამედროვე სტანდარტების შესაბამისი, ეფექტიანად ფუნქციონირებადი სახელმწიფო მართვის სისტემის ჩამოყალიბება.

## 1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს კრავთიკის მიმოხილვა

საქართველოს კონსტიტუციიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის სუბიექტია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო. კონსტიტუცია განსაზღვრავს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო ორგანული კანონით დადგენილი წესით „ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს სარჩელის საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობას კონსტიტუციის მეცხრე თავთან მიმართებით“<sup>7</sup> აღნიშნული, რა თქმა უნდა, ვერ იქნება განხილული, როგორც ინდივიდის უფლება, იდავოს საკონსტიტუციო სასამართლოში საკუთარი უფლებებისათვის.

აუცილებელია, კონსტიტუციურ დონეზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური განმტკიცება. კონსტიტუციიდან უნდა გამომდინარეობდეს, რომ არსებობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეული, როგორც სამართლის სრულფასოვანი სუბიექტი. ეს არ ნიშნავს ცალკე აღებული კონკრეტული ერთეულის არსებობისა და ხელშეუხებლობის უზრუნველყოფას.<sup>8</sup> შესაბამისად, დადებითად უნდა შეფასდეს, რომ კონსტიტუცია ტექსტურად განსაზღვრავს თვითმმართველობის ორგანოს საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის სუბიექტად.

აღნიშნული უფლებამოსილება თვითმმართველობის ორგანოს ანიჭებს შესაძლებლობას, სასარჩელო მოთხოვნაში ნორმატიული აქტი უშუალოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის თავთან<sup>9</sup> მიმართებით შეაპირისპიროს. საკონსტიტუციო სამართალწარმოების მხრივ, ეს მნიშვნელოვანი ბერკეტია თვითმმართველობის ორგანოსათვის, რადგან კონსტიტუციის მე-9 თავი განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებს, ადგილობრივ ორგანოებს, საზღვრებს, სამართლებრივ საფუძველსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიებს, რაც თვითმმართველი ერთეულის ფინანსებსა და საკუთარი ქონების არსებობას განსაზღვრავს. აქედან გამომდინარე, ნებისმიერი ნორმატიული აქტი, რომელიც ეწინააღმდეგება კონსტიტუციით განმტკიცებულ თვითმმართველობის გარანტიებს, შესაძლებელია გახდეს დავის საგანი და დად-

7 საქართველოს კონსტიტუციის მე-60 მუხლის მე-4 პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტი.

8 ბესიკ ლოლაძე, ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში, გვ. 163.

9 საქართველოს კონსტიტუციის მე-9 თავი.

გეს მისი კონსტიტუციურობის საკითხი, თვითმმართველ ქალაქში მცხოვრები მოსახლეობის უფლებების დაცვის თვალსაზრისით.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის თავში განსაზღვრულია სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხი.<sup>10</sup> სახელმწიფო ხელისუფლება ახორციელებს სამართლებრივ ზედამხედველობას თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობაზე. თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის ზედამხედველობა გადაწყვეტილებათა მიზანშეწონილობის უზრუნველყოფის მიზნით, დასაშვებია მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების საფუძველზე მიღებულ გადაწყვეტილებებთან მიმართებით. სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება ორგანული კანონით დადგენილი წესით, თანაზომიერების პრინციპის შესაბამისად.

წარსული გამოცდილება გვაჩვენებს, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებას მუდმივად აქვს ცდუნება, ჩაერიოს ადგილობრივი მმართველობის საკითხებში. იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო გასცდება საკუთარი უფლებამოსილების ზღვარს, კონსტიტუცია თვითმმართველ ერთეულს ანიჭებს საკონსტიტუციო სასამართლოს მეშვეობით თავის დაცვის შესაძლებლობას, რომ აღკვეთოს ნებისმიერი არათანაზომიერი ჩარევა სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან.

მიუხედავად იმისა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოს არ ჰქონია შესაძლებლობა, ემსჯელა თვითმმართველი ორგანოს მიერ მიმართულ კონსტიტუციურ სარჩელზე, თავად თვითმმართველობის უფლების განსაზღვრებაზე შეგვიძლია ვისაუბროთ საკონსტიტუციო სასამართლოს არსებული პრაქტიკის გათვალისწინებით, რომელიც ინდივიდუალურ კონსტიტუციურ სარჩელებს ეფუძნება.

საკონსტიტუციო სასამართლომ 2005 წლის 16 თებერვლის საქმეში „საქართველოს მოქალაქეები – უტა ლიპარტია, გიორგი ხმელიძე, ელისო ჯანაშია და გოჩა ლაღუა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ განაცხადა: „სასამართლო კოლეგია მიიჩნევს, რომ სახელმწიფო ვალდებულია, უზრუნველყოს მოსახლეობის უფლება – დამოუკიდებლად, სახელმწიფო ორგანოების ან თანამდებობის პირების ჩაურევლად შექმნან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და აირჩიონ შესაბამისი ხელმძღვანელები.“

სადავო ნორმებს წარმოადგენდა „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონის და „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის ის ნორმები, რომლის მიხედვითაც ქალაქ თბილისისა და ქალაქ ფოთის მერის არჩევა არ ხდებოდა. მოსარჩელები წარმოადგენდნენ აღნიშნული ქალაქების მცხოვრებლებს და მიაჩნდათ, რომ ისინი იყვნენ დისკრიმინირებულ მდგომარეობაში იმ თვითმმართველი ქალაქების მოსახლეობასთან შედარებით, რომლებსაც გააჩნდათ მერის არჩევის შესაძლებლობა. საკონსტიტუციო სასამართლომ მოცემულ საქმეზე დაადგინა, რომ საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით განსაზღვრული ზოგადი წესის მიხედვით, მერის თანამდებობა არჩევითი იყო. ამ ზოგადი წესიდან მხოლოდ ორი ქალაქის – თბილისისა და ფოთის მიმართ დაშვებული

10 საქართველოს კონსტიტუციის 75-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

გამონაკლისები, არახელსაყრელ მდგომარეობაში აგდებდა აღნიშნულ ქალაქებში მაცხოვრებელ პირებს.

საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ კანონის წინაშე თანასწორობის კონსტიტუციური პრინციპი გულისხმობს ყველა იმ ადამიანის უფლებების თანაბრად აღიარებასა და დაცვას, რომლებიც იმყოფებიან ერთსა და იმავე პირობებში და განსაზღვრული საკითხისადმი აქვთ ერთნაირი დამოკიდებულება. ეს პრინციპი მოიცავს საკანონმდებლო საქმიანობის მთელ სპექტრს, რათა თანაბარ პირობებსა და გარემოებებში მყოფ ადამიანებს მიენიჭოთ თანაბარი პრივილეგიები და დაეკისროთ თანაბარი პასუხისმგებლობა.<sup>11</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ არ არსებობდა გონივრული დასაბუთება, რომელიც აღნიშნულ განსხვავებულ მოპყრობას დაასაბუთებდა, ხოლო ასეთი დასაბუთების გარეშე, სადავო ნორმებით გათვალისწინებული რეგულირება შეუფერებელი იყო დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოსათვის. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საკონსტიტუციო სასამართლომ არაკონსტიტუციურად სცნო სადავო ნორმები.

კონკრეტული გადაწყვეტილება მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც საკონსტიტუციო სასამართლომ თანასწორობის კონსტიტუციური პრინციპით დაცულ სიკეთედ მიიჩნია არამხოლოდ კანონის წინაშე თანასწორობა პასუხისმგებლობის განსაზღვრისას, არამედ პირის უფლება, ჰქონდეს თანაბარ პირობებში და გარემოებებში მყოფი ადამიანების ეკვივალენტური პრივილეგიები. ამასთან, **სასამართლომ თანასწორობის პრინციპი დაუკავშირა სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპებს.**

საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის გადაწყვეტილება საკმაოდ პროგრესულია, რადგან სასამართლო დაეყრდნო ევროპულ ქარტიას „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ და ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის რეზოლუციას №1415, რომელიც ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებით მოითხოვს, რომ „დასრულდეს ტერიტორიული და ადმინისტრაციული რეფორმა შემდგომ ადგილობრივ არჩევნებამდე და უზრუნველყოფილ იქნეს მისი განხორციელება ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ჭრილში, განსაკუთრებით როცა საქმე ეხება მერების არჩევას“. საბოლოოდ, საკონსტიტუციო სასამართლომ დაასკვნა, რომ „სახელმწიფო ვალდებულია, უზრუნველყოს მოსახლეობის უფლება – დამოუკიდებლად, სახელმწიფო ორგანოების ან თანამდებობის პირების ჩაურევლად შექმნან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და აირჩიონ შესაბამისი ხელმძღვანელები.“<sup>12</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 16 თებერვლის გადაწყვეტილება ფუნდამენტური მნიშვნელობის აღმოჩნდა თვითმმართველობის უფლების

11 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 16 თებერვლის №1/2/213,243 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – უტა ლიპარტია, გიორგი ხმელიძე, ელისო ჯანაშია და გოჩა ლაღუა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

12 იქვე.

განვითარებისა და სწორი ხედვის ჩამოყალიბებისათვის, რასაც ისტორიული კონტექსტიც ადასტურებს.

საქართველოში თვითმმართველობის პირველი არჩევნები 1998 წელს ჩატარდა, რამაც დეცენტრალიზაციის პროცესს დაუდო სათავე.<sup>13</sup> სრულფასოვანი თვითმმართველობა დამკვიდრდა ქალაქებისა და სოფლების დონეზე. პირველ წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მრავალ წინააღმდეგობას წააწყდნენ. განსაკუთრებით თვალშისაცემი იყო დეცენტრალიზაციის არასრულფასოვნება და რეალური სახელისუფლებო ბერკეტების არარსებობა. მოგვიანებით საქართველოს ხელისუფლებამ ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის კანონში ახალი შესწორებები შეიტანა. გაფართოვდა ადგილობრივი თვითმმართველობის (პატარა ქალაქებისა და სოფლების) კომპეტენციები. ამ ცვლილებების მიუხედავად, ორი ქალაქი – თბილისი და ფოთი ცენტრალური ხელისუფლების პირდაპირი გავლენის ქვეშ რჩებოდა. მათი მერები ქვეყნის პრეზიდენტის მიერ ინიშნებოდნენ და არ იყვნენ პირდაპირ ანგარიშვალდებულნი ადგილობრივი მოსახლეობის წინაშე. იგივე ეხება რაიონის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურებს.

შესაბამისად, კანონმდებლობის დანაწესი განსხვავდებოდა 2005 წლამდე, როდესაც ქალაქ თბილისის მართვა ხორციელდებოდა თვითმმართველობისა და სახელმწიფო მმართველობის განსხვავებული ფორმებით.

ამ პერიოდისათვის თბილისში თვითმმართველობის განხორციელების ერთადერთი ორგანო გახლდათ თბილისის საკრებულო, რომელსაც ირჩევდა თბილისის მოსახლეობა. რაც შეეხება აღმასრულებელ ორგანოს, თბილისის მერი, მთავრობა თუ მერია (მთავრობა და გამგეობები) წარმოადგენდა სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივ სტრუქტურას, პასუხისმგებელი იყო საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე და რომელიც იმავდროულად ასრულებდა თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქციებს.<sup>14</sup> დავას არ იწვევს, რომ ფუნქციათა თუ პასუხისმგებლობის ამგვარი არათანაბარი განაწილება ვერ ჯდებათა თანამედროვე დემოკრატიის, თვითმმართველობის სტანდარტებში.

2005 წლის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებების შემდეგ, მომდევნო, გარდამავალი ეტაპი იყო ადგილობრივ დონეზე თანამონაწილეობითი დემოკრატიის პრინციპებზე დაფუძნებული მართვის საფუძვლების შექმნის და სახელმწიფო მმართველობის დასასრული ეტაპი – თბილისში მართვის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი შტოების ფორმირება განხორციელდა არჩევნების გზით, თბილისის მოსახლეობამ აირჩია საკრებულო, რომელმაც თავისი შემადგენლობიდან აირჩია თბილისის თვითმმართველობის აღმასრულებელი შტოს მეთაური, ქალაქ თბილისის მერი.

2010 წელს “საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ” საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებებით კვლავ შეიცვალა თბილისის თვითმმართველობის აღმასრულებელი შტოს ფორმირების წესი და უკანასკნელი ორი

13 ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის, 2004. გვ.10.

14 ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში, ლევან ალაფიშვილი – თვითმმართველობის სისტემა თბილისში (1991-2012), გვ. 122.

დეკადის ისტორიაში პირველად 2010 წლის გაზაფხულზე თბილისის მოსახლეობამ საკრებულოსთან ერთად, 4 წლის ვადით პირდაპირი წესით აირჩია ქალაქ თბილისის მერი.<sup>15</sup>

აღსანიშნავია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლოში თვითმმართველ ქალაქში მცხოვრები კონკრეტული პირების სარჩელის საფუძველზე განისაზღვრა მსგავსი სცენარი, მართალია, არა თავად თვითმმართველობის უფლების საფუძველზე, მაგრამ სასამართლო ნათლად მიუთითებს, რომ **მოქალაქეთა უფლებაა, დამოუკიდებლად და თანამდებობის პირების ჩაურევლად აირჩიონ თვითმმართველი ქალაქის ხელმძღვანელი.**

## 2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების ძირითადი ნიშნები

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ პრეცედენტული იყო თვითმმართველობის უფლების მასშტაბის განმარტების კუთხითაც. აღნიშნული საქმე იზიარებს იმ სულისკვეთებას, რაც საკონსტიტუციო სასამართლომ 2005 წლის 16 თებერვლის გადაწყვეტილებაში აღნიშნა.

მოცემული სასარჩელო მოთხოვნის ფარგლებში საკონსტიტუციო სასამართლოს უნდა გადაეწყვიტა საკითხი, კონსტიტუციურია თუ არა საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის ნორმები, რომლებიც ითვალისწინებს ბრალდებულის თანამდებობიდან გადაყენების საპროცესო მოქმედების გავრცელებას ადგილობრივი თვითმმართველობის საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით არჩეულ თანამდებობის პირებზე, ამასთან, როდესაც გადაწყვეტილებას ამ საკითხზე იღებს სასამართლო, რომელიც აღჭურვილია დისკრეციით, განიხილოს საკითხი ზეპირი მოსმენის გარეშე.

სადავო ნორმის კონსტიტუციურობის შეფასებისთვის, საკონსტიტუციო სასამართლომ უნდა გააანალიზოს როგორც საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისი დებულებების შინაარსი და ფარგლები, ისე სადავო ნორმის არსი.

სწორედ ამიტომ, სასამართლო დადგა ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური გარანტიების განმარტების წინაშე, „ვინაიდან დავა შეეხება სპეციფიკურ საკითხს – საყოველთაო, პირდაპირი და თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით არჩეული ქ. თბილისის მერის თანამდებობიდან გადაყენებას – საკონსტიტუციო სასამართლო ვალდებულია, მხედველობაში მიიღოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბება-განვითარებისთვის საქართველოს კონსტიტუციით შექმნილი გარანტიები. ასეთი

კონტექსტის გათვალისწინების გარეშე, შეუძლებელი იქნება დავის სწორად გადაწყვეტა.<sup>16</sup>

სასამართლომ, როგორც წინა გადაწყვეტილებაში, ისე აქაც, გაიმეორა, რომ საკითხი ფუნდამენტური კონსტიტუციური პრინციპებიდან იღებს სათავეს, რადგან რეალური ადგილობრივი თვითმმართველობის უზრუნველყოფა დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს უმნიშვნელოვანეს საფუძველს წარმოადგენს.

ამ თვალსაზრისით, საკონსტიტუციო სასამართლო განსაკუთრებით ხშირად უთითებს დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებზე, მათ მნიშვნელობაზე: „დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპები უმნიშვნელოვანესია კონსტიტუციურ პრინციპებს შორის. ... ამ პრინციპებს ეყრდნობა მთლიანად კონსტიტუციური წყობა. ამასთან, ისინი ავალდებულებს ხელისუფლებას, შეიზღუდოს კონსტიტუციური წყობით, რაც გულისხმობს იმას, რომ ხელისუფლების არც ერთ შტოს არა აქვს უფლება, იმოქმედოს მხოლოდ მიზანშეწონილობის, პოლიტიკური აუცილებლობის ან სხვა მოტივაციის საფუძველზე. ხელისუფლება უნდა ეყრდნობოდეს კონსტიტუციას, კანონს და მთლიანად სამართალს. მხოლოდ ასე იქმნება სამართლიანი მართლწესრიგი, რომლის გარეშეც ვერ შედგება დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფო.“<sup>17</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლომ ხაზგასმით აღნიშნა, რომ მოქალაქეთა უფლება, მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო საქმეების წარმართვაში, წარმოადგენს ფუნდამენტურ დემოკრატიულ პრინციპს. ამიტომ სახალხო სუვერენიტეტის იდეა, ემსახურება რა ხალხის ხელისუფლების განხორციელებაში მონაწილეობის უზრუნველყოფას და, შედეგად, პირდაპირი, უშუალო დემოკრატიის რეალიზაციას, ყველა დონეზე უნდა განხორციელდეს. ბუნებრივია, ეს გულისხმობს მოქალაქეთა ადგილობრივ ხელისუფლებაზე ამ გზით ხელმისაწვდომობასაც.

სასამართლოს განმარტებით, ადამიანებს უნდა ჰქონდეთ გარანტირებული შესაძლებლობა, უშუალოდ ან მათი წარმომადგენლების მეშვეობით გადაწყვიტონ საკუთარი პრობლემები, დაიცვან საკუთარი ინტერესები, უზრუნველყონ უფლებების რეალიზაცია. ამ თვალსაზრისით, ხელისუფლების განხორციელებაში პირდაპირი, უშუალო მონაწილეობა, მათ შორის, ადგილობრივ დონეზეა ეფექტური. ამიტომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები და მათზე მოქალაქეთა რეალური წვდომა დემოკრატიული სახელმწიფოს ფუნდამენტია. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური გაძლიერება და დაცვა არის შეუცვლელი წვლილი დემოკრატიის განვითარებაში. ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ

16 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის გადაწყვეტილება №3/1/574 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-5.

17 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის №1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II, 2.



ევროპული ქარტიის<sup>18</sup> მოთხოვნების გათვალისწინება, რომელთაგან ერთ-ერთ აუცილებელ კომპონენტს წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა დამოუკიდებლობის ადეკვატური ხარისხის უზრუნველყოფა, ამისთვის მათი ეფექტური და საკმარისი გარანტიებით აღჭურვა.

ნათელია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ მოქალაქეთა უფლების კონტექსტში განიხილა ადგილობრივ ხელისუფლებაზე ხელმისაწვდომობა. „ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების გადაწყვეტისთვისაც მოქალაქეებთან დაახლოებული მმართველობა, პირველ რიგში, მიიღწევა ლეგიტიმაციის უშუალოდ ხალხისგან მიღებით. სწორედ ხელისუფლების ასეთი ლეგიტიმაცია თავისთავად მოითხოვს მეტ დამოუკიდებლობას, რათა გარანტირებული იყოს ამომრჩეველთა მიერ დელეგირებული ხელისუფლების შეუფერხებლად განხორციელების შესაძლებლობა. ხალხის მიერ არჩეული ხელისუფლების წარმომადგენლები არა მხოლოდ საკუთარ უფლებას განახორციელებენ, არამედ, პირველ რიგში, ხალხის მანდატის მატარებლები არიან, მათი სახელით მოქმედებენ და საკუთარი სამსახურებრივი უფლებამოსილება ამომრჩეველთა ინტერესებისთვის უნდა გამოიყენონ. ეს ფუნქცია მათ დემოკრატიული სახელმწიფოსგან აქვთ დაკისრებული. სწორედ დემოკრატიის მოთხოვნაა, რომ არ მოხდეს ხალხის ნების იგნორირება, მათ მიერ მინიჭებული მანდატი არ იქნეს დაძლეული.“

შესაბამისად, ხალხის მიერ არჩეული პირების თანამდებობრივი უფლებამოსილების შეჩერება/შეწყვეტა, იმავდროულად, გულისხმობს ხალხის მანდატის შეჩერება/შეწყვეტას და წარმოადგენს თვითმმართველობის ავტონომიაში ყველაზე უხეშ ჩარევას. ამიტომ, ეს უნდა ხდებოდეს მხოლოდ მკვეთრად გამოხატული და ძალიან მნიშვნელოვანი ლეგიტიმური მიზნებისთვის, რომელთა დაუცველობა, პირველ რიგში, თავად ამომრჩევლის ინტერესებს არღვევს შეუქცევადად, ამასთან, უკიდურეს შემთხვევებში, როდესაც ეს არის ერთადერთი და აუცილებელი გზა, იმავდროულად, ზედმიწევნით განჭვრეტადი, გასაგები, მკაცრად რეგლამენტირებული პროცედურით, რომელიც ეფუძნება ინტერესების სამართლიან ბალანსს.

საქართველოს კონსტიტუცია ადგილობრივ თვითმმართველობას განიხილავს, როგორც მოქალაქეების შესაძლებლობას, ადგილებზე მიიღონ ხელისუფლების განხორციელებაში მონაწილეობა. კონსტიტუციით ასევე გაიწერა ინსტიტუციური გარანტიები, რომელთა რეალიზაცია სახელმწიფო ხელისუფლების შესაბამისი კონსტიტუციური ვალდებულებებით შეზღუდვას გულისხმობს. კერძოდ: განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის ლეგიტიმაციის საკითხი – თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები საკრებულოს ირჩევენ პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით. ასეთი მაღალი ლეგიტიმურობის პირობებში კონსტიტუციამ შესაბამისი და ადეკვატური კომპეტენციის, ავტონომიის მაღალი ხარისხის და დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად დაადგინა კონსტიტუციური მოთხოვნები. სახელმწიფო შეიბოჭა

18 სტრასბურგი, 15.10.1985, რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 2004 წლის 26 ოქტომბრის №515-III დადგენილებით.

ვალდებულებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების შექმნისა და საქმიანობის წესი განისაზღვროს ორგანული კანონით.

აღნიშნული მოწესრიგების ფონზე, საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტება გაგებულნი უნდა იქნეს ისე, რომ მოქალაქეები თვითმმართველობის დონეზე მიმდინარე პროცესის არა მხოლოდ თანამონაწილენი არიან, არამედ თავად უნდა ჰქონდეთ ხელმისაწვდომობა ამ პროცესების წარმართვისა. ამ მოთხოვნის მთავარი საწინდარი კი თვითმმართველობის პირდაპირი, საყოველთაო და თანასწორი არჩევნებია.

საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება და სახალხო სუვერენიტეტი მოითხოვს, რომ საქართველოს მოქალაქეები ჩართული იყვნენ სახელმწიფო მმართველობაში. სწორედ ხალხის მონაწილეობა განაპირობებს საჯარო მმართველობაზე უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოების ლეგიტიმაციას. დემოკრატიის პრინციპის შესაბამისად, მოქმედი სახელმწიფო ეფუძნება კანონშემოქმედებისა და კანონის აღსრულების შეუქცევად პროცესს. დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება, ერთი მხრივ, გულისხმობს ხალხის, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების პირველადი წყაროს ნების განუხრელ გამოვლენას, ხოლო, მეორე მხრივ, ხალხის ნების მიუკერძოებლად აღსრულებას.<sup>19</sup>

ხალხის მიერ მინიჭებული ლეგიტიმაცია ნამდვილია მაშინ, როდესაც ის ხალხის ნამდვილი და თავისუფალი ნების გამოვლენის საფუძველზე აღმოცენდება, იმ პირის კვალიფიკაციისა და პროფესიონალიზმის შეფასების გარეშე, ვისი ლეგიტიმაციაც ხალხმა მოახდინა პირდაპირი არჩევის გზით. „არჩევნების გზით თანამდებობის დაკავება სრულად არის მინდობილი პოლიტიკურ პროცესს და თანამდებობაზე აირჩევა არჩევნებში გამარჯვებული სუბიექტი. ასარჩევ თანამდებობასთან კანდიდატის შესაბამისობის საკითხი წყდება ამომრჩევლის ნების და არა კანონმდებლის მიერ დადგენილი კრიტერიუმების შესაბამისად.“<sup>20</sup>

როგორც აღინიშნა, ადგილობრივი თვითმმართველობის გამართული და ეფექტიანი ფუნქციონირება, მასზე დაკისრებული ამოცანების სრულყოფილად შესრულება, თავისთავად მნიშვნელოვანი ლეგიტიმური მიზანი და ამოცანაა, ვინაიდან „რეალური ადგილობრივი თვითმმართველობის უზრუნველყოფა დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს უმნიშვნელოვანეს საფუძველს წარმოადგენს.“<sup>21</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ რეალური თვითმმართველობის უზრუნ-

19 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 14 აპრილის №3/2/588 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – სალომე ქინქლაძე, ნინო კვეციანაძე, ნინო ოდიშარია, დაჩი ჯანელიძე, თამარ ხითარიშვილი და სალომე სებისკვერაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-7,8.

20 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 მაისის №3/3/600 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე კახა კუკავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-35.

21 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის №3/2/574 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართვე-

ველყოფა მხოლოდ და მხოლოდ არჩევნების გზით ვერ მიიღწევა. აუცილებელია თვითმმართველი ორგანოს დამოუკიდებლობის გარანტიები, რომ მან შეძლოს ეფექტური ფუნქციონირება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფცია მოითხოვს, რომ ის მაქსიმალურად იყოს დაცლილი სახელმწიფო ხელისუფლების ზეგავლენისგან. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობაში გამიჯნულია უფლებამოსილებების საკითხი, პრაქტიკაში კვლავ პრობლემურია აღმასრულებელი ხელისუფლების არასაჭირო ჩარევები ადგილობრივ მმართველობაში. აღნიშნულის კარგი მაგალითია 2017 წელს თიანეთში ჩატარებული არჩევნები,<sup>22</sup> სადაც არჩეული მერი არ იყო მმართველი გუნდისათვის მისაღები კანდიდატურა და მათ ყველა ღონე გამოიყენეს შედეგების ცვლილებისათვის.

ამ მხრივ უნდა აღინიშნოს საკონსტიტუციო სასამართლოში მიმდინარე პროცესი და სასარჩელო მოთხოვნა,<sup>23</sup> რომელშიც სადავოდ გამხდარი ნორმები აწესრიგებს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ მუნიციპალიტეტის მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების ინიცირების საფუძველს, უფლებამოსილ სუბიექტებს და უნდობლობის გამოცხადების სამართლებრივ შედეგებს.

მოსარჩელის მტკიცებით, ნორმები უშვებს მუნიციპალიტეტის პირდაპირი გზით არჩეული მერის დაუსაბუთებლად გათავისუფლებას, რაც ეწინააღმდეგება სახელმწიფო სამსახურში საქმიანობის განხორციელების კონსტიტუციურ უფლებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 51-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, მერის უნდობლობის ინიცირების საფუძველია საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტის ან ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 20 პროცენტის წერილობითი ინიციატივა მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების შესახებ. მერისათვის უნდობლობის გამოცხადება არ მოხდება, თუკი ალტერნატიულად სახეზე არ იქნება ამ ორი პირობიდან ერთ-ერთი მაინც: ან საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ნახევრის წერილობითი ინიციატივა ან ამომრჩეველთა 20 პროცენტის ინიციატივა. მართალია, ეს ნორმა სიტყვასიტყვით მხოლოდ პროცესის დაწყების საფუძველს განსაზღვრავს, თუმცა ამ ორი პირობიდან ერთ-ერთის გარეშე, ვერ დადგება ის შედეგი, რაც დადგენილია ამ კოდექსის 51-ე მუხლის მე-10 პუნქტით და ითვალისწინებს საკრებულოს წევრთა ორი მესამედის უმრავლესობით მერისათვის უნდობლობის გამოცხადებას.

საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტს ისე აქვს მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების საკითხის ინიცირების უფლება მინიჭებული, რომ მათ არ ეკისრებათ ამ ინიციატივის სამართლებრივი დასაბუთების ვალდებულება. ინიციატივის ავტორებს არ ევალებათ, წერილობით ინიციატივაში მიუთითონ გარემოებები იმის თაობაზე, რომ მერი ვერ ასრულებს თავის

ლოს პარლამენტის წინააღმდეგ; II-6.

22 იხ. <http://netgazeti.ge/news/228577/>

23 კონსტიტუციური სარჩელი № 1298.

სამსახურებრივ მოვალეობებს ან არსებობს გარემოებები, რაც სამართლებრივად ამართლებს მის თანამდებობიდან გადაყენებას.

კონსტიტუციურ სარჩელში აღნიშნულია, რომ განცალკევებულ კონსტიტუციურ პრობლემას წარმოშობს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 51-ე მუხლის პირველი პუნქტის ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 20 პროცენტს ანიჭებს პირდაპირი წესით არჩეული მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის ინიცირების უფლებას. მოცემულ შემთხვევაში, პრობლემურია, ერთი მხრივ, უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის ინიცირების უფლებამოსილი სუბიექტების კვორუმი, ვინაიდან სადავო ნორმები მოქალაქეთა უმცირესობას ანიჭებს შესაძლებლობას, უმრავლესობის მიერ არჩეული მერისათვის უნდობლობის პროცედურის ინიცირება მოახდინოს; მეორე მხრივ, პრობლემურია, მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების პროცედურის ინიცირების ფორმაც. კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 51-ე მუხლის მე-6 პუნქტით განსაზღვრულია საინიციატივო ჯგუფის მიერ ხელმოწერების შეგროვებისა და წარდგენის ღია პროცედურა, რომელიც მოითხოვს ამომრჩეველთა მხრიდან საკუთარი სახელის, გვარის, დაბადების წლის, პირადობის დამადასტურებელი მოწმობის ნომრის, რეგისტრაციის ადგილის და ხელმოწერის თარიღის მითითებას. მოსარჩელე მხარის განმარტებით, ამგვარი პროცედურა ვერ იქნება ფარული კენჭისყრის საპირწონე, რომლის საფუძველზეც პირი იქნა არჩეული მერის თანამდებობაზე; ამასთან, მსგავსი მოწესრიგების პირობებში, არ არის გამორიცხული ამომრჩეველზე ზემოქმედების შესაძლებლობაც.

მართალია, საკონსტიტუციო სასამართლოს ჯერ ამ საქმეზე გადაწყვეტილება არ მიუღია, მაგრამ გადაწყვეტილება მნიშვნელოვანი იქნება იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს თვითმმართველი ქალაქის არჩევანში ჩაურევლობა. ზემოთ აღნიშნული შემთხვევის მსგავსად, შესაძლებელია, რომ დადგეს მერად არჩეული კანდიდატის, თუნდაც დამოუკიდებელის, უნდობლობის საკითხი, რომელიც მიუღებელია აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის.

საკონსტიტუციო სასამართლომ ერთხელ უკვე აღნიშნა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველ ერთეულში არჩევითი თანამდებობის პირების სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეუფერხებლად განხორციელება, მათი დამოუკიდებლობისა და ხელშეუხებლობის საკითხები, კონსტიტუციით დადგენილი წესრიგის ფარგლებში – ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციით გათვალისწინებული ინსტიტუციური გარანტიების, ამასთან, რაც მთავარია, დემოკრატიის, სახალხო სუვერენიტეტისა და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპების რეალიზაციისთვის, თვისობრივად განსხვავებულ დაცვას მოითხოვს.<sup>24</sup> გამომდინარე აქედან, მნიშვნელოვან ღირებულებას წარმოადგენს ამომრჩეველთა

24 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის გადაწყვეტილება №3/1/574 საქმეზე „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

ინტერესებისა და მათ მიერ დელეგირებული ხელისუფლების უსაფუძვლო, თვითნებური შეზღუდვისგან დაცვა.

### 3. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებამოსილებათა ბამიჯვნა

ადგილობრივი თვითმმართველობა მმართველობით პროცესებში მოსახლეობის უშუალო მონაწილეობის კარგი მექანიზმი და ადგილობრივი დემოკრატიის საფუძველთა საფუძველია. ადგილობრივი არჩევნები იძლევა საშუალებას, რომ მოსახლეობამ არჩეული ხელისუფლების მეშვეობით მართოს ადგილობრივი საქმეები, მოითხოვოს ანგარიშგება გაწეული საქმიანობის შესახებ. ყოველდღიური შეხვედრები, საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა, მოქალაქეთა მონაწილეობა სხვადასხვა სახის კომიტეტებსა და კომისიებში ის მექანიზმებია, რაც ადგილობრივი ხელისუფლების ხალხთან სიახლოვეს განაპირობებს.<sup>25</sup>

მოსახლეობას აქვს უფლება: მიიღოს კარგი მმართველობა; მიიღოს ინფორმაცია საკითხებისა და გადაწყვეტილებების შესახებ; მონაწილეობდეს ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირების პროცესში.

თვითმმართველობის, როგორც დეცენტრალიზებული საჯარო მმართველობის ერთ-ერთი ფორმის ფუნქციონირება დაკავშირებულია სხვადასხვა საჯარო ფუნქციებისა და ამოცანების დამოუკიდებლად განხორციელებასთან, რომლის გარანტიც ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების სათანადოდ გათვალისწინებაა. მატერიალურ საფუძველებში იგულისხმება ის ფინანსური რესურსები, უფლებამოსილებები და შესაძლებლობები, რომლებიც ქმნის პირობებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების და ამოცანების რეალიზაციისთვის.<sup>26</sup>

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის მესამე თავი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა ორ სახეს – საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელება ეფუძნება შემდეგ ძირითად პრინციპებს:

*კანონშესაბამისობის პრინციპი* – ამ პრინციპს ადგენს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის პირველი პუნქტი, რომლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილება საქართველოს კანონმდებლობის დაცვით უნდა განხორციელდეს;

25 ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის, 2004. გვ.8.

26 დავით წერეთელი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების კონსტიტუციური გარანტიები“ 2012. გვ. 21.

ექსკლუზიურობის პრინციპი – ამ პრინციპის თანახმად, თვითმმართველ ერთეულს საკუთარი უფლებამოსილება გადაეცემა სრული სახით და იგი მას ახორციელებს დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით. თვითმმართველ ერთეულს უფლება აქვს, თავად გადაწყვიტოს, განახორციელებს თუ არა, როგორ განახორციელებს და როდის განახორციელებს საკუთარ უფლებამოსილებას;

უნივერსალობის პრინციპი – ამ პრინციპს განამტკიცებს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის თანახმად, თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია, მოაწესრიგოს ნებისმიერი საკითხი, რომლის მოწესრიგება კანონის თანახმად, არ განეკუთვნება ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილებას, ან არ არის აკრძალული თვითმმართველი ერთეულისათვის.<sup>27</sup>

თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებები შესაძლებელია დაიყოს ექსკლუზიურ და ნებაყოფლობით უფლებამოსილებებად. ექსკლუზიური უფლებამოსილებები ორგანული კანონით არის გაწერილი, ხოლო ნებაყოფლობითი კანონით დაკონკრეტებული არ არის.

ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს უაღრესად მნიშვნელოვანი დატვირთვა აქვს, რადგან შეეხება ისეთ სფეროებს, როგორცაა: ეკონომიკა და ფინანსები; დაგეგმვისა და დაგეგმარების სფეროს; საზოგადოებრივი მომსახურებების, ინფრასტრუქტურის განვითარებისა და დასახლებების კეთილმოწყობის სფეროსა და ზოგადი ადმინისტრირების სფეროს. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი საკუთარი უფლებამოსილებების ექსკლუზიურობის პრინციპიდან გამომდინარე, მათი განხორციელების უფლება აქვს მხოლოდ ადგილობრივ თვითმმართველობას და არც ერთ სხვა ხელისუფლების ორგანოს.

აღნიშნული სფეროები თავისი არსით ეხება ისეთ საკითხებს, რომელიც სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირებისათვის; მათ შორის ეკონომიკისა და ფინანსების ნაწილში: ადგილობრივი ბიუჯეტის მიღება; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება, კანონით გათვალისწინებული ზღვრული ოდენობების ფარგლებში მათი განაკვეთების დადგენა და ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება; ინვესტირების მიმართულებებისა და მიზნობრივი პროგრამების განსახორციელებლად საჭირო სახსრების განსაზღვრა, თვითმმართველ ერთეულში ინვესტიციების ხელშეწყობა. დაგეგმარების სფეროში მიწათსარგებლობის დაგეგმვა, თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის ზონებად დაყოფა, მათი საზღვრების დადგენა და შეცვლა; თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა, თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის ნორმებისა და წესების განსაზღვრა. საზოგადოებრივი მომსახურებების, ინფრასტრუქტურის განვითარებისა და დასახლებების კეთილმოწყობის მხრივ საგზაო მოძრაობისა და ავტოსატრანსპორტო გადაყვანის რეგულირება, კანონით დადგენილი ნე-

27 ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014. ირაკლი კობახიძე თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, ინსტიტუციური მოწყობა, უფლებამოსილებები და სახელმწიფო ზედამხედველობა (1991-2012), გვ.51.

ბართვეების გაცემა და მოსახლეობის სამგზავრო ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება; დასახლებებში ქუჩების დასუფთავება; გარე განათება; სანიაღვრე მეურნეობისა და კანალიზაციის მოწყობა; საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებისა და გატანის სამუშაოთა წარმოების დაგეგმვა და განხორციელება; სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა; თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება; ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების შენახვა, მშენებლობა და განვითარების უზრუნველყოფა; ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკების, მუზეუმების, თეატრების, გამოფენების, სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების საქმიანობის ორგანიზება; სკოლამდელი და სკოლის-გარეშე სააღმზრდელი დაწესებულებების არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ფორმით შექმნა და მათი წესდებების დამტკიცება. ასევე ზოგადი ადმინისტრირების სფეროში: გარე ვაჭრობის, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება; საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება; ავტომანქანების პარკირების ადგილების განსაზღვრა და პარკირების წესების დადგენა; კანონით დადგენილი წესით მშენებლობის ნებართვის გაცემა, თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის ფარგლებში მიმდინარე მშენებლობაზე ზედამხედველობა; თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, კანონით განსაზღვრული იურიდიული პირების შექმნა, რეორგანიზაცია და ლიკვიდაცია; საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, მუნიციპალური არქივის შექმნა და საარქივო მომსახურების ტარიფების დადგენა.

რაც შეეხება დელეგირებულ უფლებამოსილებებს, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-17 მუხლის მეორე ნაწილი განსაზღვრავს, რომ სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს მიერ მუნიციპალიტეტისათვის უფლებამოსილებების დელეგირება შეიძლება, შესაბამისად, საქართველოს საკანონმდებლო აქტით ან ავტონომიური რესპუბლიკის კანონით, აგრეთვე საქართველოს ან ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობის საფუძველზე დადებული ხელშეკრულებით, სათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით. აღნიშნულის შესახებ კი ორგანოს უფლებამოსილებების ხელშეკრულებით დელეგირების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს/ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა. სათანადო ხელშეკრულება იდება მუნიციპალიტეტსა და შესაბამის სამინისტროს/სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულებას შორის.<sup>28</sup>

იმის მიუხედავად, რომ ორგანული კანონი ექსკლუზიური საკუთარი უფლებამოსილებების ვრცელ ნუსხას ადგენს, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებათა წრე, დასავლეთის ტრადიციულ დემოკრატიულ სახელმწიფოებსა და ცენტრალურ ევროპაში მოქმედი ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებათა წრესთან შედარებით, ძალზე შეზღუდულია. კერძოდ, საქართველოში თვითმმართველ ერთეულებს

28 ირაკლი კობახიძე – თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, ინსტიტუციური მოწყობა, უფლებამოსილებები და სახელმწიფო ზედამხედველობა (1991-2012), გვ. 53.

გამგებლობაში არა აქვს გადაცემული მთელი რიგი კომპეტენციები, რომლებიც, ტრადიციულად, ადგილობრივი მნიშვნელობის უფლებამოსილებებად განიხილება. გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ თვითმმართველი ერთეულების უმრავლესობა, ფინანსური და ადამიანური რესურსების სიმწირისა და სხვა ობიექტური გარემოებების გამო, ვერ ახერხებს, ან სათანადოდ ვერ ახერხებს საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებას.<sup>29</sup> რაც შეეხება ზედამხედველობის საკითხს, მიზანშეწონილობის მოტივით, ზედამხედველობა შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში მიღებული და გამოცემული ნორმატიული და ინდივიდუალური აქტების მიმართ.

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, გადაწყვეტილებას თვითმმართველი ერთეულის შექმნის, გაუქმების ან მისი საზღვრების შეცვლის თაობაზე, შესაბამის თვითმმართველ ერთეულებთან კონსულტაციით, მთავრობის წარდგინებით იღებს პარლამენტი.<sup>30</sup>

თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებს თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე უნდა გააჩნდეთ კანონმდებლობით მინიჭებული ექსკლუზიური უფლებამოსილებები. ეს დანაწესი ცხადყოფს, თუ როგორ ერევა აღმასრულებელი ხელისუფლება თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებაში. იურისდიქციის საზღვრები მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე ვრცელდება და შესაბამისად, მისი საზღვრების ნებისმიერი სახით ცვლილება თვითმმართველობის უფლების მატარებელი სუბიექტის უშუალო ინტერესს წარმოადგენს.

თვითმმართველობის ეს გარანტია ძალიან მნიშვნელოვანია, რადგან იცავს ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობის ერთ-ერთ ძირითად ნიშანს – თვითმმართველობის განხორციელების ტერიტორიულ ფარგლებს. ეს ნიშანი თვითმმართველობისთვის ისეთივე მნიშვნელოვანი და სასიცოცხლოდ აუცილებელია, როგორსაც ის წარმოადგენს სახელმწიფოებისათვის.<sup>31</sup>

თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის მოცულობასთან ასევე დაკავშირებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური შესაძლებლობებიც. როგორც წესი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის წყარო არის ადგილობრივი გადასახადები.<sup>32</sup> თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის გაფართოება ან შემცირება პირდაპირპროპორციულ კავშირშია თვითმმართველი ერთეულის შემოსავლების ცვლილებასთან.

ბოლოს, უნდა აღინიშნოს, რომ მნიშვნელოვანია ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის იმ ხარისხით უზრუნველყოფა, რომ მოქალაქეებს ჰქონდეთ შესაძლებლობა, თავად ჩაერთონ და განახორციელონ უფლება, რომელიც საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტების მიხედვით მათ ეკუთვნით.

29 ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014, გვ.57.

30 საქართველოს კონსტიტუციის 74-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

31 Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, Article 1.

32 საქართველოს კანონი საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 6, პუნქტი 6.



# მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში

აღიკა კუპრავა

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის  
კონსტიტუციური კვლევების ცენტრის მკვლევარი

## 1. შესავალი

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხი დაბალია. ასეთი დასკვნის გაკეთების საფუძველს ამ მიმართულებით ჩატარებული არაერთი კვლევა და ხუთი თვითმმართველი ქალაქიდან მიღებული ინფორმაცია გვაძლევს. არსებული რეალობის გამომწვევი მიზეზი ბევრია.

მოქალაქეთა პასიურობა, ინფორმაციის ნაკლებობა საკუთარი შესაძლებლობებისა და მოვალეობების შესახებ, თვითმმართველობასთან თანამშრომლობის ერთ-ერთი ხელის შეშლელი ფაქტორია.

გამოკითხვა, რომელიც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს“ დაკვეთით „კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრმა“ 2018 წლის მარტში ჩატარა, უჩვენებს, რომ მოქალაქეთა მესამედისთვის ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოები მათ ინტერესებს არ გამოხატავს.<sup>1</sup> მოქალაქეთა უმრავლესობა ვერ გრძნობს საკუთარი გადაწყვეტილების საჭიროებას. შეუძლებლად თვლიან, დაყენებული საკითხი ვინმემ პრიორიტეტულად მიიჩნიოს და მათი აზრი გაითვალისწინოს.

მოქალაქეებში მსგავსი დამოკიდებულება მხოლოდ საკუთარი უფლება-მოვალეობების შესახებ ინფორმაციის არქონით არ არის განპირობებული. მუნიციპალური ერთეული უნდა იყოს ღია და ეფექტური საზოგადოებრივი მონაწილეობისთვის. ადგილობრივი მნიშვნელობის პრობლემების მოგვარებაში მოქალაქეთა ჩართულობისთვის აუცილებელია კომუნიკაცია ადგილობრივ ხელისუფლებასთან. ასეთი კომუნიკაცია უნდა იყოს ხშირი და ორმხრივი. დიალო-

1 <https://www.transparency.ge/ge/post/gamokitxulta-mesamedi-pikrobs-rom-adgilobrivi-tvimmartveloba-mis-interesebs-ar-gamoxatavs>

გის მიზანი უნდა იყოს არსობრივი და არა ფორმალური, მოქალაქეებმა უნდა იგრძნონ მათი იდეების რეალური განხორციელების პერსპექტივა და ირწმუნონ საკუთარი შესაძლებლობების.

მოქალაქეთა დამოკიდებულებას განსაზღვრავს თვითმმართველი ორგანოების მიდგომა საზოგადოებრივი მონაწილეობის მიმართ. ადგილობრივი მოხელეები არ გრძნობენ თავს ანგარიშვალდებულად ამომრჩევლების წინაშე. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დეპუტატთან თანამშრომლობის მაგალითები თითქმის არ არსებობს, ზოგან საერთოდ არ იციან, ვინ არის მათი წარმომადგენელი. ამ ფონზე საზოგადოებრივი ჩართულობის დაბალი ხარისხი პროგნოზირებადიც არის და ბუნებრივიც.

ადგილობრივ დონეზე დემოკრატიის ხარისხის შეფასება შეუძლებელია საარჩევნო სისტემის მიმოხილვის გარეშე. ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების დაკომპლექტების წესი ხშირად იცვლება, არ არის ორიენტირებული უმცირესობათა ინტერესის წარმოდგენაზე.

დაბოლოს, ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების დაკომპლექტების ქართული რეალობა არის პოლიტიკური, გადაწყვეტილების მიღების წესი კი – პარტიული. გადაწყვეტილებების მიღებისას მუნიციპალური თანამდებობის პირები სახელმწიფოს მმართველი პოლიტიკური პარტიის ინტერესების გატარებას ემსახურებიან. ხშირია შემთხვევები, როცა მოქალაქეთა მცდელობა, ჩაერთონ ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტაში, უარყოფითად ფასდება, ყურადღება ექცევა მოქალაქეთა პოლიტიკურ კუთვნილებას. ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან თანამშრომლობის ინტერესი ნაკლებია. ერთი შეხედვით იქმნება შთაბეჭდილება, რომ თვითმმართველი ერთეულები არ არის სათანადოდ გახსნილი გარედან წამოსული ინიციატივების მიმართ და საზოგადოებრივი აქტიურობას საკუთარ უფლებამოსილებაში ჩარევად მიიჩნევენ.

ზემოთ ჩამოთვლილი გარემოებები ასუსტებს მოქალაქეების და ადგილობრივი ხელისუფლების თანამშრომლობას.

## 2. მონაწილეობის მნიშვნელობა

აქტიური საზოგადოება და მონაწილეობის მაღალი ხარისხი არის წარმატებული თვითმმართველობის გარანტია. მსგავსი მოცემულობის პირობებში შესაძლებელია ლოკალური პრობლემების ადგილზე სწრაფად, ეფექტურად და გამჭვირვალედ განხორციელება. საზოგადოებრივი ჩართულობის მაღალი ხარისხი განაპირობებს ადგილობრივი რესურსების სწორ და ეფექტურ ათვისებას.

ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესი, გადაჭრან მათ წინაშე მდგარი ამოცანები, არ გულისხმობს მხოლოდ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებაში რაიმე ფორმით მონაწილეობას. თვითმმართველობის საქმიანობაში ჩართვა უნდა წარმოვიდგინოთ, როგორც ერთიანი პროცესი მნიშვნელოვანი ელემენტებით:

საჭიროებების იდენტიფიცირება (პრობლემური საკითხის აღმოჩენა ან ახალი იდეის შეთავაზება); პრიორიტეტების განსაზღვრა, პრობლემური საკითხის გადაწყვეტისთვის ეფექტური გზის მოძებნა და საჭირო რესურსის მოძიება; განსახორციელებელი აქტივობების დაგეგმვაში მონაწილეობის მიღება, საკითხის საბოლოო გადაწყვეტა და საზოგადოებრივი კონტროლი. აუცილებელია, მოქალაქეებმა ამ ერთიანი პროცესის მნიშვნელოვან მონაწილეებად იგრძნონ თავი. სხვანაირად დაცვილდებით ეფექტური თვითმმართველობის იდეას და ბიუროკრატიულ ლაბირინთებში დავიკარგებით.

მოქალაქეთა ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში ხელს უწყობს თანამშრომლობის გაღრმავებას, მიღებული გადაწყვეტილებების ლეგიტიმაციას და ნდობის ხარისხის მნიშვნელოვან ზრდას.

საზოგადოებრივი მონაწილეობა ადგილობრივ ხელისუფლებას ეხმარება მოქალაქეთა მოლოდინების და განწყობების უკეთესად გაგებაში. სხვანაირად წარმოუდგენელია, თვითმმართველმა ორგანოებმა სწორად დაგეგმონ განსახორციელებელი აქტივობები, საზოგადოებას მიაწოდონ ეფექტური მომსახურება და განავითარონ შესაბამისი ინფრასტრუქტურა.

წარმატებული თვითმმართველობის აუცილებელ მახასიათებელს მოქალაქეთა ნდობა და მხარდაჭერა წარმოადგენს. მოქალაქეთა ჩართულობა თავის თავში გულისხმობს იდეების გაცვლას, ასევე მისაღები გადაწყვეტილებების არსის ახსნა-განმარტებას და მოსალოდნელ შედეგებზე დიალოგის წარმართვას. ნდობა დაფუძნებულია ინფორმაციის გამჭვირვალობაზე და საკითხის ყოველმხრივი განხილვის შესაძლებლობაზე. ნდობის მოპოვების საუკეთესო საშუალება თანამშრომლობა და ერთობლივი საქმიანობის წარმართვაა.

ნდობის მოპოვების ერთ-ერთი საუკეთესო საშუალებაა ერთობლივი საქმიანობის განხორციელება, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოქალაქეთა ეფექტური და რეალური ჩართულობის მაგალითია.<sup>2</sup> მოქალაქეები ჩართული არიან თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობაში, თვითმმართველობა მოწადინებულია, გაითვალისწინოს მათი ინტერესები, მაგრამ ადგილობრივი რესურსი მწირია და მოქალაქეებს შეიძლება გაუჩნდეთ დამატებითი ინვესტიციების მოზიდვის მოტივაცია.

ადგილობრივ დონეზე საზოგადოებრივი ჩართულობის გაძლიერება გააჯანსაღებს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობას.

- ✓ **გადაწყვეტილების მიღების პროცესი იქნება ინკლუზიური.** ბევრი მოქალაქის მონაწილეობა ნიშნავს მეტ ინიციატივას და ხელს შეუწყობს კონსენსუსზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების მიღებას.
- ✓ **გაიზრდება პარტნიორობის ხარისხი.** ისეთი პლატფორმის შექმნა, სადაც რეალურად შესაძლებელი იქნება მოქალაქეთა ინტერესების დაკმაყოფილება, წახალისებს თანამშრომლობის სურვილს.
- ✓ **ეფექტური თვითმმართველობა.** გაიზრდება საზოგადოებრივი

2 ადგილობრივ თვითმმართველობაში საზოგადოებრივი ჩართულობის სახელმძღვანელო, USAID-ის პროგრამა – კარგი მმართველობა საქართველოში.

ჩართულობით მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულების პროცესის მიმართ საზოგადოებრივი კონტროლის ინტერესი.

- ✓ **მეტი დემოკრატია.** მოქალაქეთა ძალაუფლება გახდება რეალური, საზოგადოებრივი მხარდაჭერა იქნება აუცილებელი, მიღებული გადაწყვეტილებები კი ლეგიტიმური. ჩართულობის ხარისხის ზრდა უზრუნველყოფს მოქალაქეთა ხელში, არჩევნების გარდა, სხვა დემოკრატიული ინსტრუმენტის არსებობას.

### 3. მონაწილეობის ფორმები ქართულ კანონმდებლობაში

თვითმმართველობის რეფორმის მნიშვნელოვან ნაწილს საზოგადოებრივი მონაწილეობა წარმოადგენდა. თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველმყოფი ნორმები, ძირითადად, მოცემულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში, ხოლო დამატებითი მექანიზმები მოცემულია, ასევე, საკრებულოს დებულებებში. სამართლებრივი ნორმები შეიძლება სამ ნაწილად დავაჯგუფოთ. ნორმები, რომლებიც ეხება:

- ✓ მოქალაქეთა ინფორმირებულობის საკითხებს;
- ✓ თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობის ფორმებს;
- ✓ საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელებას.

#### 3.1. მოქალაქეთა ინფორმირებულობა

თვითმმართველობაში მონაწილეობისთვის აუცილებელია, მოსახლეობას ჰქონდეს ინფორმაცია. საზოგადოება ხშირად არ არის კარგად აღჭურვილი და ინფორმირებული იმისთვის, რომ, სასურველი შედეგების მისაღწევად აქტიურად ჩაერთოს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში.<sup>3</sup> ინფორმაციის საჯაროობის საკითხი წესრიგდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით. ეს კოდექსი განსაზღვრავს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემისა და აღსრულების, ადმინისტრაციული საჩივრის და განცხადების განხილვის, აგრეთვე, ინფორმაციის თავისუფლებისა და ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობის საჯაროობის საკითხებს. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი განსაზღვრავს საჯარო ინფორმაციის გაცემის წესს, გაცემაზე პასუხისმგებელ პირს და საჯარო

3 მოქალაქეთა ჩართულობის პრაქტიკის შეფასება ქალაქ ბათუმის, ქალაქ ქუთაისისა და ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტებში, IDFI

ინფორმაციის გამოქვეყნების პროცედურას. მოქალაქეებისთვის ინფორმაციის მიწოდების მიზნით 2015 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსს დაემატა 85<sup>1</sup> მუხლი, რომელიც ავალდებულებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, მიაწოდოს ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის მოსახლეობას თავიანთი საქმიანობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის შესაძლებლობების შესახებ .

### 3.2. ჩართულობის ფორმები

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი გვთავაზობს მოქალაქეთა ჩართულობის შემდეგ ფორმებს:

#### დასახლების საერთო კრება

დასახლების საერთო კრება არის სოფლის, დაბის, ქალაქის თვითორგანიზაციის და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობის ფორმა. საერთო კრების ფორმატი უზრუნველყოფს დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩევლის მონაწილეობას ამ დასახლებისთვის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვასა და გადაწყვეტაში. დასახლების საერთო კრებაში მონაწილეობის მიღების უფლება აქვს დასახლებაში რეგისტრირებულ ყველა ამომრჩეველს, ასევე ამ ტერიტორიაზე უძრავი ქონების მესაკუთრეს და ყველა სხვა სრულწლოვან ადამიანს.

#### პეტიცია

საკრებულოსთვის პეტიციით მიმართვის უფლება აქვს შესაბამის მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1 პროცენტს. პეტიცია გულისხმობს ნორმატიული აქტის მომზადების და საკრებულოსთვის წარდგენის შესაძლებლობას. დოკუმენტს თან უნდა ერთოდეს შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების საჭიროების დასაბუთება, პროექტის ავტორისა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომაზე დანიშნული მომხსენებლის ვინაობა და მისამართი. საკრებულო ვალდებულია, პეტიციის წესით შემოტანილი პროექტი რეგისტრაციიდან ერთი თვის ვადაში განიხილოს საკრებულოს სხდომაზე.

#### სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო

სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო არის მუნიციპალიტეტის მერის/რაიონის გამგებლის სათათბირო ორგანო. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობაში შედიან მეწარმე იურიდიული პირების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენლები. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობას ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის მერი/რაიონის გამგებელი.

## **მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა**

ნებისმიერ პირს წინასწარი თანხმობის გარეშე შეუძლია დაესწროს საკრებულოს, საკრებულოს კომისიების და მთავრობის სხდომებს. საჯარო სხდომაზე დამსწრე პირს შეუძლია, თავმჯდომარის თანხმობით დაუსვას შეკითხვები მომხსენებელს, გააკეთოს განცხადება ან წარადგინოს ინფორმაცია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი არ ზღუდავს მუნიციპალიტეტის მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვა ფორმების შექმნას, რომელიც არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონმდებლობას.

### **3.3. ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების კონტროლი**

## **ანგარიშების მოსმენა მუნიციპალიტეტის მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ**

მუნიციპალიტეტის მერი/გამგებელი, ასევე საკრებულოს წევრი, ვალდებულია, ამომრჩეველს წარუდგინოს დეტალური ინფორმაცია, მათ შორის ანგარიში გაწეული საქმიანობის შესახებ. შესაბამისი სამსახურები უზრუნველყოფენ ამ ანგარიშის გამოქვეყნებას. ანგარიშის განხილვისას ამომრჩეველს უფლება აქვს, დასვას მისთვის აქტუალური ნებისმიერი კითხვა და დააფიქსიროს საკუთარი პოზიცია.

ქართული კანონმდებლობა საზოგადოებრივი კონტროლის კუთხით სუსტია და ძირითადად გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშის მოსმენის უფლებით შემოიფარგლება. მუნიციპალური თანამდებობის პირების ანგარიშვალდებულების ხარისხი მოქალაქეების წინაშე, შესაბამისად, დაბალია და ის წელიწადში ერთხელ საქმიანობის შესახებ ანგარიშის მიწოდებით და კითხვაზე პასუხის გაცემის ვალდებულებით სრულდება.

## **4. საარჩევნო სისტემის განვითარება**

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ 1991-1992 წლებში შენარჩუნდა მმართველობის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ძველი მოდელი. ადგილობრივ დონეზე შემოიღეს პრეფექტის ინსტიტუტი, რომლის უფლებამოსილე-

ბა საბჭოთა დროინდელი ქალაქისა თუ რაიონის აღმასრულებელი კომიტეტის თავმჯდომარის ანალოგიური იყო.

1991-92 წლებში რაიონსა და რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქში სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივ ორგანოს წარმოადგენდა პრეფექტურა, რომელსაც პრეფექტი ხელმძღვანელობდა, ის ამავდროულად უზრუნველყოფდა საერთო რესპუბლიკური ინტერესების დაცვას. პრეფექტს თანამდებობაზე ნიშნავდა და ათავისუფლებდა საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს პრეზიდიუმი.

1991 წლის 30 აპრილს საქართველოს თითქმის ყველა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში პირდაპირი კენჭისყრით აირჩიეს სოფლის, თემის, დაბის და რაიონული დაქვემდებარების ქალაქების საკრებულოები.<sup>4</sup> არჩევნები ჩატარდა მრავალმანდატიან ოლქებში პროპორციული სისტემით. რაიონებში ადგილობრივ მმართველობას საკრებულოების მიერ არჩეული გამგეობები ახორციელებდნენ. გამგეობის თავმჯდომარის კანდიდატის წარდგენის უფლება მხოლოდ პრეზიდენტის მიერ დანიშნულ რაიონის პრეფექტს ჰქონდა.

ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების ფორმირების წესზე გავლენა მოახდინა 1992 წლის „მცირე კონსტიტუციამ“. კანონის მიხედვით, „საქართველოს რესპუბლიკის რაიონებში, ქალაქებში, ქალაქების რაიონებში, დაბებში, თემებში, სოფლებში ხელისუფლებისა და მმართველობის ადგილობრივი ორგანოებია საკრებულოები, გამგეობები, გამგებლები“. გამგებელი ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ინიშნებოდა და ცენტრალური ხელისუფლების გაგრძელება იყო ადგილზე.

1997 წელს პარლამენტმა მიიღო ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“. ორგანული კანონის მიღებით პირველი ნაბიჯი გადაიდგა რეალური თვითმმართველობის შექმნისთვის. ორგანული კანონის თანახმად, შენარჩუნდა ორდონიანი თვითმმართველობის სისტემა. პირველ დონეს რაიონის თვითმმართველობა წარმოადგენდა, ხოლო მეორე დონეს – სოფლის, თემის, დაბისა და ქალაქის, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში.

სოფლის, თემის, დაბისა და ქალაქის წარმომადგენლობითი ორგანო იყო საკრებულო. საკრებულო იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო იმ ქალაქშიც, რომელიც არ შედიოდა რომელიმე რაიონის შემადგენლობაში. არჩევნები ტარდებოდა მაჟორიტარული სისტემით და საკრებულოს წევრები ადგილზე მცხოვრები მოსახლეობის მიერ 4 წლის ვადით აირჩეოდა.

რაიონის უმაღლესი აღმასრულებელი თანამდებობის პირი გამგებელი/მერი აირჩეოდა პირდაპირი წესით 4 წლის ვადით. 1997-2007 წლებში გამგეობის/გამგებლის სტატუსი არაერთხელ შეიცვალა. განსაკუთრებული სტატუსი ჰქონდა მინიჭებული ქ. თბილისს და ქ. ფოთს.

4 დავით ლოსაბერიძე, კონსტანტინე კანდელაკი, მამუკა აბულაძე, ოთარ კონჯარია „ადგილობრივი თვითმმართველობა“. მწვანე კავკასია; თბილისი 2016, გვ. 23.

1998 წლის 25 ივნისს მიღებულ იქნა საქართველოს კანონი ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების საკრებულოების არჩევნების შესახებ. 1998 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების – საკრებულოების – არჩევნები ჩატარდა შერეული სისტემით.

1031 საკრებულოში განისაზღვრა საკრებულოს 10693 წევრის მანდატი.

378 საკრებულოში, სადაც ამომრჩეველთა რიცხვი აჭარბებდა 2000-ს, საარჩევნო კანონის შესაბამისად, არჩევნების ჩატარება გადაწყდა პროპორციული წესით, ხოლო 653 საკრებულოში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000-ზე ნაკლები იყო, მაჟორიტარული წესით.<sup>5</sup>

ყურადღების მიღმა არ შეიძლება დაგვრჩეს 2001 წელს განხორციელებული ცვლილებები:

- ✓ სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქის გამგებელი, იმ ქალაქში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 5000-ზე მეტია, აირჩეოდა პირდაპირი წესით;
- ✓ იმ ქალაქის მერი, რომელიც არ შედიოდა რაიონის შემადგენლობაში, იყო ქალაქის უმაღლესი თანამდებობის პირი და მთავრობის ხელმძღვანელი, რომელიც აირჩეოდა პირდაპირი წესით საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით;
- ✓ ქ. ფოთის მერს საკრებულოს შემადგენლობიდან თანამდებობაზე ნიშნავდა და ათავისუფლებდა საქართველოს პრეზიდენტი;
- ✓ 2010 წლამდე ქ. თბილისის მერი ინიშნებოდა პრეზიდენტის მიერ.

2002 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნები ჩატარდა უცნაური წესით. საქართველოს დედაქალაქის თბილისის საკრებულოს არჩევნები პროპორციული სისტემით, სხვა თვითმმართველი ერთეულის საკრებულოების არჩევნები მაჟორიტარული სისტემით. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკრებულოების ყველა სხვა არჩევნები ჩატარდა შერეული სისტემით.

2006 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნების შედეგების ძალაში შესვლის მომენტში ამოქმედდა საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, რომლის მიხედვითაც გაუქმდა თვითმმართველობის პირველი დონე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო – საკრებულო – აირჩეოდა 4 წლის ვადით, ხოლო გამგებელი (მერი) საკრებულოს მიერ სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით საკუთარი უფლებამოსილების ვადით.

2013 წელს დაიწყო თვითმმართველობის ახალი რეფორმა. თვითმმართველობის შესახებ ყველა ნორმატიული აქტი გაერთიანდა ერთ სამართლებრივ დოკუმენტად, ორგანულ კანონად – „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“. თვითმმართველობის მასშტაბური რეფორმით ყველა მუნიციპალიტეტის

5 ცეცკო, „საქართველო – არჩევნების ისტორია 1990-2010“  
<http://history.cesko.ge/PDF/1990%20-%20Geo.pdf>



აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი თანამდებობის პირი გახდა არჩევი-  
თი (გამგებელი/მერი).

## 5. ჩართულობის პრაქტიკა

კვლევის ფარგლებში ჩვენ შევისწავლეთ ხუთი თვითმმართველი ქალაქი რამდენიმე მიმართულებით. მოქალაქეთა ჩართულობის შეფასებისთვის დაგვ-  
ჭირდა მუნიციპალიტეტიდან შესაბამისი ინფორმაციის გამოთხოვა. ინფორმა-  
ციის მოძიება საკმაოდ რთული აღმოჩნდა. ინფორმაციის შეგროვება თავდაპირ-  
ველად მუნიციპალიტეტის ვებგვერდებიდან ვცადეთ. ხუთი თვითმმართველი  
ქალაქიდან მხოლოდ ქ. ბათუმის და ქ. რუსთავის მერიისა და საკრებულოს ოფი-  
ციალურ გვერდზე მივაგენით სრულად საჭირო ინფორმაციას. სხვა თვითმმართ-  
ველი ქალაქის მერიის თუ საკრებულოს ვებგვერდიდან ინფორმაციის მოპოვება  
შეუძლებელი აღმოჩნდა. ამის შემდეგ თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენე-  
ბით ვცადეთ ჩვენთვის საჭირო ინფორმაციის მიღება. აღმოჩნდა, რომ ქ. ფოთის  
მუნიციპალიტეტის მერიასა და საკრებულოს ოფიციალურ გვერდზე არ არის  
შესაბამისი ველი საჯარო ინფორმაციის მოსაპოვებლად და მითითებულია მხო-  
ლოდ ელფოსტა. ფოთის მერიიდან ელექტრონული სახით ინფორმაციის მიღება  
ბიუროკრატიულმა წინააღმდეგობებმა შეაფერხა და მერიის შესაბამისი სამსა-  
ხურიდან ბუნდოვანი პასუხი მივიღეთ. ფოთის მერიამ საჯარო ინფორმაციის  
ელექტრონული სახით მიღებაზე უარი გვითხრა და მიგვითითა „ქალაქ ფოთის  
მუნიციპალიტეტის ორგანოების, დაწესებულებების და მუნიციპალიტეტის ბი-  
უჯეტის სახსრებიდან დაფინანსებული კერძო სამართლის იურიდიული პირ(ებ)  
ის მიერ საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების წესის, პროაქტი-  
ულად გამოსაქვეყნებელი საჯარო ინფორმაციის ნუსხისა და საჯარო ინფორმა-  
ციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნის სტანდარტის დამტკიცების შესახებ“  
ქალაქ ფოთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 26 თებერვლის №4/6  
დადგენილების მე-3 მუხლზე. ფოთის მერიის პასუხი გასაკვირია, მაშინ, რო-  
დესაც წესის მიმღებმა საკრებულომ ელექტრონულად მოთხოვნილი ინფორმა-  
ცია კანონით დადგენილ ფარგლებში მოგვაწოდა ელექტრონულად. პრობლემა  
შეიქმნა ქ. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოსა და მერიისგან საჯარო  
ინფორმაციის ელექტრონული სახით გამოთხოვის დროსაც. აღმოჩნდა, რომ მათ  
ოფიციალურ გვერდზე განთავსებული ბმული – „მოითხოვე საჯარო ინფორმა-  
ცია“ – არ მუშაობს კურიოზული მიზეზით – მოთხოვნა საჯარო ინფორმაციაზე  
ელექტრონულ ფოსტაზე მისდის ადამიანს, რომელმაც შესაბამისი უწყებების  
ოფიციალური გვერდი გააკეთა. საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით  
მიღება შეუძლებელი გახდა თბილისის საკრებულოსგანაც ვებგვერდის რეკონს-  
ტრუქციის გამო. ქვეყნის ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოების  
უმრავლესობა საკუთარ ვებგვერდებს არ იყენებს იმისთვის, რომ მოსახლეობას

მიაწოდოს ინფორმაცია კანონით დადგენილი მონაწილეობის ფორმების შესახებ. მწირია მონაწილეობის ელექტრონული ფორმების პრაქტიკაც.<sup>6</sup> დაინტერესებული პირების მიმართ ადგილობრივი ხელისუფლებების მხრიდან მსგავსი დამოკიდებულება არის თანამშრომლობისთვის დამატებითი ხელის შემშლელი ფაქტორი. ზემოთ ჩამოთვლილი შემთხვევები აფერხებს მუნიციპალიტეტებსა და მოქალაქეებს შორის კომუნიკაციის გაღრმავებას და გვაბრუნებს ფურცლების ეპოქაში.

კვლევის მიზნებისთვის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებთან მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების პრაქტიკას ცალ-ცალკე მიმოვიხილავთ. ქუთაისის მერიისა და საკრებულოს ოფიციალური გვერდი იძლევა შესაძლებლობას, დაინტერესებულმა მოქალაქემ მონაწილეობა მიიღოს ადგილობრივი ბიუჯეტის დაგეგმვაში. ქ. ქუთაისის და ქ. ბათუმის საკრებულოების ოფიციალური გვერდი ელექტრონული სახის პეტიციით მიმართვის შესაძლებლობას იძლევა. პეტიციის გამოყენების კულტურა დაბალია. პეტიციით მიმართვის ყველაზე დიდი მაჩვენებელი ქ. ბათუმის საკრებულოში დაფიქსირდა 2016 წელს (9 პეტიცია). ქ. ფოთის საკრებულოდან მიღებული ოფიციალური წერილი მოქალაქეთა და საკრებულოს თანამშრომლობის კარგი შემთხვევაა. 2016-18 წლებში ფოთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში შემოვიდა 8 პეტიცია და ყველა დაკმაყოფილდა.

გამგებლის/მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო ძირითადად ფორმალურ ხასიათს ატარებს. ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში ისინი ჯერ კიდევ არ არის შექმნილი. ჩვენ მიერ მოპოვებული ინფორმაციის თანახმად, ზოგიერთი მუნიციპალიტეტი გულგრილად ეკიდება სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს, როგორც მოქალაქეთა თვითმმართველობაში ჩართვის ერთ-ერთ ფორმას. ქ. თბილისის ნაძალადევისა და სამგორის რაიონში სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო დღემდე არ არის შექმნილი, ხოლო ჩუღურეთის რაიონში 2019 წელს შეიქმნა. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომები ყველაზე მეტჯერ საბურთალოს რაიონში ჩატარდა 2016 წელს (14 სხდომა). სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს სხდომები დანარჩენ ქალაქებში ყველაზე ხშირად ტარდება ქ. ბათუმში და ქ. რუსთავში. ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტში, მთელი ქვეყნის მასშტაბით, ყველაზე მეტი – 16 სხდომა ჩატარდა. ქ. ფოთის მუნიციპალიტეტში სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო 2017 წელს შეიქმნა და დღემდე სულ 4 სხდომა ჩატარდა.

დასახლების საერთო კრება არის ყველაზე არაეფექტურად მოქმედი სახალხო მონაწილეობის ფორმა. ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონმდებლობის მოთხოვნის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტები ნაკლებ ყურადღებას აქცევენ დასახლების საერთო კრების მექანიზმის განვითარებას. ჩვენ მიერ შესწავლილი ქალაქებიდან დასახლების საერთო კრება აქტიურდ იხილავს საკითხებს ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტში. 2016 წელს რუსთავის მუნიციპალიტეტში საერთო კრების 34 სხდომა ჩატარდა. 2016-2018 წლებში ქ. ფოთის მუნიციპალიტეტში

6 ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი: ძირითადი მიგნებები და რეკომენდაციები [https://idfi.ge/public/upload/IDFI\\_Photos\\_2017/media\\_internet\\_telecommunications/LSGINDEX\\_Report\\_GEO.pdf](https://idfi.ge/public/upload/IDFI_Photos_2017/media_internet_telecommunications/LSGINDEX_Report_GEO.pdf)

დასახლების საერთო კრების სხდომა საერთოდ არ გამართულა. სხვა ქალაქებში დასახლების საერთო კრების სხდომები იშვიათად იმართება.

მუნიციპალიტეტებში ხშირია საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის, განცხადებით და კორესპონდენციით მიმართვის შემთხვევები. საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის ყველაზე ნაკლები შემთხვევა ქ. ბათუმის საკრებულოში 2017 წელს (11 მოთხოვნა) და ფოთის მერიაში 2018 წელს (37 მოთხოვნა) დაფიქსირდა. საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე ყველაზე მეტი განცხადება ქ. თბილისის მერიაში შევიდა 5330 (2016-18 წწ. ).

მოქალაქეები მუნიციპალიტეტის მერიას განცხადებით უფრო ხშირად მიმართავენ, ვიდრე საკრებულოს. ბოლო სამი წლის განმავლობაში ფოთის მერიაში შევიდა 17718 განცხადება, ფოთის საკრებულოში კი – 297. აღსანიშნავია ისიც, რომ შემოსული განცხადებების დაკმაყოფილების პროცენტული მაჩვენებელი საკრებულოში უფრო მაღალია, ვიდრე მერიაში.

## 6. საბოლოო შეფასება

ადგილობრივ დონეზე დემოკრატიის განვითარება საჭიროებს სრულყოფილ კანონმდებლობას, აქტიურ მოქალაქეს, თანამშრომლობის კულტურას, და საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარებას.

კანონმდებლობა დახვეწას საჭიროებს სხვადასხვა მიმართულებით. კერძოდ, ადგილობრივი ბიუროკრატიის საზოგადოებრივი კონტროლის მექანიზმი ქმედითი და შედეგზე ორიენტირებული უნდა იყოს. ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში მოქალაქეს მონაწილეობა უნდა შეეძლოს არამხოლოდ საცხოვრებელი ადგილის, არამედ მისი ქონების ადგილმდებარეობის მიხედვითაც. შესაძლებელია ასევე, საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირი სარგებლობდეს აქტიური საარჩევნო ხმის უფლებით, თუ ის გარკვეული პერიოდის განმავლობაში ცხოვრობს რომელიმე თვითმმართველ ერთეულში ან ფლობს ქონებას.

მნიშვნელოვანი ნაბიჯები უნდა გადაიდგას პოლიტიკური კულტურის გაჯანსაღების კუთხით. ფორმალურად შესაძლებელია, საინიციატივო ჯგუფის მიერ დასახელებული ადამიანი გახდეს მერი/გამგებელი ან დამოუკიდებელმა კანდიდატმა შეძლოს საკრებულოს წევრობა, თუმცა რეალობა არ არის სანუგეშო. ფაქტობრივად გვაქვს ვითარება, როცა ცენტრალურ ხელისუფლებაში მყოფი პოლიტიკური პარტია ძალთა ასეთივე ბალანსით არის წარმოდგენილი ყველა მუნიციპალურ საკრებულოში. ასეთი მიდგომით საბოლოოდ დავეუროდებით თვითმმართველობის იდეას, ადგილობრივ საჭიროებებზე მორგებული პოლიტიკის დაგეგმვას და უარს ვიტყვით დეცენტრალიზაციაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის იდეა პარტნიორობის ფენომენზე დგას. ადმინისტრაცია უნდა იყოს მზად, მოისმინოს და განიხილოს მოქალაქის ნების-

მიერი შეთავაზება თუ მოსაზრება. იმ პირობებში, როცა მოქალაქეთა მონაწილეობას არ აქვს მასობრივი ხასიათი, ადგილობრივმა ბიუროკრაციამ უნდა დაამყაროს კომუნიკაცია ყველაზე აქტიურ მოქალაქეებთან, ჰქონდეს მუდმივი დიალოგი მათთან და ამ ფორმით გაუჩინოს სხვებსაც თანამშრომლობის ინტერესი.

მხოლოდ ფორმალური მექანიზმების არსებობა ხალხს კიდევ უფრო აშორებს ადგილობრივ ხელისუფლებას. მოქალაქეთა უმრავლესობას აქვს განცდა, რომ ადგილობრივი მაღალჩინოსანი საკუთარ კაბინეტშია ჩაკეტილი, მისთვის ხმის მიწვდენა ძნელია და საჭიროების შემთხვევაშიც მცდელობა უშედეგო იქნება. პირველ რიგში, ადგილობრივი ხელისუფლება უნდა იყოს დაინტერესებული ამ განწყობის შეცვლით. შესაძლებელია ბიუჯეტის დაგეგმვა მოსახლეობის მონაწილეობით, მათი სურვილების გათვალისწინებით. ამ პრეცედენტით საფუძველი ჩაეყრება დიალოგის კულტურას, მოქალაქე იგრძნობს საკუთარი აზრის მნიშვნელობას.

ადგილობრივი დემოკრატიული პროცესების ხელშეწყობაში, ხელისუფლებასთან ერთად, განსაკუთრებული მისია აკისრია დონორ ორგანიზაციებს. მათი ინტერესის დაფარვის ზონა უნდა გასცდეს პოლიტიკურ ცენტრს და გლობალურ საკითხებს. დაფინანსების მნიშვნელოვანი ნაწილი უნდა მოხმარდეს ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების გაძლიერებას, ადგილობრივი მოსახლეობის ინფორმირებულობის ხარისხის ზრდას, ადგილობრივ ხელისუფლებასა და ხალხს შორის კომუნიკაციის დამყარებას და ადგილობრივი მნიშვნელობის პროექტების მხარდაჭერას.