

ა(ა)იპ საქართველოს საპატრიარქოს წმიდა ტბელ აბუსერიძის სახელობის  
სასწავლო უნივერსიტეტი

სამართალმცოდნეობის და საჯარო მმართველობის ფაკულტეტი

## ცეცხლაძე ალი

ადგილობრივი თვითმმართველობა და დეცენტრალიზაციის  
მნიშვნელობა ქვეყნის აღმშენებლობაში

საჯარო მმართველობა

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია საჯარო მმართველობის მაგისტრის  
აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

მეცნიერ-ხელმძღვანელი: ჰამლეტ სანიკიძე,  
ბიზნესის ადმინისტრირების დოქტორანტი, ასისტენტი

ხიჭაური

2019

სარჩევი

შესავალი.....5

**თავი I. ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფცია**

1.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება და დელეგირებული უფლებების ისტორიული მიმოხილვა.....6

1.2 ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ.....14

1.3 ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“.....18

**თავი II .ადმინისტრაციული მონაცემების პრინციპები და უცხოეთის გამოცდილება**

2.1 ადმინისტრაციული მონაცემების პრინციპები გერმანიაში.....48

2.2 საქართველოს ადმინისტრაციულ ტერიტორიული მონაცემების გამოცდილება.....59

**თავი III. მმართველობის დეცენტრალიზაცია სრულფასოვანი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაქმნელად**

3.1 დეცენტრალიზაცია ქართულ რეალობაში, კორუფცია.....66

3.2 კვლევა თვითმმართველი ერთეულების ფუნქციონირების შესახებ.....70

დასკვნები და რეკომენდაციები .....79

გამოყენებული ლიტერატურა .....85

## ანოტაცია

ადგილობრივი თვითმმართველობა არის კანონმდებლობით აღიარებული, მოსახლეობის თვითორგანიზაციასთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი სისტემა, რომელიც ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებში, საკუთარი პასუხისმგებლობით, ცენტრალური ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლად, დემოკრატიული ფორმით დაფუძნებული ადგილობრივი ორგანოების მეშვეობითა და მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით განაგებს ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერება გულისხმობს ქვეყნის ცენტრალური მმართველობიდან დეცენტრალიზაციაზე გადასვლას. დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოში ნაკლებია კორუფციის, ნეპოტიზმისა და სხვა უარყოფითი გავლენა მმართველობაზე; მეტია ხალხის ჩართულობა, რაც დემოკრატიას კიდევ უფრო აძლიერებს ქვეყანაში; სწორედ ამ საკითხის გადასაწყვეტად შეიქმნა ევროპული ქარტია.

მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილებები რეალურად არის სახელმწიფოს ან ავტონომიური რესპუბლიკის უფლება, მაგრამ მუნიციპალიტეტს გადაეცა რათა ამ უფლებების ადგილობრივ დონეზე შესრულება უფრო ეფექტიანია. ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბების მთავარი მიზანია საზოგადოებრივი საკითხების მოგვარებაში ხალხის ჩართულობის მაღალი დონის მიღწევა. საზოგადოებამ უნდა მოახდინოს თავის საცხოვრებელ თვითმმართველ ქალაქსა თუ თემში ადგილობრივი დონის საკითხების გადანაცვება. ამისათვის ისინი იყენებენ აქტიურ და პასიურ საარჩევნო უფლებას. მუნიციპალიტეტის არჩევითი ორგანოები კომპლექტდება ხალხის ნების შესაბამისად, ამიტომ მათი შემდგომი საქმიანობა მონოღებული უნდა იყოს იმისათვის, რომ შეიქმნას სპეციალური ორგანიზაციული და მატერიალურ-ტექნიკური პირობები, იმისათვის რომ მოხდეს

საზოგადოებასთან შეხვედრები, ასევე მიეცეთ მათ საშუალება აქტიურად და შეუფერხებლად ჩაერთონ მუნიციპალიტეტის ორგანოთა საქმიანობაში.

წინამდებარე ნაშრომში განვიხილავთ ადგილობრივი თვითმმართველობის და დეცენტრალიზაციის მნიშვნელობას ქვეყნის აღმშენებლობაში.

## **Local self-government and the importance of decentralization in the country's rebuilding**

### **Annotation**

Local self-governance is a public system of self-organization of the population recognized by the legislation, which, within its territorial entity, in its own responsibility, independently of the central authorities, is based on democratic forms and carries out the interests of local importance by taking into consideration the interests of the population.

Strengthening the local self-government means transition from central governance to decentralization of the country. Decentralized state is less corrupt, nepotism and other negative influence on governance; More involvement of people, which further strengthen democracy in the country; That's why, the European Charter was created to solve this issue.

Delegated powers of the municipality, in fact, is the right of a state or autonomous republic, but was handed over to the municipality to make these rights at the local level more efficient.

The main goal of the establishment of local self-government is to achieve high level of involvement in people's solutions in social issues. The society, must have its own self-governing city or community to solve local level issues. For this they use active and passive voting rights. Elective bodies of the municipality are set up according to the will of the people, Therefore their subsequent activities should be provided to create special organizational and material-technical conditions, to make public meetings, they also must have the opportunity to be actively involved in the activities of municipal authorities.

In this paper we will discuss the importance of local self-government and decentralization in the country's rebuilding.

Tsetskhladze Ali

## შესავალი

**თემის აქტუალობა.** მოქალაქეები თვითონ ირჩევენ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებს, რომელთან ერთად მონაწილეობენ შემდეგში მთელი რიგი საკითხების გადაწყვეტაში. მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის განხორციელებაში არის დემოკრატიის უმთავრესი გარანტი, რეალურად დეცენტრალიზაცია ამ საკითხის მონესრიგების გარეშე ვერ იარსებებს. მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ/მცხოვრებ ნებისმიერ ადამიანს აქვს საზოგადო საქმეების მართვაში მონაწილეობის მიღების უფლება. შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებულ/მცხოვრებ ადამიანებს ჰქონდეთ უფლება არსებული პრობლემების მოგვარებაზე, საერთო კეთილდღეობაზე ზრუნვა და სამომავლო განვითარების გეგმების მათ სასიკეთოდ გადაწყვეტა.

**კვლევის მიზნები და ამოცანები.** ქვეყნის ეკონომიკური სტაბილურობის ზრდა მეტწილად დამოკიდებულია ადგილობრივი ორგანოების მიერ თავიანთი მოვალეობების ჯეროვნად შესრულებაზე. თვითმმართველ ერთეულებს გაზრდილი რესურსებით შეუძლია თავისი ფუნქციების შესრულება.

**კვლევის თეორიული და მეთოდოლოგიური საფუძვლები.** ნაშრომის შესასრულებლად გამოყენებულ იქნა, როგორც კვლევის ემპირიული, ისე თეორიული საშუალებები.

**ნაშრომის თეორიული და პრაქტიკული მნიშვნელობა.** კვლევის შედეგად დადასტურდა, რომ თვითმმართველობისა და დეცენტრალიზაციის საკითხებზე მსჯელობა დღესაც აქტუალურია. მოსახლეობა კარგად იცნობს საკითხის სპეციფიკას, აქვს გასხვავებული პოზიციები, რაც ძალიან მნიშვნელოვანია.

**საკვანძო სიტყვები.** ადგილობრივი თვითმმართველობა, დეცენტრალიზაცია, ევროპული ქარტია, ტერიტორიულ – ადმინისტრაციული დაყოფა.

## **თავი I. ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფცია**

### **1.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება და დელეგირებული უფლებების ისტორიული მიმოხილვა**

თვითმმართველობის სუბიექტი არის საზოგადოება, რომლის აქტიური ჩართულობის საფუძველზე აქვთ შესაძლებლობა მოაწესრიგონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები.

მუნიციპალიტეტი ადგილობრივი უფლებების განხორციელებისათვის იყენებს თვითმმართველობაში არსებულ **ორგანოებს - საკრებულოს და მერს**. ორივე ორგანოს პრინციპი არის მუნიციპალიტეტში არსებული საკითხების ჯეროვანი შესრულება. მათი უფლებები ფუნქციურად არ იკვეთება, რაც მანიშნებელია იმის, რომ ამ ორი ორგანოს ფუნქციები მკაცრად გამიჯნულია ერთმანეთისგან.

**მუნიციპალიტეტის საკრებულო** არის ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც დაკომპლექტებულია ერთიანი, თანასწორი, დემოკრატიული არჩევნების საფუძველზე 4 წლის ვადით არჩეული საკრებულოს წევრებისგან. თვითონ

ამ საკრებულოს წევრებისგან აირჩევა საკრებულოს თავმჯდომარე, რომელიც ხელმძღვანელობს ამ ორგანოს. საკრებულო ასრულებს აღმასრულებელი ორგანოს - მუნიციპალიტეტის მერის კონტროლს.

**მუნიციპალიტეტის მერი** არის აღმასრულებელი ორგანო და მუნიციპალიტეტის უმაღლესი თანამდებობის პირი. მუნიციპალიტეტის მერი წარმოადგენს მუნიციპალიტეტს და უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების განხორციელებას კანონიერებით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში. მერი აირჩევა 4 წლის ვადით მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არჩევასთან ერთად. მუნიციპალიტეტის მერს აქვს მასზე დაქვემდებარებული ორგანო - **მუნიციპალიტეტის მერია**, რომლის მეშვეობითაც ახორციელებს მერის უფლებამოსილებებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდელს დიდი მნიშვნელობა აქვს დეცენტრალიზაციის საკითხში, რომელიც ქმნის დემოკრატიის მყარ გარანტიებს. თუმცა ეს მოდელი მთელი მსოფლიოსთვის განსაკუთრებით საქართველოსთვის ახალია და პერიოდულად ყალიბდება. სანამ ამ მოდელს დავენერგავდით ქვეყანაში გვაქვს საკმაოდ ვრცელი ისტორია თვითმმართველობის კულტურის ჩამოყალიბებაში, რომელიც სათავეს იღებს ერთიანი საქართველოს პირველი მეფის ფარნავაზის ეპოქიდან.

საქართველოს ისტორია მრავალ ათასწლეულს მოიცავს, ერთიანი საქართველოს პირველ მეფედ მოიაზრება ფარნავაზი. ძველი წელთაღრიცხვის IV საუკუნეში ქართველური ტომები, რომლებსაც მსგავსი კულტურა, ისტორია და ღირებულებები გააჩნდათ დაუკავშირა ერთმანეთს და ჩამოაყალიბა ერთიანი სახელმწიფო. ფარნავაზი გამჭრიახი მმართველი იყო, ამიტომ გაერთიანებისთანავე აქტიურად შეუდგა თავისი ქვეყნის მყარი საძირკველის ჩამოყალიბებას. შემოიტანა ახალი კერპი „არმაზი“ რომელიც შემდგომში უზენაესი ღვთაება გახდა. ძველი კერპები „გაცი“ და „გაიმი“ არ გააუქმა რაც პოლიტიკურად გამჭრიახ გონებას მიანიშნებს. ამ ნაბიჯის მიხედვით შეინიშნება მისი დამოკიდებულება ხალხისადმი, ის პატივს სცემდა ყველა მორწმუნის აზრს და შეხედულებებს. ისტორიული წყაროების მიხედვით ფარნავაზის სახელი სპარსულად ნიშნავდა არმაზს და ამიტომ ახალ კერპს უწოდა

არმაზი თავისი პიროვნული კულტის გაძლიერებისათვის. ფარნავაზის სახელთანაა დაკავშირებული ქართული დამწერლობის შემოღებაც, შექმნა დამწერლობა რომელმაც კულტურულად აამაღლა მისი ახლად შექმნილი სახელმწიფო.

კულტურული საკითხების მოგვარებასთან ერთად აქტიურად მუშაობდა სახელმწიფოებრივ საკითხებზე. სახელმწიფოს ჩამოყალიბებისთანავე შეიმჩნევა უფლებამოსილებების გამიჯვნის როლი ქართულ რეალობაში. სახელმწიფო დაიყო საერისთავოებად. სულ იყო 8 საერისთავო:

- არგვეთის საერისთავო;
- კახეთ, კუხეთ, ჰერეთის საერისთავო;
- ხუნანის საერისთავო;
- სამშვილდის საერისთავო;
- წუნდის საერისთავო;
- ოძრხეს საერისთავო;
- კლარჯეთის საერისთავო;
- ეგრისის საერისთავო.

საერისთავოებთან ერთად შეიქმნა **სასპასპეტო** სტრატეგიული მიზნებისთვის, მისი ტერიტორია მოიცავდა შიდა ქართლს. სასპასპეტოს ხელმძღვანელობდა სპასპეტი. ყველა ერისთავი განაგებდა თავის საერისთავოს, მათი მოვალეობა იყო ხალხის კეთილდღეობაზე და უსაფრთხოებაზე ზრუნვა, ხარკის (გადასახადების) აკრეფა მოსახლეობაში, ლაშქრის შეგროვება და ომში წინამძღოლობა, ასევე სხვა ადმინისტრაციული საკითხების მოგვარება. ერისთავებს ხელმძღვანელობდა სპასპეტი და საჭიროების შემთხვევაში აძლევდა დავალებებს. სპასპეტი მეფის შემდეგ ყველაზე გავლენიანი ადამიანი გახლდათ სახელმწიფოში.

დროთა განმავლობაში იცვლებოდა საერისთავოების რაოდენობა, მაგრამ უცვლელი რჩებოდა მართვის სისტემა. ახალი წელთა აღრიცხვით XI საუკუნეში ბაგრატიონებმა გააერთიანეს სახელმწიფო. სახელმწიფოს საზღვრების შეცვლას მოყვა საერისთავოების მმართველობითი ახალი სისტემის შემოღება რომელიც წინამორბედზე რთული აგებულების იყო და იერარქიულად ასე გამოიყურებოდა: **ერისთავი** -



**ნაცვალი - ხევსთავი - ციხისთავი.** ერისთავებს ევალებოდათ ადმინისტრაციული, სამხედრო, საზოგადოებრივი და სასამართლო ფუნქციების შესრულება. არსებობდნენ ასევე მონაპირე ერისთავები მათი საერისთავოები განლაგებული იყო საზღვარზე. მათ სხვა საერისთავოებისგან განსხვავებით ევალებოდათ საზღვრების დაცვა და უფრო მეტი პრივილეგიებით სარგებლობდნენ.

საქართველოში თანამდებობის ამგვარი გადანაწილება და ადგილობრივი თვითმმართველობის პირველადი წარმონაქმნების საჭიროება განპირობებული იყო ევროპის იმდროინდელი განვითარების ხედვის შესაბამისად. მაგალითად XII საუკუნეში გერმანიაში შეინიშნება თვითმმართველი ქალაქების გაჩენა, ესენი იყო ჰამბურგი და ბრემენი. საქართველო იმდროიდანვე მოიაზრება იდეებით ევროპული ტიპის სახელმწიფოდ შესაბამისად ჩვენთანაც შეინიშნება მსგავსი პროცესები. VIII –XI საუკუნეებში თბილისში ჩამოყალიბდა „ვაჭარ ხელოსანთა თვითმმართველობა“ რომელსაც განაგებდნენ ქალაქის უხუცესები იგივე „ტფილისის ბერები“. ისინი აირჩევდნენ მოქალაქეთა ზედა ფენიდან. რეალურად მათ ევალებოდათ რაზმის მეთაურობა, სასამართლო ხელისუფლება, ქალაქის კარიბჭეების დაცვა, ქალაქის სურსათით მომარაგება და სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები.

1051 წლის შემდეგ თბილისს მართავდა 12 კაციანი საბჭო, რომლის წევრები თითო თვით, ერთმანეთის მონაცვლეობით მართავდნენ ქალქაქს. ამ დროისათვის თბილისი იყო დამოუკიდებელი ქალაქ-რესპუბლიკა და იგი დამოუკიდებლად წყვეტდა ქალაქისათვის მნიშვნელოვან საკითხებს.

1122 წელს დავით აღმაშენებელმა თბილისი აიღო და შემოუერთა სამეფოს, ამ ფაქტის შემდეგ საქართველოს ყველა ქალაქში მმართველობა ერთპიროვნული - მეტად ცენტრალიზებული გახდა და მეფეს დაემორჩილა.

შუა საუკუნეებში საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება ევროპული ქვეყნების მსგავსად ვითარდებოდა, თუმცა გარე მტრების უხვი შემოსევების გამო მისი განვითარება რეალურად ვეღარ ხერხდებოდა, მტრების გარემოცვაში მყოფი საქართველოს სახელმწიფოს განვითარება ყოველმხრივ შეჩერდა.

XIX საუკუნეში ქართული სამეფო სამთავროები შეუერთდა რუსეთს, რის შედეგადაც საქართველოზე გავრცელდა რუსული პოლიტიკა. რუსეთის სამეფომ 1840 წელს ამიერკავკასია გაყეს კასპიურ ოლქად და ქართულ-იმერულ გუბერნიებად, რომელიც იყოფოდა 11 მაზრად. თბილისის, გორის და თელავის მაზრებში შეიქმნა თუშ-ფშავ-ხევსურთა, მთიელთა და ოსთა სპეციალური ოლქები.

1840 წელს შეიქმნა ქალაქ თბილისის გამგეობა, რომელიც დაკომპლექტებული იყო თბილისში მცხოვრები ხალხის მიერ არჩეული ქალაქის „თავი“-საგან. თბილისის გამგეობა არჩევითი იყო და შედგებოდა - უძრავი ქონების მფლობელების, ვაჭრების და ხელოსნების მიერ არჩეული წევრებისაგან, რომელიც შედგებოდა ექვსი წევრისგან. თითო წოდებიდან აირჩეოდა ორი ადამიანი. გამგეობის კომპეტენცია საკმაოდ მცირე იყო, მის ფუნქციაში შედიოდა ქალაქის კეთილმოწყობა, მეურნეობის განვითარება, სამრეწველო ნაწარმით და საკვებით მომარაგება. მის კომპეტენციაში შედიოდა ასევე გადასახადების შეგროვება და საკუთრების დაცვა.

1846 წელს ამიერკავკასია ხუთ გუბერნიად დაიყო, საქართველოს ტერიტორია შევიდა თბილისის და ქუთაისის გუბერნიებში. ამიერკავკასიას მართავდა გენერალ-გუბერნატორი რომელიც ამიერკავკასიის სარდალიც იყო.

1866 წელს დადგინდა თბილისის მმართველობის ახალი სისტემა, 6 ხმისგან შემდგარი გამგეობა შეიცვალა 100 ხმისგან შემდგარმა სათათბირომ, მასში თავს იყრიდა საზოგადოების ორი ფენა. **მაღალი ფენა** რომელსაც წარმოადგენდნენ ბინათმესაკუთრები, მსხვილი ვაჭრები და მწარმეები ხოლო **საშუალო ფენაში** გადასახადის გადამხდელები და წვრილი მესაკუთრეები.

1870 წელს შეიქმნა თვითმმართველობის სისტემა სადაც ირჩევდნენ სათათბიროს წევრებს და ქალაქის თავებს რომელიც ეტაპობრივად დაინერგა 11 ქალაქში ეს ქალაქებია :

| ქალაქი  | თვითმმართველობის შემოღების წელი | ქალაქი | თვითმმართველობის შემოღების წელი |
|---------|---------------------------------|--------|---------------------------------|
| თბილისი | 1874                            | თელავი | 1892                            |

|          |      |            |      |
|----------|------|------------|------|
| ქუთაისი  | 1875 | სიღნაღი    | 1892 |
| გორი     | 1876 | ახალქალაქი | 1892 |
| ახალციხე | 1876 | ოზურგეთი   | 1892 |
| ფოთი     | 1882 | სოხუმი     | 1892 |
| ბათუმი   | 1888 |            |      |

თბილისის თვითმმართველობის პირველი არჩევნები 1874 წლის 18 ნოემბერს ჩატარდა რომლის დროსაც ცენზიანმა (უფლებამოსილმა) აირჩიეს 72 ხმოსანი. 1875 წელს გაიმართა ქალაქის თავის არჩევნები, სადაც ცნონილმა საზოგადო მოღვაწემ დიმიტრი ყიფიანმა გაიმარჯვა. დიმიტრი ყიფიანი სამი წელი მართავდა თბილისს და არაერთი მნიშვნელოვანი წამოწყების ავტორი იყო, მან გამგეობას შეუერთა ქალაქის მშენებლობის განყოფილება, ქალაქის მოსახლეობას შეუმსუბუქა ჯარის რჩენის ვალდებულება, მოახდინა მოსახლეობის აღწერა და შემოიღო სწორი ადმინისტრაციული სისტემა.

1918 წელს საქართველომ მოიპოვა სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობა, თუმცა დამოუკიდებლობის საკმაოდ მცირე პერიოდში რთული იყო არსებული ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის შეცვლა, ამიტომ იგრძნობოდა სტრუქტურულად რუსული მოდელის გავლენა.

1919 წელს საქართველოში ჩატარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნები რომელიც 34 ქალაქს მოიცავდა. სხვადასხვა ქალაქების საბჭოებში განსხვავებული რაოდენობის წევრები აირჩიეს, არჩევნებში მონაწილეობა მიიღო ყველა პარტიამ და განურჩევლად ყველა სოციალურმა ფენამ, შედეგები შემდეგნაირად გამოიყურებოდა:

| ქალაქი   | რაოდენობა | ქალაქი  | რაოდენობა |
|----------|-----------|---------|-----------|
| თბილისი  | 90        | გორი    | 33        |
| ქუთაისი  | 60        | ფოთი    | 31        |
| სოხუმი   | 40        | სიღნაღი | 30        |
| ახალციხე | 36        | თელავი  | 30        |

|      |    |                   |    |
|------|----|-------------------|----|
| სოჭი | 24 | სხვა<br>ქალაქებში | 25 |
|------|----|-------------------|----|

1921 წელს საქართველოში სადამფუძნებლო კრებამ, მიიღო ქვეყნის უზენაესი კანონი კონსტიტუცია. მასში მკაფიოდ იყო გამიჯნული ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებები ქვეყნის აღმშენებლობის საკითხში. კონსტიტუციის X თავში მოცემულია ნორმები ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციის შესახებ. ამ კონსტიტუციის მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობა ირჩევა საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი, ფარული და პროპორციული საარჩევნო წესით. ის ემორჩილებოდა ცენტრალურ ორგანოებს, მაგრამ თავის ტერიტორიაზე კულტურულ, საგანმანათლებლო და სამეურნეო საქმეებს დამოუკიდებლად განაგებდა. მას უფლება ქონდა, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გამოეცა სავალდებულო დადგენილებები. ცენტრალურ ხელისუფლებას უფლება ჰქონდა შეეჩერებინა ეს დადგენილებები მაგრამ მათი გაუქმების საკითხს წყვეტდა სასამართლო. კონსტიტუციის მიხედვით იგეგმებოდა ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული ცვლილებების განხორციელება. უნდა შექმნილიყო ორი ავტონომიური რესპუბლიკა **აფხაზეთის** და **სამუსლიმანო საქართველოს** (თანამედროვე აჭარა) და **ზაქათალას** ოლქი. დანარჩენი ტერიტორია დაიყო 19 ერთეულად დედაქალაქი თბილისი და 18 ოლქი. სამწუხაროდ საქართველოს ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მონაცემები ამგვარად ვერ განხორციელდა, რადგან კონსტიტუციის მიღებიდან 4 დღეში საბჭოთა კავშირმა განახორციელა საქართველოს ანექსია.

როცა საბჭოთა კავშირმა მოახდინა ქვეყნის ანექსია, საქართველოს ტერიტორიული მონაცემები მაშინვე შეიცვალა. შეიქმნა სამი ავტონომია: აფხაზეთის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი. 1930 წლიდან ხდება საქართველოს დაყოფა უფრო მცირე რეგიონებად - რაიონებად. დაყოფის პროცესის დასრულების შემდეგ საქართველოში 69 რაიონი იყო. გვექონდა ქალაქის სტატუსის მქონე ერთეულებიც, ესენია : თბილისი, ქუთაისი, სოხუმი, ბათუმი, გორი, ფოთი, ზუგდიდი და ტყვარჩელი. შეიქმნა მშრომელთა საბჭოები რომელთა

რიცხვი 942 იყო. მასში გაერთიანებული იყო 4488 სოფელი. საბჭოები აირჩეოდა არჩევნების წესით, თუმცა ეს არჩევნები ფორმალურ ხასიათს ატარებდა, ადმინისტრაციულად დაყოფა ქვეყნის საჩვენებელ ხასიათს ატარებდა და მართვა ხდებოდა ცენტრალიზებულად. ფაქტობრივად ეს საბჭოები ცენტრიდან მიწოდებული საკითხების ადგილობრივ დონეზე დასატანად და შესასრულებლად გამოიყენებოდა.

საქართველოს სახელმწიფოს დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ 1991 წლის 31 მარტს საქართველოში ჩატარდა რეფერენდუმი, საქართველოს დამოუკიდებლობის შესახებ და მას მხარი დაუჭირა საქართველოს მოსახლეობის 97 პროცენტმა. ამ პერიოდში უზენაესმა საბჭომ ზვიად გამსახურდია აირჩია პრეზიდენტად, უმაღლესი საბჭოს ეს გადაწყვეტილება დაადასტურა საქართველოს მოქალაქეებმა და 1991 წლის 26 მაისს გამართულ საპრეზიდენტო არჩევნებში საზოგადოებამ ხალხის მანდატი გადასცა ზვიად გამსახურდიას. 1991 წლის 30 აპრილს საქართველოს თითქმის ყველა ტერიტორიულ ერთეულში ჩატარდა არჩევნები და ხალხის მიერ არჩეული იქნა სოფლის, თემის, დაბის, რაიონის დაქვემდებარების ქალაქები. შემდეგ ამ საკრებულებმა აირჩიეს რაიონებისა და რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქების საკრებულოები. რაიონებისა და ქალაქების ხელმძღვანელებს „პრეფექტებს“ ნიშნავდა რესპუბლიკის პრეზიდენტი. 1992 წლის დასაწყისში მოხდა სახელმწიფო გადატრიალება და ფაქტიურად ამის შემდეგ დიდი ხნის განმავლობაში საქართველო დაღმა სვლას განაგრძობდა. მშვიდობის დასამყარებლად შექმნილი მხედრიონის ძირითადი მიმართულება იყო ქვეყნის და ხალხის ძარცვა, მათზე ძალისმიერი ქმედებების განხორციელება. ფაქტობრივად დაიკარგა აფხაზეთის და სამაჩაბლოს ტერიტორია, საზოგადოების მიერ არჩეული ხელისუფლება ძალის მეშვეობით გადააყენეს და ხელისუფლება გადავიდა სამხედრო საბჭოს დროებით მმართველობაში, გარდაიცვალა ზვიად გამსახურდია, ყოველივე ეს საქართველოს განვითარებას მნიშვნელოვნად აფერხებდა. ამ ძნელბედობის უამს მაინც ხდებოდა ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღება, 1995 წელს საქართველომ მიიღო კონსტიტუცია, ეს ქმედება გარკვეულწილად წინგადადგმული ნაბიჯია, რადგან კონსტიტუცია როგორც ქვეყნის უზენაესი კანონი არის დიდი სინათლე და საფუძველი

ქვეყნის მმართველობის სამართლებრივ ფორმაში მოქცევის. 1996 წელს მოხდა საქართველოს მხარეებზე დაყოფა, ჩამოყალიბდა 9 მხარე, მაგრამ ეს დაყოფა იყო პირობითი, მას არანაირი სამართლებრივი საფუძველი არ გააჩნდა, შესაბამისად მათ არ ჰქონდათ იურიდიული სტატუსი. ამ ფაქტს მოყვა 1997 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ რომლის მიზანი იყო საქართველოში ადგილობრივი სისტემის მოწესრიგება. 1998 წელს მიიღეს კანონი „საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ“. თუმცა ქვეყანაში კანონის არსებობა პირობითი იყო. ყოველივე ეს აძნელებდა წინსვლას, მაგრამ 2003 წელს საქართველოში მოხდა რევოლუცია რითაც მოხდა პოლიტიკურად დასუსტებული პრეზიდენტის გადადგომა. ამის წინაპირობა იყო 2002 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში სახელისუფლებო პარტიის წაგება. 2003 წელს საქართველოს პრეზიდენტის გადადგომამ და რევოლუციურმა მოძრაობამ წარმატება მოუტანა ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას და პრეზიდენტობის მთავარ პრეტენდენტად შეირჩა მიხეილ სააკაშვილი, რომელიც არჩევნების შემდგომ საქართველოს პრეზიდენტი გახდა. ამ პერიოდიდან იზრდება საქართველოში რიგი რეფორმების გატარება რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას მკვეთრად შეეხო. 2006 წელს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეგულირების საკითხი განისაზღვრა ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, მაგრამ ნიშანდობლივია ის საკითხი, რომ მათი კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებები პირობითი იყო, ისინი ფინანსურ საკითხში სრულად დამოკიდებულები იყვნენ ცენტრალურ ხელისუფლებას, შესაძლოა რაღაც დონეზე გავამართლოთ კიდევ ეს მომენტი რადგან ამ პერიოდისთვის თვითმმართველობა ახალად გადიოდა ჩამოყალიბების ეტაპებს და ფინანსურმა დამოუკიდებლობამ გაღატაკებულ ქვეყანაში, შესაძლოა გამოეწვია ამ დამოუკიდებელი ფინანსური აქტივების არასწორი მიზნებით გადინება. თუმცა ამ რთული პერიოდების შემდეგ ჩნდება ნათელი პერიოდიც დეცენტრალიზაციის განვითარების საკითხში, რომელსაც შემდგომ თავებში განვიხილავთ.

## 1.2 ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ

პირველ და მეორე მსოფლიო ომმა მსოფლიოს დიდი დანაკარგი მოუტანა, შენედა ქვეყნების განვითარება პოლიტიკური მმართველობითი და კულტურული კუთხით. ძირითადი მნიშვნელობა ენიჭებოდა შეიარაღების გაძლიერებას და მის დემონსტირებას. ამის ნათელი მაგალითი იყო ე.წ. ცივი ომი, როცა მსოფლიოს წამყვანი ქვეყნები ერთმანეთს ეჭიბრებოდნენ იარაღის გაძლიერებაში, რაც დიდ საფრთხეს უქმნიდა მსოფლიოს ხალხებს. ცივი ომის დროს დიდი სახელმწიფოები ერთმანეთს თავს არ ესხმოდნენ, თუმცა მათ ესეთ საქციელს ეწირებოდა პატარა სახელმწიფოების როგორც პოლიტიკური ისე სოციალური კეთილდღეობა.

სწორედ ამ რთულ პერიოდში საჭირო იყო ფიქრი იმაზე, რომ როგორმე წინ წასულიყო ქვეყნების პოლიტიკური განვითარება და სწორედ ცივი ომის დასასრულს, 1985 წელს ევროპის საბჭომ მიიღო „ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“. პრეამბულაში განმარტებულია მოქალაქეთა უფლებები რომელნიც უფლებამოსილნი არიან მიიღონ მონაწილეობა სახელმწიფოს მართვაში და ამ უფლების განსახორციელებლად ყველაზე კარგ საშუალებად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მიიჩნიეს. როგორც ქარტიის პრეამბულაშია აღნიშნული, ევროპის საბჭოს წევრებისათვის, ამ ქარტით დაგეგმილია უფრო დიდი ერთიანობის მიღწევა, ითვალისწინებენ რა, რომ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები წარმოადგენენ ნებისმიერი დემოკრატიული რეჟიმის ერთ-ერთ ძირითად საფუძველს. ამ ქარტიის მიზანი არის აგრეთვე ადგილობრივი ორგანოების პოპულარიზაცია, როგორც დემოკრატიის უმნიშვნელოვანესი გარანტი და სწორედ მისი საშუალებებით არის შესაძლებელი ხალხის აქტიური ჩართულობა, სახელმწიფოს აღმშენებლობის საქვითხებში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერება გულისხმობს ქვეყნის ცენტრალური მმართველობიდან დეცენტრალიზაციაზე გადასვლას. დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოში ნაკლებია კორუფციის, ნეპოტიზმის და სხვა უარყოფითი ძალების გავლენა მმართველობაზე, მეტია ხალხის ჩართულობა

ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადანყვეტაში, რაც დემოკრატიას აძლიერებს ქვეყანაში, სწორედ ამ საკითხის გადასაწყვეტად შეიქმნა ეს ქარტია.

ევროპული ქარტია არ არის ვრცელი დოკუმენტი, თუმცა მასში შეტანილია საერთო ევროპული ღირებულებები, ფასეულობები და პრინციპები, რაც ევროპის ქვეყნებს გააჩნიათ. მან განსაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება, განსაზღვრა მისი კომპეტენციის სფერო, დაიგეგმა შესასრულებელი ამოცანათა ნუსხა.

ევროპულ ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ-ში მოცემულია შემდეგი საკითხები.

1) ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი აღიარებული იქნება შიდა კანონმდებლობით და შესაძლებლობის შემთხვევაში კონსტიტუციით.

2) განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება, კერძოდ ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს, ადგილობრივი ორგანოების უფლებასა და შესაძლებლობას კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილი მათი პასუხისმგებლობით და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად. შესაბამისად ამ ფუნქციას შეასრულებს ორგანოები რომლების არჩეულნი არიან პირდაპირი ფარული კენჭისყრის საფუძველზე.

3) განისაზღვრა მოვალეობის შემსრულებელი ორგანოები- როგორც წესი, სახელმწიფო უფლებამოვალეობების განხორციელება ხდება ხელისუფლების იმ ორგანოს მიერ, რომელიც ყველაზე ახლოს არის მოქალაქეებთან. მოვალეობების გადანაწილება სხვა ორგანოსათვის უნდა მოხდეს შესაბამისი ამოცანების მოცულობისა და ბუნების, ასევე ეკონომიკისა და ეფექტურობის მოთხოვნის გათვალისწინებით. ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილება უნდა იყოს სრული და ექსკლუზიური. იგი არ შეიძლება შეიზღუდოს ცენტრალური და რეგიონალური ორგანოს მიერ, კანონით გათვალისწინებული შემთხვევების გარდა.

4) ადმინისტრაციულ საზღვრებთან მიმართებაში - ცვლილებები ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოს ადმინისტრაციულ საზღვრებში არ იქნება შეტანილი შესაბამის ადგილობრივ ორგანოსთან წინასწარი კონსულტაციის გარეშე.



5) ადმინისტრაციულ ორგანოებთან მიმართებაში - ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები უფლებამოსილნი არიან განსაზღვრონ შიდა ადმინისტრაციული სტრუქტურები იმ მიზნით რომ მოხდეს ეფექტური მართვა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მოხელეთა პირობები უნდა იქნეს ისე ჩამოყალიბებული რომ მასში მუშაობდნენ მაღალკვალიფიციური პერსონალები.

6) ზედამხედველობა - ნებისმიერი ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე შეიძლება განხორციელდეს კონსტიტუციით ან კანონით განსაზღვრული პროცედურების შესაბამისად და მათ მიერ კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში. განსაზღვრულია ასევე ზედამხედველობის მიზანი რომ: ნებისმიერი ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობაზე, როგორც წესი, მიზნად უნდა ისახავდეს კანონსა და კონსტიტუციურ პრინციპებთან შესაბამისობის მიღწევას. ზედამხედველობა ასევე შეიძლება განხორციელდეს დელეგირებული უფლებამოსილებების შესრულების დროს.

7) ფინანსურ საკითხში- ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ გააჩნდეთ საკუთარი ფინანსები, რომელთა განკარგვაც შეუძლიათ მათი უფლებამოსილების ფარგლებში. განსაზღვრულია ასევე თვითმმართველობის ორგანოების უფლება დაადგინონ მოსაკრებლები რომლებიც შემოსავლის წყაროა ადგილობრივი ბიუჯეტისათვის.

8) გაერთიანება - მუნიციპალიტეტებს უფლება აქვთ ითანამშრომლონ სხვა მუნიციპალიტეტებთან, შექმნან გაერთიანება რათა შეასრულონ საერთო ინტერესებში შემავალი საკითხები. მუნიციპალიტეტებს შეუძლიათ ითანამშრომლონ სხვა ქვეყნის მუნიციპალიტეტებთან.

ის ქვეყნები რომლებიც მიუერთდებიან ევროპულ ქარტიას, იღებენ ვალდებულებას, რომ აღიარონ ქარტიის პირველი თავის სულ მცირე 20 პუნქტი. ამ 20 პუნქტიდან არანაკლებ 10 პუნქტი უნდა აირჩეს შემდეგი პუნქტებიდან:

-მე-2 მუხლი,

-მე-3 მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტები,

- მე-4 მუხლის 1-ლი, მე-2 და მე-4 პუნქტები,
- მე-5 მუხლი,
- მე-7 მუხლის პირველი პუნქტი,
- მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტი,
- მე-9 მუხლის 1-ლი, მე-2 და მე-3 პუნქტები,
- მე-10 მუხლის 1-ლი პუნქტი,
- მე-11 მუხლი.

ამ ქარტიაში შესული პრინციპები სავალდებულოა ყველა იმ ქვეყნისთვის რომელმაც მოახდინა მისი რატიფიკაცია. ქვეყნებმა ეს პრინციპები უნდა დანერგონ თავიანთ თვითმმართველობის ორგანოებში. სახელმწიფოებს შეუძლიათ ასევე განსაზღვრონ თუ რომელ ტერიტორიაზე გაავრცელებს ამ კანონის ძალას. ეს ქარტია ღიაა ხელმოსაწერად ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების მიერ. მხარეებს შეუძლიათ მოახდინოს ამ ქარტიის დენონსაცია (გაუქმება) ხუთწლიანი ვადის გასვლის შემდეგ. მხარემ 6 თვით ადრე უნდა აცნობის გენერალურ მდივანს.

საქართველომ ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ -ის შესახებ ხელშეკრულებას ხელი მოაწერა 2002 წლის 29 მაისს, საქართველოს პარლამენტმა რატიფიცირება მოახდინა 2004 წლის 26 ოქტომბერს, ხოლო ძალაში შევიდა 2005 წლის 1 აპრილიდან.

ამ ქარტიის დებულებები განსაზღვრავენ ადგილობრივ თვითმმართველობაში არსებულ ძირითად პრინციპებს რაც გამოიხატება შემდეგში: უნდა შეიქმნას ამ ქარტიის სამართლებრივი საფუძველი ქვეყნის შიდა კანონმდებლობით, უნდა მოხდეს მისი აღიარება კონსტიტუციის დონეზე, მკაცრად უნდა გაიმიჯნოს ადგილობრივი ხელისუფლება ცენტრის გავლენისგან, როგორც ფინანსურად ისე უფლებრივად. უნდა მოხდეს თვითმმართველობებში კომპეტენტური, საღად მოაზროვნე, პროგრესული ადამიანების განმწესება და ისეთი პერსონალის დანიშვნის წესის განსაზღვრა ვისი არჩევაც ხდება არჩევნებით. ხელისუფლების მხრიდან ასევე საჭიროა კონტროლი თვითმმართველობაზე ისე, რომ არ შეეშალოს ფუნქციონირებაში ხელი და დაეხმაროს მას საკითხების დადებითად გადაწყვეტისათვის სწორი გზების ძიებაში. ხელისუფლების

მხრიდან სავალდებულო ქმედებად ითვლება ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური და თუ საჭიროა საჭირო მატერიალური რესურსებით უზრუნველყოფა.

როდესაც საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა ამ ქარტიის რატიფიცირება 2004 წელს, ჩვენ შევეუერთდით ქარტიის სავალდებულო 14 დებულებიდან 13 დებულებას, ხოლო დამატებითი პუნქტებიდან 10 დებულებას. საქართველომ ამ ნაბიჯით იკისრა სერიოზული ვალდებულება ქარტიის უდიდესი ნაწილის შესასრულებლად. ქარტიასთან მიერთების დროს გაკეთდა ასევე შეთანხმება რითაც ქართული მხარე იხსნიდა ვალდებულებას ოკუპირებული აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის და ოკუპირებული სამაჩაბლოს ტერიტორიაზე ამ ქარტიის გავრცელების ვალდებულებას ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე.

2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კონსტიტუციაში ცვლილებები, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპები განისაზღვრა VII<sup>1</sup> თავით. ამ თავის მიხედვით კონსტიტუციაში ასახვით გაძლიერდა თვითმმართველობის პრიორიტეტი ქვეყანაში. ამ თავის მიხედვით თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის წესი განისაზღვრება ორგანული კანონით. ორგანული კანონი იერარქიულად კანონზე მაღლა დგას რაც მიანიშნებს მის უპირატესობას სხვა კანონებთან მიმართებაში.

### **1.3 საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ**

2014 წლის 5 თებერვალს საქართველოს პარლამენტმა მესამე მოსმენით მიიღო ახალი ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ რომელმაც გარკვეული ცვლილებები შემოიტანა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში. მისი მიღების შემდგომ ძალადაკარგულად გამოცხადდა ძველი „საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ რომელიც მიღებული იყო 2005 წლის 16 დეკემბერს. ამ კანონმა ფაქტობრივად მასში მოაქცია რამოდენიმე კანონი - ესენია :

საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ,  
საქართველოს კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის  
სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ,  
საქართველოს კანონი საქართველოს დედაქალაქის-თბილისის შესახებ  
საქართველოს კანონი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ

„ადგილობრივი თვითმმართველობა არის თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, მათ მიერ არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები“. (საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ გვ.1) თვითმმართველი ერთეული არის მუნიციპალიტეტი. იგი შეიძლება წარმოდგენილი იყოს თვითმმართველი ქალაქის სახითაც. თვითმმართველ ერთეულს გააჩნია საზღვრები სადაც ვრცელდება მისი მოქმედების ზონა. მუნიციპალიტეტს გააჩნია წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, ყავს რეგისტრირებული მოსახლეობა, აქვს ქონება, ბიუჯეტი და შემოსულობები. მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი ფორმა არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძვლებს, თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებებს, მათი შექმნის და საქმიანობის წესებს, მათ ფინანსებს და ქონებას, ურთიერთობას მოქალაქეებთან, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან და საჯარო თუ კერძო სამართლის იურიდიულ პირებთან, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სახელმწიფო ზედამხედველობისა და პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების წესებს.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებისათვის გამოიყენება შემდეგი მოქმედი კანონები :

1) საქართველოს კონსტიტუცია

- 2) ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ
- 3) ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი - სადაც მოცემულია თვითმმართველობის კომპეტენციის ფარგლები, მათი უფლებები, მოვალეობები და ფუნქციონირების წესი.
- 4) ორგანული კანონი საქართველოს საარჩევნო კოდექსი - სადაც განსაზღვრულია თვითმმართველობის თანამდებობის პირთა არჩევის წესი.
- 5) საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ - სადაც მოცემულია თვითმმართველობაში მომუშავე მოხელეების თანამდებობრივი სტატუსი, მათი საქმიანობის და თანამდებობრივად ზრდის წესი და მრავალი სხვა საკითხებია გაერთიანებული.
- 6) სხვა საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები (როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართალი)

დღეის მდგომარეობით საქართველოში არის ორი ტიპის თვითმმართველი ერთეული, ესენია : თვითმმართველი თემი და თვითმმართველი ქალაქი. საქართველოში 5 თვითმმართველი ქალაქი და 63 თვითმმართველი თემია. ორგანული კანონი საქართველოს საარჩევნო კოდექსის შესაბამისად თვითმმართველ თემსა და თვითმმართველ ქალაქში შემდგენიარადაა გადანაწილებული საკრებულოს წევრთა რაოდენობა: თვითმმართველი თემის საკრებულო შედგება პროპორციული საარჩევნო სისტემით არჩეული 15 წევრისა და შესაბამის ტერიტორიაზე არსებული ყველა თემიდან და ქალაქიდან, რომელიც შედის ამ თვითმმართველი თემის შემადგენლობაში, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით არჩეული თითო წევრისგან. თვითმმართველი თემის ადმინისტრაციულ ცენტრში სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 4000-ზე მეტია, მაგრამ 10000-ს არ აღემატება, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით აირჩევა საკრებულოს 2 წევრი, თვითმმართველი თემის ადმინისტრაციულ ცენტრში სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 10000-ს აღემატება და 20000-ს არ აღემატება მაშინ მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით აირჩევა საკრებულოს 3 წევრი, თვითმმართველი თემის ადმინისტრაციულ ცენტრში სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 20000 მეტია მაგრამ 35000 -ს არ აღემატება მაჟორიტარული საარჩევნო

სისტემით აირჩევა საკრებულოს 4 წევრი. თვითმმართველი თემის ადმინისტრაციულ ცენტრში სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 35000 ზე მეტია, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით აირჩევა საკრებულოს 5 წევრი. თვითმმართველი ქალაქის საკრებულო შედგება პროპორციული საარჩევნო სისტემით არჩეული 15 წევრისა და მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით არჩეული 10 წევრისგან. ქალაქ თვილისის საკრებულო შედგება 50 წევრისგან, საიდანაც 25 წევრი აირჩევა ერთმანდატიანი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების ტერიტორიაზე, ხოლო 25 წევრი აირჩევა პროპორციული წესით თბილისის ტერიტორიაზე.

ზემოაღნიშნულიდან ჩანს სხვაობა თვითმმართველ თემს და ქალაქს შორის, კერძოდ თვითმმართველ ქალაქში საკრებულოს წევრთა რაოდენობა ლიმიტირებულია, ხოლო თვითმმართველ თემში განსაზღვრულია თემების და მუნიციპალიტეტის ცენტრში რეგისტრირებული ადამიანების პროპორციულად. თვითმმართველი ქალაქი არის დასახლება რომელსაც აქვს თავისი ადმინისტრაციული საზღვრები, რაც შეეხება თვითმმართველ თემს იგი არის ეგრეთ წოდებული ძველი „რაიონები“, რომლის ტერიტორიული საზღვრები არ შეცვლილა, მაგრამ შეეცვალა სახელი - მუნიციპალიტეტი. თვითმმართველ თემში გაერთიანებულია სოფლები, დაბები და ქალაქები. თვითმმართველ თემს აქვს ასევე ადმინისტრაციული ცენტრი რომელსაც ხშირ შემთხვევაში ქალაქს უწოდებენ. მუნიციპალიტეტს აქვს გერბი და დროშა, მას შეიძლება ჰქონდეს სხვა სიმბოლოები რომლის ფორმებს მუნიციპალიტეტის საკრებულო ადგენს საქართველოს პარლამენტთან არსებულ ჰერალდიკის სახელმწიფო საბჭოსთან კონსულტაციების საფუძველზე.

მუნიციპალიტეტს გააჩნია ორი სახის უფლებამოსილებები ესენია მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები და მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილებები.

მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები განსაზღვრულია და არის ორგანული კანონით ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ დადგენილი უფლებამოსილება, რომელსაც მუნიციპალიტეტური ახორციელებს დამოუკიდებლად

საკუთარი პასუხისმგებლობით. მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებებს წარმოადგენს შემდეგი:

- მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, განხილვა დამტკიცება. დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანა, საბიუჯეტო სახსრების განკარგვა, ფინანსური ოპერაციების წარმოება;
- მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ბუნებრივი რესურსების წყლის, ტყის, მიწის და სხვა რესურსების მართვა;
- მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს შემოიღოს ან გააუქმოს ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები და მათი განაკვეთი;
- მოახდინოს მუნიციპალიტეტის საზღვრებში ტერიტორიული დაგეგმარება, განასენიანების გეგმების შემუშავება და ადამტკიცება, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ქუჩების, სკვერების, გზების, პარკების და სხვა ინფრასტრუქტურის მოწყობა;
- მუნიციპალიტეტი წარჩინების მართვა;
- მუნიციპალიტეტში საზოგადოების წყალმომარაგებით უზრუნველყოფა, სამელიორაციო სისტემის გაყვანა;
- უზრუნველყოფს ადრეული, სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების შექმნას და მათ უზრუნველყოფაზე ზრუნვას. ასევე აქვს უფლება შექმნას სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებები;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა და მასზე საგზაო მოძრაობის ორგანიზება, უზრუნველყოფს ავტომობილებს პარკირების ადგილებით;
- გასცემს ნებართვას საზოგადოებრივი ტრანსპორტის რეგულარულად მოძრაობის ნებართვას;
- გარე ვაჭრობის, გამოფენების და ბაზრობების რეგულირებას;
- გასცემს მშენებლობის ნებართვებს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე. ახორციელებს ხედამხედველობას გაცემული ნებართვის შესაბამისობასი

მოყვანისათვის. ადგენს მინის ნაკვეთზე აუცილებელი გზის და სერვიტუტის დადგენას;

- არეგულირებს მანიფესტაციებთან და შეკრებებთან დაკავშირებულ საკითხებს;
- აქვს უფლება დაარქვას სახელი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებულ სკვერებს, ქუჩებს, პარკებს, ბაღს, ბულვარს, ჩიხს, გამზირს, გზატკეცილს და სხვა მნიშვნელოვან ობიექტებს;
- არეგულირებს გარე რეკლამებთან დაკავშირებულ საკითხებს;
- ადგენს შინაური ცხოველების ყოლის წესებს ასევე ვეალება სასაფლაოს მოწყობა და მისი მოვლა-პატრონობა;
- კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლების დაცვა, შემოქმედებითი საქმიანობის ხელშეწყობა, ბიბლიოთეკების, მუზეუმების, კიბეების და დარბაზების მოვლა პატრონობა და არქონის შემთხვევაში მათი მშენებლობა.
- უსახლკაროების აღრიცხვა და მათთვის თავშესაფრის მიცემა, ასევე შებენი უფლებების შესაძლებლობის მქონე პირთათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება, რათა ჰქონდეთ თავშეყრის ადგილებში და მუნიციპალურ ტრანსპორტში შეუფერხებლად გადაადგილების საშუალება.

აღნიშნული უფლებების გარდა მუნიციპალიტეტს შეუძლია გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომელიც კანონით არ არის აკრძალული საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით ეს უფლება არ ეკუთვნის სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ გადასაწყვეტ საკითხს.

**მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილებები** რეალურად არის სახელმწიფოს ან ავტონომიური რესპუბლიკის ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილება, მაგრამ მუნიციპალიტეტს გადაეცა რათა ამ უფლებების ადგილობრივ დონეზე შესრულება უფრო ეფექტიანია. ამ უფლების გადაცემა შეიძლება ხელშეკრულებით სადაც მითითებული უნდა იყოს შესასრულებელი სამუშაოს აღწერილობა. აღწერილობას თან უნდა დაერთოს უფლების განსახორციელებლად საკმარისი ფინანსური სახსრები და საჭიროების შემთხვევაში მატერიალური სახსრებიც. სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკების მიერ უფლებების დელეგირების



შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს სახელმწიფოს და ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა. დელეგირების ხელშეკრულებაში ასევე უნდა მიეთითოს ის დანესებულება რომელიც ზედამხედველობას გაუწევს ხელშეკრულების შესრულებას. აღნშნულ ხელშეკრულებას ამტკიცებს საკრებულო სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ხოლო ხელს აწერს მერი.

მუნიციპალიტეტებს უფლებამოსილებების შესასრულებლად სჭირდებათ მყარი ბერკეტები რომელიც განსაზღვრული აქვთ კანონმდებლობით. მათ გააჩნიათ საკუთარი მატერიალური და არამატერიალური სახსრები რისი მეშვეობითაც ისინი ახორციელებენ უფლებამოსილებებს. საკითხის ფაქტობრივ შესრულებამდე შეიმუშავენ სამოქმედო გეგმას და პროექტებს შემდგომ ახორციელებენ შესყიდვებს. შესყიდვების პრინციპის მიხედვით სპეციალურ ვებ. გვერდზე ცხადდება ტენდერი სადაც მონაწილეობას ღებულობენ კვალიფიციური შემსრულებლები. მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს ფიზიკურ ან იურიდიულ პირებთან დადოს ხელშეკრულება. არსებობს საკითხები რის მოსაგვარებლადაც არ არის საკმარისი მუნიციპალიტეტში დასაქმებული მოხელეთა რაოდენობა, ამოტომ მუნიციპალიტეტს უფლებას აქვს დააფუძნოს როგორც არასამეწარმეო, ასევე სამეწარმეო სუბიექტები - მაგ. არაკომერციული იურიდიული პირი (აიპი) ან შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება (შპს) მოახდინონ კვალიფიციური კადრების მიღება, გადასცეს მას საკმარისი ფინანსური და ტექნიკური საშუალება, რითაც შესაძლებელი იქნება სამუშაოს ჯეროვნად შესრულება. თუ მუნიციპალიტეტს არ გააჩნია საკმარისი ფინანსები რაიმე საკითხის მოსაგვარებლად, მას შეუძლია საკუთარი სახელით კომერციული ორგანიზაციებისაგან მოითხოვოს სესხი და განკარგოს მიზნობრივად.

**მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო.** მუნიციპალიტეტის საკრებულო არის კოლექტიურად დაკომპლექტებული წარმომადგენლობითი ორგანო. საკრებულო არჩევნების საფუძველზე აირჩევა 4 წლის ვადით მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეების მიერ. ახლადარჩეული საკრებულოს პირველ სხდომას იწვევს ცენტრალური საარჩევნო კომისია მთელი საქართველოს მასშტაბით არჩევნების საბოლოო შედეგების შეჯამებიდან 30 დღის ვადაში. მუნიციპალიტეტის საკრებულო

მუშაობას შეუდგება თუ შესაბამისი კომისია დაადასტურებს საკრებულოს წევრების არანაკლებ ორი მესამედის არჩევას. მუნიციპალიტეტის საკრებულო არის წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელსაც ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმართველობის შესახებ“ გააჩნია შემდეგი ფუნქციები - უფლებამოსილება:

- ადმინისტრაციული ერთეულის შექმნა, გაუქმება, საზღვრების დადგენა, ადმინისტრაციული ცენტრის დადგენა და შეცვლა;
- მუნიციპალიტეტის სიმბოლოების დადგენა;
- ქუჩების, სკვერების, ბაღების, ბულვარების, სასაფლაოს, პანთეონის, ხეივნის პარკის და სხვა ობიექტების სახელწოდების დადგენა. საპატიო წოდებების შემოღება და დადგენა;
- საკრებულოს თავმჯდომარის და თავმჯომარის მოადგილის არჩევა და თანამდებობიდან გადაყენება, საკრებულოს რეგლამენტის დამტკიცება;
- საკრებულოს კომისიის შექმნა, კომისიის თავმჯდომარის არჩევა და გადაყენება. დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნა და გაუქმება;
- საკრებულოს აპარატის დებულების დამტკიცება.
- მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოების კონტროლი, მათგან ანგარიშის მოსმენა მისი შეფასება და ანალიზი. ამტკიცებს მერიის საშტატო ნუსხას. ამტკიცებს მერიის მიერ მომზადებულ სივრცით დაგეგმარების პროექტებს.
- განიხილავს და ამტკიცებს ბიუჯეტს, შეაქვს დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებები. კონტროლს უწევს ბიუჯეტის შესრულებას, აფასებს შესრულებული ბიუჯეტის მიზნობრიობას.
- ამტკიცებს მერის და საკრებულოს მოხელეთა თანამდებობრივ სარგოებს.
- ადგენს მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის ფასს, ადგენს საპრივატიზაციო ობიექტების ნუსხას.
- იღებს გადაწყვეტილებას სახელმწიფოსთვის ქონების უსასყობლოდ გადაცემის შესახებ, ადგენს ბუნებრივი რესურსების მართვის წესს.

ის უფლებები რომელიც თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილია, როგორც საკრებულოს უფლებამოსილებები, არ შეიძლება გადაეცეს სხვა ორგანოს ის უნდა შესრულდეს უშუალოდ საკრებულოს მიერ. თუ თვითმმართველობის კოდექსი არ განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის შემსრულებელ ორგანოს, მაშინ ამ უფლებამოსილებას ახორციელებს მუნიციპალიტეტის საკრებულო, ან მისი დავალებით მუნიციპალიტეტის მერი.

მუნიციპალიტეტის საკრებულოში გვაქვს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ბიურო, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისია, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დროებითი სამუშაო ჯგუფი, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ფრაქცია.

**მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ბიურო** - არის საკრებულოს მუდმივმოქმედი კოლევგიური ორგანო, რომელიც იქმნება საკრებულოს საქმიანობის ორგანიზების და თანამდებობის პირთა საქმიანობის კონტროლის მიზნით. იგი შედგება საკრებულოს თავმჯდომარის, თავმჯდომარის მოადგილის, საკრებულოს კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეებისგან. საკრებულოს ბიურო მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებს განიხილავს და გადაწყვეტილებას იღებს ბიუროს სხდომაზე. ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, შესაბამისად საკრებულოს ბიუროს განსაზღვრული აქვს შემდეგი უფლებები:

- ადგენს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომის დღის წესრიგს, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სამუშაო გეგმის და სამუშაო პროგრამის პროექტებს.
- კოორდინაციას უწევს კომისიების და დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობას.
- განიხილავს საკრებულოს სხდომაზე გასატან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტებზე მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიებისა და დროებითი სამუშაო ჯგუფების დასკვნებს და წინადადებებს.
- ისმენს მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირთა ანგარიშებს.
- ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს.

**მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისია** - საკრებულოს ფუნქციონირების ერთ-ერთი უმთავრესი ინსტრუმენტია საკრებულოს კომისიები. კომისიების თავმჯდომარეებად

აირჩევა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრები. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიაში სამუშაოდ შეიძლება სხვა პირის მოწვევაც. მუნიციპალიტეტში საკრებულოს კომისიათა რიცხვი არ უნდა აღემატებოდეს 5 ერთეულს. საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 28-ე მუხლის მიხედვით საკრებულოს კომისიის მთავარ მიზანს წარმოადგენს საკრებულოში საკითხების წინასწარ მომზადების, გადანწყვეტილებათა შესრულებისთვის ხელის შეწყობის, მერიის, მისი სტრუქტურული ერთეულებისა და მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების კონტროლი.

**მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დროებითი სამუშაო ჯგუფი** - არსებობს საკითხები რომელზეც არ არსებობს პრაქტიკა ან ხასიათდება განსაკუთრებული სპეციფიკურობით რომელთა უყურადღებოდ დატოვება შემდგომში ზიანს მიაყენებს არსებულ პრაქტიკას, სწორედ ამგვარი საკითხების შესასწავლად მუნიციპალიტეტის საკრებულო უფლებამოსილია შექმნას დროებითი სამუშაო ჯგუფები რათა მოხდეს არსებული საკითხის სრულფასოვნად შესწავლა. მუნიციპალიტეტის საკრებულო ირჩევს დროებითი სამუშაო ჯგუფის წევრებს რომელთა უფლებამოსილების ვადა არის 3 თვე. თუ საკითხი არის იმდენად რთული, რომ ვერ მოხდა მისი სამ თვეში შესწავლა, შესაძლებელია ამ ვადის გახანგრძლივება თითო თვით. გახანგრძლივებული ვადა პირვანდელ ვადასთან ერთად არ უნდა აღემატებოდეს 6 თვეს. საკრებულოს დროებით სამუშაო ჯგუფში შესაძლებელია საკრებულოს წევრის გარდა სხვა კვალიფიციური კადრების მიღებაც ისე, რომ მას გააჩნდეს ხმის უფლება საკითხის გადანწყვეტის დროს.

**მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ფრაქცია** - არის საერთო პოლიტიკური შეხედულებების მქონე საკრებულოს წევრთა გაერთიანება, რომელიც საკრებულოში იქმნება მისი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით. ერთი და იმავე პოლიტიკური პარტიის წევრებს უფლება აქვთ გაერთიანდნენ მხოლოდ ერთსა და იმავე ფრაქციაში. თუ რომელიმე საარჩევნო ბლოკი წარადგენს კანდიდატს მაშინ ეს წევრი გაერთიანდება ამ ბლოკში მყოფი რომელიმე ფრაქციის პარტიაში. საკრებულოს წევრს უფლება აქვს გაერთიანდეს მხოლოდ ერთ ფრაქციაში. ფრაქციის წევრების

რაოდენობა არ უნდა იყოს 3 ადამიანზე ნაკლები. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი კრძალავს ფრაქციის ჩამოყალიბებას ეროვნულ, რელიგიურ, პროფესიულ, პირად ან საცხოვრებელი ადგილის ნიშნით.

აღსანიშნავია რომ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს უწყვეტად, მაგრამ ანაზღაურების გარეშე. ჩემი აზრით ეს არის ძალიან ცუდი ნაბიჯია სახელმწიფოს მხრიდან როდესაც, მას კანონის საფუძველზე არ განესაზღვრა თანამდებობრივი სარგო. საკრებულოს წევრის სტატუსი არ აძლევს ადამიანს ეკავოს სხვა თანამდებობა საჯარო სამსახურში გარდა საკრებულოს თანამდებობის პირისა. საქართველოში არსებული ფინანსურად ცუდი მდგომარეობიდან გამომდინარე, ის ფაქტი, რომ საკრებულოს წევრს არ აუნაზღაურდება შრომა პირდაპირ მიანიშნებს დიდ ხარვეზზე, რაც შემდგომში კორუფციის ან სხვაგვარი დანაშაულის წინაპირობა შეიძლება გახდეს. საკრებულოს წევრებს მართალია არ აქვთ ანაზღაურება, მაგრამ ანაზღაურებადია საკრებულოს თანამდებობის პირთა საქმიანობა, თანამდებობის პირები აირჩევა საკრებულოს წევრთაგან. საკრებულოში არის შემდეგი თანამდებობის პირები :

- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარე
- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე
- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარე
- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარე
- მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარის მოადგილე

#### **მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო**

მერი არის ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო და მუნიციპალიტეტის უმაღლესი თანამდებობის პირი. მერს ირჩევს მოსახლეობა საყოველთაო არჩევნების წესით, ფარული კენჭისყრით, რომელსაც არჩევნების დღისთვის შეუსრულდა 25 წელი და ამ პერიოდის განმავლობაში საქართველოში მინიმუმ 5 წელი აქვს ნაცხოვრები. მერის ფუნქციონირების ვადაა 4 წელი. მერი მოქმედებს მუნიციპალიტეტის სახელით და წარმოადგენს მუნიციპალიტეტს. მერი ანგარიშვალდებულია მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და საზოგადოების წინაშე.

მერია არის ორგანო რითაც მერი ახორციელებს თავის უფლებამოსილებებს, იგი პირდაპირი მნიშვნელობით ემორჩილება მერს და ხელმძღვანელობს მას. მერის თანამდებობის პირთა რიცხვი არ უნდა აღემატებოდეს 13 ადამიანს. მერის თანამდებობის პირები არიან :

- მერი
- მერის პირველი მოადგილე (ვიცე მერი )
- მერის მოადგილე
- მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი

**მერის უფლებამოსილებები:**

- თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს მერიის თანამდებობის პირებს და მოსამსახურეებს, კოორდინაციას უწევს სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობას, უნაწილებს ფუნქციებს მერიის მოსამსახურეებს, ატარებს ღონისძიებებს მოხელეთა წახალისების მიზნით, ასევე იღებს გადაწყვეტილებას მოხელეთა მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესახებ.
- ადგენს მერიის დებულებას და საშტატო ნუსხას, რომელიც შემდგომში დასამტკიცებლად გადაეგზავნება საკრებულოს. ამტკიცებს მერიის შინაგანაწესს.
- შეიმუშავებს ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტის პროექტებს, რომელიც შემდგომ გადაეცემა საკრებულოს დასამტკიცებლად. წელიწადში ერთხელ საკრებულოს წარუდგენს ანგარიშს განეული საქმიანობის შესახებ. შეიმუშავებს ბიუჯეტის პროექტებს ასევე შეაქვს ბიუჯეტში ცვლილებები რაც შემდეგ საკრებულოს გაეგზავნება დასამტკიცებლად. ადგენს ადგილობრივი მოსაკრებელის და გადასახადების სპეციფიკას, შეიმუშავებს სამოქმედო გეგმას მის აღსასრულებლად და საკრებულოს წარუდგენს დასამტკიცებლად.
- მერი უფლებამოსილია მუნიციპალიტეტის სახელით აიღოს სესხი, რომელზეც ასევე საკრებულოს თანხმობაა საჭირო. საკრებულოს თანხმობით - აფუძნებს კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს, იღებს გადაწყვეტილებას ქონების

გასხვისებაზე, მისი სასყიდლით ან უსასყიდლოთ გადაცემაზე. ახორციელებს კონტროლს იმ ფიზიკურ ან იურიდიულ პირებზე ვისზეც იქნა გადაცემული ქონება გარკვეული წესებით, უზრუნველყოფს ამ წესების დაცვას.

- უძრუნველყოფს მუნიციპალიტეტში არსებული ქონების პატრონობას რაც გულისხმობს სახლების, მათ რეკონსტრუქციას, აღდგენას, და საჭიროების შემთხვევაში ახალი ობიექტების აშენებას.

- ხელს აწერს იმ ხელშეკრულებებს რომელსაც მუნიციპალიტეტი აფორმებს.

შეიმუშავებს განვითარების სტრატეგიებს და გეგმებს, სივრცით განაშენიანების პროექტებს, როლმელიც გამიზნულია მუნიციპალიტეტის კეთილმოწყობისათვის. ანიჭებს მუნიციპალიტეტის საპატიო წოდებებს და ჯილდოებს.

- დელეგირებული უფლებამოსილებების ეფექტურად შესრულებისათვის ქმნის კომისიებს, რომელთა ძირითადი მიზანია სამუშაო ჯგუფი მაქსიმალურად დაახლოვოს შესასრულებელ საქმეს.

**მერის უფლებამოსილებების შეჩერება ხდება** იმ შემთხვევაში თუ მისი ფიზიკური მდგომარეობის გამო არის დროებით შრომისუუნარო, ან გადის შვებულებაში, ამ შემთხვევაში მერის უფლებამოსილება აღდგება მაშინ, როდესაც იგი დაბრუნდება შვებულებიდან, ხოლო იმ შემთხვევაში, როდესაც იგი დროებით შრომისუუნაროა, მაშინ მას სტატუსი აღუდგება იმ საფუძველის აღმოფხვრით რითაც იგი შრომისუუნარო იყო. მერს უფლებამოსილება შეუჩერდება მაშინ თუ ის კენჭს იყრის საპარლამენტო ან საპრეზიდენტო არჩევნებში. ამ შემთხვევაში მისი უფლებამოსილების აღდგენა იმაზე და მოკიდებული მოხდება თუ არა მისი არჩევა. უფლებამოსილება შეუჩერდება თუ მას სასამართლომ შეუფარდა პატიმრობა. უფლებამოსილება შეჩერდება ასევე სასამართლოს მიერ გამამტყუნებელი განაჩენის გამოტანის შემთხვევაში თუმცა იმ დროის ვადით, რითაც ამ განაჩენის გასაჩივრება იქნება შესაძლებელი. თუ მან ეს ვადა გაუშვა მაშინ უფლებამოსილების შეჩერების სტატუსი შეიცვლება უფლებამოსილების შეწყვეტით.

**მერს უფლება შეუნყდება** თუ საკრებულო მას უნდობლობას გამოუცხადებს, მისთვის უნდობლობის გამოცხადების ინიცირება შეუძლია საკრებულოს სიითი

შემადგენლობის ნახევარზე მეტს, ან მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული მოსახლეობის 20 პროცენტს. მერისათვის უნდობლობა გამოცხადებულად ჩაითვლება თუ ინიციატივას მხარს დაუჭერს საკრებულოს შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედი. თუ ვერ მოხდა მერისთვის უნდობლობის გამოცხადება მაშინ 6 თვის ვადაში არ შეიძლება მისთვის უნდობლობის საკითხის ხელმეორედ დასმა. მერისთვის უნდობლობის გამოცხადების ინიცირება არ შეიძლება მისი არჩევიდან 6 თვის ვადაში, ასევე იმ დროს როცა მას უფლებამოსილების ბოლო წელი აქვს დარჩენილი. მერისთვის უნდობლობის გამოცხადება ნიშნავს მისი უფლებამოსილების შეწყვეტას.

მერს უფლება შეუწყდება ასევე, თუ მას შუწყდა საქართველოს მოქალაქეობა ან ამოწურა უფლებამოსილების ვადა. უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძველია, სასამართლოს საბოლოო ინსტანციის გამამტყუნებელი განაჩენის ძალაში შესვლა ან სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის გასაჩივრების ვადის გასვლა. აგრეთვე უფლებამოსილება შეუწყდება თუ: სასამართლო მას მხარდაჭერის მიმღებად ცნობს, სასამართლოს მიერ მისი გარდაცვლილად ან უგზოუკვლოდ აღიარება ან/და გარდაცვალება.

იმ შემთხვევაში თუ მერს შეუწყდება ან შეუჩერდება სტატუსი მის მოვალეობას ასრულებს მერის პირველი მოადგილე, თუ მერის პირველი მოადგილე არ არის თანამდებობაზე დანიშნული მერის მოადგილე, მაგრამ თუ მერს ორი ან მეტი მოადგილე ჰყავს მერის უხუცესი მოადგილე. ხოლო თუ მოხდა ისე რომ მერის მოადგილეები დანიშნულები არ არიან მაშინ მის მოვალეობას ასრულებს საკრებულოს თავმჯდომარე.

**საქართველოს დედაქალაქი - თბილისი - თბილისის საქართველოს დედაქალაქია**, ეს სტატუსი გულისხმობს მის განსაკუთრებულ სამართლებრივ მდგომარეობას. იგი არის თვითმმართველი ქალაქი და მისი მართვა ხდება დანარჩენი მუნიციპალიტეტის მსგავსად ოღონდ როგო პრივილეგიებით.

თბილისს ისევე როგორც სხვა მუნიციპალიტეტს გააჩნია საკუთარი უფლებამოსილებები, რომელიც განსაზღვრულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლით, ამას გარდა ადგილობრივი



თვითმმართველობის კოდექსი დამატებით უფლებამოსილებებს განუსაზღვრავს დედაქალაქს :

- დედაქალაქის უზრუნველყოფა გადაუდებელი სასწრაფო დახმარებით
- ჩამდინარე წყლების გასუფთავება და უტილიზაცია
- თბილისში ტაქსით გადაყვანის პირობების დადგენა, ნებართვის გაცემა, ღირებულების ოდენობის განსაზღვრა, მისი მოქმედების ვადა და მძღოლთა ერთიანი ბაზის შექმნა.

დედაქალაქ თბილისის როგორც თვითმმართველ ქალაქს თავისი უფლებების განხორციელებისათვის აქვს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანო, წარმომადგენლობითი ორგანო - საკრებულო და აღმასრულებელი ორგანო - თბილისის მერიის მეშვეობით. თბილისის საკრებულოს ისევე როგორც მერიას აქვთ ის უფლებები რაც ადგილობრივ თვითმმართველობის კოდექსმა განუსაზღვრა თვითმმართველ ქალაქს და თვითმმართველ თემს, ამას გარდა თბილისის როგორც დედაქალაქის სტატუსი ანიჭებს მას სხვა უფლებებსაც.

**თბილისის საკრებულო** - აირჩევა ოთხი წლის ვადით, საკრებულოს წევრთა რაოდენობა განსაზღვრულია საქართველოს საარჩევნო კოდექსის მიერ და განსხვავებულად სხვა თვითმმართველი ქალაქებისა თბილისის საკრებულოში აირჩევა 50 წევრი რომელსაც ირჩევს თბილისის მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული მოსახლეობა. არჩეულ წევრთაგან 25 წევრი აირჩევა მაჟორიტატული ხოლო 25 წევრი პროპორციული სისტემით.

გარდა ამ განსხვავებისა თბილისის საკრებულოს გააჩნია სხვა თვითმმართველი ქალაქისგან განსხვავებით დამატებითი ფუნქციები:

- თბილისის მთავრობის თანამდებობის პირთა კონტროლი.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით განსაზღვრულ შემთხვევებში თბილისის მთავრობას აძლევს თანხმობას სესხის აღებაზე. ამტკიცებს თბილისის მთავრობის სახელით დადებულ ხელშეკრულებას.
- იღებს გადაწყვეტილებას საჯარო სამართლის იურიდიული პირების დაფუძნების, რეორგანიზაციის და ლიკვიდაციის შესახებ.

- საქართველოს დედაქალაქის ადმინისტრაციულ საზღვრებში ავტობუსის სამოძრაო გზების განსაზღვა და ადგილების მონიშნვა სადაც ავტობუსები გაჩერდებიან, ასევე თბილისში ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელების მიზნით სატვირთო ავტომობილით მოძრაობის დროს საქონლის მინოდების ადგილის და დროის განსაზღვრა.

- უფლებას აძლევს თბილისის მთავრობის წევრის თანამდებობაზე დანიშნას. ასევე ასრულებს საკრებულოს რეგლამენტით გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

- ის უფლებები რომელიც განსაზღვრულია როგორც თბილისის საკრებულოს უფლებამოსილებები არ შეიძლება გადაეცეს სხვა ორგანოებს შესასრულებლად. თუ კანონი ვერ განსაზღვრავს ესა თუ ის საკითხი რომელი ორგანოს უფლებაა მაშინ ამ უფლებას ახორციელებს მუნიციპალიტეტის საკრებულო.

**თბილისის მერი** - არის დედაქალაქ თბილისის უმაღლესი თანამდებობის პირი და თბილისის მთავრობის ხელმძღვანელი. მერიაში წარმოდგენილია აღმასრულებელ ორგანოთა ერთიანი სისტემა, მასში გაერთიანებულია თბილისის მერი, თბილისის მთავრობა, თბილისის მერიის სტრუქტურული ერთეულები და თბილისის რაიონის გამგებლები. თბილისის მერიაში თანამდებობის პირები არიან თბილისის მერი, ვიცე მერი და მერის მეორე მოადგილე, მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი და თბილისის რაიონის გამგებელი. მერიის საქმიანობის განსაზღვრა ხდება მერიის დებულებით, რომელიც გამიჯნავს თბილისის მერიაში არსებულ თანამდებობრივ უფლებამოსილებებს, თუ ეს კანონით არ არის დადგენილი.

თანამდებობა - თბილისის მერი გამოჩნდა 1992 წელს, თუმცა მისი უფლებები და არჩევის წესი განსხვავდებოდა დღევანდელისგან. 1992 წლიდან 2005 წლამდე თბილისის მერს ნიშნავდა საქართველოს პრეზიდენტი. 2006 წლიდან 2010 წლამდე თბილისის მერს ირჩევდა საკრებულო, ხოლო 2010 წლიდან თბილისის მერი აირჩევა ერთიანი, თანასწორი არჩევნების წესით, ფარული კენჭისყრით. თბილისის მერად პირველად აირჩიეს 2010 წელს გიგი უგულავა, შემდეგ 2014 წელს დავით ნარმანია, 2018 წელს კი კახა კალაძე. მერი აირჩევა 4 წლის ვადით. საქართველოს საარჩევნო

კოდექსის შესაბამისად თბილისის მერობის კანდიდატი არ უნდა იყოს 25 წელზე ნაკლები ასაკის და მინიმუმ 5 წელი საქართველოში უნდა ჰქონდეს ნაცხოვრები, თბილისის მერის უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს, ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, კერძოდ:

- კოორდინაციას უწევს თბილისის მერიის საქმიანობას, უნაწილებს ფუნქციებს ვიცე მერს და მოადგილეებს ასევე ხელმძღვანელობს თბილისის მთავრობას და თავმჯდომარეობს მთავრობაში არსებულ სხდომებს.

- საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს ბიუჯეტის პროექტს ან მასში ცვლილებების პროექტს.

- ხელს აწერს მუნიციპალიტეტის სახელით და თბილისის მთავრობის სახელით გაფორმებულ ხელშეკრულებებს. საკრებულოს წარუდგენს დასამტკიცებლად თანამდებობრივი სარგოების ოდენობას.

- თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ანთავისუფლებს თბილისის მერიის თანამდებობის პირებს. ასევე თბილისის მერიის სხვა მოსამსახურეებს, უნაწილებს მათ ფუნქციებს და ისმენს ამ ფუნქციების შესრულების ანგარიშებს.

- ახორციელებს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი თვითმმართველი თემების და თვითმმართველი ქალაქის მერისთვის განსაზღვრულ უფლებამოსილებებს და საკრებულოს აქტებით გათვალისწინებულ იმ უფლებამოსილებებს რომელიც შესასრულებლად მერისთვისაა განსაზღვრული. თბილისის მერს ჰყავს პირველი მოადგილე (ვიცე მერი) და მოადგილეები. მათ თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს თბილისის მერი საკრებულოს თანხმობით.

**თბილისის მთავრობა** - არის კოლექტიური ორგანო, რომლის მოვალეობაა თბილისის მერის და თბილისის საკრებულოს გადაწყვეტილებების შესრულება. მთავრობის წევრები არიან თბილისის მერი, ვიცე მერი, მერის მოადგილეები, სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელები და თბილისის რაიონის გამგებლები. თბილისის მთავრობის უფლებამოსილებებია:

- ზედამხედველობას უწევს თბილისის რაიონის გამგებლებს და სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობას. შეიმუშავებს მთავრობის რეგლამენტს, სპეციფიკური საკითხების შესასწავლად შექმნის კომისიებს.
- შეიმუშავებს სამართლებრივი აქტების პროექტებს, აღასრულებს თბილისის საკრებულოს სამართლებრივ აქტებს.
- მუნიციპალიტეტის სახელით იღებს სესხს, რომელიც საკრებულოს თანხმობას საჭიროებს.
- განკარგავს მუნიციპალიტეტის ქონებას.
- საკრებულოს თანხმობით იღებს გადაწყვეტილებას ქონების გასხვისებაზე
- შეიმუშავებს მუნიციპალიტეტის მრავალმხრივი განვითარების პროექტებს
- საკრებულოს დასამტკიცებლად უგზავნის თბილისში მგზავრების გადაყვანის ფასს, აგრეთვე განსაზღვრავს თბილისში ტაქსის უფლების მოპოვებას, ნებართვის გაცემის წესს განსაზღვრავს მის ფასს და მოქმედების ვადას. განსაზღვრავს სამგზავრო ავტობუსების მოძრაობის მარშრუტებს და მის გაჩერების ადგილებს. სამარშრუტო ტაქტებზე გასცემს თბილისის მუნიციპალიტეტში სამგზავრო გადაყვანის ნებართვას.

**თბილისის მერიის სტრუქტურული ერთეულები** - იქმნება იმ მოტივით, რომ მერიას გაუადვილდეს თავისი უფლებების შესრულება. სტრუქტურული ერთეულები ყალიბდება დარგების მიხედვით, შესაბამისად კადრების შერაცევა უნდა მოხდეს კომიტეტის მიზნების მიხედვით. თბილისის მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელს საკრებულოს თანხმობით ნიშნავს თბილისის მერი, ხოლო მისი თანამდებობიდან გათავისუფლება უშუალოდ თბილისის მერის უფლებაა. თბილისის მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი პასუხისმგებელია თბილისის მერის წინაშე.

**თბილისის რაიონის გამგეობა** - თბილისი დაყოფილია თბილისის მერიის სტრუქტურულ ერთეულებად „რაიონებად“. რაიონის ხელმძღვანელია გამგებელი. რაიონის გამგებელს თბილისის მერი საკრებულოს თანხმობით ნიშნავს თანამდებობაზე ხოლო მისი სამხახურიდან გათავისუფლების საკითხს წყვეტს თბილისის მერი

ერთპიროვნულად. რაიონის გამგებელი არის თბილისის მთავრობის წევრი. რაიონის გამგებელს ჰყავს მოადგილეები რომელთა რიცხვი არ უნდა იყოს სამ ადამიანზე მეტი. თბილისი ტერიტორიულად დიდი ქალაქია ძალიან დიდი მოსახლეობით ამიტომ რაიონები ადგილობრივ დონეზე ასრულებენ თბილისის საკრებულოს და თბილისის მერიის მიერ გამოცემულ სამართლებრივ აქტებს. რაიონის გამგეობა შედგება სტრუქტურული ერთეულებისაგან. რაიონის გამგეობის თანამდებობის პირები არიან :

- რაიონის გამგებელი
- რაიონის გამგებელის მოადგილე
- რაიონის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი

### **საზოგადოების ჩართულობა თვითმმართველობის განხორციელებაში**

ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბების მთავარი მიზანია საზოგადოებრივი საკითხების მოგვარებაში ხალხის ჩართულობის მაღალი დონის მიღწევა. საზოგადოებამ უნდა მოახდინოს თავის საცხოვრებელ თვითმმართველ ქალაქსა თუ თემში ადგილობრივი დონის საკითხების გადაწყვეტა. ამისათვის ისინი იყენებენ აქტიურ და პასიურ საარჩევნო ხმის უფლებას. მუნიციპალიტეტის არჩევითი ორგანოები კომპლექტდება ხალხის ნების შესაბამისად, ამიტომ მათი შემდგომი საქმიანობა მონოდებული უნდა იყოს იმგვარად, რომ შეიქმნას სპეციალური ორგანიზაციული და მატერიალურ-ტექნიკური პირობები, იმისათვის რომ მოხდეს საზოგადოებასთან შეხვედრები - კომუნიკაცია, ასევე მიეცეთ მათ საშუალება აქტიურად და შეუფერხებლად ჩაერთონ მუნიციპალიტეტის ორგანოთა საქმიანობაში. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ადგენს მოსახლეობის თვითმმართველობაში მონაწილეობის შემდეგ ფორმებს :

- დასახლების საერთო კრება
- პეტიცია
- სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო

**დასახლების საერთო კრება** - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსიში 2015 წელს შევიდა ცვლილებები, რაშიც უფრო მკაფიოდ გამოიხატა ადამიანების მიერ

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების მექანიზმები. დასახლების საერთო კრების მიზანია, უზრუნველყოს ადმინისტრაციულ ერთეულში არსებული დასახლებების და მასში მცხოვრები მოსახლეობის აზრის დაფიქსირება, მუნიციპალიტეტში არსებული ადგილობრივი საკითხების მიმართ. კერძოდ დასახლების საერთო კრების მიზანია მუნიციპალიტეტის ორგანოებამდე მიიტანოს ხალხის შეხედულებები სხვადასხვა საკითხის მიმართ. საერთო კრებას სახელად შეიძლება დაერქვას სოფლის ქალაქის ან დაბის სახელწოდება მაგალითად: „დაბა ჩაქვის საერთო კრება“. საერთო კრებაში მონაწილეობის უფლება აქვს იმ ტერიტორიაზე, სადაც კრება ტარდება, იქ მცხოვრებ რეგისტრირებულ მოქალაქეს, ქონების მფლობელ პიროვნებას ან/და ამ ტერიტორიაზე არარეგისტრირებულ მცხოვრებ პირს. იმისათვის რომ სამუშაო პროცესი გამართივდეს დასახლების საერთო კრება უფლებამოსილია აირჩიოს საერთო კრების რჩეული. კრების რჩეულის კანდიდატურის დასახლების უფლება აქვს დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩევლების არანაკლებ 5 %-ს. დასახლების საერთო კრების მოწვევის უფლება აქვს დასახლებაში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა 5 %-ს, საერთო კრების რჩეულს, ან მუნიციპალიტეტის მერს, საკრებულოს ან თავისი ინიციატივით. ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ დასახლების საერთო კრებას აქვს შემდეგი უფლებამოსილებები :

- უფლება აქვს განიხილოს დასახლებისათვის მნიშვნელოვანი სოციალური და ეკონომიკური საკითხები, განიხილოს დასახლებაში მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით განსაზღვრული ბიუჯეტი და გააკეთოს შენიშვნები.
- გაუწიოს ორგანიზება დასახლებისთვის მნიშვნელოვანი საკითხების გადწყვეტაში, მიიღოს გადაწყვეტილება საკრებულოსთვის პეტიციის წარდგენის შესახებ.
- განიხილავს მუნიციპალიტეტის მიერ საერთო კრებაზე ინიცირებულ საკითხებს, განიხილავს მერის მიერ საზღვრების დადგენის შესახებ ინიცირებულ საკითხს.
- საერთო კრება უფლებამოსილია დავალებები მისცეს კრების რჩეულს.

დასახლების საერთო კრება უფლებამოსილია თუ მას ესწრება კრების წევრთა მინიმუმ 20 % . საერთო კრებაზე დგება სხდომის ოქმი რაშიც მიეთითება ჩატარების დრო, ადგილი, გადასაწყვეტი საკითხი და ამ საკითხზე მიღებული გადაწყვეტილება.

**პეტიცია** - არის ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ერთ-ერთი ფორმა. მისი წარდგენის უფლება აქვს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა 1 % -ს და საერთო კრებას. პეტიცია იწერება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის სახელზე, რომლითაც შეიძლება წარედგინოს ნორმატიულ სამართლებრივი აქტის პროექტი, ან მასში არსებული ცალკეული წინადადებები, ასევე მუნიციპალიტეტში საზოგადოებრივი მნიშვნელობის საკითხების, საკრებულოს სხდომაზე წარსადგენად რათა შემდგომში საკრებულომ განიხილოს და გადაწყვიტოს. პეტიცია შეიძლება წარდგენილ იქნას როგორც წერილობითი ფორმით ასევე ელექტრონული ფორმით. მაგალითად თვითმმართველი ქალაქ ბათუმში ელექტრონული პეტიცის წარდგენის უფლება აქვს ბათუმის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული მოსახლეობის 0,5 პროცენტს.

**სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო** - არის მუნიციპალიტეტის მერის სათათბირო ორგანო, რომლის შემადგენლობაში შედიან: არასამთავრობო ორგანიზაციები, მოსახლეობის წარმომადგენლები, იურიდიული პირები. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს წევრთა რაოდენობა არ უნდა იყოს 10 ადამიანზე ნაკლები და მათგან 1/3 ზე ნაკლები არ უნდა იყოს ერთი სქესის წარმომადგენლები, რომელთა შემადგენლობას ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის მერი. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს დამტკიცების შემდეგ მუნიციპალიტეტის მერი უზრუნველყოფს მიაწოდოს მრჩეველთა საბჭოს ბიუჯეტის ან/და მასში ცვლილების შეტანის პროექტი, მუნიციპალიტეტის სივრცით დაგეგმარების, საკანონმდებლო აქტების და სხვა პროექტები. უნდა მოხდეს ამ პროექტების სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოსთან ერთად განხილვა და იდეალური ვარიანტის დადგენა.

**მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი** - ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალურად ჩამოყალიბებისათვის აუცილებელია თვითმმართველ ქალაქს და თვითმმართველ თემს გააჩნდეთ საკუთარი ბიუჯეტი. მუნიციპალური ბიუჯეტის თავისუფლება ყველაზე

მნიშვნელოვანი წინაპირობაა იმის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა იყოს დამოუკიდებელი ცენტრისგან და მაქსიმალურად დაამკვიდროს დეცენტრალიზაციის სტანდარტი ქვეყანაში. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია, საქართველოს კონსტიტუცია, ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ და საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით თვითმმართველობის ბიუჯეტი არის დამოუკიდებელი. კერძოდ იგი არ შედის არც ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტში და არც სახელმწიფოს ბიუჯეტში. ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტი არის დეცენტრალიზაციის მთავარი გარანტი, რისი სწორად დაგეგმარება მნიშვნელოვანია თვითმმართველი ერთეულის ყოველმხრივ განვითარებისათვის. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დამოუკიდებლობა გულისხმობს იმას რომ თვითმმართველობის ორგანოები შეძლებენ თავიანთ მუნიციპალიტეტებში გამოირკვეს პრიორიტეტული თემები და ხალხის კეთილდროების გასაუმჯობესებლად მოხდეს ამ პრიორიტეტების გონივრულ ვადაში დადებითად შესრულება/გადაწყვეტა.

მუნიციპალიტეტის საკუთარი ბიუჯეტის მთავარი წინაპირობაა ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები. მუნიციპალიტეტს საკუთარი ადმინისტრაციული საზღვრებს შიგნით აქვს უფლება დააწესოს ან გააუქმოს სხვადასხვა ტიპის გადასახადები ან მოსაკრებლები. ადგილობრივი გადასახადების ოდენობას განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის საკრებულო, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით - „მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი არის შესაბამისი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ დამტკიცებული, მუნიციპალიტეტის ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახადებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა“.

მუნიციპალიტეტის შემოსულობებია:

- შემოსავლები
- არაფინანსური აქტივები
- ფინანსური აქტივები
- ვალდებულებები



ბიუჯეტის შემოსულობები ორგვარია **საკუთარი** და **არასაკუთარი** შემოსულობები. საკუთარი შემოსულობები შედგება ადგილობრივი გადასახადებისგან, მოსაკრებრებლისგან და სხვა ადგილობრივი შემოსავლებისგან. საკუთარი შემოსულობების განსაზღვრა ხდება მუნიციპალიტეტის შეხედულებისამებრ ადგილობრივი საკითხების წარმოებისათვის. არასაკუთარი შემოსულობები სახელმწიფოს მიერ ბიუჯეტისათვის გამოსაყოფი სახსრებია, კერძოდ: **კაპიტალური ტრანსფერი, მიზნობრივი ტრანსფერი და სპეციალური ტრანსფერი.**

**კაპიტალური ტრანსფერი** - გამოეყოფა თვითმმართველობას კაპიტალური პროექტების შესასრულებლად, კაპიტალური ტრანსფერის დროს ხდება სახელმწიფო ავტონომიურ და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტებს შორის ურთიერთდახმარება. თუ შესასრულებელი სამუშაო მეტად სპეციფიკურია და მუნიციპალიტეტს არ გააჩნია იმის საშუალება, რომ შეასრულოს იგი ამ შემთხვევაში შესაძლებელია მუნიციპალიტეტმა ც გაიღოს კაპიტალური ტრანსფერი, ოღონდ ერთი პირობით, თუ აღნიშნული საკითხი ხორცილდება მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე და ემსახურება მის კეთილდღეობას. თუ რაიმე საკითხი არის გადასაწყვეტი მუნიციპალიტეტში მაგრამ მუნიციპალიტეტს არ გააჩნია საკმარისი თანხა, მაშინ მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია პრობლემის დასაბუთებით სახელმწიფოს ან ავტონომიურ რესპუბლიკას მიმართოს კაპიტალური ტრანსფერის გამოყოფის თაობაზე.

**მიზნობრივი ტრანსფერი** - ემსახურება დელეგირებული უფლებამოსილების ფინანსურ უზრუნველყოფას, როდესაც სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტებიდან გადაეცემა ფინანსები და მატერიალურ ტექნიკური ბაზა რათა ადგილობრივ დონეზე მუნიციპალიტეტმა ეფექტიანად მოახდინოს მისთვის გადაცემული / დელეგირებული უფლებამოსილებების შესრულება.

**სპეციალური ტრანსფერი** - გამოიყოფა ქვეყანაში სტიქიური მოვლენების, ეკოლოგიური კატასტროფების, ეპიდემიების, საომარი მოქმედებების, საგანგებო სიტუაციების და სხვა ისეთი პრობლემების მოსაგვარებლად რაც დიდ პრობლემას უქმნის სახელმწიფოს. სპეციალური ტრანსფერის დროს ხდება სახელმწიფო ავტონომიურ და მუნიციპალურ ბიუჯეტებს შორის დახმარება, მუნიციპალიტეტი

სპეციალურ ტრანსფერს გაიღებს თუ პრობლემის მოგვარება ემსახურება თავის მუნიციპალურ საზღვრებს შიგნით არსებული საკითხების გადაწყვეტას. თუ თვითმმართველ ერთეულში შეიქნება სპეციალური ტრანსფერის გამოყოფის საჭიროება, მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს მიმართოს სახელმწიფოს ან ავტონომიურ რესპუბლიკას მიზნობრივი ტრანსფერის გამოსაყოფად, რაშიც უნდა მიეთითოს მიზნობრივი ტრანსფერის სააჭიროება და პრობლემის აღმოსაფხვრელად საჭირო მატერიალური თუ ფინანსური დახმარების ოდენობა. მუნიციპალიტეტს გააჩნია სარეზერვო ფონდი რომელიც არის წლიური ბიუჯეტის ასიგნების 2%, რომელსაც განკარგავს მუნიციპალიტეტის მერი საკუთარი გადაწყვეტილებით, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით მუნიციპალიტეტს არ აქვს უფლება სახელმწიფოს ან ავტონომიას მიმართოს სპეციალური ტრანსფერის თაობაზე, თუ მუნიციპალიტეტის სარეზერვო ფონდი საკმარისია აღნიშნული პრობლემის მოსაგვარებლად.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი კონკრეტულად ახდენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის გამიჯვნას სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტიდან, ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტს ავსებს შემდეგი ფინანსური აქტივები :

| ცხრილში წარმოდგენილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის შემოსულობები პროცენტებში |  |                      |
|--|--|----------------------|
|  | ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტი % | სახელმწიფო ბიუჯეტი % |
| ქონების გადასახადი   | 100                                    |                      |
| დამატებითი ღირებულების გადასახადი  | 19                                     | 81                   |
| პროცენტები ნფინანსური აქტივებიდან ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის                   | 100                                    |                      |

|   |     |    |
|---|-----|----|
| შემოსავალი ადგილობრივი ხელისუფლების წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი სანარმოების და კერძო სანარმოების მოგებიდან | 100 |    |
| ბუნებრივი რესურსებისათვის სარგებლობის გადახდევენებული მოსაკრებელი მუნიციპალიტეტში                             | 100 |    |
| შემოსავალი მიწის იჯარაზე რომელიც განლაგებულია მუნიციპალიტეტში, მაგრამ არის სახელმწიფოს საკუთრება              | 35  | 65 |
| შემოსავალი მიწის იჯარაზე თუ იგი მუნიციპალიტეტის საკუთრებაშია  | 100 |    |
| რენტა, გადახდევენებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა მიერ   | 100 |    |
| გადახდილი მოსაკრებელი ნებართვებზე მუნიციპალიტეტში   | 100 |    |
| სახელმწიფო ბაჟი მუნიციპალიტეტის ორგანოს გადახდევენებული   | 100 |    |
| საჯარო ინფორმაციის ასლის  | 100 |    |

|   |     |    |
|---|-----|----|
| გადაღების მოსაკრებელი<br>გადახდევინებული<br>მუნიციპალიტეტის მიერ                    |     |    |
| სატენდერო მოსაკრებელი<br>შეყიდვების დროს<br>ადგილობრივ<br>თვითმმართველობაში         | 100 |    |
| შემოსულობა გარე<br>რეკლამების განთავსების<br>გაცემიდან                              | 100 |    |
| სამხედრო სამსახურის<br>გადავადების მოსაკრებელი<br>მუნიციპალიტეტში                   | 10  | 90 |
| სათამაშო ბიზნესის<br>მოსაკრებელი  | 100 |    |
| მოსაკრებელი დასახლებული<br>ტერიტორიების<br>დასუფთავებისათვის                        | 100 |    |
| კულტურული მემკვიდრეობის<br>სარეაბილიტაციო არეალის<br>ინფრასტრუქტურის<br>მოსაკრებელი | 100 |    |
| მშენებლობის ნებართვის<br>მოსაკრებელი  | 100 |    |
| შემოსავალი სამგზავრო<br>გადაყვანის ნებართვიდან                                      | 100 |    |
| შემოსავალი თბილისში<br>ტაქსით გადაყვანის  | 100 |    |

|   |     |    |
|---|-----|----|
| ნებართვიდან   |     |    |
| არასაბაზრო წესით გაყიდული<br>ქონება მუნიციპალიტეტის<br>ორგანოების მიერ        | 100 |    |
| სახელმწიფო ქონების იჯარის<br>შემოსავალი თუ<br>მუნიციპალიტეტშია ქონება         | 35  | 65 |
| მუნიციპალიტეტის ქონების<br>იჯარით მიღებული<br>შემოსავალი                      | 100 |    |
| შემოსავალი ჯარიმებიდან<br>ადგილობრივი<br>თვითმმართველობის მიერ                | 100 |    |
| საგზაო მოძრაობის წესების<br>დარღვევის ჯარიმები                                | 40  | 60 |
| გაცემულ სესხზე<br>დაკისრებული საურავი<br>ადგილობრივი<br>თვითმმართველობის მიერ | 100 |    |
| შემოსავალი<br>ტრანსფერებიდან<br>ადგილობრივი<br>თვითმმართველობისათვის          | 100 |    |
| ვალუტის კურსის<br>ცვლილებებისგან მიღებული<br>შემოსავალი                       | 100 |    |
| სახელმწიფო ძირითადი<br>აქტივების გაყიდვიდან                                   | 100 |    |

|   |     |    |
|---|-----|----|
| რომელიც მუნიციპალიტეტის საკუთრებაშია  |     |    |
| შემოსულობა სასოფლო სამეურნეო მიწის გაყიდვიდან რომელიც მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე სახელმწიფო საკუთრებაშია       | 65  | 35 |
| შემოსულობები ლიზინგიდან , პატენტიდან და სხვა მსგავსი ხელშეკრულებიდან თვითმმართველობის ორგანოთა მიერ გაფორმებული | 100 |    |
| მუნიციპალიტეტში შემოსულობა მინაზე საკუთრების უფლების აღიარებით  | 100 |    |
| მუნიციპალიტეტისათვის განკუთვნილი შემოსულობა ფინანსური აქტივებიდან და ვალდებულებებიდან                           | 100 |    |

### სახელმწიფო ზედამხედველობა მუნიციპალიტეტის ორგანოებზე

როგორც აღინიშნა მუნიციპალიტეტს გააჩნია ძალიან ბევრი უფლება და შესაძლებლობა, რომ ადგილობრივი საკითხები გადაწყვიტოს თვითონ, მაგრამ შესაძლებელია ამ უფლებამოსილებამ უკუშედეგიც გამოიწვიოს და წარმოქმნას ისეთი საფრთხეები, როგორცაა სეპარატიზმი, კორუფცია, ნეპოტიზმი და სხვა კანონსაწინააღმდეგო ქმედებები. სწორედ ამიტომ საჭიროა მუნიციპალიტეტისათვის

კანონით მინიჭებული უფლებების ზედამხედველობა ისე რომ არ მოხდეს მათთვის საქმიანობაში ხელის შეშლა.

სახელმწიფო ზედამხედველობის დროს, ხელისუფლების აღმასრულებელი ორგანოები ადგენენ მუნიციპალიტეტის საქმიანობის კანონშესაბამისობის საკითხს, ასევე ხორციელდება თუ არა დელეგირებული უფლებამოსილებების სწორი მიმართულებით შესრულება. კანონი განსაზღვრავს ადგილობრივ თვითმმართველობაში სახელმწიფო ზედამხედველობის ორ სახეს: **სამართლებრივი ზედამხედველობა და დარგობრივი ზედამხედველობა.**

**სამართლებრივი ზედამხედველობა** არის სახელმწიფოს ზედამხედველობა რომლის მიზანია შეისწავლოს მუნიციპალიტეტის მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობას. მუნიციპალიტეტის ორგანოების სამართლებრივ ზედამხედველობას ახდენს საქართველოს პრემიერ მინისტრი. მუნიციპალიტეტები თავიანთ უფლებამოსილებებს ახორციელებენ სამართლებრივი აქტების საფუძველზე. მუნიციპალიტეტის საკრებულო უფლებამოსილია მთავრობის წარდგინებით დაამტკიცოს ნორმატიულ სამართლებრივი აქტის პროექტი. ნორმატიულ სამართლებრივი აქტის მოქმედების არეალია მუნიციპალიტეტის საზღვრები და გამოიყენება მუნიციპალიტეტში გარკვეული საკითხების მუდმივად დასარეგულირებლად. ნორმატიულ ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტით დადგენილი ნორმები უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს კონსტიტუციასა და კანონმდებლობას. კანონით მინიჭებულ ფარგლებში მუნიციპალიტეტის ორგანოები და თანამდებობის წევრები გამოსცემენ ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებს. ეს აქტები არ ატარებენ მუდმივ ხასიათს, შეიძლება დადგენილი იყოს გარკვეული დროით სამოქმედოდ და გამოიყენება გარკვეულ პირთა ან ორგანიზაციების მიმართ უფლებების აღსაჭურვად ან მის ჩამოსართმევად. კანონით დადგენილ ფარგლებში მუნიციპალიტეტის ორგანოების და თანამდებობის პირთა გადაწყვეტილებები ფორმდება ინდივიდუალურ სამართლებრივი აქტებით, რომელიც აგრეთვე უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს კონსტიტუციას და კანონმდებლობას. სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია მუნიციპალიტეტის

მიერ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში გამოქვეყნებული ნორმატიულ სამართლებრივი აქტი შეისწავლოს და დადოს დასკვნა მისი კანონთან შესაბამისობის შესახებ. თუ სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო დადებს უარყოფით სამართლებრივ დასკვნას მაშინ მუნიციპალიტეტი ვალდებულია სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს გაუგზავნოს ნორმატიული აქტი გათვალისწინებული რეკომენდაციებით ან გააუქმოს ეს ნორმატიული აქტი, ან/და სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს გაუგზავნოს მოტივირებული უარი ნორმატიულ სამართლებრივი აქტის გაუქმების თაობაზე. აღნიშნულ შემთხვევაში სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია გაითვალისწინოს მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული წერილობითი უარი, ან მიმართოს სასამართლოს ამ აქტის გაუქმების მოთხოვნით.

**დარგობრივი ზედამხედველობა** - ხორციელდება სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს მხრიდან, რომელსაც ახორციელებენ დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოები, დელეგირებული უფლებამოსილების და მისი განხორციელებისათვის მიღებული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის კანონის ფარგლებში შესრულებისათვის.

დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოს უფლება აქვს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გამოითხოვოს ნებისმიერი დოკუმენტი რაც სახელმწიფო ზედამხედველობისთვისაა საჭირო, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია კანონით დადგენილ დროში მიაწოდოს იგი. დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო დელეგირებულ უფლებამოსილებებთან მიმართებაში საქმის ძირეულად შესწავლის შემდგომ გასცემს რეკომენდაციებს რომელიც უნდა იყოს იმდაგვარად ჩამოყალიბებული რომ მუნიციპალიტეტის ორგანოებს არ შეეზღუდოთ კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებები. თუ მუნიციპალიტეტი არ გაითვალისწინებს დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოს მითითებებს და არაჯეროვნად ასრულებს დელეგირებული უფლებამოსილებით აღებულ ვალდებულებას, ამ შემთხვევაში, ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია შეაჩეროს დელეგირებულ უფლებამოსილებებთან მიმართებაში გამოცემული ინდივიდუალურ სამართლებრივი



აქტები. შეჩერებნიდან კანონით განსაზღვრულ ვადაში უნდა აღმოიფხვრას უზუსტობები, ხოლო თუ ვერ ახერხებს მუნიციპალიტეტი დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოს მითითებების შესრულებას დელეგირებული უფლებამოსილებების შესასრულებლად, ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია საქართველოს მთავრობას მიმართოს დელეგირებული უფლებამოსილების შესრულების ფარგლებში თვითმმართველობის ჩანაცვლების თაობაზე. თვითმმართველობის ჩანაცვლება არ შეიძლება ერთ წელზე მეტი ხნის განმავლობაში, ამ პერიოდში მუნიციპალიტეტმა უნდა მოამზადოს ყველა საჭირო რესურსი რათა შეძლოს ნაკისრი ვალდებულების შესრულება. ჩანაცვლების მოთხოვნა დაუშვებელია საკრებულოს არჩევიდან პირველ ექვს თვეს და მისი მოღვაწეობის ბოლო ექვსი თვის განმავლობაში.

### **მუნიციპალიტეტის საქმიანობის აუდიტი**

იმისათვის რომ გამოვლინდეს თუ რა დონეზე ასრულებს მუნიციპალიტეტი თავის უფლებებს და მოვალეობებს, ამისათვის საჭიროა მისი საქმიანობის აუდიტორული შეფასება. ფაქტობრივად აუდიტორული შემოწმება მუნიციპალიტეტს აძლევს განვითარების საშუალებას, რადგან მონმდება ყველა დახარჯული სახსრების მიზნობრიობა. მისი მეშვეობით იკლებს კორუფციის და ნეპოტიზმის დონე, რაც წინაპირობაა იმისა, რომ ხალხის მიერ არჩეული ადგილობრივი ორგანოები დაკომპლექტებული იქნება კვალიფიციური კადრებით და ხალხს ექნება საშუალება თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში განახორციელოს ადგილობრივი თვითმმართველობა.

საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად ტარდება შემდეგი აუდიტორული შემოწმებები :

- **სახელმწიფო აუდიტი**
- **დამოუკიდებელი აუდიტი**
- **შიდა აუდიტი**

**სახელმწიფო აუდიტი** - ხორციელდება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მეშვეობით საქართველოს ორგანული კანონი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“-ით დადგენილი უფლებამოსილებების შესაბამისად.

**დამოუკიდებელი აუდიტი** - ხორციელდება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მოთხოვნით, დამოუკიდებელი აუდიტორის მოწვევა შესაძლებელია წელიწადში ერთხელ, რომელიც ამონებს მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობას.

**შიდა აუდიტი** - იქმნება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ, მერიის მიერ წარდგენილი დებულებით და თავის საქმიანობას ახორციელებს მერიის დებულების და კანონმდებლობის შესაბამისად.

## **თავი II .ადმინისტრაციული მოწყობის პრინციპები და უცხოეთის გამოცდილება**

### **2.1 კონსტიტუციური და ადმინისტრაციული მოწყობის პრინციპები გერმანიაში**

გერმანია, ევრობაში განვითარების მხრივ მოიაზრება ერთ-ერთ წამყვან ქვეყანად.

XX საუკუნეში ქვეყანამ გაუძლო ორ მსოფლიო ომს, მაგრამ იმდენად დიდია გერმანელი ხალხის წყურვილი იყოს თავისუფალი და მიაღწიოს წარმატებას, რომ დღეს იგი განვითარების სხვადასხვა სფეროში მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნებში მოწინავე ადგილები უჭირავს. პირველ და მეორე მსოფლიო ომებმა მსოფლიოს მოუტანა უდიდესი ნგრევა რამაც გამოიწვია ადამიანთა რეკორდული სიკვდილიანობა. ეს პროცესი ძალიან მწვავედ აისახა გერმანიაზეც, ომის დამთავრების შემდეგ გერმანია გაიყო ორ ურთიერთდაპირისპირებულ ბანაკად, ესენია გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა და გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკა. ამ რესპუბლიკების გაუქმებას

საფუძვლად დაედო ბერლინის კედლის ნგრევა რითაც კვლევ გაერთიანდა გერმანელი ხალხი.

1949 წლის 23 მაისს გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში მიიღეს კონსტიტუცია, სადაც მითითებული იყო გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკის საკითხიც. კონსტიტუციის 23-ე მუხლის მიხედვით აღნიშნული კონსტიტუციის გავრცელება ქვეყნის დაკარგულ ტერიტორიებზე მოხდებოდა გაერთიანების შემდეგ, რაც მართლაც ასე მოხდა 1990 წელს გერმანიის გაერთიანების შემდეგ 1949 წლის გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კონსტიტუცია იქცა მთელი ქვეყნის უზენაეს კანონად. გერმანიას თავისი ისტორიის ფარგლებში სულ ოთხი კონსტიტუცია აქვს მიღებული ესენია : **1849 წლის კონსტიტუცია, 1871 წლის კონსტიტუცია და 1919 წლის კონსტიტუცია, ხოლო კონსტიტუციონალიზმის ასი წლის თავზე იქნა მიღებული 1949 წლის კონსტიტუცია.** 1919 წლის კონსტიტუციამ რომელიც ვაიმარის კონსტიტუციის სახელითაა ცნობილი გერმანია გამოაცხადა რესპუბლიკად რამაც სამომავლოდ განსაზღვრა გერმანიის ტერიტორიული დაყოფა.

ძალიან საინტერესოდ არის წარმოდგენილი გერმანიის კონსტიტუციის პრეამბულა რომლის მიხედვითაც „შეგნებული აქვს რა თავისი პასუხისმგებლობა ღმერთისა და ხალხის წინაშე, შეპყრობილია რა, სურვილით როგორც გაერთიანებული ევროპის თანასწორუფლებიანი წევრი, ემსახუროს მსოფლიო მშვიდობას, გერმანელმა ხალხმა თავისი კონსტიტუირებადი ხელისუფლების ძალით მიიღო ეს ძირითადი კანონი“. კონსტიტუციის პრეამბულის პირველივე წინადადებაში ცალსახად მოხდა აღიარება იმის, რომ მსოფლიოს გერმანიამ ბევრი ცუდი რამ მოუტანა, მაგრამ ისინი გამოისყიდინა თავიანთ დანაშაულს და იზრუნებენ არამარტო გერმანიის, არამედ მსოფლიო მშვიდობაზე.

კონსტიტუციის პირველ განყოფილებაში აღიარებულია ადამიანის უფლებები რომელიც განსაზღვრავს ადამიანის პატივს და ღირსებას: „ადამიანის ღირსება ხელშეუხებელია. მისი პატივისცემა და დაცვა ყველა სახელმწიფო ხელისუფლების მოვალეობაა“. ეს ჩანაწერი გერმანიის კონსტიტუციაში არის აღიარება ხალხის

უმენესობის, ხელისუფლების ორგანოებს ფაქტიურად დაევალა თავისი საქმიანობა მოაწესრიგონ საზოგადოებრივი ინტერესების შესაბამისად.

კონსტიტუციის მეორე თავი „ფედერაცია და მიწები“ აწესრიგებს გერმანიის სახელმწიფო მოწყობის საფუძვლებს, ამ თავშია ასევე თვითმმართველობის უზრუნველყოფა სახელმწიფოს მიერ და სხვა ძირითადი საკითხები, რითაც წესრიგდება ურთიერთობები ცენტრს და რეგიონს შორის. გერმანია არის ფედერაციული მოწყობის მქონე ქვეყანა და მის შემადგენლობაში წარმოდგენილია შემდეგი დანაყოფებისგან: **ფედერაცია, ფედერაციული მხარეები (მიწა), ოკრუგი, რაიონი და რაიონის დონის ქალაქი და თემი.** გერმანია იყოფა 16 ფედერაციულ მხარედ, რომლებიც იყოფა 50 ტერიტორიულ სამთავრობო ოკრუგად.

გერმანიის კონსტიტუციის მესამე თავში „ბუნდესტაგი“ მოცემულია საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობის ძირითადი პრინციპები, განხილურია მისი სტრუქტურა და საქმიანობის წესი. ბუნდესტაგი არის გერმანიის პარლამენტი რომელსაც ხალხი აირჩევს არჩევნების საფუძველზე 4 წლის ვადით, ის შედგება 622 დეპუტატისგან და აირჩევა ნახევარი მაჟორიტარული წესით, ხოლო მეორე ნახევარი პროპორციული წესით. ბუნდესტაგის წევრები ფლობენ თავისუფალ მანდატს, და ანგარიშვალდებულნი არიან საზოგადოების წინაშე. ბუნდესტაგის წევრის მიმართ არ მოქმედებს თანამდებობრივი შეუთავსებლობის განსაკუთრებული ზომები, კერძოდ მხოლოდ მათ ეკრძალებათ ხელმძღვანელი თანამდებობების დაკავება კერძო ორგანიზაციებში.

კონსტიტუციის მეოთხე თავი არის „ბუნდესრათი“ იგი არის ფედერაციული საბჭო სადაც გაერთიანებულია გერმანიაში არსებული 16 ფედერაციული ერთეულის (მიწა) წარმომადგენლები. კონსტიტუცია ადგენს ამ ორგანოს ფუნქციებს და კომპეტენციებს. ასევე გერმანიის ფედერაციასა და ფედერაციულ ერთეულებს შორის ურთიერთობის რეგულირებას. ბუნდესრათი, ბუნდესტაგთან ერთად ჩართულია საკანონმდებლო საქმიანობაში რაც ნიშნავს იმას რომ ყველა ფედერაციულ ერთეულს (მიწა) უშუალოდ აქვს უფლება ჰქონდეს - უფლება საკანონმდებლო საქმიანობაზე და ხშირ შემთხვევაში შესრულოს მაკონტროლებელი ფუნქციაც. ბუნდესრათის ძირითად ფუნქციას

წარმოადგენს ფედერაციული ერთეულების (მინა) ინტერესების დაცვა და ევროპის საბჭოში მონაწილეობა. ბუნდესრატის წევრი ინიშნება ფედერაციული ერთეულის (მინა) მიერ საკუთარი შემადგენლობიდან. ფედერაციულ ერთეულს (მინა) ყავს მინიმუმ სამი წარმომადგენელი, თუ ფედერაციულ ერთეულში (მინა) ცხოვრობს ორი მილიონი და მეტი ამომრჩეველი მას ყავს ოთხი წარმომადგენელი, თუ ჰყავს 6 მილიონი მოსახლეობა მას ყავს ხუთი წარმომადგენელი, ხოლო შვიდ მილიონზე მეტი მოსახლეობით ფედერაციულ ერთეულს ჰყავს ექვსი წარმომადგენელი ბუნდესრატში. გერმანიის კონსტიტუცია არ ადგენს ბუნდესრატის წევრთა მოღვაწეობის ვადას, ამიტომ ფედერაციული ერთეულის (მინა) წარმომადგენლების უფლებამოსილების ვადას წყვეტს თვითონ თავისი შეხედულებისამებრ.

კონსტიტუციის მეხუთე თავი არის „ფედერალური პრეზიდენტი“. კონსტიტუცია განსაზღვრავს მისი არჩევის წესს და უფლებამოვალეობებს. გერმანიის ფედერაციის პრეზიდენტი კონსტიტუციის მიხედვით არის სახელმწიფოს მეთაური მაგრამ მისი ამ სტატუსის მიუხედავად სახელმწიფოში მას აღმასრულებელ სფეროში გააჩნია ძალიან მცირე ფუნქციები. თუ ამ საკითხს სხვა მხრიდან შევხედავთ მისი ფუნქციები საკმაოდ საპასუხისმგებლოა. პრეზიდენტი ბუნდესტაგს წარუდგენს დასამტკიცებლად კანცლერის კანდიდატურას. გერმანიის პრეზიდენტს აქვს უფლება უკიდურესად გართულებულ სიტუაციაში დაითხოვოს ბუნდესტაგი. დიდია პრეზიდენტის როლი მინისტრების დანიშვნის პროცესში, რადგან გერმანიის კანცლერის წინადადებით სწორედ პრეზიდენტი ამტკიცებს და ათავისუფლებს თანამდებობაზე მათ. აგრეთვე უფლებამოსილია განსაზღვროს: სახელმწიფოს სიმბოლიკა (გერბი, დროშა, ჰიმნი), შეიწყალოს მსჯავრდებულები, გადასცეს ჯილდოები, სახელმწიფოში ლეგიტიმურობის კონტროლი, ქვეყანას წარმოადგენს საერთაშორისო ასპარეზზე, აქვს სხვადასხვა სახელმწიფოებრივ საკითხზე გამართოს შეხვედრები, მოსამართლეების თანამდებობებზე დანიშვნა და განთავისუფლება და ასევე კანონების გაფორმების კონტროლის ფუნქცია რითაც პრეზიდენტი, ამონშებს უფლებამოსილი ორგანოს მიერ მიღებულ კანონებს და აფასებს, შეესაბამება თუ არა ერ კანონი გერმანიის კონსტიტუციას და მისი განვითარების პრინციპებს.

კონსტიტუციის მეექვსე განყოფილება არის „ფედერალური მთავრობა“ სადაც ჩამოყალიბებულია ქვეყნის აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციები სახელმწიფოში და გამიჯნულია კომპეტენციები სხვა ორგანოებთან მიმართებაში. ასევე აღგენს ფედერალური კანცლერის არჩევის და მისი თანამდებობაზე დანიშვნის წესს. გერმანიის ფედერალური მთავრობა არის ორგანო რომელიც ფაქტობრივად ხელმძღვანელობს სახელმწიფოს, ახდენს სამთავრობო პროგრამების შედგენას და შემდგომში მის რეალიზაციას ახორციელებს კანონით მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს, თუმცა გერმანიაში დამკვიდრებული საპარლამენტო მმართველობიდან გამომდინარე მთავრობა პასუხისმგებელია ბუნდესტაგის წინაშე.

**ფედერალური კანცლერი** - არის მთავრობის მეთაური რომელსაც ირჩევს ბუნდესტაგი, შემდგომში აყალიბებს მთავრობას და პრეზიდენტს გადასცემს დასამტკიცებლად. იგი არის ქვეყნის ლიდერი რომელიც წარმოადგენს გერმანელ ხალხს და სახელმწიფოს როგორც ქვეყნის შიგნით ასევე მის საზღვრებს გარეთ. გერმანიის კანცლერის გადადგომა ნიშნავს მთელი მთავრობის გადადგომას. მისი ფუნქციები საკმაოდ ფართო სპექტრს მოიცავს. არჩევნებში გამარჯვების შემდგომ ის ერთპიროვნულად თავისი შეხედულებისამებრ, ირჩევს მინისტრთა რაოდენობას და იმ ადამიანებს ვინც დაიკავებს აღნიშნულ თანამდებობებს, თვითონ ერთპიროვნულად არჩევს საკუთარი კაბინეტის შემადგენლობას, თავისი ინიციატივით წარუდგენს პრეზიდენტს განცხადებას მინისტრის განთავისუფლების ან დანიშვნის თაობაზე, თავისი ინიციატივით განსაზღვრავს მთავრობის პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს და სამოქმედო გეგმებს ამ მიმართულების შესასრულებლად და წარმართავს ქვეყნის აღმასრულებელი სისტემის ძირითად საქმიანობას. გერმანიის კანცლერს გერმანიის პრეზიდენტის წარდგინებით ირჩევს ბუნდესტაგი. კანცლერი არჩეულად ჩაითვლება თუ მას მხარს დაუჭერს ბუნდესტაგის წევრთა უმრავლესობა. არსებობს ალბათობა იმის, რომ ბუნდესტაგმა არ აირჩიოს პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი კანდიდატურა, ასეთ შემთხვევაში პრეზიდენტს კანდიდატურის ხელახლა წამოყენების უფლება ერთმევა და კანდიდატურის წარდგენის უფლება ენიჭება თავად ბუნდესტაგს, რომელიც ხმათა უმრავლესობით ირჩევს მას. თუ მსგავსი ფაქტი დაფიქსირდა ბუნდესტაგის მიერ

არჩეული კანცლერი უფლებამოსილებით ვერ აღიჭურვება, თუ ამას გერმანიის პრეზიდენტი არ მოაწერს ხელს, ამ შემთხვევაში შესაძლოა საქმე დაპირისპირებამდეც მივიდეს რაც ნაკლებად არის შესაძლებელი, მაგრამ თუ ასე მოხდა პრეზიდენტს უფლება აქვს ბუნდესტაგს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყვიტოს.

### **ადგილობრივი თვითმმართველობა გერმანიაში**

გერმანიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის მკვეთრი გამოვლინებები შუა საუკუნეებში შეინიშნება რადგან ამ დროისათვის უკვე არსებობდა თვითმმართველი ქალაქის ცნება. დღეის მდგომარეობით ადგილობრივი თვითმმართველობას კომუნალური მმართველობა ეწოდება. ეს სტატუსი XIX საუკუნეში იღებს სათავეს 1808 წელს ბარონ შტეინის მიერ გატარებული რეფორმების შემდეგ, რაც დაკავშირებულია თავისუფალი თვითმმართველი ქალაქების ჩამოყალიბებასთან.

გერმანიის მეორე მსოფლიო ომში დამარცხებასთან ერთად დამარცხდა ფაშისტური იდეოლოგიაც. გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში მიიღეს ახალი კონსტიტუცია რომელმაც ახლებურად განსაზღვრა ქვეყანაში მმართველობითი სისტემა, შემდგომში გერმანიის გაერთიანების დროს აღდგენილ საზღვრებშიც გავრცელდა.

ახალი მმართველობითი სისტემა 5 დონეს მოიცავდა :

- ფედერაცია
- მიწა
- ოკრუგი
- რაიონი
- რაიონთან გათანაბრებული ქალაქი და თემი.

აღნიშნული მოდელი თანამედროვე გერმანიაშიც გავრცელდა და ძველი სტრუქტურის შესაბამისად მიმდინარეობს ქვეყანაში მმართველობითი სისტემის განხორციელება.

გერმანიაში არის 16 ფედერაციული ერთეული (მიწა) რომელიც 50 ოკრუგად იყოფა. ოკრუგების საქმიანობას განაგებს შესაბამისი ის ფედერაციული ერთეულები (მიწა), რომლის კომპეტენციასაც მიეკუთვნებიან ისინი. რაიონები იყოფა თემებად მაგრამ არის შემთხვევები როცა ბევრ ქალაქს და თემს თვითონ აქვს რაიონის სტატუსი,

მასში მცხოვრები მრავალრიცხოვანი საზოგადოების გამო. რთული სისტემა ახასიათებს ოკრუგებს და თემებს, მიწების დაყოფა ხდება ოკრუგებად, ხოლო ოკრუგების დაყოფა ხდება თემებად. ოკრუგი წარმოადგენს სახელმწიფო ადმინისტრირების ყველაზე დაბალ დონეს ოკრუგის საბჭო აირჩევა 4 წლის ვადით პროპორციული არჩევნების საფუძველზე. ამასთანავე ოკრუგი წარმოადგენს ადგილობრივ თვითმმართველობასაც, რაც მიგვანიშნებს მისი საქმიანობის ორგვარ მიმართულებას. თემების სიდიდის გამო არის 117 დიდი თემი რომელიც ქალაქის სახითაა წარმოდგენილი, ეს ქალაქები არის თვითმმართველი ქალაქები რომლებიც არ ექვემდებარება ოკრუგებს. საკითხების ეფექტურად გადანყვეტისათვის გაერთიანდნენ მცირე ზომის თემები ეს გაერთიანებები ხელს უშლის ოკრუგებს მმართველობითი სისტემის განხორციელებაში.

გერმანიაში ადგილობრივი მართვის ირგანოები იქმნება ყველა რაიონში, რაიონის დონის ქალაქებში, სამოქალაქო და სასოფლო თემებში, საქალაქო და სათემო ოკრუგებში. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში წამყვანი როლი უჭირავს რაიონებს, რაიონებში თავს იყრის სათემო გაერთიანებები. რაიონებს აქვს სამგვარი ფუნქციური ბუნება:

- არის სახელმწიფო სისტემის რგოლი
- არის დამოუკიდებელი კომუნალური (ადმინისტრაციული) ერთეული
- წარმოადგენს თემთა გაერთიანებას

გერმანიაში ყველა ადმინისტრაციულ ერთეულში, ოკრუგის გარდა არის წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელსაც ირჩევენ ოთხი წლის ვადით და შესაძლებელია უფრო მეტი პერიოდით მოხდეს არჩევა, გერმანიის მოქალაქეების მიერ და არის შემთხვევები როცა მოქალაქეობის არმქონე პირებსაც ეძლევა ხმის მიცემის უფლება. რაიონის წარმომადგენლობით ორგანოს ჰქვია **კრაისტაგად**-ი. რაიონის მეთაური აირჩევა პირადად მოსახლეობის მიერ, მაგრამ არის შემთხვევები როდესაც იგი აირჩევა რაიონული კრების მიერ. რაიონში გაერთიანებულია თემები შესაბამისად თემი წარმოადგენს რაიონის ქვემდგომ ორგანოს. თემში ადმინისტრაციას ხელმძღვანელობს **ლანდარტი**, მთავარი წარმომადგენელი ორგანო არის



მუნიციპალური საბჭო რომელსაც ხელმძღვანელობს ბურგომისტრი. იმ თემში სადაც მოსახლეობის რაოდენობა 50 000 ადამიანს აღემატება მაშინ ობერბურგომისტრად იწოდება მუნიციპალური საბჭოს ხელმძღვანელი.

თემშიც ისევე როგორც რაიონში თანამდებობის პირების არჩევა რიგ შემთხვევებში ხდება პირდაპირი არჩევნების წესით, ან წარმომადგენლობითი ორგანოს მეშვეობით. არის მესამე გზაც შეიძლება მათი დანიშვნა მოხდეს მოწვევით, როცა კვალიფიციურ პირთა კონტრაქტით მოწვევა ხდება საკონტრაქტო ვადის შესაბამისად. ამ საკითხებს არეგულირებს ფედერალური ერთეულის (მინა) კონსტიტუციები. თემის მუნიციპალურ საბჭოში წევრთა რაოდენობის არჩევა ხდება მოსახლეობის რიცხოვნებიდან გამომდინარე.

ოკრუგს ხელმძღვანელობს ფედერაციული ერთეულის (მინა) მიერ დანიშნული სამთავრობო პრეზიდენტი. ის არის ოკრუგის ერთპიროვნული ლიდერი რადგან წარმომადგენლობითი ორგანო ოკრუგს არ გააჩნია. ოკრუგის პრეზიდენტის მთავარი საქმიანობა არის ფედერაციული ერთეულის და მთავრობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულება. ფედერალურ ერთეულებს (მინა) გააჩნიათ თავიანთი კონსტიტუციები, რითაც თვითონ განსაზღვრავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებას საკუთარ ადმინისტრაციულ საზღვრებში. ყველა ფედერალური ერთეულის კონსტიტუცია უნდა შეესაბამებოდეს გერმანიის კონსტიტუციას და დემოკრატიული სახელმწიფოს სამართლებრივ პრინციპებს.

გერმანიის კონსტიტუცია მკაფიოდ განსაზღვრავს თემების უფლებამოსილებას რომ მათ უნდა გააჩნდეთ უფლება კანონის ფარგლებში, საკუთარი პასუხისმგებლობიდან გამომდინარე დაარეგულირონ საზოგადოებრივი საკითხები. კონსტიტუციის მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობა განიხილება როგორც ავტონომიური ინსტიტუტი, რომელსაც აქვს უდიდესი დატვირთვა ქვეყნის ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში. კონსტიტუცია განსაზღვრავს ასევე ფინანსურ საკითხს და თემებს განუსაზღვრავს უფლებას, რომ მათ გააჩნდეთ საკუთარი ფინანსები. თვითმმართველი თემები ღებულობენ გადაწყვეტილებას მოსაკრებლების და გადასახადების ხასიათის და მისი ოდენობის განსაზღვრის შესახებ.

ასევე მათ კომპეტენციაში შედის ინფრასტრუქტურის, ტურიზმის, საავადმყოფოს განვითარების დონის მაღლა აწევა და საბავშვო ბაღების, მუზეუმების, სპორტული ნაგებობების, გზების და სხვა ადგილობრივი, სასიცოცხლო მნიშვნელობის ობიექტების შექმნა და შექმნილი ნაგებობების მოვლა პატრონობა. თემებს საკუთარი უფლების შესასრულებლად ესაჭიროებათ სახსრები. გერმანიის კანონმდებლობის მიხედვით თვითმმართველ თემებს საფინანსო სისტემაში აქვთ დამოუკიდებლობა, რაც მიანიშნებს იმაზე რომ მათი საქმიანობა მკვეთრად გამოიხატება ცენტრალური ხელისუფლებისგან ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების საკითხში. მათ გააჩნიათ მყარი და სტაბილური შემოსავლები მაგალითად გერმანიის შემოსავლის ძირითადი წყარო არის ბიზნესი, რაც პროცენტული მაჩვენებელით რომ გამოვსახოთ არის შემოსავლების 70 პროცენტი, ამ შემოსავლის 60 პროცენტი კი მიდის ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტში დანარჩენი ნაწილდება მიწის და სახელმწიფო ბიუჯეტებს შორის. დამატებით დადგენილია 14 სახის ადგილობრივი მოსაკრებელი და გადასახადი, რომელიც მოიცავს განსაკუთრებულ საქმიანობას და საკუთრების ქონას, მაგალითად გადასახადი სპირტიან სასმელებზე და თუფუნების საგნებზე, გადასახადი თევზჭერის და ნადირობის უფლების მოპოვებაზე, ლიცენზია ლუდის ბარების და გასართობი ცენტრების შექმნის თაობაზე, გადასახადი გართობაზე და მეორე სახლზე ასევე სხვა კანონით დადგენილი გადასახადები. გადასახადები თემების როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში სამ გვარად არის წარმოდგენილი:

- **საერთო უწყებრივი უფლებამოსილებები** - როდესაც თემი საკუთარი პასუხისმგებლობით, კანონით დადგენილ ფარგლებში ახორციელებს, მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს.
- **საწესდებო ხელისუფლება**, როცა თემი თავის საქმიანობას არეგულირებს წესდების მეშვეობით ეს წესდება აუცილებლად უნდა მოდიოდეს კანონთან შესაბამისობაში.

- **თვითმმართველი ხელისუფლისუფლება**, ამ შემთხვევაში თემს უფლება აქვს თავის ადმინისტრაციულ საზღვარში კანონის შესაბამისად საკუთარი ინიციატივით განახორციელოს მმართველობა სახელმწიფო ორგანოების მითითებების გარეშე. გერმანიის კონსტიტუციის მიხედვით ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს სამი ძირითადი ამოცანა თავისი ფუნქციების შესასრულებლად, ესენია:

- ნებაყოფილობითი, როდესაც მუნიციპალიტეტი წყვეტს ადგილობრივ საკითხებს მისი უფლებამოსილების ფარგლებში, აღნიშნულ შემთხვევაში თვითმმართველი ერთეული თავისი შეხედულებისამებრ, ადგენს სამუშაო გეგმებს და უზრუნველყოფს მის შესრულებას.
- ვალდებულებითი, როდესაც ფედერალური ერთეულის (მინა) კანონმდებლობის შესაბამისად ახდენს თვითმმართველობის ორგანოები რიგი საკითხების შესასრულებლად.
- დავალებითი (დელეგირებული), როდესაც არნიშნული საკითხი არ ეკუთვნის მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებებს, ფედერალური ხელისუფლება ადგილობრივ ხელისუფლებასთან აფორმებს ხელშეკრულებას, რითაც ხდება სახელმწიფო მნიშვნელობის საკითხების ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის დელეგირება. უფლებამოსილების დელეგირების დროს მინის ხელისუფლება უფლებებთან ერთად თვითმმართველ ერთეულს გადასცემს საჭირო ტექნიკურ და ფინანსურ სახსრებს მინიჭებული უფლებამოსილების შესასრულებლად.

თვითმმართველობის უფრო დაბალი დონის ერთეულების ფუნქციებში **ოლქში** და **თემში** არ შედის დელეგირებული უფლებამოსილების გადაცემა, ამიტომ მათი ძირითად უფლებებს წარმოადგენს ნებაყოფილებითი და დავალებითი ფუნქციების შესრულება, რომელიც დადგენილია სახელმწიფო და მინის კანონების მიხედვით. რაც შეეხება ზედამხედველობას მუნიციპალური ორგანოების საქმიანობის ზედამხედველობას, ახორციელებს ცენტრალური ხელისუფლება - შინაგან საქმეთა სამინისტროს მეშვეობით. კანონით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში კონტროლის ფუნქცია გააჩნიათ ოკრუგების და რაიონების შესაბამის ორგანოებს.

## ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდელური სისტემა გერმანიაში

გერმანიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების დროს მოქმედებს ხუთი სხვადასხვა მოდელი. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ტერიტორიაზე თავდაპირველად არსებობდა ოთხი მმართველობითი მოდელი, მაგრამ მისი გაერთიანების შემდგომ გაჩნდა მეხუთე მოდელი, რომელიც დღემდე გასდევს ადგილობრივი მმართველობის სისტემას, ეს მოდელებია:

- **სამხრეთგერმანული მოდელი** მოქმედებს ბავარიის და ბადენ-ვიურტემბერგის მიწებში. აღნიშნულ მოდელში აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური და მუნიციპალური საბჭოს თავმჯდომარე ერთი პიროვნება არის, რომელსაც ირჩევს მოსახლეობა. თემის საბჭო აირჩევა არჩევნების საფუძველზე რომელთა რიცხვი დამოკიდებულია თემში ადამიანების რაოდენობაზე. **ბურგომისტრს (მუნიციპალური საბჭოს თავმჯდომარე)** გააჩნია საკმაოდ ფართო მმართველობითი უფლებამოსილებები. თვითონ წყვეტს საკადრო საკითხებს, ახდენს გეგმების შემუშავებას, კანონით დადგენილ ფარგლებში განკარგავს გარკვეულ ფინანსურ აქტივებს. სამხრეთგერმანული მოდელი ხასიათდება წარმომადგენლობითი ორგანოსათვის გადაცემული შედარებით დიდი უფლებამოსილებებით. **ბურგომისტრის** თანამდებობის სიძლიერე განპირობებულია ორი თანამდებობის შეერთებით.
- **ორი კორპორაციის სისტემა** - იგი მოქმედებს ბრემენში, ჰამბურგში და შლეზვიგ-ჰოლშტეინის მხარეში. ამ მოდელის მიხედვით თემის წარმომადგენლობითი ორგანო იგივე **დეპუტატთა საქალაქო კრება** აირჩევა უშუალოდ თემის მოსახლეობის მიერ არჩევნების გზით. ამ მოდელის მიხედვით აღმასრულებელ საქმიანობას ახორციელებს **მაგისტრატი**, მისი არჩევა ხდება წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ თავისი შემადგენლობიდან. მაგისტრატი არის კოლევირული ორგანო, რომელშიც საკითხის გადაწყვეტა ხდება ხმების უმრავლესობით. წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრები თავის უფლებამოსილებას ახორციელებენ სრულად გასამრჯელოს გარეშე. მაგისტრატი თემს წარმოადგენს საგარეო ურთიერთობებში და მისი სახელით მოქმედებს საკითხების გადაწყვეტის

დროს. ამ მოდელის თავისებურება ისაა, რომ წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ხელისუფლება ორივე არის კოლეგიალური ორგანო.

- **ბურგომისტრის ინსტიტუტი** - მოქმედებს რაინლანდ-ჰოლანდიის და საარის საქალაქო და სასოფლო თემებში, ასევე ჰამბურგის და ბრემენის ტერიტორიაზე არსებულ თემებში და შლეზვიგ-ჰოლშტეინის ქალაქებში. ამ მოდელის ქვეშ მყოფ ტერიტორიაზე წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევა ხდება მოსახლეობის მიერ პირდაპირი არჩევნების გზით. დაკომპლექტებული საბჭო შემდგომში ირჩევს აღმასრულებელი ორგანოს მეთაურს **ბურგომისტრს, ობერბურგომისტრს და განყოფილებების უფროსებს**. ბურგომისტრს გააჩნია სხვა მიწებში არსებული მსგავსი თანამდებობებისგან პრიორიტეტული უფლებები. მას აქვს უფლება თავისი შეხედულებისამებრ ერთპიროვნულად შეაჩეროს წარმომადგენლობითი ორგანოს მიღებული გადაწყვეტილებები. ასრულებს ასევე მაგისტრატის წოდებისათვის დამახასიათებელ ერთპიროვნულ საქმიანობას, ხელმძღვანელობს თემის ადმინისტრაციას და წყვეტს ადმინისტრაციულ საკითხებს.
- **საბჭო-მმართველი** - ეს მოდელი წარმოადგენს ანგლო-საქსური ვარიანტის გერმანულ ვერსიას, მისი მოქმედების ზონაა რეინ-ვესტფალია და ქვემო საქსონია. წარმომადგენლობითი ორგანო აირჩევა ხალხის მიერ. არჩევის შემდეგ ეს ორგანო ირჩევს ბურგომისტრს. წარმომადგენლობითი ორგანოს პრეროგატივაა აღმასრულებელი ორგანოს დირექტორის არჩევა. დირექტორის მოვალეობაა საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულება. აღმასრულებელი ორგანოს როლი შემცირებულია არნიშულ მოდელში რაც მიუთითებს წარმომადგენლობითი ორგანოს სიძლიერეზე, მას შეუძლია დირექტორის კომპეტენციაში შემავალი საკითხების თავისი შეხედულებისამებრ მოწესრიგება.
- **ახალი მიწის მოდელი** - ამ მოდელის მიხედვით წარმომადგენლობითი ორგანოს (მუნიციპალური საბჭოს) არჩევა ხდება საზოგადოების მიერ. შემდგომში საბჭო აირჩევს თავმჯდომარეს ან კოლეგიურ ორგანოს რომელსაც **პრეზიდენტი** ეწოდება, მუნიციპალური საბჭო ასევე ირჩევს აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელს ბურგომისტრს. ბურგომისტრი შედის პრეზიდენტის შემადგენლობაში. ამ მოდელის

მიხედვით ისეთ ქალაქებში სადაც მოსახლეობა 100 000 ადამიანზე მეტია შეიძლება შეიქმნას კოლექტიური ორგანო **მაგისტრატი**.

## 2.2 საქართველოს ადმინისტრაციულ ტერიტორიული მონაცობა

დღეის მდგომარეობით საქართველოს კონსტიტუციაში ქვეყნის ტერიტორიული მონაცობის საკითხი არ არის განსაზღვრული. ეს განპირობებულია იმით, რომ ტერიტორიული მთლიანობა დარღვეული გვაქვს. კონსტიტუციის მიხედვით ტერიტორიული მონაცობის საკითხის განსაზღვრა მოხდება მას შემდეგ რაც სახელმწიფოს იურისდიქცია აღდგება და გავრცელდება მთელ მის ტერიტორიაზე. ქვეყნების ადმინისტრაციული მონაცობის მიხედვით განასხვავებენ ორ ფორმას ესენია **უნიტარული** და **ფედერაციული**.

**უნიტარული** - სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელია ცენტრალური ხელისუფლების წამყვანი როლი. მთელი სახელმწიფოს მართვის ბერკეტები ერთ ადგილზე იყრის თავს და იქიდან იმართება სახელმწიფო. უნიტარული მოდელი დადებითი ეფექტის მატარებელია პატარა და მცირერიცხოვან ქვეყნებში, როცა შესაძლებელია ეფექტურად მოხდეს სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელება. შესაძლებელია უნიტარულ სახელმწიფოში იყოს ფედერაციული წარმონაქმნები ასეთ შემთხვევაში წარმოქმნილ ერთეულებს ავტონომიები ეწოდება. მსგავსი ტიპის ქვეყნებს მიეკუთვნება საქართველო სადაც გვაქვს ორი ავტონომიური რესპუბლიკა.

**ფედერაციული** - სახელმწიფოები ძირითადად არიან ისეთი ქვეყნები რომელიც გამოირჩევა ტერიტორიული ან ადამიანთა რიცხოვნების სიდიდით. ასეთი სახელმწიფოებია მაგალითად ამერიკის შეერთებული შტატები, გერმანია, რუსეთი. ფედერაციულ სახელმწიფოებს უწოდებენ ისეთ ქვეყნებს რომლის ტერიტორია დაყოფილია ავტონომიურ ადმინისტრაციულ ერთეულებად. ქვეყნებს აქვთ უზენაესი კანონი და ამ კანონის საფუძველზე რეგულირდება ავტონომიების მართვა. შესაძლებელია ავტონომიებს გააჩნდეთ საკუთარი კონსტიტუციები რომელიც აბსოლუტურ შესატყვისში უნდა იყოს ძირითად კონსტიტუციასთან. ავტონომიურ

ერთეულებს უფლება აქვთ ზოგიერთ შემთხვევაში დაადგინონ რადიკალურად განსხვავებული საკითხები, თუ ეს საკითხი მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს წინსვლსა და მართვის ეფექტიანი განხორციელებისათვის. ავტონომიურ ერთეულებს შეიძლება გააჩნდეთ სახელმწიფო ორგანოები, სასამართლო ხელისუფლება და სხვა დამოუკიდებელი ერთეულები მაგრამ, არ მოიაზრებიან დამოუკიდებელ სახელმწიფოებად, ისინი ერთიანი სახელმწიფოს შემადგენელი ნაწილები არიან.

საქართველო დღევანდელი მდგომარეობით ადგილობრივი ტერიტორიული მონაცემების მიხედვით არის შერეული ტიპის ქვეყანა სადაც თავმოყრილია ფედერალიზმის და უნიტარიზმის გაერთიანებული მდგომარეობა. დღეის მდგომარეობით საქართველოში არი ორი ავტონომიური რესპუბლიკა, ხოლო დანარჩენი სახელმწიფო დაყოფილია რეგიონებად. რეგიონებად დაყოფა პირობითია რადგან საქართველოში არსებული რეგიონები არ არის კანონით დამტკიცებული და მათ არ გააჩნიათ იურიდიული სტატუსი. საქართველოს რეგიონებად დაყოფა მიახლოებულია ძველი ისტორიული საზღვრების ფარგლებს. საქართველოში მთავრობის ოფიციალური მონაცემებით არის 11 მხარე რომელშიც თავმოყრილია 5 თვითმმართველი ქალაქი და 63 თვითმმართველი თემი. წარმოგიდგენთ მხარეებს თვითმმართველი ქალაქების და თვითმმართველი თემებს ადგილობრივი მდებარეობის შესაბამისად:

- **აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა** - ეს ტერიტორია ოკუპირებულია რუსეთის მიერ ამიტომ მასში დადგენილი არ არის თვითმმართველი ერთეულების საზღვრები და რაოდენობა.
- **აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა** - აჭარაში არის ერთი თვითმმართველი ქალაქი- ბათუმი და ხუთი თვითმმართველი თემი: ქობულეთი, ხელვაჩაური, ქედა შუახევი და ხულო.
- **გურიის მხარე** - მასში თავს იყრის სამი მუნიციპალიტეტი ლანჩხუთი, ოზურგეთი, ჩოხატაური
- **იმერეთის მხარე** - ყველაზე უხვი მუნიციპალიტეტებით გამოირჩევა, მასში წარმოდგენილია თორმეტი თვითმმართველი ერთეული აქედან ერთი არის

თვითმმართველი ქალაქი - **ქუთაისი** და დანარჩენი თვითმმართველი თემები ზესტაფონის, წყალტუბოს, სამტრედიის, ჭიათურის, საჩხერის, თერჯოლის, ვანის, ხონის, ტყიბულის, ბაღდათის, ხარაგაულის მუნიციპალიტეტები.

- **კახეთის მხარე** - აქ თავმოყრილია რვა თვითმმართველი თემი, თელავის, ახმეტის, გურჯაანის, ყვარლის, დედოფლისწყაროს, ლაგოდეხის, საგარეჯოს და სირნალის მუნიციპალიტეტები.
- **მცხეთა მთიანეთის მხარე**-ში თავს იყრის ხუთი თვითმმართველი ერთეული, ახალგორი, დუშეთი, თიანეთი, მცხეთა და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტები.
- **რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის მხარე** - არის ოთხი თვითმმართველი ერთეული, ამბროლაურის, ლენტეხის, ონის და ცაგერის მუნიციპალიტეტები.
- **სამეგრელო-ზემო სვანეთის მხარე** - არის 9 თვითმმართველი ერთეული, მათ შორის ერთი თვითმმართველი ქალაქი - **ფოთი** და აბაშის, სენაკის, ზუგდიდის, მარტვილის, წალენჯიხის, ხობის, ჩხორონწყუს და მესტიის მუნიციპალიტეტები.
- **სამცხე-ჯავახეთის მხარე** - აქ თავმოყრილია 6 თვითმმართველი ერთეული, ადიგენის, ასპინძის, ახალქალაქის, ახალციხის, ბორჯომის და ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტები.
- **ქვემო ქართლის მხარე** - არის შვიდი თვითმმართველი ერთეული, მათ შორის ერთი თვითმმართველი ქალაქი - **რუსთავი** და გარდაბნის, ბოლნისის, მარნეულის, დმანისის, თეთრიწყაროს და წალკის მუნიციპალიტეტები.
- **შიდა ქართლის მხარე** - არის შვიდი თვითმმართველი ერთეული, გორის, კასპის, ქარელის, ხაშურის, ერედვის, ქუთაისის და თილვის მუნიციპალიტეტები.
- **საქართველოს დედაქალაქი თბილისი** - არის თვითმმართველი ქალაქი და როგორც დედაქალაქის სტატუსის მატარებელი კანონით ენიჭება გარკვეული პრივილეგიები უფლებამოსილებები. თვითმმართველი ქალაქი არის მუნიციპალიტეტი, რომელსაც გააჩნია საკუთარი სახსრები, საზღვრები და ფინანსები რასაც იყენებს თავისი ფუნქციების შესასრულებლად. კანონი არ ითვალისწინებს თვითმმართველი ქალაქის ტერიტორიულ ერთეულებად დაყოფას, მაგრამ ქალაქი



თბილისი თავისი სტატუსიდან, საზოგადოების სიმრავლიდან და სხვა ფაქტორებიდან გამომდინარე დაყოფილი არის რაიონებად, რაც აადვილებს დედაქალაქის მართვას.

საქართველოში ადმინისტრაციული მართვის უზრუნველყოფას ახორციელებს შემდეგი სამართლებრივი აქტები: საქართველოს კონსტიტუცია, კონსტიტუციური კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების შესახებ, კონსტიტუციური კანონი აფხაზეთის ავტონომიის შესახებ, ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ და სხვა საკანონმდებლო აქტებით.

როგორც ავლნიშნეთ საქართველოში გვაქვს ორი ავტონომიური რესპუბლიკა, აჭარის და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკები, მაგრამ სამწუხაროდ ერთ ავტონომიაში, აფხაზეთში საქართველოს იურისდიქცია ვერ ვრცელდება და არ ხერხდება სახელმწიფო პილოტიკის რეალური გატარება, ამიტომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მაგალითზე განვიხილავ ავტონომიური რესპუბლიკების სტრუქტურას და მის კომპეტენციებს.

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით აჭარის და აფხაზეთის კონსტიტუციები არის საქართველოს კონსტიტუციის ნაწილი და ისინი მოქმედებენ საქართველოს კონსტიტუციასთან ერთად. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ განსაზღვრავს აჭარის ავტონომიას როგორც საქართველოს განუყოფელ ნაწილს, რომელსაც გააჩნია ადმინისტრაციული საზღვრები ავტონომიური უფლებამოსილების შესასრულებლად. აჭარის ავტონომიის საზღვრების შეცვლა დასაშვებია აჭარის უმაღლესი საბჭოს ინიციატივით. აჭარის კონსტიტუციის პირველი მუხლის მეოთხე პუნქტით განხილულია კონსტიტუციის მიღების და გადასინჯვის წესი, რისი მიხედვითაც „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია მიიღება და გადასინჯება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მიერ სრული შემადგენლობის ორი მესამედის უმრავლესობით“. ამ პუნქტით უმაღლეს საბჭოს ენიჭება ძალიან დიდი უფლებამოსილება, რომელიც დემოკრატიულ სახელმწიფოში სავსებით მისაღები საკითხია და აკმაყოფილებს ავტონომიურ სტანდარტებს. აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას აქვს უფლება ტერიტორიის, სოფლის

მეურნეობის, ეკონომიკის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის, განათლების, კულტურის და გარემოს დაცვის სფეროებში თავისი შეხედულებისამებრ დაადგინოს სახელმწიფოსგან განსხვავებულად მისეული განვითარების მექანიზმები, რომელიც ხელს შეუწყობს ავტონომიის ტერიტორიაზე ამ სფეროების პოპულარიზაციას, სწორედ ამ უფლებებიდან გამომდინარე არის შესაძლებელი აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში სამინისტროების შექმნა და მათი საქმიანობების ფორმირების წესი. დაუშვებელია ზემოხსენებული სფეროებისგან განსხვავებულ სფეროში შექმნას სამინისტრო და განესაზღვროს მას უფლებამოსილება.

აჭარის ავტონომიას საკუთარი კონსტიტუციით დადგენილი აქვს ის უფლებამოსილებები რომლებსაც დამოუკიდებლად ახორციელებენ ავტონომიის ორგანოები. ავტონომიას გააჩნია საკუთარი ბიუჯეტი და აქვს ბიუჯეტის შევსების წყაროები ეს საკითხი მიგვანიშნებს ავტონომიის დამოუკიდებლობაზე. ავტონომიურ რასპუბლიკას აქვს უფლება თავისი უფლებამოსილებების ფარგლებში მუნიციპალურ ერთეულს გადასცეს დელეგირებული უფლებამოსილებები, შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური მხარდაჭერით. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული უფლებამოსილებებია :

- დამოუკიდებლად აყალიბებს ავტონომიის მთავრობას და ადგენს მისი საქმიანობის პრინციპებს, ასევე იღებს სხვადასხვა საკითხების დასარეგულირებლად საკანონმდებლო აქტებს.
- განსაზღვრავს აჭარის საბიუჯეტო პოლიტიკას, ახდენს ბუნებრივი რესურსების მართვას, ახორციელებს ადმინისტრაციული ტერიტორიის საზღვრების შიგნით ავტონომიის ტერიტორიულ დაგეგმარებას, მათ შორის ისეთი საავტომობილო გზების მდგომარეობის მართვას რომელიც ავტონომიური რესპუბლიკის მნიშვნელობისაა.
- დამოუკიდებლად ადგენს ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით დადგენილი წესით საპატიო წოდებებს და ჯილდოებს, მართავს ავტონომიური რესპუბლიკის არქივს, აგრეთვე აქვს უფლება შექმნას საგანმანათლებლო,

სპორტული, სამეცნიერო და სხვა ტიპის აქტიური დანესებულები და ხელი შეუწყოს მათ ფუნქციონირებას.

**უმაღლესი საბჭო** - აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო არის **უმაღლესი საბჭო**. იგი არის კოლევგიური ორგანო, აირჩევა აჭარის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული ამომრჩევლებისგან ოთხი წლის ვადით და შედგება 21 დეპუტატისგან. უმაღლესი საბჭოს საქმიანობა განისაზღვრება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით და მისი რეგლამენტით. უმაღლესი საბჭოს ძალაუფლებას აკონტროლებს საქართველოს პრეზიდენტი, რომელიც უფლებამოსილია მოტივირებული საფუძველით გადააყენოს უმაღლესი საბჭო, თუ მისი საქმიანობა მიმართულია სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობის დაშლისკენ. უმაღლეს საბჭოს აქვს საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებები :

- იღებს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციას და სხვა სამართლებრივ აქტებს რომელთა მოქმედების ზონა ვრცელდება აჭარის ადმინისტრაციულ საზღვრებს შიგნით
- ამტკიცებს აჭარის მთავრობას, და შემდეგში აქვს უფლება უნდობლობა გამოუცხადოს მის საქმიანობას.
- კოლევგიურად სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ამტკიცებს აჭარის არ ბიუჯეტს. ადგენს საპატიო წოდებებს და ჯილდოებს და ახორციელებს კანონით მინიჭებულ სხვა უფლებამოსილებებს

**აჭარის მთავრობა** - არის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანო, რომელიც შედგება მთავრობის თავმჯდომარის და მინისტრებისაგან. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მოქმედების ვადა განისაზღვრება აჭარის უმაღლესი საბჭოს მოქმედების ვადით. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარის და მის მიერ დაკომპლექტებული მინისტრების კანდიდატურებს უმაღლესი საბჭოს არჩევს და დაკომპლექტების შემდეგ, საქართველოს პრეზიდენტი აარჩევს და წარუდგენს უმაღლეს საბჭოს დასამტკიცებლად. აჭარის მთავრობა დამტკიცებულად ჩაითვლება თუ მას მხარს დაუჭერს უმაღლესი საბჭოს სრული

შემადგენლობის უმრავლესობა. აჭარის მთავრობა ანგარიშვალდებულია უმაღლესი საბჭოს, საქართველოს პრეზიდენტის და საქართველოს მთავრობის წინაშე. აჭარის მთავრობის თავმჯდომარე არის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი თანამდებობის პირი და წარმოადგენს მუნიციპალიტეტს, როგორც საშინაო ისე საგარეო საქმეებში. აჭარის მთავრობის თავმჯდომარე თანამდებობიდან ათავისუფლებს მინისტრებს, განკარგავს ავტონომიური რესპუბლიკის ქონებას, და ადგენს ბიუჯეტის პროექტს რომელიც შემდგომში გადაეგზავნება აჭარის უმაღლეს საბჭოს. როგორც ზემოთ ავლნიშნეთ აჭარის მთავრობის უფლებამოსილება განისაზღვრება აჭარის უმაღლესი საბჭოს მოქმედების ვადით, თუმცა კანონმდებლობა კონსტიტუციური კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ განსაზღვრავს მთავრობის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის მდგომარეობას. აჭარის მთავრობას უფლებამოსილება შეუწყდება თუ:

- მოტივირებული საფუძველით უმაღლეს საბჭოს გადააყენებს პრეზიდენტი.
- უნდობლობას გამოუცხადებს უმაღლესი საბჭო.
- მთავრობის თავმჯდომარის გადადგომის ან სხვაგვარად უფლებამოსილების შეწყვეტის დროს.
- თავისი უფლებამოსილების ვადის ამონურვის შემდეგ.

### **თავი III. მმართველობის დეცენტრალიზაცია სრულფასოვანი ადგილობრივი**

#### **თვითმმართველობის შესაქმნელად**

#### **3.1 დეცენტრალიზაცია ქართულ რეალობაში**

საქართველო არის ყოფილი საბჭოთა კავშირის შემადგელობაში მყოფი რესპუბლიკა, რომელმაც ამ მცდარი იდეების მქონე ქვეყანაში ძალიან დიდი სისხლიანი და რთული გზა განვლო დამოუკიდებლობის მოპოვებამდე. საბჭოთა კავშირის მუშაობის სტილი რეალურად ცენტრალური ხელისუფლების მმართველობას წარმოადგენდა. საბჭოთა კავშირში იყო უამრავი სამსახური სადაც ინერებოდა სამოქმედო გეგმები რათა შემდგომ ისინი გავრცელებულიყო სხვადასხვა რესპუბლიკებში. შედგენილი გეგმები რეალურად არ ამართლებდა, რადგან არ არსებობდა ადგილზე მოკვლევა, თუ რაოდენ ეფექტური იქნებოდა ეს ამ გეგმების

კონკრეტულ ადგილებზე განხორციელება. დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ თითქოს ამოისუნთქა საქართველომ, რამაც მისცა ხალხს იმედი, თუმცა ძალიან მოკლე პერიოდში მოხდა დემოკრატიული ხელისუფლების არალეგიტიმური გადაყენება და სამხედრო უწყებების გაბატონება ქვეყანაში. ამ ფაქტმა კიდევ უფრო დიდ და ძალიან ცუდ უსასრულოებაში შეიყვანა საქართველო რაც წლებია გაგრძელდა და ნიშანდობლივია ის ფაქტი, რომ საქართველო იმაზე უფრო ცუდ მდგომარეობაში აღმოჩნდა ვიდრე საბჭოთა კავშირის პერიოდში იყო. სწორედ ეს იყო რუსეთის ფედერაციის მიზანი, რომელიც უკმაყოფილო იყო ჩვენი ქვეყნის დამოუკიდებლობის მოპოვებით.

ამ რთული პერიოდის გამოვლის შემდეგ საქართველოს ხელში შერჩა დანგრეული, გალატაკებული ქვეყანა და რაც ყველაზე ცუდია იდეოლოგიით მცდარი საზოგადოება, რადგან იმ დონეზე დიდი იყო საბჭოთა კავშირის ფსიქოლოგიური და მორალური გავლენა სახელმწიფოზე, რომ ხშირად მათი ნების საწინააღმდეგოდ ფიქრობდნენ. ამ მდგომარეობაში მყოფი ქვეყნის განვითარების საკითხი იყო ძალზედ რთული მაგრამ არა შეუძლებელი, რადგან ქართველებს დამოუკიდებლობის და თავისუფლების წყურვილი ისტორიულად მოგვდევს და ყველა ბატონობის შემდეგ ჩვენ უფრო ძლიერი სახელმწიფო ვევლინებოდით მსოფლიო ხალხებს.

დღეის მდგომარეობით საქართველოში შესამჩნევია წინსვლები ქვეყნის მმართველობის ყველა სფეროში, იგრძნობა განვითარების მზარდი ტენდენცია, მეტწილად სტაბილურია ქვეყნის ეკონომიკა, მაგრამ ყოველთვის არსებობს ფარული გამონწვევები, რაც დრო და დრო იჩენს თავს. ეს გამონწვევები შეიძლება იყოს **კორუფცია** და **ნეპოტიზმი**. ორივე ძალიან რთული მნიშვნელობის მოვლენაა საზოგადოების ყოფის სხვადასხვა ეტაპზე. ჩემი აზრით ისინი მაშინ გაჩნდა როდესაც ადამიანმა გაათავიციანობიერა, თუ რა იყო ძალაუფლება. დიდი ძალაუფლების მქონე ადამიანებში კი ხშირ შემთხვევაში შეინიშნება სხვადასხვაგვარი გადაცდომის ფაქტები.

**ნეპოტიზმი** მსოფლიოს ერთ-ერთი ძალიან რთული გამონწვევაა და გულისხმობს ახლო ნათესავების ან მეგობრებისათვის პრივილეგირებული უფლებების მინიჭებას, ისე რომ შესაძლებელია მათ ამ პრივილეგიის საკმარისი არც ცოდნა და არც

გამოცდილება გააჩნდეს. საქართველოც როგორც განვითარებადი სახელმწიფო ძალიან მწვავედ განიცდიდა და ხშირ შემთხვევაში ახლაც განიცდის ნეპოტიზმის შედეგებს. ცნობილი ნეპოტიზმის გახსნილი და აღიარებული შემთხვევებია თბილისის მერის გიგი უგულავას ერთ ერთი დამტკიცებული ბრალდება მერიაში ხალხის ნეპოტიზმის ნიშნით დანიშვნის თაობაზე. აღსანიშნავია ნეპოტიზმის ყველაზე ახალი შემთხვევა, როდესაც ქობულეთის მერიის დასუფთავების სამსახურის უფროსს დაუმტკიცდა თანამდებობებზე თავისი ახლობლების დანიშვნის ფაქტი. ეს ფაქტი გამოიკვლია ტელევიზიამ და მიმართა მას შეკითხვით შეესაბამებოდა თუ არა აღნიშნული რეალობას, რაზეც უპასუხა რომ ადგილები იყო ცარიელი და დაენიშნე, შენს ახლობლებს ხომ არ დაენიშნავდიო. ამ ფაქტში შეიმჩნევა ორი სახის უარყოფითობა, ერთი ის რომ ამ ადამიანს ნამდვილად არ აქვს საკმარისი არც განათლება და არც მორალური პასუხისმგებლობა, რომ იმუშაოს საჯარო სამსახურში და მეორე ის რომ ნამდვილად დარღვევები არსებობს ადამიანთა თანამდებობის შერჩევაში და მათი დანიშვნა რიგ შემთხვევებში ხდება რაიმე გაურკვეველი ნიშნით.

**კორუფცია** არამარტო საქართველოს არამედ მთელი მსოფლიოს გამოწვევა გახლავთ. მისი გამომწვევი მიზეზები არის სიღარიბე, ცხოვრების დაბალი დონე, ეკონომიკის არამზარდი მაჩვენებელი, პიროვნებებისათვის ისეთი დიდი უფლებების მინიჭება, რომელსაც რეალურად ვერ აკონტროლებს სხვა სამსახურები და სხვა ფაქტორები. კორუფცია დიდია ღარიბ ქვეყნებში თუმცა ერთ-ერთი ძლიერი გამოწვევაა მაღალ განვითარებული ქვეყნებისათვის. რაც შეეხება საქართველოს ხშირია კორუფციის ფაქტები აქაც, მაგრამ საბედნიეროდ სახელმწიფო აქტიურად არის ჩართული მისი აღმოფხვრის საკითხებში. თუმცა ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ სრულფასოვნანი ეფექტი არ აქვს ამ რეფორმებს. კორუფციის შესახებ მნიშვნელოვან ანალიზებს აკეთებს არასამთავრობო ორგანიზაცია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო“ რომელმაც 2015 წელს თავისი ვრცელი ანგარიში მიუძღვნა საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასებას. ამ სისტემის შეფასება ხდება ქულათა სისტემით. არის 100 ქულიანი ინდიკატორი და შეფასებულია სხვადასხვა ორგანოები. ამ ორგანიზაციამ მსგავსი კვლევა ჩაატარა 2011 წელს, ამიტომ

მომდევნო კვლევა იყო ერთგვარი შეფასების ინდიკატორი თუ რა შეიცვალა აღნიშნულ პერიოდში. კვლევა მომზადდა საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს მიერ, მაგრამ მასში მონაწილეობა მიიღო სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციებსაც. ესენი იყვნენ ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის მრჩეველთა ჯგუფი, სამოქალაქო განვითარების სააგენტო, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი და საქართველოს პარლამენტის წევრები.

აღნიშნულ ცხრილში წარმოვადგენთ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს მიერ შეფასებულ მდგომარეობას, საქართველოს 2011 წლამდე პერიოდის და 2015 წლის მდგომარეობის ანგარიშს ანტიკორუფციული სისტემის ეფექტურად მუშაობის შესახებ რომელიც შეფასებულია ქულათა სისტემით.

|                           |      |    |
|---------------------------|------|----|
| საკანონმდებლო ორგანო      | 2011 | 54 |
|                           | 2015 | 57 |
| აღმასრულებელი ხელისუფლება | 2011 | 69 |
|                           | 2015 | 67 |
| სასამართლო ხელისუფლება    | 2011 | 43 |
|                           | 2015 | 57 |
| საჯარო სამსახური          | 2011 | 50 |
|                           | 2015 | 52 |
| სამართალდამცავი უწყებები  | 2011 | 68 |
|                           | 2015 | 64 |
| საარჩევნო ადმინისტრაცია   | 2011 | 47 |
|                           | 2015 | 71 |
| სახალხო დამცველი          | 2011 | 63 |
|                           | 2015 | 65 |
| სახელმწიფო აუდიტი         | 2011 | 63 |
|                           | 2015 | 71 |
| პოლიტიკური პარტიები       | 2011 | 48 |



|                        |      |    |
|------------------------|------|----|
|                        | 2015 | 54 |
| სამოქალაქო საზოგადოება | 2011 | 40 |
|                        | 2015 | 53 |
| მედია                  | 2011 | 45 |
|                        | 2015 | 60 |
| ბიზნესი                | 2011 | 50 |
|                        | 2015 | 53 |

აღნიშნული ცხრილის მიხედვით რცხვების ზრდა დადებითი მანიშნებელია, ხოლო კლება უარყოფითის.

აღნიშნული კვლევის მიხედვით მკვეთრი პროგრესი შეინიშნება ზოგიერთ სფეროში ქვეყნის ანტიკორუფციულ სისტემაში, მაგრამ არის სფეროები რომლებიც პრობლემები კიდევ უფრო გართულდა.

კორუფციის მაჩვენებლის მიხედვით, პრობლემური სფეროებია საკანონმდებლო ორგანო, აღმასრულებელი ხელისუფლება, საჯარო სამსახური, სამართალდამცავი უწყებები, სახალხო დამცველი და ბიზნესის სფეროები. ეს შედეგები სავალალოა ეკონომიკის წინსვლისათვის, რადგან საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ეფექტური მუშაობა უშუალო კავშირშია ქვეყნის ეკონომიკის ზრდასთან. თუ აღნიშნული საკითხის მოგვარება არ მოხდება და კორუფციის ინდექსი იგივე დარჩება რაც წინა წლებში, შესაძლებელია მცირედით მოხდეს ბიუჯეტის გაზრდა, მაგრამ ამ საკითხის დადებითობას ვერცერთი საქართველოს მოქალაქე ვერ იგრძნობს. ნიშანდობლივია აგრეთვე საჯარო სამსახურში კორუფციის ინდექსის დონე, თითქოსდა გაიზარდა მისი ეფექტურობა, მაგრამ ისე უმნიშვნელოდ რომ, შეგვიძლია მას ადგილიდან უძვრავი პროცესი ვუწოდოთ.

### 3.2 კვლევა თვითმმართველი ერთეულების ფუნქციონირების შესახებ

როგორც თემაში აღინიშნა ქვეყნის ეკონომიკური სტაბილურობის ზრდა მეტწილად დამოკიდებულია ადგილობრივი ორგანოების მიერ თავიანთი

მოვალეობების ჯეროვნად შესრულება. თვითმმართველ ერთეულებს გაზრდილი რესურსებით შეუძლია თავისი ფუნქციების შესრულება, მაგრამ ისმის კითხვა, რატომ ვერ მიღის ქვეყნის ეკონომიკა საგრძნობლად წინ? ციფრებით რომ ვილაპარაკოთ, საქართველოს ეკონომიკის სამინისტრო, თავის ოფიციალურ ვებ გვერდზე აქვეყნებს ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის ყოველწლიურ ანგარიშს და ეს მაჩვენებლები 2013 წლიდან შემდეგნაირად გამოიყურება:

2013 წელი ეკონომიკის ზრდა 3,4 პროცენტი

2014 წელი ეკონომიკის ზრდა 4,6 პროცენტი

2015 წელი ეკონომიკის ზრდა 2,9 პროცენტი

2016 წელი ეკონომიკის ზრდა 2,8 პროცენტი

2017 წელი ეკონომიკის ზრდა 4,8 პროცენტი

2018 წელი ეკონომიკის ზრდა 4,7 პროცენტი

2019 წლის აპრილის მდგომარეობით ეკონომიკის ზრდა ფიქსირდება 4,8 პროცენტი.

ეს მაჩვენებელი ისეთი ქვეყნებისათვის როგორც ჩვენ ვართ ვერ ასახავს სრულ რეალობას, რადგან ჩვენ ვართ განვითარებადი ქვეყანა და არსებობს უამრავი აუთვისებელი რესურსი, რისი ათვისებაც დიდ სარგებელს მოგვითმის. საერთოდ ძლიერი ეკონომიკის ქვეყნებს ახასიათებთ ეკონომიკის ზრდის სტაბილური, თუმცა დაბალპროცენტოვანი მაჩვენებელი. ეს დაბალი პროცენტი გამოწვეულია რესურსების სრულად ათვისებით. ხშირად პარალელის გავლება ხდება ეკონომიკურად ძლიერ ქვეყანასთან, თუმცა აღნიშნული შეფასება ვერ იძლევა რეალურ სურათს, რადგან ეს არ არის საკმარისი სახელმწიფოზე აისახოს ისე რომ შედეგები იგრძნოს საზოგადოებამ. საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველომ ჩაატარა მოკვლევა ასევე სხვა საკითხზეც. საკითხი მდგომარეობდა საქართველოში კანონმდებლობის დახვეწილობასა და მისი რეალურ პრაქტიკაში გამოყენების საკითხს 2015 წლის მდგომარეობით, შედეგები ქულების მიხედვით შემდეგნაირია:

|               |                 |    |
|---------------|-----------------|----|
| საკანონმდებო  | კანონი პრაქტიკა | 64 |
| ხელისუფლება   | პრაქტიკა        | 50 |
| აღმასრულებელი | კანონი პრაქტიკა | 75 |

|                         |                 |    |
|-------------------------|-----------------|----|
| ხელისუფლება             | პრაქტიკა        | 57 |
| სასამართლო              | კანონი პრაქტიკა | 71 |
| ხელისუფლება             | პრაქტიკა        | 46 |
| საჯარო სამსახური        | კანონი პრაქტიკა | 70 |
|                         | პრაქტიკა        | 44 |
| სამართალდამცავი         | კანონი პრაქტიკა | 70 |
| ორგანოები               | პრაქტიკა        | 50 |
| საარჩევნო ადმინისტრაცია | კანონი პრაქტიკა | 80 |
|                         | პრაქტიკა        | 67 |
| სახალხო დამცველი        | კანონი პრაქტიკა | 67 |
|                         | პრაქტიკა        | 64 |
| სახელმწიფო აუდიტი       | კანონი პრაქტიკა | 76 |
|                         | პრაქტიკა        | 69 |
| პოლიტიკური პარტიები     | კანონი პრაქტიკა | 85 |
|                         | პრაქტიკა        | 43 |
| სამოქალაქო საზოგადოება  | კანონი პრაქტიკა | 67 |
|                         | პრაქტიკა        | 43 |
| მედია                   | კანონი პრაქტიკა | 80 |
|                         | პრაქტიკა        | 47 |
| ბიზნესი                 | კანონი პრაქტიკა | 61 |
|                         | პრაქტიკა        | 46 |

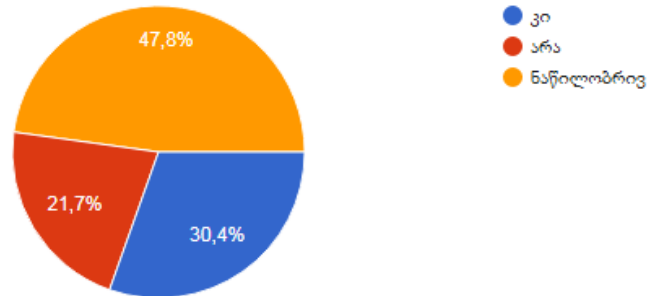
საჯარო ხელისუფლება მოიაზრება საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების გამაგრძელებელ შტოდ, რომელიც დაბალ რგოლში აწესრიგებს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს. სწორედ ამიტომ საჯარო სამსახურს ვერ ექნება წინსვლის წინაპირობა თუ ზემოთ ხსენებული ორი ინსტიტუტი მნიშვნელოვან გარდატეხას არ მოახდენს თავის საქმიანობაში. რეალურად საკანონმდებლო ხელისუფლება აწესრიგებს კანონმდებლობას და ასრულებს მაკონტროლებლის ფუნქციას, სასამართლო ხელისუფლება კი წარმოადგენს ძალთა ბალანსის ერთგვარ

მაკონტროლებელ შტოს, რომელიც კანონის ფარგლებში იღებს მორალურად სწორ გადაწყვეტილებებს. შესაბამისად თუ ამ სამი შტოს სრულფასოვნად სამართლებრივ ჩარჩოებში ჩასმა და ამის პრაქტიკაში რეგულირება არ მოხდა, საჯარო სამსახურებს განვითარების ძალიან დაბალი საშუალება ექნებათ.

იმისათვის რომ გაგვერკვია თუ, როგორი დამოკიდებულება აქვს ხალხს საჯარო სამსახურების მიმართ და რაოდენ ეფექტურია მუნიციპალიტეტების მუშაობა ადგილობრივ დონეზე გავაკეთეთ კვლევა. კვლევა ჩატარდა ორ ეტაპად, ადამიანები გამოიკითხა ინტერნეტ რესურსების საშუალებით და ასევე კვლევა ჩატარდა საზოგადოებასთან უშუალო მისვლით, ამისათვის შევარჩიეთ თვითმმართველი ქალაქი ბათუმი. უშუალო კვლევით გამოიკითხა ყოველი მეხუთე ადამიანი რათა კვლევა ყოფილიყო ობიექტური და შედეგები რეალურ სურათთან მიახლოებული. კითხვების შერჩევა მოხდა რეალური საჭიროებებიდან გამომდინარე, შეირჩა თვითმმართველობის ყველაზე პრობლემური თემები. კვლევაში იყო უმეტესწილად დახურული შეკითხვები, მაგრამ საზოგადოების აზრის უფრო ნათლად დასაფიქსირებლად დაისვა ღია შეკითხვებიც. ინტერნეტ რესურსებით გამოიკითხა 118 ადამიანი იხილეთ კვლევის ელექტრონული მისამართი. შედეგები შემდეგნაირია: ([docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScaiGn65kQDR40cvBRvNn9j5j8xpnzkwhvNbVrSyZmJLAZaEg/viewanalytics](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScaiGn65kQDR40cvBRvNn9j5j8xpnzkwhvNbVrSyZmJLAZaEg/viewanalytics) )

იცნობთ თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურას, კომპეტენციებს და მუშაობის პრინციპებს?

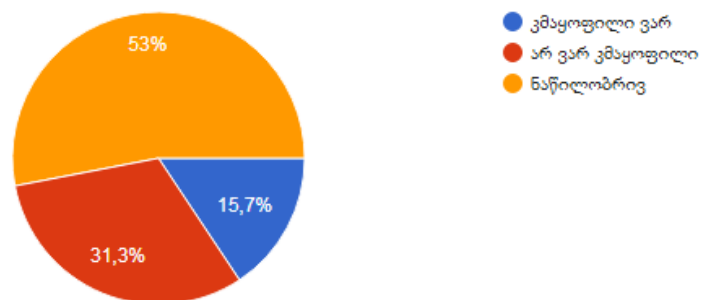
115 ответов



რამდენად კმაყოფილი ხართ თქვენი მუნიციპალიტეტის ადგილობრივი ორგანოების მუშაობით

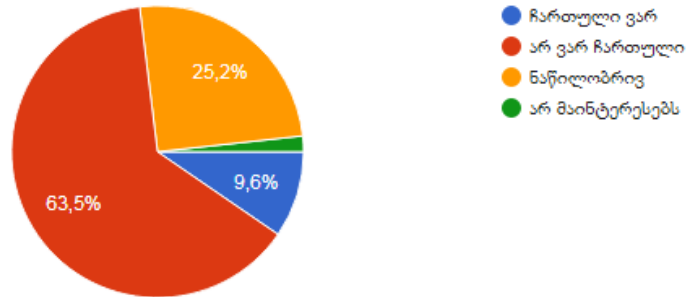


115 ответов



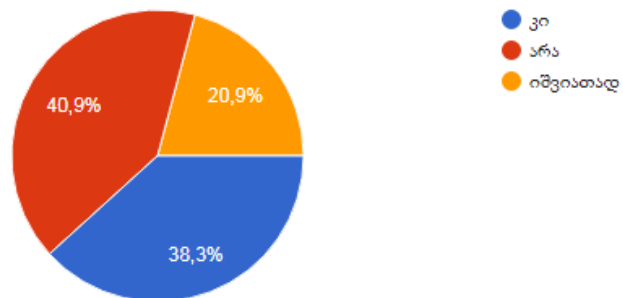
### რამდენად ჩართული ხართ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში?

115 ответов



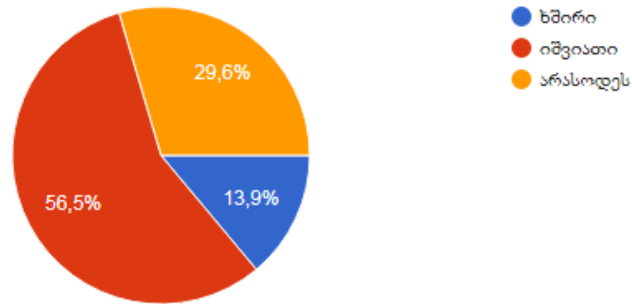
### მივიმართავთ თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის რაიმე საკითხის მოგვარების მიზნით?

115 ответов



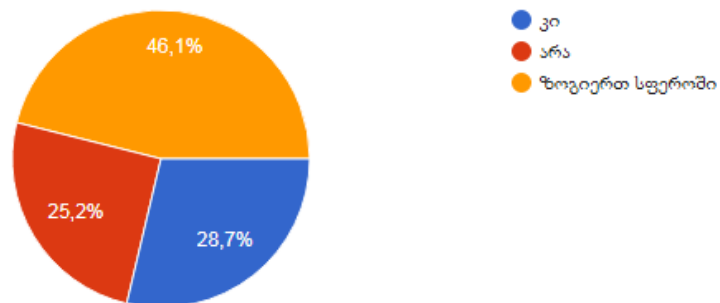
რამდენად ხშირი შეხვედრა აქვთ ადგილობრივი თვითმმართველობის წამომადგენლებს თქვენს ადმინისტრაციულ ერთეულში ?

115 ОТВЕТОВ



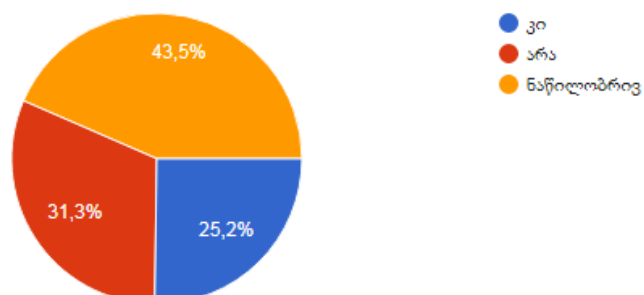
თვენი აზრით გამიჯნულია თუ არა უფლებამოსილებები ცენტრსა და რეგიონს შორის?

115 ОТВЕТОВ



ტარდება თუ არა სახელწიფოს მიერ ანტიკორუფციული პოლიტიკა?

115 ОТВЕТОВ



კითხვარში იყო სამი ღია შეკითხვა:

- როგორ შეაფასებდით მუნიციპალიტეტის მუშაობას თქვენს ადმინისტრაციულ ერთეულში ?

ამ კითხვაზე საზოგადოების აზრი მნიშვნელოვნად გაიყო. ადამიანთა ძალიან მცირე ნაწილი მიიჩნევს, რომ მუნიციპალიტეტები კარგად ართმევენ თავიანთ მოვალეობას თავს. დიდი ნაწილი დადებითად აფასებს თუმცა, მნიშვნელოვანი წილი ადამიანების არასაკმარისად მიიჩნევს მუნიციპალიტეტების მუშაობას.,

- რის შეცვლას ისურვებდით თქვენს მუნიციპალიტეტში ?

ამ კითხვაზე მრავალგვარი პასუხები იყო და ადამიანთა მნიშვნელოვანი ნაწილი ისურვებდა ინფრასტრუქტურის მოწესრიგებას, ასევე დასუფთავების უზრუნველყოფას და სანაგვე ურნების დადგმას. კვლევიდან შეიმჩნევა რომ საზოგადოებას ნაკლებობა აქვს მუნიციპალიტეტის ორგანოებთან საუბრის, ამიტომ ისინი ისურვებდნენ საკუთარი აზრის გათვალისწინებას არსებულ პრობლემებზე.

- თქვენი აზრით რა დონეზეა კორუფცია და ნეპოტიზმი საქართველოში?

ამ კითხვაზე საზოგადოების პასუხი ერთიანია და თითქმის აბსოლუტური უმრავლესობა მიიჩნევს რომ საქართველოში არის კორუფციის და ნეპოტიზმის არაერთი ფაქტი.

უშუალო გამოკითხვის მიხედვით გამოიკითხა 120 ადამიანი, გამოკითხვის შედეგები შემდეგნაირად გამოიყურება:

- იცნობთ თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურას, კომპეტენციებს და მუშაობის პრინციპებს ?

- 1) კი 58,33 %
- 2) არა 25%
- 3) ნაწილობრივ 16,66

- რამდენად კმაყოფილი ხართ თქვენი მუნიციპალიტეტის ადგილობრივი ორგანოების მუშაობით?

- 1) კმაყოფილი ვარ 12,50 %
- 2) არ ვარ კმაყოფილი 45,83 %



3) ნაწილობრივი 41,66

• რამდენად ჩართული ხართ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში?

1) ჩართული ვარ 16,66 %

2) არ ვარ ჩართული 63,33 %

3) ნაწილობრივ 15,83 %

4) არ მაინტერესებს 4,16 %

• მიგიმართავთ თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის რაიმე საკითხის მოგვარების მიზნით ?

1) კი 33,33 %

2) არა 37,5 %

3) იშვიათად 29,16 %

• რამდენად ხშირი შეხვედრა აქვთ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებს თქვენს ადმინისტრაციულ ერთეულში ?

1) ხშირი 12,50 %

2) იშვიათი 58,33 %

3) არასოდეს 29,16 %

• თქვენი აზრით გამიჯნულია თუ არა უფლებამოსილებები ცენტრს და რეგიონს შორის ?

1) კი 33,33 %

2) არა 25 %

3) ზოგიერთ სფეროში 41,66 %

• ტარდება თუ არა სახელმწიფოს მიერ ანტიკორუფციული პოლიტიკა ?

1) კი 30,83 %

2) არა 18,33 %

3) ნაწილობრივ 50,83 %

კითხვარში ასევე იყო სამი ღია შეკითხვა:

- როგორ შეაფასებდით მუნიციპალიტეტის მუშაობას თქვენს ადმინისტრაციულ ერთეულში ?

ამ საკითხზე იყო ბევრი კრიტიკა, მაგრამ აღსანიშნავია რომ ხალხს არ გამოუთქვამს პრეტენზია ინტერიერზე. შენიშვნების ძირითადი წილი მოდიოდა გარე უბნებში გზებზე და სანიაღვრე არხების არაეფექტურობაზე. ასევე ხშირი იყო პრეტენზიები გარკვეულ უბნებში სანაგვე ურნების ნაკლებობაზე.

- რის შეცვლას ისურვებდით თქვენს მუნიციპალიტეტში ?

ხშირი იყო კადრების კრიტიკა და ხალხთან ნაკლები კომუნიკაციის დადასტურება. ასევე სიღარიბე და ეკონომიკური დონის გაუმჯობესება.

- თქვენი აზრით რა დონეზეა კორუფცია და ნეპოტიზმი საქართველოში?

აბსოლუტური უმრავლესობა მიიჩნევს რომ კორუფცია და ნეპოტიზმი არის ძალზედ დიდი გამოწვევა ჩვენი ქვეყნისათვის.

## დასკვნები და რეკომენდაციები

ადგილობრივი საჭიროებების კვლევაზე დაყრდნობით შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ მოსახლეობის დიდი უმრავლესობა, არ არის ჩართული ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში; ეს გამომწვეულია მოსახლეობის ნაკლები ინფორმირებულობით, ადგილობრივი თვითმმართველობის სერვისების თაობაზე. რეალურად ადამიანებს არ გააჩნიათ ინფორმაცია თავისი უფლებებისა და ვალდებულებების შესახებ, რაც პირდაპირ აისახება საზოგადოების ნაკლებ ჩართულობაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში.

განხორციელებული კვლევებით და სხვა ინფორმაციათა ძირეული შესწავლით, განვსაზღვრეთ არსებული დეცენტრალიზაციისა და მუნიციპალიტეტებში არსებული პრობლემური საკითხები, ამ პრობლემებთან ერთად წარმოვაჩინეთ ასევე მათი მოგვარების ჩვენეულ ვარიანტებს. ეს პრობლემებია:

- **არასაკმარისი ფინანსური დამოუკიდებლობა**

დეცენტრალიზაციის მთავარი წინაპირობაა მუნიციპალიტეტების უზრუნველყოფა საკმარისი ფინანსური რესურსებით. ფაქტობრივად ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ დადგენილი მოსაკრებლები და გადასახადები, ასევე სახელმწიფოს მიერ კანონით დადგენილი შემოსავლები ზოგიერთ მუნიციპალიტეტებში საკმარისი არ არის მისი სრულყოფილად და გამართულად მუშაობისათვის. ამიტომ საჭირო ხდება სხვადასხვა სახის ტრანსფერების გამოყენება, როცა სახელმწიფო ცენტრალური ბიუჯეტი გამოუყოფს მუნიციპალიტეტს თანხებს. ეს პროცესი არ არის მარტივი, თვითმმართველი ერთეული განცხადებით მიმართავს სახელმწიფო ორგანოს, სადაც უნდა დაასაბუთოს მოთხოვნილი თანხების მიზნობრიობა, რაც

მიანიშნებს დეცენტრალიზაციის ნაკლებ დონეზე. მუნიციპალიტეტებს უნდა მიეცეთ უფრო მეტი სახსრები იმისათვის რომ სრულფასოვნად შეძლონ ადგილობრივი საკითხების ეფექტურად მოგვარება, ასევე მიეცეთ საშუალება მუნიციპალურ საზღვრებში მცხოვრები ხალხის ინტერესების და საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად იმოქმედონ ადგილებზე დამუკიდებლად.

- **ნაკლებია მოსახლეობასთან კომუნიკაცია, მუნიციპალიტეტებში არის ინფორმირებულობის პრობლემა.**

საზოგადოებასთან ნაკლები კომუნიკაცია გავლენას ახდენს მოსახლეობის აქტიურობაზე, რაც გამოიხატება მოსახლეობის ნაკლებ ჩართულობით ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში. საზოგადოებასთან კომუნიკაციის (ურთიერთობების) საკითხი უნდა მოწესრიგდეს ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, სადაც მკაფიოდ უნდა დაევალოს მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებს მოაწყონ ხშირი შეხვედრები საზოგადოებასთან და იქონიონ მათთან კომუნიკაცია. ეს შეხვედრები ორი სახის უნდა იყოს: ერთი ის რომ უნდა გამოიკითოს საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილი და შესწავლილ იქნას ის საკითხები რაც მნიშვნელოვანია თავიანთი ყოფისათვის და მეორე, ის უნდა ატარებდეს შემეცნებით ხასიათს, საზოგადოებამ უნდა გაიგოს ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი, მისი როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში და ამ უფლებების შესრულების მექანიზმები, რითაც შეძლებს საზოგადოება თავიანთი უფლებებითა და ვალდებულებებით ადგილობრივი ხელისუფლების განხორციელებაში სრულად ჩართულობას. ამგვარი მიდგომა მუნიციპალიტეტებში გაზრდის საზოგადოების ინფორმირებულობის ხარისხს, რაც მოგვცემს სტაბილური საზოგადოების ჩამოყალიბების საშუალებას. აღნიშნული გამოიხატება მათი მოთხოვნების და უფლებების კონსტრუქციულ გამოხატვაში, ყოველივე ეს კი ჩამოაყალიბებს მაღალი დონის სამოქალაქო საზოგადოებას, რაც ქვეყნის მომავლისთვის დიდი გადადგმული ნაბიჯია.

- **ადგილობრივი საჭიროებების კვლევის პრობლემატიკა**

მუნიციპალიტეტებში პრობლემურია ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების კვლევის ჩატარება. ფაქტობრივად არ ხორციელდება მუნიციპალური ბიუჯეტის დადგენვამდე ადგილობრივი საჭიროებების სრულფასოვანი მოკვლევა, ჩვენი აზრით, კანონის დონეზე უნდა განისაზღვროს მსგავსი სამსახურის შექმნის აუცილებლობა, უნდა დაკომპლექტდეს მაღალკვალიფიციური კადრებით, რომელიც შეისწავლის და შეიმუშავებს მოკლევადიან და გრძელვადიან განვითარების სპეციალურ გეგმებს, მუნიციპალიტეტისათვის საჭირობოროტო საკითხებზე. აღნიშნული სამსახური უნდა იყოს მუდმივმოქმედი და უნდა ხორციელდებოდეს დაგეგმილი ღონისძიებებისა და გეგმების შესრულებაზე კონტროლი, მათ უნდა ქონდეთ აქტიური შეხვედრები საზოგადოებაში, უნდა ხორციელდებოდეს როგორც ინფორმაციის მიღება პრობლემარურ საკითხებზე აგრეთვე ინფორმაციის მიწოდება დაგეგმილ და განხორციელებულ პროექტებზე. უნდა მოხდეს ყველა ადამიანის მიერ გამოთქმული მოსაზრების შეფასება და ანალიზი. ამგვარი საკითხების ცოდნა ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტების მოკლე დროში ეფექტურ განვითარებას.

- **სწრაფი რეაგირების ჯგუფების არ არსებობა**

საქართველოს სხვადასხვა კუთხეებში არსებობს სტიქიური და არამართო სტიქიური მოვლენების განსხვავებული შემთხვევები. უნდა განისაზღვროს რა შემთხვევებში საჭიროებს მუნიციპალიტეტები სწრაფ რეაგირებას და ადგილმდებარეობის შესაბამისად უნდა მოხდეს ამ ჯგუფების ფორმირება. მაგალითად აღმოსავლეთ საქართველოში ხშირია ძლიერი ქარი, სეტყვა, გვალვა, დასავლეთ საქართველოში ხშირია წყალდიდობა, ზვავი, სხვა სტიქიური მოვლენები. უნდა მოხდეს მუნიციპალიტეტში წინასწარი მოკვლევა და განისაზღვროს ისეთი აქტიური საკითხები, რომელიც მოითხოვს სწრაფ რეაგირებას, დაკომპლექტების შემდეგ უნდა მოხდეს დასაქმებულების მომზადება სამუშაოსათვის და მათ უნდა გადაეცეთ სპეციალური ტექნიკა, ასევე უსაფრთხოების სხვა საშუალებები.

- **კონკურსების ობიექტურობა**

2012 წლიდან საქართველოში დაინერგა საჯარო სამსახურში საჯარო მოხელეთა კონკურსების წესით მიღება. თუმცა ყოველთვის არსებობდა დასაბუთებული ეჭვი ამ

კონკურსების ობიექტურობის შესახებ, რაც კიდევ ერთი გამოხატულებაა ინფორმირებულობის პრობლემიდან. კონკურსები უნდა ტარდებოდეს დიდი ყურადღების ქვეშ, რადგან შემდგომში არჩეული ადამიანები წარმართავენ მუნიციპალიტეტების სხვადასხვა სამსახურებში საქმიანობას. რაც უფრო ობიექტური იქნება შერჩევის წესი და პროცესი მით უფრო მეტად მოხდება კვალიფიციური კარდების შერჩევა, რომელნიც შემდგომში სრულფასოვნად და ღირსეულად შეასრულებენ მათთვის დაკისრებულ მეტად საპასუხისმგებლო მოვალეობას.

- **სახელმწიფოს მიერ დაგეგმილი პროექტების მუნიციპალიტეტთან არაშესაბამისობა.**

სშირია შემთხვევები როდესაც სახელმწიფოს მიერ გატარებული პოლიტიკა შესაბამისობაში არ მოდის ქვეყნის მთლიან ტერიტორიაზე. ასეთი ფაქტები მრავლადაა. შემოგთავაზებთ საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ წარმოდგენილ პროექტს – დანერგე მომავალი, სადაც თანადაფინანსებით გაიცემოდა სხვადასხვა სახის მრავალწლიანი ნერგები მაგრამ ეს მაშინ გაიცემოდა თუ განმცხადებელს ჰქონდა რეგისტრირებული მიწის ნაკვეთი, რომელიც აღემატებოდა ერთ ჰექტარს. ეს პროგრამა მისაღებია კახეთის ტერიტორიაზე, ქართლში, ჯავახეთში სადაც მცირემწიანობის პრობლემა არაა, მაგრამ არ მუშაობს აჭარაში. ეს გამოწვეულია იმით, რომ იშვიათია ოჯახი სადაც ერთ ჰექტარი და მეტი მიწის ნაკვეთი აქვთ. რეალურად ეს პროგრამა კარგია მსხვილი ფერმერებისათვის ვისაც დიდი ფართობები აქვს მაგრამ, ვერ სარგებლობს მცირე მიწიანი ფერმერი. მხოლოდ მიმდინარე წელს განხორციელდა აღნიშნულ პროგრამაში ცვლილება ფართობთან დაკავშირებით და სავალდებულო მინიმუმე განისაზღვრა 0,15 ჰა ფართობით.

აჭარაში ავტონომიურ რესპუბლიკაში, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სოფლის მეურნეობის სამინისტრომ დაგეგმა ახალი პროგრამა, რომელიც გულისხმობს „აქტიურ მოქალაქეთა ადგილობრივი გაერთიანებების“ (ამაგის) შექმნას. ამაგის ფუნქცია არის აჭარის მუნიციპალიტეტებში ჩამოყალიბდეს ჯგუფი, რომელსაც ენდობა საზოგადოება. რეალურად ეს გაერთიანებები წარმოადგენენ დამაკავშირებელ რგოლს საზოგადოებას და მმართველობით ორგანოებს შორის. ამაგის წევრები

იკვლევენ საზოგადოებისათვის საჭირო პრობლემატიკას და ხელს უწყობენ ადგილობრივ საზოგადოებას მენარმეობის განვითარებაში. აჭარის მასშტაბით შეიქმნა 46 აქტიურ მოქალაქეთა ადგილობრივი გაერთიანება. მსგავსი პროგრამა უნდა ამოქმედდეს მთელი საქართველოს თარგლებში და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ბიუჯეტის დამტკიცება უნდა მოხდეს მათი დასკვნების შეჯერების საფუძველზე. ეს მიდგომა ხელს შეუწყობს მოსახლეობის საჭიროებების გათვალისწინებას და ასახვას როგორც ადგილობრივ ისე ქვეყნის ბიუჯეტში.

- **პროგრამების შემუშავება და საზოგადოებისათვის გადაცემა**

საქართველოში თავს იჩენს არასტაბილური კლიმატური პირობები, ქვეყნის მთელს ტერიტორიაზე არის აბსოლუტურად განსხვავებული კლიმატი. კლიმატური პირობები პირდაპირ ზემოქმედებს სოფლის მეურნეობის სხვადასხვა კულტურაზე ამიტომ, საზოგადოებამ არ იცის რა, სად და როგორ მოიყვანოს. შესაბამისად სოფლის მეურნეობის დაკვეთით უნდა დაევალოს მუნიციპალიტეტებს დაამუშავონ თუ რომელი კლიმატი რა კულტურისთვისაა კარგი, გათვალონ სწორი აგრონომიული ვადები და შემდეგ მოახდინონ მოსახლეობაში მისი სწორად მიწოდება. დაინტერესების შემთხვევაში უნდა მოხდეს იმ ადამიანთა ხელშეწყობა ვინც აქტიურად ჩაერთვება აღნიშნულ პროგრამაში. ასეთი პროგრამების ხელშეწყობა ხელს შეუშლის სოფლიდან მოსახლეობის გადინებას, რაც საქართველოსთვის ძლიერ პრობლემას წარმოადგენს.

კანონით უნდა განისაზღვროს საქალაქო და სასოფლო თემები, შესაძლებელია რომელიმე თემს მიენიჭოს ორივე სტატუსი. ამ სტატუსების შესაბამისად საქალაქო თემებს პრიორიტეტად უნდა განესაზღვროთ ტურიზმის სფეროს განვითარება ხოლო სასოფლო თემებს უნდა განესაზღვროს სოფლის მეურნეობის დონის ამაღლების ხელშეწყობა. ისეთ ქალაქებს რომელსაც აქვს ორმაგი პოტენციალი უნდა გაეზარდოს ტრანსფერის მოცულობა რათა შეძლოს დამატებით ორი სფეროს განვითარება მის ადმინისტრაციულ საზღვრებში. მაგალითად ქობულეთის მინიციპალიტეტს გააჩნია საკურორტო და სასოფლო სამეურნეო კუთხით უდიდესი პოტენციალი.

განვითარებული მუნიციპალიტეტები გულისხმობს საზოგადოების ცხოვრების დონის მკვეთრ გაუმჯობესებას, ამიტომ საჭიროა ყველა რესურსის მიმართვა ამ

საკითხის მოსაგვარებლად. ეკონომიკის გაძლიერების, სიღარიბის დაძლევის, საზოგადოების მდგომარეობის გაუმჯობესების, ჯანმრთელობის მდგომარეობის ამაღლების ყველაზე დიდი წინაპირობაა საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერება. სწორად გატარებული თვითმმართველობის რეფორმა ნიშნავს სახელმწიფოს განვითარებას ყველა მიმართულებით, რაც გამოიხატება სახელმწიფოში არსებული ნებისმიერი სფეროს სტაბილური განვითარებით.

ყოველი ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობა და სწორად დაგეგმილი განვითარების გეგმა სახელმწიფოს განვითარების ძირითადი წინაპირობაა. ვფიქრობთ ჩვენს მიერ ჩატარებული კვლევაც დასტურია იმისა, რომ სახელმწიფომ კიდევ უფრო უნდა გააძლიეროს ადგილობრივი თვითმმართველობები, როგორც ფინანსურად, ისე ადგილებზე მეტი დამოუკიდებლობის მინიჭებით. ქვეყანაში ისე უნდა დაინერგოს მმართველობა, რომ ნებისმიერი ადამიანი ღებულობდეს ქვეყნის განვითარებაში მონაწილეობას და ამის ნათელი მაგალითი არის სახელმწიფოს სრულფასოვანი დეცენტრალიზაცია შესაბამისი ძლიერი ზედამხედველობის ორგანოებით.



### გამოყენებული ლიტერატურა

1. ბოლაშვილი პაატა, „მუნიციპალური განვითარების სოციალური და ეკონომიკური პრობლემები“, თბილისი, 2000 წელი;
2. ბოჟაძე ვ., სვანიშვილი ა., მესხიძე გ., კანდელაკი კ., „ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვის სამართლებრივი ასპექტები“;
3. „ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, სტრასბურგი, 15.10.1985 წელი;
4. კლიტგარდი რობერტ, „კორუფციის კონტროლი“;
5. ლოსაბერიძე დავით , კანდელაკი კონსტანტინე, აბულაძე მამუკა, კონჯარია ოთარ, „ადგილობრივი თვითმმართველობა“, თბილისი, 2016 წელი;
6. მელქაძე ო., რამიშვილი ნ., „გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი“, თბილისი, 1999 წელი;
7. როუზ-აკერმანი სუზან, „კორუფცია და ხელისუფლება“, თბილისი, ჟისიაი 2002 წელი;

8. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“;
9. საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“;
10. საქართველოს კონსტიტუცია;
11. საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“;
12. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“;
13. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია“.

#### ინტერნეტ რესურსები:

1. ეკონომიკის სამინისტროს ვებ-გვერდი <http://www.economy.ge>
2. საქართველოს მთავრობის ვებ-გვერდი <http://gov.ge>
3. შინაგან საქმეთა სამინისტროს ვებ-გვერდი <https://police.ge/>
4. ფინანსთა სამინისტროს ვებ-გვერდი <https://www.mof.ge/>
5. სახალხო დამცველის ვებ-გვერდი <http://www.ombudsman.ge/>
6. აჭარის მთავრობის ვებ-გვერდი <http://www.adjara.gov.ge/>
7. საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ვებ-გვერდი <http://www.moa.gov.ge>
8. აჭარის სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ვებ-გვერდი [adjara.gov.ge](http://adjara.gov.ge)

9. ქ.ბათუმის ვებ-გვერდი <https://batumi.ge/ge/>