

**ქეთევან გიგაშვილი**

**მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე  
სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელება**

წარმოდგენილია სამართლის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის  
მოსაპოვებლად

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი  
თბილისი, 0178, საქართველო  
2021 წელი

საავტორო უფლება © 2021 წელი, [ ქეთევან გიგაშვილი ]

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი

იურიდიულ და სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტი

ავტორი ადასტურებს, რომ სამაგისტრო ნაშრომი მომზადებულია მის მიერ, ნაშრომში გამოყენებული საავტორო უფლებებით დაცული მასალა ციტირებულია ისე, როგორც ეს მიღებულია აკადემიური ნაშრომების შესრულებისას და ყველა მათგანზე იღებს პასუხისმგებლობას.

სამაგისტრო ნაშრომის არაკომერციული მიზნებით კოპირებისა და გავრცელების უფლებას ავტორი ანიჭებს აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტს.

ავტორის ხელმოწერა:

---

თარიღი :

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი

იურიდიულ და სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტი

ვადასტურებ, რომ გავეცანი [გვარი სახელი] მიერ შესრულებულ სამაგისტრო ნაშრომს დასახელებით: [დასახელება] და ვაძლევთ რეკომენდაციას აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის იურიდიულ და სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტის დასკვნითი გამოცდის/სამაგისტრო ნაშრომის დაცვის სპეციალური კომისიაში მის განხილვას სამართლის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: \_\_\_\_\_

თარიღი :

## რეზიუმე

მსოფლიოს მოწინავე სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფოები დიდი ხანია მივიდნენ იმ დასკვნამდე, რომ ჯანსაღი დემოკრატიული წესრიგისათვის, სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია საზოგადოებრივი ძალაუფლების ფართო გადანაწილება. თვითმმართველი ერთეულებისთვის ძალაუფლების გადაცემა ზრდის მმართველობის ხარისხს, რასაც განაპირობებს ადგილობრივი ხელისუფლების ტერიტორიული სიახლოვე და უშუალო ურთიერთობის შესაძლებლობა მოსახლეობასთან, რომელიც ყველაზე კარგად არის გარკვეული იმ ადგილობრივ საჭიროებებში, რომელთა ეფექტურ მოგვარებას მოჰყვება ძლიერი თვითმმართველი ერთეულები და შესაბამისად, სოციალურ-ეკონომიკური კუთხით უფრო განვითარებული სახელმწიფო. თუ გადანაცვებილების მიღება არ არის უფრო ეკონომიური და ეფექტური ხელისუფლების მაღალ და შუალედურ დონეებზე, ის უნდა გადაეცეს თვითმმართველ ერთეულებს, თუმცა ზოგიერთი სფერო მოითხოვს სხვადასხვა დონის ხელისუფლების ერთობლივ მოქმედებას, რაც, დელეგირებული უფლებამოსილების არსებობის განმაპირობებელია.

დელეგირებული უფლებამოსილებები არ კარგავს სახელმწიფო მნიშვნელობას და მოითხოვს ერთიანი მიდგომების არსებობას, ამიტომ მათზე ხორციელდება უფრო მკაცრი ზედამხედველობა, რომელიც უნდა იყოს მეტად დელიკატური, რათა არ დაარღვიოს თვითმმართველი ერთეულის ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებული გადანაცვებილების მიღების უფლება. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია დელეგირებული უფლებამოსილებებზე ზედამხედველობა ხორციელდებოდეს კანონით მკაცრად განსაზღვრულ ფარგლებში იმ ინტერესთა თანაბრობიერად, რომელთა დაცვასაც ემსახურება საზედამხედველო ღონისძიება. საქართველოში ეფექტურ სახელმწიფო ზედამხედველობას ხელს უშლის ნათელი და განჭვრეტადი საკანონმდებლო მონესრიგების არარსებობა, რომლებიც განაპირობებს პრობლემებს პრაქტიკაშიც.

წინამდებარე ნაშრომის ერთ-ერთ ღირსებას სწორედ ამ პრობლემების პრაქტიკული კვლევა წარმოადგენს, რომელიც აქამდე არ განხორციელებულა. იგი ერთვის შესაბამისი ნორმების შედარებით-სამართლებრივ ანალიზს საზღვარგარეთის ქვეყნების მსგავს საკანონმდებლო მონესრიგების მაგალითებთან, რომელთა საფუძველზეც შემუშავებულია რეკომენდაციები, რათა არსებული სირთულეები მოგვარდეს რაციონალურად, ლოგიკურად და სამართლებრივად.

## Abstract

## შინაარსი

შესავალი .....	
I. მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ცნება .....	
II. მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის სამართლებრივი საფუძვლები .....	
III. მუნიციპალიტეტზე სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოების მიერ უფლებამოსილების დელეგირება .....	
1. დელეგირების არსი და მიზნები .....	
2. სუბსიდიარობის პრინციპი, დელეგირების სახეები და პირობები .....	
3. დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელება .....	
IV. სახელმწიფო ზედამხედველობის მიზნები და პრინციპი მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში .....	
1. კანონიერებაზე ზედამხედველობა .....	
2. მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა .....	
3. თანაზომიერების პრინციპი .....	
V. სახელმწიფო ზედამხედველობის სახეები და დრო მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში .....	
1. სამართლებრივი ზედამხედველობა .....	
2. დარგობრივი ზედამხედველობა .....	
3. ზედამხედველობის დრო .....	
VI. სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოები მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში და მათი საქმიანობის საჯაროობა .....	
1. სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოები ...	
2. სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოების საქმიანობის საჯაროობა .....	
ლიტერატურის მიმოხილვა .....	
შედეგები და მათი განსჯა .....	
დასკვნა .....	
გამოყენებული ლიტერატურა .....	



## შესავალი

სახელმწიფო ზედამხედველობა წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებისა და მუნიციპალიტეტის ურთიერთობის მეტად რთულ და მგრძობიარე საკითხს<sup>1</sup>. განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ზედამხედველობა ხორციელდება დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში, რადგან თვითმმართველი ერთეულისთვის უფლებამოსილების გადაცემისას, არც საკითხი კარგავს სახელმწიფო მნიშვნელობას და არც მუნიციპალიტეტს შეიძლება შეეზღუდოს უფლება - ჰქონდეს ადგილობრივ პირობებს მისადაგებული მოქმედებისა და გადანაცვების მიღებისათვის საჭირო თავისუფლება. სწორედ, ამიტომ არის მნიშვნელოვანი, ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოს მოქმედება, მკაცრად განსაზღვრულ ფარგლებში, კანონიერად, ზომიერად და კორექტულად.<sup>2</sup>

აღნიშნული განაპირობებს, საკითხის სიმწვავესა და აქტუალობას, რადგან სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელ ორგანოებს უჭირთ ოქროს შუალედის დაცვა, სახელმწიფო ინტერესებსა და მუნიციპალიტეტის დამოუკიდებლად მოქმედების უფლებას შორის<sup>3</sup>. გარდა ამისა, ეფექტურ სახელმწიფო ზედამხედველობას საქართველოში ხელს უშლის ნათელი და განჭვრეტადი საკანონმდებლო ნორმების არარსებობა, კერძოდ, კანონმდებლობა არ გვთავაზობს დარგობრივი ზედამხედველობის განხორციელების დეტალურ პროცედურას, რომელიც ანგარიშვალდებულს გახდიდა სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოებს მის შესრულებაზე. აღნიშნული იწვევს - ზედამხედველობის დაგეგმვისათვის სისტემური მიდგომების არარსებობას და საკითხისადმი ქაოტურ დამოკიდებულებას.

<sup>1</sup> ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, IV ტომი, გ. ხუბუასა და კ. ყალიჩავას რედაქტორობით, თბ., 2018, გვ. 240.

<sup>2</sup> სვანიშვილი ა., სამაგიდო წიგნი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს თანამშრომლებისათვის, მე-2 გამოც., თბ., გამოცემულია ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით, 2016, გვ. 167.

<sup>3</sup> ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, IV ტომი, გ. ხუბუასა და კ. ყალიჩავას რედაქტორობით, თბ., 2018, გვ. 241.



საკვლევი თემის მიზანი არის განიხილოს მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების საკითხი საქართველოში და ყურადღება გაამახვილოს, ამ კუთხით, ქვეყანაში არსებულ გამოწვევებზე. თემაში მოცემული იქნება ანალიზი, იმ სირთულეებისა, რაც აღნიშნულ სისტემას გააჩნია, როგორც საკანონმდებლო რეგულირების, ისე - პრაქტიკული თვალსაზრისით. შედეგად შემუშავდება რეკომენდაციები, რომელთა დახმარებითაც შესაძლებელი იქნება გადაიჭრას საკვლევი თემაში დასახული პრობლემა რაციონალურად, ლოგიკურად და სამართლებრივად.

აღნიშნული მიზნები მიიღწევა მეცნიერული კვლევის ისეთი მეთოდების გამოყენებით, როგორებიცაა დესკრიფციული, ანალიტიკური და ნორმატიული, რომელთა საშუალებითაც, ერთმანეთს შედარებულია საქართველოში, სხვადასხვა პერიოდში საკანონმდებლო მონქსრიგების ფარგლებში, არსებული გამოწვევები და მათი კავშირი დღევანდელი მდგომარეობასთან. ლოგიკური და სისტემური კვლევის მეთოდების გამოყენებით, დაჯგუფდება სახელმწიფო ზედამხედველობის სახვადასხვა სისტემა და მექანიზმი თითოეული მათგანის დადებითი და უარყოფითი მხარეების დანახვისათვის. შედარებით-სამართლებრივი ანალიზის მეთოდის მეშვეობით, შესაძლებელი იქნება, საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ორიგინალური მეთოდების განზოგადება და გამოყენება, პრობლემის გადასაწყვეტად. გარდა ამისა, მოშველიებული იქნება, კვლევის კაუზალური, დელუქციური და ინდუქციური მეთოდები სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემების შეფასებისა და დასკვნების გასაკეთებლად.

ნაშრომი, შესავლის, ექვსი თავის, დასკვნისა და გამოყენებული ლიტერატურის ნუსხისაგან შედგება. აქედან, პირველი თავი ეთმობა მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილების შესრულებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ცნებას, რომელშიც, სხვა საკითხებთან ერთად, შემოთავაზებული იქნება მსჯელობა ზედამხედველობისა და

კონტროლის ტერმინოლოგიურ და შინაარსობრივ მსგავსება განსხვავებებზე, ასევე, ადმინისტრაციული ზედამხედველობისა და სახელმწიფო ზედამხედველობის ტერმინოლოგიური ანალიზი. მეორე თავი ეთმობა, საკითხის სამართლებრივი საფუძვლების მიმოხილვას. მესამე - მუნიციპალიტეტზე სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოების მიერ უფლებამოსილების დელეგირების საკითხის განხილვას. მეოთხე გვაცნობს სახელმწიფო ზედამხედველობის მიზნებსა და პრინციპებს მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში. მეხუთე თავი განიხილავს, ზედამხედველობის სამართლებრივ და დარგობრივ სახეებს დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებაზე და ზედამხედველობის დროსთან დაკავშირებულ საკითხებს. ანალიზებს, იმ საკანონმდებლო და პრაქტიკაში არსებულ პრობლემებს, რაც საქართველოში აღნიშნული სახეების რეალიზებას უკავშირდება, ადარებს მათ საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილებას და გვთავაზობს, პრობლემის გადაჭრის შესაძლო გზებს. მეექვსე თავი, კი ეთმობა სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელებაზე პასუხისმგებელ ორგანოებს და მათი საქმიანობის საჯაროობას.

## I. მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ცნება

მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ცნების განხილვა უნდა დავიწყოთ, თავად, ტერმინის „მუნიციპალიტეტი“ ეტიმოლოგიური განმარტებით, რადგან ხშირია დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხის განხილვისას ტერმინის „მუნიციპალიტეტი“ ჩანაცვლება „ადგილობრივი თვითმმართველობით“, რაც ვფიქრობ, ბუნდოვანებას იწვევს, საკანონმდებლო მონესრიგებიდან გამომდინარე.

ტერმინი „მუნიციპალიტეტი“ ლათინური წარმოშობისაა. „მუნიციპიუმ“ ლათინურიდან სიტყვა-სიტყვით ითარგმნება, როგორც სიმძიმის აღება, შეძენა, ანუ მუნიციპალიტეტი, ძველი რომის რესპუბლიკაში, სადაც იგი ჩაისახა, იდიომატურად დაკავშირებული იყო ქალაქის მართვის სიმძიმის აღებასთან.<sup>4</sup>

დღეს ტერმინი „მუნიციპალიტეტი“ ფართოდ არის გავრცელებული და ძველი რომისაგან განსხვავებით, ქალაქებისა და სოფლების ადგილობრივი ხელისუფლების არჩევით ორგანოებთან ერთად<sup>5</sup>, აღნიშნავს სხვადასხვა დონის თვითმმართველ ერთეულებს, რომელთა ადგილიც ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების სისტემაში განპირობებულია ამა თუ იმ ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მონყობის ტრადიციით და თავისებურებებით. მაგ: იტალიაში, ესპანეთში, საბერძნეთსა და ავსტრიაში მუნიციპალიტეტი წარმოადგენს, უფრო მსხვილ თვითმმართველ ერთეულებში გაერთიანებულ, პირველი დონის თვითმმართველ ერთეულს.

<sup>4</sup>მელქაძე ო., ქართული მუნიციპალიზმი, თბ., გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2009, გვ. 9.

<sup>5</sup>მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., მუნიციპალური სამართალი, თბ., გამომცემელი „მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი“, 2012, გვ. 15.

სლოვენიაში, ლიეტუვაში, ლატვიაში, ესტონეთსა და აზერბაიჯანში, კი თვითმმართველობა ხორციელდება, მხოლოდ მუნიციპალიტეტების დონეზე<sup>6</sup>. მაგალითად, ესტონეთში ქვეყანა დაყოფილია 79 მუნიციპალიტეტად, აქედან 15 არის ქალაქური ტიპის, 59, კი სოფლის. ისინი არიან თვითმმართველი ერთეულები, რომელთაც გააჩნიათ წარმომადგენლობითი ორგანო - მუნიციპალური საბჭო და აღმასრულებელი ორგანო - მუნიციპალიტეტის მთავრობა<sup>7</sup>. მსგავს მიდგომას იზიარებს საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსიც<sup>8</sup>.

კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში პრობლემურია „თვითმმართველი ერთეულ“-ის კონსტიტუციური ტერმინის - რასაც, შემდგომ, ორგანული კანონი მუნიციპალიტეტს უწოდებს<sup>9</sup> და „ადგილობრივი თვითმმართველობ“-ის ტერმინების აღრევა, რაც, სხვა ნორმატიულ აქტებთან ერთად, შეინიშნება კონსტიტუციისა<sup>10</sup> და ორგანული კანონის ტექსტებში,<sup>11</sup> დოქტრინასა და საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებებშიც კი,<sup>12</sup> რაც გაუგებრობას იწვევს მათ შორის არსებული შინაარსობრივი სხვაობის გამო.

საქართველოში მუნიციპალიტეტი, იგივე თვითმმართველი ერთეული, არის სტატუსი, რომელიც ენიჭება დასახლებას ან დასახლებათა ერთობლიობას. მას აქვს საზღვრები და აღმინისტრაციული ცენტრი, ასევე, ჰყავს არჩევითი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები,<sup>13</sup>

<sup>6</sup> Eurosaï TFMA Secretariat, Overview of External Audit Systems in Local Government, EUROSAl, Task Force Municipality Oudit Publishing, Vilnius, < <https://bit.ly/3ylgTKW> > [13.04.2021]

<sup>7</sup> Mäeltsemees S. Local Self-Government in Estonia, *Administrative Culture* 17 (2), 2016, 84.

<sup>8</sup> საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მე-2 მუხლის მე-2 ნაწილი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 05.02.2014.

<sup>9</sup> იქვე.

<sup>10</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, 74-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 24.08.1995.

<sup>11</sup> საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მე-2 მუხლის 1 ნაწილი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 05.02.2014.

<sup>12</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2016 წლის 14 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/2/588.

<sup>13</sup> საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მე-2 მუხლის მე-2 ნაწილი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 05.02.2014.

რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ ადგილობრივი თვითმმართველობის, იგივე ადგილობრივი ავტონომიის უფლების რეალიზება.<sup>14</sup>

ორგანული კანონი ადგილობრივ თვითმმართველობას განმარტავს საქართველოს მოქალაქეების უფლებად და შესაძლებლობად.<sup>15</sup> კონსტიტუცია არ აკონკრეტებს უფლება არის თუ არა თვითმმართველობა, მაგრამ მისი ნორმების სისტემური განმარტების მეთოდით,<sup>16</sup> შეგვიძლია ვთქვათ, რომ იგი ადგილობრივ თვითმმართველობას უფლებად მოიაზრებს და მის ადრესატებად საქართველოს მოქალაქეებს განსაზღვრავს.<sup>17</sup> მსგავსი დანაწესები არსებობს, უკრაინის, უნგრეთის, სლოვენის და სხვ. პოსტსაბჭოთა ქვეყნების ძირითად კანონებში, რაც შესაძლოა გამოწვეული იყოს ყოფილი სოციალისტური ქვეყნების გამოუცდელით ადგილობრივი დემოკრატიის საკითხებში.<sup>18</sup>

მართალია, თვითმმართველობის განხორციელებისას განმსაზღვრელი მნიშვნელობისაა თვითმმართველი ტერიტორიის მოსახლეობის როლი, რომელიც მართვის ობიექტთან ერთად, მმართველობის სუბიექტად ანუ განმხორციელებლად წარმოგვიდგება.<sup>19</sup> ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მონესრიგებაში მოსახლეობის მონაწილეობის ხარისხით განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალიზების ხარისხი.<sup>20</sup> თუმცა, იგი თავისი ბუნებით არის თვითმმართველი ერთეულის უფლება, მისი

<sup>14</sup>კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ( შედარებითი ანალიზი), თბ., გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012, გვ. 13.

<sup>15</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მე-2 მუხლის 1 ნაწილი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 05.02.2014.

<sup>16</sup>ხუბუა გ. სამართლის თეორია, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბ., 2015, 158.

<sup>17</sup>საქართველოს კონსტიტუცია, 74-ე მუხლის 1 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 24.08.1995.

<sup>18</sup>ლოლაძე ბ. ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში, უჩრნ, „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“ N3, 2011,165.

<sup>19</sup>სვანიშვილი ა. სამავილო წიგნი საკრებულოს წევრებისათვის, მეორე გამოცემა, თბ. ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო, 2016, გვ. 9.

<sup>20</sup>ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვის სამართლებრივი ასპექტები, ტრენინგის მასალები, ა.(ა.)ი.პ. „სამოქალაქო საზოგადოების და დემოკრატიის განვითარების ცენტრი“, 2014, გვ. 2.

განხორციელება საჭიროებს გარკვეული მმართველობითი ხასიათის ადმინისტრაციული სისტემის არსებობას, ორგანიზაციულობას, რასაც ცალკეული მოქალაქე ან მოქალაქეთა ჯგუფი ვერ შეძლებს. ამას ადასტურებს მისი ადგილი კონსტიტუციასა და საერთაშორისო კანონმდებლობაში, სადაც იგი არ ღვას ადამიანის ძირითად უფლებების გვერდით.<sup>21</sup>

ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების სუბიექტთან მიმართებით, ზემოთ განვითარებულ მოსაზრებას ადასტურებს ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია (შემდგომში, ევროპული ქარტია), რომელიც მას ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების უფლებად და შესაძლებლობად განმარტავს.<sup>22</sup> მსგავს მიდგომას იზიარებს ევროპის სახელმწიფოების სასამართლო პრაქტიკა და სამეცნიერო ლიტერატურა, კერძოდ, დანიის, ავსტრიისა და გერმანიის უზენაესი საკანონმდებლო აქტები. ასევე, მეზობელი ქვეყნების სომხეთისა და აზერბაიჯანის კონსტიტუციები.<sup>23</sup> ქართული საკონსტიტუციო სამართლის დოქტრინის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების რეალიზებისას, მოქალაქეთა როლი საარჩევნო უფლებით გამოიხატება<sup>24</sup>. გარდა ამისა, საკონსტიტუციო კომისიაში გაეროს განვითარების პროგრამის ფარგლებში მომუშავე ჯგუფი, ადგილობრივ თვითმმართველობას განმარტავდა, როგორც თვითმმართველი ერთეულის უფლებას და შესაძლებლობას, რაც რიგი მიზეზების გამო შემდგომში არ ასახულა კონსტიტუციის ტექსტში.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> ჩიფჩიური გ. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის შემუშავების იდეა და მისი შემუშავების მიზნები, სტატიების კრებული, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა - გამოსავლის ძიება რუხი ზონიდან, მელაძე გ. რედ., თბ., 2019, 13.

<sup>22</sup> ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, მე-3 მუხლის 1 პუნქტი, სტრასბურგი, 15.10.1985.

<sup>23</sup> ლოლაძე ბ. ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში, ჟურნ., „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“ N3, 2011, 165.

<sup>24</sup> შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, დ. გვეგნავას რედაქტორობით, თბ., 2019. გვ. 338.

<sup>25</sup> ჩოკორაია ვ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური გარანტიები 2009 -2018 წლების კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში, სტატიების კრებული, ადგილობრივი

აღნიშნული უფლების სუბიექტის არამართებული განსაზღვრა, მიუღებელია მუნიციპალიტეტზე დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების კონტექსტში, რადგან იქმნება შთაბეჭდილება რომ ხელისუფლება დელეგირებისას, ხალხს, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის მუნიციპალიტეტის მეშვეობით განმახორციელებელს, გადასცემს უფლებამოსილებას. რაც, ვფიქრობ, მიუღებელია დემოკრატიულ სახელმწიფოში აღიარებული სახალხო სუვერენიტეტის იდეიდან გამომდინარე. დაუშვებელია წარმოვიდგინოთ, თითქოს ხალხს უწევდეს ხელისუფლებისაგან რაიმე სახის ძალაუფლების მიღება და მითუმეტეს, დაუშვებელია, მის შესრულებაზე ხელისუფლების მხრიდან ზედამხედველობის განხორციელება, რადგან დემოკრატიულ სახელმწიფოში ხელისუფლება არის ანგარიშვალდებული მოქალაქეების წინაშე და არა პირიქით.<sup>26</sup>

მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ცნების გააზრებისათვის მნიშვნელოვანია, „დელეგირების“ განმარტებაც. ლათინური წარმოშობის სიტყვა „დელეგირება“ ნიშნავს გაგზავნას.<sup>27</sup> იგი თანამედროვე მენეჯმენტის საფუძვლებში განმარტებულია, როგორც შემსრულებლისათვის უფლებებისა და ამოცანების გადაცემა.<sup>28</sup> ასევე „გადაცემად“ მოიაზრებს მას ქართული კანონმდებლობაც<sup>29</sup>. ამიტომ ტერმინის შინაარსისა და ქართული ენის თავისებურებებიდან გამომდინარე, „მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილების“ ნაცვლად, უმჯობესი იქნება, კანონმდებლობასა და

---

თვითმმართველობის რეფორმა - გამოსავლის ძიება რუხი ზონიდან, მელაძე გ. რედ., თბ., 2019, 27.

<sup>26</sup>შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბ., 2019, გვ. 15.

<sup>27</sup>საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა, ენციკლოპედიური ლექსიკონი, <http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=5&t=11955> < 07.05.2021 >

<sup>28</sup>საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა, ენციკლოპედიური ლექსიკონი, <http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=5&t=11955> < 07.05.2021 >

<sup>29</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მე-17 მუხლის 1 ნაწილი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 05.02.2014.

პრაქტიკაში „მუნიციპალიტეტისათვის დელეგირებული უფლებამოსილების“ დამკვიდრება.

დელეგირების დროს გადამცემი არ თავისუფლდება პასუხისმგებლობისაგან იმ შედეგებზე, რაც შემდგომში მის განხორციელებას შეიძლება მოჰყვეს, ამიტომ, აუცილებელია, დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების მიერ საზედამხედველო საქმიანობისას, არც თვითმმართველობის უფლება შეიზღუდოს და არც სახელმწიფო ინტერესი დაზარალდეს, წინააღმდეგ შემთხვევაში შეუძლებელი იქნება სახელმწიფო მართვის ეფექტური სისტემის ჩამოყალიბება.<sup>30</sup>

აღნიშნული მიდგომა, მეტყველებს დელეგირებული უფლებამოსილების ზედამხედველობის აშკარა ადმინისტრაციულ ხასიათზე, სადაც ერთი ადმინისტრაციული ორგანო, საჭიროებისამებრ, შესაბამისი ფინანსური რესურსის გადაცემით, მსგავსი ლეგიტიმაციის მქონე,<sup>31</sup> მეორე ადმინისტრაციულ ორგანოს, გადასცემს უფლებამოსილებას და მეთვალყურეობს მის შემდგომ განხორციელებაზე ზომიერების დაცვით, რაც აუცილებელია ბალანსის შენარჩუნებისათვის ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის.<sup>32</sup>

აქედან გამომდინარე, სრულიად მისაღებია იმ ავტორთა პოზიცია, რომლებიც უგულებელყოფენ „სახელმწიფო ზედამხედველობის“ საკანონმდებლო ტერმინს და მის აღმნიშვნელად გვთავაზობენ ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას, მითუმეტეს რომ, ტერმინი „სახელმწიფო“ გაცილებით ფართომასშტაბიანია და ვერანაირად ვერ

<sup>30</sup>მამრიკიშვილი ე. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, სტატიების კრებული, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა - გამოსავლის ძიება რუხი ზონიდან, მელაძე გ. რედ., თბ., 2019, 35.

<sup>31</sup>იქვე, ხელისუფლების ვერტიკალური დანაწილების პრინციპისა და მისი ორგანოების პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფორმირების წესიდან გამომდინარე,

<sup>32</sup>იქვე, 34



გამოდგება აღმასრულებელი ხელისუფლების სინონიმად, გარდა ამისა, „ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას“ ვხვდებით ქართის ტექსტში და ევროპის ქვეყნების უმრავლესობაში<sup>33</sup>.

რაც შეეხება, ტერმინს „ზედამხედველობა“ კანონმდებლობაშიც და სამეცნიერო ლიტერატურაშიც მის სინონიმად კონტროლს ვხვდებით, მათ ზოგიერთი ავტორი სინონიმურ მნიშვნელობას ანიჭებს.<sup>34</sup> ზოგიერთისთვის კი, მიუღებელია სახელმწიფო ზედამხედველობის კონტექსტში, რადგან უფრო მკაცრ ჩარევასთან აიგივებს.<sup>35</sup> ამ ტერმინების მიმართ არაერთგვაროვან დამოკიდებულებას ავლენს ქართული და საერთაშორისო კანონმდებლობაც. კერძოდ, ქართის ინგლისური ტექსტი იყენებს ტერმინ „ზედამხედველობას“, ფრანგული კი „კონტროლს“. ასევე, კონტროლს ანიჭებს უპირატესობას გერმანული კანონმდებლობა.<sup>36</sup> რაც შეეხება, ქართულ კანონმდებლობას, აქ დამკვიდრებულია - „ზედამხედველობა“, თუმცა შეცდომად, არც კონტროლის გამოყენება უნდა მივიჩნიოთ.

საკანონმდებლო ცნებაში გამოყენებული ტერმინების ეტიმოლოგიური და შინაარსობრივი გააზრების შედეგად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ განსახილველი ინსტიტუტის შინაარსის უკეთ წარმოსაჩენად უმჯობესი იქნება, თუკი მის აღმნიშვნელად, კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში დამკვიდრდება „მუნიციპალიტეტისათვის დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის“ ცნება, რაც

---

<sup>33</sup>კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ( შედარებითი ანალიზი ), ნაშრომი დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თბ., 2011, გვ. 10.

<sup>34</sup>იქვე.

<sup>35</sup>დუდაშვილი ნ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნების დილემა საქართველოში, კვლევა, კონსტიტუციონალიზმის კვლევისა და ხელშეწყობის რეგიონალური ცენტრი, <[http://constcentre.gov.ge/failebi/kvleva\\_nika\\_dudashvili\\_12159.pdf](http://constcentre.gov.ge/failebi/kvleva_nika_dudashvili_12159.pdf)> [21.12.2012]

<sup>36</sup>კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ( შედარებითი ანალიზი ), ნაშრომი დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თბ., 2011, გვ. 10.

ვფიქრობ, მომავალში განვითარების უფრო სწორ მიმართულებას მისცემს აღნიშნულ ინსტიტუტს.

## **II. მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის სამართლებრივი საფუძვლები**

მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის სამართლებრივ საფუძვლებს ქმნის საქართველოს კონსტიტუცია, საერთაშორისო შეთანხმება - „ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ და საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“.<sup>37</sup> დასახელებულმა სამართლებრივმა საფუძვლებმა, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხის საკანონმდებლო მონესრიგების მსგავსად, განვითარების მრავალფეროვანი გზა გაიარა. მიუხედავად, ამ ინსტიტუტის დღევანდელი სახით არსებობის ხანმოკლე დროისა.<sup>38</sup>

თვითმმართველი ერთეულისათვის დელეგირებული უფლებამოსილების ჯეროვანი განხორციელების უზრუნველსაყოფად, სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხი საქართველოს კონსტიტუციაში პირველად 2010 წლის ცვლილებებით აისახა.<sup>39</sup> მანამდე, კი მას საქართველოს კონსტიტუცია მთლიანად ორგანულ კანონს მიანდობდა.<sup>40</sup>

დაახლოებით მსგავსი მიდგომა აქვს ესტონეთის და გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის უზენაეს საკანონმდებლო აქტებს. ესტონეთის კონსტიტუცია არ განსაზღვრავს თვითმმართველ ერთეულებზე

<sup>37</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 131-ე მუხლის 1 ნაწილი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 05.02.2014.

<sup>38</sup>გაჩეჩილაძე ბ., ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში: წარსულის გამოცდილება და თანამედროვეობა, სამაგისტრო ნაშრომი, ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, თბ., 2017, გვ. 6.

<sup>39</sup>საქართველოს 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონი, 101<sup>3</sup> -ე მუხლის მე-3 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, (ძალადაკარგულია, 13.10.2017)).

<sup>40</sup>საქართველოს 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონი, მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, (ძალადაკარგულია, 15.10.2010)).

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის მიზნებსა და პრინციპებს, იგი აღნიშნული საკითხის განსაზღვრის პრეროგატივას მთლიანად კანონს ანიჭებს.<sup>41</sup> გერმანიის ძირითად კანონი, კი, ცალსახად არ ადგენს სახელმწიფო ზედამხედველობის მიზნებსა და პრინციპებს, თუმცა, დეტალურად განსაზღვრავს ფედერალურ ხელისუფლებასა და თვითმმართველ ერთეულებს შორის ურთიერთობის საკითხებს. ეს სავარაუდოდ, გამომწვეულია მისი ფედერალური მონაცემებით.<sup>42</sup>

დღეს, საქართველოს კონსტიტუციაში თვითმმართველი ერთეულის დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა გათვალისწინებულია, თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის მიზანშეწონილობის უზრუნველყოფად.<sup>43</sup> ამით, კონსტიტუცია გამოჰყოფს ზედამხედველობის აღნიშნულ სახეს და გამოჰკვეთს დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის პრიორიტეტს.<sup>44</sup>

გარდა ამისა, კონსტიტუციის ამჟამინდელი რედაქცია, ზედამხედველობის განხორციელებას აქცევს ორგანული კანონით განსაზღვრულ ფარგლებში, თანაბომიერების პრინციპის შესაბამისად,<sup>45</sup> რაც, ვფიქრობ, მეტად შესაფერისი პრინციპია მუნიციპალიტეტზე სახელმწიფო ზედამხედველობის დელიკატურობიდან გამომდინარე, რასაც თვითმმართველი ერთეულის ორბუნოვნება განაპირობებს. იგი არის, ერთის მხრივ დამოუკიდებელი სუბიექტი, რომელიც არ მიეკუთვნება ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებს და არ ეკისრება მათ წინაშე პოლიტიკურ

<sup>41</sup>The Constitution Of The Republic Of Estonia, § 125, 03.09.1937. <<https://www.riigiteataja.ee/index.html>>

<sup>42</sup>Basic Law for the Federal Republic of Germany, Art 29, 23.05.1949. < <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>>

<sup>43</sup>საქართველოს კონსტიტუცია, 75-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 24.08.1995.

<sup>44</sup>ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, IV ტომი, გ. ხუბუასა და კ. ყალიჩავას რედაქტორობით, თბ., გამომცემლობა „პეტეტი“. 2018, გვ. 243.

<sup>45</sup>საქართველოს კონსტიტუცია, 75-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 24.08.1995.

პასუხისმგებლობა. მეორე მხრივ, კი როგორც ერთიანი სახელმწიფოს ნაწილი უნდა მოქმედებდეს ქვეყნის კანონმდებლობისა და ინტერესების შესაბამისად, რის უზრუნველსაყოფადაც არსებობს ადმინისტრაციული ზედამხედველობა, რომლის გარეშეც, ადგილობრივი ავტონომიის მატარებელი სუბიექტები გადაიქცეოდნენ დამოუკიდებელ ტერიტორიულ ერთეულებად.<sup>46</sup>

ასე, რომ საქართველოს კონსტიტუცია თვითმმართველ ერთეულზე დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხს მხოლოდ მიზნობრივ და პრინციპულ დონეზე შეეხება. მათ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტთან შესაბამისად, მიიჩნევს ევროპის საბჭო თავის რეკომენდაციებში, რადგან მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობას კონსტიტუცია ითვალისწინებს, მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებულ გადაწყვეტილებებზე.<sup>47</sup>

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია, კონსტიტუციის შემდეგ წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საკანონმდებლო საფუძველს.<sup>48</sup> მისი რატიფიცირება საქართველომ 2004 წელს განახორციელა, რითაც აღნიშნული ქარტია გახდა საქართველოს კანონმდებლობის შემადგენელი ნაწილი.<sup>49</sup> მასზე ხელმოწერით საქართველომ აიღო ვალდებულება თავისი კანონმდებლობა შესაბამისობაში მოეყვანა ქარტიით აღიარებულ პრინციპებთან, რამაც ადგილობრივი ავტონომიის განახლებული

---

<sup>46</sup>კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ( შედარებითი ანალიზი), თბ., გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012, გვ. 37.

<sup>47</sup>Local and regional democracy in Georgia, Monitoring Committee, 35th SESSION, Article 8, 125. 7.11.2018. <https://bit.ly/2Tnpgpb> [27.03.2019.]

<sup>48</sup>ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონი, მე-7 მუხლის მე-3 პუნქტის „ ა“ ქვეპუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 22.04.2009.

<sup>49</sup>საქართველოს პარლამენტის დადგენილება ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის რატიფიცირების თაობაზე, 1 პუნქტის ა) ქვეპუნქტი, [26.10.2004].

სისტემის ჩამოყალიბება განაპირობა, მათ შორის მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხის მონესრიგების კუთხითაც.<sup>50</sup>

სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემა, რადიკალურად შეიცვალა 2014 წლის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ შესაბამის თავში, რომელიც მუნიციპალიტეტზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხებს აერთიანებს და დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში სახელმწიფო ზედამხედველობას დარგობრივ ზედამხედველობას უწოდებს.<sup>51</sup> აღნიშნული ორგანული კანონი სამეცნიერო ლიტერატურაში შეფასებულია, ერთ-ერთ პოზიტიურ საკანონმდებლო აქტად ქართულ სამართლებრივ სივრცეში, რომელმაც ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების მონესრიგებასთან ერთად, გააერთიანა ამ საკითხთან დაკავშირებით, მანამდე არსებული ცალკეული საკანონმდებლო აქტები, რომლებიც, არაორგანიზებული სისტემით გამოირჩეოდნენ და ხშირად წინააღმდეგობაში მოდიოდნენ ერთმანეთთან.<sup>52</sup>

ზემოთ მითითებული ინფორმაციის საფუძველზე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საქართველოს კანონმდებლობა მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების მოსაწესრიგებლად, პრინციპების დონეზე, მყარ სამართლებრივ საფუძველს გვთავაზობს. თუმცა, არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ მხოლოდ სამართლებრივი პრინციპები არ განაპირობებს ქვეყანაში ამა თუ იმ ინსტიტუტის წარმატებას. თუ არ იარსებებს მათთან მისადაგებული ძირითადი კანონმდებლობა,

---

<sup>50</sup>კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ( შედარებითი ანალიზი), თბ., გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012, გვ.6.

<sup>51</sup>საქართველოს ორგანული კანონის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 129-ე მუხლის მე-2 და მე-4 პუნქტები, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

<sup>52</sup>ზენაიშვილი ა., ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის კომენტარები (საქართველოს ორგანული კანონი), თბ., გამომცემლობა „საუნჯე“, 2014, გვ. 9

პრაქტიკული შესაძლებლობა და დაინტერესება მისი მოთხოვნების აღსასრულებლად.

### III. მუნიციპალიტეტზე სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოების მიერ უფლებამოსილების დელეგირება

#### 1. დელეგირების არსი და მიზნები

მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების გააზრება წარმოუდგენელია თავად დელეგირების საკითხის შესწავლისა და გააზრების გარეშე. ეს ინსტიტუტი სათავეს იღებს რომის სამართლიდან და დღეს დამკვიდრებულია მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში.<sup>53</sup>

უფლებამოსილების დელეგირებას სხვადასხვა ქვეყანაში აკავშირებენ, მმართველობითი უფლებებისა და პასუხისმგებლობების ტერიტორიული გადანაწილებასთან. ადგილობრივ ჯგუფებზე პოლიტიკური, საგადასახადო ან ადმინისტრაციული საკითხების გადაცემასთან. ფედერალურ სახელმწიფოებში, კი დელეგირება ესმით, როგორც გადანყვეტილების მიღების უფლების ცენტრალური ხელისუფლებისგან გადაცემა რეგიონალური ან მუნიციპალური მთავრობებისთვის.<sup>54</sup>

საქართველოში თვითმმართველი ერთეულისათვის უფლებამოსილების დელეგირების საკითხი პირველად განსაზღვრა 1997 წლის ორგანულმა

<sup>53</sup>Serohina S., Bodroba I., Novak A., Delegation of State Powers to Lokal Self-Government Bodies: Foreign Experience and Ukrainian Realities, Baltic Journal of European Studies Tallinn University of Technology, 2019, Vol. 9, No. 3 (28), 262.

<sup>54</sup>Wise L., Teritorial power-sharing and Inclusion in Peace Processes, The University of Edinburgh Press, 2018, 4 p.

კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ.“<sup>55</sup> კონსტიტუციაში, კი 2010 წლის კონსტიტუციურ კანონით აისახა და დღემდე იმავე შინაარსით არის წარმოდგენილი.<sup>56</sup> დღეს აღნიშნული საკითხი ძირითადად რეგულირდება საქართველოს კონსტიტუციით<sup>57</sup>, საერთაშორისო ხელშეკრულებითა<sup>58</sup>, საქართველოს ორგანული კანონით და აღნიშნავს სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს უფლებამოსილებას, რომელიც გადაეცემა მუნიციპალიტეტს.<sup>59</sup>

დედეგირებისას მუნიციპალიტეტს გადაეცემა გადაწყვეტილების მიღების და აღსრულების უფლებამოსილება. საკითხი კი კვლავ ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოს ფუნქციას განეკუთვნება,<sup>60</sup> ამიტომ ის ისევ სახელმწიფო მნიშვნელობის არის, რაც განაპირობებს მის სპეციფიკას - მუნიციპალიტეტმა გადაცემული უფლებამოსილება განახორციელოს მადედეგირებელი ორგანოს მითითებების შესაბამისად. მეორეს მხრივ, კი გადაწყვეტილება მიიღოს დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით, ადგილობრივი პირობების გათვალისწინებით.<sup>61</sup> თუმცა, არ გამოირიყხება, შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოს პასუხისმგებლობის

---

<sup>55</sup>საქართველოს ორგანული კანონი, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ, 1 მუხლის მე-6 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 16.10.1997. (ძალადაკარგულია, 16.02.05 ).

<sup>56</sup>საქართველოს 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონი, 101<sup>2</sup>-ე მუხლის 1 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, (ძალადაკარგულია, 13.10.2017)).

<sup>57</sup>საქართველოს კონსტიტუცია, 75-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 24.08.1995.

<sup>58</sup>ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, მე-4 მუხლის 1 პუნქტი, სტრასბურგი, 15.10.1985.

<sup>59</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მე-15 მუხლის მე-3 ნაწილი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 05.02.2014.

<sup>60</sup>ვანიშვილი ა., სამაგიდო წიგნი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს თანამშრომლებისათვის, მე-2 გამოც., თბ., გამოცემულია ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით, 2016, გვ. 167.

<sup>61</sup>საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, სახელმძღვანელო, გიორგი ხუბუასა და კარლ-ჰეტერ ზომერმანის რედაქტორობით, თბ., გამომცემლობა „ჯერ არ ვიცით 2016“, 2016, გვ. 230.

საკითხიც, ამიტომ, იგი მეთოდურ ხელმძღვანელობას ახორციელებს მუნიციპალიტეტის საქმიანობაზე.<sup>62</sup>

თვითმმართველ ერთეულზე უფლებამოსილების დელეგირების მსგავს სისტემას უცხოურ სამეცნიერო ლიტერატურაში „დეცოლუციას“ უწოდებენ, რაც გულისხმობს სახელისუფლებო ძალაუფლების სხვა დონეზე გადაცემას ისე, რომ ტერიტორიულ ერთეულებს ჰქონდეთ მნიშვნელოვანი ავტონომია, ცენტრის მიერ ოფიციალური კონტროლის სრული დათმობის გარეშე.<sup>63</sup>

უფლებამოსილების დელეგირება არის დეცენტრალიზაციის ადმინისტრაციულ მიმართულება. დეცენტრალიზაცია წარმოადგენს სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფოს განმაპირობებელ ფაქტორს, იმიტომ რომ უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობის აუცილებელი პირობის - მოსახლეობის უშუალო, ყოველდღიური მონაწილეობით გადანაცვეტილების მიღების შესაძლებლობას.<sup>64</sup> მოსახლეობამ ყველაზე უკეთ იცის თავისი საჭიროებები და შესაძლებელია უფრო ეფექტური გადანაცვეტილებების მიღება, რასაც მოჰყვება ძლიერი თვითმმართველი ერთეულები და შესაბამისად, სოციალური და ეკონომიკური კუთხით ძლიერი სახელმწიფო.<sup>65</sup>

დეცენტრალიზაციის რეალური რეფორმის შესახებ საქართველოს ხელისუფლებამ 2013 წელს განაცხადა, რაც ევროპის საბჭოს მიერ დადებითად შეფასდა. 2018 წელს კი დაიწყო ე.წ. სამპუნქტიანი გეგმით დეცენტრალიზაციის სტრატეგიაზე მუშაობა, რომელიც მეტ-ნაკლები

---

<sup>62</sup> ვანიშვილი ა., სამაგიდო წიგნი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს თანამშრომლებისათვის, მე-2 გამოც., თბ., გამოცემულია ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით, 2016, გვ. 169.

<sup>63</sup> Saunders C, Options for Decentralizing Power: Federalism to Decentralization, Melbourne Law School, 2009. 1.

<sup>64</sup> ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჯარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, გამომცემლობა „ა(ა)იპმწვანე კავკასია“, თბ., 2016 გვ. 54

<sup>65</sup> სვანიშვილი ა., ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა და როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში, დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი, თბ., 2016, გვ. 19.



წარმატებით მიმდინარეობს.<sup>66</sup> მეცნიერთა შეფასებით, მიუხედავად დაპირებებისა, დეცენტრალიზაციის კუთხით წინ გადადგმულ ნაბიჯებს ისევ საპირისპირო რეფორმები ცვლის. მიზეზად ასახელებენ იმას, რომ ცენტრიდან მართვის სიიოლის, რეფორმისათვის არახელსაყრელი საშინაო და საგარეო პირობების არარსებობის, თუ არსებული საბჭოური მოდელის ტრადიციულობის გამო, ცენტრალურ ხელისუფლებას არ ეთმობა, თვითმმართველი ერთეულისათვის დეცენტრალიზაციით განპირობებული ძალაუფლება.<sup>67</sup>

დეცენტრალიზაციის საპირისპირო პროცესია დეკონცენტრაცია და ნიშნავს ხელისუფლების მიერ თავისი ტერიტორიული ორგანოსათვის ძალაუფლების გადაცემას, რომელსაც ისინი ახორციელებენ ყოველგვარი დამოუკიდებლობის გარეშე ცენტრალური ხელისუფლების ინტერესების გათვალისწინებით, ასეთი სისტემა არსებობდა ყოფილ საბჭოთა კავშირში და დამახასიათებელია ტოტალიტარული სახელმწიფოებისათვის.<sup>68</sup>

იურიდიულ სამეცნიერო ლიტერატურა და კანონმდებლობა გამოჰყოფს დელეგირების არსებობის რამოდენიმე მიზანს, ესენია: ძალაუფლების სისტემურ-ფუნქციონალური ორგანიზაცია, რათა ცენტრალურ დონეზე არ დაგროვდეს ჭარბი ძალაუფლება და არ ჩამოყალიბდეს ტოტალიტარული მმართველობა, ცენტრალური მთავრობის განტვირთვის უზრუნველყოფა, მოსახლეობის უშუალო მონაწილეობა პოლიტიკურ პროცესებში, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და სამოქალაქო საზოგადოების დაახლოება, ხარჯების დაზოგვა და სახელმწიფო ფუნქციების უფრო ეფექტურ განხორციელება, ვიდრე ეს შესაძლებელი იქნებოდა ცენტრალურ დონეზე.<sup>69</sup>

<sup>66</sup> დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025 წლები (პროექტი), <https://redirect.is/nt9ka2p> [01.01.2020]

<sup>67</sup> ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი ვ., აბულაძე მ., კონჯარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, გამომცემლობა „(ა)იპმწვანე კავკასია“, თბ., 2016 გვ. 57.

<sup>68</sup> იქვე, 55

<sup>69</sup> Serohina S., Bodroba I., Novak A., Delegation of State Powers to Lokal Self-Government Bodies: Foreign Experience and Ukrainian Realities, *Baltic Journal of European Studies* Tallinn University of Technology, 2019, Vol. 9, No. 3 (28), 264.

დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოში, აღნიშნული მიზნების მიღწევისათვის, აუცილებელია, დელეგირება მოხდეს კანონის საფუძველზე. სწორად განისაზღვროს ის სფეროები, რომელთა გადაცემაც უფრო ეფექტურია ადგილობრივ დონეზე. დაცული იყოს დელეგირების პრინციპები და მუნიციპალიტეტის ორგანოებს ჰქონდეთ რეალური უფლება და შესაძლებლობა მათი ეფექტურად განხორციელებისათვის.

## 2. სუბსიდიარობის პრინციპი, დელეგირების სახეები და პირობები

სუბსიდიარობა ლათინური წარმოშობის ტერმინია და ნიშნავს დახმარებას, ხელშეწყობას.<sup>70</sup> იგი წარმოიშვა ფედერალურ სახელმწიფოებში, ალტრუიზმის გავლენით, რომელიც პოლიტიკურ წესრიგს ინდივიდებზე დაფუძნებულად მიიჩნევდა. ბევრი მკვლევარი დღემდე თვლის, რომ სუბსიდიარობის რეალური განხორციელება მხოლოდ ფედერაციული მოწყობის სახელმწიფოებში შეიძლება, რაც არ შეესაბამება რეალობას, რადგან, იგი წარმატებით ხორციელდება თანამედროვე მსოფლიოს უნიტარულ სახელმწიფოებშიც.<sup>71</sup>

სუბსიდიარობა დეცენტრალიზაციის ზოგადი პრინციპია და გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღების აუცილებლობას, რაც შეიძლება ქვედა დონის ხელისუფლებისგან.<sup>72</sup> კერძოდ, თუ არ დადასტურდება გადაწყვეტილების მიღების მეტი ეკონომიურობა და ეფექტურობა მართვის მაღალ და შუალედურ დონეებზე, ის უნდა გადაეცეს ადგილობრივ ხელისუფლებას, თუმცა ზოგიერთ სფეროში აუცილებელია სხვადასხვა დონის ხელისუფლების

<sup>70</sup> გაბუნია ა., სახელმწიფო ზედამხედველობა ადგილობრივ თვითმართველობაზე, ნაშრომი მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თბ., 2019, გვ.14.

<sup>71</sup> ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, დაეწყო და დაკაბადონდა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში, თბ., 2000, გვ. 115.

<sup>72</sup> ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჯარია ო., ადგილობრივი თვითმართველობა, გამომცემლობა „ა(ა)პმწვანე კავკასია“, თბ., 2016 გვ. 69.

ერთობლივი მოქმედებები,<sup>73</sup> რაც, ვფიქრობ, განაპირობებს დელეგირებული უფლებამოსილების არსებობას.

საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილების გამიჯვნას სუბსიდიარობის პრინციპზე დაფუძნებულად აცხადებს.<sup>74</sup> მოქალაქეებთან ყველაზე ახლოს მყოფი ხელისუფლების მიერ, სახელმწიფო უფლებამოსილებების განხორციელებას მიიჩნევს პრიორიტეტად ევროპული ქარტიაც. იგი უფლებამოსილების გადაცემისას, აუცილებლად თვლის ისეთი პირობების გათვალისწინებას, როგორცაა ამ ამოცანების მოცულობა და ბუნება, ეკონომიურობა და ეფექტიანობა.<sup>75</sup> უფლებამოსილების დელეგირების მიზეზად მის ადგილობრივ დონეზე მეტ ეფექტიანობას ასახელებს ორგანული კანონიც.<sup>76</sup>

ასე, რომ საქართველო ვალდებულია სუბსიდიარობის პრინციპი აქტიურად გაატაროს საკანონმდებლო პრაქტიკაში და ყველა ადგილობრივ დონეზე უფრო ეფექტურად განხორციელებადი საკითხი გადასცეს მუნიციპალიტეტებს, რადგან რეალურ თვითმმართველობას ექსკლუზიური უფლებამოსილებების არსებობა ქმნის. აღნიშნული პროცესი, პირველ ეტაპზე, დელეგირებით ხორციელდება, გარკვეული დროის შემდეგ, კი ამ ფუნქციების საკუთარ უფლებამოსილებად განსაზღვრას ითვალისწინებს.<sup>77</sup> სწორედ, ამას აანონსებს ახალი დეცენტრალიზაციის სტრატეგია.<sup>78</sup> თუმცა, არ აკონკრეტებს

<sup>73</sup> ეზუგბაია ზ., მელქაძე ო., ზოგიერთი კომენტარი ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ეროვნულ კანონმდებლობაში იმპლემენტაციისათვის, ქართული სამართლის მიმოხილვა 5/1, 2002, 104.

<sup>74</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, 7-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 24.08.1995.

<sup>75</sup> ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი, სტრასბურგი, 15.10.1985.

<sup>76</sup> საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მე-17 მუხლის 1 ნაწილი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 05.02.2014.

<sup>77</sup> ლოსაბერიძე დ., კახიძე ი., ქათამაძე ა., საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2016-2017 წლები) ღია საზოგადოების ფონდი, 2018, გვ. 7.

<sup>78</sup> დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025 წლები (პროექტი), <https://redirect.is/nt9ka2p> [01.01.2020]

დაახლოებით რამდენ ხანში უნდა გახდეს დელეგირებული უფლებამოსილება საკუთარი, ან რა ფაქტები უნდა დადგეს ამისათვის. აღნიშნულზე არც კანონმდებლობა საუბრობს.

საზღვარგარეთის ქვეყნები, რომლებიც საქართველოს მსგავსად, დელეგირებული უფლებამოსილებების კუთხით დუალიზმის დოქტრინის მიმდევრები არიან, კანონით ითვალისწინებენ იმ სფეროებს, რომელთაგანაც შესაძლებელია უფლებამოსილების დელეგირება, რა დროსაც აუცილებელია თვითმმართველი ერთეულების სურვილის და შესაძლებლობების გათვალისწინება. ასეთ სფეროებს, როგორც წესი განეკუთვნება ჯანმრთელობის დაცვა, განათლება, ეკონომიკური მომსახურება, ენერჯისა და წყლის მიწოდება და გარკვეული სახის საქმიანობის ლიცენზირება.<sup>79</sup>

სამწუხაროდ, საქართველოს კანონმდებლობა, არ გვთავაზობს კრიტერიუმებს ადგილობრივ დონეზე უფრო ეფექტურად განსახორციელებელი საკითხების გამოსავლენად და დეცენტრალიზაციის სტრატეგიიდან თუ ვიმსჯელებთ, ამას დისკრეციულ უფლებამოსილებად თვლის, რადგან არ აკონკრეტებს იმ ინსტრუმენტებს და გადასაცემი სფეროების იდენტიფიცირების მეთოდებს, რომლის გამოყენებასაც აპირებს.<sup>80</sup> რაც პრობლემურია და საკანონმდებლო მონესრიგებას საჭიროებს.

მუნიციპალიტეტისათვის უფლებამოსილების დელეგირება შეიძლება განხორციელდეს ორი სახით, კანონით და ხელშეკრულების საფუძველზე.<sup>81</sup> კანონით მუნიციპალიტეტს უფლებამოსილება, შეიძლება, გადაეცეს, საქართველოს საკანონმდებლო აქტით ან ავტონომიური რესპუბლიკის კანონით. დელეგირების ხელშეკრულება კი ფორმდება მუნიციპალიტეტსა და

<sup>79</sup>Serohina S., Bodroba I., Novak A., Delegation of State Powers to Lokal Self-Government Bodies: Foreign Experience and Ukrainian Realities, Baltic Journal of European Studies Tallinn University of Technology, 2019, Vol. 9, No. 3 (28), 267.

<sup>80</sup>დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025 წლები (პროექტი), <https://redirect.is/nt9ka2p> [01.01.2020]

<sup>81</sup>ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის, ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო, 2004, გვ. 8.

შესაბამის სამინისტროს, ან სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულებას შორის.<sup>82</sup> საქართველოში უფლებამოსილების დელეგირების შესახებ არსებობს 22 კანონი.<sup>83</sup> დელეგირების ხელშეკრულებების ზუსტი რაოდენობა, კი უცნობია.<sup>84</sup>

როგორც წესი საკანონმდებლო აქტით გადაცემული დელეგირებული უფლებამოსილებები არის ზოგადი ხასიათის და ყველა მუნიციპალიტეტზე თანაბრად ვრცელდება, განუსაზღვრელი ვადით. ხელშეკრულებით გადაცემული უფლებამოსილებები კი კონკრეტულ მუნიციპალიტეტს დროებით გადასცემს გარკვეულ უფლება-მოვალეობებს.<sup>85</sup> თუმცა, არსებობს გამონაკლისები, როცა კანონი კონკრეტულ მუნიციპალიტეტზე ახედებს დელეგირებას, მაგ: „თრუსოს დაცული ლანდშაფტის შექმნისა და მართვის შესახებ“ საქართველოს კანონი.<sup>86</sup>

მუნიციპალიტეტებისათვის გადაცემული უფლებამოსილებების გაზრდის მიზნით დადებითი ფაქტორია ზოგიერთი კანონით გათვალისწინებული, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის უფლებების დელეგირების შესაძლებლობა, რაც ძალიან შეზღუდულ უფლებათა წრეზე ვრცელდება და ზოგიერთი მათგანი, არც განხორციელებულა.<sup>87</sup> ეს სამუხარო ფაქტია, რადგან მეტყველებს სახელმწიფოს უარყოფით დამოკიდებულებაზე სუბსიდიურობის პრინციპის გამოყენების მიმართ, რადგან აღნიშნული

---

<sup>82</sup>რეგიონული განვითარების პროგრამა, პოლიტიკის დოკუმენტი N2, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, თბ. 2016, გვ. 12.

<sup>83</sup>დათვლილია საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს მიხედვით.

<sup>84</sup>შესაბამისი სამინისტროებიდან ინფორმაციის მიღება, შეუძლებელი აღმოჩნდა შესაბამისი სტატისტიკის არარსებობის გამო.

<sup>85</sup>შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, დ. გვეგნავას რედაქტორობით, თბ., 2019, გვ. 344.

<sup>86</sup>თრუსოს დაცული ლანდშაფტის შექმნისა და მართვის შესახებ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის 1 ნაწილი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [16.09.2020].

<sup>87</sup>იუსტიციის სამინისტროს მიერ მონოდედებული მონაცემების თანახმად, სსიპ „საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს“ მიერ „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ, იმ უფლებამოსილებათა ნაწილზე, რომლის დელეგირებასაც ითვალისწინებს კანონი დელეგირების ხელშეკრულება 2016 წლიდან დღემდე არ დაუდვია.

პროცესი კონკრეტული საზოგადოებების ცხოვრებაში და პლურალისტული დემოკრატიის პირობებში წარმოადგენს სახელმწიფოს პოლიტიკურ არჩევანს<sup>88</sup>.

დელეგირება მუნიციპალიტეტისთვის ქმნის დამატებით ვალდებულებას, ამიტომ, აუცილებელია წინასწარი შეხვედრები, რათა შეუთანხმდნენ მათ უფლება-მოვალეობების გადაცემაზე.<sup>89</sup> მუნიციპალიტეტის აზრი მნიშვნელოვანია, რადგან, მან ყველაზე უკეთ იცის, თავისი ადმინისტრაციული აპარატის შესაძლებლობები და ის ფაქტორები რისი გათვალისწინებაც საჭირო იქნება, ახალი ვალდებულებების აღების შემთხვევაში, მაგ: კადრების დამატება და გადამზადება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შესაძლოა მუნიციპალიტეტის ორგანოები გადაიტვიროს და ხელი შეეშალოს მათ საკუთარი უფლებამოსილებების შესრულებაში, ამით კი დაზარალდეს საზოგადოებრივი ინტერესები.<sup>90</sup>

მუნიციპალიტეტებთან შეთანხმების პირობა გამომდინარეობს ევროპული ქარტიის მოთხოვნიდან, ადგილობრივ ორგანოებთან კონსულტაციით განხორციელდეს, ყველა იმ საკითხის დაგეგმვა და გადანაცვება რომლებიც მათ პირდაპირ ეხებათ.<sup>91</sup> ქარტიის აღნიშნულ დათქმას საქართველო დღემდე არ შეერთებია და იგი თითქმის არ არის რეალიზებული კანონმდებლობაში.<sup>92</sup> აქ, დადებითად უნდა შეფასდეს დეცენტრალიზაციის სტრატეგია, რომელიც დელეგირებას გეგმავს დაინტერესებულ მხარეებთან წინასწარი

<sup>88</sup>Walker Jr. H., The Delegation of Police Power to Counties, Louisiana Law Review, Volume 3 | Number 3, 1941, 524.

<sup>89</sup>სვანიშვილი ა., სამაგიდო წიგნი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს თანამშრომლებისათვის, მე-2 გამოც., თბ., გამოცემულია ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით, 2016, გვ.170.

<sup>90</sup>Serohina S., Bodroba I., Novak A., Delegation of State Powers to Lokal Self-Government Bodies: Foreign Experience and Ukrainian Realities, Baltic Journal of European Studies Tallinn University of Technology, 2019, Vol. 9, No. 3 (28), 270.

<sup>91</sup>ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, მე-4 მუხლის მე-6 პუნქტი, სტრასბურგი, 15.10.1985

<sup>92</sup>საქართველოს პარლამენტის დადგენილება ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის რატიფიცირების თაობაზე, 1 პუნქტის ბ) ქვეპუნქტი, [26.10.2004].

კონსულტაციების საფუძველზე, თუმცა, არ აკონკრეტებს, რა საკითხების გადანყვეტის შესაძლებლობას მოიცავს აღნიშნული კონსულტაციები.<sup>93</sup>

პრობლემის მოგვარებისათვის აუცილებელია, ქვეყანა რაც შეიძლება სწრაფად შეუერთდეს ქარტიის შესაბამის დათქმას და ასახოს იგი კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში. დელეგირებისას ურთიერთშეთანხმების პირობის დაცვას დიდ ყურადღებას უთმობს ესპანეთის კანონმდებლობა. აქ უფლებამოსილების დელეგირება შესაძლებელია მხოლოდ მუნიციპალური საბჭოს თანხმობისა და ინტერესის შემთხვევაში, რომელიც უფლებამოსილია უარი თქვას დელეგირებული მოვალეობების შესრულებაზე, თუ ხელისუფლება დაარღვევს მათი ფინანსური უზრუნველყოფის ვალდებულებას.<sup>94</sup>

დელეგირების პირობათაგან უმთავრესი, გადმოცემულია კონსტიტუციაში და გულისხმობს, მუნიციპალიტეტისათვის სათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემას.<sup>95</sup> მსგავს პოზიციას იზიარებს ევროპული ქარტიაც.<sup>96</sup> ეს პრინციპი საქართველოში 1997 წლიდან არსებობს და დანარჩენ კანონებშიც უცვლელად მეორდება.<sup>97</sup> დელეგირებისას მუნიციპალიტეტს ფინანსების სახით გამოყოფილ მიზნობრივ ტრანსფერთან ერთად, შეიძლება გადაეცეს ქონებაც დროებით სარგებლობაში<sup>98</sup>

ორგანული კანონის მოცემულობიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტს არ აქვს უფლება გამოყოფილი მიზნობრივი ტრანსფერი დელეგირებული

---

<sup>93</sup>დევენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025 წლები (პროექტი), <https://redirect.is/nt9ka2p> [01.01.2020]

<sup>94</sup>Fernandez A., Local and Regional Democracy in Spain, Council of Europe, 2013, 22 p.

<sup>95</sup>საქართველოს კონსტიტუცია, 75-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 24.08.1995.

<sup>96</sup>ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტი, სტრასბურგი, 15.10.1985.

<sup>97</sup>ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, IV ტომი, გ. ხუბუასა და კ. ყალიჩავას რედაქტორობით, თბ., გამომცემლობა „პეტეტი“, 2018, გვ. 239.

<sup>98</sup>შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბ., 2019, გვ. 344.

უფლებამოსილების გარდა სხვა მიმართულებით დახარჯოს.<sup>99</sup> „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი მუნიციპალიტეტებისათვის გადასაცემი ტრანსფერების შენიშვნაში პირდაპირ აცხადებს, რომ მიზნობრივი ტრანსფერი უნდა განიკარგოს საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შესაბამისად.<sup>100</sup> ეს ჩანაწერი, აღმასრულებელი ხელისუფლების ნებაზე დამოკიდებულების პირდაპირი გაცხადებით, გამორიცხავს მუნიციპალიტეტის ფინანსურ ავტონომიას დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში. მართალია, აღნიშნული თანხები კონკრეტული მიზნის მიღწევისთვის არის გამოყოფილი და პირველ რიგში მათ უნდა მოხმარდეს, მაგრამ ეს არ უნდა დაედოს საფუძვლად მუნიციპალიტეტის ფინანსური თვითგამორკვევის სრულ შემლუდვას, თავისუფალი არჩევანის შესაძლებლობას - გამოიყენონ ფინანსები საზოგადოებრივი საჭიროებების შესაბამისად ადგილობრივი განვითარებისთვის.<sup>101</sup>

ევროპული ქარტიის თანახმად, სპეციალური პროექტების დასაფინანსებლად გამოყოფილი სუბსიდირება არ უნდა ზღუდავდეს თვითმმართველ ერთეულებს, თავიანთი იურისდიქციის ფარგლებში, გაატარონ დამოუკიდებელი პოლიტიკა.<sup>102</sup> ფინანსური დამოუკიდებლობის კუთხით, სამაგალითოა საფრანგეთის რესპუბლიკა, სადაც რეგიონებსა და მუნიციპალიტეტებს, სრული უფლება აქვთ დელეგირებული კომპეტენციების

---

<sup>99</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 92-ე მუხლის მე-3 ნაწილი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 05.02.2014.

<sup>100</sup>საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლის 1 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [29.12.2020].

<sup>101</sup>Moisiu A., Decentralization and the Increased autonomy in Local Governments, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 2013, 460.

<sup>102</sup>ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, მე-9 მუხლის მე-7 პუნქტი, სტრასბურგი, 15.10.1985.



ფარგლებში მიიღონ საბოლოო გადაწყვეტილებები და დამოუკიდებლად მართონ გადმოცემული ფინანსები.<sup>103</sup>

დელეგირებისას გამოყოფილი მატერიალური და ფინანსური რესურსები უნდა იყოს პროპორციული და საკმარისი, საზოგადოებრივი კეთილდღეობის ინტერესებიდან გამომდინარე, იმ უფლებამოსილების აღსასრულებლად, რაც მუნიციპალიტეტს გადაეცემა, შესაბამისად, აუცილებელია მათი სამართლიანად დათვლა.<sup>104</sup> სახელმწიფო ბიუჯეტში უნდა აისახოს კანონის საფუძველზე დელეგირებული უფლებამოსილებების აღსასრულებლად გათვალისწინებული ფინანსების ოდენობა. ხელშეკრულებით გადაცემული უფლებამოსილებების კი - თავად ხელშეკრულებაში.<sup>105</sup>

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად, დელეგირებული უფლებამოსილებებისთვის გათვალისწინებულ მიზნობრივი ტრანსფერის საპროგნოზო პარამეტრებს ადგენს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, რომელთა საფუძველზეც შესაბამისი პროექტების და ღონისძიებების გაანგარიშებებს ამზადებს მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო და ამტკიცებს საკრებულო. ავტონომიურ რესპუბლიკებში, კი ამ წესებს განსაზღვრავს ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენლობითი ორგანო.<sup>106</sup>

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ ყოველწლიურ კანონში, განწერილია მიზნობრივი ტრანსფერის ოდენობა თითოეული მუნიციპალიტეტისთვის. თუმცა ყველა დელეგირებული უფლებამოსილების შესრულებისათვის

---

<sup>103</sup>Geißler R., Hammerschmid G., Raffer C., Local Public Finance in Europe, Country Reports, Published Hertie School, 2019, 92 p.

<sup>104</sup>შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბ., 2019, გვ. 344.

<sup>105</sup>სვანიშვილი ა., სამაგიდო წიგნი თვითმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს თანამშრომლებისათვის, მე-2 გამოც., თბ., გამოცემულია ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით, 2016, გვ.168.

<sup>106</sup>საქართველოს კანონის საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის 79-ე მუხლის 1 მე-2 და მე-3 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [18.12.2009].

თანხები ცალცალკე არ დაიანგარიშება.<sup>107</sup> შედეგად, მუნიციპალიტეტებს არ ჰყოფნით ფინანსური რესურსი დელეგირებული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად და ამ ვალდებულებების შესასრულებლად უწევთ ისედაც მწირი საკუთარი შემოსულობების გამოყენება, მაგ: 2018-2019 წლებში ქალაქ ქუთაისის, წყალტუბოს, თერჯოლის, ვანის, ხარაგაულის, ჭიათურისა და საჩხერის მუნიციპალიტეტებს მოუწიათ საკუთარი შემოსავლებიდან 1 063 193 ლარის გამოყოფა დელეგირებული უფლებამოსილებების შესრულების მიზნით.<sup>108</sup>

აღნიშნული პრობლემები, სერიოზულად აფერხებს დელეგირებული უფლებამოსილებების ეფექტურ განხორციელებას. მათ მოსაგვარებლად, კარგი იქნება ესტონეთის მუნიციპალური საბიუჯეტო მოდელის გამოყენება, სადაც თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის განსაზღვრისათვის არსებობს სპეციალური კანონი, რომელიც ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის მომზადების, მიღების, განხორციელებისა და ანგარიშგების პრინციპებს, რომელთა მიხედვითაც თვითმმართველი ერთეულისთვის გადასაცემი ფინანსები დაიანგარიშება ძირითადი საშუალებების შეძენისა და მომსახურების გასაწევად საჭირო თანხების მიხედვით.<sup>109</sup> თვალსაჩინოა პოლონეთის საკანონმდებლო მაგალითიც, სადაც დელეგირებული უფლებამოსილებიდან გამომდინარე, ამოცანების შესასრულებლად გადასაცემი თანხები, შეადგენს თვითმმართველი ერთეულების შემოსავლების 10%-ზე მეტს. მაგრამ, თუ მათთვის, მაინც არ იქნება თანხები საკმარისი და მოუწევთ საკუთარი რესურსის გამოყენება,

---

<sup>107</sup>საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლის 1 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [29.12.2020].

<sup>108</sup>საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო <<https://bit.ly/3cDiNNQ>> [07.05.2019].

<sup>109</sup> ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური მართვის აქტი, ესტონეთი, პარლამენტი, § 1 [01.01.2011] <<https://www.riigiteataja.ee/akt/117122020006>>

ცენტრალური ხელისუფლებისგან აუნაზღაურდებათ დანახარჯები დავალიანების 5%-ის ოდენობით.<sup>110</sup>

### 3. დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელება

დელეგირებულ უფლებამოსილებას აღასრულებენ მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, ამ დროს მნიშვნელოვანია მათი ლეგიტიმურობა და კომპეტენტურობა.<sup>111</sup> საკრებულოს ფუნქცია არის ადგილობრივი პოლიტიკის განსაზღვრა, მერის ფუნქცია, კი საკრებულოს გადაწყვეტილებების აღსრულება.<sup>112</sup> ისინი დელეგირებულ უფლებამოსილებებს ახორციელებენ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მიღებით და ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედებით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.<sup>113</sup> ფუნქციონირებისას საკრებულო, როგორც პოლიტიკური ორგანო, ორიენტირებულია ხალხის მოსაწონი გადაწყვეტილების მიღებაზე. მერია კი უზრუნველყოფს ამ გადაწყვეტილებების კანონთან შესაბამისობას და ხარისხს, ამიტომ, დაკომპლექტებული უნდა იყოს პროფესიონალი მოხელეებით.<sup>114</sup>

ლეგიტიმურობის მხრივ პრობლემები ნაკლებად იკვეთება, თუ, არ ჩავთვლით მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის ნაკლოვანებებს, რომელიც მეცნიერთა მტკიცებით, ხელს უშლის არჩევნებში მოსახლეობის პოლიტიკური ნების სრულფასოვნად გამოხატვას.<sup>115</sup> რაც შეეხება კომპეტენტურობას, აქ

<sup>110</sup> Sekuła A., System of specific grants for local government units in Poland, 3rd Central European Conference in Regional Science, 2009, 759.

<sup>111</sup> საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 05.02.2014.

<sup>112</sup> ტურავა პ., ფირცხალაშვილი ა., ქარდავა ე., ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), 2020, გვ. 93-95.

<sup>113</sup> ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჭარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, გამომცემლობა „ა(ა)იპმწვანე კავკასია“, თბ., 2016 გვ. 171.

<sup>114</sup> იქვე, გვ. 60-70.

<sup>115</sup> ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჭარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, გამომცემლობა „ა(ა)იპმწვანე კავკასია“, თბ., 2016 გვ. 42.

პრაქტიკაში სერიოზული პრობლემები გვხვდება, კერძოდ, ფიქსირდება ნორმატიული და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტებით დასარეგულირებელი საკითხების აღრევა.<sup>116</sup>

დელეგირების დოქტრინის თანახმად, მუნიციპალიტეტს გადაეცემა საკითხის ირგვლივ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების უფლებამოსილება, რადგან, საზოგადოების ყოფა-ცხოვრებასთან დაკავშირებული ყველა საკითხის გადაწყვეტა ცენტრალურ დონეზე შეუძლებელია. ამ გადაწყვეტილებებს, ლეგიტიმურობას საკანონმდებლო აქტებით განსაზღვრულობასთან ერთად, გამჭვირვალობა და ხალხის მონაწილეობაც სძენს.<sup>117</sup> მაგ: აშშ-ში თვითმმართველობა კონსტიტუციაში მოხსენიებული არ არის, მაგარამ ნორმაშემოქმედების ფუნქცია ადგილობრივ ხელისუფლებას მაინც აქვს „Home rule“-ის სახით, რაც სამეცნიერო წრეებში აზრთა სხვადასხვაობას განაპირობებს.<sup>118</sup> საქართველოში საკრებულო იღებს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტს საკრებულოს დადგენილებას, რომელიც ვრცელდება მხოლოდ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე და სავალდებულოა შესასრულებლად პირთა განუსაზღვრელი წრისთვის.<sup>119</sup>

საქართველოს ორგანული კანონი ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის ორგანოების უფლებას, კანონით დადგენილ ფარგლებში, იმოქმედონ ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით.<sup>120</sup> ეს დანაწესი, ემთხვევა ევროპული ქარტიის მოთხოვნებს, რომელიც, გულისხმობს, ადგილობრივი

---

<sup>116</sup>სვანიშვილი ა. სამაგიდო წიგნი საკრებულოს წევრებისათვის, მეორე გამოცემა, ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, თბ., 2016, გვ. 195.

<sup>117</sup>კილასონია ნ., ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არათვორმალური და თვორმალური პროცედურები და მათი სასამართლო კონტროლი, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის ხარისხის მოსაპოვებლად, 2016, გვ. 9-31.

<sup>118</sup>Wyoming Association of Municipalities, Home Rule in Wyoming A Municipal Official's Guide A handbook for municipal elected officials, Wyoming Association of Municipalities, 2010, 3 p.

<sup>119</sup>ტურავა პ. ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, მეორე გამოცემა, თბ., გამომცემლობა იურისტების სამყარო, 2018, გვ. 168.

<sup>120</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მე-17 მუხლის მე-4 ნაწილი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 05.02.2014.

საჭიროებების გათვალისწინებას.<sup>121</sup> ამ საჭიროებების განსაზღვრისათვის, აუცილებელია მუნიციპალიტეტების ორგანოები უშუალოდ და ინტენსიურად თანანამშრომლობდნენ მოსახლეობასთან, რასაც, ვერ შეძლებს ცენტრალური ხელისუფლება, ამიტომ განვითარებული ქვეყნები მისწრაფიან, რაც შეიძლება, მეტი ძალაუფლება გადასცენ ავტონომიურ ერთეულებს მმართველობის ხარისხის გასაზრდელად<sup>122</sup>.

საქართველოში მუნიციპალიტეტების ორგანოებში მოსახლეობის მონაწილეობის ხარისხი ძალიან დაბალია, რასაც სხვა მიზეზებთან ერთად, განაპირობებს საბჭოთა კავშირის დროინდელი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა. მუნიციპალიტეტების გაზრდილი ტერიტორიული საზღვრების და მათში მოსახლეობის დიდი რაოდენობის გამო, გართულებულია მათი ჩართულობა გადაწყვეტილებების მიღებაში<sup>123</sup>.

აღნიშნული პრობლემის მოსაგვარებლად, კარგი იქნება, ჩეხეთის რესპუბლიკის მაგალითის გაზიარება, რომელის ფართობიც დიდად არ განსხვავდება საქართველოსაგან. ჩეხეთში არსებობს ორდონიანი თვითმმართველობის სისტემა, უმაღლეს ტერიტორიულ თვითმმართველ ერთეულს წარმოადგენს 13 მხარე და დედაქალაქი, პირველი დონის თვითმმართველი ერთეული კი არის 4 სამხედრო ოლქი და 6254 მუნიციპალიტეტი, აქ აღნიშნული სტატუსით სარგებლობს ქალაქების უბნები და დაბების შემადგენელი დასახლებული ტერიტორიები.<sup>124</sup>

რაც შეეხება, თავად მოსახლეობის დამოკიდებულებას, ისინი საქართველოში რიგი მიზეზების გამო არ გამოთქვამენ სურვილს ჩაერთონ

<sup>121</sup>ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, მე-4 მუხლის მე-5 პუნქტი, სტრასბურგი, 15.10.1985.

<sup>122</sup>თვალთვაძე ნ., ანგარიში, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის არსებული მექანიზმების შეფასება საქართველოში, საგამომცემლო დეპარტამენტი (SPDP), ევროსაბჭო, პირველი გამოცემა, თბ., გამომცემლობა „VT Georgia“, 2017, გვ.4

<sup>123</sup>ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჯარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, გამომცემლობა „ა(ა)პმწვანე კავკასია“, თბ., 2016 გვ. 25.

<sup>124</sup>Public Administracion in The Czech Republic, European Union European Social Fund Operational Programme Employment, Ministry Of The Czech Republic, 2018, 13 p.

მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში. რასაც განაპირობებს ნაკლები ინფორმირებულობა და პროცედურებისადმი უნდობლობა. ასევე, ფიქსირდება მუნიციპალური ორგანოების ნაკლები ღიაობა მოსახლეობასთან ურთიერთობაში.<sup>125</sup> პრობლემის მოგვარებისათვის, აუცილებელია მუნიციპალიტეტის ორგანოებმაც და მოსახლეობამაც შეიცვალოს დამოკიდებულება საკითხისადმი, რასაც სჭირდება მეტი ინფორმირება. ქვეყანა უნდა შეუერთდეს ქართის ოქმს, რომელიც მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობას ეხება.<sup>126</sup>

მუნიციპალიტეტის ორგანოებს, მიუხედავად გადაწყვეტილების ადგილობრივ პირობებთან მისადაგების უფლებისა, მოეთხოვებათ საკუთარი საქმიანობის მოქცევა, მაღელეგირებელ ორგანოს მიერ განსაზღვრულ ფარგლებში, რასაც დელეგირების აქტები პირდაპირ ადგენს და როგორც მათი შინაარსიდან იკვეთება ისინი სავალდებულოა.<sup>127</sup>

ორგანული კანონი ითვალისწინებს ცენტრალური ხელისუფლების უფლებას დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში, დაადგინოს სახელმწიფო სტანდარტები და ტექნიკური რეგლამენტები, რომელთა მიზნადაც თანაბარ სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას ასახელებს. ისინი მთავრობის დადგენილების სახით მტკიცდებიან, რაც, აქცევთ საქართველოს კანონმდებლობის ნაწილად და მუნიციპალიტეტის ვალდებული ხდება დაემორჩილოს მათ.<sup>128</sup> აღნიშნული დადგენილებები არ უნდა ზღუდავდეს მუნიციპალიტეტის თავისუფლების საზღვრებს, წინააღმდეგ შემთხვევაში

---

<sup>125</sup>კუპრავა ა. მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში, სტატიების კრებული, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა - გამოსავლის ძიება რუსი ზონიდან, მელაძე გ. რედ., თბ., 2019, გვ. 49-50.

<sup>126</sup>თვალთვაძე ნ., ანგარიში, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის არსებული მექანიზმების შეფასება საქართველოში, საგამომცემლო დეპარტამენტი (SPDP), ევროსაბჭო, პირველი გამოცემა, თბ., გამომცემლობა „VT Georgia“, 2017, გვ.5.

<sup>127</sup>მაგ: საქართველოს კანონის ბავშვის უფლებათა კოდექსის 46-ე მუხლის მე-8 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [20.09.2019].

<sup>128</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მე-18 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 05.02.2014.

მივიღებთ მთავრობის დადგენილებებით, თვითმმართველი ერთეულების მართვას, რაც დაუშვებელია, დეცენტრალიზაციის პრობებში. შესაბამისად, უმჯობესია, ისინი სხვა ნაკლებ შემზღუდველი სახით მიენოდოს მუნიციპალიტეტებს, ვიდრე ეს პრაქტიკაში დამკვიდრებული მთავრობის დადგენილებებია.

გერმანიის კანონმდებლობა, ასევე, ადგენს ფედერალური ან შტატის ფუნქციების დელეგირებას, გასათვალისწინებლად სავალდებულო მითითებებით.<sup>129</sup> დელეგირებული უფლებამოსილებების ვინრო დარგობრივი ხასიათი, არ გამოირიცხავს, გარკვეული მითითებების საჭიროებას მაღელეგირებელი ორგანოს მხრიდან, იმ პირობით, თუ ისინი არ შეზღუდავს მუნიციპალიტეტის დამოუკიდებლად გადანყვეტილების მიღების შესაძლებლობას.<sup>130</sup>

მუნიციპალიტეტის ორგანოებს დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელება მაღალი მენეჯერული პასუხისმგებლობით და ცოდნით მოეთხოვებათ, კანონთან შესაბამისობის და ეფექტურობის მისაღწევად.<sup>131</sup> ამიტომ სახელმწიფოები მათზე უფრო მკაცრ ზედამხედველობას ადგენს.<sup>132</sup>

ასე, რომ უფლებამოსილების დელეგირება და მისი განხორციელება საქართველოში არაერთი საკანონმდებლო და პრაქტიკული პრობლემით გამოირჩევა, რომელთა მოგვარებასაც ხელს შეუწყობდა სხვა ქვეყნების განხილული მაგალითების და შესაბამისი რეკომენდაციების გათვალისწინება.

---

<sup>129</sup>Bradbury A, Local Self-Government, <https://www.arl-net.de/de/commin/deutschland-germany/34-local-self-government> [28.05.2018.]

<sup>130</sup>დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი, კონსტიტუციური სამართალი, გამომცემლობა „ინოვაცია“ თბ. 2011, გვ. 377.

<sup>131</sup>ტურავა პ., ფირცხალაშვილი ა., ქარდავა ე., ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), 2020, გვ.58.

<sup>132</sup>Serohina S., Bodroba I., Novak A., Delegation of State Powers to Lokal Self-Government Bodies: Foreign Experience and Ukrainian Realities, Baltic Journal of European Studies Tallinn University of Technology, 2019, Vol. 9, No. 3 (28), 264.

## IV. სახელმწიფო ზედამხედველობის მიზნები და პრინციპი მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში

### 1. კანონიერებაზე ზედამხედველობა

სამართლებრივ სახელმწიფოში მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა არსებობს, კანონის უზენაესობის და სახელმწიფო ინტერესების დაცვის უზღუნველსაყოფად ასევე, იმის შესამოწმებლად, რამდენად ეფექტურად ასრულებს მუნიციპალიტეტი მასზე დაკისრებული ამოცანებს.<sup>133</sup> კონსტიტუციის მოთხოვნის თანახმად, ორგანული კანონი დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე აწესებს სახელმწიფო ზედამხედველობას, მისი კანონიერად და ჯეროვნად განხორციელების მიზნით.<sup>134</sup>

კანონიერების მიზნით ზედამხედველობის მოცულობა სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულად განისაზღვრება. იგი შეიძლება გულისხმობდეს, თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის შემოწმებას საკანონმდებლო, ან მხოლოდ, კანონქვემდებარე აქტებთან შესაბამისობის კუთხით. ის შესაძლოა, ვრცელდებოდეს მხოლოდ გადანყვეტილებებზე ან მოქმედებებზეც. განსხვავებები არსებობს, ასევე ფორმალური და მეტერიალური კანონიერების განსაზღვრის შესაძლებლობაშიც. ასევე, ზედამხედველობა შეიძლება ხორციელდებოდეს, მხოლოდ ნორმატიული ან/და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტებზე.<sup>135</sup> რაც უფრო

<sup>133</sup> ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, IV ტომი, გ. ხუბუასა და კ. ყალიჩავას რედაქტორობით, თბ., გამომცემლობა „პეტეტი“. 2018, გვ. 241.

<sup>134</sup> საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 129-ე მუხლის მე-2 და მე-4 პუნქტები, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

<sup>135</sup> კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ( შედარებითი ანალიზი), თბ., გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012, გვ. 69.



ფართო ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ფარგლები, მით უფრო შემზღვეულია ადგილობრივი ავტონომია და პირიქით.<sup>136</sup>

საქართველოში კანონიერების შემონახვა, დელეგირებულ უფლებამოსილებებთან მიმართებით, ვრცელდება საკრებულოს ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებზე, მუნიციპალიტეტის ორგანოს/თანამდებობის პირის ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებზე და მუნიციპალიტეტის ორგანოს ქმედებებზე. ამიტომ შეგვიძლია ჩავთვალოთ, რომ კანონიერებაზე ზედამხედველობა, მოიცავს მუნიციპალიტეტის მთელ საქმიანობას. აღნიშნული, ერთმნიშვნელოვნად დადებითად ან უარყოფითად ვერ შეფასდება, რადგან ზედამხედველობის პროცედურის ეფექტურობა დამოკიდებულია ქვეყანაში არსებულ წესრიგზე.<sup>137</sup>

ორგანული კანონი შესაბამის ზედამხედველობის ორგანოებს ავალეს, მუნიციპალიტეტის საქმიანობა შემოწმონ საქართველოს მთელ კანონმდებლობასთან მიმართებით,<sup>138</sup> რაც ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, საქართველოს საკანონმდებლო აქტებთან ერთად, კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებსაც მოიცავს.<sup>139</sup> მსგავსი მიდგომა არსებობს საფრანგეთში, სადაც კანონიერება მოწმდება მთავრობის განკარგულებებსა და მინისტრების ბრძანებებთან მიმართებით. 1982 წლამდე, კი უფრო მკაცრი წესი არსებობდა, კერძოდ, კანონიერება მოწმდებოდა სამინისტროს „ცირკულარებთან“ შესაბამისობის კუთხით, რაც ხელისუფლებას საშუალებას აძლევდა სამინისტროების აღნიშნული სამოქმედო გეგმებით ემართა ადგილობრივი ხელისუფლება, რის გამოც

<sup>136</sup>ჭილაძე ნ., ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები, „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, ტომი 10, #4, 2007, 452.

<sup>137</sup>გაბუნია ა., სახელმწიფო ზედამხედველობა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე, ნაშრომი მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თბ, 2019, გვ. 30.

<sup>138</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 129-ე მუხლის მე-2 და მე-4 პუნქტები, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

<sup>139</sup>ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლის მე-4 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [22.10.2009].

ილახებოდა ადგილობრივი ავტონომია.<sup>140</sup> დღეს, საქართველოში მსგავს საშიშროებას ქმნის, მთავრობის დადგენილებით გამოცემული სახელმწიფო სტანდარტები და ტექნიკური რეგლამენტები, რაზეც ნაშრომში უკვე ვისაუბრეთ.

სამწუხაროდ, საქართველოს კანონმდებლობა არათერს ამბობს ნორმატიულ-ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტის კანონიერების შემოწმების ხარისხთან დაკავშირებით, თუმცა სავარაუდოა, რომ დელეგირებული უფლებამოსილების შემთხვევაში ფორმალურ კანონიერებასთან ერთად, შემოწმდება მატერიალური კანონიერებაც, საკრებულოს დადგენილებების ექსპერტიზისას დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოსთან კორდინაციის წესიდან გამომდინარე.<sup>141</sup> აღნიშნულ საკითხს დიდ მნიშვნელობას ანიჭებს საზღვარგარეთის სამართლებრივი დოქტრინა, რადგან მასზე შესაძლოა დამოკიდებული გახდეს თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციის გამართული ფუნქციონირება და მოქალაქეების მიმართ მიუკერძოებლობის დაცვა. სწორედ, ამიტომ, საფრანგეთში ოფიციალურად დაკანონდა „პროცედურულ“ კანონიერებასთან ერთად „აშკარა“ ანუ „არსებითი“ კანონიერების შემოწმების ვალდებულება პრეფექტის მხრიდან.<sup>142</sup> აქედან გამომდინარე, უმჯობესია, კანონიერების ფარგლების ორგანული კანონიც ნათლად განსაზღვრაავდეს.

## **2. მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა**

მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა გულისხმობს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის ხარისხობრივ, ანუ შინაარსობრივი ღირებულების

<sup>140</sup> Pastor J., Nemery J, Supervision and auditing of local authorities' action, Council of Europe Publishing, no. 66, 26 p.

<sup>141</sup> საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 132-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

<sup>142</sup> Pastor J., Nemery J, Supervision and auditing of local authorities' action, Council of Europe Publishing, no. 66, 28 p.

კუთხით შემონმებას.<sup>143</sup> ამ დროს, შესაძლოა, ერთბაშად შემონმდეს კანონიერებას, მიზნობრიობას, ეკონომიურობას და ეფექტურობას.<sup>144</sup> აქედან გამომდინარე, მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა, თავისთავად, მოიცავს კანონიერებაზე ზედამხედველობასაც. საქართველოში მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობას ექვემდებარება, მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში, მუნიციპალიტეტის ორგანოს ან თანამდებობის პირის მიერ მიღებული ან გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები და მუნიციპალიტეტის ორგანოს ქმედებები.<sup>145</sup> ცალკეული თანამდებობის პირების პროფესიონალიზმსა და უნარ-ჩვევებზე ზედამხედველობას კი, სხვა ქვეყნებისგან განსხვავებით, არ ითვალისწინებს, თუმცა გამოთქმულია მოსაზრება, რომ მათ მიერ გამოცემული აქტების შემონმებისას ისინი მაინც ექვევა ზედამხედველობის ფარგლებში.<sup>146</sup>

მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა, ზედამხედველობის ყველაზე მკაცრ სახედ ითვლება, რადგან შესაბამის ორგანოთა დისკრეციულ უფლებამოსილებას მაქსიმალურად ზღუდავს, თუმცა აღიარებულია მისი აუცილებლობაც, რადგან, როდესაც საკითხის მნიშვნელობა სცდება მუნიციპალურ საზღვრებს, აუცილებელია ერთიანი მიდგომების არსებობა.<sup>147</sup> იგი მოიცავს საზედამხედველო ღონისძიების არსებით განხილვას, მოქმედების სფეროს და ელემენტების ჩათვლით, რათა შემონმდეს მისი

---

<sup>143</sup> კახიძე ი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემა საქართველოში (პრობლემები და გადაწყვეტის გზები), „სამართლის ჟურნალი“ N1, 2011, 163.

<sup>144</sup> კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე (შედარებითი ანალიზი), თბ., გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012, გვ. 83.

<sup>145</sup> საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 133-ე მუხლის 1 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

<sup>146</sup>

<sup>147</sup> კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ( შედარებითი ანალიზი), თბ., გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012, გვ. 88.

ეფექტურობა და ხარისხი.<sup>148</sup> აქ მოიაზრება მეთოდების, საშუალებების, ვადების და სხვა გარემოებების გონივრულობის შეფასება. ამიტომ იგი ძირითადად, დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში ხორციელდება.<sup>149</sup>

მიზანშეწონილობაზე გადაჭარბებულ ზედამხედველობას, შეუძლია მუნიციპალიტეტი ორგანოები ცენტრალური ხელისუფლების ტერიტორიულ ორგანოს დაამსგავსოს, რაც მას მოუსპობს ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებელი გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობას,<sup>150</sup> ამიტომ ევროსაბჭო ხელისუფლებას აძლევს რეკომენდაციას, რაც შეიძლება მეტი უფლებამოსილება გადასცეს მუნიციპალიტეტებს საკუთარ კომპეტენციაში, რათა შემცირდეს დელეგირების საჭიროებები და შესაბამისად, მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის შემთხვევები.<sup>151</sup> როგორც უკვე აღვნიშნეთ, კანონი ამ პროცესის ვადებსა ან გარემოებებს არ ითვალისწინებს, რითაც მის შეფერხებას იწვევს.

კანონმდებლობა არ უნდა შეიცავდეს ზოგად ფრაზებს, რომლებიც ზედამხედველ ორგანოებს ფართო ინტერპრეტაციის საშუალებას მისცემს.<sup>152</sup> ორგანულ კანონში მსგავსი ფრაზები აღარ გვხვდება, თუმცა რას თვლის კანონი დელეგირებული უფლებამოსილების ჯეროვან განხორციელებად, ბუნდოვანია. ორგანული კანონი არ აკონკრეტებს, რას უნდა შეადაროს ზედამხედველმა ორგანომ მუნიციპალიტეტის ორგანოს ან თანამდებობის პირის საქმიანობა, რომ მისი ჯეროვანი განხორციელება დაადგინოს.

---

<sup>148</sup>Pastor J., Nemery J, Supervision and auditing of local authorities' action, Council of Europe Publishing, no.66, 30 p.

<sup>149</sup>Right there, 28 p.

<sup>150</sup>მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., მუნიციპალური სამართალი, წიგნი XV, მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი, თბ., 2012, გვ. 95.

<sup>151</sup>ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია NR(98)12, ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ზედამხედველობის თაობაზე, დანართი NR(98)12, 18.09.1998.

<sup>152</sup> Pal E, Models of Legal Supervision over Local Self-Governments in Continental Europe (Excluding France), Pécs Journal of International and European Law - 2018/II, 9 p.

აღნიშნულმა შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას მუნიციპალიტეტის უფლებებს, ამიტომ მოიტხოვს ორგანულ კანონში შესაბამის ცვლილებებს.

მაგალითად, თურქეთში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის მიზანშეწონილობას ადგენენ განვითარების გეგმებთან და სტრატეგიებთან მათი შედარებით.<sup>153</sup> გერმანიაში, კი თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობის შეფასების ინდიკატორს, მიწების მიერ მუნიციპალიტეტებისათვის მიცემული მითითებები წარმოადგენს.<sup>154</sup>

### 3. თანაზომიერების პრინციპი

მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის შესაბამისმა ზედამხედველმა დაწესებულებებმა უნდა იმოქმედონ თანაზომიერების პრინციპის შესაბამისად. იგი სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარეობს და კრძალავს საზედამხედველო ობიექტის არაპროპორციულ შემლუდვას.<sup>155</sup> თვითმმართველ ერთეულზე ზედამხედველობისას თანაზომიერების პრინციპს კონსტიტუცია<sup>156</sup> და ორგანული კანონი განამტკიცებს.<sup>157</sup> აღნიშნული პრინციპის პრაქტიკაში გასატარებლად, აუცილებელია შესაფერისობის დასადგენად შეფასდეს, ზედამხედველობის მიზანი და ის ღონისძიება, რომლის გამოყენებასაც ზედამხედველი ორგანო აპირებს, თუმცა შესაფერისობის გარდა უნდა დადგინდეს აუცილებლობაც, რადგან

<sup>153</sup>კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ( შედარებითი ანალიზი), თბ., გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012, გვ. 82.

<sup>154</sup>Pastor J., Nemery J, Supervision and auditing of local authorities' action, Council of Europe Publishing, no. 66, 28 p.

<sup>155</sup>ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, მეორე გამოცემა, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბ, 2018, გვ. 116.

<sup>156</sup>საქართველოს კონსტიტუცია, 75-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [24.08.1995].

<sup>157</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 131-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

თანაზომიერების პრინციპი, მიზნის მისაღწევად ყველაზე მსუბუქი საშუალების შერჩევას და გამოყენებას ითვალისწინებს.<sup>158</sup>

ამიტომ, აუცილებელია, ზედამხედველობის მიზნები და ის გარემოება, რომელსაც ზედამხედველი ამ მიზნის მიღწევის განსასაზღვრად აფასებს, იყოს მკაფიო და გასაგები, რათა შემდგომში, მათ შორის სასამართლოში, შესაძლებელი იყოს თანაზომიერების შეფასება. ამ კუთხით, როგორც წინა ქვეთავში აღვნიშნეთ პრობლემურია მიზანშეწონილობისას, იმ გარემოებების განუსაზღვრელობა, რომელთა მიხედვითაც დელეგირებული უფლებამოსილებების ჯეროვანი განხორციელება უნდა დადგინდეს, ეს სერიოზული დამაბრკოლებელი შეიძლება აღმოჩნდეს მუნიციპალიტეტისთვის საკუთარი უფლებების დასაცავად, კანონით გათვალისწინებული გარანტიების მეშვეობით, ამიტომ სასწრაფო საკანონმდებლო ცვლილებებს საჭიროებს.

აღნიშნულ თვალსაზრისს იზიარებს ევროპული ქარტიაც, როდესაც აცხადებს, რომ მაკონტროლებელი ორგანოს ჩარევა უნდა იყოს პროპორციაში იმ ინტერესებთან, რომლის დაცვასაც ეს ჩარევა ემსახურება.<sup>159</sup> აქედან გამომდინარე, ქარტია სახელმწიფოებს ავალებს ისეთი მეთოდების დანერგვას და გამოყენებას, რომლებიც ყველაზე ნაკლებად აისახება ადგილობრივ ავტონომიაზე.<sup>160</sup> მითუმეტეს, რომ საქართველოში მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა მუნიციპალიტეტის პირდაპირი წესით არჩეულ ორგანოებზე და თანამდებობის პირებზეც ვრცელდება,<sup>161</sup> რაც განსაკუთრებულ დაფიქრებას მოითხოვს.

---

<sup>158</sup> ტურავა პ, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, მეორე გამოცემა, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბ, 2018, გვ. 117.

<sup>159</sup> ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, მე-8 მუხლის მე-3 პუნქტი, სტრასბურგი, [15.10.1985.]

<sup>160</sup> Local&Regional Reference, European Charter of Local Self-Government and explanatory report, Council of Europe, 2010, 44 p.

<sup>161</sup> კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ( შედარებითი ანალიზი ), ნაშრომი დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თბ., 2011, გვ. 114.

ასე, რომ ზედამხედველობისას თანაზომიერების და პროპორციულობის დაცვა შეგვიძლია, თამამად ჩავთვალოთ, სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი ავტონომიის მიმართ პატივისცემის დონის განმსაზღვრელად, რის შემთხვევაშიც ფაქტორადაც ორგანული კანონის განხილული პრობლემა გვევლინება.

## V. სახელმწიფო ზედამხედველობის სახეები და დრო მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში

### 1. სამართლებრივი ზედამხედველობა

საქართველოს კანონმდებლობა იცნობს ორი სახის სახელმწიფო ზედამხედველობას, ესენია: სამართლებრივი ზედამხედველობა და დარგობრივი ზედამხედველობა.<sup>162</sup> აღნიშნულ დაყოფას განაპირობებს, მათ შორის არსებული, არაერთი განსხვავება, რომლებიც უკავშირდება მათ

---

<sup>162</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 129-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

მიზნებს, განმახორციელებელ ორგანოებს, საზედამხედველო საქმიანობის სახეებსა და საზედამხედველო ობიექტებს.

მსგავსი სისტემა არსებობს გერმანულ სამართალში. აქ ერთმანეთისგან გამოჰყოფენ იურიდიული და ექსპერტული (ტექნიკური) ზედამხედველობის სახეებს, ოღონდ, საქართველოსაგან განსხვავებით, გერმანიაში იურიდიული ზედამხედველობა ვრცელდება, მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულების საკუთარი საქმიანობის სფეროზე, ექსპერტული ზედამხედველობა, კი მოიცავს, დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში, თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის ყველა ასპექტს და მის ცალკეულ ნაწილებზე არ ვრცელდება იურიდიული ზედამხედველობა.<sup>163</sup>

საქართველოში საკრებულოს ყველა დადგენილებებზე, განურჩევლად იმისა, მიღებულია ისინი საკუთარი თუ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში, მოქმედებს ადმინისტრაციული ზედამხედველობის მხოლოდ ერთი სახე - სამართლებრივი ზედამხედველობა,<sup>164</sup> რაც, მას ქართულ რეალობაში ზედამხედველობის ზედმეტად ლმობიერ სახედ წარმოაჩენს.

საკრებულოს დადგენილებებზე სამართლებრივი ზედამხედველობა ხორციელდება, სამართლებრივი ექსპერტიზის მეშვეობით. შესაბამისი ზედამხედველი ორგანო, აქტის გამოქვეყნებიდან არაუგვიანეს თხუთმეტი სამუშაო დღის ვადაში ამზადებს შესაბამის სამართლებრივ დასკვნას და უგზავნის აქტის მიმღებ საკრებულოს. სამართლებრივ დასკვნაში მითითებული უნდა იყოს ნორმატიული აქტის ის ნორმები, რომლებსაც შემონეშებული დადგენილება ეწინააღმდეგება, რაც იცავს მუნიციპალიტეტებს, მათი საქმიანობის გაურკვეველი მიზნებით შეზღუდვისაგან.<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup>Haschke D, Local government administration in Germany, German Law Archive, <<https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=380>> [03.04.2021].

<sup>164</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 132-ე მუხლის 1 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

<sup>165</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 132-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].



დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში, სამართლებრივი ზედამხედველობის ლოიალურობაზე მეტყველებს, ის, რომ აღნიშნული სამართლებრივი დასკვნა, არ არის შესასრულებლად სავალდებულო. მუნიციპალიტეტს შეუძლია არ გაითვალისწინოს იგი და მიღებიდან თხუთმეტ სამუშაო დღეში გაუგზავნოს ზედამხედველ ორგანოს, მოტივირებული წერილობითი უარი.<sup>166</sup> საპირისპირო მიდგომას ვხვდებით გერმანიაში, სადაც თვითმმართველი ერთეულის ნორმატიული აქტის უკანონოდ მიჩნევის შემთხვევაში, შესაბამის ორგანოს ეგზავნება საჩივარი ასეთი აქტის შესწორების, ან გაუქმების მოთხოვნით და განესაზღვრება კონკრეტული ვადა ამისათვის.<sup>167</sup>

მუნიციპალიტეტის მოტივირებული უარის შემთხვევაში, ან თუ იგი თხუთმეტი დღის ვადაში, არ დაეთანხმება უარყოფით სამართლებრივ დასკვნას. ზედამხედველ ორგანოს შეუძლია, მიმართოს სასამართლოს, აღნიშნული დადგენილების გაუქმების მოთხოვნით, ან დაეთანხმოს მოტივირებულ წერილობით უარს.<sup>168</sup> გამონაკლისია შემთხვევა, როდესაც დადგენილება არღვევს კონსტიტუციის ნორმებს, ან არსებით და გამოუსწორებელ ზიანს აყენებს მოქალაქეთა კონსტიტუციურ უფლებებსა და თავისუფლებებს. ამ დროს, ზედამხედველ ორგანოს შეუძლია, მუნიციპალიტეტისთვის ვადის მიცემის გარეშე, მიმართოს სასამართლოს, მისი გაუქმების მოთხოვნით.<sup>169</sup> მუნიციპალიტეტს შეუძლია გაასაჩივროს სასამართლო გადაწყვეტილება ზემდგომ ინსტანციაში<sup>170</sup>

აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ უარყოფითი სამართლებრივი დასკვნა, არ იწვევს საქართველოს კანონმდებლობასთან შეუსაბამო საკრებულოს

---

<sup>166</sup> იქვე, მე-5 პუნქტი.

<sup>167</sup> Nemery J, Supervision and auditing of local authorities' action, Council of Europe Publishing, 2019, 84 p.

<sup>168</sup> საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 132-ე მუხლის მე-7 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

<sup>169</sup> იქვე, მე-8 პუნქტი.

<sup>170</sup> იქვე, მე-9 პუნქტი.

დადგენილების მოქმედების შეჩერებას, რაც კანონსაწინააღმდეგო ნორმატიული აქტების გაუქმებამდე, საზოგადოებაზე მათი უარყოფითი ეფექტის განეიტრალების შესაძლებლობად არის მიჩნეული.<sup>171</sup> განსხვავებულ მიდგომას ვხვდებით, საზღვარგარეთის ქვეყნებში, სადაც თვითმმართველი ერთეულების გადანაცვტილებების შეჩერება, დროებითი, პრევენციული მექანიზმის სახით არსებობს და ერთ-ერთი ეტაპია მათ გაუქმებამდე. გერმანიაში და ჩეხეთში კანონსაწინააღმდეგო აქტები, შეჩერებულად შესაბამისი ორგანოსათვის შეტყობინების მომენტიდან ითვლება.<sup>172</sup> პოლონეთში ზედამხედველ ორგანოს შეუძლია ოცდაათი დღის ვადით შეაჩეროს აქტი, სანამ მისი გაუქმების საკითხი არ გადაწყდება.<sup>173</sup>

შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საქართველოში სამართლებრივი ზედამხედველობა თვითმმართველობის ნაკლებად შემზღუდველ ღონისძიებებს ითვალისწინებს. ეს მისასაღმებელია, მისი უფლების დაცვის ინტერესებიდან გამომდინარე, თუმცა, განსაკუთრებული საფრთხის შემცველი შეიძლება იყოს საზოგადოებისათვის, თუ გავითვალისწინებთ, დადგენილების გაუქმების ან ცვლილებების შეტანისათვის დაწესებული ვადების ხანგრძლივობას, უარყოფითი სამართლებრივი დასკვნების სტატისტიკურ მაჩვენებელს<sup>174</sup> და იმ გარემოებას, რომ საქართველოში მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობაზე, ქმედითი საზოგადოებრივი კონტროლის დეფიციტი არსებობს, მათ საქმიანობაში მოსახლეობის მონაწილეობის დაბალი მაჩვენებლის გამო.<sup>175</sup> ამიტომ, სასურველია, ორგანული კანონი,

<sup>171</sup>კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ( შედარებითი ანალიზი), თბ., გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012, გვ. 157.

<sup>172</sup>იქვე, გვ. 159-160.

<sup>173</sup>Pal E., Models of Legal Supervision over Local Self-Governments in Continental Europe (Excluding France), Pécs Journal of International and European Law II, 2018, 16.

<sup>174</sup>სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს ანგარიში 2019, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5087177?publication=0>> [27.01.2020]

<sup>175</sup>ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჭარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, გამომცემლობა „ა(ა)იპმწვანე კავკასია“, თბ., 2016 გვ. 133.

სხვა ევროპული ქვეყნების კანონმდებლობის მსგავსად, ითვალისწინებდეს დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში მიღებული საკრებულოს დადგენილებების შეჩერების შესაძლებლობას, სანამ საკითხს სასამართლო გადანაცვებს.

## 2. დარგობრივი ზედამხედველობა

დარგობრივი ზედამხედველობა ვრცელდება, მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებულ/გამოცემულ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებზე და მუნიციპალიტეტის ორგანოს ქმედებაზე.<sup>176</sup> ორგანული კანონით გათვალისწინებული დარგობრივი ზედამხედველობის ფორმები, ზედამხედველობის ობიექტზე მკაცრი კონტროლის შთაბეჭდილებას ტოვებს, თუმცა, პრაქტიკაში ისინი თითქმის, არ ხორციელდება,<sup>177</sup> რასაც მათი მნიშვნელობის გაუაზრებლობასთან ერთად საკანონმდებლო ხარვეზების განაპირობებს.

ინფორმაციის გამოთხოვა არის დარგობრივი ზედამხედველობის პირველ ფორმა. მისი მეშვეობით ზედამხედველ ორგანოს ექმნება წარმოდგენა, დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში განხორციელებული საქმიანობის შესახებ. ამ მიზნით, აღნიშნულ ორგანოს, შეუძლია მიიღოს ნებისმიერი დოკუმენტი და ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის ორგანოებისა და თანამდებობის პირებისაგან.<sup>178</sup> ეს შეიძლება იყოს, სამართლებრივი აქტები, ადმინისტრაციული წარმოების მასალები, ასევე, სხვა ნებისმიერ

<sup>176</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 133-ე მუხლის 1 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

<sup>177</sup>ვეყრდნობით წინამდებარე კვლევის ფარგლებში დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოებიდან გამოთხოვილ ინფორმაციას.

<sup>178</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 134-ე მუხლის 1 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

ინფორმაციაში მოიაზრება, სხდომებისა თუ შეხვედრების ოქმები და მიზნობრივი ტრანსფერის ხარჯვის ამსახველი დოკუმენტები.<sup>179</sup>

მუნიციპალიტეტი ვალდებულია ათ სამუშაო დღეში დააკმაყოფილოს ზედამხედველი ორგანოს მოთხოვნა ინფორმაციის გამოთხოვის თაობაზე.<sup>180</sup> ეს ერთი შეხედვით, მარტივი ინსტრუმენტი არის დარგობრივი ზედამხედველობის ეფექტურად წარმართვის საფუძველი, რადგან აძლევს ზედამხედველ ორგანოს შესაძლებლობას აღმოაჩინოს ხარვეზები და განახორციელოს, შემდგომი ღონისძიებები ამ ხარვეზების აღმოსაფხვრელად. ექსპერტული ზედამხედველობისას მეთვალყურეობის მსგავს საშუალებას იცნობს გერმანული კანონმდებლობაც. აქ „ინფორმაციის მიღების უფლება“ გულისხმობს, ცნობების შეგროვების შესაძლებლობას, თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის ისეთ მხარეებზეც, რომელიც არ აისახება ოფიციალურ დოკუმენტებში.<sup>181</sup>

ვფიქრობ, საქართველოში დარგობრივი ზედამხედველობის დასახელებული ფორმის მთავარი ნაკლი, ზედამხედველი ორგანოების დისკრეციაში მისი გამოყენების მოქცევაა. ორგანულ კანონში არ არსებობს მითითება, მისი გამოყენების აუცილებლობაზე. ასევე, არ არის განსაზღვრული როდის, რა შემთხვევებში და რამდენჯერ უნდა გამოითხოვოს შესაბამისი დოკუმენტები და ინფორმაცია ამა თუ იმ ზედამხედველმა ორგანომ.

ასეთი მიდგომა, პრაქტიკაში დარგობრივი ზედამხედველობის დანერგვისა და განხორციელების შეფერხების საფუძველია, რადგან აღნიშნული მითითების არარსებობის გამო, დარგობრივი ზედამხედველობა, აღიქმება,

---

<sup>179</sup>სვანიშვილი ა., ფურმანი უ., ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ (კომენტარები), გამომცემლობა „დიოგენე“, თბ., 2007, გვ. 53.

<sup>180</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 134-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

<sup>181</sup>Centre of Expertise for Good Governance, Overview of administrative supervision of local authorities' activities in selected countries, Council of Europe, Strasbourg, 2020, 12 p.

როგორც საკანონმდებლო დანამატი და არა აუცილებელი ინსტიტუტი. ამას ადასტურებს, მოცემული ნაშრომისთვის ჩატარებული კვლევის ფარგლებში, ზედამხედველი ორგანოებისგან საჯარო ინფორმაციის სახით მოწოდებული მასალები. დასახელებული მასალების მიხედვით, დარგობრივ ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი ორგანოები,<sup>182</sup> გარდა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსა, შემოიფარგლებიან, მხოლოდ, კანონით გათვალისწინებული, სახელმძღვანელო ნორმატიული აქტების გამოცემით.<sup>183</sup> ისინი ვერ გვანვდიან ინფორმაციას, დროის რა მონაკვეთებში და დარგობრივი ზედამხედველობის რომელი ფორმებით ამონმებენ დელეგირებული უფლებამოსილებების კანონიერ და ჯეროვან განხორციელებას მუნიციპალიტეტების მიერ, რასაც, ცხადია, მხოლოდ, სახელმძღვანელო ნორმატიული აქტები და სარეკომენდაციო ინსტრუქციები ვერ უზრუნველყოფს.

დარგობრივ ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი სამინისტროების უმრავლესობა, არ მიუთითებს, აღნიშნული ფორმების გამოყენება

---

<sup>182</sup>დღეს, საქართველოში დარგობრივ ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელია შემდეგი სამინისტროები: საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო; საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო; საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო; საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო; საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო; საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო. ასევე, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში მუნიციპალიტეტების საქმიანობაზე ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროებიდან საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვა ვერ მოხერხდა. გარდა ამისა, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ, სტატისტიკის არარსებობის გამო უარი განაცხადა, ინფორმაციის მოწოდებაზე.

<sup>183</sup>მაგ: „პირის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ცხოვრების (ყოფნის) ფაქტის დამდგენი კომისიის ტიპური დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2016 წლის 23 ივნისის № 139 ბრძანება; „მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლის მიერ „მინის ნაკვეთებზე უფლებათა სისტემური და სპორადული რეგისტრაციის წესისა და საკადასტრო მონაცემების სრულყოფის შესახებ“ საქართველოს კანონის ფარგლებში უძრავი ნივთის ადგილზე დათვალიერების ოქმის ფორმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2016 წლის 30 ივლისის № 150 ბრძანება.

საჭიროებისამებრ, რაიმე ფაქტის დადგომის შემთხვევაშია გათვალისწინებული, თუ შიდაორგანიზაციული წესისა და სტანდარტის თანახმად მოქმედებენ. ეს მეტყველებს, საქართველოში დარგობრივი ზედამხედველობის განხორციელების მიმართ არასისტემატიზირებულ მიდგომაზე. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, გამონაკლისია რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, რომელიც „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“<sup>184</sup> „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“<sup>185</sup> და „სამხედრო ძალების რეზერვისა და სამხედრო სარეზერვო სამსახურის შესახებ“<sup>186</sup> საქართველოს კანონებით დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში ახორციელებს ზედამხედველობას და თითოეული მათგანის შემთხვევაში, განსხვავებული სტანდარტები და მიდგომები გააჩნია.

„მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“<sup>187</sup> საქართველოს კანონის საფუძველზე, ზედამხედველობის მიზნით, სამინისტრო ყოველი კალენდარული წლის ბოლოს ახორციელებს ყველა მაღალმთიანი დასახლებიდან შემაჯამებელი მონიტორინგის ანგარიშების გამოთხოვას და შემოწმებას, იმის დასადგენად, თუ რამდენად ასრულებენ მუნიციპალიტეტები საკუთარ ტერიტორიაზე სტატუსიან პირთა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი არანაკლებ 25%-ის მონიტორინგს. საჭიროებიდან გამომდინარე სამინისტროს შემუშავებული აქვს მონიტორინგის ინსტრუქცია. ამასთან, ბოლო 5 წლის მანძილზე ფიზიკური პირებისაგან ან/და სახელმწიფო უწყებებისგან, ფიზიკური პირების უფლების დარღვევის შესახებ მაღალმთიან

<sup>184</sup>მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-4 პუნქტი, საქართველოს სააკანონმდებლო მაცნე, [15.07.2015].

<sup>185</sup>სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის მე-5<sup>1</sup> მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს სააკანონმდებლო მაცნე, [17.09.1997].

<sup>186</sup>სამხედრო ძალების რეზერვისა და სამხედრო სარეზერვო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის 22-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს სააკანონმდებლო მაცნე, [07.03.2018].

<sup>187</sup>მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის 1 პუნქტი, საქართველოს სააკანონმდებლო მაცნე, [15.07.2015].

დასახლებაში მცხოვრები პირის სტატუსის მინიჭების, შეწყვეტის, შეჩერებისა და აღდგენის საკითხთან დაკავშირებით სამინისტროში არცერთი კორესპონდენცია არ ყოფილა წარმოდგენილი. შესაბამისად, დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში საქმისწარმოების მასალების შესწავლაც არ განხორციელებულა.

რაც შეეხება, „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“<sup>188</sup> და „სამხედრო ძალების რეზერვისა და სამხედრო სარეზერვო სამსახურის შესახებ“<sup>189</sup>, საქართველოს კანონების საფუძველზე დელეგირებულ უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით, სამინისტრო წელიწადში ორჯერ ყველა მუნიციპალიტეტიდან გამოითხოვს შემდეგ ინფორმაციას: პირველად სამხედრო აღრიცხვაზე აყვანილი მოქალაქეების შესახებ, 18-დან 27 წლამდე სამხედრო აღრიცხვაზე მყოფი მოქალაქეების რაოდენობის და მათი სტატუსის შესახებ, მუნიციპალიტეტების სამხედრო სამსახურში გამწვევი კომისიების მიერ, მიღებული გადაწყვეტილებების შესახებ. გარდა ამისა, სამინისტრო სამსახურებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე, პერიოდულად ითხოვს, ინფორმაციას მუნიციპალიტეტების შესაბამისი სამსახურების მიერ, სამხედრო სამსახურში განვევასთან დაკავშირებული, ორგანიზაციული საკითხების შესახებ. ამასთან, მუნიციპალიტეტის შესაბამის სამსახურებში, სამინისტროს გაგზავნილი აქვს „სარეკომენდაციო ინსტრუქცია“, აღნიშნული, სამსახურებისა და გამწვევი კომისიების მუშაობის შესახებ.

ორგანული კანონის მიერ, სარეკომენდაციო ინსტრუქციის გაცემა, რეკომენდირებულია დელეგირებული უფლებამოსილების ჯეროვნად განხორციელების უზრუნველსაყოფად და როგორც ნორმის შინაარსიდან

<sup>188</sup>სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის მე-51 მუხლის 1 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [17.09.1997].

<sup>189</sup>სამხედრო ძალების რეზერვისა და სამხედრო სარეზერვო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის V თავი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [07.03.2018].

ირკვევა, მიუხედავად სახელწოდებისა, შესასრულებლად სავალდებულოა.<sup>190</sup> იგი შესაძლოა, გასცეს ზედამხედველმა ორგანომ უფლებამოსილების დელეგირებისას. მას სახელმძღვანელო ხასიათი აქვს და ზედამხედველი ორგანოსგან მოითხოვს, შემდგომ დაინტერესებას, მისი გათვალისწინების შესამოწმებლად, რაც, ცხადია, შესაბამისი დოკუმენტებისა და ინფორმაციის გამოთხოვის გარეშე შეუძლებელია.<sup>191</sup>

ზედამხედველი ორგანოს მიერ, დოკუმენტისა და ინფორმაციის გამოთხოვაზე არის დამოკიდებული, შემდგომი ფორმის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შეჩერებისა და გაუქმების რეალიზებაც, რადგან ორგანული კანონი ზედამხედველ ორგანოს უფლებას აძლევს, მიღებული ან გამოცემული ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შეამოწმოს, მუნიციპალიტეტიდან გამოთხოვის შემდეგ.<sup>192</sup> იმ შემთხვევაში, თუ აქტის მიზანშეწონილობა დადგინდება, ზედამხედველი ორგანო შესასრულებლად სავალდებულო მითითებას აძლევს მუნიციპალიტეტს.<sup>193</sup> ორგანული კანონი, შესასრულებლად სავალდებულო მითითებების გასათვალისწინებლად, ზოგადად, მუნიციპალიტეტს და არა შესაბამის ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს, განუსაზღვრავს თხუთმეტ სამუშაო დღეს.<sup>194</sup> წინააღმდეგ შემთხვევაში, კი კონკრეტულ ორგანოებზე ზემოქმედების და თანამდებობის პირების, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების განსაზღვრის ნაცვლად, აქტზე ზემოქმედებით შემოიფარგლება და აუქმებს მათ.<sup>195</sup>

განსხვავებული მიდგომები არსებობს საზღვარგარეთის ქვეყნებში, მაგ: ავსტრიაში, საბერძნეთში, საფრანგეთში და სლოვენიაში, ადგილობრივი

---

<sup>190</sup> საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 134<sup>1</sup>-ე მუხლის 1 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

<sup>191</sup> იქვე, მე-2 პუნქტი.

<sup>192</sup> იქვე, 135-ე მუხლის 1 პუნქტი.

<sup>193</sup> იქვე.

<sup>194</sup> იქვე, მე-3 პუნქტი.

<sup>195</sup> იქვე.



ხელისუფლების თანამდებობის პირების დათხოვნა გათვალისწინებულია კომპეტენციათა გადაჭარბებისა, და უმოქმედობის შემთხვევაში.<sup>196</sup>

ზედამხედველ ორგანოს უფლება აქვს, გააუქმოს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. მანამდე, კი, დაუყოვნებლივ, მითითების მიცემის გარეშე, შეაჩეროს ის, თუ აღნიშნული აქტი: ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის დანაწესებს, არსებით და გამოუსწორებელ ზიანს აყენებს მოქალაქეთა კონსტიტუციურ უფლებებს, ან მისი მეშვეობით სახელმწიფო ქონება და საბიუჯეტო რესურსები ირაციონალურად და არამიზნობრივად იხარჯება.<sup>197</sup>

მიზანშეწონელი აქტის შეჩერება, მისი მოქმედების უარყოფითი შედეგებისაგან დასაცავად, მისასალმებელია და იგი თითქმის, ყველა სახის აქტის მიმართ არსებობს ბევრ ევროპულ სახელმწიფოში, თუ ეჭვქვეშ მათი კანონიერების საკითხი დგება, უფლებამოსილების არაჯეროვანი შესრულების გამო, კი იშვიათად გამოიყენება, მაგ: ესპანეთში, რომელიც ძალიან ლოიალური ზედამხედველობის სისტემით გამოირჩევა, რადგან მისი საკონსტიტუციო სასამართლო, მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობას ადგილობრივ ავტონომიასთან შეუთავსებლად თვლის და მხოლოდ კანონიერებაზე მეთვალყურეობას მიიჩნევს დასაშვებად. სამთავრობო კომისარს, შეუძლია, შეაჩეროს სერიოზული საფრთხის შემცველი გადაწყვეტილება და მისცეს შესაბამის ორგანოს ათ დღიანი ვადა, მის გასაუქმებლად. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მიმართავს სასამართლოს, აღნიშნული გადაწყვეტილების გაუქმების მოთხოვნით.<sup>198</sup>

<sup>196</sup>კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე (შეღარებითი ანალიზი), თბ., გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012, გვ. 183-184.

<sup>197</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 135-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

<sup>198</sup>Pal E., Models of Legal Supervision over Local Self-Governments in Continental Europe (Excluding France), Pécs Journal of International and European Law II, 2018, 10.

საქართველოში აქტის შეჩერების მაქსიმალური ვადა, შეიძლება იყოს, ათი სამუშაო დღე. ამ ვადაში, შესაბამის მუნიციპალურ ორგანოს ან თანამდებობის პირს, შეუძლია ზედამხედველ ორგანოს გაუგზავნოს შეჩერებულ აქტში ცვლილების შეტანის, ან ამ აქტის გაუქმების შესახებ გადანყვეტილება, ან მოტივირებული წერილობითი უარი.<sup>199</sup> ზედამხედველი ორგანო, თუ არ გაითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის მოტივირებულ წერილობითი უარს, უფლებამოსილია გააუქმოს შეჩერებული აქტი.<sup>200</sup>

აქტის გაუქმება ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის დიდ საფრთხეს წარმოადგენს და არ არის რეკომენდირებული, მითუმეტეს, ისეთი ბუნდოვანი საფუძვლით, როგორც სახელმწიფო ქონების და საბიუჯეტო რესურსების არარაციონალური და არამიზნობრივი გამოყენებაა, აღნიშნულზე, ყურადღებას ამახვილებს ევროსაბჭოც, თავის შეფასებებში და აცხადებს, რომ დანახარჯების ობიექტურად დათვლის საკითხი პრობლემურია.<sup>201</sup> თან ეს იმ ფონზე, როცა მიზნობრივი ტრანსფერი „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონში ყველა დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად გამოიყოფა და არა კონკრეტული დავალების შესასრულებლად.<sup>202</sup>

ზედამხედველი ორგანო ვალდებულია, დაასაბუთოს მიზანშეუწონლობის მოტივით, გადანყვეტილების გაუქმების აუცილებლობა. მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს, ზედამხედველი ორგანოს გადანყვეტილების კანონიერების საკითხი გაასაჩივროს სასამართლოში.<sup>203</sup> თუმცა, სასამართლო ვერ

<sup>199</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 135-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

<sup>200</sup>იქვე, მე-6 პუნქტი.

<sup>201</sup>გაბუნია ა., სახელმწიფო ზედამხედველობა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე, ნაშრომი მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თბ, 2019, გვ. 26.

<sup>202</sup>საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლის 1 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [29.12.2020].

<sup>203</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 135-ე მუხლის მე-8 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

შეათვასებს იმას, თუ რამდენად ჯეროვანი იყო აქტი, რადგან სასამართლოს არ შეუძლია, გასცდეს აქტის კანონიერების შემოწმების ფარგლებს.<sup>204</sup>

აქედან, გაამომდინარე, საქართველოს კანონმდებლობა, დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში, მიღებული ან გამოცემული, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების საკითხის გადაწყვეტას, ჯეროვანი განხორციელების მიზანთან შეუსაბამობის გამო, ჰეგემონურად მიანდობს დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოებს, რაც დღეს მსოფლიოში ძალიან იშვიათად გვხვდება, იმ ფონზე, რომ ზედამხედველობისას მიზანშეწონილობის შემოწმების უფლება დეგრადაციას განიცდის.<sup>205</sup>

ნაშრომის ფარგლებში ჩატარებული კვლევის თანახმად, საქართველოში დარგობრივ ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი ორგანოები, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების შეჩერებასა და გაუქმებას პრაქტიკაში ფაქტობრივად ვერ ახორციელებენ, შესაბამისად, არც მუნიციპალიტეტის მიერ მათი სასამართლოში გასაჩივრების შემთხვევები არსებობს.

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროდან მიღებული მასალების თანახმად, ზედამხედველ ორგანოებს, ბარიერს თავად ორგანული კანონის დანაწესი უქმნის, რადგან დარგობრივი ზედამხედველობისას აღნიშნული ინსტრუმენტების გამოყენებას, მხოლოდ მაშინ თვლის შესაძლებლად, როდესაც ამას დელეგირების შესახებ საქართველოს საკანონმდებლო აქტი, ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი ან ხელშეკრულება ითვალისწინებს,<sup>206</sup> რაც ჯერჯერობით არცერთ მათგანში არ ფიქსირდება.

---

<sup>204</sup> იქვე.

<sup>205</sup> Pal E., Models of Legal Supervision over Local Self-Governments in Continental Europe (Excluding France), PécS Journal of International and European Law II, 2018, 16.

<sup>206</sup> საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 135-ე მუხლის მე-9 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

ორგანული კანონის ეს დანაწესი გამონაკლისს წარმოადგენს, მის მიერვე, დადგენილი ზედამხედველობის საერთო წესიდან, რომლის თანახმადაც: „სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციით, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიით“ და ამ კანონით დადგენილი წესითა და დადგენილ ფარგლებში. დაუშვებელია სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების განსხვავებული წესისა და ფარგლების დადგენა საქართველოს სხვა ნორმატიული აქტებით“.<sup>207</sup>

ორგანული კანონის აღნიშნული გამონაკლისი ვფიქრობ, კონსტიტუციასთან წინააღმდეგობადაც შეგვიძლია შევათვასოთ, რადგან საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფო ზედამხედველობის წესების განსაზღვრას, მხოლოდ, ორგანული კანონით ითვალისწინებს. მაშინ, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის ეს დათქმა, უშვებს დარგობრივი ზედამხედველობის წესების დადგენის შესაძლებლობას, საქართველოს ყველა საკანონმდებლო აქტით, ავტონომიური რესპუბლიკის კანონებით და მათ საფუძველზე, დადებული დელეგირების ხელშეკრულებითაც კი.<sup>208</sup>

განხილული საკითხი, სასწრაფოდ გადახედვას საჭიროებს, რადგან ფაქტობრივად გამოიქცხავს, სახელმწიფო ზედამხედველობისას, დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში მიღებულ/გამოცემულ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებზე ზემოქმედებას, მათი აღრესატების უფლებების დასაცავად.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლება, წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის ორგანოების უმოქმედობასა და შესრულებული

---

<sup>207</sup> იქვე, 131-ე მუხლის 1 პუნქტი.

<sup>208</sup> საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მე-17 მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

საქმიანობის არაეფექტურობაზე რეაგირების საშუალებას.<sup>209</sup> რაც შეეხება, მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირების უმოქმედობას, აქ რეაგირების საკითხს ორგანული კანონი ღიად ტოვებს. ამ კუთხით, განსხვავებული მიდგომა გვხვდება საზღვარგარეთის ქვეყნებში. ნიდერლანდებში ჩანაცვლებას ექვემდებარება მერი და მინიციპალიტეტის აღმასრულებელი თანამდებობის პირი, თუ ის ვერ, ან არ იღებს გადაწყვეტილებას.<sup>210</sup> მსგავს მიდგომარეობაში, პრეფექტის მიერ, მერის ან მუნიციპალიტეტის დეპარტამენტის საბჭოს თავმჯდომარის ჩანაცვლებას ითვალისწინებს ფრანგული ზედამხედველობის სისტემა.<sup>211</sup>

თვითმმართველობის ჩანაცვლება ადგილობრივი ავტონომიისთვის მომეტებულ საფრთხედაა მიჩნეული, რადგან მისმა ხშირმა გამოყენებამ შეიძლება თვითმმართველი ერთეული შეაჩვიოს ცენტრალური ხელისუფლებისგან ადგილობრივი პრობლემების მოგვარებას და მისი პარალიზება გამოიწვიოს,<sup>212</sup> ამიტომ, ევროსაბჭო მის გამოყენებას, მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში უნევს რეკომენდაციას.<sup>213</sup> გამოჰყოფენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლების ორ მოდელს. პირველ შემთხვევაში, ზედამხედველი ორგანო პირდაპირ ანაცვლებს თვითმმართველ ერთეულს და ითავსებს მის ფუნქციებს, მეორე შემთხვევაში, კი ჩანაცვლება ხდება სხვა ორგანოს ან პირის დანიშვნით.<sup>214</sup> საქართველოში ორივე მოდელს შერეულად გვხვდებიან.

---

<sup>209</sup> საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 135-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

<sup>210</sup> კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე (შედარებითი ანალიზი), თბ., გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012, გვ. 204.

<sup>211</sup> იქვე, გვ. 205.

<sup>212</sup> იქვე, გვ. 198.

<sup>213</sup> ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია NR(98)12, ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ზედამხედველობის თაობაზე, 232, 18.09.1998.

<sup>214</sup> კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე (შედარებითი ანალიზი), თბ., გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012, გვ. 199.

თვითმმართველობის ჩანაცვლების მიზეზი შეიძლება იყოს, როგორც შესაბამისი ორგანოს უმოქმედობა, ისე, დელეგირებული უფლებამოსილების არაჯეროვნად შესრულება.<sup>215</sup> თუმცა, რა კრიტერიუმებით უნდა იხელმძღვანელოს ზედამხედველმა ორგანომ მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის შეფასებისას ორგანული კანონი არ აკონკრეტებს. ეს სერიოზულ ხარვეზად შეიძლება ჩაითვალოს, რადგან თვითმმართველობის ჩანაცვლების გამოყენება, მხოლოდ კანონით ზუსტად განსაზღვრულ შემთხვევებში და პროცედურებით უნდა მოხდეს, რათა ზედამხედველ ორგანოს არ დარჩეს ფართო ინტერპრეტაციის არეალი და ამით ბოროტად სარგებლობის შესაძლებლობა.

გარდა ამისა, იმ შემთხვევების ზუსტად განსაზღვრა, რომლებიც შესაძლოა თვითმმართველობის ჩანაცვლებას დაედოს საფუძვლად, სასამართლოს მიერ მისი კანონიერების საკითხის შესაფასებლადაც მნიშვნელოვანია.<sup>216</sup> მაგ: სლოვენიაში დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში, თვითმმართველობის ჩანაცვლების საფუძველს წარმოადგენს კომპეტენტური სამინისტროების დირექტივების შეუსრულებლობა.<sup>217</sup> თვითმმართველობის ჩანაცვლების კონკრეტულ საფუძველს განსაზღვრავს თურქეთის კანონმდებლობაც, რომელიც საზოგადო შენობებისა და მომსახურების ადგილებისთვის მიწის ნაკვეთის გამოყოფაზე უარის თქმას გულისხმობს.<sup>218</sup>

თვითმმართველობის ჩანაცვლება შეიძლება გამოიხატოს ზედამხედველი ორგანოს მიერ საკრებულოს ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემაში, რომელიც იმოქმედებს მანამ, სანამ

---

<sup>215</sup> საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 136-ე მუხლის მე-4 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

<sup>216</sup> კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე (შეღარებითი ანალიზი), თბ., გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012, გვ. 200.

<sup>217</sup> იქვე, გვ. 204.

<sup>218</sup> იქვე, გვ. 205.

საკრებულო თავად არ მიიღებს სათანადო დადგენილებას.<sup>219</sup> ორგანული კანონი თვითმმართველობის ჩანაცვლების გამოყენებამდეც ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის ორგანოსათვის მდგომარეობის გამოსასწორებლად შანსის მიცემის პოზიტიურ ვალდებულებას. ზედამხედველ ორგანოს, საკრებულოს ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებას აქვს, მხოლოდ მაშინ, როდესაც იგი ოცდაათი დღის ვადაში არ ითვალისწინებს ზედამხედველი ორგანოს სავალდებულო მითითებას. აღნიშნული ვალდებულების შესრულების შესახებ.<sup>220</sup>

დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მუნიციპალიტეტის ორგანოს მიერ თავისი მოვალეობების შეუსრულებლობის ან არაჯეროვანი შესრულების შემთხვევაში, შესაძლოა, იგი ჩანაცვლოს საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულმა სხვა ადმინისტრაციულმა ორგანომ ან თანამდებობის პირმა.<sup>221</sup>

სანამ მუნიციპალიტეტის ორგანო მთავრობის დადგენილებით ჩანაცვლდება, ორგანული კანონი მდგომარეობის გამოსასწორებლად, მუნიციპალიტეტისა და ზედამხედველობის ორგანოს შორის ურთიერთთანამშრომლობას ითვალისწინებს. კერძოდ, ზედამხედველი ორგანო გასცემს შესაბამის მითითებებს და განსაზღვრავს მათი შესრულების ვადას, არანაკლებ თხუთმეტი დღის ხანგრძლივობით. ამ დროის განმავლობაში, შესაბამისი მუნიციპალური ორგანო მოქმედებს მკაცრი მეთვალყურეობის ქვეშ, რაც გამოიხატება იმაში, რომ ზედამხედველ ორგანოს, მისი მოთხოვნის შესაბამისად, პერიოდულად აწოდებს ინფორმაციას მიღებული ზომების შესახებ.<sup>222</sup>

---

<sup>219</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 136-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

<sup>220</sup>იქვე, მე-2 პუნქტი.

<sup>221</sup>იქვე, მე-6 პუნქტი.

<sup>222</sup>იქვე, მე-5 პუნქტი.

მდგომარეობის გამოსასწორებლად დაწესებული ვადა შეიძლება გაგრძელდეს მუნიციპალიტეტის ორგანოს დასაბუთებული შუამდგომლობის შემთხვევაში,<sup>223</sup> თუმცა კანონი არ განსაზღვრავს იმ დროის მაქსიმუმს, რომლის ფარგლებშიც შეიძლება გახანგრძლივდეს აღნიშნული ვადა, რაც ბუნდოვანებას წარმოშობს შემდგომი მოქმედებების განხორციელების ვადებთან დაკავშირებით. ამიტომ, რეკომენდირებულია სავარაუდო გაგრძელების ვადის განსაზღვრასთან ერთად, ორგანულმა კანონმა დააკონკრეტოს, რამდენჯერ შეუძლია მუნიციპალურ ორგანოს ვადის გაგრძელებასთან დაკავშირებით, ზედამხედველი ორგანოსათვის აღნიშნული შუამდგომლობით მიმართვა.

იმ შემთხვევაში, თუ მდგომარეობის გამოსწორება შეუძლებელია და მუნიციპალიტეტის პასუხისმგებელი ორგანო კვლავ არ ასრულებს თავის მოვალეობებს, ან არაჯეროვნად ახორციელებს მათ, ზედამხედველი ორგანო საქართველოს მთავრობას მიმართავს წინადადებით, მიიღოს გადაწყვეტილება ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლების თაობაზე.<sup>224</sup> ორგანული კანონის ამ დანაწესში, კვლავ ბუნდოვანია შეფასების კრიტერიუმები, რომლის მიხედვითაც, ზედამხედველმა ორგანომ უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება მთავრობისთვის მიმართვასთან დაკავშირებით.

რაც შეეხება, მთავრობის დადგენილებას, მან უნდა განსაზღვროს ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლების ვადა არაუმეტეს ერთი წლით, დელეგირებული უფლებამოსილების დროებით განხორციელებაზე პასუხისმგებელი ორგანო ან პირი და სხვა ღონისძიებები.<sup>225</sup> იგი შეიძლება გამოიყენონ ერთჯერადად ან დროებითი ღონისძიების სახით. ამასთან დაუშვებელია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლება

---

<sup>223</sup> იქვე, მე-4 პუნქტი.

<sup>224</sup> იქვე, მე-6 პუნქტი.

<sup>225</sup> იქვე,



საკრებულოს უფლებამოსილების პირველი და ბოლო ექვსი თვის განმავლობაში.<sup>226</sup>

მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული პირობები, მისი კანონიერების საკითხის სასამართლოში გასაჩივრების უფლებასთან ერთად, ქმნის მინიციპალიტეტის დაცვის გარანტიებს მისი ორგანოების ჩანაცვლების დროს.<sup>227</sup> ამიტომ აუცილებელია მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული პირობები უფრო ნათლად იყოს ჩამოყალიბებული, მაგალითად, რომელი ორგანოებით და პირებით შეიძლება ჩანაცვლდეს მუნიციპალური ორგანო, კონკრეტულად რას მოიცავს დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების დროებითი წესი და რა იგულისხმება დროებით ღონისძიებებში.<sup>228</sup> მსგავსი დადგენილების მიღების შემთხვევა პრაქტიკაში არ დაფიქსირებულა, ამიტომ მთავრობის მიდგომებზე საუბარი გაგვიჭირდება.

საინტერესოა, ასევე, რა იგულისხმება თვითმმართველობის ერთჯერადად ჩანაცვლებასა და დროებით ღონისძიებაში. ზოგიერთ ქვეყანაში თვითმმართველობის ჩანაცვლება არ გულისხმობს, მისი ყველა ფუნქციის გადაბარებას ჩამნაცვლებელი ორგანოს ან პირისადმი. ასე, მაგალითად გერმანიაში „კომისიური მართვის“ შემოღებისას უფლებამოსილი კომისარი თვითმმართველი ერთეულის მხოლოდ ცალკეულ ფუნქციებს ასრულებს.<sup>229</sup>

რაც შეეხება, ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლების ხარჯების მუნიციპალიტეტის მიზნობრივი ტრანსფერიდან გამოქვითვას.<sup>230</sup> ეს ვფიქრობ, მუნიციპალიტეტის წინააღმდეგ დაწესებულ სანქციად არ უნდა აღვიქვათ, რადგან თავად თვითმმართველობის ჩანაცვლება ხორციელდება, შესაბამისი ფუნქციების შესრულების უზრუნველსაყოფად და არა მუნიციპალიტეტის

<sup>226</sup> იქვე, მე-7 პუნქტი.

<sup>227</sup> იქვე, მე-8 პუნქტი.

<sup>228</sup> იქვე, მე-6 პუნქტი.

<sup>229</sup> კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე (შედარებითი ანალიზი), თბ., გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012, გვ. 207.

<sup>230</sup> საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 136-ე მუხლის მე-6 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

დასჯის მიზნით.<sup>231</sup> ხარჯების ანაზღაურებისადმი მსგავსი მიდგომა, არსებობს ევროპის არაერთ ქვეყანაში, მაგ: ესპანეთში თვითმმართველობის ჩანაცვლება გულისხმობს, თვითმმართველი ერთეულის ხარჯზე და მის ნაცვლად მოქმედებას.<sup>232</sup> თვითმმართველობის ჩანაცვლება დაუშვებელია თუ მას სათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსები არ აქვს გადაცემული, რაც მიზნობრივი ტრანსფერის დაანგარიშების არსებული მოდელიდან გამომდინარე მეტად რთული სამტკიცებელია და საკითხი საკონსტიტუციო სასამართლოს განსჯადიც შესაძლოა გახდეს,<sup>233</sup> რადგან დელეგირებისას თათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემის პრინციპს კონსტიტუცია ითვალისწინებს.<sup>234</sup>

## 2. ზედამხედველობის დრო

იქედან გამომდინარე, თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობაზე ზედამხედველობა გადანყვეტილების მიღებამდე ხორციელდება, თუ შემდგომ, სახელმწიფო ზედამხედველობის თეორიაში, გამოიყოფა წინასწარი - "*A priori*" და შემდგომი - "*A posteriori*" ზედამხედველობის სახეები.

წინასწარ ზედამხედველობას, სხვაგვარად პრევენციულსაც უწოდებენ, რადგან მისი მეშვეობით ზედამხედველი ორგანო მოსახლეობის უფლებების დაცვაზე, კანონის უზენაესობაზე და სახელმწიფო ზედამხედველობის სხვა მიზნებზე ზრუნვას, თვითმმართველი ერთეულის მიერ, გადანყვეტილების

---

<sup>231</sup>კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე (შედარებითი ანალიზი), თბ., გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012, გვ. 196.

<sup>232</sup>იქვე, გვ. 202.

<sup>233</sup>საქართველოს კონსტიტუცია, 60-ე მუხლის მე-4 პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [24.08.1995].

<sup>234</sup>იქვე, 75-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

მილებამდე ახერხებს.<sup>235</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობა შეიძლება გაქრეს წინასწარი ზედამხედველობის ხშირი გამოყენების შემთხვევაში. ეს იმიტომ, რომ ზედამხედველ ორგანოსთან, გადანაცვტილებების წინასწარ შეთანხმების პირობებში, ადგილობრივი ხელისუფლება, იძულებულია იმოქმედოს, არა ადგილობრივი პირობებისა და საჭიროებების, არამედ ზემდგომი ხელისუფლების ნების გათვალისწინებით.<sup>236</sup> ამიტომ, მისი გამოყენება რეკომენდირებულია, მხოლოდ, ზუსტი და კონკრეტული სააკანონმდებლო მონესრიგების პირობებში, თუ შესაძლო უარყოფითი შედეგების გამოსწორება, შემდგომი ზედამხედველობისას შეუძლებელი იქნება.<sup>237</sup>

შესაძლო უარყოფითი შედეგებიდან გამომდინარე, ზოგიერთ სახელმწიფოში წინასწარი ზედამხედველობა, მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილებების გნხორციელებისას გვხვდება მაგ: ესპანეთში, თუმცა იგი ადგილობრივი ავტონომიის პრინციპთან აბსოლუტურად შეუსაბამოდ არ არის მიჩნეული, ამიტომ გამონაკლის შემთხვევებში, საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში მისაღებ გადანაცვტილებებზეც ვრცელდება.<sup>238</sup>

წინასწარი ზედამხედველობა, ჩვეულებრივ აუცილებლად ითვლება თვითმმართველი ერთეულის მიერ, მნიშვნელოვანი ფინანსური ვალდებულებების აღებისას, ქალაქების დაგეგმვისას, საზოგადოებრივი მნიშვნელობისა და დანიშნულების კომპანიის კაპიტალისა და წილების განკარგვისას, ასევე, მაშინ, როდესაც გადანაცვტილება გავლენას ახდენს

---

<sup>235</sup>Pastor J., Nemery J, Supervision and auditing of local authorities' action, Council of Europe Publishing, no. 66, 39 p.

<sup>236</sup>კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ( შედარებითი ანალიზი ), ნაშრომი დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თბ., 2011, გვ. 89.

<sup>237</sup>იქვე, გვ.98.

<sup>238</sup>იქვე, გვ. 95.

კულტურულ ფასეულობებზე და გარემოს დაცვაზე.<sup>239</sup> საქართველოში დელეგირებულთან ერთად, წინასწარ ზედამხედველობას საკუთარ უფლებამოსილებებთან მიმართებითაც ვხვდებით, თუმცა, მოცემული ნაშრომის ფარგლებში, ყურადღებას მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისას მის გამოყენებაზე გავამახვილებთ.

არსებობს წინასწარი ზედამხედველობის ინიცირების სამი ფორმა: „ავტომატური“, როდესაც კანონი ითვალისწინებს ამა თუ იმ გადაწყვეტილების შეთანხმების აუცილებლობას; „შერჩევითი“, როცა მისი განხორციელების საჭიროებას ზედამხედველი ორგანო წყვეტს; მესამე წინასწარი ზედამხედველობის ფორმის დანყება, კი დამოკიდებულია თვითმმართველი ერთეულის ინიციატივაზე, ამ შემთხვევაში, იგი თავად ითხოვს ზედამხედველმა ორგანომ შეაფასოს ადმინისტრაციული აქტების პროექტები.<sup>240</sup>

საქართველოში დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას შერჩევით წინასწარ ზედამხედველობას ვხვდებით. შერჩევითი წინასწარ ზედამხედველობის, თვალსაჩინო მაგალითად გარკვეულ შემთხვევებში, ნაშრომში განხილული სარეკომენდაციო ინსტრუქციის გაცემა წარმოადგენს. მუნიციპალიტეტის ინიციატივით წინასწარი ზედამხედველობის განხორციელება, კი ორგანული კანონით გათვალისწინებული სამართლებრივი კონსულტაციის ფარგლებში შეიძლება განხორციელდეს.<sup>241</sup>

დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში სამართლებრივი კონსულტაცია, პოზიტიურ ფუნქციას ასრულებს, რადგან უზრუნველყოფს

<sup>239</sup>Pastor J., Nemery J, Supervision and auditing of local authorities' action, Council of Europe Publishing, no. 66, 40 p.

<sup>240</sup>კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ( შედარებითი ანალიზი ), ნაშრომი დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თბ., 2011, გვ. 91.

<sup>241</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 137-ე მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

საკრებულოსთვის კანონმდებლობასთან შეუსაბამო აქტის მიღებით გამოწვეული უარყოფითი შედეგების აცილებას.<sup>242</sup> ნორმატიული აქტის მიღებამდე, საკრებულოს შეუძლია სამართლებრივი კონსულტაციის მიღების მიზნით, მიმართოს სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს, საკრებულომ აქტის პროექტთან ერთად, უნდა წარუდგინოს, მისი განმარტებითი ბარათი.<sup>243</sup> თავის მხრივ, სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო ვალდებული ხდება, თხუთმეტი დღის ვადაში საკრებულოს გაუგზავნოს სამართლებრივი დასკვნა, რომელიც პროექტში ხარვეზის აღმოჩენის შემთხვევაში, პროექტით დარღვეული ნორმატიული აქტის მუხლებთან ერთად, უნდა შეიცავდეს რეკომენდაციებს სამართლებრივი ხარვეზის აღმოსაფხვრელად.<sup>244</sup> აღნიშნული დასკვნა, სარეკომენდაციო ხასიათისაა, შესაბამისად, საკრებულო არ არის ვალდებული გაითვალისწინოს იგი.<sup>245</sup>

საქართველოში დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში ფართოდ გამოიყენება შემდგომი სამართლებრივი ზედამხედველობაც. იგი ხორციელდება მუნიციპალური გადაწყვეტილებების ძალაში შესვლის შემდგომ და ადგილობრივი თვითმმართველობისადმი მეტი პატივისცემის გამომხატველია.<sup>246</sup> ინიცირების წესიდან გამომდინარე, სამეცნიერო ლიტერატურა, ამ შემთხვევაშიც განასხვავებს სამ სახეს. აქედან, შემდგომი ზედამხედველობის სავალდებულო სახე, გამოიხატება თვითმმართველი ერთეულისათვის საკანონმდებლო ვალდებულებაში - წარუდგინოს

<sup>242</sup>ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჭარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, გამომცემლობა „(ა)იპმწვანე კავკასია“, თბ., 2016 გვ. 221.

<sup>243</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 137-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

<sup>244</sup>იქვე, მე-3 პუნქტი.

<sup>245</sup>იქვე, მე-4 პუნქტი.

<sup>246</sup>Pastor J., Nemery J, Supervision and auditing of local authorities' action, Council of Europe Publishing, no. 66, 39 p.

მიღებული გადაწყვეტილებები ზედამხედველ ორგანოს.<sup>247</sup> საქართველოში, შემდგომი ზედამხედველობის ეს ფორმა საკრებულოს ნორმატიულ-ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტებთან მიმართებით მოქმედებს და მუნიციპალიტეტის ყველა სახის უფლებამოსილებაზე ვრცელდება.<sup>248</sup>

შემდგომი ზედამხედველობის მომდევნო ფორმა რეგულარულობით არ გამოირჩევა და შესაბამისი აქტების კონკრეტულ შემთხვევებში ან პერიოდულად შემონმებაში გამოიხატება.<sup>249</sup> საქართველოში, ამის კარგი მაგალითია, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ, კონკრეტულ უფლებამოსილებებთან მიმართებით, პერიოდულად ინფორმაციის გამოთხოვის პრაქტიკა, რომელიც ნაშრომის შესაბამის თავშია აღწერილი და სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების შიდაორგანიზაციული სისტემატიზების მისაბამ მაგალითს წარმოადგენს.

მსოფლიოში მესამე პირების ინიციატივით შემდგომი ზედამხედველობის დანყება, ყველაზე გავრცელებულია და დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში, მიღებულ გადაწყვეტილებებზე შესაძლო ზედამხედველობის დანყების ხშირ საფუძველს წარმოადგენს.<sup>250</sup> მესამე პირები განსხვავდებიან იმის მიხედვით, არიან ფიზიკური თუ იურიდიული პირები, დაინტერესებულ მხარებს წარმოადგენენ, თუ ზოგადი მიმართვის უფლებით სარგებლობენ, ზოგიერთ სახელმწიფოში მესამე პირების სტატუსით გვევლინებიან, თავად მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი

---

<sup>247</sup>კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ( შედარებითი ანალიზი ), ნაშრომი დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თბ., 2011, გვ. 99.

<sup>248</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 132-ე მუხლის 1 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

<sup>249</sup>კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ( შედარებითი ანალიზი ), ნაშრომი დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თბ., 2011, გვ. 99.

<sup>250</sup>Pastor J., Nemery J, Supervision and auditing of local authorities' action, Council of Europe Publishing, no. 66, 41 p.

ორგანოს წევრებიც, სახალხო დამცველი და სახელმწიფო ორგანოები.<sup>251</sup> სამუხაროდ, საქართველოში მესამე პირების მიმართვის საფუძველზე დაწყებული სახელმწიფო ზედამხედველობის მაგალითის მოპოვება, აღნიშნული კვლევის ფარგლებში ვერ მოხერხდა, თუმცა, ზედამხედველ ორგანოში დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემულ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებზე კორესპოდენციის წარმოდგენის უფლებით სარგებლობენ ის პირები, რომელთა ინტერესებსაც იგი ეხება. ასევე, საქართველოს სახალხო დამცველი, შესაბამისი სუბიექტების განცხადების საფუძველზე.<sup>252</sup>

სახალხო დამცველი უფლებამოსილია, განიხილოს თვითმმართველი ერთეულის ქმედებები, როგორც საქართველოს კონსტიტუციასა და სხვა ნორმატიულ აქტებთან, ისე საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან მიმართებით. სახალხო დამცველის განცხადებით, პრობლემურია მკაფიო მსჯელობების ნაკლებობა, შესაბამისი ორგანოების და თანამდებობის პირების მიერ გადანაცვეტილების მიღებისას. გარდა ამისა, ყურადღებას ამახვილებს დისკრიმინაციულ პრაქტიკაზე, მიუკერძოებლობის დეფიციტსა და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა ნაკლებად ინფორმირებაზე.<sup>253</sup>

ნაშრომის წინამდებარე თავში აღწერილი საკანონმდებლო და პრაქტიკული პრობლემები, ვფიქრობ, სერიოზულია და ზედამხედველი ორგანოების მეტი ძალისხმევის და დაინტერესების გარდა, არაერთ საკანონმდებლო ცვლილებას მოითხოვს, როგორც ორგანული კანონის

<sup>251</sup>კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ( შედარებითი ანალიზი ), ნაშრომი დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თბ., 2011, გვ. 99.

<sup>252</sup>საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ, მე-13 მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [16.05.1996].

<sup>253</sup>Angelopolous M., Dickson S., Monitoring Committee of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Local and regional democracy in Georgia, Recommendation 426, 2018, 27 p.

დონეზე, ისე ხვა შესაბამის საკანონმდებლო აქტებში, რასაც საკითხით დაინტერესება და მისი მნიშვნელობის ღრმა გააზრება სჭირდება.

## **VI. სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოები მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში და მათი საქმიანობის საჯაროობა**

**1. სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოები**  
ორგანული კანონი სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოდ  
პრემიერ-მინისტრს ასახელებს.<sup>254</sup> დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო,

---

<sup>254</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 130-ე მუხლის 1 ნაწილი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].



კი უნდა განისაზღვროს დელეგირების შესახებ შესაბამისი აქტიო.<sup>255</sup> ეს უნდა იყოს, ის სამინისტრო ან სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულება, რომლის უფლებამოსილებაც უნდა გადაეცეს მუნიციპალიტეტს.<sup>256</sup>

დღეს, დარგობრივ სახელმწიფო ზედამხედველ ორგანოდ განსაზღვრულია ყველა სამინისტრო, „საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს“, „საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს“ და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს“ გარდა. ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოების კლასიფიკაციას, განაპირობებს სახელმწიფო ზედამხედველობის სამართლებრივ და დარგობრივ სახეებად დაყოფა.

მიუხედავად, არსებული დაყოფისა, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის სამართლებრივი ზედამხედველობის ფარგლებში, მაინც ექცევა, მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილების შესრულებაზე ზედამხედველობის ნაწილი, რადგან საკრებულო დადგენილებებს დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროშიც იღებს.<sup>257</sup> გარდა ამისა, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში მუნიციპალიტეტების საქმიანობაზე, როგორც სამართლებრივი, ისე დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოა საქართველოს პრემიერ მინისტრი.<sup>258</sup> ეს გარემოება, ძალიან უცნაურია საერთაშორისო მიდგომების ფონზე, რადგან დარგობრივ ზედამხედველობას, ექსპერტული ცოდნის საჭიოებიდან გამომდინარე,

---

<sup>255</sup>იქვე, მე-17 მუხლის მე-5 ნაწილი.

<sup>256</sup>იქვე, 130-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

<sup>257</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 61-ე მუხლის მე-2 ნაწილი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

<sup>258</sup>საქართველოს მთავრობის დადგენილება №35, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს განსაზღვრის თაობაზე, 1 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [18.01.2016]

სპეციალიზებული ორგანოები ახორციელებენ.<sup>259</sup> აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკის მიერ, დღემდე არ მომხდარა უფლებამოსილებების დელეგირება მუნიციპალიტეტებზე. შესაბამისად, არც პრემიერ-მინისტრი ახორციელებს დარგობრივ ზედამხედველობას მათ განხორციელებაზე.<sup>260</sup>

ყველაზე მეტი კრიტიკა სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელ ორგანოებთან დაკავშირებით, სწორედ სამართლებრივი ზედამხედველობის განმახორციელებელ ზოგად ორგანოდ პრემიერ-მინისტრის არსებობას უკავშირდება. მსგავსი ფუნქცია პრემიერ-მინისტრს ევროსაბჭოს არცერთ ქვეყანაში არ აქვს და საკითხი განსაკუთრებით პრობლემურია, დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების ზედამხედველობასთან მიმართებით, რადგან აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ფუნქციების გადათარვის გარდა, შესაძლოა ეჭვქვეშ პრემიერ-მინისტრის კომპეტენტურობის საკითხიც დადგეს.<sup>261</sup>

ფიქრობ, ამას გარკვეულწილად აღიარებს ორგანული კანონიც, როდესაც დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში საკრებულოს განკარგულებებზე სამართლებრივი ექსპერტიზის პროცესში დაგობრივი ზედამხედველობის ორგანოების ჩართვას ითვალისწინებს. საქართველოს პრემიერ-მინისტრი დელეგირებული საკითხის მომწესრიგებელ დადგენილებას ან მის ნაწილს მიღებიდან სამ დღეში უგზავნის შესაბამის დარგობრივ სამინისტროს, რომელმაც ხუთი დღის ვადაში უნდა წარმოადგინოს თავისი მოსაზრებები. წინააღმდეგ შემთხვევაში, პრემიერ

<sup>259</sup>კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ( შედარებითი ანალიზი), თბ., გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012, გვ. 51.

<sup>260</sup>საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციისგან მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად.

<sup>261</sup>Angelopolous M., Dickson S., Monitoring Committee of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Local and regional democracy in Georgia, Recommendation 426, 2018, 26 P.

მინისტრი მათი აზრის გათვალისწინების გარეშე გასცემს სამართლებრივ დასკვნას.<sup>262</sup>

პრემიერ მინისტრის მიერ სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელება ფორმალურ და ტექნიკურ სირთულეებსაც იწვევს. საკრებულოს ყველა დადგენილების შემოწმებას და შესაბამის დასკვნებზე ხელმოწერას, პრემიერ-მინისტრი პრაქტიკულად ვერ შეძლებს, ამიტომ ამ ფუნქციებს "საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის დებულების დამტკიცების თაობაზე" საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 26 ივნისის №340 დადგენილების თანახმად, ასრულებს საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის იურიდიული დეპარტამენტი. მიუხედავად იმისა, რომ ორგანული კანონი არ ითვალისწინებს სამართლებრივი ზედამხედველობის განხორციელების გადაცემის შესაძლებლობას.<sup>263</sup>

საზღვარგარეთის იმ ქვეყნებში, სადაც სახელმწიფო ზედამხედველობის სახეები მუნიციპალიტეტის საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების მიხედვით იყოფა, არსებობს ზოგადი და სექტორული ზედამხედველობის ორგანოები.<sup>264</sup> მათი სახეები და რაოდენობა მნიშვნელოვნად განსხვავდება ფედერალურ და უნიტარულ სახელმწიფოებში.<sup>265</sup> საქართველოსგან განსხვავებით, საერთო ორგანოების ზედამხედველობა, მხოლოდ საკუთარ უფლებამოსილებებზე ვრცელდება - გერმანიაში.<sup>266</sup> ხორვატიაში საერთო ზედამხედველობის ორგანოს

---

<sup>262</sup> საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 130-ე მუხლის 1 ნაწილი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

<sup>263</sup> ლოსაბერიძე დ., კახიძე ი., ქათამაძე ა., საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2016-2017 წლები) ღია საზოგადოების ფონდი, 2018, გვ. 34.

<sup>264</sup> კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ( შედარებითი ანალიზი), თბ., გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012, გვ. 48.

<sup>265</sup> გაბუნია ა., სახელმწიფო ზედამხედველობა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე, ნაშრომი მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თბ., 2019, გვ. 31.

<sup>266</sup> კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ( შედარებითი ანალიზი), თბ., გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012, გვ. 50.

წარმოადგენს ადმინისტრაციის სამინისტრო, რომელიც ზედამხედველობას ორი დონის თვითმმართველი ერთეულის აქტების კანონიერებაზე ახორციელებს.<sup>267</sup> საბერძნეთში, ისრაელში, იტალიაში და პოლონეთში, კი ამ ფუნქციას ითავსებს შინაგან საქმეთა სამინისტრო.<sup>268</sup>

რაც შეეხება, დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოებს საქართველოში, ამ მხრივ, პრობლემები ნაკლებად იკვეთება, რადგან დელეგირებული უფლებამოსილებების სპეციფიკიდან გამომდინარე უმჯობესია მათ შესრულებაზე კონტროლს შესაბამისი კომპეტენციის მქონე სამინისტროები ახორციელებდნენ. დაფიქრებას იწვევს ის ფაქტი, რომ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების უფლებამოსილების დელეგირებისას დარგობრივ ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელ ორგანოდ, მაინც სამინისტროები განისაზღვრებიან, თუმცა, ეს იმდენად მიუღებელ შეუსაბამობას არ იწვევს, რადგან საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, მაინც სამინისტროების მმართველობის სფეროს მიეკუთვნებიან.<sup>269</sup>

უნდა აღინიშნოს, რომ 2014 წლამდე საქართველოში მუნიციპალიტეტის ყველა სახის უფლებამოსილების შესრულებაზე არსებობდა საერთო ზედამხედველობის ორგანო სახელმწიფო რწმუნებულის, გუბერნატორის სახით. გამონაკლისი იყო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა და დედაქალაქი თბილისი, სადაც ზედამხედველობას პრემიერ-მინისტრი ახორციელებდა.<sup>270</sup> წინათ არსებული სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემა არაერთი ხარვეზით ხასიათდებოდა, რასაც გუბერნატორების მიერ არაოფიციალური სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელებაც

<sup>267</sup>Kandeva E., Stabilization of Local Governments, Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute, Hungary, OSI/LGI, 2001, 190 p.

<sup>268</sup>Eurosai Task Force Municipality Audit, Analysis of administrative supervision of municipalities, Activity 2.4, The State Audit Office of the Republic of Latvia, 2021, 12.

<sup>269</sup>სამოქალაქო აქტების შესახებ საქართველოს კანონის 23-ე მუხლის მე-7 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [20.12.2011].

<sup>270</sup>ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, IV ტომი, გ. ხუბუასა და კ. ყალიჩავას რედაქტორობით, თბ., გამომცემლობა „პეტეტი“. 2018, გვ. 243.

განაპირობებდა.<sup>271</sup> ამიტომ, სახელმწიფო რწმუნებულებისათვის, ზედამხედველობის ფუნქციის დაბრუნებას, წარსულის გამოცდილებიდან და სხვა ფაქტორებიდან გამომდინარე, სამეცნიერო წრეებში რეკომენდირებულად აღარ მიიჩნევენ.<sup>272</sup>

მართალია, სახელმწიფო რწმუნებულს ორგანული კანონი ზედამხედველობის ორგანოდ აღარ აღიარებს, მაგრამ მას სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოში მისი პოზიციიდან გამომდინარე, კვლავ შეუძლია ზეგავლენა მოახდინოს მუნიციპალიტეტების საქმიანობაზე. ევროსაბჭოს შეფასებით, საბჭოს საქმიანობაში წამყვანი როლი აქვს სახელმწიფო რწმუნებულს, რამაც შესაძლოა განაპირობოს მუნიციპალიტეტების დელეგატებზე ეფექტური ზეგავლენა.<sup>273</sup> შესაბამისად, აღნიშნულმა ფაქტორმა, ზოგიერთ შემთხვევაში, შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას თვითმმართველობის განხორციელებას.

სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოების გამორჩეულად დახვეწილი სისტემა არსებობს ესტონეთში, სადაც სხვადასხვა სფეროში თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობას ზედამხედველობს სამინისტროები და სახელმწიფო ცენტრალური ორგანო. ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას ადგილობრივი ხელისუფლების ადმინისტრაციული აქტების კანონიერებაზე, ახორციელებს იუსტიციის სამინისტრო. ხოლო თვითმმართველი ერთეულის სამართლებრივი აქტების შესაბამისობას კონსტიტუციასა და კანონებთან ზედამხედველობს იუსტიციის კანცლერი. გარდა ამისა, ესტონური სისტემა, საქართველოსგან განსხვავებით, წინ წამოსწევს, ფინანსთა სამინისტროს კომპეტენციას, კერძოდ, იგი ზედამხედველობს ადგილობრივი

---

<sup>271</sup> Angelopolous M., Dickson S., Monitoring Committee of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Local and regional democracy in Georgia, Recommendation 426, 2018, 26 P.

<sup>272</sup> ლოსაბერიძე დ., კახიძე ი., ქათამაძე ა., საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2016-2017 წლები) ღია საზოგადოების ფონდი, 2018, გვ. 34.

<sup>273</sup> Secretariat General, Directorate General II - Democracy directorate of Democratic Governance, Appraisal Report Organic Law of Georgia - Local Self-Government Code, Council of Europe, Strasbourg, 2014, 5 p.

თვითმმართველობების საკუთრებაში სახელმწიფო ქონების გამოყენების კანონიერებას და მიზანშეწონილობას. რაც შეეხება, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ინსტიტუტში შემავალ სხვა უფლებამოსილებებს, მათ სპეციალიზაციის მიხედვით ახორციელებენ შესაბამისი სამინისტროები და სხვა სახელმწიფო ორგანოები.<sup>274</sup>

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოშიც არსებობს მოსაზრება სამართლებრივი ზედამხედველობის პროცესში იუსტიციის სამინისტროს როლის გაზრდის საჭიროებასთან დაკავშირებით, რაც დასაბუთებულია, იმით, რომ სახელმწიფო ზედამხედველობის წინა სისტემაში იუსტიციის სამინისტრომ ამ კუთხით, უკვე დააგროვა საკმარისი გამოცდილება.<sup>275</sup> მართალია, იუსტიციის სამინისტრო მაშინ სამართლებრივ ზედამხედველ ორგანოდ არ მიიჩნეოდა, მაგრამ მას უნევდა გარკვეული სახის ნორმატიულ აქტებზე სამართლებრივი დასკვნის მომზადება, რომელიც მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათის იყო.<sup>276</sup>

რაც შეეხება, დარგობრივ ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელ ორგანოებს, ვფიქრობ, აქ სისტემა ბევრ ცვლილებას არ საჭიროებს, თუ არ ჩავთვლით, იმ გარემოებას, რომ მათი ზედამხედველობის არეალი საკრებულოს დადგენილებების ზედამხედველობაზე ვერ ვრცელდება, რაც, მიზნობრივი ტრანსფერის ხარჯვის შემონშების პროცესში ფინანსთა სამინისტროს ჩართვასთან ერთად, სასურველი იქნებოდა.

<sup>274</sup>Eurosai Task Force Municipality Audit, Analysis of administrative supervision of municipalities, Activity 2.4, The State Audit Office of the Republic of Latvia, 2021, 10.

<sup>275</sup>სამველიძე ნ., ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის პროექტის ანალიზი, საერთაშორისო პრაქტიკა და რეკომენდაციები, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED), თბ., 2014, გვ. 35.

<sup>276</sup>კახიძე ი., ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემა საქართველოში (პრობლემები და გადაწყვეტის გზები), ჟურ.- „სამართლის ჟურნალი“, 2011, N1, 159.

## 2. სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოების საქმიანობის საჯაროობა

სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოების მიმართ, ერთ-ერთი ძირითადი მოთხოვნა მათი საქმიანობის გამჭვირვალობა და საჯაროობაა, რაც ადგილობრივი ავტონომიის დაცვის კიდეც ერთ საშუალებად უნდა მივიჩნიოთ. საჯაროობის აუცილებლობას პირდაპირ ადგენს ორგანული კანონი და ზედამხედველ ორგანოებს ავალდებულებს ყოველი წლის პირველ თებერვლამდე „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ გამოაქვეყნონ ანგარიში განხორციელებული საქმიანობის შესახებ.<sup>277</sup>

უნდა აღინიშნოს, რომ დარგობრივ ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელ არცერთ სამინისტროს აღნიშნული ანგარიში არასდროს არ გამოუქვეყნებია,<sup>278</sup> რითაც უხეშად ირღვევა ორგანული კანონის მოთხოვნები. უფრო მეტიც, ზოგიერთმა სამინისტრომ განაცხადა, რომ მის მიერ ზედამხედველობის ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობის შესახებ ინფორმაციას სტატისტიკის არარსებობის გამო ვერ მოგვანოდებდა.

ეს მაშინ, როცა ორგანული კანონის თანახმად: „სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს ოფიციალური ანგარიში უნდა შეიცავდეს სტატისტიკურ ინფორმაციას შესაბამისი ზედამხედველობის ორგანოსთვის კონსულტაციისათვის გაგზავნილი ნორმატიული აქტების პროექტების შესახებ, მის მიერ გამოთხოვილი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების შესახებ, ზედამხედველობის პროცესში შეჩერებული, გასაჩივრებული და გაუქმებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების სრულ ჩამონათვალს, ინფორმაციას სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს საჩივრებთან დაკავშირებით სასამართლოს

<sup>277</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 138-ე მუხლის 1 ნაწილი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

<sup>278</sup>გადამონმეხულია საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს მიხედვით.

მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების თაობაზე.<sup>279</sup> კანონი, ამით ავალდებულებს ყველა ზედამხედველ ორგანოს სტატისტიკის წარმოებას.

ასევე, ორგანული კანონის მოთხოვნიდან გამომდინარე, არსებობს მთავრობის დადგენილება „სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს ოფიციალური ანგარიშის შედგენის წესისა და ფორმის დამტკიცების თაობაზე“, რომელიც განსაზღვრავს, ოფიციალური ანგარიშის შედგენის წესს, როგორც სამართლებრივი, ისე დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოებისათვის.<sup>280</sup>

რაც შეეხება, სახელმწიფო ზედამხედველობის ფარგლებში, სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს საქმიანობას, მის მიერ შედგენილი ანგარიშები წესების დაცვით ქვეყნდება. რომელთა მიხედვითაც, 2018,<sup>281</sup> 2019<sup>282</sup> და 2020<sup>283</sup> წლებში უარყოფითი სამართლებრივი დასკვნა გაიკა საკრებულოს 837 განკარგულებაზე, აქედან, ზედამხედველმა ორგანომ მოტივირებული წერილობითი უარი გაითვალისწინა 8 შემთხვევაში, 13 შემთხვევაში, კი არ გაუთვალისწინებია. აქ კითხვის ნიშანს ბადებს ის გარემოება, რომ ამავე, ანგარიშების თანახმად, ზედამხედველი ორგანოს მიერ სასამართლოსათვის მიმართვის პრეცედენტი არ დაფიქსირებულა, მოტივირებული წერილობითი უარის გაუთვალისწინებლობის შემთხვევაში, კი ზედამხედველ ორგანოს კანონიერების დაცვის ერთადერთ საშუალებად სასამართლოსთვის მიმართვა რჩება,<sup>284</sup> რასაც, როგორც ჩანს არ იყენებს. ეს

<sup>279</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 138-ე მუხლის მე-2 ნაწილი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].

<sup>280</sup>საქართველოს მთავრობის დადგენილება №52, სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს ოფიციალური ანგარიშის შედგენის წესისა და ფორმის დამტკიცების თაობაზე, 1 მუხლის 1 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [02.02.2016].

<sup>281</sup>სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს ანგარიში 2018, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5087177?publication=0> > [27.01.2019].

<sup>282</sup>სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს ანგარიში 2019, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5087177?publication=0> > [27.01.2020]

<sup>283</sup>სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს ანგარიში 2020, <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5087177?publication=0> > [27.01.2021]

<sup>284</sup>საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 132-ე მუხლის მე-6 ნაწილი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [05.02.2014].



მიუთითებს კანონიერების პრინციპის დაცვის მიმართ მის ინდიფერენტულ დამოკიდებულებაზე, ან შესაძლო არაფორმალური ზედამხედველობის პროცედურების არსებობაზე, რაც სახელმწიფო ზედამხედველობის ფარგლებში დაუშვებელია და ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური უფლების დარღვევად შეიძლება ჩაითვალოს.<sup>285</sup>

---

<sup>285</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, 75-ე მუხლის მე-5 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, [24.08.1995].

## ლიტერატურის მიმოხილვა

ნაშრომის შექმნისათვის გამოყენებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის, ადმინისტრაციული მეცნიერებების და უშუალოდ სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხისადმი მიძღვნილი ქართველი და უცხოელი ავტორების პუბლიკაციები, სხვადასხვა ორგანიზაციების ანგარიშები და ცალკეული კვლევები.

მათგან უნდა აღინიშნოს, 2016 წლის „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ დავით ლოსაბერიძის, კონსტანტინე კანდელაკის, მამუკა აბულაძისა და ოთარ კონჯარიას ავტორობით. სახელმძღვანელო ინყება თვითმმართველობის განვითარების ისტორიული ექსკურსით და განიხილავს ყველა მნიშვნელოვან საკითხს, რაც აღნიშნულ ინსტიტუტს უკავშირდება. ნაშრომი კანონმდებლობის ანალიზთან ერთად, კრიტიკულად მიმოიხილავს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მონაცემის, თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის და სხვა პრობლემურ საკითხებს.

უშუალოდ ადმინისტრაციული ზედამხედველობის საკითხს ეხება ირაკლი კახიძის 2012 წლის მონოგრაფია „ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე (შედარებითი ანალიზი)“. ნაშრომი წარმოადგენს, თვითმმართველ ერთეულებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხების ღრმა სისტემურ და თეორიულ განხილვას, საზღვარგარეთის ქვეყნებთან შედარებითი ანალიზის ჭრილში. ნაშრომში დეტალურად არის განხილული ადგილობრივი ავტონომიის საკითხები და მისი მოცულობის მიმართება ადმინისტრაციულ ზედამხედველობასთან.

აღსანიშნავია, ავტორთა კოლექტივის მერ შექმნილი, 2018 წლის „ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო“, რომელიც საჯარო მმართველობის სხვა მნიშვნელოვან საკითხებთან ერთად განიხილავს ადგილობრივი თვითმმართველობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებს. მათ შორის, თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის მნიშვნელობასა და მიზანს, ორგანოებსა და სახეებს. ნაშრომი პრობლემების განხილვასთან ერთად, გვთავაზობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის სამართლებრივი მოწესრიგების ისტორიას და მის შედარებას დღევანდელობასთან.

უცხოენოვანი ლიტერატურიდან უნდა აღინიშნოს ემეშეი პალის 2018 წლის პუბლიკაცია „ადგილობრივ თვითმმართველობებზე სამართლებრივი ზედამხედველობის მოდელები კონტინენტურ ევროპაში (საფრანგეთის გამოკლებით)“, რომელიც საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ღრმა ანალიზის გარდა, თეორიულ ჭრილში განიხილავს საკითხს ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტიის მერვე მუხლთან შესაბამისობის კუთხით.



# 1. შედეგები და მათი განსჯა

მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხის განხილვისას ნაშრომში გამოიკვეთა, რომ საქართველოში აღნიშნული ინსტიტუტი, არაერთი საკანონმდებლო და პრაქტიკული პრობლემით ხასიათდება.

კერძოდ, კანონმდებლობის ანალიზით ირკვევა, რომ პრობლემები თავს იჩენს სახელმწიფო ზედამხედველობის ცნების განსაზღვრისთანავე და მოიცავს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებასთან შეუთავსებელ გარემოებებს.

კერძოდ, ორგანული კანონი არ განსაზღვრავს, მიზანშეწონილობის დადგენისას, რას უნდა დაეყრდნოს ზედამხედველი ორგანო, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელება შეაფასოს. ასევე, არ არის განსაზღვრული, ის კრიტერიუმები რომლითაც განისაზღვრება, თუ რამდენად ჯეროვნად ახორციელებს მუნიციპალიტეტი მასზე დელეგირებით დაკისრებულ უფლებამოსილებებს. ფაქტობრივად შეუძლებელია, აგრეთვე სახელმწიფო ქონების და საბიუჯეტო რესურსის არარაციონალური და არამიზნობრივი გამოყენების დადგენაც. ჩამოთვლილი გარემოებები, ზედამხედველ ორგანოებს თართო ინტერპრეტაციის საშუალებას აძლევს და საფრთხეს უქმნის თვითმმართველობას, რადგან გადაჭარბებულ ზედამხედველობას შეუძლია მუნიციპალიტეტი გადააქციოს ხელისუფლების ტერიტორიულ ორგანოდ.

აღნიშნული საკანონმდებლო მონესრიგების ხარვეზების გამო, მუნიციპალიტეტს პრაქტიკულად ჩამორთმეული აქვს, ზედამხედველობისას კანონით გათვალისწინებული დაცვის საშუალებები, რადგან ფაქტობრივად შეუძლებელი ხდება თანაზომიერების შეფასება ზედამხედველობისას გამოყენებულ საშუალებებსა და იმ ღირებულებებს შორის, რომელთა დასაცავადაც გამოიყენება ეს საშუალებები. გარდა ამისა, ორგანული კანონის მოცემულობიდან გამომდინარე, სახელმწიფო ზედამხედველობის ფარგლებში, ილახება საზოგადოების დაცვის მიზანი, რადგან შეუძლებელი ხდება, უკანონო მუნიციპალური აქტების შეჩერება და ზოგჯერ გაუქმებაც კი, რაც ნაშრომში, შესაბამისი დანაწესის კონსტიტუციასთან შესაძლო წინააღმდეგობად არის შეფასებული.

სახელმწიფო ზედამხედველობის ზუსტი წესების და პროცედურების განუსაზღვრელობის გამო, ორგანული კანონი მთლიანად ზედამხედველ ორგანოებს მიანდობს დარგობრივი ზედამხედველობის განხორციელებას, რაც იწვევს არაერთ პრობლემას პრაქტიკაში.

დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოების უმეტესობა, ფაქტობრივად არ ახორციელებს სახელმწიფო ზედამხედველობას, თუ არ ჩავთვლით კანონით გათვალისწინებული სახელმძღვანელო ნორმატიული აქტების მიღებას, რამაც შეუძლებელია გამორიცხოს დარგობრივი ზედამხედველობის

დანარჩენი ფორმების გამოყენების საჭიროება. პრაქტიკაში არ არის განსაზღვრული, აღნიშნული ფორმების გამოყენება საჭიროებისამებრ, რაიმე ფაქტის დადგომის შემთხვევაშია გათვალისწინებული, თუ შიდაორგანიზაციული წესისა და სტანდარტის მიხედვით უნდა განხორციელდეს, რაც მეტყველებს, საქართველოში დარგობრივი ზედამხედველობის მიმართ არასისტემატიზირებულ მიდგომაზე და ზედამხედველი ორგანოების გულგრილობაზე. გარდა ამისა, დარგობრივ ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი ორგანოები, არ ასრულებენ ორგანული კანონის მოთხოვნას მათი საქმიანობის საჯაროობის შესახებ. კერძოდ, ისინი არ აქვეყნებენ საქმიანობის ანგარიშებს და უმეტეს შემთხვევაში, არც სტატისტიკას აწარმოებენ.

რაც შეეხება, სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს საქმიანობას, კანონის მოთხოვნა მის საჯაროობაზე დაცულია, თუმცა ეჭვებს იწვევს, ის გარემოება, რომ საკრებულოს დადგენილების გაუქმების მოთხოვნით სასამართლოსათვის არასდროს მიუმართავს, მიუხედავად მოტივირებული წერილობითი უარის არადამაკმაყოფილებლად ჩათვლის შემთხვევებისა, რა დროსაც კანონი მხოლოდ სასამართლოსთვის მიმართვას ითვალისწინებს. ეს გარემოება მიუთითებს, კანონიერების პრინციპის დაცვის მიმართ, მის ინდიფერენტულ დამოკიდებულებაზე, ან შესაძლო არათორმალური ზედამხედველობის პროცედურების არსებობაზე, რაც დაუშვებელია, რადგან თვითმმართველი ერთეულის კონსტიტუციით გათვალისწინებულ გარანტიებს უგულებელყოფს.

გარდა დასახელებული პრობლემებისა, კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზის შედეგად, ნაშრომში გამოვლენილია განხილული საკითხისათვის დამახასიათებელი არაერთი საკანონმდებლო მონესრიგებისა და პრაქტიკული განხორციელების სირთულე, რომელიც შედარებულია სხვა ქვეყნების გამოცდილებას და გაცემულია შესაბამისი რეკომენდაციები მათ აღმოსაფხვრელად.

## 2. დასკვნა

წინამდებარე ნაშრომში განხილული საკანონმდებლო და პრაქტიკული პრობლემები ძალიან სერიოზულია იქედან გამომდინარე, რომ სახელმწიფო ზედამხედველობის მიზნების უგულებელყოფის გარდა, ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური გარანტიების დარღვევის ალბათობაზეც მიანიშნებს. კერძოდ, ნაშრომში აღწერილი სახელმწიფო ზედამხედველობის პრობლემები, დელეგირებული უფლებამოსილების სათანადო განხორციელების მიმართ სახელმწიფოს არასათანადო დაინტერესებაზე მეტყველებს. რაც შესაძლოა გამომწვეული იყოს სუბსიდიარობის პრინციპის ნაკლებად რეალიზებით, ანუ მუნიციპალიტეტისთვის ცენტრალური ხელისუფლების გადმოსახედიდან ნაკლებად მნიშვნელოვანი ფუნქციების გადაცემით, რის შესაძლებლობასაც ორგანული კანონი ქმნის, რადგან არ განსაზღვრავს სფეროებს, რომელთაგანაც უნდა გამოვლინდეს ადგილობრივ დონეზე უფრო ეფექტურად განსახორციელებელი საკითხები. ასევე, დელეგირება მინდობილია ცენტრალურ ხელისუფლებაზე, მუნიციპალიტეტების აზრის გათვალისწინების გარეშე.

გარდა ამისა, ცენტრალურმა ხელისუფლებამ შეიძლება დაკარგოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ოფიციალური სახელმწიფო ზედამხედველობით შეზღუდვის ინტერესი, დელეგირებისას მუნიციპალიტეტისათვის არასათანადო რესურსების გადაცემის, ფინანსური ავტონომიისა და მთავრობის დადგენილებებით მუნიციპალიტეტის საქმიანობის არაპროპორციული შეზღუდვის შემთხვევაში, რომლებიც განვიხილეთ წინამდებარე ნაშრომში. არ უნდა დაგვაფიქვდეს, შესაძლო არაფორმალური ზედამხედველობის არსებობის რისკებიც, რომლებიც ლახავს მუნიციპალიტეტის მოქმედების თავისუფლებას.

ასე, რომ სახელმწიფო ზედამხედველობა და მისი განხორციელება საქართველოში არაერთი საკანონმდებლო და პრაქტიკული პრობლემით და მათი გამომწვევი მრავალი ფაქტორის არსებობით გამოირჩევა, რომელთა მოგვარებასაც ხელს შეუწყობდა ნაშრომში განხილული სხვა ქვეყნების მაგალითების და შესაბამისი რეკომენდაციების გათვალისწინება.

## გამოყენებული ლიტერატურა

1. საქართველოს კონსტიტუცია (24.08.1995);
2. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ (15.10.1985);
3. საქართველოს ორგანული კანონი, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი (05.02.2014);
4. საქართველოს ორგანული კანონი, ნორმატიული აქტების შესახებ (22.04.2009);
5. საქართველოს კანონი მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ (15.07.2015);
6. საქართველოს კანონი, საქართველოს 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ (29.12.2020);
7. ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, IV ტომი, გ. ხუბუასა და კ. ყალიჩავას რედაქტორობით, თბ., 2018;
8. ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვის სამართლებრივი ასპექტები, ტრენინგის მასალები, ა.(ა.)ი.პ. „სამოქალაქო საზოგადოების და დემოკრატიის განვითარების ცენტრი“, 2014;
9. ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის, ევროპის საბჭოს საინფორმაციო ბიურო, 2004;
10. გაჩეჩილაძე ბ., ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში: წარსულის გამოცდილება და თანამედროვეობა, სამაგისტრო ნაშრომი, ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, თბ., 2017;
11. გაბუნია ა., სახელმწიფო ზედამხედველობა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე, ნაშრომი მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თბ, 2019;
12. დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი, კონსტიტუციური სამართალი, გამომცემლობა „ინოვაცია“ თბ. 2011;
13. ეზუგბაია ზ., მელქაძე ო., ზოგიერთი კომენტარი ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ეროვნულ კანონმდებლობაში იმპლემენტაციისათვის, ქართული სამართლის მიმოხილვა 5/1, 2002;
14. ზენაიშვილი ა., ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის კომენტარები (საქართველოს ორგანული კანონი), თბ., გამომცემლობა „საუნჯე“, 2014;
15. თვალთვაძე ნ., ანგარიში, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა ჩართულობის არსებული მექანიზმების შეფასება საქართველოში, პირველი გამოცემა, თბ., გამომცემლობა „VT Georgia“, 2017;

16. კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე (შედარებითი ანალიზი), თბ., გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012;
17. კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე (შედარებითი ანალიზი), ნაშრომი დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, თბ., 2011;
18. კახიძე ი., ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემა საქართველოში (პრობლემები და გადანყვეტის გზები), „სამართლის ჟურნალი“ N1, 2011;
19. კილასონია ნ., ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებაში ხალხის მონაწილეობის არაფორმალური და ფორმალური პროცედურები და მათი სასამართლო კონტროლი, სადისერტაციო ნაშრომი სამართლის დოქტორის ხარისხის მოსაპოვებლად, 2016;
20. კუპრავა ა. მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში, სტატიების კრებული, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა - გამოსავლის ძიება რუხი ზონიდან, მელაძე გ. რედ., თბ., 2019;
21. ლოლაძე ბ. ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში, ჟურნ, „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“ N3, 2011;
22. ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჯარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, გამომცემლობა „ა(ა)იპმწვანე კავკასია“, თბ., 2016;
23. ლოსაბერიძე დ., კახიძე ი., ქათამაძე ა., საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2016-2017 წლები) ღია საზოგადოების ფონდი, 2018;
24. მელქაძე ო., ქართული მუნიციპალიზმი, თბ., გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2009;
25. მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., მუნიციპალური სამართალი, თბ., გამომცემელი „მსოფლიო პარლამენტარიზმის კვლევითი ცენტრი“, 2012;
26. მამრიკიშვილი ე. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით, სტატიების კრებული, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა - გამოსავლის ძიება რუხი ზონიდან, მელაძე გ. რედ., თბ., 2019;
27. რეგიონული განვითარების პროგრამა, პოლიტიკის დოკუმენტი N2, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, თბ. 2016;
28. სვანიშვილი ა., სამაგიდო წიგნი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს თანამშრომლებისათვის, მე-2 გამოც., თბ., გამოცემულია ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით, 2016;
29. სვანიშვილი ა. სამაგიდო წიგნი საკრებულოს წევრებისათვის, მეორე გამოცემა, თბ. ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო, 2016;



30. სვანიშვილი ა., ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა და როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში, დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი, თბ., 2016;
31. სვანიშვილი ა., ფურმანი უ., ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ (კომენტარები), გამომცემლობა „დიოგენე“, თბ., 2007;
32. სამველიძე ნ., ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის პროექტის ანალიზი, საერთაშორისო პრაქტიკა და რეკომენდაციები, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED), თბ., 2014;
33. საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, სახელმძღვანელო, გიორგი ხუბუასა და კარლ-პეტერ ზომერმანის რედაქტორობით, თბ., გამომცემლობა „ჯერ არ ვიცით 2016“, 2016;
34. ტურავა პ., ფირცხალაშვილი ა., ქარდავა ე., ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), 2020;
35. ტურავა პ. ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, მეორე გამოცემა, თბ., გამომცემლობა იურისტების სამყარო, 2018;
36. ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, მეორე გამოცემა, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბ., 2018;
37. შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბ., 2019;
38. ჭილაძე ნ., ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები, „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, ტომი 10, #4, 2007;
39. ხუბუა გ. სამართლის თეორია, გამომცემლობა „მერიდიანი“, თბ., 2015;
40. ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, დაეწყო და დაკაბადონდა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში, თბ. 2000;
41. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2016 წლის 14 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე №3/2/588.
42. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია NR(98)12, ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ზედამხედველობის თაობაზე, დანართი NR(98)12, 18.09.1998.
43. Angelopolous M., Dickson S., Monitoring Committee of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Local and regional democracy in Georgia, Recommendation 426, 2018;
44. Centre of Expertise for Good Governance, Overview of administrative supervision of local authorities' activities in selected countries, Council of Europe, Strasbourg, 2020;

45. Eurosaï Task Force Municipality Audit, Analysis of administrative supervision of municipalities, Activity 2.4, The State Audit Office of the Republic of Latvia, 2021;
46. Fernandez A., Local and Regional Democracy in Spain, Council of Europe, 2013;
47. Geißler R., Hammerschmid G., Raffer C., Local Public Finance in Europe, Country Reports, Published Hertie School, 2019;
48. Kandeve E., Stabilization of Local Governments, Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute, Hungary, OSI/LGI, 2001;
49. Local&Regional Reference, European Charter of Local Self-Government and explanatory report, Council of Europe, 2010;
50. Mäeltseemes S. Local Self-Government in Estonia, Administrative Culture 17 (2), 2016;
51. Moisiu A., Decentralization and the Increased autonomy in Local Governments, Procedia - Social and Behavioral Sciences, 2013;
52. Pastor J., Nemery J, Supervision and auditing of local authorities' action, Council of Europe Publishing, no. 66;
53. Public Administracion in The Czech Republic, European Union European Social Fund Operational Programme Employment, Ministry Of The Czech Republic, 2018;
54. Pal E, Models of Legal Supervision over Local Self-Governments in Continental Europe (Excluding France), Pécs Journal of International and European Law – II, 2018;
55. Serohina S., Bodroba I., Novak A., Delegation of State Powers to Local Self-Government Bodies: Foreign Experience and Ukrainian Realities, Baltic Journal of European Studies Tallinn University of Technology, Vol. 9, No. 3 (28), 2019;
56. Saunders C, Options for Decentralizing Power: Federalism to Decentralization, Melbourne Law School, 2009;
57. Sekuła A., System of specific grants for local government units in Poland, 3rd Central European Conference in Regional Science, 2009;
58. Secretariat General, Directorate General II - Democracy/directorate of Democratic Governance, Appraisal Report Organic Law of Georgia - Local Self-Government Code, Council of Europe, Strasbourg, 2014;
59. Wise L., Territorial power-sharing and Inclusion in Peace Processes, The University of Edinburgh Press, 2018;
60. Walker Jr. H., The Delegation of Police Power to Counties, Louisiana Law Review, Volume 3 | Number 3, 1941;

61. Wyoming Association of Municipalities, Home Rule in Wyoming A Municipal Official's Guide A handbook for municipal elected officials, Wyoming Association of Municipalities, 2010;
62. <<https://bit.ly/3yIgtKW> > [13.04.2021]
63. <<https://www.riigiteataja.ee/index.html>> [03.09.1937]
64. < <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>> [23.05.1949].
65. <<https://bit.ly/2Tnpgpb>> [27.03.2019.]
66. <<https://www.arl-net.de/de/commin/deutschland-germany/34-local-self-government>> [28.05.2018.]
67. <<https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=380>> [03.04.2021].
68. <<http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=5&t=11955> < 07.05.2021>
69. <[http://constcentre.gov.ge/failebi/kvleva\\_nika\\_dudashvili\\_12159.pdf](http://constcentre.gov.ge/failebi/kvleva_nika_dudashvili_12159.pdf)> [21.12.2012]
70. <<https://redirect.is/nt9ka2p>> [01.01.2020]
71. <<https://bit.ly/3cDiNNQ>> [07.05.2019].
72. <<https://www.riigiteataja.ee/akt/117122020006>> [01.01.2011]
73. <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5087177?publication=0>> [27.01.2020]
74. <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5087177?publication=0>> [27.01.2019].
75. <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5087177?publication=0>> [27.01.2021]