

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის

იურიდიული ფაკულტეტი

საჯარო სამართლის სამაგისტრო პროგრამა

## სახელმწიფო ზედამხედველობა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე

ავტორი - ანუელა გაბუნია

ხელმძღვანელი - იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი ნანა ჭილაძე



სამაგისტრო ნაშრომი წარდგენილია სამართლის მაგისტრის

აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

თბილისი

2019

## აბსტრაქტი

მსოფლიოში, XX საუკუნის შუახანებიდან მოყოლებული დღემდე, აღინიშნება ზოგადი ტენდენცია რეგიონალიზაციის განვითარებისა. დემოკრატიულ სამყაროში უკვე დიდი ხანია მიხვდნენ, რომ ადგილობრივი დემოკრატია სახელმწიფოს პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური სტაბილურობის წყაროა. დემოკრატია თავისი არსით, საჯარო მმართველობის წყაროდ სწორედ რომ ხალხს მიიჩნევს და საჯარო მართვის პროცესში მათ აქტიურ ჩართულობას გულისხმობს. კონსტიტუციური სამართლის თეორიაში ადგილობრივ თვითმმართველობას განსაკუთრებული ადგილი სწორედ იმიტომ უჭირავს, რომ მსოფლიოს უმეტესი სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება დემოკრატიული პრინციპების რეალიზაციის ფორმად არის აღიარებული.

ადგილობრივ თვითმმართველობას უნდა გააჩნდეს მოქმედების თავისუფლება, კერძოდ ცენტრალური ხელისუფლების თანხმობის გარეშე მიიღოს გადაწყვეტილებები გარკვეულ პრობლემებზე. მართალია, მოქმედი კანონმდებლობით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა უფლებები გაფართოვებულია, მაგრამ პრაქტიკაში არსებობს შემთხვევები, როცა სახელმწიფო ხელისუფლება გადაჭარბებულად ერევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობაში, რაც იწვევს განხორციელებული საქმიანობის არაეფექტურობის ხარისხის ზრდას. სწორედ ამიტომ, აუცილებელია კანონმდებლობით ზუსტად იქნას დადგენილი ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ძალაუფლების საზღვრები, რაც განუხრელად უნდა იქნას დაცული, რადგან დემოკრატიულ სახელმწიფოში ცენტრალური ხელისუფლება არ დომინირებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე.

საკვანძო სიტყვები: ადგილობრივი თვითმმართველობა, ხელისუფლების დანაწილება, სახელმწიფო ზედამხედველობა.

## Abstract

In the world since the middle of the 20th century, there is a general tendency for regional development. The democratic world has long understood that local democracy is the source of political, social and economic stability of the state. Democracy, in essence, believes that people are the source of public governance and is involved in their active participation in the public management process. In the theory of constitutional law, the local self-governance has a special place in the sense that most of the world's governance is recognized as a form of realization of democratic principles.

Local self-government must have freedom of action, in particular, without the consent of the central authorities to make decisions about certain problems. Although the legislation is in force, the local self-governmental rights are enlarged, but in practice there are cases when the state authorities interfere with the activities of local self-government bodies which lead to increased inefficiency. That is why it is necessary to precisely define the boundaries of power of the central government and local self-government, which must be strictly observed, as the central government is not dominated by local authorities in a democratic state.

Keywords: Local self-government, division of power, state supervision.

## სარჩევი

შესავალი	5
თავი I. ადგილობრივი თვითმმართველობის ისტორიული განვითარება	7
თავი II. ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფცია	11
1. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი, ფუნქციები და უფლებამოსილებანი	11
2. სუბსიდიარობის პრინციპი	14
3. უფლებამოსილების დელეგირება	16
თავი III. ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა	17
1. თვითმმართველობის კონსტიტუციური საფუძვლები	17
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი	19
3. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ	20
თავი IV. სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელება და მისი თავისებურებანი	23
1. სახელმწიფო ზედამხედველობის არსი	23
2. სახელმწიფო ზედამხედველობის სახეები	24
3. სახელმწიფო ზედამხედველობის მიზნები	28
4. ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანო	31
5. სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოთა უფლებამოსილებები	33
5.1 სამართლებრივი აქტების შეჩერება/გაუქმების პროცედურა	33
5.2 პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა	38
დასკვნა	40
ბიბლიოგრაფია	42

## შესავალი

**საკვლევი თემის აქტუალობა:** დემოკრატიულ სახელმწიფოებში, მათ შორის საქართველოშიც, სახელმწიფო ხელისუფლება დანაწილებულია აღმასრულებელ, საკანონმდებლო და სასამართლო ორგანოებს შორის. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დაცვა აუცილებელია, რადგან არ მოხდეს ერთი ადამიანის ან ორგანოს ხელში მთლიანი ძალაუფლების კონცენტრაცია, რაც დიდ საფრთხეს შეუქმნის ქვეყნის დემოკრატიას. ხელისუფლების დანაწილების პარალელურად, აუცილებელი და მნიშვნელოვანია საჯარო ფუნქციების, კომპეტენციების და უფლებამოსილებების გამიჯვნა სახელისუფლებო დონეებს შორის.

თანამედროვე, დემოკრატიულ სახელმწიფოთა ერთ-ერთი უმთავრესი ღირებულებაა ადამიანთა ძირითადი უფლებების დაცვა, რომელიც რელიზდება ადგილობრივ დონეზე გამომდინარე იქიდან, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობა სახელმწიფო მმართველობის განშტოებებს შორის არსებული ძალთა ბალანსის ინდიკატორია. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ფუნქციათა დელეგირება თავად ცენტრალური ხელისუფლებისთვისაც სასარგებლოა იმ კუთხით, რომ ხდება მართვის ხარჯების შემცირება, დემოკრატიული კონტროლის ზრდა, ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობის ზრდა, რესურსების დაზოგვა და ა.შ.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საინტერესოდ მიმაჩნია სახელმწიფო ხელისუფლების ზედამხედველობის განხილვა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე. გამომდინარე იქიდან, რომ საინტერესოა თუ რამდენად თავისუფალნი არიან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები გადანაცვებულებათა მიღების დროს, რამდენად მკაცრია კონტროლი სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან და რა უნდა გაკეთდეს იმისთვის, რომ უფრო მეტად განვითარდეს ადგილობრივ თვითმმართველობათა დემოკრატია საქართველოში.

ნაშრომი შეეხება ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებს, როგორცაა ადგილობრივი თვითმმართველობის მარგეულირებელი კანონმდებლობა, უფლებამოსილებათა დელეგირება, სუბსიდიარობის პრინციპის განხილვა, სახელმწიფო ზედამხედველობის არსის, პრინციპების, ფორმების მიზნების შესწავლა, განხილვა და ანალიზი, გამოვლენილ იქნება ზედამხედველობის განხორციელებისას არსებული თავისებურებანი. ნაშრომს ღირებულებას ჰმატებს ასევე საზღვარგარეთის ფედერაციულ სახელმწიფოებში

არსებული სახელმწიფო ზედამხედველობის განხილვა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე.

ყოველივე ზემოაღნიშნული საშუალებას მისცემს ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს უკეთ გაერკვეს სახელმწიფო ზედამხედველობის ფარგლებში ადგილობრივ თვითმმართველობაზე და შეაფასოს ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი და მნიშვნელობა ქვეყნის დემოკრატიის განვითარების გზაზე.

### **კვლევის მიზნები და ამოცანები:**

კვლევის მიზანია ადგილობრივ თვითმმართველობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ფარგლების განსაზღვრა, ზედამხედველობის პროცესის დეტალური შესწავლა, შედარება, ანალიზი და თავისებურებათა გამოვლენა.

კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე გამოიკვეთა შემდეგი ამოცანები:

- თვითმმართველობის მარგეულირებელი კანონმდებლობის შესწავლა და განხილვა;
- სახელმწიფო ზედამხედველობის არსის, პრინციპების, ფორმების, მიზნების შესწავლა და ანალიზი;
- ადგილობრივ თვითმმართველობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელებისას არსებული თავისებურებების გამოვლენა;
- საზღვარგარეთის ფედერაციულ სახელმწიფოებში ადგილობრივ თვითმმართველობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების განხილვა და შედარება საქართველ
- ოში არსებულ რეალობასთან.

**კვლევის ობიექტი და საგანი:** კვლევის ობიექტს წარმოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის დელეგირებული უფლებამოსილებანი. ხოლო კვლევის საგანია სახელმწიფო ზედამხედველობა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე.

**კვლევის მეთოდოლოგია:** ნაშრომში გამოყენებულია ისტორიული, სისტემურ-სტრუქტურული, ლოგიკური, ანალიტიკური, შედარებით-სამართლებრივი, დოკუმენტების და კანონმდებლობის შესწავლის, ანალიზის, ინტერნეტ-მასალის განხილვის მეთოდები.

**ნაშრომის სტრუქტურა:** ნაშრომი შედგება: შესავლის, 4 თავის, 12 თავის, დასკვნის და გამოყენებული ლიტერატურის ნუსხისაგან.

პირველი თავი ეთმობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ისტორიას. მეორე თავი შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფციას და აერთიანებს

სამ ქვეთავს: 1) ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი, ფუნქციები და უფლებამოსილებანი; 2) სუბსიდიარობის პრინციპი და 3) უფლებამოსილების დელეგირება.

მესამე თავი ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელ კანონმდებლობას. მასში გაერთიანებულია სამი ქვეთავი: 1) ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური საფუძვლები, 2) ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი; 3) ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ.

მეოთხე თავში განხილულია სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების თავისებურებები. იგი მოიცავს ხუთ ქვეთავს: 1) სახელმწიფო ზედამხედველობის არსი ; 2) სახელმწიფო ზედამხედველობის სახეები; 3) ზედამხედველობის მიზნები; 4) სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანო. 5) საზედამხედველო ორგანოთა უფლებამოსილებები, რომელიც თავის მხრივ ორ ქვეთავს მოიცავს , სამართლებრივი აქტების შეჩერება/გაუქმების პროცედურა და პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა.

დასკვნის სახით წარმოდგენილია შემაჯამებელი მოსაზრება საკვლევ თემაზე. ნაშრომის ბოლოს კი წარმოდგენილია ის ლიტერატურა, რაც იქნა გამოყენებული აღნიშნულ ნაშრომზე მუშაობისას.

## **თავი I. ადგილობრივი თვითმმართველობის ისტორიული განვითარება**

მანამ სანამ სახელმწიფო ზედამხედველობის პრობლემებსა და თავისებურებებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე განვიხილავთ, უმჯობესი იქნება შევეხოთ მის ისტორიულ განვითარებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმოშობას და განვითარებას მრავალსაუკუნოვანი ისტორია აქვს. ანტიკურ სამყაროში უკვე არსებობდნენ თემები. მოგვიანებით, შუა საუკუნეებში საქალაქო მმართველობას მუნიციპალიტეტს უწოდებდნენ, რომელიც ისეთ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს წყვეტდა, როგორცაა: წყალსადენების, საყოფაცხოვრებო საკითხების, მშენებლობის, საკუთრების დაცვის და სხვ. საკითხების მოგვარება.

თავად ტერმინ „მუნიციპალიტეტს“ ძველ რომში მოეპოვება ფესვები. მუნიციპალიტეტს უწოდებდნენ ისეთ ქალაქს, რომელსაც თვითმმართველობის უფლება ჰქონდა და საკითხებს წყვეტდა ხალხის მიერ არჩეული უხუცესი ან ქალაქის ყველაზე საპატიო მოქალაქე.<sup>1</sup>

თვითმმართველობის პრინციპი მსოფლიოში, რომის მსხვილ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბებასთან ერთად გავრცელდა. რომში ადგილობრივი მონაცობის წესები თავად იულიუს კეისარმა დაადგინა და შესაბამისად, რომის კონტროლის ქვეშ იყვნენ ადგილობრივი მონაცობის ორგანიზაციები.

მსოფლიო მასშტაბით, თვითმმართველობათა პირველად ფორმებს წარმოადგენდნენ მინათმოქმედი თემები. შემდგომ უკვე განვითარების შედეგად, ჩამოყალიბება დაიწყო იერარქიულმა ურთიერთობებმა და გაჩნდა პირველი თანამდებობები და შესაბამისად თანამდებობის პირები. ესენი იყვნენ ბელადები და თემის წევრთა მიერ არჩეული უხუცესთა საბჭოები. მიუხედავად იმისა, რომ თვითმმართველობის ნიშნების მატარებელი იყო თემი და მისი ბელადი, ადგილობრივი თვითმმართველობის დღევანდელი მნიშვნელობით და ფუნქციით ჩამოყალიბება მაინც უკავშირდება ქალაქების წარმოქმნას. „თავისუფალი ქალაქების“ განვითარების შედეგად ვითარდებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობაც.<sup>2</sup>

პირველი ადგილობრივი თვითმმართველობები ევროპის ქალაქებში ჩამოყალიბდა. შუა საუკუნეების მინურულს უკვე არსებობდა ისეთი ქალაქები, რომლებიც იძენდნენ განსაკუთრებულ სტატუსს და ექვემდებარებოდნენ იმპერატორს ან მეფეს. შემდგომში ასეთი ქალაქები დაუპირისპირდნენ სახელმწიფო ხელისუფლებას. მათ შექმნეს და ჩამოაყალიბეს მმართველობის საკუთარი ორგანოები და შესაბამისად მათი მეშვეობით აწესრიგებდნენ და წყვეტდნენ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს.

რაც შეეხება საქართველოს, მისი სახელმწიფოდ ჩამოყალიბებამდე არსებობდა სათემო თვითმმართველობის ტრადიცია. ამის შესახებ არაერთი ლიტერატურული წყარო მოწმობს. ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს წყვეტდა მოსახლეთა კრების მიერ არჩეული ხევისბერი. ხევსურეთში მას „ხუცს“ უწოდებდნენ, თუშეთში „დეკანოზს“, სვანეთში „მახვშს“ და ა.შ.<sup>3</sup> ხევისბერი წინამძღვრის როლში გვევლინებოდა თემში. მას ხშირად მოსამართლის ფუნქციებსაც ანიჭებდნენ და იგი დანაშაულის ჩამდენს ხშირად თემიდანაც აძევებდა. იგი ხელმძღვანელობდა თემის ყრილობას.

<sup>1</sup>[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/innovation/innovating/pacts/pdf/leed\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/innovation/innovating/pacts/pdf/leed_en.pdf)

<sup>2</sup>იქვე.

<sup>3</sup>დ. ლოსაბერიძე, კ. კანდელაკი, მ. აბულაძე, ო. კონჯარია, ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, გვ. 7.



ერთიანი ქართული სამეფოს ადმინისტრაციული დაყოფა პირველად ფარნავაზის მეფობის დროს განხორციელდა. მან ქვეყანა დაყო ცენტრალურ რეგიონად და რვა საერისთავოდ. საერისთავოებს მართავდნენ მეფის მიერ დანიშნული ერისთავები.<sup>4</sup>

VI-VIII საუკუნეებში უფრო მეტად განვითარდა და გაიზარდა საერისთავოების რაოდენობა. მოგვიანებით, ბაგრატიონთა დინასტიის მმართველობისას საერისთავოების სტრუქტურული იერარქია მეტად დაიხვეწა და გართულდა: ერისთავი - ნაცვალი (გამგებელი) - ხევისთავი (ხევისუფალი, ხევისბერი) - ციხისთავი.<sup>5</sup>

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის პერიოდში 1919 წელს ჩატარდა არჩევნები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების - საერობო და საქალაქო საბჭოებისა. მოგვიანებით, 1921 წლის 21 თებერვლის სააქართველოს კონსტიტუციით მნიშვნელოვნად გაიზარდა ადგილობრივი თვითმმართველობისადმი დამოკიდებულება. კონსტიტუციაში პირდაპირ იყო მითითებული, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები აირჩეოდა საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი, ფარული და პროპორციული საარჩევნო წესით. კერძოდ, უნდა ჩამოყალიბებულიყო სამი ავტონომიური ერთეული: აფხაზეთის, ზაქათალას და სამუსლიმანოს (ბათუმის მხარე) ოლქები. დანარჩენი ტერიტორია დაყოფილ იქნებოდა 19 ერთეულად, რომლის საზღვრები დაემთხვეოდა ძირითადად მაზრების საზღვრებს. თუმცა, როგორც ვიცით, აღნიშნული კონსტიტუციის მიღებიდან 4 დღეში მოხდა რუსეთის მიერ საქართველოს ოკუპაცია და ამგვარი დაყოფა ვეღარ განხორციელდა.<sup>6</sup>

საქართველოში საბჭოთა ხელისუფლების დამყარების შემდგომ შეიქმნა შემდეგი ავტონომიები: აჭარის, აფხაზეთის და სამხრეთ ოსეთის. 1930 წელს კი საქართველოს ტერიტორიის რაიონებად დაყოფა განხორციელდა. 1989 წლისთვის 69 რაიონი იყო საქართველოში, ხოლო 4 ქალაქი: წყალტუბო, ჭათურა, ტყიბული და გავრა ითვლებოდა ცენტრზე დამოკიდებულ ტერიტორიებად. ცალკე ერთეულებს კი თავად დიდი ქალაქების წარმოადგენდნენ.<sup>7</sup>

საქართველოს დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, 1991 წლის 30 აპრილს საქართველოს თითქმის ყველა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში იქნა არჩეული სოფლის, დაბის, რაიონის, თემის და რაიონული დაქვემდებარების ქალაქების

<sup>4</sup> ლ. მროველი, „ცხოვრება ფარნავაზისი“ <http://www.georoyal.ge/?id=1946>

<sup>5</sup> დ. ლოსაბერიძე, ვ. კანდელაკი, მ. აბულაძე, ო. კონჯარია, ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, გვ. 7.

<sup>6</sup> დ. ლოსაბერიძე, ვ. კანდელაკი, მ. აბულაძე, ო. კონჯარია, ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, გვ. 14.

<sup>7</sup> იქვე გვ. 14.

საკრებულოები. 1992 წლიდან უკვე შეიქმნა გამგეობები, რომელსაც ხელმძღვანელობდა გამგეობის თავმჯდომარე, ხოლო ზოგიერთ ქალაქში დაინიშნა მერი .

ადგილობრივი თვითმმართველობის პირველი სამართლებრივი საფუძველი 1995 წლის კონსტიტუციით ჩამოყალიბდა. ორი წლის შემდეგ მიღებულ იქნა ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“. მოგვიანებით, საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის ბრძანებულებით „ საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულების შესახებ “ განისაზღვრა სახელმწიფო რწმუნებულის უფლებამოსილებანი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა კონტროლის სფეროში.

მოგვიანებით, 2006 წლის 9 იანვარს ძალაში შევიდა ახალი ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, რომელიც 2005 წელს საქართველოს პარლამენტის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის რატიფიცირების შედეგი იყო. ორგანული კანონის საფუძველზე ჩატარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები და შედეგად ერთადერთ ერთეულად ყოფილი რაიონების ფარგლებში, გამოცხადდა მუნიციპალიტეტი.

2007 წელს მიღებულ იქნა კანონი „ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“, რომელიც ამჟამად ძალადაკარგულია . 2010 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად კი საქართველოს კონსტიტუციას დაემატა ცალკე თავი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ.

დღესდღეობით, ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის მარეგულირებელ ძირითად საკანონმდებლო ბაზას წარმოადგენს „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, რომელიც მიღებულ იქნა 2014 წლის 5 თებერვალს. ასევე „ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, რომელიც მიღებულ იქნა 1985 წელს ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ. აღნიშნულთა შესახებ უფრო დანვრილებით ქვემოთ ვისაუბრებთ.

## თავი II. ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფცია

### 1. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი, ფუნქციები და უფლებამოსილებანი

სახელმწიფო ხელისუფლება დაინტერესებულია ქვეყანაში არსებული ნებისმიერი საკითხის გადანყვეტაში, რადგან სწორედ იგია უპირველესად ვალდებული უზრუნველყოს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების დაცვა. შესაბამისად, როგორც უკვე აღნიშნეთ შეუძლებელია მკაცრი საზღვრის გავლება სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელიუფლების კომპეტენციებს შორის. ეს უკანასკნელი რა თქმა უნდა არ გამორიცხავს იმას, რომ კანონით იყოს მონესრიგებული ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების მოქმედების არეალი, მათი კომპეტენცია და უფლებამოსილებები. მხოლოდ ამის შემდეგ შეგვიძლია ვიმსჯელოთ როგორი უნდა იყოს სახელმწიფოს ზედამხედველობა თვითმმართველ ორგანოებზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ-ერთი პირველი განმატება ეკუთვნის ინგლისელ მეცნიერებს პ.აშლეის და ი. რედრიხს. ისინი აღნიშნავენ, რომ: „ადგილობრივი თვითმმართველობა არის ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ უშუალოდ ან მათ მიერ არჩეული ორგანოების მეშვეობით იმ ვალდებულებებისა და უფლებამოსილების განხორციელება, რაც მათ მინიჭებული აქვთ სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ ან ეკუთვნით ზოგადი სამართლით (Common Law)“.<sup>8</sup>

XX საუკუნის დასაწყისში გავრცელებული იყო რუსი მეცნიერის ნ. ლაზარევის განმარტება ადგილობრივი თვითმმართველობისა: „ადგილობრივი თვითმმართველობა არის დეცენტრალიზებული სახელმწიფო მმართველობა, სადაც ადგილობრივი ორგანოების დამოუკიდებლობა უზრუნველყოფილია ისეთი სამართლებრივი გარანტიების სისტემით, რომელიც ერთი მხრივ ითვალისწინებს დეცენტრალიზაციის აუცილებლობას, ხოლო მეორე მხრივ უზრუნველყოფს სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების მჭიდრო კავშირს შესაბამის ტერიტორიასთან და მოსახლეობასთან“.<sup>9</sup>

<sup>8</sup>ა. სვანიშვილი, ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა და როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში, თბილისი, 2016, გვ. 37.

<sup>9</sup>იქვე. გვ. 38.

XX საუკუნის მეორე ნახევრიდან ადგილობრივ თვითმმართველობას უკვე სხვაგვარად განმარტავდნენ: „თვითმმართველობა განისაზღვრება, როგორც ტერიტორიული კოლექტივის მიერ არჩეული ორგანოების საქმიანობა მართონ საკუთარი საკითხები“.

ამერიკელი პოლიტოლოგის ფილიპ შმიტერის აზრით თვითმმართველობისთვის დამახასიათებელია: ა) გარკვეული დამოუკიდებლობა როგორც სახელმწიფო ხელისუფლებისგან, ასევე არასახელმწიფო, არასამთავრობო სტრუქტურებისგან (ორმაგი ავტონომია); ბ) შესაძლებლობა განახორციელოს კოლექტიური აქტიობა საკუთარი ინტერესების დასაცავად და განსახორციელებლად (კოლექტიური ქმედებისუნარი); გ) სხვისი ფუნქციების მითვისების სურვილის არ არსებობა (სხვისუფლებამოსილებათა უზურპაციის არ არსებობა); დ) მზაობა იმოქმედოს არსებული სამოქალაქო და სამართლებრივ ინორმების ფარგლებში<sup>10</sup>.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება მოცემულია საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში“. კოდექსის მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტით განსაზღვრულია, რომ: „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.“

ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები იძლევა საშუალებას მოსახლეობამ მართოს ადგილობრივი საქმეები და ანგარიშგება განეული საქმიანობის შესახებ.<sup>11</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის გარანტიად გვევლინება მოქალაქეთა პირდაპირი მონაწილეობა თვითმმართველობის განხორციელებაში, რაც გამოიხატება პირველ რიგში მათი არჩევნებში მონაწილეობით და შემდგომ უკვე საზოგადოების წინაშე არსებული პრობლემების გადაწყვეტაში მონაწილეობის მიღებით. რაც უფრო მეტი მოქალაქე იქნება ჩართული ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში, მით მაღალი იქნება მისი განხორციელების ხარისხი, რადგან დეცენტრალიზებული ორგანოები ყველაზე ახლოს დგანან მოსახლეობასთან და შესაბამისად ყველაზე უკეთ შეუძლიათ მათი ინტერესების დაცვა.

ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფო ხელისუფლების მსგავსად წარმოადგენს საჯარო ხელისუფლებას. იგი სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია და მის გარეშე დემოკრატიის განვითარება არ ხორციელდება. ადგილობრივი

<sup>10</sup> ა. სვანიშვილი, ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა და როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში, თბილისი, 2016, გვ. 40.

<sup>11</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის ტრენინგის სტრატეგიის სამუშაო ჯგუფი „ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის, თბილისი, 2004, გვ. 8.

თვითმმართველობა წარმოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლების პარალელურად მოქმედ ხელსუფლებას, რომლის გარეშეც სახელმწიფო გამართულად ვერ იფუნქციონირებს. თუმცა, უნდა აღინიშნოს რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებანი სახელმწიფო ხელისუფლები უფლებამოსილებებისგან მკაფიოდ გამიჯნულია, რაც ამ ორი ინსტიტუტის ცალ-ცალკე მუშაობას უწყობს ხელს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაკუთრებულ მნიშვნელობაზე მეტყველებს მისი კონსტიტუციური რეგულირება დემოკრატიულ სახელმწიფოებში. საქართველოში, ადგილობრივ თვითმმართველობას ეთმობა კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტი, ასევე მთლიანი მეცხრე თავი, რომელიც მოიცავს 74-ე, 75-ე, 76-ე მუხლებს.

რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციებს, უნდა აღინიშნოს, რომ აუცილებელია ხელისუფლების დონეებს შორის საჯარო ფუნქციების, უფლებამოსილებების გამიჯვნა. ეს გამიჯვნა უნდა იყოს ზუსტი, რადგან ვერცერთი სტრუქტურა ვერ იმუშავებს გამართულად, თუ ზუსტად არაა გამიჯნული უფლებამოსილებანი. ორგანული კანონი განსაზღვრავს უფლებამოსილებათა ორ სახეს , ესენია : საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებანი. მათ შორის ძირითადია :

ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირება; 2. დაგეგმილი საქმიანობისთვის რესურსების განსაზღვრა და მისი მართვა; 3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების მართვა; 4. ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენა, განხილვა, დამტკიცება, აღსრულება და კონტროლი; 5. ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებები პირობითად ორ ნაწილად შეიძლება დაიყოს - ექსკლუზიური და ნებაყოფლობითი საკუთარი უფლებამოსილებები. ეს უკანასკნელი კანონით დეტალურად განწერილი არ არის და შესაძლებელია უფლებამოსილებათა უნივერსალობის პრინციპზე დაყრდნობით განხორციელდეს.<sup>12</sup>

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული უფლებამოსილებები, ექსკლუზიური უფლებამოსილებებია და დეტალურადაა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში ასახული. თუმცა, სამწუხაროდ დღემდე არსებული პრაქტიკა მონშობს, რომ თვითმმართველობები ვერ ახერხებენ საკუთარი უფლებამოსილებების გამოყენებას და ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების ცენტრალური ხელისუფლების გარეშე მოგვარებას.

<sup>12</sup>ი. კობახიძე, ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში ( 1991 – 2014 წლები), თბილისი, 2015, გვ. 56.

ამის მაგალითად შეგვიძლია მოვიყვანოთ, წყალმომარაგების მომსახურება, რომელსაც ქალაქებსა და დაბებში, ასევე ქალაქების მიმდებარე ათეულობით სოფელში საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია ახორციელებს. სამწუხაროდ მუნიციპალიტეტები ვერც ხარისხის მონიტორინგის კონტროლში ერევიან<sup>13</sup>

2007 წლიდან დაიწყო კულტურის ობიექტების თვითმმართველობებზე გადაცემის პროცესი, რაც ასევე წარუმატებლად გაგრძელდა ფინანსების სიმწირის გამო და საჭირო გახდა მომსახურებების ისევ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მინოღება.<sup>14</sup>

რაც შეეხება დელეგირებულ უფლებამოსილებებს მასზე დეტალურად ქვემოთ შევჩერდებით, სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების კონტექსტში.

## 2. სუბსიდიარობის პრინციპი

„სუბსიდიარობა“ ლათინური სიტყვაა (Subsidium) და ნიშნავს ხელშეწყობას, დახმარებას.<sup>15</sup> თავდაპირველად იგი გამოიყენებოდა სამხედრო ტერმინოლოგიაში და აღნიშნავდა იმ საბრძოლო ნაწილებს, რომლებიც აუცილებლობის შემთხვევაში ებმებოდნენ ბრძოლაში.<sup>16</sup>

სუბსიდიარობის პრინციპის მოქმედების არეალი საკმაოდ ვრცელია. იგი ვრცელდება როგორც სახელმწიფო, ასევე არასახელმწიფო გაერთიანებებს შორის წარმოშობილ ურთიერთობებზე.<sup>17</sup> სუბსიდიარობის პრინციპს მრავალი ასპექტი აქვს. მათგან გამოვყოფთ ჩვენთვის მნიშვნელოვანს: „სახელმწიფომ მაქსიმალურად უნდა შეიკავოს თავი საზოგადოებრივ ურთიერთობათა რეგულირებისაგან და როგორც „სათადარიგო მოთამაშე“ უნდა ჩაერიოს მხოლოდ იქ, სადაც უფრო მცირე გაერთიანებებს დამოუკიდებლად არ შეუძლიათ კონკრეტული საკითხის მოგვარება“.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> დ. ლოსაბერიძე, ი. კახიძე, ა. ქათამიძე, ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში., თბილისი, 2018 გვ. 25 .

<sup>14</sup> იქვე.

<sup>15</sup> A. Rauscher, Subsidiarität I-Sozialethik, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, 7. Auflage, 5. Band (Sozialindikatoren-Zwingly), Freiburg, Basel, Wien 1989, Spalte 386-388.2 Pieper, S. U., Subsidiarität: Ein Beitrag zur Begrenzung der Gemeinschaftskompetenzen, 1994, S. 30.

<sup>16</sup> Hollerbach, Spalte 389.

<sup>17</sup> Harbich, J. Der Bundesstata und seine Unantastbarkeit, Berlin, 1965, S. 117.

<sup>18</sup> გ. ხუბუა, ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000, გვ.110.

სუბსიდიარობის პრინციპის სრული მოკულობით რეალიზება შესაძლებელია მხოლოდ ფედერალური სტრუქტურების მეშვეობით და შინაგანად დამახასიათებელია მართვის ფედერალური მოდელისთვის.<sup>19</sup> „სუბსიდიარობის პრინციპი გულისხმობს უფლებამოსილებათა დეცენტრალიზაციას და განხორციელებას მმართველობის ქვედა დონეზე, რომელიც უფრო ახლოს დგას ხალხთან და კარგად იცნობს ადგილობრივ საჭიროებებს, თუ არ დასტურდება ამ უფლებამოსილებათა ცენტრალურ დონეზე განხორციელების მეტი ეფექტურობა და ეკონომიურობა“.<sup>20</sup>

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, სუბსიდიარობის პრინციპი საქართველოს კონსტიტუციაში შეტანილი იქნა 2017 წლის 13 ოქტომბრის ცვლილებებით. საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტი ეხება სუბსიდიარობის პრინციპს, სადაც ხაზგასმულია, რომ: „...ხელისუფლების და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს“.

სუბსიდიარობის პრინციპის მნიშვნელობა ასევე იკვეთება ევროპული ქარტიის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტში, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციის სფერო განისაზღვრება სუბსიდიარობის პრინციპით. ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის ფართო უფლებამოსილებათა გადაცემა მეტად მნიშვნელოვანი მოვლენაა. სწორედ ეს წარმოადგენს აუცილებელ პირობას საერთო ინტერესთა ჩამოსაყალიბებლად, რაც ქმნის ადგილობრივ თანასაზოგადოებას. სუბსიდიარობის პრინციპის საქართველოს კონსტიტუციაში ასახვა მნიშვნელოვან ნაბიჯს წარმოადგენს ადგილობრივ თვითმმართველობათა განვითარებისთვის.

სუბსიდიარობის პრინციპიდან გამომდინარე ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს უნდა გააჩნდეს ყველა ის უფლებამოსილება, რაც აუცილებელია ადგილობრივი მოსახლეობის საყოფაცხოვრებო და სოციალური პირობების გასაუმჯობესებლად, ასევე ეკონომიკური განვითარებისთვის. აუცილებელია, რომ უფლებამოსილებათა გადაცემისას მუნიციპალიტეტებს შეექმნათ გადანაცვებილებათა მიღების ფართო დისკრეცია, რათა თვითმმართველობა განახორციელონ კანონის ფარგლებში ადგილობრივი სპეციფიკის გათვალისწინებით. მუნიციპალიტეტებისთვის დამატებით უფლებამოსილებათა გადაცემა უნდა განხორციელდეს შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით. ზემოაღნიშნული უნდა განხორციელდეს ეტაპობრივად, თავდაპირველად

<sup>19</sup> H. Lecheler, Das Subsidiaritätsprinzip: Strukturprinzip einer Europäischen Union, in: Soziale Orientierung, Band 8, Berlin 1993, S. 39 ;

<sup>20</sup> საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წწ. სახელმწიფო სტრატეგიის დამტკიცებისა და საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის შექმნის შესახებ საქართველოს მთავრობის დადგენილება #172., 2010წ. 25 ივნისი. (1.2. „ბ“).

უფლებამოსილებათა დელეგირების გზით და შემდგომ მუნიციპალიტეტების საკუთარ უფლებამოსილებებში გადაცემით.<sup>21</sup>

### 3. უფლებამოსილების დელეგირება

როგორც უკვე ავლნიშნეთ ადგილობრივი თვითმმართველობა გარდა საკუთარი, ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებებისა დელეგირებულ უფლებამოსილებებსაც განახორციელებს. სახელმწიფო უფლებამოსილების დელეგირება თვითმმართველ ორგანოებზე მიეკუთვნება ისეთ ტიპს, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობა ფუნქციონირებს ორგანოებთან განისაზღვრება.<sup>22</sup> ასეთი მიდგომა ინტეგრაციის კონცეფციის საფუძველზე წარმოიშვა და მიზნად ისახავდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ცენტრალური ხელისუფლების სტრუქტურაში ინტეგრაციას. ამ ყოველივემ მოგვიანებით დელეგირებულ უფლებამოსილებებზე მკაცრი ზედამხედველობის და კონტროლის უზრუნველყოფის ფორმა მიიღო ევროპაში.<sup>23</sup> დელეგირებული ფუნქციები სავალდებულო ხასიათისაა და შეუსრულებლობის შემთხვევაში ადგილობრივ თვითმმართველობას სანქციები ეკისრება.<sup>24</sup>

საქართველოში, უფლებამოსილების დელეგირება ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-15 მუხლის მე-3 პუნქტით არის განსაზღვრული. კერძოდ: „მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილება არის სახელმწიფო/ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს უფლებამოსილება, რომელიც მუნიციპალიტეტს გადაეცა კანონის საფუძველზე ან საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე, სათანადო მატერიალური და ფინანსური უზრუნველყოფით.“

აღსანიშნავია, რომ უფლებამოსილებათა დელეგირება თვითმმართველ ერთეულზე შესაძლებელია კანონის საფუძველზე ან შეთანხმებით, ხელშეკრულების საფუძველზე. კანონის საფუძველზე უფლებამოსილებათა დელეგირებას ზოგადი ხასიათი გააჩნია და ეხება ყველა თვითმმართველ ერთეულს. რაც შეეხება ხელშეკრულების საფუძველზე უფლებამოსილების დელეგირებას, იგი ინდივიდუალური ხასიათისაა და ეხება ერთ რომელიმე თვითმმართველ ერთეულს. იმისთვის, რომ დელეგირებული

<sup>21</sup> დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2019-2025 (პროექტი), გვ. 13-14.

<sup>22</sup> H. Wollmann, Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany., 2008 p.17-18.

<sup>23</sup> იქვე.

<sup>24</sup> კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე (შედარებითი ანალიზი), თბილისი, 2011 გვ.115;



უფლებამოსილებანი კანონიერად და ჯეროვნად ხორციელდებოდეს, მას ზედამხედველობას უწევს ცენტრალური ან ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლება.

უფლებამოსილების დელეგირება არ უნდა იყოს იძულებითი. იგი შეთანხმებული უნდა იყოს ორივე მხარეს შორის გაფორმებული ხელშეკრულებით და უზრუნველყოფილი შესაბამისი მატერიალური რესურსებით. ქარტიის პრინციპების მიხედვით, ადგილობრივ ორგანოებს უნდა მიენიჭოთ თავისუფლება იმისათვის რომ დელეგირებული უფლებამოსილებები, ადგილობრივი პირობების გათვალისწინებით განახორციელონ.

### **თავი III. ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა**

#### **1. თვითმმართველობის კონსტიტუციური საფუძვლები**

საკანონმდებლო ბაზა მუდმივ ცვლილებას და განახლებას ექვემდებარებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში. 1990-1991 წლებში მიღებულ იქნა „პრეფექტურების შესახებ“, „ადგილობრივი მმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების - საკრებულოს კომპეტენციის და მუშაობის ორგანიზების შესახებ“ და „გარდამავალ პერიოდში ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების შესახებ“ კანონები. 1991 წლის 30 აპრილს, საქართველოს ყველა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში არჩეულ იქნა საკრებულოები, რომლებიც 1991 წლის ხელისუფლების გადატრიალების შემდეგ დაიშალა და ამას მოჰყვა პრეფექტურების გაუქმებაც. 1993 წელს გამოიცა ბრძანებულება სახელმწიფოს მეთაურის მიერ „რაიონის (ქალაქის) სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოების დებულების დამტკიცების შესახებ, რომლის საფუძველზე შეიქმნა რაიონებში გამგეობები და ქალაქებში მერიები.<sup>25</sup>

საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლით განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური გარანტიები: „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწარმოებენ თვითმმართველობის მეშვეობით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღახავად. ადგილობრივი

<sup>25</sup> ი. კობახიძე, თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, ინსტიტუციური მოწყობა, უფლებამოსილებები და სახელმწიფო ზედამხედველობა (1991 -2012), 2015, გვ. 43-44.

თვითმმართველობის შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება ორგანული კანონით“.<sup>26</sup>

კონსტიტუციის საფუძველზე მიღებულ იქნა „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“ კანონი და „ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ“ კანონი. აღსანიშნავია ასევე ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“. აღნიშნული საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა ადგილობრივმა თვითმმართველობამ. ჩამოყალიბდა ეკლექტური სისტემა ხელისუფლებისა, რომელშიც ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები ერთდროულად ახორციელებდნენ სახელმწიფო მმართველობისა და ადგილობრივი მმართველობის ფუნქციებს.<sup>27</sup>

2009-2010 წლების საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტით საქართველოს კონსტიტუციას დაემატა ახალი, მეშვიდე პრიმა თავი ადგილობრივ თვითმმართველობაზე. თვითმმართველობის თავი შედგება სამი მუხლისგან, რომელთა მთავარი მიზანი თვითმმართველობის როგორც ინსტიტუციის კონსტიტუციური სტატუსის ამაღლებას წარმოადგენს. თავისთავად ცხადია, ახალი კონსტიტუციური გარანტიების გაჩენა წინ გადადგმული ნაბიჯია, რადგან კონსტიტუციაში ცვლილებების განხორციელება დღევანდელ და მაშინდელ პოლიტიკურ რეალობაში კვალიფიციურ უმრავლესობას მოითხოვს რაც ბევრად რთულია ვიდრე ცვლილებები ორგანულ კანონში. თუმცა რადგან არსებული ნორმები საკმაოდ ზოგადი ხასიათისაა ჯერ კიდევ არსებობს ღია სივრცეები სადაც სახელმწიფო ხელისუფლებას მოქმედების ფართე დიაპაზონი აქვს. ამასთან დაკავშირებით, კერძოდ ჩანანერზე რომელიც სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელებას ეხება საინტერესო იქნება განვიხილოთ ვენეციის კომისიის დასკვნა.

თავის 2010 წლის 15 მარტის დასკვნაში, ვენეციის კომისია განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს განსხვავებაზე საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებს შორის და აღნიშნავს, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 101<sup>3</sup>(3) მუხლი არ არის შესაბამისობაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის პრინციპებთან. <sup>28</sup> კომისიის რეკომენდაციით საკუთარი უფლებამოსილებები არა ორგანული კანონის, არამედ კონსტიტუციის დონეზე უნდა იყოს მოწესრიგებული, რაც ცენტრალურ ხელისუფლებას აღარ დაუტოვებს შესაძლებლობას „აშმშმლოს“ ადგილობრივი ხელისუფლება. <sup>29</sup>

<sup>26</sup> საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია.

<sup>27</sup> ი. კობახიძე, თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, ინსტიტუციური მოწყობა, უფლებამოსილებები და სახელმწიფო ზედამხედველობა (1991-2012), 2015, გვ. 44.

<sup>28</sup> ვენეციის კომისია; კომენტარები no.543/2009, ჩ-(2010)008 პუნქტი 43-45.

<sup>29</sup> იქვე.

2012 წელს ხელისუფლების ცვლამ კვლავ აქტუალური გახადა საკითხი იმის შესახებ, რომ თვითმმართველი ორგანოები განიცდიდა კონსტიტუციური გარანტიების ნაკლებობას, რის შედეგადაც ( სხვა მიზეზებთან ერთად) ცენტრალური ხელისუფლების ძალაუფლება იმ დონეზე იყო გაზრდილი რომ იგი ფაქტობრივად ზღუდავდა თვითმმართველი ორგანოების თავისუფლად მოქმედების არეალს. ცვლილებები შევიდა ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ზედამხედველობის სისტემაში, მაგრამ არა კონსტიტუციურ დონეზე.

## 2. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, როგორც აღვნიშნეთ, მიღებულ იქნა 2014 წლის 5 თებერვალს საქართველოს პარლამენტის მიერ. აღნიშნული კოდექსის მიღება განაპირობა იმან, რომ ქვეყანაში 2012 წლის არჩევნების შემდგომ საჭირო გახდა დეცენტრალიზაციის რეფორმის გატარება. შესაბამისად, ახალი მთავრობისათვის დღის წესრიგში დადგა თვითმმართველობის რეფორმისთვის საკანონმდებლო ბაზის მომზადება, რაც დაევალა საქართველოს რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს. 2013 წელს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის, რომელმაც გაითვალისწინა მოსახლეობის აქტიური ჩართულობა ადგილობრივ მართვაში.<sup>30</sup>

კოდექსით დადგენილ იქნა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა თვითმმართველ ქალაქსა და თვითმმართველ თემში, ე.ი. მუნიციპალიტეტებში ხორციელდება. განსხვავებულად მოწესრიგდა განსახლების კატეგორიები : სოფელი, დაბა, ქალაქი. ასევე დეტალურად განისაზღვრა მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებანი, კერძოდ მუნიციპალიტეტი:

1. დებს ხელშეკრულებებს; 2. ახორციელებს შესყიდვებს; 3. იღებს და გამოსცემს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს; 4. შეიმუშავებს და ამტკიცებს სტრატეგიებს, გეგმებს, პროექტებს; 5. აფუძნებს კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს; 6. უზრუნველყოფს ინფრასტრუქტურის მშენებლობას, რეაბილიტაციას, რეკონსტრუქციას; 7. იღებს სესხს და ა.შ.

<sup>30</sup>დ. ლოსაბერიძე, ვ. კანდელაკი, მ. აბულაძე, ო. კონჯარია, ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, გვ. 28-29.

მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოა საკრებულო, რომელიც აირჩევა 4 წლის ვადით შესაბამის მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეების მიერ პირდაპირი არჩევნებით, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით.

მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ორგანოს წარმომადგენს მერი, რომელიც აირჩევა 4 წლის ვადით პირდაპირი არჩევნებით, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში განსაზღვრულია მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის მარეგულირებელი ნორმები. კოდექსით მონესრიგებულია როგორც სამართლებრივი, ასევე დარგობრივი ზედამხედველობა, საკრებულოს დათხოვნისა და საქმიანობის შეჩერების, უფლებამოსილების შეწყვეტისა და პირდაპირი მმართველობის შემოღების საკითხები.

კანონის ავტორთა განმარტებით, ძველი კანონმდებლობა არ იძლეოდა თვითმმართველობის ორგანოთა ინსტიტუციური განვითარებისა და საზოგადოებრივი ჩართულობის ამაღლებას. ამასთან კანონის შექმნის მიზანი იყო, სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელებისას რეგიონის არსებულ მართვის მოდელში თვითმმართველობის ელემენტების გამყარება.<sup>31</sup>

გამომდინარე იქიდან, რომ ჩვენი ინტერესის საგანი სწორედ სახელმწიფოს ზედამხედველობის განხილვაა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე, აღნიშნულ ნაშრომში ცალკე თავი და ქვეთავები ეთმობა არსებული რეალობის დეტალურ განხილვას და ანალიზს.

### **3. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ**

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპაში დაგროვილი გამოცდილების მრავალფეროვნებამ განაპირობა სხვადასხვა ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის განსხვავებული მოდელების ჩამოყალიბება. გამომდინარე იქიდან, რომ ისტორიის მანძილზე არ არსებობდა საერთაშორისო დონეზე აღიარებული წყარო,

<sup>31</sup> ა. ზენაიშვილი, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის კომენტარები, თბილისი, 2015, გვ. 215.

რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტს დაარეგულირებდა, მსოფლიოს ევროპულმა ნაწილმა ჩამოაყალიბა ის ზოგადი პრინციპები, რითიც უნდა ხელმძღვანელობდეს დემოკრატიული სახელმწიფო.

ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ მრავალწლიანი კვლევების შედეგად ჩამოყალიბდა და სავალდებულოა შესასრულებლად ევროსაბჭოს წევრი ქვეყნებისთვის. დღესდღეობით, 47 ევროპული სახელმწიფო ხელმძღვანელობს აღნიშნული პრინციპებით.

ევროპული ქარტია პრეამბულის და 18 მუხლისგან შედგება. მასში აღნიშნულია, რომ თვითმმართველობის აღიარება სახელმწიფოს დემოკრატიულ ღირებულებას წარმოადგენს. ასევე თვითმმართველობა სახელმწიფოს დემოკრატიული წყობის მნიშვნელოვანი საფუძველია და იგი შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ ადგილობრივ დონეზე. ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვას მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვს ქვეყნის დემოკრატიის განვითარებაში.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ მიღებულ იქნა 1985 წელს ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ. აღნიშნულ საერთაშორისო ხელშეკრულებას საქართველომ 2002 წელს მოაწერა ხელი და მისი რატიფიცირება მოახდინა 2005 წლის 1 აპრილს.<sup>32</sup>

საქართველომ აღნიშნული ქარტიის დებულებების უმრავლესობა, ივალდებულა. მასში ასახულია ისეთი მნიშვნელოვანი პრინციპები, როგორცაა:

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული გამიჯვნის პრინციპის დაცვა;
2. თვითმმართველობის კონსტიტუციური და სამართლებრივი საფუძვლების შექმნა;
3. ადგილობრივი ხელისუფლების და ადმინისტრაციული ორგანოების ავტონომიურობის უზრუნველყოფა;
4. ადგილობრივი ხელისუფლების საფინანსო რესურსებით უზრუნველყოფა;
5. თვითმმართველობის საქმიანობის ადმინისტრაციული კონტროლის განხორციელება და ა.შ.

ევროპულ ქარტიას საქართველო მთელი რიგი დათქმებით შეუერთდა. აღსანიშნავია, რომ საქართველო არ შეუერთდა ქარტიის მე-4 მუხლის მე-6 პუნქტს, მე-5 მუხლს; მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტს, მე-9 მუხლის მე-6 პუნქტს, მე-10 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტებს.

<sup>32</sup>საქართველოს პარლამენტის დადგენილება ადგილობრივითვი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის “ რატიფიცირების თაობაზე თბილისი . 2004 წლის 26 ოქტომბერი , № 515 II ს.

მათგან მეტად მნიშვნელოვანია ევროპული ქარტიის მე-5 მუხლი, რომელიც ეხება თვითმმართველი ერთეულის საზღვრების შეცვლისას ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებთან კონსულტაციის გავლის ვალდებულებას.<sup>33</sup> სხვა არარატიფიცირებული ნორმები ეხება: ფინანსების განაწილებასთან დაკავშირებულ ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებთან კონსულტაციის გავლის ვალდებულებას; საჯარო სამსახურის და მუნიციპალურ მოხელეთა სწავლებას; მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებზე კონსულტაციის გავლას და ა.შ. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველო არ არის შეერთებული ისეთ მნიშვნელოვან დამატებით ოქმს, რომელიც განსაზღვრავს ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლებებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის რატიფიცირებით საქართველომ იკისრა შემდეგი ვალდებულებები:

1. განამტკიცოს თვითმმართველობის პრინციპი და უზრუნველყოს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების არჩევა;
2. უნდა დაიცვას სახელმწიფო ხელისუფლებასა და თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა;
3. თვითმმართველი ერთეულის ორგანიზაციული ავტონომიის უზრუნველყოფა და ა.შ.

ევროპული ქარტიის რატიფიცირებით, საქართველოში შეიქმნა ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის განხორციელების მეტად საჭირო საფუძველი.

2010 წელს შეტანილმა ცვლილებებმა დამატებით გაამყარა თვითმმართველობის საქმიანობის გარანტიები. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ამ დროისთვის არ იქნა გათვალისწინებული ვენეციის კომისიის რეკომენდაციები სუბსიდიარობის, ფისკალური დეცენტრალიზაციის და კომპეტენციების გამიჯვნის პრინციპების კონსტიტუციაში ასახვასთან დაკავშირებით. მოგვიანებით, აღნიშნული საკითხი დადებითად გადაწყდა საქართველოს კონსტიტუციაში 2017 წლის 13 ოქტომბრის ცვლილებებით და საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტში გათვალისწინებული და შეტანილი იქნა ვენეციის კომისიის რეკომენდაციები. კერძოდ, „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლების და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს. სახელმწიფო უზრუნველყოფს

<sup>33</sup> ი. კობახიძე, თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, ინსტიტუციური მოწყობა, უფლებამოსილებები და სახელმწიფო მხედველობა (1991 -2012) , 2015, გვ. 45.

თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური სახსრების შესაბამისობას ორგანული კანონით განსაზღვრულ თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებთან“.

## თავი IV. სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელება და მისი თავისებურებანი

### 1. სახელმწიფო ზედამხედველობის არსი

როდესაც ვსაუბრობთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სახელმწიფო ზედამხედველობაზე, პირველ რიგში ერთმანეთისგან უნდა გავმიჯნოთ „სახელმწიფო კონტროლი“ და „სახელმწიფო ზედამხედველობა“. საქართველოში თვითმმართველობის ორგანოებზე სახელმწიფოს მხრიდან ხორციელდება მხოლოდ ზედამხედველობა. კონტროლი გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მხრიდან დარღვევის გამოვლენას, შემოწმებას, დადგენას და შესაბამისი რეაგირების მოხდენას. ზედამხედველობის დროს ზემოაღნიშნულთაგან მხოლოდ დარღვევის გამოვლენა, შემოწმება და დადგენა ხდება. რაც შეეხება რეაგირების მოხდენას, იგი სავალდებულო არაა .

ევროპის რიგი სახელმწიფოები აქტიურად გამოიყენებენ კონტროლის მექანიზმს , რაც პირდაპირ მიგვანიშნებს იმაზე რომ ცენტრალური ხელისუფლების უფლებები ზედამხედველობის სისტემის ლიბერალურ-დემოკრატიული ალტერნატივების ძიებაში სულაც არ შესუსტებულა. მაგალითად საფრანგეთში, თვითმმართველობების ძირითად ბაზას საკუთარი შემოსავლის გარდა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაცემული ხარჯები ქმნის. რაც ბუნებრივია სახელმწიფოს აქტიურ დაინტერესებას იწვევს ხარჯვის მდგომარეობისა და მიზანშეწონილობის შესახებ. <sup>34</sup>

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი სახელმწიფო ზედამხედველობის შემდეგ ცნებას მოიცავს : „სახელმწიფო ზედამხედველობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების მიერ განხორციელებული საქმიანობა, რომლის მიზანია მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის კანონიერების და დელეგირებული უფლებამოსილების ჯეროვანი განხორციელების უზრუნველყოფა“.

<sup>34</sup> ო. მელქაძე, ზ. ფიგუბაია, მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2012, გვ. 95-96.

სახელმწიფო ზედამხედველობის ძირითად პრინციპებს განმარტავს ევროპული ქარტიაც ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, კერძოდ, ქარტიის მე-8 მუხლში მოცემულია ზედამხედველობის განხორციელების სავალდებულო პირობები და აღნიშნულია, რომ ადმინისტრაციული ზედამხედველობა მხოლოდ კონსტიტუციით ან კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებშია დასაშვები. ასევე მაკონტროლებელი ორგანოების ჩარევა პირდაპირპროპორციული უნდა იყოს იმ სახელმწიფო ინტერესებისა, რომელთა დაცვაცაა განზრახული. ქარტიის თანახმად ადმინისტრაციული ჩარევა მხოლოდ ორ შემთხვევაშია დასაშვები: თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა კანონიერების დასადგენად ან სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების გასაკონტროლებლად.<sup>35</sup>

ევროპული ქარტიის მე-8 მუხლში აღნიშნულია, რომ : „ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობა განხორციელდება ისეთი გზით, რომ მაკონტროლებელი ხელისუფლების ორგანოს ჩარევა პროპორციაში იყოს იმ ინტერესების მნიშვნელობასთან, რომელთა დაცვაც არის განზრახული“.<sup>36</sup>

საქართველოს კანონმდებლობით, კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით შემოაღნიშნული „პროპორციულობა“ გამყარებულია და აღნიშნულია, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ზედამხედველობა ხორციელდება პროპორციულობის პრინციპის დაცვით. პროპორციულობის პრინციპი სათავეს იღებს გერმანიის საჯარო სამართლიდან, სადაც ის წარმოიშვა მიზეზშედეგობრივი ურთიერთობის ფუნდამენტურისამართლებრივი ანალიზის საფუძველზე. მოგვიანებით, მან შეიძინა თანამედროვე მნიშვნელობა, როგორც სახელმწიფოს მიერ ძალაუფლების გადამეტებულ გამოყენებაზე სამართლებრივი აკრძალვა. სახელმწიფოს ჩარევა უნდა იყოს დაბალანსებული, პროპორციული და სიტუაციაზე რეაგირების აუცილებელ ფარგლებს არ უნდა გასცდეს.<sup>37</sup>

## 2. სახელმწიფო ზედამხედველობის სახეები

საქართველოში არსებობს ორი სახის ზედამხედველობა - სამართლებრივი და დარგობრივი. სამართლებრივი ზედამხედველობა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს

<sup>35</sup> <http://resources.ctf.org.ge/5%20Local%20Tvitmmartveloba%20reading.pdf>

<sup>36</sup> ევროპის საბჭოს რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე, თბილისი, 2009, გვ.150.

<sup>37</sup> R. Thomas , Legitimate Expectations and Principle of Proportionality in Administrative Law, Oxford and Portland Oregon, 2000, P.77-99.



ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად ხორციელდება, ხოლო დარგობრივი ზედამხედველობა უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის მიერ მისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების კანონიერ და ჯეროვან განხორციელებას, რაშიც ნაგულისხმებია ზედამხედველობა არა მხოლოდ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის კუთხით, არამედ მიზანშეწონილობის შემოწმების მიზნითაც.

მსგავსი მონესრიგება გვხვდება გერმანიაშიც სადაც, სახელმწიფო ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის მიზანშეწონილობაზე ხორციელდება ასევე ორი სახით: სამართლებრივი და ექსპერტული ზედამხედველობით. სამართლებრივი ზედამხედველობა ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში მუნიციპალიტეტის საქმიანობის კანონიერებაზე, ხოლო ექსპერტული ზედამხედველობა ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის დელეგირებულ უფლებამოსილებათა სფეროში და მას აქვს როგორც მიზანშეწონილობაზე, ასევე კანონიერებაზე ზედამხედველობის ფორმა.<sup>38</sup>

ქართული კანონმდებლობის მიხედვით, ნორმატიული აქტი ზოგადად წარმოადგენს უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე გამოცემულ სამართლებრივ აქტს, რომელიც შეიცავს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს.<sup>39</sup> მუნიციპალიტეტის ნორმატიულ აქტს წარმოადგენს საკრებულოს დადგენილება, რომელსაც ზედამხედველობას უწევს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. საქართველოს მთავრობას კი აქვს უფლება ნორმატიული აქტით განსაზღვროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ იმ ნორმატიული აქტების ნუსხა, რომელსაც საკრებულო იღებს თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში, რომლებზეც სამართლებრივი ზედამხედველობა არ ხორციელდება.

სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს დასკვნას საქართველოში, ისევე როგორც ზემოთხსენებულ ქვეყნებში სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს და სავალდებულო არაა შესასრულებლად მუნიციპალიტეტისთვის. ეს რეგულირება მეტად მნიშვნელოვანი გარანტია თვითმმართველი ორგანოებისთვის, რომ არ იყოს შეზღუდული მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების დანაწესებით და არ მოქმედებდეს მის „ჩრდილ ქვეშ“.

<sup>38</sup>Haschke D., Local government Administration in Germany, 1998, p.24;

<sup>39</sup>საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. 1999., მე-2 მუხლი „ე“ ქვეპუნქტი.

ცენტრალურ ხელისუფლებასა და თვითმმართველ ორგანოებს შორის შეუთანხმებლობის შემთხვევაში, ზედამხედველობის ორგანოს არ აქვს უფლება გააუქმოს ან შეაჩეროს ნორმატიული აქტი. ზედამხედველობის ორგანოს მხოლოდ შეუძლია საქმე განსახილველად სასამართლოს გადასცეს.<sup>40</sup> ამ საკითხზე დეტალურად ქვემოთ შევჩერდებით, ზედამხედველობის ორგანოების უფლებამოსილების ნაწილში.

როგორც ზემოთ ავლნიშნეთ საქართველოს კანონმდებლობა ცნობს დარგობრივ ზედამხედველობას, დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებულ სამართლებრივ აქტებსა და ორგანოს ქმედებაზე. მიზანშეწონილობის განხილვის მიზნით ზედამხედველობის ორგანოს მთელი რიგი საშუალებები გააჩნია<sup>41</sup> :

1. დოკუმენტის ან ინფორმაციის გამოთხოვა - სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს აქვს უფლება მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირს მოსთხოვოს ნებისმიერი ოფიციალური დოკუმენტი ან ინფორმაცია, სამართლებრივი აქტები, ადმინისტრაციული წარმოების მასალები. მუნიციპალიტეტი კი შესაბამისად ვალდებულია მიანოდოს მოთხოვნილი დოკუმენტები.
2. სარეკომენდაციო ინსტრუქციის გაცემა - სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს, უფლებამოსილების დელეგირებისას შესაძლებლობა ეძლევა გასცეს სახელმძღვანელო რეკომენდაციები უფლებამოსილების ჯეროვნად შესრულების მიზნით.
3. მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის შეჩერება ან გაუქმება - ზედამხედველობის ორგანოს უფლება აქვს შეამონშოს მუნიციპალიტეტის ორგანოს ან თანამდებობის პირის დელეგირებულ უფლებამოსილების სფეროში მიღებული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის კანონიერება და მიზანშეწონილობა, შემდგომ კი მუნიციპალიტეტს მიეცეს სავალდებულო მითითებანი. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შეიძლება გაუქმდეს მიზანშეწონილობის მოტივით, თუკი იგი არ შეესაბამება სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს მითითებას. ევროსაბჭოს შეფასებით, ნორმაში მხოლოდ პრობლემურია ზოგადი განმარტებები, კერძოდ საბიუჯეტო სახსრების „არარაციონალური და არამიზნობრივი გამოყენების“ რაოდენობრივი დათვლის

<sup>40</sup> ა. ზენაიშვილი , ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის კომენტარები ,თბილისი, 2015, გვ. 222.

<sup>41</sup> ო. მელქაძე, ქართული მუნიციპალიზმი, თბილისი, 2009, გვ. 243.

საკითხი . როგორც დადგინდეს, როგორ შეიძლება ზედამხედველობის ორგანო მობილურად გადამწყვიტოს სამართლებრივი აქტი არის ამ ბუნების თუ არა. <sup>42</sup>

სახელმწიფო ზედამხედველობის წესით არ შეიძლება გაუქმდეს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ან „საქართველოს შრომის კოდექსის“ საფუძველზე მიღებული მუნიციპალიტეტის ორგანოს ან თანამდებობის პირის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რაც სრულიად ეხმარება ევროპული ქარტიის პრინციპებს.

2.

დგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლება - იგი ხორციელდება იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტის საკრებულო არ ასრულებს მასზე დაკისრებულ ვალდებულებას, მიიღოს ნორმატიული აქტი. ასეთ დროს ზედამხედველობის ორგანო მისცემს მითითებას და დაუწესებს ვადას აღნიშნული ვალდებულების შესასრულებლად. ვადის გასვლის შემდეგ თუ ზედამხედველობის ორგანო დაადგენს, რომ მუნიციპალიტეტი კვლავ არ ასრულებს შესაბამის ღონისძიებებს მდგომარეობის გამოსასწორებლად ამ უფლებამოსილებას განახორციელებს თავად ზედამხედველობის ორგანო

ა

უნდა აღინიშნოს, რომ **გერმანიაში, ავსტრიაში და შვეიცარიაში** ცენტრალიზაციის პოზიციები მეტად გამყარებულია ვიდრე ჩვენთან და შუალედური რგოლის, როგორც მაკონტროლებელი სუბიექტის უფლებები გაძლიერებულია, რომელსაც შეუძლია ადგილობრივ თვითმმართველობას დაუწესოს გარკვეული შეზღუდვებიც. <sup>43</sup>

მაგალითად ავსტრიაში, მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფინანსურ საქმიანობაზე. აღნიშნული საკითხი ავსტრიის კონსტიტუციითაც კი არის მონესრიგებული. კერძოდ: 119a მუხლის თანახმად, მინას აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფინანსური მენეჯმენტის ეკონომიურობის, მიზნობრიობის და ეფექტურობის შემოწმების უფლება. შემოწმების შედეგად ანგარიში ეგზავნება მერს, რომელიც მას წარუდგენს წარმომადგენლობით ორგანოს. მერი ვალდებულია 3 თვის ვადაში აცნობოს ზედამხედველ ორგანოს მიღებული ზომების შესახებ.

გარდა სამართლებრივი და დარგობრივი ზედამხედველობისა, საზღვარგარეთის ქვეყნებში არსებობს წინასწარი (პრევენციული) და შემდგომი ზედამხედველობა.

<sup>42</sup> ა. ზენაიშვილი , ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის კომენტარები ,თბილისი, 2015, გვ. 226.

<sup>43</sup> M. Goldsmith , Central Control Over Local Government – A Western European Comparison, in: Carmichael P., Midwinter A., Regulating Local Authorities, Emerging Patterns of Central Control, London.,2003, 101;

შემდგომი ზედამხედველობა ისეთ ქვეყნებშია დანერგილი, სადაც მაღალია ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ხარისხი.<sup>44</sup> შედარებით ნაკლებად გავრცელებულია წინასწარი ზედამხედველობა, თუმცა მას ევროპული ქარტია პირდაპირ არ კრძალავს. წინასწარი ზედამხედველობა მისაღებად შეიძლება მივიჩნიოთ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების სფეროში, რადგან ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს ფუნქციებს ახორციელებს თვითმმართველობა. წინასწარი ზედამხედველობისას ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეცია თითქმის ნულს უტოლდება, რადგან ამ დროს იგი იძულებულია მიიღოს ისეთი გადაწყვეტილებები, რომლებიც შეესაბამება არა ადგილობრივ ინტერესებს, არამედ ისინი მისაღებია შემდგომი ხელისუფლებისთვისაც.<sup>45</sup>

აღსანიშნავია, რომ დელეგირებული უფლებამოსილების შემთხვევებშიც განსაკუთრებული სიფრთხილით უნდა დანესდეს წინასწარი ზედამხედველობა და გამოყენებულ უნდა იქნეს შებლუდულად.

წინასწარი ზედამხედველობა გავრცელებულია ისეთ ქვეყნებში, როგორცაა ბელგია, შვეიცარია, ლუქსემბურგი, გერმანია, ავსტრია, ნორვეგია, ჩეხეთი, საფრანგეთი, დიდი ბრიტანეთი, იტალია, ესპანეთი და პორტუგალია.<sup>46</sup>

რაც შეეხება შემდგომ ზედამხედველობას, შემდგომი ზედამხედველობის პრინციპი გამოიხატება გადაწყვეტილებების ძალაში შესვლის შემდეგ ზედამხედველობაში. შემდგომი ზედამხედველობისას ზედამხედველობის ორგანოს აქვს უფლება თვითმმართველი ერთეულის აქტები შეაჩეროს, გააუქმოს ან გაასაჩივროს სასამართლოში. იგი გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიაში ნაკლებ ჩარევას.

შემდგომი ზედამხედველობა აღიარებულია საფრანგეთი, საბერძნეთი, დიდი ბრიტანეთი, ნორვეგია, შვედეთი, ფინეთი და სხვა ქვეყნებში.<sup>47</sup>

### 3. სახელმწიფო ზედამხედველობის მიზნები

<sup>44</sup>Explanatory Report, European Charter of local self-government;

<sup>45</sup>ი. კახიძე, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე (შედარებითი ანალიზი), თბილისი, 2011, გვ.88-89.

<sup>46</sup>იქვე.

<sup>47</sup>იქვე.

ზედამხედველობის მიზნებს რაც შეეხება, უნდა გამოვყოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობის ორი ძირითადი მიზანი. ესენია: კანონიერებაზე ზედამხედველობა და მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა. აღნიშნულ მიზნებზე მიუთითებს ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია. კერძოდ: „ნებისმიერი ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობაზე, როგორც წესი მიზნად ისახავს კანონსა და კონსტიტუციურ პრინციპებთან შესაბამისობის მიღწევას. ასევე, მიზანშეწონილობასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული ზედამხედველობა მაღალი დონის ხელისუფლების ორგანოების მიერ იმ ამოცანების შესრულებაზე შეიძლება განხორციელდეს, რომლებიც მათ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისთვის აქვთ დელეგირებული“. აქედან გამომდინარე, ზედამხედველობის ძირითადი მიზანი უნდა იყოს თავად კანონიერებაზე ზედამხედველობის განხორციელება, ხოლო მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა კი მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების დროს არის დასაშვები, გამონაკლის შემთხვევებში.<sup>48</sup>

კანონიერებაზე ზედამხედველობის ძირითად მიზანს წარმოადგენს კანონიერების პრინციპის დაცვის უზრუნველყოფა. მისი განხორციელება დამოკიდებულია მრავალ ფაქტორზე: კანონიერების შეფასების ფარგლებზე; ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაზე; ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების სახეზე.

როდესაც ვსაუბრობთ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების გადანყვეტილებათა კანონიერებაზე, იგულისხმება ქვეყნის კონსტიტუციასთან და კანონებთან მათი შესაბამისობა. კანონებთან შესაბამისობაზე ზედამხედველობა მოიცავს ასევე კანონქვემდებარე აქტებთან შესაბამისობაზე ზედამხედველობასაც.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის კანონიერებაზე ზედამხედველობის ობიექტი მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ მიღებული გადანყვეტილებები და მოქმედებები არ არის. არამედ ადგილობრივი თვითმმართველობის უმოქმედობა.<sup>49</sup>

კანონიერებაზე ზედამხედველობის ფარგლები უფრო ფართოა, როცა ხდება დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ზედამხედველობა, ვიდრე

<sup>48</sup> European Charter of Local Self-Government, Paragraph 2, Article 8,

<sup>49</sup> ი. კახიძე, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე (შედარებითი ანალიზი), თბილისი, 2011, გვ. 57.

საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში. კანონიერებაზე ზედამხედველობისას ადმინისტრაციული ორგანოები იყენებენ რეაგირების სხვადასხვა ფორმას იქიდან გამომდინარე, რამდენად უკანონოა კონკრეტული მოქმედება. ეს შეიძლება იყოს მითითება, ადმინისტრაციული აქტების შეჩერება, გაუქმება, გასაჩივრება სასამართლოში, თანამდებობის პირების უფლებამოსილებათა შეჩერება, დათხოვნა, დაჯარიმება, რეკომენდაცია, წინასწარი გაფრთხილება, კონსულტაცია და სხვ. აქტების შეჩერებას, გაუქმებას და ა.შ. რა თქმა უნდა თავად ზედამხედველობის ორგანო არ ახორციელებს. ის მიმართავს სასამართლოს აღნიშნულის მოთხოვნით.

რაც შეეხება მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობას, ამ დროს ზედამხედველი ორგანო გადახედავს არა მხოლოდ აქტის კანონიერებას, არამედ მის შინაარსობრივ მხარეს, რათა დადგინდეს იქნას აქტის მიღების ეფექტიანობა ან მისი ხარისხი. მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის დელეგირებულ უფლებამოსილებათა სფეროში გვხვდება. აღნიშნულ სფეროში კანონიერების და მიზანშეწონილობის ზედამხედველობის ფორმის შერჩევა დამოკიდებულია უფლებამოსილების დელეგირების მიზანზე. ზედამხედველობის ორგანოს მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობისას შეუძლია შეაჩეროს, გააუქმოს ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტები, აამოქმედოს ინსპექტირების მექანიზმები, გამოიყენოს ჯარიმა, უფლებამოსილების ჩამორთმევა და სხვ. რაც ხორციელდება სასამართლოს მეშვეობით.

მაგალითად ინდოეთში, მრავალი ღონისძიება იქნა გატარებული ადგილობრივი ხელისუფლების გასაძლიერებლად, რაც საბოლოოდ ასახულიც იქნა კონსტიტუციაში. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობა რეგულირდება სახელმწიფოს მუნიციპალური აქტის დებულებებით. სახელმწიფო ხელისუფლება მონიტორინგს და ზედამხედველობას ახორციელებს ადგილობრივი თვითმმართველობის თინანსებზე, თვითმმართველი ორგანოების მიერ შემუშავებულ ნებისმიერ პროექტზე, მათი მუშაობის ობიექტურობასა და კოორდინაციაზე. ზედამხედველობა იმდენად არ ხორციელდება რამდენადაც კონტროლი.<sup>50</sup> ამ უკანასკნელს ცალსახად ნეგატიურად ვერ შევაფასებთ, რადგან ინდივიდუალურია თითოეულ სახელმწიფოში არსებული სოციალური და პოლიტიკური მდგომარეობა, რომლის მიხედვითაც შესაძლოა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ განხორციელებული კონტროლით ხერხდებოდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების პროპორციული შეზღუდვა, მოსახლეობის ინტერესების დაცვის მიზნით.

<sup>50</sup>R. Aijaz , Challenges for Urban Local Governments in India., 2007 p.3-5; 18-19.

მართალია აშშ-ში თითოეულ შტატს გააჩნია საკუთარი კანონმდებლობა, რომელთა საფუძველზეც მოქმედებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ აშშ-ში ქალაქები იყოფა დასახლებებლად, კერძოდ კომპაქტურ ურბანულ და სოფლის დასახლებებლად. ქალაქები ექვემდებარება მუნიციპალურ კორპორაციებს, რომლებიც ახორციელებენ ადგილობრივი ორგანოების ზედამხედველობას. შესაბამისად თითოეულ შტატში განსხვავებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა უფლებამოსილებანი. სპეციალურ უბნებს აქვთ საკუთარი უფლებამოსილებანი, რომელსაც ზედამხედველობს ამ უბნის კომისია. კომისიის წევრები სახელმწიფოს მიერ არიან დანიშნულები და წარმოადგენენ ე.წ. სახელმწიფო პოლიტიკის აგენტებს. მათი მეთვალყურეობით და მეშვეობით ხდება ისეთი ადგილობრივი საკითხების მოწესრიგება, როგორცაა: სახანძრო დაცვა, წყალმომარაგების უზრუნველყოფა, სატრანსპორტო მომსახურება, საცხოვრებელი სახლებით უზრუნველყოფა და სხვ.<sup>51</sup>

#### 4. ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანო

სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელი სისტემები მნიშვნელოვნად განსხვავდება უნიტარულ და ფედერაციულ სახელმწიფოებში, რადგან მიდგომები ამ საკითხზე რადიკალურად განსხვავებულია.

საქართველოში, სამართლებრივი ზედამხედველობა ხორციელდება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ მიღებულ ნორმატიულ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებზე. მიუხედავად ამისა, მთავრობას შეუძლია განსაზღვროს მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში მისაღები ის ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები, რომელზეც არ ხორციელდება სამართლებრივი ზედამხედველობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილია, რომ მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობაზე სამართლებრივ ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. პრემიერ-მინისტრის მიერ ზედამხედველობის განხორციელების მიზანშეწონილობა შესაძლოა ეჭვქვეშ დადგეს, რადგან მსგავს პრაქტიკას არ ცნობს ევროსაბჭოს წევრი სხვა არცერთი ქვეყანა. უფრო მეტიც, მსგავსი უფლებამოსილებით ძირითადად კონკრეტული დარგის

<sup>51</sup>[https://mgimo.ru/upload/iblock/e67/MPECCOL\\_Local%20Government.pdf](https://mgimo.ru/upload/iblock/e67/MPECCOL_Local%20Government.pdf)

სამინისტროებია აღჭურვილი. არსებობს მოსაზრება, რომ საქართველოში არსებულმა სისტემამ შესაძლოა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ფუნქციათა დუბლირება გამოიწვიოს .<sup>52</sup> მიუხედავად იმისა, რომ ზედამხედველობის განმახორციელებელ ორგანოდ პრემიერ-მინისტრია კანონმდებლობით განსაზღვრული, ცხადია ამას თავად ერთპიროვნულად არ ახორციელებს და ეს ფუნქცია ევალება მთავრობის ადმინისტრაციის შესაბამისი სტრუქტურის ხელმძღვანელს.<sup>53</sup>

მაგალითად გერმანიაში, ადგილობრივ და მიწის ხელისუფლებას შორის ურთიერთობას ზედამხედველობას უწევს მიწის მიერ განსაზღვრული თანამდებობის პირი და არა პრემიერ-მინისტრი. მონესრიგების ის ფორმა რაც საქართველოშია გერმანიის კანონმდებლობისთვის ს

სრულიად უცხოა, რადგან გერმანიაში მუნიციპალურ კანონმდებლობას შეიმუშავენ მინები. შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის კანონიერებაზე კონტროლი ხორციელდება მინების კანონმდებლობასთან მიმართებით. გერმანიაში სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელი პირი წარმოადგენს ფედერაციის სუბიექტის ხელისუფლებას<sup>54</sup>, რომელიც შემოიფარგლება ზედამხედველობის ზოგადი კომპეტენციით და მოქმედებს მიწის კანონმდებლობის საფუძველზე. აღნიშნული ინსტიტუტი მოქმედებს ბავარიაში, რაინალდ პფალცში, ქვემო საქსონიასა და ბადენ-ვიურტემბერგში.

დარგობრივი ზედამხედველობა საქართველოში ხორციელდება იმ შესაბამისი სამინისტროს მიერ , რომლის უფლებამოსილების დელეგირებაც განხორციელდა. მონესრიგების ეს ფორმა საკმაოდ გავრცელებულია, რადგან საზედამხედველო ფუნქციის მხოლოდ ერთი ორგანოს ხელში მოქცევა მიზანშეწონილი არ არის. შვეიცარიაში მაგალითად, ადგილობრივ თვითმმართველობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობას ოთხი ადმინისტრაციული ორგანო ახორციელებს.: 1. სახელმწიფო საბჭო; 2. კომუნების დეპარტამენტი; 3. პრეფექტები; 4. ფინანსურ და სოციალურ საკითხთა დეპარტამენტი. თავად პრეფექტების საქმიანობის კოორდინაცია და ზედამხედველობა ექვემდებარება კომუნების დეპარტამენტს.<sup>55</sup> დარგობრივი უწყებების

<sup>52</sup> დ. ლოსაბერიძე, ი. კახიძე, ა. ქათამიძე , ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში., თბილისი, 2018 გვ. 34 .

<sup>53</sup> იქვე.

<sup>54</sup> Pastor J.S. and Nemery J.C, 1999, p.26.

<sup>55</sup> Pastor J.S. and Nemery J.C, 1999, p.115.



(სამინისტროების) ქვედა უწყებები წარმოადგენენ ცენტრალურ ხელისუფლებას ადმინისტრაციულ ერთეულებში კანადაში, ინგლისში, სლოვენიაში და ა.შ.<sup>56</sup>

ამ მხრივ განსხვავებული რეგულაციები აქვს რუსეთის ფედერაციას, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე და მათ მიერ ფედერალური კანონმდებლობის დაცვაზე ზედამხედველობას პროკურატურის ორგანოები ახორციელებენ. რუსეთის კანონმდებლობა მართალია ზუსტად არ განსაზღვრავს ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში პროკურატურის ადგილს, მაგრამ ისინი ძირითადად წამოადგენენ უფრო აღმასრულებელ ხელისუფლებას, ვიდრე სასამართლოს.<sup>57</sup> იგივე მონესრიგებას ცნობს ფრანგული და იტალიური კანონმდებლობებიც, სადაც საზედამხედველო საქმიანობას მთლიანად შინაგან საქმეთა სამინისტროები განკარგავს. თუმცა ბუნებრივია ძალოვანი სტრუქტურები საქმიანობას პირდაპირ ვერ წარმართავს, რის გამოც ადგილობრივ დონეზე ხშირად იქმნება სტრუქტურული ქვედანაყოფები, რომლებიც პრაქტიკაში თვითმმართველობის განვითარების ხელშეწყობაზეა ორიენტირებული და პოზიტიურ გავლენას ახდენს მუნიციპალური ორგანოების საქმიანობაზე.<sup>58</sup>

ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის გარკვეულ სფეროებზე ზედამხედველობას ახორციელებენ ომბუდსმენები, დიდ ბრიტანეთსა და სკანდინავიის ქვეყნებში. მათ აქვთ მხოლოდ საზედამხედველო საქმიანობის უფლებამოსილება და დარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაყენების შესაძლებლობა.<sup>59</sup>

## 5 სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოთა უფლებამოსილებები

### 5.1 სამართლებრივი აქტების შეჩერება/გაუქმების პროცედურა

<sup>56</sup> ი. კახიძე, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე (შედარებითი ანალიზი), თბილისი, 2011, გვ. 45,

<sup>57</sup> Lankina T., Wollmann H., Local Government in Poland and Hungary, in: Baldersheim H., Illner M., Wollmann H., Local Governance in Central and Eastern Europe: Comparing Performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia, Oxford, 2003, 109-111;

<sup>58</sup> ო. მელქაძე, ზ. ეზუგბაია, მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2012, გვ. 95

<sup>59</sup> იქვე.

სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო უნიტარული თუ ფედერაციული მონაცემების ქვეყნებში უფლებამოსილია რეალური გავლენა მოახდინოს თვითმმართველობის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე, იქნება ეს ნორმატიული აქტი თუ მისი მოქმედება/უმოქმედობა . მონესრიგების ეს ფორმა არც საქართველოსთვის არის უცხო,თუმცა აქ უნდა განვასხვავოთ ესემა საქმე დელეგირებულ თუ საკუთარ უფლებამოსილებებს.

ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია შეაჩეროს მუნიციპალიტეტის ორგანოს ან თანამდებობის პირის მიერ გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი დარგობრივი ზედამხედველობის სფეროში. ეს შესაძლებლობა სამართლებრივი ზედამხედველობის განხორციელებისას საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში არ გააჩნია.

ფიქრობ, რადგან შეჩერება მხოლოდ პრევენციული ხასიათის არის და მიზნად ისახავს სამართლებრივ აქტის შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე მის დროებით „განეიტრალებას“ უმჯობესია თუ საქართველოში სამართლებრივი ზედამხედველობის ეტაპზეც მსგავსი მიდგომა იქნებოდა გამოყენებული. კოდექსის მიხედვით შეჩერების უფლებამოსილება ზედამხედველობის ორგანოს მხოლოდ ინდივიდუალურ აქტებზე აქვს, რაც ასევე მისი ფუნქციის არაპროპორციულ შეზღუდვაზე მეტყველებს.

შედარებისთვის, გერმანიაში ზედამხედველობის ორგანოს მიერ გაგზავნილი საჩივარი ( შესწორება-გაუქმების მოთხოვნა) ავტომატურად აჩერებს თვითმმართველობის აქტის მოქმედებას, მანამ სანამ ზედამხედველობის ორგანოს მიერ განსაზღვრული ვადა არ ამოიწურება.<sup>60</sup>

ჩვენთან კი მართალია ზედამხედველობის ორგანო სამართლებრივ დასკვნას უგზავნის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, მაგრამ სამართლებრივი დასკვნა არ წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს და შესაბამისად მის მიმართ არ გამოიყენება ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოება.<sup>61</sup>

რაც შეეხება დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში მიღებულ აქტს ან მის იმ ნაწილს, ბუნებრივია აქ სახელმწიფო ინტერესი ბევრად უფრო მაღალია და

<sup>60</sup> ი. კახიძე, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე (შედარებითი ანალიზი), თბილისი, 2011, გვ.126.

<sup>61</sup> დ. ლოსაბერიძე, ვ. კანდელაკი, მ. აბულაძე, ო. კონჯარია, ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, გვ. 260.

შესაბამისად უფლებამოსილებებიც ვრცელი. მაგრამ ამ შემთხვევაში არსებობს განსხვავება თვითმმართველი ორგანოს მიერ მიღებულ ინდივიდუალურ და ნორმატიულ სამართლებრივ აქტებს შორის .

თვითმმართველი ორგანო ვალდებულია მიღებიდან სამი სამუშაო დღის ვადაში უგზავნის შესაბამის დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოს, ამ აქტის კანონიერების თაობაზე საკუთარი შენიშვნების წარმოსადგენად. დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანო თავის დასკვნას აგზავნის მიმართვის მიღებიდან არაუგვიანეს ხუთი სამუშაო დღისა,თუმცა სამართლებრივი დასკვნის შინაარსზე საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანო.<sup>62</sup>

უარყოფითი სამართლებრივი დასკვნის შემთხვევაში საკრებულო 15 სამუშაო დღის ვადაში სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს უგზავნის ნორმატიულ აქტში ცვლილებების შეტანის შესახებ მიღებულ დადგენილებას ან მოტივირებულ წერილობით უარს. აღნიშნულ ვადაში თუ არ გაითვალისწინა სამართლებრივი დასკვნა, მოტივირებული წერილობითი უარის მიღებიდან 15 სამუშაო დღის ვადაში სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს შეუძლია ნორმატიული აქტის გაუქმების მოთხოვნით მიმართოს სასამართლოს ან გაითვალისწინოს და საკრებულოს არგუმენტები უარის შესახებ ცნოს დამაკმაყოფილებლად.<sup>63</sup> თუმცა აქტი ძალაში რჩება სასამართლო გადაწყვეტილებამდე.

ზედამხედველობის ორგანოს რჩება შესაძლებლობა არ დაიკვას 15 დღიანი ვადა იმ შემთხვევაში, თუ საკრებულოს მიერ მიღებული ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას ან ლახავს მოქალაქეთა კონსტიტუციურ უფლებებს და მიმართოს სასამართლოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების მოთხოვნით.<sup>64</sup> მუნიციპალიტეტს რჩება უფლება ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან მისი ნაწილის გაუქმების შესახებ სასამართლოს გადაწყვეტილება გაასაჩივროს სააპელაციო სასამართლოში.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup>დ. ლოსაბერიძე, კ. კანდელაკი, მ. აბულაძე, ო. კონჯარია, ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, გვ . 260-261

<sup>63</sup> იქვე.

<sup>64</sup> იქვე.

<sup>65</sup> იქვე.

როგორც ვხვდებით აქტის საბოლოო გაუქმების უფლებამოსილება მხოლოდ სასამართლოს ენიჭება. ქვეყნების მიხედვით განსხვავდება ის სასამართლო ინსტაციები, რომელიც აქტების კანონიერებაზე საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს.<sup>66</sup> მსგავს მოწესრიგებას ცნობს ჩეხეთის და უნგრეთის რესპუბლიკები, სადაც ნორმატიული აქტების გაუქმების შესაძლებლობა მხოლოდ სასამართლოს აქვს.<sup>67</sup> ჩეხეთში მაგალითად ზედამხედველობას ახორციელებს როგორც შინაგან საქმეთა სამინისტრო, ასევე რეგიონალური ადმინისტრაცია სასამართლო ხელისუფლებასთან ერთად თუმცა აქ მაღალ დონეზეა მოწესრიგებული თვითმმართველ ორგანოებსა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის ინფორმაციის გაცვლა. კერძოდ, არსებობს მუნიციპალიტეტებისა და ქალაქების გაერთიანება, რომელიც აქტიურად ლობირებს თვითმმართველობის ინტერესებს სამთავრობო დონეზე.<sup>68</sup>

ამ საკითხში ჩვენგან ასევე სრულიად განსხვავებულ რეგულაციას ცნობს ლატვია. ლატვიაში სახელმწიფო რეფორმის მინისტრი უფლებამოსილია დასაბუთებული განარგულებით შეაჩეროს ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოს მიერ გამოცემული ნორმატიული აქტის მოქმედება. ადგილობრივი საბჭო ვალდებულია შეიკრიბოს და განიხილოს აქტის გაუქმების საკითხი, ან თუ ის ეწინააღმდეგება მინისტრის გადაწყვეტილებას, საკონსტიტუციო სასამართლოში მოითხოვოს მინისტრის განკარგულების გაუქმება.<sup>69</sup>

აქ შეგვიძლია ვიმსჯელოთ იმაზე, რომ ლატვიაში კანონმდებლობა ითვალისწინებს თვითმმართველობის მიერ გამოცემული უკანონო სამართლებრივი აქტის სწრაფად გაუქმების, შესაბამისად სამართალდარღვევის მაქსიმალურად სწრაფად არიდების შესაძლებლობას. თუმცა თვითმმართველ ორგანოს უტოვებს შესაძლებლობას დაიცვას საკუთარი პოზიცია სასამართლო წესით, მაგრამ აქტი ძალაში მანამ ვერ იქნება სანამ სასამართლო არ დაადასტურებს მის კანონშესაბამისობას. ჩვენთან კი პირიქით, ადგილობრივ თვითმმართველობას მოქმედების თითქოს მეტი არეალი აქვს და ამას თუ დავუმატებთ ვაღებ, რა დროშიც მას მოტივირებული შენიშვნების განხილვა-გასწორება შეუძლია, ვფიქრობთ პროცესი ნაკლებად მოქნილი უნდა იყოს.

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, ზედამხედველობის ორგანოს მოქმედების ფართე არეალი აქვს ინდივიდუალური

<sup>66</sup> ნ. სამველიძე, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის პროექტის ანალიზი, თბილისი, 2014, გვ 34.

<sup>67</sup> ო. მელქაძე, ზ. ეზუგბაია, მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2012, გვ. 178.

<sup>68</sup> ნ. სამველიძე, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის პროექტის ანალიზი, თბილისი, 2014, გვ 34.

<sup>69</sup> ო. მელქაძე, ზ. ეზუგბაია, მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2012, გვ. 167.

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების შემთხვევაში, დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას .საჭიროების შემთხვევაში ზედამხედველობის ორგანო მუნიციპალიტეტს აძლევს შესასრულებლად სავალდებულო მითითებას და ანიჭებს შესაძლებლობას გამოასწოროს იგი.<sup>70</sup> დასაბუთებული გადანაცვებით ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია შეაჩეროს/გააუქმოს აქტი. პოზიტიურ ფაქტორად შეგვიძლია განვიხილოთ ის, რომ თვითმმართველ ორგანოს სასამართლოში დავის გადატანის შესაძლებლობა აქაც ეძლევა.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტის ორგანო ან მისი თანამდებობის პირი არ განხორციელებს კანონით მისთვის დელეგირებულ უფლებამოსილებას, სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია მოსთხოვოს მას ამ მოვალეობის შესრულება და მისცეს სავალდებულო მითითებები მდომარეობის გამოსწორების მიზნით. ამისთვის ის განუსაზღვრავს გონივრულ ვადას.<sup>71</sup> იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო კვლავ დაადგენს, რომ მუნიციპალიტეტი კვლავ არაჯეროვნად ახორციელებს უფლებამოსილებას, მაშინ მუნიციპალიტეტისთვის დელეგირებულ უფლებამოსილებას ახორციელებს თავად სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო, რისთვისაც ის თხოვნით მიმართავს მთავრობას. მაგალითად, ჩეხეთში დამატებით შესაძლებელია მუნიციპალიტეტში შეიქმნას სპეციალური ორგანო , რომელიც განხორციელებს კონკრეტულ დელეგირებულ უფლებამოსილებას თუ ამის ფინანსური ან ადამიანური რესურსი ადგილობრივ თვითმმართველობას არ გააჩნია.<sup>72</sup>

დარგობრივი ზედამხედველობის განხორციელებისას სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების რადიკალურ ზომას წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლება დაუშვებელია, თუ კანონის მოთხოვნა იქნა დარღვეული: დელეგირება უნდა მოხდეს გადაცემული ფუნქციის შესასრულებლად საჭირო მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით. მუნიციპალიტეტს აქვს უფლება ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლების შესახებ გადანაცვებით კანონიერების საკითხი გაასაჩივროს სასამართლოში.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> დ. ლოსაბერიძე, ვ. კანდელაკი, მ. აბულაძე, ო. კონჯარია, ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, გვ. 262-263.

<sup>71</sup> იქვე.

<sup>72</sup> ო. მელქაძე, ზ. ეზუგბაია, მუნიციპალური სამართალი, თბილისი, 2012, გვ. 179.

<sup>73</sup> იქვე.

მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის კანონიერების ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად ტარდება სახელმწიფო, დამოუკიდებელი და შიდა აუდიტი. სახელმწიფო აუდიტს მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობაზე ახორციელებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე. ხოლო შიდა აუდიტი ხორციელდება „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე და მერიის დებულების შესაბამისად.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 140-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად: „მუნიციპალიტეტის საკრებულოს გადანყვეტილებით, არაუმეტეს წელიწადში ერთხელ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მონვეულმა აუდიტორმა შეიძლება ჩაატაროს მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობის დამოუკიდებელი აუდიტი. საკრებულო დამოუკიდებელი აუდიტის ჩატარების შესახებ გადანყვეტილებას ირებს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 1/3-ის მოთხოვნით. დამოუკიდებელი აუდიტორის ანგარიში და დასკვნა წარედგინება საკრებულოს, ეგზავნება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს და ქვეყნდება საჯაროდ.

## 5.2. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა

პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ზემოქმედების უკიდურეს მექანიზმს, რომელიც პრევენციული (საქმიანობის შეჩერება) და რადიკალური (საკრებულოს დათხოვნა და საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა) სტადიებისგან შედგება.<sup>74</sup>

საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებამდე 73-ე მუხლში გვხვდებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე კონტროლის სწორედ ეს ფორმა – პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა და მასში აღნიშნული იყო საქართველოს პრეზიდენტისთვის მინიჭებული უფლება, რომ მთავრობის წარდგინებით და პარლამენტის თანხმობით იგი შეაჩერებდა თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა ან დაითხოვდა მათ, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნებოდა ქვეყნის სუვერენიტეტს,

<sup>74</sup>დ. ლოსაბერიძე, ვ. კანდელაკი, მ. აბულაძე, ო. კონჯარია, ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, გვ. 265-267.

ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას. ზემოაღნიშნული მუხლი საქართველოს კონსტიტუციაში ამ შინაარსით აღარ გვხვდება ცვლილებების შემდგომ.<sup>75</sup>

ამჟამად პირდაპირ სახელმწიფო მმართველობას საქართველოში ახორციელებს საქართველოს მთავრობის მიერ დანიშნული მთავრობის რწმუნებული ან კოლეგიური ორგანო - საგანგებო ადმინისტრაცია. იმ შემთხვევაში თუ საკრებულოს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება მის წევრთა ნახევარზე მეტით შემცირებისას ან ზედიზედ ნოვის განმავლობაში არშეკრების მიზეზით, პირდაპირ სახელმწიფო მმართველობას ახორციელებს არჩეული გამგებელი/მერი. მთავრობის რწმუნებულის უფლებამოსილების განხორციელება ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობისას საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში, ევალება ასევე გამგებელს/მერს ახალი გამგებლის/მერის არჩევამდე.<sup>76</sup>

პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობისას მისი განმახორციელებელი თანამდებობის პირი ან ორგანო ახორციელებს მუნიციპალიტეტის საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებს. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის წესი განისაზღვრება დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს მთავრობა. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელებაზე საქართველოს მთავრობა ან მის მიერ უფლებამოსილი სამინისტრო ახდენს ზედამხედველობას მთავრობის დადგენილებით.

ვფიქრობთ, რომ ეს რეგულაცია კონსტიტუციურ საფუძველს მოკლებულია და უმჯობესი იქნებოდა ქვეყნის მთავარი კანონი აწესებდეს ფარგლებს, რომლის საზღვრის ცვლილების შესაძლებლობა არ ექნებოდა ხელისუფლებას. ამ საკითხის მხოლოდ ორგანული კანონის დონეზე მოწესრიგება, ბუნებრივია გარკვეული საფრთხეების მატარებელია.

---

<sup>75</sup> იქვე.

<sup>76</sup> იქვე.

## დასკვნა

როგორც მოგვეხსენება, საქართველო ევროპული განვითარებისკენ მიისწრაფვის რომელში ინტეგრაციისთვის საჭიროა არა მხოლოდ საკანონმდებლო ცვლილებები, არამედ არსებული მიდგომების შეცვლა როგორც სახელისუფლებო, ასევე სამოქალაქო დონეზე. კვლევის პროცესში განხილული სხვადასხვა მაგალითების შედარებით აღმოჩნდა, რომ საქართველოში არსებული სისტემა საკმაოდ ლიბერალურ სამართლებრივ მიდგომებს გვთავაზობს.

ცალსახად არასწორია აქცენტირება მხოლოდ სახელმწიფოს და თვითმმართველი ორგანოების უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრობლემატიკაზე, რადგან თვითმმართველობა დუალისტური ხასიათის მატარებელია, საზოგადოებრივი და სახელმწიფო ინტერესების შეჯერების საუკეთესო ადგილი. ამიტომ მნიშვნელოვანია ასევე მისი კოორდინირებული მუშაობა როგორც ცენტრალური ხელისუფლების ინსტიტუტებთან, ასევე მოქალაქეთა ჩართულობის ზრდა. დასახლებებს უნდა გააჩნდეთ საკუთარი ფინანსური რესურსი იმისათვის, რომ შეძლონ დელეგირებული უფლებამოსილების რეალურად განხორციელება. რაც არუნდა იდეალური იყოს საკანონმდებლო მონესრიგება, პრაქტიკაში უნდა მივიღოთ შედეგი რასაც ქვია აქტიური სამოქალაქო საზოგადოება რომელიც მზად არის ნებისმიერი ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხი თავად მოაწესრიგოს და ამავდროულად ფინანსურად და პოლიტიკურად დამოუკიდებელი თვითმმართველი ორგანოები, რომლებიც რეალურად გრძნობენ საკუთარ ძალაუფლებას.

გარკვეულ კითხვებს ბადებს სასამართლოში დაგების არ არსებობა იმ პირობებში, როცა თვითმმართველი ორგანოების მიერ გამოცემული ნორმატიული აქტების კანონიერებაზე სწორედ სასამართლო ხელისუფლება მსჯელობს. მეტად მნიშვნელოვანია ის ფაქტიც, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ზედამხედველობის ორგანოს მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლებით სარგებლობენ, თუმცა რეალურად რამდენად ხდება ამის შესრულება ეს საკითხი კვლავ კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას.

მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას დაცვის შესაძლებლობები გაუფართოვდა და ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოს აქვს უფლება საკონსტიტუციო სარჩელის წარდგენისა, მაინც მიგვაჩნია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენცია უფრო მეტად უნდა იქნას რეგლამენტირებული, რათა თავიდან იქნას აცილებული სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან უხეში ჩარევა ან არამართლზომიერი ზედამხედველობა



მუნიციპალიტეტის ორგანოების ან ამ ორგანოების თანამდებობის პირთა საქმიანობაზე. სახელმწიფომ უნდა მიიღოს ყველანაირი ზომა, რომ „ზედამხედველობა“ არ გადაზარდოს „კონტროლში“ და ადგილობრივი თვითმმართველობები სარგებლობდნენ უფრო მეტი თავისუფლებით მოქმედებათა განხორციელებისას. მიუხედავად იმისა, რომ ზედამხედველობა გულისხმობს მხოლოდ მონიტორინგს და ცენტრალური ხელისუფლების ხელში არსებული ძირითადი ბერკეტი სასამართლო სარჩელია, პრაქტიკაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ჯერ კიდევ მმართველი პარტიის ნაწილად განიხილება.

საბოლოო ჯამში შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა თანდათან ჩამოყალიბებულ და სრულყოფილ სახეს იღებს. მისი მნიშვნელობა დასტურდება თავად კონსტიტუციაში შესაბამისი მუხლების არსებობით, რომლებიც ხაზს უსვამს, რომ სახელმწიფო ხელისუფლება ახორციელებს სამართლებრივ ზედამხედველობას თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობაზე და დაცულ უნდა იქნეს თანაზომიერების პრინციპი. საქართველოს კონსტიტუციით აღიარება მართალია წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობების შემდგომი განვითარებისთვის მნიშვნელოვან გარანტს და საწყისს, თუმცა ეს საწყისი თითქმის ათი წელია არსებობს და დროა შემდეგი ნაბიჯების.

## ბიბლიოგრაფია

1. საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია;
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი (05.02.2015წ.);
3. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. 1999;
4. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის
5. შესახებ (15.10.1985წ.);
6. „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №15, 19.04.2005;
7. საქართველოს პარლამენტის დადგენილება ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის “რატიფიცირების თაობაზე თბილისი”, 2004 წლის 26 ოქტომბერი, № 515 II ს;
8. საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017წწ. სახელმწიფო სტრატეგიის დამტკიცებისა და საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის შექმნის შესახებ საქართველოს მთავრობის დადგენილება #172., 2010წ. 25 ივნისი. (1.2. „ბ“);
9. დავით ლოსაბერიძე, კონსტანტინე კანდელაკი, მამუკა აბულაძე, ოთარ კონჭარია, ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016;
10. ირაკლი კობახიძე, თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, ინსტიტუციური მონაცემები, უფლებამოსილებები და სახელმწიფო ზედამხედველობა (1991 -2012), 2015;
11. ადგილობრივი თვითმმართველობის ტრენინგის სტრატეგიის სამუშაო ჯგუფი., ადგილობრივი დემოკრატიის გზამკვლევი საქართველოსთვის., თბილისი. 2004;
12. ალექსანდრე სვანიძე, ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა და როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში, თბილისი, 2016;
13. გიორგი ხუბუა, ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, თბილისი, 2000;
14. ირაკლი კახიძე, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე (შედარებითი ანალიზი), თბილისი, 2011;
15. დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2019-2025 (პროექტი);
16. ევროპის საბჭოს რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე, თბილისი. 2009;

17. დავით ლოსაბერიძე, ირაკლი კახიძე , ანა ქათმიძე, საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში ( 2016-2017 წლები), თბილისი, 2018;
18. ამირან ზენაიშვილი , ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის კომენტარები., თბილისი, 2015 ;
19. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის პროექტის ანალიზი, საერთაშორისო პრაქტიკა და რეკომენდაციები., თბილისი, 2014;
20. ვენეციის კომისიის დასკვნა კონსტიტუციურ კანონპროექტზე საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ ( თავი მეშვიდე - ადგილობრივი თვითმმართველობა), სტრასბურგი, 2010;
21. Ковешников Е.М., Муниципальное право., Москва, 2000;
22. Anton Rauscher, Subsidiarität I-Sozialethik, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, 7. Auflage, 5. Band (Sozialindikatoren-Zwingli), Freiburg, Basel, Wien 1989, Spalte 386-388.2 Pieper, S. U., Subsidiarität: Ein Beitrag zur Begrenzung der Gemeinschaftskompetenzen, 1994, S. 30;
23. Hollerbach, Spalte 389.;
24. Harbich, J. Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit, Berlin, 1965, S. 117.;
25. Lecheler Helmut, Das Subsidiaritätsprinzip: Strukturprinzip einer Europäischen Union, in: Soziale Orientierung, Band 8, Berlin 1993, S. 39;
26. Robert Thomas, Legitimate Expectations and Principle of Proportionality in Administrative Law, Oxford and Portland Oregon, 2000;
27. European Charter of Local Self-Government, Paragraph 2, Article 8;
28. Haschke Dieter, Local government Administration in Germany, 1998;
29. Lankina Tomila, Wollmann Hellmut, Local Government in Poland and Hungary, in: Baldersheim H., Illner M., Wollmann H., Local Governance in Central and Eastern Europe: Comparing Performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia, Oxford, 2003, 109-111;
30. Goldsmith Morris, Central Control Over Local Government – A Western European Comparison, in: Regulating Local Authorities, Emerging Patterns of Central Control, London, 2003, 101;
31. Aijaz Rumi, Challenges for Urban Local Governments in India, 2007;
32. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/innovation/innovating/pacts/pdf/leed\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/innovation/innovating/pacts/pdf/leed_en.pdf)
33. <http://resources.ctf.org.ge/5%20Local%20Tvitmmartveloba%20reading.pdf>
34. [https://mgimo.ru/upload/iblock/e67/MPECCOL\\_Local%20Government.pdf](https://mgimo.ru/upload/iblock/e67/MPECCOL_Local%20Government.pdf)