

სსიპ გორის სახელმწიფო სასწავლო უნივერსიტეტი

ივანე ბაბუციძე

თვითმმართველობების განვითარების თავისებურებანი  
საქართველოში

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია  
სოციალურ მეცნიერებათა, ბიზნესისა და სამართალმცოდნეობის ფაკულტეტზე  
საჯარო მმართველობის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: ქეთი ჯიჯეიშვილი

პოლიტიკის დოქტორი

გორი

2019

## ა ნ ო ტ ა ც ი ა

თანამედროვე მსოფლიოში ადგილობრივი თვითმმართველობა და დემოკრატია ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირშია. რაც უფრო დემოკრატიული საზოგადოება, მასში მით ურფო ფართოდაა განვითარებული თვითმმართველობის საწყისები. როგორც საერთაშორისო პრაქტიკა მიუთითებს, დემოკრატიულობის გარდა, ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებაზე დიდ გავლენას ახდენს ტრადიციები, ე.ი. ადგილობრივი თვითმმართველობის დემოკრატიული ინსტიტუტის ჩამოსაყალიბებლად, გარდა შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზისა, აუცილებელია ჩვევების, ჩვეულებების ჩამოყალიბება და გამოცდილების დაგროვება.

წარმოდგენილი ნაშრომის შესავალ ნაწილში დასაბუთებულია საკვლევი თემის აქტუალობა, კვლევის მიზანი და მისი პრაქტიკული მნიშვნელობა. წამოყენებული იქნება კვლევის პროექტის ზოგადი ჰიპოთეზა, ასევე ჩამოყალიბდება კითხვები, რომელთაც უნდა გაეცეს პასუხი დისერტაციაში.

ნაშრომის პირველ თავის - „ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორიული საფუძვლები“ - პირველ ქვეთავში „ადგილობრივი თვითმმართველობის სათავეებთან“ მოკლე ისტორიული ექსკურსის საფუძველზე განხილულია ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების ისტორიული წარმოშობის სათავეები; მეორე ქვეთავში კი გაანალიზებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორიები და კონცეფციები

წარმოდგენილი ნაშრომის მეორე თავის „ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის ფორმირების ეტაპები საქართველოში“ პირველი ქვეთავი დათმობილი აქვს საქართველოში არსებულ თვითმმართველი ორგანოების ტრადიციებსა და წარმოშობის ისტორიას და მეორე ქვეთავში კი გაანალიზებული და შესწავლილია ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის გარანტიები სხვადასხვა პერიოდის საქართველოს კონსტიტუციაში.

წარმოდგენილი ნაშრომის ბოლოს გაკეთებულია კვლევის შედეგად მიღებული დასკვნები, რომელსაც თან ერთვის გამოყენებული ლიტერატურის ნუსხა.

**Ivane Babutsidze**

**Developments Features of self-governments in Georgia**

**Annotation**

The local self-government and democracy are closely linked in the modern world. In the democratic society the origins of self-governance are widely developed. As the international practice shows us traditions together with democracy have a great influence on the development of local self-government, ie, an establishment of a local self-governing democratic institution needs both relevant legislative base and development of habits accumulated by experience.

The introduction of the work has justified the importance of the research, the purpose of the research and its practical significance. There will be presented general hypotheses of the proposed research project followed by questions that should be answered in the dissertation work.

The first subsection -"The Heads of Local Self-Governance"- of the first chapter of the thesis - "Theoretical Grounds of Local Self-Governance" – discusses historical origin of local self-government bodies on the basis of a brief historical excursion. The second subsection analyzes the theories and concepts of local self-government

The first subsection of the second chapter -"Stages of Formation of Local Self-Government Institute in Georgia"- of the presented research is dedicated to traditions and history of self-government bodies existing in Georgia and the second subsection has analyzed and studied the local government guarantees according to the different periods of Constitution of Georgia.

At the end of the presented work, there are made the conclusions obtained from the research attached with the list of used literature.

## შინაარსი

ანოტაცია.....	2
Annotation.....	3
შესავალი.....	5
თავი I. ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორიული საფუძვლები	
1.1 ადგილობრივი თვითმმართველობის სათავეებთან.....	8
1.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორიები და კონცეფცია.....	12
თავი II. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის ფორმირების ეტაპები საქართველოში	
2.1. თვითმმართველობის ტრადიციები საქართველოში .....	21
2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის გარანტიები საქართველოს კონსტიტუციაში .....	36
დასკვნა.....	57
გამოყენებული ლიტერატურა.....	58

## შესავალი

თანამედროვე ქვეყნების სახელმწიფო მმართველობაში ადგილობრივი თვითმმართველობა განიხილება, როგორც ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების მთავარი ნიშანი, კონსტიტუციური წყობის ერთ-ერთი საფუძველი, ხალხის ხელისუფლების ორგანიზაციის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპი, რომელიც, თავის მხრივ, მოცემული ქვეყნის მმართველობის სისტემას განსაზღვრავს. ჩვენს ქვეყანაში ადგილობრივ თვითმმართველობას დიდი ყურადღება ეთმობა და ის სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ცხოვრების დემოკრატიული ორგანიზაციის აუცილებელ პირობად არის მიჩნეული.

ადგილობრივი თვითმმართველობა და დემოკრატია ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირშია. რაც უფრო დემოკრატიულია საზოგადოება, მით უფრო ფართოდაა მასში განვითარებული თვითმმართველობის საწყისები. როგორც საერთაშორისო პრაქტიკა მიუთითებს, დემოკრატიულობის გარდა. ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებაზე დიდ გავლენას ახდენს ტრადიციები, ე.ი. ადგილობრივი თვითმმართველობის დემოკრატიული ინსტიტუტის ჩამოსაყალიბებლად, გარდა შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზისა, აუცილებელია ჩვევების, ჩვეულებების ჩამოყალიბება და გამოცდილების დაგროვება.

საკვლევი თემის აქტუალობა: სახელმწიფო ინსტიტუტების ჩამოყალიბების პროცესში, საქართველომ სახელმწიფოებრიობის აღდგენის შემდგომი პერიოდის მანძილზე გარკვეულ წარმატებებს მიაღწია, მაგრამ ამავე დროს, არსებობს მთელი რიგი საკითხებისა, რომელთა მოგვარება ამ პერიოდის მანძილზე ვერ მოხერხდა, ხოლო საზოგადოებრივი ცხოვრების ზოგიერთ სფეროში კი რეგრესთანაც გვაქვს საქმე. ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება იმ საკითხთაგანია, რომლის მიმართაც ბევრი კითხვა კვლავ პასუხგაუცემელია. კვლევის აქტუალობა განპირობებულია გაჭიანურებული პოსტსოციალისტური ტრანსფორმაციით, დემოკარტიზაციის პროცესის შეფერხებებით, ავტორიტარულ და კორუფციულ მისწრაფებათა სიმპტომატიკით, სამოქალაქო საზოგადოების სისუსტით, მეცნიერული და პოლიტიკური დისკურსით, ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის მიმდინარე პროცესით.

საკვლევი თემის აქტუალობა განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბებისა და განვითარების პროცესების ანალიზით თანამედროვე პერიოდში.

თემის მნიშვნელობას ზრდის წლების განმავლობაში საქართველოში განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად საქართველოს კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამფუძნებელი და მარეგულირებელი ნორმების განმტკიცება, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების გარანტიები თანამედროვე დემოკრატიული სტანდარტების შესაბამისად.

ძალიან მნიშვნელოვნად გვეჩვენება იმ პრობლემებისა და გამოწვევების გამოკვეთა, რომელს ამ სფეროში არსებობს, კერძოდ, გატარებული სხვადასხვა ტიპის რეფორმების (1998, 2005 და 2014 წლებში) მიუხედავად ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალურ განხორციელებას მაინც რამდენიმე ფაქტორი უშლის ხელს და პრაქტიკულად, ჯერჯერობით, თვითმმართველობა, ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივ გაგრძელებად რჩება, რაც ძირითადად განპირობებულია: მოქალაქეთა ჩართულობის ნაკლებობით, თვითმმართველობის მწირი რესურსებით (ფინანსური, მატერიალური და ადამიანური) და თვითმმართველობის კომპეტენციათა სიმცირით.<sup>1</sup> თუმცა აქვე უნდა ითქვას ისიც, რომ თვითმმართველობის რეალური მუშაობისთვის მხოლოდ კონსტიტუციური რეგულირება არ არის საკმარისი, მაგრამ მიუხედავად ამისა, მაინც აუცილებელია კონსტიტუციაში უკვე არსებული ამ გარანტიების შენარჩუნება, რადგან ისინი თვითმმართველობის რეალურად განხორციელებისთვის კონსტიტუციურ საფუძველს მაინც ქმნიან.

**კვლევის მიზანი.** კვლევის მიზანია სხვადასხვა სამეცნიერო ლიტერატურაზე, ინტერნეტ-რესურსებსა და, ასევე სხვა საინფორმაციო წყაროებზე დაყრდნობით მოხდეს ზემოთ აღნიშნული პროცესის შესწავლა, ისტორიული გამოცდილების საფუძველზე გამოწვევებისა და პერსპექტივების გამოვლენა და შემდგომი განვითარების მეცნიერულ-თეორიული საფუძვლების გაფართოვება.

---

<sup>1</sup> ლოსაბერიძე დავით, „თვითმმართველობა საქართველოში“, პოლიტიკის ანალიზი - დეცენტრალიზაციის პროცესის ზოგადი შეფასება (1991-2012)

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, კვლევის ობიექტს წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორიული საფუძვლების და ამ მხრივ საქართველოში არსებული მდგომარეობა, ასევე სამოქალაქო საზოგადოებისა და დემოკრატიული სახელმწიფოს ინტერესების ურთიერთმიმართება და დამოკიდებულება. ამ მნიშვნელოვანი საკითხების კვლევა წარმოაჩენს ადგილობრივი თვითმმართველობის არსს და მის საზოგადოებრივ მნიშვნელობას, რაც ცხადყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის საზოგადოებრივ დანიშნულებას.

~~საკვლევი თემის მეცნიერული სიახლე.~~ სამაგისტრო სადისერტაციო ნაშრომის ძირითადი სიახლე მდგომარეობს იმაში, რომ ის არის ჩვენს მიერ აღნიშნული პრობლემის მონოგრაფიული სახით წარმოდგენის ერთ-ერთი მოკრძალებული ცდა. მასში კომპლექსურადაა არის შესწავლილი ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორიული საფუძვლები - ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორიები და კონცეფცია; გაანალიზებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის ფორმირების ეტაპები საქართველოში და მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის გარანტიები საქართველოს კონსტიტუციაში.

ნაშრომის პრაქტიკული მნიშვნელობა. ვიმედოვნებთ, რომ ჩვენი კვლევის შედეგები პრაქტიკულ დახმარებას გაუწევს საქართველოს პოლიტიკურ წრეებს და ამ საკითხებით დაინტერესებულ პირებს. სამაგისტრო სადისერტაციო ნაშრომის მასალები შეიძლება გამოყენებულ იქნეს უმაღლეს სასწავლებლებში საჯარო მმართველობის მიმართულებით სალექციო სპეცკურსების მოსამზადებლად და აღნიშნული თემატიკის საკითხებზე სამეცნიერო პროექტების განხორციელების პროცესში.

კვლევის მეთოდები. სამაგისტრო ნაშრომის თეორიული და მეთოდოლოგიური საფუძველი ემყარება ისტორიულ, იურიდიულ და პოლიტოლოგიურ მეცნიერებაში დამკვიდრებულ კვლევის მეთოდებს ისტორიული კვლევის მეთოდს, შედარებით ანალიზს, კონტენტანალიზს, სისტემურობისა და სტრუქტურულ-ფუნქციონალურ მეთოდებს.

ნაშრომი ეყრდნობა აგრეთვე ჩვენთვის საინტერესო პრობლემის ირგვლივ შემუშავებულ თეორიებს, ფუნდამენტური კვლევების შედეგებს და დებულებებს, რომლებიც ასახავენ ამ სფეროში მოვლენების ტრანსფორმაციას დროში, მათდამი მიდგომების სახესხვაობას და ა.შ.

ნაშრომის სტრუქტურა და მოცულობა: წინამდებარე ნაშრომი მოიცავს კომპიუტერზე ნაბეჭდ 62 გვერდს და იგი შედგება, ანოტაციის (ქართულ და ინგლისურ ენებზე), შესავლის, ძირითადი ტექსტის, დასკვნისა და გამოყენებული ლიტერატურის ნუსხისაგან.

## თავი I.

### ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორიული საფუძვლები

#### 1.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის სათავეებთან

მსოფლიოს ქვეყნების უმრავლესობისათვის ადგილობრივ თვითმმართველობათა სისტემა ოდითგანვე მისი საზოგადოებისა და პოლიტიკური ცხოვრების ნაწილი იყო. ისტორიული წყაროების მიხედვით, თვითმმართველობის ელემენტები და ტრადიციები მონათმფლობელურ სახელმწიფოთა მმართველობიდან მომდინარეობს და ისეთ სახელმწიფოთა მმართველობებში შეინიშნება, როგორცაა: რომის იმპერია, ეგვიპტე, საბერძნეთი და ა.შ. მაგალითისთვის გადავხედოთ რამდენიმე მათგანის ისტორიულ წყაროებს.

ძველ შუმერებთან ქალაქებს ქალაქის თავი მართავდა, რომელსაც უხუცესთა საბჭო ირჩევდა. აღნიშნული საბჭო არჩევის შემდეგ მუდმივად აკონტროლებდა ქალაქის თავის საქმიანობას და, საჭიროების შემთხვევაში, უფლებამოსილიც იყო გადაეყენებინა ის. აღსანიშნავია ისიც, რომ ქალაქის თავთან ერთად ქალაქის მართვაში ასევე მონაწილეობას იღებდა თემის კრებაც, რომელსაც, შეიძლება ითქვას, თითქმის სასამართლოს ფუნქცია ჰქონდა დაკისრებული და მიწის ფონდის მართვას და მიწასთან დაკავშირებული დავების განხილვას ახორციელებდა.

ასევე საინტერესო მასალები იკვეთება საფრანგეთის არქეოლოგიური ექსპედიციის მიერ 1901 წელს აღმოჩენილ ბაბილონის მეფის ჰამურაბის (ძვ. წ. 1792-1750 წწ.) „კანონთა კრებულში“, რომელშიც ნათლად ჩანს, რომ მისი მმართველობის პერიოდში სახელმწიფო მმართველობის გარდა, ადგილობრივი სათემო გაერთიანებებიც არსებობდა. ამ მმართველობით ორგანოებს საკუთარი როგორც სატაძრო, ისე სათემო მიწებიც გააჩნათ, რომელთა მორწყვასა და მოვლაში მონაწილეობა ევალებოდა თემის თითოეულ წევრს.



რაც შეეხება ეგვიპტეს, ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის დამახასიათებელი ნიშნები აქაც მკაფიოდაა გამოხატული. ეგვიპტის სახელმწიფო 40 ოლქად ანუ ნომად იყო დაყოფილი და თითოეულ მათგანს სათავეში ედგა უმაღლესი ხელისუფალის მიერ დანიშნული ნომაქი (ანუ დიდგვაროვანი მოხელე), რომლის უფლებამოვალეობებში შედიოდა: გადასახადების აკრეფა, მოსახლეობისა და ქონებრივი ობიექტების აღრიცხვა, სარწყავი და წყალმომარაგების სისტემების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და ა.შ. ამავდროულად, ეგვიპტის სასოფლო თემებში არსებობდა სათემო საბჭოები, რომელთაც, ძირითადად, ქონებრივი დავების განხილვა და ყიდვა-გაყიდვის აქტების რეგისტრაცია ევალებოდათ. თუმცა მოგვიანებით, ეგვიპტეში სამეფო ხელისუფლების გაძლიერებასთან ერთად, ამ თანამდებობამ თვითმმართველობითი დანიშნულება დაკარგა და, საბოლოოდ, სახელმწიფო მოხელის და სამეფო აგენტის სტატუსი შეიძინა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ელემენტები გვხვდება ძველი რომის მართვის სისტემებშიც, რომლის ტერიტორიაც საქალაქო და სასოფლო ტერიტორიულ ერთეულად იყო დაყოფილი. ამ ერთეულებს ტრიბა ეწოდებოდა და ყოველ მათგანში ერთგვარი თვითმმართველობის ორგანო - სასოფლო ან საქალაქო კრება იყო შექმნილი. ამ უკანასკნელის ფუნქციები თავიდან გარკვეულწილად შეზღუდული იყო, მაგრამ მოგვიანებით გაძლიერდა და საკანონმდებლო ფუნქციებიც კი შეიძინა.

მოგვიანებით პერიოდში, რომის მიერ დაპყრობილი ტერიტორიები დაყოფილ იქნა პროვინციებად და მათ მმართველებად რომის ხელისუფალის მიერ დანიშნული პირების მიერ ხორციელდებოდა სასამართლო, ადმინისტრაციული და სამხედრო ხელისუფლება.

საყურადღებოა, რომ რომის სახელმწიფო ტერიტორიული მოწყობის ფორმირების პროცესში დიდი წვლილი იმპერატორ დიოკლეთიანეს რეფორმას მიუძღვის. ამ უკანასკნელმა მანამდე არსებული ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის მარტივი სისტემა აღნიშნული რეფორმის შედეგად მართვის სამდონიანი სისტემით შეცვალა. აღნიშნული რეფორმის შედეგად, იტალიასა და სხვა დაპყრობილ ტერიტორიებზე 120 პროვინცია შეიქმნა, რომლებიც თავის მხრივ 12 დიოცეზად (მსხვილ ტერიტორიულ ერთეულად) იქნა გაერთიანებული. ამ მმართველობით სისტემაში ქვედა დონეს წარმოადგენდა

ქალაქი, რომელიც თვითმმართველობის ფართო უფლებებით სარგებლობდა. საქალაქო მმართველობის თანამდებობის პირებს მოქალაქეები თავად ირჩევდნენ და ამ პირებს ევალუბოდათ: ქალაქში საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა, ღვთისმსახურების საკითხების გადაწყვეტა, საჭიროებისამებრ ფულადი სახსრების თავმოყრა და ა.შ., აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ამ სისტემაში ქალაქებს არ ჰყავდა ერთპიროვნული მმართველი და მათ მართვას თავად პროვინციის მმართველი ახორციელებდა. პროვინციული კრების სახით არსებობდა თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო. იგი მოქალაქეთა წარმომადგენლობით იყო დაკომპლექტებული და მხოლოდ სათათბირო და საკონსულტაციო ფუნქცია ჰქონდა.

რომის ცენტრალური ხელისუფლება დიოცეზებისა და პროვინციების მმართველებს (კონსულებს) გარკვეული ვადით ნიშნავდა და ისინი არა დამოუკიდებელი მმართველები, არამედ რომის ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დაქირავებულ მოხელეებს წარმოადგენდნენ პროვინციებსა და დიოცეზებში.

თვითმმართველობის ორგანოების არსებობის ნათელი მაგალითებია გამოკვეთილი საბერძნეთის IX-VIII საუკუნეების ისტორიაში. ამ პერიოდში ქ. ათენმა ქვეყანაში გამოკვეთილად მნიშვნელოვანი როლის შეიძენა. ათენის ტერიტორია, მისი არსებობის საწყის ეტაპზევე რამდენიმე ათეულ ტერიტორიულ ერთეულად იყო დაყოფილი, რომელთაც ნავკრაირები ეწოდებოდა და თითოეული მათგანი ათენსათვის, ხარკის სახით, თითო გემს ამზადებდა.

მოგვიწინებით, კლისთენეს მიერ ძვ. წ. 507 წელს ჩატარებული რეფორმის შედეგად ათენის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მარტივი დაყოფა, მრავალელემენტური და რთული ერთიანი სისტემით შეიცვალა, რომლის მიხედვითაც ქ. ათენის მთლიანი ტერიტორია 10 უმსხვილეს ტერიტორიულ ერთეულად დაიყო. თითოეული ეს ერთეული (ფილე), თავის მხრივ დაიყო ტრიტიებად (სამ შუალედურ ტერიტორიულ ნაწილად, რომელთაგან ერთი ნაწილი ერთი ნაწილი უნდა ყოფილიყო სასოფლო-სამეურნეო დაბლობში, მეორე სანაპირო ზოლში და მესამე კი თავად ქალაქის ერთ-ერთ უბანში). გარდა ამისა, ათენის მთლიანი ტერიტორია - ატიკა დაიყო დაახლოებით 100 პირველადი დონის ტერიტორიულ ერთეულად, რომელთაც დემები ეწოდებოდა და

რომელთა ფუნქციას ათენის ტერიტორიაზე მცხოვრებ მოქალაქეთა რეგისტრაცია წარმოადგენდა.

ძვ. წ. VI საუკუნეში სოლონის მიერ გატარებული რეფორმის შედეგად განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა და მმართველობის უმაღლეს ორგანოდ იქცა ათენის სახალხო კრება, რომელსაც აგორა ეწოდებოდა. აღნიშნული რეფორმის შედეგად, აგორაში მონაწილეობის უფლება მიიღო ქვეყნის თავისუფალი მოსახლეობის ყველა ფენის თავისუფალმა მამაკაცმა სრულწლოვანების მიღწევისთანავე. აგორა, რომელიც ყოველ 10 დღეში ერთხელ იკრიბებოდა, წინასწარ შედგენილი დღის წესრიგის თანახმად განიხილავდა ათენის მოქალაქეთა ყველა სახის (როგორც საყოფაცხოვრებო, ისე საკანონმდებლო, ზავის, ომის, სახელმწიფოს დაღატის და ა.შ.) მნიშვნელოვან საკითხებს. საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ აღნიშნული კრება ასევე მოქალაქეებისგან განსახილველად იღებდა კანონპროექტებს, და იმ შემთხვევაში თუ ეს უკანასკნელი წინააღმდეგობაში მოვიდოდა არსებულ კანონმდებლობასთან, კრება ავტორს პასუხისმგებლობას აკისრებდა, ზოგიერთ შემთხვევაში სასიკვდილო სასჯელის გადაწყვეტილებასაც იღებდა.

ათენში აგორასთან ერთად ფუნქციონირებდა ასევე არეოპაგი - არისტოკრატიული მმართველობის საბჭო, რომელიც ადამიანის სიცოცხლის ხელყოფასთან დაკავშირებულ დანაშაულებებს განიხილავდა. იგი ასევე აკონტროლებდა და პასუხისმგებლობებს ანიჭებდა სჯიდა თანამდებობის პირთა საქმიანობას, ამტკიცებდა ან აუქმებდა სახალხო კრების გადაწყვეტილებებს. იმის გამო, რომ არეოპაგს ძირითადად ზედამხედველობის ფუნქციები გააჩნდა იგი გარკვეულწილად დემოკრატიის განვითარებას უშლიდა ხელს, მან მოგვიანებით ძალა დაკარა და თანდათანობით ყოველგვარი მაკონტროლებელი ფუნქციაც ჩამოერთვა.

ათენის მმართველობის სისტემის დეტალური ანალიზი საშუალებას გვაძლევს, ვიფიქროთ, რომ ათენში, დემოკრატიის განვითარების პირობებში, თვითმმართველობაში მოსახლეობის უშუალო მონაწილეობა საერთო-სახალხო, საყოველთაო საზოგადოებრივ მოვალეობად ითვლებოდა, რაც მეტად მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო თვითმმართველობის, როგორც ადგილზე მართვის უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუტის, ჩამოყალიბების საქმეში.

შუა საუკუნეებში თვითმმართველობის ორგანოების ფუნქციონირების შემდგომი სრულყოფა ძირითადად თავისუფალი, თვითმმართველი და პრივილეგიებული ქალაქების ჩამოყალიბების ფონზე მიმდინარეობდა.

## 1.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორიები და კონცეფცია

სამეცნიერო ლიტერატურაში ტერმინი „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ XVII საუკუნეში დამკვიდრდა და მასში ერთ ტერიტორიაზე მცხოვრებ პირთა უფლების - ყოფითი პრობლემების თავად გადაწყვეტა და საკუთარი ცხოვრების მართვა - მოიაზრებოდა.

სამეცნიერო ლიტერატურაში სხვადასხვა ავტორთა მიერ გამოთქმულ განმარტებებს, რომელთა კლასიფიცირებაც შესაძლებელია მათი ხასიათიდან გამომდინარე. „ადგილობრივი თვითმმართველობის“ ნორმატიული განმარტება ძირითად აქცენტს ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მისი ორგანოების არჩევითობასა და არაბიუროკრატიულ ხასიათზე აკეთებს. რაც შეეხება, ინსტრუმენტარულ მიდგომას, იგი წინა პლანზე განსაზღვრულ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის მართვის პროცესებში ჩართვის შესაძლებლობებს წევს. ამ მიდგომასთან ახლოს დგას თვითმმართველობის ცნების პარტისიპანტული განმარტება, რომელიც თვითმმართველობას როგორც მოსახლეობის მიერ პოლიტიკურ პროცესებში უშუალო და პირდაპირი მონაწილეობის საშუალებად მიიჩნევს.

მათგან განსხვავებით გვხვდება ისეთი მიდგომა, სადაც თვითმმართველობა როგორც მოსახლეობის დამოუკიდებელი საქმიანობის ფორმად, არსებული პრობლემების საკუთარი პასუხისმგებლობით გადაწყვეტის საშუალებად განიხილება.

ინგლისელი მეცნიერები ი. რედრიხი და პ. აშლეი „ადგილობრივი თვითმმართველობის“ ერთ-ერთ პირველ განმარტებას შემდეგნაირად იძლევიან:

„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“.<sup>2</sup>

გერმანელი იურისტი გ. ელინეკი კი აღნიშნულ ტერმინს განმარტავს როგორც: „ როგორც სახელმწიფო მმართველობა ხორციელდება იმ პირთა მიერ, რომლებიც არ არიან პროფესიული სახელმწიფო თანამდებობის პირები და სახელმწიფო-ბიუროკრატიული მმართველობისგან განსხვავებით ყველაზე მეტად არიან დაინტერესებულნი ამ საკითხების გადაწყვეტით“.<sup>3</sup>

XX საუკუნის დასაწყისში მოღვაწე რუსი მეცნიერის ნ. ლაზარევსკის მიერ ჩამოყალიბებული განმარტებისგან (რომლის თანახმადაც ადგილობრივი თვითმმართველობა დეცენტრალიზებული სახელმწიფო მმართველობაა, რომელშიც ისეთი სამართლებრივი გარანტიების სისტემითაა უზრუნველყოფილი ადგილობრივი ორგანოების დამოუკიდებლობა, რომელიც ერთი მხრივ დეცენტრალიზაციის აუცილებლობას ითვალისწინებს, მეორე მხრივ კი სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების მჭიდრო კავშირს უზრუნველყოფს შესაბამის ტერიტორიასთან და მოსახლეობასთან) განსხვავებით, მისი თანამედროვე მეცნიერები ა. ვასილჩიკოვი და ბ. ჩიჩერინი თვითმმართველობის განმარტებისას ძირითად აქცენტს ადგილობრივ საზოგადოებაზე აკეთებდნენ.

ა. ვასილჩიკოვი თვითმმართველობას უწოდებს მმართველობის ისეთი ფორმას, სადაც ადგილობრივი საქმეები მოსახლეობის მიერ წყდება და ადგილობრივ თანამდებობებზე ადგილობრივი მოსახლეობაა, ბ. ჩიჩერინის განმარტებით კი თვითმმართველობა წარმოადგენილია საერთო ინტერესების საფუძველზე გაერთიანებულ ადგილობრივი მოსახლეობის კავშირად.

ამ მხრივ საინტერესოა კარლ მარქსის განმარტებაც, რომელიც ჩიჩერინის განმარტების ანალოგიურად თვითმმართველობად მიიჩნევს როცა „ხალხი მოქმედებს

---

<sup>2</sup> ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა და როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში (სადისერტაციო ნაშრომი), საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი. თბ., 2016. გვ. 37.

<sup>3</sup> ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა და როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში (სადისერტაციო ნაშრომი), საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი. თბ., 2016. გვ. 38.

თავად და საკუთარი თავისთვის“ და იგი „თავად იღებს გადაწყვეტილებებს საკუთარი ინტერესებიდან გამომდინარე“.

XX ს-ის მეორე ნახევრიდან აქცენტები კეთდება ტერიტორიულ კოლექტივზე, როგორც თვითმმართველობის განხორციელებელ მთავარ სუბიექტზე.

ერთ-ერთი რუსი მეცნიერის, ვ. ჩირკინის მოსაზრებით, ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფო ხელისუფლების მსგავსად, საჯარო ხელისუფლებაა, თუმცა იგი არ წარმოადგენს ტერიტორიული კოლექტივის ანუ ერთ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში მცხოვრები მოსახლეობის ერთობლიობის საჯარო ხელისუფლებას. აღნიშნული მოსაზრება საყურადღებოა იმ მხრივ, რომ ამ ნიშნით ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ასევე სხვა საზოგადოებრივი სტრუქტურებისაგან გამოყოფა და გამიჯვნა ხდება.

დ. ზერკინისა და ვ. იგნატოვის განმარტებით ადგილობრივი თვითმმართველობა არა ჩვეულებრივი თვითშემოქმედებითი საზოგადოებრივი სტრუქტურა, არამედ სამოქალაქო და სამართლებრივი ინსტიტუტია. იგი ამავდროულად, სახელმწიფო წყობის ელემენტი და ტერიტორიული თანასაზოგადოების საქმიანობის ორგანიზაციული სისტემაა, რომელიც ადგილობრივი თანასაზოგადოების ინტერესების შესაბამისად უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი და სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული ცალკეული უფლებამოსილების განხორციელებას.<sup>4</sup>

გერმანელი მეცნიერის თ. მაუნცის შეხედულებით ტერიტორიულ ერთეულებში საჯარო ხელისუფლების წარმოიშობისას უშუალოდ მოსახლეობაზე აკეთებს აქცენტს.

ამერიკელი პოლიტოლოგი ფ. შმიტერი გამოყოფს თვითმმართველობისთვის დამახასიათებელ შემდეგ ნიშნებს:

- **ორმაგი ავტონომია** - გარკვეული დამოუკიდებლობა როგორც სახელმწიფო ხელისუფლებისგან, ასევე არასახელმწიფო, არასამთავრობო სტრუქტურებისგან;
- **კოლექტიური ქმედების უნარი** - საკუთარი ინტერესების დასაცავად და განსახორციელებლად კოლექტიური აქტივობის შესაძლებლობა;

---

<sup>4</sup> ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა და როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში (სადისერტაციო ნაშრომი), საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი. თბ., 2016. გვ. 39.

- სხვის უფლებამოსილებათა უზურპაციის არ არსებობა - სხვისი ფუნქციების მითვისების სურვილის არარსებობა;
- არსებული სამოქალაქო და სამართლებრივი ნორმების ფარგლებში მოქმედების მზაობა.

თანამედროვე მეცნიერთა დიდი უმრავლესობა ეთანხმება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის პრეამბულაში განცხადებულ დებულებას, რომლის თანახმადაც ადგილობრივი თვითმმართველობა ნებისმიერი დემოკრატიული რეჟიმის ერთ-ერთი უმთავრესი საფუძველია და მისი განვითარების გარეშე დემოკრატიაზე საუბარიც კი შეუძლებელია. მაგრამ აქვე უნდა ითქვას, რომ არ არსებობს ერთგვაროვანი ხედვა იმის შესახებ, როგორი უნდა იყოს და რა ადგილი ეკავოს თვითმმართველობას სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში.

თვითმმართველობის ადგილისა და როლის განსაზღვრისას, ძირითადად, ორი მიმართულება იკვეთება, რომელთაგან ერთის მომხრენი ხაზს სახელმწიფო სტრუქტურებიდან თვითმმართველობის დამოუკიდებლობას უსვამენ, მეორენი კი მართვის სისტემის ერთიანობის აუცილებლობასა და დეზინტეგრაციის საფრთხეებზე მიუთითებენ. რა თქმა უნდა, ამ ორივე მიმართულების მომხრეებს, თავის მოსაზრების განსამტკიცებლად თვითმმართველობის ძირითადი თეორიებიდან მომდინარე საკმაოდ წონადი და საყურადღებო არგუმენტები მოჰყავთ.

მსოფლიოს მოაზროვნეებისათვის ყოველთვის დიდი ინტერესის საგანს წარმოადგენდა: სახელმწიფო მმართველობის სხვადასხვა ფორმები და მართვის მოდელები, სახელმწიფოსა და საზოგადოების ურთიერთმიმართება, თუმცა ინდუსტრიამდელ საზოგადოებაში მმართველობისა და თვითმმართველობის თეორიებს ფართო გამოყენება არ ჰქონდათ, აგრარულ საზოგადოებაში კი მხოლოდ ემპირიული მასალის დაგროვება და ფილოსოფიური თეორიების ბაზაზე მათი გააზრება ხდებოდა.

XIX საუკუნიდან კი, როდესაც დაიწყო ინდუსტრიული საზოგადოების ჩამოყალიბება, ბიძგი მიეცა სახელმწიფოს შესახებ მეცნიერების სწრაფ განვითარებას. ევროპის ქვეყნებში დაწყებულმა კონსტიტუციონალიზმის მიმდინარეობამ არა მარტო სახელმწიფო უმაღლესი ხელისუფლების ორგანიზების ახალი ფორმების წარმოშობა, არამედ ადგილობრივი მართვის ახალი ტიპის ჩამოყალიბების აუცილებლობაც განაპირობა.

დროთა განმავლობაში მეცნიერთა შეხედულებები და კვლევების შედეგები ჩამოყალიბდა თვითმმართველობის თეორიებად, რომლებიც როგორც დაგროვილ გამოცდილებასა და ამ პერიოდის პოლიტიკურ შეხედულებებს ასახავდნენ.<sup>5</sup>

ეს თეორიები ერთმანეთისგან საკმაოდ განსხვავებულია და ამის მიზეზი თავად თვითმმართველობის ბუნების მრავალფეროვნებიდან მომდინარეობს. ამ განსხვავებულობის ნიშნად მოვიყვანთ სხვადასხვა მეცნიერთა მიერ თვითმმართველობის თეორიების დაჯგუფებებს. მაგალითად, ნ. ლაზარევსკი გამოყოფს თვითმმართველობათა ოთხ ძირითად თეორიას, ესენია:

1. თავისუფალი თემის თეორია;
2. საზოგადოებრივ-სამეურნეო თეორია;
3. იურიდიული თეორიას;
4. პოლიტიკური თეორია.

ვ. ფადეევი კი თავის ნაშრომში „მუნიციპალური სამართალი“ გამოყოფს თვითმმართველობების ხუთ თეორიას:

1. თავისუფალი თემის თეორია;
2. საზოგადოებრივი თეორია;
3. სახელმწიფოებრივი თეორია;
4. სოციალური მომსახურების თეორია;
5. დუალისტური თეორია.

მიუხედავად ასეთი განსხვავებული მიდგომებისა, პრაქტიკული თვალსაზრისით, შესაძლებელია სახელმწიფოსა და თვითმმართველობის ურთიერთმიმართების ზემო აღნიშნულ მიდგომების ამსახველ რამდენიმე ძირითადი თეორიის გამოყოფა:

- თავისუფალი თემის თეორია;
- საზოგადოებრივი თვითმმართველობის თეორია;
- სახელმწიფოებრივი თეორია;
- დუალისტური თეორია.

---

<sup>5</sup> ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა და როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში (სადისერტაციო ნაშრომი), საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი. თბ., 2016. გვ. 22.



➤ **თავისუფალი თემის თეორია** - ფრანგი მეცნიერი ა. ტურე, რომელიც ამ თეორიის ფუძემდებლად ითვლება, ბუნებითი სამართლის თეორიაზე დაყრდნობით

ასაბუთებდა, რომ თემი, როგორც ინსტიტუტი სახელმწიფოზე ადრე წარმოიშვა, მისი უფლებამოსილება თავისთავადია და არა სახელმწიფოსგან ბოძებული. აქედან გამომდინარე, თემსაქვს სრული უფლება თავად (სახელმწიფოს ჩარევის გარეშე) გადაწყვიტოს და მოაგვაროს საკუთარი საკითხები.

თავისუფალი თემის თეორიამ ფართო მხარდაჭერა ევროპაში XIX საუკუნის დასაწყისიდანვე ჰპოვა და საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ იმ პერიოდის გერმანელმა მეცნიერებმა ეს თეორია არა მხოლოდ განავითარეს, არამედ მათი საკანონმდებლო აქტებში ასახვაც კი მოახერხეს (მაგალითად, ბავარიის სამეფოს 1818 წ. და ვიუტენბერგის 1919 წ. კონსტიტუციებში).

განსაკუთრებით საყურადღებოა ბელგიის სამეფოს 1831 წ. 23 კონსტიტუცია, რომელიც სათემო (მუნიციპალური) მმართველობის შესახებ სპეციალურ თავს შეიცავდა და საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებებთან ერთად მეოთხე - მუნიციპალური ხელისუფლების - არსებობას აღიარებდა.

თვითმმართველობის ძირითად პრინციპებად თავისუფალი თემის თეორიის თანახმად მიჩნეულია:

- ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევა-თობა;
- საკუთრივ თვითმმართველობის უფლებამოსილებისა და სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებათა გამოიჯვნა;
- თვითმმართველობისა და სახელმწიფოს კომპეტენციათა გამოიჯვნა;
- თვითმმართველობის ორგანოების, როგორც სახელმწიფო ორგანოსგან განსხვავებული ინსტიტუტის არსებობა;
- სახელმწიფო ორგანოების მიერ თვითმმართველობის კომპეტენციებში ჩაურევლობა.

თავისუფალი თემის თეორია იყო იმ პერიოდში მიმდინარე პროცესების გამოძახილი იყო და მიზნად ისახავდა სახელმწიფოს ცენტრალური ორგანოების მიერ ადგილობრივი მეურნეობის მართვის საკითხებში ჩარევისა და ზემოქმედების

შეზღუდვის აუცილებლობის მეცნიერულ დასაბუთებას. იგი თემის თვითმყოფადობას, ხელშეუვალობას, დამოუკიდებლობას და საკუთარი ინტერესების თვითრეალიზების შესაძლებლობას ეფუძნებოდა, მიმართული იყო ცენტრალიზებული მართვის წინააღმდეგ და სახელმწიფოსგან თემის დამოუკიდებლობას ასაბუთებდა. სწორედ აქედან გამომდინარე იყო, რომ აღნიშნულმა თეორიამ პოპულარობა მოიპოვა არა მხოლოდ XIX საუკუნის დასაწყისში (როდესაც ინდუსტრიული განვითარების და საბაზრო ეკონომიკის ფონზე გაჩნდა ბიუროკრატიული ჩარევებისაგან თავისუფლების მოთხოვნა), არამედ XX საუკუნის ბოლოსაც, როდესაც პოსტსაბჭოთა სახელმწიფოებში და, მათ შორის საქართველოშიც, ცენტრალიზებული მართვის რეფორმირება და თვითმმართველობათა ჩამოყალიბების პროცესი დაიწყო. ამ სახელმწიფოების (ლიტვა, ლატვია, ბულგარეთი, მოლდოვა, რუსეთი) 90-იანი წლების კანონმდებლობაში შეგვიძლია ვნახოთ აშკარა ხაზგასმა სახელმწიფოსაგან თვითმმართველობის გამიჯვნის შესახებ.<sup>6</sup>

➤ **საზოგადოებრივი თვითმმართველობის თეორია** - ჩამოყალიბდა ადგილობრივი საზოგადოების მიერ ამოცანების თავისუფალი გადაწყვეტის პრინციპზე დაყრდნობით და სახელმწიფოსა და თემის დაპირისპირებიდან გამომდინარე წამოყენებულ იქნა და სათემო დამოუკიდებლობის დასაბუთებაში მის მომხრეთა ძირითად არგუმენტს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის უპირატესად სამეურნეო ბუნება, როგორც საქმიანობის არასახელმწიფოებრივი ფორმა, წარმოადგენდა.

აღნიშნული თეორიის მომხრეები მიიჩნევენ, რომ თვითმმართველობა ადგილობრივი მეურნეობის საქმეების გამგებლობას წარმოადგენ და ამასთანავე, ადგილობრივ თემს სახელმწიფოს უპირისპირებს, საზოგადოებრივ ინტერესებს – პოლიტიკურს, როდესაც სახელმწიფო და საზოგადოება განაგებენ მხოლოდ საკუთარ ინტერესებს.

საზოგადოებრივი თეორიის კრიტიკოსების აზრით, ის თვითმმართველობით ტერიტორიულ ერთეულებს კერძოსამართლებრივ გაერთიანებებში: საქველმოქმედო საზოგადოებებში, სამრეწველო კომპანიებში და სხვ. ურევს, თუმცა ადამიანის კუთვნილება ასეთი კერძოსამართლებრივი გაერთიანებებისადმი მხოლოდ მასზეა დამოკიდებული და შედარებით დროებითი ხასიათის მატარებელია, ხოლო მისი

---

<sup>6</sup>ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმოშობისა და განვითარების ძირითადი თეორიები, <https://droa.ge/?p=40005>, 2019).

თვითმმართველობითი თემებისადმი კუთვნილება და ტერიტორიული ერთეულის თვითმმართველობის ორგანოებისადმი დაქვემდებარება ადამიანის საცხოვრებელ ადგილთანა დაკავშირებული და დგინდება კანონით.

თუმცა პრაქტიკამ ნათლად აჩვენა, რომ შეუძლებელია სათემო საკითხებისა და სახელმწიფოს მიერ თემისთვის შესასრულებლად დავალებული საქმეების ზუსტად გამიჯვნა შეუძლებელია. გარდა ამისა, თვითმმართველობის ორგანოების მიერ განხორციელებადი ფუნქციები არა მარტო კერძოსამართლებრივ, არამედ საჯარო-სამართლებრივ ხასიათის მატარებელია. ასეთი სახის კრიტიკული დებულებები მოგვიანებით თვითმმართველობის სახელმწიფო თეორიის საფუძველი გახდა

➤ **სახელმწიფო თვითმმართველობის თეორიის - ძირითადი დებულებები XIX**

საუკუნის გერმანელი მეცნიერების ლ. შტეინისა და რ. გნეიტსის მიერ იქნა შემუშავებულ, რომლებიც მიიჩნევდნენ:

- თვითმმართველობას ადგილობრივი სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების ერთ-ერთ ფორმად;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებს თავიანთი წყაროს მიხედვით სახელმწიფო ხელისუფლებიდან წარმოებულებად;
- ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება ადგილობრივი მმართველობის შედეგებში დაინტერესებული ადგილობრივი მცხოვრებლების მიერ და არა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული სახელმწიფო მოხელეების მიერ;
- საკითხები, რომლებსაც წყვეტენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, იგივე ბუნების არის, როგორც სახელმწიფოებრივი საკითხები;
- სახელმწიფოს მიერ ცალკეული საკითხების გადაცემა გადასაწყვეტად ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის ემსახურება ადგილობრივ დონეზე მათი უფრო ეფექტური გადაწყვეტის მიზანს.

ლ. შტეინისა და რ. გნეიტსის განსხვავებული შეხედულებები ადგილობრივი თვითმმართველობის განმასხვავებელი ნიშნების განსაზღვრაზე შემდგომ თვითმმართველობის სახელმწიფო თეორიის ორი მიმდინარეობის (პოლიტიკურისა - რ. გნეიტსი) და (იურიდიულის - ლ. შტეინი) ფორმირების საფუძველი გახდა.

ინგლისური თვითმმართველობის გამოცდილებიდან გამომდინარე, რ. გნეიტსი, ადგილობრივ თვითმმართველობას საპატიო და უსასყიდლო თანამდებობების სისტემას, ხოლო თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობას – მათი ფორმირების წესისა და ცალკეულ თანამდებობებზე დანიშვნის თავისებურებებს უკავშირებდა.

ლ. შტეინის შეხედულებები კი იმაში მდგომარეობდა, რომ თვითმართვადი ტერიტორიული კოლექტივები სამართლის განსაკუთრებულ სუბიექტებს, ანუ იმ განსაკუთრებულ იურიდიულ პირებს წარმოადგენენ, რომლებიც სახელმწიფოსთან იურიდიულ ურთიერთობებში არიან ჩაბმული. სწორედ ამაში მდგომარეობს თვითმმართველობის ორგანოების განსხვავება სახელმწიფო ორგანოებისგან, რომლებიც სახელმწიფოს მიერა შექმნილი, მოქმედებენ მისი სახელით, მისი დავალებით და რაიმე საკუთარი ინტერესების გარეშე, მხოლოდ მის ინტერესებში, და თვითმმართველობის ორგანოებისგან განსხვავებით არ შეუძლიათ იურიდიულ ურთიერთობებში შესვლა სახელმწიფოსთან.

ლ. შტეინის პოზიციას ბევრი მეცნიერი უჭერდა მხარს როგორც საზღვარგარეთ და ასევე რევოლუციამდელ რუსეთშიც, სადაც მეცხრამეტე საუკუნეში საერო და საქალაქო რეფორმები გაატარა.

სახელმწიფო თეორიამ თავისი ასახვა იპოვა რევოლუციამდელი რუსეთის გამოჩენილი იურისტების: ა. გრადოვსკის, ვ. ბეზობრაზოვის, ნ. ლაზარევსკისა და სხვათა შრომებში, რომელთაგან ყველაზე დიდ ინტერესს იქცევს ნ. ლაზარევსკის პოზიცია. იგი ადგილობრივ თვითმმართველობას დეცენტრალიზებული სახელმწიფო მმართველობის სისტემად მიიჩნევდა, რომელიც გაორებული ხასიათის მქონე იურიდიული გარანტიებითა უზრუნველყოფილი. ეს გარანტიები, ერთის მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობას იცავენ, მეორე მხრივ კი, მოცემულ ადგილთან და მის მოსახლეობასთან მჭიდრო კავშირს უზრუნველყოფენ. ნ. ლაზარევსკის მოსაზრებით სახელმწიფო ხელისუფლება მონარქის, სამეფო ადმინისტრაციის, პარლამენტისა და თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებების ერთობლიობას წარმოადგენს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ბუნებისა და არსის შესახებ ა. ტოკვილის, ლ. შტეინის, რ. გნეიტსისა და XIX საუკუნის სხვა მეცნიერების თეორიული დებულებები საფუძვლად უდევს თანამედროვე მიდგომებს ადგილობრივ თვითმმართველობასა და საზოგადოების მართვის დემოკრატიულ სისტემაში მის ადგილთან მიმართებაში.

უცხოელი მეცნიერების უმეტესობა ადგილობრივ თვითმმართველობას განიხილავს, როგორც სახელმწიფო მმართველობის დეცენტრალიზებულ ფორმას:

დანიელ მეცნიერთა შეხედულებებით, მუნიციპალიტეტები შედარებით დიდი დამოუკიდებლობის მქონე ადგილობრივ პოლიტიკურ ერთეულებად არიან მიჩნეული, რომლებიც სახელმწიფოს საერთო სისტემის შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენენ და არა „სახელმწიფოს სახელმწიფოში“;

ფინელი მეცნიერები აქცენტს აკეთებენ და ხაზს უსვამენ ადგილობრივი თვითმმართველობის კავშირს სახელმწიფო ორგანიზაციასთან, ამასთანავე მათ არ გააჩნიათ ერთიანობა სახელმწიფოში მუნიციპალიტეტის ადგილთან მიმართებაში: ზოგიერთი მათგანი ხაზს უსვამს კომუნის უფლებას თვითმმართველობაზე, უფლებამოსილება, გაცემული სახელმწიფოს მიერ კანონით და ამიტომ კომუნებს არ აქვთ საკუთარი ტერიტორიის მართვის ისეთივე სუვერენული უფლება, როგორც სახელმწიფოს; სხვები კი ემხრობიან იმ აზრს, რომ კომუნები და სახელმწიფო თანასწორნი არიან და მათი არსებობა არ არის დამოკიდებული ერთმანეთზე.

მიუხედავად ამისა, ფინელი სამართალმცოდნეების განზოგადებული პოზიცია იმაში მდგომარეობს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ტრადიციები სახელმწიფოს ტრადიციებზე უფრო ძველია და ამიტომ მიზანშეწონილად არ მიაჩნიათ სახელმწიფოს მდგომარეობის ხაზგასმა იმ ორგანოდ, რომელმაც გასცა თვითმმართველობის უფლება და მისი წარმოდგენა საზოგადოებრივი მმართველობის პირველსუბიექტად.

➤ **დუალიზმის თეორია** - მუნიციპალური საქმიანობის გაორებული ხასიათი,

რომელიც გამოხატულია შემდეგი სახით: 1. დამოუკიდებლობა ადგილობრივ საქმეებში და 2. ცალკეული სახელმწიფო ფუნქციების შესრულება ადგილობრივ დონეზე, საფუძვლად უდევს მუნიციპალური მმართველობის დუალიზმის თეორიას. მოცემული თეორია ამტკიცებს, რომ თუ მუნიციპალური ორგანოები მმართველობითი ფუნქციების

განხორციელებისას ადგილობრივი ინტერესების ჩარჩოებს სცდებიან, მაშინ მათი განხილვა უნდა ხდებოდეს სახელმწიფო ადმინისტრაციის ინსტრუმენტის სახით. თანამედროვე ეტაპზე ამ თეორიებთან ერთად განიხილება, აგრეთვე, სოციალური მომსახურების თეორიაც.

➤ **სოციალური მომსახურების თეორია** - ძირითად აქცენტს აკეთებს მუნიცი-

პალიტეტების მიერ ერთ-ერთი თავიანთი მთავარი ამოცანის შესრულებაზე: მოსახლეობისთვის მომსახურების შეთავაზება, მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის მომსახურების ორგანიზება. ამ თეორიის თანახმად მუნიციპალური საქმიანობის მთავარ მიზანს წარმოადგენს კომუნის მცხოვრებლების კეთილდღეობა.

მუნიციპალური თვითმმართველობის ადგილისა და როლის განხილვასთან მიმართებაში არსებობს სხვა მიდგომებიც. მათ შორის სოციალურ-რეფორმისტული მუნიციპალური კონცეფციები. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხილვის დროს ამ კონცეფციათა მომხმრეები გამოდიან ბურჟუაზიული ადგილობრივი თვითმმართველობის სოციალისტური ევოლუციის შესაძლებლობიდან, რომელსაც თანამედროვე საზოგადოების სოციალისტურში არარევოლუციური ტრანსფორმაციის ერთ-ერთ გზად მიიჩნევენ.

## თავი II.

### ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის ფორმირების ეტაპები საქართველოში

#### 2.1. თვითმმართველობის ტრადიციები საქართველოში

საქართველოში თვითმმართველობას საკმაოდ დიდი ხნის ისტორია გააჩნია და იგი, მირითადად ქალაქ თბილისთან არის დაკავშირებული. IV საუკუნის რომაელი გეოგრაფი კასტორიუსის მონაცემებიდან ჩანს, რომ თბილისი, „Philado“-ს სახელით, „საგზაო რუკაზე“ საერთაშორისო-სავაჭრო გზას წარმოადგენდა და მისი დედაქალაქად გამოცხადების შემდეგ, აქ მცხოვრებმა წარჩინებულებმა ქალაქის თვითმმართველობაც ჩამოაყალიბეს, რომლის სათავეში ირანელები, მოგვიანებით, VIII საუკუნიდან კი, სამი ასწლეული არაბთა ამირები იმყოფებოდნენ. როგორც საისტორიო წყაროებიდან ჩანს, თბილისში XI საუკუნის მიწურულიდან დაიწყო გაძლიერება ვაჭარ-ხელოსანთა მმართველობამ.<sup>7</sup>

ქართული ისტორიული წყაროების მიხედვით, „ტფილელი ბერნი“ მეთერთმეტე საუკუნეში იყვნენ ისინი, რომლითაც საქალაქო თვითმმართველობისათვის დამახასიათებელ ფუნქციას ასრულებდნენ.

„ბერი“ ძველ ქართულში არსებითად იმასვე ნიშნავდა, რასაც „უხუცესი“. „ქალაქის მოხუცებულნი“ ანუ „ქალაქის ბერნი“ ქალაქის უხუცესებს, თავკაცებს, მამასახლისებს,

---

<sup>7</sup> კვესელავა ი., საქართველოს ისტორიის ქრონიკები - III, ტერიტორიული და სახელმწიფოებრივ-პოლიტიკური მოწყობის ასპექტები, თბ., 2016.

საქალაქო საქმეთა გამგებელთა“, „ქალაქის უფროსებს“, საქალაქო საბჭოს წევრებს ეწოდებოდათ. „ქალაქის უხუცესები“, „ქალაქის ბერები“, „თავადები“, საქალაქო საბჭოს წევრები ქალაქის საქმეთა უშუალო გამგებელნი იყვნენ.<sup>8</sup>

საისტორიო წყაროებიდან ჩანს, რომ „ქალაქის ბერები“, „თავადები“, „თავადები“ თუ უცხოური წყაროების კეთილშობილთა ჯგუფი ქალაქის მმართველნი და ხელისუფალნი ხელისუფალნი იყვნენ და თავიანთი ნება-სურვილით წყვეტდნენ ქალაქის ბედ-იღბალს, ირჩევდნენ ქალაქის სასურველ ბატონს. „ქალაქის ბერებს“ საქალაქო საქმეების განგებაში შველოდნენ სხვა, მათდამი უშუალოდ დაქვემდებარებული პირები.

ქალაქის „ბერების“ ბრძანებათა შემსრულებელნი იყვნენ თბილისში (განსაკუთრებით მაშინ, როცა ქალაქში ამირა არ იყო) ქალაქის „დარბაზის ყმანი“.

„ქალაქის უხუცესებს“ ქალაქის მოსახლეობის „კეთილშობილთა ჯგუფს“ ასეთი უფლებები მხოლოდ ქალაქის მოსახლეობისაგან, მოქალაქეებისაგან შეიძლებოდა ჰქონოდა მიღებული, ცხადია, თვით ამ წრიდან მათი არჩევის გზით. ამიტომაც, რომ ისინი უცხოურ წყაროებში ზოგჯერ ქალაქის მოსახლეობის „კეთილშობილთა“, „წარჩინებულთა ჯგუფად“ ან კიდევ, თვით „ქალაქის ხალხად“ არიან წოდებულნი. ასეთ მოქალაქეთა წრიდან მათ მიერვე არჩეულ პირებს ჩვენ თამამად შეგვიძლია, გვიანდელი შუა საუკუნეების თბილური დოკუმენტების გამოთქმით „აღმორჩეულნი მოქალაქენი“ ვუწოდოთ.<sup>9</sup>

ქართულმა თუ უცხოურმა წყაროებმა არ შემოგვინახა პირდაპირი მითითებები XI საუკუნის თბილისში „ქალაქის ბერთა“ შესახებ.

სავსებით შესაძლებელია, რომ „ქალაქის ბერთა“ ანუ „ქალაქის უხუცესთა კრებულის“ წევრთა რაოდენობა XI-XII საუკუნეთა მიჯნის თბილისში თორმეტი კაცით განისაზღვრებოდა. „ქალაქის კრებულის“ წევრთა რაოდენობა შეიძლებოდა შეცვლილიყო მოსახლეობის რაოდენობის ცვლილებასთან დაკავშირებით, ისე რომ, თორმეტკაციანი საბჭო შეიძლებოდა ოცდაოთხკაციანი გამხდარიყო და პირიქით.

XI საუკუნის შუა წლების თბილისში „ქალაქის ბატონის“ მფლობელობის გვერდითა და მისგან დამოუკიდებლად ჩამოყალიბებული „ქალაქის ბერთა“ ხელისუფლება, „ქალაქის უხუცესთა კრებული“, რომელიც უმთავრესი საქალაქო საქმეების

<sup>8</sup> მესხია შ., საქალაქო კომუნა შუა საუკუნეების თბილისში. თბ., 1962

<sup>9</sup> მესხია შ., საქალაქო კომუნა შუა საუკუნეების თბილისში. თბ., 1962.



გადაწყვეტას დამოუკიდებლად აწარმოებდა, საქალაქო თვითმმართველობის ორგანო იყო.

ამრიგად, XI საუკუნის 40-იანი წლებისათვის საქალაქო თვითმმართველობას თბილისში სავსებით ჩამოყალიბებული სახე ჰქონდა. ამ მხრივ თბილისმა, როგორც ჩანს, მნიშვნელოვნად გაუსწრო დასავლეთ ევროპის ბევრ ქალაქს. საქალაქო საბჭოს ანუ „ტფილელ ბერთა“ ხელისუფლების ჩამოყალიბება, ე.ი. თვითმმართველობის მოპოვება (თუნდაც ქალაქის გამგებლის არჩევის უფლებით), XI საუკუნის შუა წლების თბილისისათვის, ისევე როგორც საერთოდ შუა საუკუნეების ქალაქებისათვის, ჯერ კიდევ არ ნიშნავდა თავისუფლების, დამოუკიდებლობის მოპოვებას.

ასევე აღსანიშნავია ისიც, რომ ქალაქის თვითმმართველობა XI საუკუნეების შუა წლების თბილისში არსებობდა, შუა საუკუნეების ინგლისის ყველა ქალაქისა და გერმანია-საფრანგეთის ქალაქთა უმეტესობის მსგავსად, არსებობდა იმ პერიოდში, როცა ქალაქი საბატონო იყო, ე.ი. როცა ის დამოკიდებულ, არათავისუფალ ქალაქს წარმოადგენდა.<sup>10</sup>

ამჟამად ძნელია გადაჭრით თქმა იმისა, თუ რაზე აღმოცენდა და, კონკრეტულად, რომელ საქალაქო ორგანოსთან წარმოიქმნა თბილისის საქალაქო საბჭო - თბილელ ბერთა ხელისუფლება.

დასავლეთ ევროპის შუა საუკუნეების ქალაქების ზოგი მკვლევარის აზრით, მუნიციპალიტეტის ჩანასახი ვაჭართა (სავაჭრო) ორგანიზაციებში უნდა ვეძებოთ (სტენფენსონი), ზოგის მიხედვით კი ქალაქის სასამართლოში (მეტლანდი). ძნელია იმის თქმა, თუ რომელმა ფაქტორმა შეასრულა გადამწყვეტი როლი თბილისის საქალაქო თვითმმართველობის წარმოშობაში. ჩვენი აზრით, ვაჭართა ორგანიზაციების სრულ ყოფილად განვითარება და, ამასთანავე, დიდვაჭართა განსაკუთრებული როლი შუა საუკუნეების საქართველოში უდავოდ ხელშემწყობი პირობა იქნებოდა საქალაქო მუნიციპალიტეტის წარმოშობისათვის.

აღსანიშნავია, რომ პროფ. პ. გუგუშვილის მიხედვით, იმდროინდელ თბილისში „ვაჭართა გილდია“ (კავშირი) წარმოდგენილი უნდა ყოფილიყო სწორედ „ტფილელ ბერთა“ კორპორაციის სახით ანდა მათი მეთაურობით. ასე რომ, პ. გუგუშვილსაც

---

<sup>10</sup> გუგუშვილი პ. საქართველოსა და ამიერკავკასიის ეკონომიკური განვითარება. II, 1956.

შესაძლებლად მიაჩნია საქალაქო თვითმმართველობის საწყისები თბილისში ვაჭართა ორგანიზაციებში დაინახოს, მაგრამ ამავე დროს „ქალაქის უხუცესთა“ სასამართლო ხელისუფლებით აღჭურვა იქნებ იმაზე მიგვითითებდეს, რომ ამ ხელისუფლებამ ქალაქის უხუცესობამ – თავისი დასაბამი სწორედ ქალაქის სასამართლოსაგან მიიღო.<sup>11</sup>

ცხადია, მხოლოდ შუა საუკუნის ქალაქის სოციალურ-ეკონომიური განვითარების პირობებში შეიძლებოდა გამხდარიყო ორივე ეს ფაქტორი საქალაქო თვითმმართველობის მიზეზი.

XI საუკუნის 80-იანი წლებიდან, თბილისმა დამოუკიდებლობა მოიპოვა, ქალაქში დამოუკიდებელი მმართველობა, კომუნა დამყარდა, რაც იმას ნიშნავდა, რომ ქალაქის გამგებლობა ამიერიდან მთლიანად „ქალაქის ბერების“, „უხუცესთა საქალაქო კრებულის“ ანუ უცხო წყაროების „თბილისის კეთილშობილთა ჯგუფის“, „თბილისის ხალხის“ ხელში გადავიდა. ამის შემდეგ, ყველა ის უფლება-მოვალეობები, რომელიც მანამდე ქალაქის ბატონს, მფლობელსა და ქალაქის თვითმმართველობას შორის ნაწილდებოდა, კონცენტრირებული იყო „თბილისის ხალხის“ ანუ თბილისის „უხუცესთა კრებულის“ (საბჭოს) ხელში, „ტფილელ ბერთა“ ხელში.

როგორც ირკვევა, თბილისში კომუნის პერიოდში ქალაქის გამგებლის (მერის) ცალკე არჩევითი ხელისუფლება არ არსებობდა. თბილისში კომუნალური მმართველობა ამ მხრივ უფრო სხვაგვარად იყო მოწყობილი, ვიდრე შუა საუკუნეების ევროპის ქალაქებში, სადაც საქალაქო საბჭოსაგან დამოუკიდებლად ცალკე ირჩევდნენ აგრეთვე, ერთი წლის ვადით, ქალაქის მერსაც.

თბილისში ქალაქის გამგებელი (მერი) ცალკე კი არ აირჩეოდა, არამედ საბჭოს წევრთაგან გამოიყოფოდა დროებით და მორიგეობით. ისეთ პიროვნებას კი, რომელიც უპირველესი იყო ქალაქის გამგებელთა, „ქალაქის ბერთა“, „ქალაქის უხუცესთა“, „ქალაქის თავადთა“ შორის, თვით შეიძლებოდა „ქალაქის უხუცესი“ ან კიდევ „თავადი ქალაქისა“ რქმეოდა.

ასე რომ, ქალაქის უხუცესთა საბჭოსაგან გამოყოფილ გამგებელს XI-XII სს. მიჯნაზე „ქალაქის თავადი“ ან „ქალაქის უხუცესი“, ან კიდევ „ქალაქის მთავარი“ უნდა რქმეოდა.

---

<sup>11</sup> მესხია შ., თბილისის ისტორია. თბ., 1958.

წყაროებს არ დაუცავთ პირდაპირი მითითება იმის შესახებ, თუ რამდენი ხნით იყო არჩეული თბილისის საქალაქო საბჭო, საიდანაც შემდეგ რიგრიგობით ირჩევდნენ `ქალაქის მთავარს`; მაგრამ ის, რომ ქალაქის საბჭო თორმეტი წევრისაგან უნდა ყოფილიყო შემდგარი და რომ თითოეული მათგანის გამგებლობა თითო თვე გრძელდებოდა, გვაფიქრებინებს, რომ თორმეტივე წევრის რიგრიგობით გამგებლობის შემდეგ თვით ამ საბჭოს უფლებამოსილებაც უნდა დამთავრებულიყო. ამრიგად, საფიქრებელია, რომ საქალაქო საბჭო თბილისში მხოლოდ ერთი წლის ვადით ირჩეოდა.

საბჭოს წევრთა ყოველწლიურად არჩევა, ცხადია, იმას არ ნიშნავდა, რომ ყოველ წელს საბჭოში ახალ-ახალი წევრები აერჩიათ, ისე, როგორც საერთოდ შუა საუკუნეების ევროპის ქალაქებში, ასევე თბილისშიც, საბჭოს წევრებად, არსებითად, ქალაქის მოსახლეობის ზედა ფენის ერთი გარკვეული წრის, დიდვაჭართა გავლენიანი ოჯახების თავკაცებს ირჩევდნენ. ასე რომ, ეს არჩევითი ხელისუფლება ფაქტიურად ერთი და იმავე პირთა ხელში იყო მოქცეული და ამით ჩვეულებრივ ირღვეოდა შუა საუკუნეების კომუნათა ე.წ. დემოკრატიზმი.

საქალაქო საბჭო და „ქალაქის მთავარი“, კომუნის ბატონობის პერიოდში, ქალაქის სრული ბატონ-პატრონები იყვნენ, საქალაქო საქმეები მთლიანად და განუყოფლად მათ ეკუთვნოდათ. მათ ებარათ „კლიტენი ქალაქისანი“ და ემორჩილებოდნენ „ციხენი ქალაქისანი“ ქალაქის მცველთა რაზმითა და საქალაქო პოლიციით. ადრე ყველა ესენი ქალაქის მფლობელს ებარა თუ არ ემორჩილებოდა და ქალაქზე მისი ბატონობის ერთგვარ იარაღსა და სიმბოლოს წარმოადგენდა: ამჟამად კი საქალაქო საბჭოსა თუ მისი მთავრის ბრძანებით ხდებოდა „დაცვაი კართა ქალაქისათაი“ და სხვა საჭირო სამხედრო ღონისძიებანი; მათ ხელთ იყო ომის გამოცხადების თუ ზავის ჩამოგდების საქმე, სხვადასხვა მფლობელებთან და ქალაქებთან, მათ უხუცესებთან მოლაპარაკება-შეთანხმება და სხვა მსგავსი.

ქალაქის უხუცესების მოვალეობას ძველიდანვე (და იმჟამადაც) შეადგენდა ზრუნვა ქალაქის მოსახლეობის სურსათ-სანოვაგით უზრუნველყოფისათვის; ქალაქის მონეტის მომჭრელებად ამიერიდან ქალაქის უხუცესები იყვნენ, მათვე ევალებოდათ საქალაქო გამოსაღებთა განაწილება თუ აკრეფა, საქალაქო კანონმდებლობის მოწესრიგება, მოქალაქეთა სამართლის წარმოება და სხვ.

ქალაქის სახელით რომელიმე პირი – მისი მფლობელი, ბატონი კი არ გამოდიოდა, არამედ თვით „თბილისის ხალხი“ ანუ „თბილელნი ბერნი“, „ქალაქის უხუცესნი“, რომელთა ხელშიც იმჟამად თავმოყრილი იყო ყველა საქალაქო საქმე.

„ქალაქის უხუცესები“, ძველი სამოსამართლო უფლებებით, გადმონაშთის, ტრადიციის სახით შემოინახა საკუთრივ გვიანი შუა საუკუნეების თბილისში, სადაც ქალაქის მფლობელის (მეფის) მიერ დანიშნულ მოხელეთა გვერდით მოქალაქეთა არჩევითი ხელისუფლებაც არსებობდა, მაგრამ რომელიც, როგორც აღვნიშნეთ, უკვე აღარ ატარებდა ძველ ქართულ სახელს და უცხოურად „ქეთხუდად“ იწოდებოდა.

მართალია, გვიანი შუა საუკუნეების აღმოსავლეთ საქართველოს ქალაქების, მათ შორის თბილისის „ქეთხუდნი“ უკვე ისეთი სამოსამართლო უფლებებით არ იყვნენ აღჭურვილნი, როგორც ძველი „ქალაქის უხუცესები“ ან კიდევ დასავლეთ საქართველოს „ქალაქთ უხუცესნი“, მაგრამ „ქეთხუდებსაც“ უფლება ჰქონდათ მონაწილეობა მიეღოთ ქალაქის მოურავის თუ მელიქ-მამასახლისის სამართალში, ან კიდევ ამ უკანასკნელთა ნებართვით, თავადაც გაერჩიათ ქალაქის მცხოვრებთა უმნიშვნელო საქმეები. „ქეთხუდათა“ ასეთი ფუნქციების გამო XVIII ს. საბუთები მათ „აღმორჩეულ მოსამართლეებს“, ხოლო XIX ს. დამდეგისა – „აღმორჩეულ სუდიებს“ უწოდებდა.<sup>12</sup>

საქალაქო კომუნა შუა საუკუნეებში საკუთარი მონეტის მოჭრასაც აწარმოებდა, რაც ქალაქის ეკონომიკის განვითარებასა და დამოუკიდებელ სავაჭრო თუ ეკონომიკურ ურთიერთობებზე მიუთითებს.

თბილისში მონეტის მომჭრელი შეიძლება ყოფილიყო არა რომელიმე ამირა ან მეფე თუ ქალაქის სხვა მფლობელი, არამედ მხოლოდ საქალაქო საბჭო, ქალაქის კომუნალური მმართველობა. ამით აიხსნება, ერთი შეხედვით, თითქოს უცნაური გარემოება – მონეტაზე ხალიფას, ამირას, თუ რომელიმე სხვა მაჰმადიანი მფლობელის ან კიდევ საქართველოს მეფის მოუხსნელობა; სავსებით ბუნებრივია თუკი ქალაქი-კომუნა, რომელიც არც ერთი მფლობელის ვასალად არ თვლიდა თავს, მის მიერ მოჭრილ მონეტაზე არავის მოხსენიებას არ მიიჩნევდა საჭიროდ.

მეცნიერთა უმრავლესობა ბუნებრივად მიიჩნევს, აგრეთვე, იმ დროის თბილისში გამოშვებულ მონეტებზე მხოლოდ არაბული ფრაზების (ქართული ნიშნებით) ამოჭრას,

---

<sup>12</sup> მესხია შ., საქალაქო კომუნა შუა საუკუნეების თბილისში. თბ., 1962.

რაც მათი აზრით, თბილისის იმდროინდელი ეკონომიური მდგომარეობით, მისი მჭიდრო ურთიერთობით აღმოსავლურ ქალაქებთან და იმდროინდელი საერთაშორისო ვაჭრობის ორბიტს მოქცევით იყო ნაკარნახევი.

ამრიგად, მკვლევართა მიერ დღემდე თბილურ-არაბული დირჰემების მხოლოდ ქართულ მინაბაძად და XI საუკუნის დასაწყისში მოჭრილად მიჩნეული მონეტები, როგორც ირკვევა, თბილისის საქალაქო კომუნის მიერ XI საუკუნის 80-იან და XII საუკუნის 20-იან წლებს შორის უნდა იყოს გამოშვებული.<sup>13</sup>

ამრიგად, თბილისის კომუნის საქმიანობა მრავალმხრივი იყო. საქალაქო საბჭო ამგვარ მუშაობას პირველ რიგში თავისი წევრების მეშვეობით აწარმოებდა. მათ შორის იქნებოდა განაწილებული საქალაქო მეურნეობის ცალკეული დარგები – შესაბამისი სამსახურები, რომელთაგან ზოგი კანონის აღსრულებას და ზოგი სამართალს აწარმოებდა, ზოგი სამონეტო საქმეს განაგებდა, ზოგს მეზობელ ქალაქებთან თუ მფლობელებთან ურთიერთობის მოწესრიგება ანუ საქალაქო თუ ქალაქებს შორის მეგობრული ურთიერთობების წარმოება დალაგება ევალებოდა, ზოგი საქალაქო მოსაკრებელის აკრეფას ადევნებდა თვალყურს, ზოგიც ქალაქის დაცვას ანუ ქალაქის უსაფრთხოებას უზრუნველყოფდა და ა. შ.

შესაბამისად, თუ გავანალიზებთ სახეზე გვაქვს, სრულად სტრუქტურულად ჩამოყალიბებული დამოუკიდებელი ქალაქის მმართველობის სტრუქტურები და შესაბამისი მმართველობითი სამსახურების ფუნქციონირების ელემენტები. ასევე სახეზეა მმართველობის შესაბამისი ხარვეზებიც;

საქალაქო საბჭოსა და „ქალაქის მთავარს“, ე.ი. საქალაქო კომუნის ხელისუფალთ საგანგებო ნაგებობა, „დარბაზი“, ანუ „კარი“ ჰქონდათ, რომელიც დღევანდელი საკრებულოს ფორმის - საკანონმდებლო და მაკონტროლებელი სათათბირო ორგანოს წარმოადგენდა. ის „საამირო დარბაზი“, სადაც ადრე თბილისის ამირა ჯდებოდა ქალაქის საქმეთა საურავად და რომელშიც შემდგომ „ქალაქის ბერებმა“ მათ მიერვე მოწვეული ბაგრატ IV შეიყვანეს, ქალაქში კომუნის გაბატონების დროიდან საქალაქო მმართველობის ხელთ იქნებოდა. იქ საქმეთა საურავად უკვე ამირა კი არ ჯდებოდა ან კიდევ ქალაქის სხვა პატრონი, არამედ თვით „მთავარი ქალაქისა“ ან მთლიანად

<sup>13</sup> კაპანაძე დ., ქართული ნუმიზმატიკა. თბ., 1955.

საქალაქო საბჭო. ამ ნაგებობასაც ამიერიდან „საამირო დარბაზი“ კი არ ერქმეოდა, არამედ, ალბათ, ქალაქის უხუცესთა „კრებულის დარბაზი“ ან კიდევ „კარი მთავრისა მის ქალაქისა“.

თბილისის „საკრებულო დარბაზში“ წყდებოდა უმთავრესი საქალაქო საქმეები, ქალაქის ბედ-იღბალი, აქ იყო კონცენტრირებული ქალაქის დამოუკიდებელი მმართველობა თავისი მრავალმხრივი სააღმსრულებლო თუ საკანონმდებლო ხელისუფლებით, საინტერესო ღონისძიებებით.<sup>14</sup>

რუსეთის იმპერიის მიერ აღმოსავლეთ საქართველოს დაპყრობის შემდეგ, თბილისში, თვითმმართველობა და მეფისნაცვლის ინსტიტუტი დამკვიდრდა. 1824-1825 წლებში, დღევანდელ თავისუფლების მოედანზე „საქალაქო სახლიც“ აშენდა და მან რამდენიმე გადაკეთების შემდეგ დღევანდელი სახე მიიღო.

ცნობილია, რომ XIX საუკუნის მეორე ნახევრიდან, 1917 წლამდე, თბილისში ერთმანეთს 47 მერი ჩაენაცვლა. XII საუკუნიდან მოყოლებული დედაქალაქს მეფის ნაცვლები, ამირები თუ მელიქ-მამასახლისები, ხოლო 1840-1917 წლებში მერები ანუ ქალაქის თავები მართავდნენ.<sup>15</sup>

თბილისის მართვის ახალი ფორმა კავკასიის ცალკე კორპუსის მეთაურის და კავკასიის სამოქალაქო მმართველობის მმართველის ვ. გოლოვინის სახელს უკავშირდება, რომელმაც შეძლო ქალაქის მმართველობის სისტემის ჩამოყალიბება. შესაბამისად, შემუშავდა და დამტკიცდა თბილისის საქალაქო საზოგადოებრივი მართვის დებულებაც. ამ დებულებით ქალაქს მიეცა უფლება, ჰყოლოდა ქალაქის გამგეობა, ქალაქის თავისა და 6 წევრის შემადგენლობით. ქალაქის თავს ირჩევდა ქალაქის საზოგადოება. წევრებს კი \_ სამი წოდება: სახლების მფლობელები, ვაჭრები და ხელოსნები.

ქალაქის გამგეობის დადგენილებების განხორციელებას უზ-რუნველყოფდა 6 მამასახლისი \_ უსტაბაში, რომლებსაც ირჩევდნენ წოდებები \_ თითოეულისაგან ორი კაცის რაოდენობით და ორი თანაშემწით. გოლოვინის მმართველობის პერიოდში აღნიშნული წესით ქალაქის თავად აურჩევიათ ოგანეს იზმირიანცი.

1841 წლიდან ამოქმედდა თბილისის, როგორც საგუბერნიო ქალაქის, მმართველობის სისტემა.

<sup>14</sup> მესხია შ., საქალაქო კომუნა შუა საუკუნეების თბილისში. თბ., 1962

<sup>15</sup> მესხია შ., საქალაქო კომუნა შუა საუკუნეების თბილისში. თბ., 1962

1840 წლიდან 1864 წლამდე პერიოდში ქალაქის თავის თანამდებობას მემკვიდრეობით იკავებდნენ მხოლოდ თბილისის მკვიდრი, სომხური წარჩინებული გვარების წარმომადგენლები, ხოლო შემდეგ ქალაქის თავად არამკვიდრ სომეხ მოქალაქეებსაც ირჩევდნენ.

ხელისუფლების მიერ შემუშავებული დებულებებით, თბილისის მდიდარი ადამიანებისაგან აირჩეოდა ქალაქის თავი და სათათბირო. 1870 წელს, რუსეთის იმპერატორის ალექსანდრე II-ს მიერ დამტკიცებული საქალაქო დებულებით, თვითმმართველობის განმკარგულებელ ორგანოდ სათათბირო გამოცხადდა, რომლის კომპეტენციაში შევიდა თანამდებობის პირთა არჩევა, ბიუჯეტის დამტკიცება, საქალაქო საქმეთა განხილვა და სხვ.

თბილისში საქალაქო რეფორმისათვის მზადება 1874 წლის დასაწყისში დაიწყო. რეფორმის პირველ წლებში თბილისში ხმის უფლებით სარგებლობდა 45000-მდე მოქალაქე(მოსახლეობის 4%) პირველი თანრიგის ამომრჩეველთა სიაში 45 კაცი იყო, მეორეში – 225, ხოლო მესამეში – 4228 კაცი. პირველი-მეორე თანრიგის ამომრჩევლები რომელნიც შეადგენდნენ ცენზიან მოქალაქეთა 6%-ს სათათბიროში ირჩევდნენ 48 ხმოსანს, მესამე თანრიგის ამომრჩევლებს (94%) უნდა აერჩიათ 24 ხმოსანი. ხელისუფალთა ნებით, შედგა ამომრჩეველთა სიები და არჩევნები იმავე წლის ნოემბერში დაინიშნა. იმდროინდელი პროგრესიული და დემოკრატიის მქადაგებელი ქართული პრესა დიდი იმედით შეხვდა ამ არჩევნებს. გაზეთ „დროების“ რედაქტორი ს. მესხი ასე მიმართავდა ხალხს: „აირჩიეთ ისეთი კაცები, რომელთაც საზოგადო სარგებლობისათვის გული შესტკივთ, ისეთი კაცები, რომელთაც გაეგებათ თუ რით და როგორ შეიძლება საზოგადო საქმეების დახმარება და ხელის მომართვა.

1875 წლის არჩევნებზე აირჩიეს საქალაქო სათათბირო 72 ხმოსანი. ჩამოვთვლით ზოგიერთ მათგანს: გ. აბესალმოვი, ა. ავერკიევი, ნ. არუტინსკი, ი. ბაგრატიონ-მუხრანელი, ი. გრუზინსკი, ი. ჯაყელის. ზუბალაშვილი, ნ. ზუბალასვილი, ა. მატინოვი, იზმიროვი, მანთასევი, ჩითახოვი და სხვები.

თბილისის თავად არჩეულ იქნა ი. თუმანიშვილი, რომელიც ავადმყოფობის გამო მალე გადადგა. ამიტომ 1875 წლის 14 დეკემბერს ჩატარდა ახალი არჩევნები, რომელზეც წამოყენებული იქნა ორი კანდიდატურა დ. ყიფიანის და ე. არწუნის. გაიმარჯვა

ცნობილმა საზოგადო და ეროვნულმა მოღვაწემ დიმიტრი ყიფიანმა. სათათბიროზე არჩეულ იქნა თბილისის მოსახლეობის ცალკეულ წარმომადგენელთა ანუ სოციალურ ჯგუფთა სამმართველოები. პირველმა საქალაქო სათათბირომ იმუშავა 1875-1878 წლებში. დიმიტრი ყიფიანი სამი წელი მეთაურობდა თბილისის თვითმმართველობის ორგანოს და არაერთი მნიშვნელოვანი წამოწყების ინიციატორი გახდა (მოსახლეობის აღწერა, ადმინისტრაციული სამეურნეო სისტემის შემოღება, წყალსადენის პროექტის დამუშავება, დაბალჩინოსანთა ოჯახების დახმარება, ქალაქის გაზის ნათურებით განათება, საწვავის გაიაფება და ა.შ.).

მეორე არჩევნები, რომელთა ხმოსნებს უფლებამოსილებანი 1879-1882 წლებში უნდა ჰქონდათ საკმაოდ დრამატულ ვითარებაში მიმდინარეობდა. ქალაქის თავად ამჯერად არჩეულ იქნა ა. მატინოვი (მათიაშვილი). თბილისის სათათბირომ ბევრი მნიშვნელოვანი საკითხი განიხილა და გადაწყვიტა. თვითმმართველობამ გააძლიერა ზრუნვა სახალხო განათლებაზე, გახსნა სახელოსნო სასწავლებელი და დაწყებითი სკოლები. ამ მოწვევის წევრები იყვნენ ცნობილი ქართველი მოღვაწეები: ნ. ნიკოლაძე, ს. მესხი, კ. ბებუთოვი. ამ პერიოდში ქალაქის თავი გახდა ა. ყორღანოვი, თუმცა ნ. ნიკოლაძის მეცადინეობით მალე იგი იძულებული გახდა უარი ეთქვა თანამდებობაზე. ახალი არჩევნების შედეგად ქალაქის თავი გახდა ა. მატინოვი (მათიაშვილი). მომდევნო ოთხი წლის მანძილზე დიდი ცვლილება არ მომხდარა სათათბიროს შემდგენლობაში. სათათბიროს გადაწყვეტილებით ბაზრები ქალაქის ცენტრიდან ვერაზე გადაიტანეს. თანდათანობით ძლიერდებოდა ქალაქის თვითმმართველობის როლი ქალაქის ცხოვრებაში. აქტიურობით გამოირჩეოდა ქალაქის თავის ალექსანდრე მატინოვის (მათიაშვილი) საქმიანობაც (სახაზინო თეატრის მშენებლობა, 7 დაწყებითი სკოლის გახსნა, მტკვარზე ლითონის ვერის ხიდის გახსნა, პირველი თბომავლის ამუშავება, უდედმამო ბავშვთა თავშესაფრის მოწყობა და სხვ.) მისი რვაწლიანი მოღვაწეობის შედეგი იყო.<sup>16</sup>

თუ რაოდენ მძიმე მდგომარეობაში იყო ქართული ბურჟუაზია ამის მაგალითს აქვე მოვიყვანთ 1890 წელს არჩეულ თბილისის სათათბიროში შედიოდნენ ხმოსნები: ადელხანოვი – ტყავის ქარხნის მეპატრონე და თბილისის საურთიერთო კრედიტის

---

<sup>16</sup> ბენდიანიშვილი ა., საქალაქო თვითმმართველობა და ბრძოლა მისი დემოკრატიზაციისათვის საქართველოში 1875-1917 წლებში. თბ., 1982.



საზოგადოების თავმჯდომარე. ა. ანანოვი – მილიონერი, ვარციხის მამულის მფლობელი, ბარათაშვილი ქართველი მემამულე; კ. ევანგულოვი – ბანკირი; გ. ქართველიშვილი – მოიჯარე, მრეწველი და მეცენატი, ა. მანთაშვილი – მსხვილი ნავთის მრეწველი და ექსპორტიორი, თბილისის კომერციული ბანკის გამგეობის თავმჯდომარე; ა. იოანესიანი – ბანკირი და ჟურნალისტი; ა. ფრიდონოვი – საბანკო კანტორის პატრონი; დ. სარაჯიშვილი – მსხვილი მრეწველი; მ. თამაშვილი – ბანკირი; ი. ყორღანოვი – მრეწველი. ქალაქის თავი გახდა ა. მატინოვი. მალე იგი იძულებული გახდა დაეტოვებინა თანამდებობა და ქალაქის თავის სავარჯიშო დაიკავა ნ. არღუთაშვილმა. საინტერესოა, რომ ეს იყო ყველაზე მრავალპარტიული სათათბირო თბილისის თვითმმართველობის ისტორიაში.

1893 წელს მოხდა დიდი რეორგანიზაცია თვითმმართველობის სფეროში, რაც გამოიხატა იმით, რომ შეიკვცა სათათბიროსა და გამგეობის უფლებები. 1892 წელს ახალი დებულების თანახმად შეიცვალა სათათბიროს ხმოსანთა არჩევნების წესი. შედგენილ იქნა ამომრჩეველთა ახალი სია, გაუქმდა თანრიგები, თბილისის ცენზიანი მოქალაქეები გაერთიანდნენ ერთ საარჩევნო კრებაში.

1893 წლის ქალაქის თავის არჩევნებში გაიმარჯვა კ. იზმაილოვმა, რომელიც მალე გარდაიცვალა და მის ადგილი დაიკავა კვლავ ნ. არღუთაშვილმა, ისიც ერთი წლის შემდეგ გადადგა და ამ მოვალეობის შესრულება დაეკისრა გამგეობის წევრ ივანენკოს.

1897 წლის არჩევნებში თბილისის ხმოსანი გახდა 10 ბანკირი და საბანკო მოხელე. 10 ვაჭარი; 6 რანტიე, 8 ექიმი, 7 ინჟინერი, 8 სასამართლოს მოხელე 2 მასწავლებელი ქალაქის თავი გ. ევანგულოვი.

1907 წლის სათათბიროს ხმოსნები-მ. ავთანდილოვი, ა. არღუთინსი კ. დოლუხანოვი, ქ. ვერმიშვილი, ს. ვაწაძე, გ. თუმანიშვილი. კ. კუცენბახი, ა. ფიშერი... ქალაქის თავად აირჩიეს ვ. ჩერქეზიშვილი. მნიშვნელოვანი პროექტები უკავშირდება ვასილ ჩერქეზიშვილის (ჩერქეზოვი) სახელსაც. ამ პერიოდში ამუშავდა თბილისის ფუნქციონირი; დასრულდა ქაშუეთის ეკლესიის მშენებლობა; მუშტაიდის ბაღში გაიხსნა პირველი კინოთეატრი, აიგო ზუბალაშვილის სახელობის სახალხო სახლი – დღევანდელი მარჯანიშვილის თეატრის შენობა. თბილისის ტერიტორიას შეუერთდა ვაკე. დასრულდა მტკვარზე მუხრანის ლითონის ხიდის მშენებლობა. მისი მმართველობის წლებში

გაიხსნა ქალაქის პირველი კლინიკა ე.წ. არამიანცის საავადმყოფო. თბილისის ქუჩები განათებული იყო 54 ელექტრო-ნათურით. აშენდა სათავადაზნაურო ბანკის შენობა, დღევანდელი ეროვნული ბიბლიოთეკის პირველი კორპუსი. ამ დროს აშენდა კინოთეატრი „აპოლო“, არტისტთა საზოგადოების სახლი, დღევანდელი რუსთაველის თეატრი და სხვა ღირსშესანიშნავი ნაგებობები.

1907 წელს ქალაქის თავად აირჩიეს ვ. ჩერქეზიშვილი, რომელიც 1910 წელს გარდაიცვალა და მის ადგილზე კანდიდატურები წამოაყენეს ხატისოვმა, არლუთინსკიმ და ფიშერმა ქართველები მხარს უჭერდნენ ხატისოვს, რომელმაც გაიმარჯვა კიდეც, რადგან დანარჩენმა ორმა თავიანთი კანდიდატურები მოსხსნეს.

1911 წლის არჩევნებში ისევ ხატისოვმა გაიმარჯვა. გამგეობაში გავიდნენ; ა. არლუთინსკი, მ. ათაბეგოვი, გ. ჟურული, მ. ჯაბარა, ს. დანდუროვი.

უნდა ითქვას, რომ თბილისის თვითმმართველობამ გარკვეულ წარმატებებს მიაღწია. გაიხსნა კოოპერაციის კურსები, მოამზადა კადრები და წარმატებებს მიაღწია მუნიციპალური ვაჭრობის დანერგვაში. საქალაქო თვითმმართველობას უფლება ჰქონდა გადასახადები დაეწესებინა:

1. უძრავ ქონებაზე;
2. სავაჭრო-სამრეწველო დაწესებულებებზე;
3. ტრანსპორტის სხვადასხვა სახეებზე.

1882-1910 წლებში თბილისის ბიუჯეტი გაიზარდა 400%-ით. ის ითვალისწინებდა ტრანსპორტის განვითარებას, როგორც იყო ცხენის რკინიგზა. 1881 წლიდან დაიწყო კონკის მშენებლობა, რომელიც 1883 წლის მარტში დამთავრდა და რომელიც დაჯდა ნახევარი მილიონი მანეთი. მართალია იგი მალე ბელგიელ აქციონერთა ხელში აღმოჩნდა, მაგრამ ქალაქის თვითმმართველობა ცდილობდა მის კონტროლს. თბილისის თვითმმართველობას დიდი როლი მუძღვის აგრეთვე ფუნქციონირის მშენებლობის საქმეში.

თბილისის ქუჩა-მოედნების განათებაც შედიოდა საქალაქო თვითმმართველობის ფუნქციაში, აგრეთვე ყურადღებას უთმობდა ქალაქის წყლით მომარაგების, ჯანმრთელობისა და განათლების სფეროებს.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> მესხია შ., თბილისის ისტორია. თბ., 1958.

1903 წელს თბილისი მდიდარმა მოქალაქემ და მეცენატმა მ. არამიანცმა ქალაქს შესწირა 100 ათასი მანეთი და ამ თანხით გამოთქვა სურვილი, რომ თვითმართველობას აეგო საავადმყოფო. მართლაც ექვსი წლის შემდეგ ქველმოქმედის სურვილი შესრულდა ანუ 1909 წელს საავადმყოფო გაიხსნა, რომელშიც იყო თერაპიული და ქირურგიული განყოფილება 120 საწოლი ადგილით. იმავდროულად ძმებმა ზუბალაშვილებმა დაიწყეს ბავშვთა საავადმყოფოს მშენებლობა

როგორც ცნობილია, 1871 წელს დადგა საკითხი თბილისში უმაღლესი სასწავლებლის გახსნის შესახებ. 1880 წელს თბილისის საქალაქო სათათბირომ დაადგინა 10 წლის განმავლობაში უნივერსიტეტის საჭიროებისათვის ყოველწლიურად გადაედო 10 ათასი მანეთი. 1890 წლისათვის საუნივერსიტეტო კაპიტალმა მიაღწია 100 ათას მანეთს, მაგრამ რუსეთი იგნორირებას უკეთებდა უნივერსიტეტის გახსნის მოთხოვნას.

1894 წელს, როდესაც რუსეთის სოფლის მეურნეობის მინისტრი კავკასიაში მოგზაურობდა თბილისის საქალაქო სათათბირომ შუამდგომლობა აღძრა მის წინაშე თბილისში უმაღლესი პოლიტექნიკური სასწავლებლის გახსნის თაობაზე. საქალაქო თვითმმართველობა ვალდებულებას კისრულობდა ამ სასწავლებლის საჭიროებისათვის გადაეცა საუნივერსიტეტო კაპიტალი \_ 100 ათასი მანეთი და 200 ჰა მიწა, მაგრამ ეს თხოვნა უყურადღებოდ იქნა დატოვებული.

1897 წელს კვლავ მიმართა საქალაქო თვითმმართველობამ მთავრობას თბილისში პოლიტექნიკური სასწავლებლის გახსნის თაობაზე, მას გამოეხმაურნენ სხვა დაწესებულებანი შემოწირულობებმა 280 ათას მანეთამდე მიაღწია, მაგრამ ამაოდ. უფრო მეტიც შინაგან საქმეთა მინისტრმა პლევემ თბილისის თვითმმართველობას შემოწირულობათა აკრეფაც კი აუკრძალა.

უნდა აღინიშნოს, რომ თბილისის საქალაქო თვითმმართველობა კარგად ითვისებდა დროის მოთხოვნილებას და გარკვეულ ღონისძიებებს ატარებდა ხალხის ფართო მასებში ელემენტარული ცოდნის შესატანად, მეურნეობის სხვადასხვა დარგების სპეციალისტების მოსამზადებლად, ქალაქის კეთილმოწყობისათვის.

1875 წლის სექტემბერში სათათბიროს ხმოსანთა არჩევნები ქუთაისშიც ჩატარდა. აირჩიეს 52 ხმოსანი. იმავე წლის 1 დეკემბერს სასტუმრო ლივადიაში ჩატარდა საქალაქო სათათბიროს პირველი სხდომა. თუმცა ქალაქის თავის უფლების არჩევა ჯერ კიდევ არ

შეძლო სათათბიროს და ქალაქის თავად მსახურებდა ხელისუფლების მიერ დანიშნული ნ. აბაშიძე. მხოლოდ 1878 წლის დასასრულს მიეცა ქუთაისის საქალაქო სათათბიროს ქალაქის თავის არჩევის უფლება. პირველი არჩეული ქალაქის თავი გახდა ლ. ასათიანი. ეს უკანასკნელი შემდეგ ზედიზედ სამჯერ იყო არჩეული ქუთაისის ქალაქის თავად. 1884 წლის აჩვენებზე ქუთაისში ქალაქის ხმოსანთა რაოდენობა შემცირდა და 36 კაცამდე დავიდა. ქუთაისში თვითმმართველობა მინიჭებული ჰქონდა ქალაქის მოსახლეობის ზედა ფენას, ვაჭარ-მრეწველებსა და სახლთმფლობელებს.

ქუთაისის საქალაქო თვითმმართველობა ზრუნავდა ქალაქის ქუჩების კეთილმოწყობაზე, ტრანსპორტზე – კონკისა და ტრამვაის გამართვის, ჯანმრთელობისა და სახალხო განათლების საკითხებზე. თუ თვითმმართველობის საწყის ეტაპზე ერთი სკოლაც არ ირიცხებოდა ქალაქის უწყებებზე, უკვე 1898 წლისათვის ქუთაისის საქალაქო თვითმმართველობის უწყებაში იყო ერთი სკოლა 178 მოსწავლით, ერთი საკვირაო სკოლა უფროსთათვის 300 მოსწავლით, ბიბლიოთეკა და 620 ადგილიანი საქალაქო თეატრი.<sup>18</sup>

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხი არაერთხელ იყო ქართველი მოაზროვნეების – ილია ჭავჭავაძის, ნიკო ნიკოლაძის, მიხაკო წერეთლის და სხვა მოღვაწეთა განსჯის საგანი, ხოლო, როგორც ინსტიტუტი განმტკიცდა დამოუკიდებელი რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციით.

## **2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის**

### **გარანტიები საქართველოს კონსტიტუციაში**

#### **საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკა და თვითმმართველობები**

ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის გარეშე შეუძლებელი იყო სახელმწიფოს ფუნქციონირება, ეკონომიკური, პოლიტიკური და კულტურული განვითარება და ერის ისტორიული მისიის შესრულება. საქართველოს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული

---

<sup>18</sup> კაპანაძე დ., ქართული ნუმისმატიკა. თბ., 1955.

მოწყობის ისტორიის მკვლევართა ერთი ნაწილი ფიქრობს, რომ ამ გზაზე საქართველომ ოთხი პერიოდი გაიარა.

- პირველი პერიოდი \_ ძველი წელთაღრიცხვის IV-II საუკუნეებიდან ახალი წელთაღრიცხვის X-XII საუკუნეები;
- მეორე პერიოდი \_ XII-XIX საუკუნეები;
- მესამე პერიოდი \_ XIX საუკუნე;
- მეოთხე პერიოდი \_ XX საუკუნიდან დღემდე.<sup>19</sup>

აღსანიშნავია, რომ ამ მიმართულებით მკვლევრები მსჯელობენ საქართველოს მთად და ბარად გაყოფის, ფიზიკურ-გეოგრაფიული და ეთნიკურ-ტერიტორიული ნიშნებით დაყოფის (ქართვები, მეგრელები-ჭანები და სვანები) საკითხებზე. გამოყოფილია „ხევების“, „თემების“ სისტემა, ხოლო XIX საუკუნიდან \_ რუსეთის მიერ საქართველოს მიერთებიდან ბრუნვაში შემოდის ტერმინები: ავტონომია, ოკრუგი, სამოურავო, გუბერნია, სამთავრო, სახანო, მაზრა, დისტანცია, პროვინცია, ოლქი და ა.შ.

საინტერესოა, რომ 1840 წლიდან რუსეთმა სამხრეთ კავკასია დაჰყო ორ ნაწილად \_ საქართველო \_ იმერეთის გუბერნიად და კასპიის ოლქად; იმდროინდელ საქართველო-იმერეთის გუბერნიაში არ შედიოდა აფხაზეთი, სამეგრელო, სვანეთი, სამურზაყანო და ისინი უშუალოდ მთავარასარდალს ექვემდებარებოდნენ, თუმცა 1846 წლიდან ამერიკაკავასიის ტერიტორიული დაყოფა ასე დამტკიცდა: თბილისი, ქუთაისი, შუმახისა და დერბენდის გუბერნიები. თბილისის გუბერნიაში აღმოჩნდნენ: თბილისი, გორი, თელავი, სიღნაღი, ელისაბედპოლი, ალექსანდროპოლი და ერევნის მაზრები, ხოლო ქუთაისის გუბერნია მოიცავდა შორაპნის, რაჭის, ოზურგეთის მაზრებს, მასვე ექვემდებარებოდა სამეგრელო-დადიანის სვანეთით და ლეჩხუმით; აფხაზეთის სამფლობელო, სათავადო სვანეთი, თავისუფალი სვანეთი, წებელდის საბოქაულო, სანავსადგურო ქალაქი რუდუტ-კალე (ყულევი) სოხუმ-კალე-სოხუმი. მოგვიანებით ქუთაისის გუბერნიას დაექვემდებარა სამურზაყანოც.

1880 წელს ეს დაყოფა შეიცვალა და საქართველო დაიყო 17 მაზრად: ახალციხე, ახალქალაქი, ბორჩალო, თბილისი, გორი, დუშეთი, თიანეთი, თელავი, სიღნაღი, ზაქათალა, შორაპანი, ქუთაისი, ოზურგეთი, სენაკი, ზუგდიდი, რაჭა.

<sup>19</sup> საღირაშვილი ო., საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა, გაზ. 'ახალი ერა', 2002, 29 ნოემბერი.

მეფის რუსეთის იმპერიის დამხობის შემდეგ, საქართველოს, პირველი დამოუკიდებელი რესპუბლიკის, მთავრობამ, დიდი მნიშვნელობა მიანიჭა თვითმმართველი ერთეულების განვითარებასა და გაძლიერებას. მითუმეტეს, ამ მიმართულებით, რუსეთის ხელისუფლებას გარკვეული საქმიანობა ჰქონდა განხორციელებული. XIX საუკუნის 60-70-იან წლებში რუსეთის იმპერიაში გატარებული ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმამ საქართველოშიც შემოაღწია, თუმცა რეფორმა შეეხო მხოლოდ სოფლისა და ქალაქის მმართველობას. ამ პერიოდში სოფლის მმართველობის უმაღლესი ორგანო იყო სოფლის ყრილობა, სადაც არჩეული მამასახლისი წარმოადგენდა სოფლის აღმასრულებელ ხელისუფლებას. ყრილობა ირჩევდა სასამართლოსაც, რომელიც სამოქალაქო საქმეებს განიხილავდა. მოსახლეობის მიერ ოთხი წლის ვადით ირჩევდა მუდმივმოქმედ აღმასრულებელ ორგანოს – ქალაქის გამგეობას. ქალაქს ხელმძღვანელობდა ქალაქის თავი – რომელიც იმავდროულად იყო სათათბიროსა და გამგეობის თავმჯდომარეც.

საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში ადგილობრივ თვითმმართველობას ეწოდებოდა ერობა, რომელიც სამი დონის იყო (სასოფლო, სამაზრო და საქალაქო), მოგვიანებით ქალაქის თვითმმართველობას დაერქვა ქალაქის საბჭო. 1919 წლის დასაწყისში გადაიდგა ნაბიჯები ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის რეალური უფლებების მინიჭების მიზნით. ამავე პერიოდში მილიციის უფროსებს ირჩევდა ქალაქისა და მაზრის თვითმმართველობა. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალური უფლება გამოიხატებოდა იმაშიც, რომ ცენტრალური ხელისუფლება ვერ ერეოდა მის საქმიანობაში. მაზრის ერობის გადაწყვეტილების გაუქმება არ შეეძლო ქვეყნის აღმასრულებელ ხელისუფლებას.

ადგილობრივ თვითმმართველობას ეთმობოდა 1921 წლის 21 თებერვალს დამფუძნებელი კრების მიერ მიღებული საქართველოს კონსტიტუტის მეათე თავი. როგორც საქართველოს პოლიტიკური ისტორიის მკვლევარი, პროფესორი ვახტანგ გურული გვამცნობს: 1918-1921 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობა მხოლოდ სოფლებში ჩამოყალიბდა. ქალაქსა და მაზრაში საქართველოს რეგიონებს (მხარეებს) თვითმმართველობა არ მიუღიათ. მხოლოდ აფხაზეთს, აჭარასა და საინგილოს მიენიჭა ადგილობრივ საქმეებში ავტონომიური თვითმმართველობა, რაც თავისი არსით,

ადგილობრივი თვითმმართველობისაგან მნიშვნელოვნად განსხვავებული უნდა ყოფილიყო.<sup>20</sup>

### თვითმმართველობების საბჭოური მოდელი

საქართველოს უახლესი ისტორია საბჭოთა რუსეთმა დიქტატორული წყობილების დამყარებით დაიწყო. ეს იყო საქართველოს მეორე რესპუბლიკა. საქართველოს რევკომმა დაითხოვა პირველი, ანუ დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებელი კრება, არმია, სამაზრო ერობანი და საქალაქო თვითმმართველობანი, ხელისუფლების სხვა ორგანოები და შეიქმნა სა-თემო, სამაზრო, საქალაქო და საოლქო რევკომები. ეს იყო საბჭოური ხელისუფლების დროებითი საგანგებო ორგანოები, რომლებიც თავდაპირველად ასრულებდნენ, როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციას. საბჭოური საზოგადოებრივი წყობილების დაკანონებასთან ერთად ახალმა ხელისუფლებამ საქართველოს სახელმწიფოებრივ მოწყობაზეც იზრუნა. საბჭოური ოკუპაციის დაწყებიდანვე სახელმწიფო დამოუკიდებლობის პრეტენზიით გამოვიდნენ აფხაზი, ოსი და აჭარელი ლიდერები.

1921 წლის 21 მაისს, საქართველოს რევკომმა მიიღო დეკლარაცია დამოუკიდებლობის შესახებ, იმავე წლის 16 ივნისს აჭარას ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი მიეკუთვნა, ხოლო 1923 წლის 23 აპრილს სამხრეთ ოსეთი გახდა ავტონომიური ოლქი. 1924 წელს რუსეთის ფედერაციაში ჩამოყალიბდა ჩრდილო ოსეთის ავტონომიური ოლქი და სამხრეთ ოსეთის ლიდერებმა, რომლებიც ადრე რუსეთთან შეერთებას მოითხოვდნენ, ახლა მხარი დაუჭირეს ორი ოსური ოლქის გაერთიანებას და გაერთიანებული ოსეთის შესვლას საქართველოს საბჭოური სოციალისტური რესპუბლიკის შემადგენლობაში.

საქართველოს საბჭოური რესპუბლიკა კი, თავის მხრივ, 1921 წლის 21 მაისის სამოკავშირეო ხელშეკრულებით რუსეთის საბჭოურ ფედერაციულ რესპუბლიკას დაუკავშირეს, ხოლო იმავე წლის 16 დეკემბერს საქართველომ ამგვარივე ხელშეკრულება გააფორმა ისტორიულად მისივე ნაწილთან – აფხაზეთის საბჭოურ რესპუბლიკასთან. 1931 წელს აფხაზეთსაც ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსი დაუმკვიდ-

<sup>20</sup> გაზ. '24 საათი', 2005, 1 ივლისი.

რდა საქართველოს საბჭოური რესპუბლიკის შემადგენლობაში, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკასთან ერთად, ხოლო სამხრეთ ოსეთი ავტონომიური ოლქის სტატუსით დარჩა საქართველოს შემადგენლობაში, მისთვის ქართველებით დასახლებული ქალაქ ცხინვალის, და შიდა ქართლის 40 ქართული სოფლის მიკუთვნებით.

1921 წლის 3 ნოემბერს, რუსეთის კომპარტიის კავკასიის ბიურომ, სერგო ორჯონიკიძის ინიციატივით, მიიღო დადგენილება ამიერკავკასიის რესპუბლიკების ფედერაციული გაერთიანების საჭიროების თაობაზე. ეს იყო სამი რესპუბლიკის თავისებური კონფედერაციული კავშირი. ამავე დროს იოსებ სტალინმა გაიმეორა ლენინისეული იდეა, ყველა საბჭოთა რეს-პუბლიკის რუსეთის ფედერაციაში შესვლის, ანუ ავტონომიზაციის შესახებ, რაც რესპუბლიკებს ავტონომიად გადააქცევდა და დამოუკიდებლობას, რომელიც, ფაქტობრივად, არც გააჩნდათ, ფორმალურადაც კიდევ უფრო შეუზღუდავდა. მოგვიანებით, ლენინის რჩევით ჩამოყალიბდა „საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკების კავშირი“, რომლის დამფუძნებლები იყვნენ რუსეთის ფედერაცია, უკრაინა, ბელორუსია და, ამ კავშირში აღმოჩნდა საქართველოც.

### **სახელმწიფო მოწყობა და თვითმმართველობა პოსტსაბჭოურ საქართველოში**

1985 წელს საბჭოთა კავშირის კომუნისტური პარტიის ხელმძღვანელობაში მოხდა ცვლილებები სკკპ გენერალურ მდივნად აირჩიეს მ. გორბაჩოვი, რომელმაც კრემლში პოლიტბიუროში მის მიერ გადაყვანილ ე. შევარდნაძესთან ა. იაკოვლევთან ერთად საბჭოთა კავშირში დაიწყო ე.წ. „გარდაქმნები“, რომელიც ითვალისწინებდა ტოტალიტარიზმით გაჯერებულ ქვეყანაში რეფორმების ჩატარებას. თუმცა ამ ამოცანის გადასაწყვეტად მათ არც ნება და არც გონება აღმოაჩნდათ. „პერესტროიკამ“ („გარდაქმნამ“) გამოააშკარავა საბჭოთა კავშირის, როგორც სახელმწიფოს მძიმე წყლულები. საბჭოთა კავშირში გადაუწყვეტელი აღმოჩნდა ეროვნული საკითხი. როგორ კი ოდნავი თავისუფლება იგრძნეს მოკავშირე რესპუბლიკებმა, მაშინვე გაჩნდა მოთხოვნა მათში, კერძოდ საქართველოში კონსტიტუციის 69-ე მუხლის ამოქმედებისა, რაც ითვალისწინებდა



„საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკების კავშირიდან თავისუფალი გასვლის უფლებას“.<sup>21</sup>

1990 წლის 28 ოქტომბერს საქართველოში პირველი მრავალპარტიული არჩევნების შედეგ ხელისუფლებაში მოვიდა „მრგვალი მაგიდა – თავისუფალი საქართველო“, რომლის სათავეშიც იდგა ზვიად გამსახურდია.

უზენაესი საბჭოს პირველსავე სხდომაზე შეტანილი იქნა ცვლილებები საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში (ძირითად კანონში). საკონსტიტუციო ცვლილებათა აუცილებლობის შესახებ საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს პირველსავე სხდომაზე საუბრობდა ახლად არჩეული უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარე ზვიად გამსახურდია – „პირველი და უმთავრესი, რაც ჩვენ უნდა გადავწყვიტოთ, ეს არის კონსტიტუციური რეფორმის საკითხი, გარდამავალ პერიოდში, გარდამავალი პერიოდის დროებითი ძირითადი კანონის შექმნა არსებულ კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის საფუძველზე“.<sup>22</sup>

რაც მთავარია, ეროვნული ხელისუფლების მიერ მიღებულ იქნა „კანონი საქართველოს რესპუბლიკაში გარდამავალი პერიოდის გამოცხადების შესახებ“, რომლის მიხედვითაც უნდა მომზადებულიყო საქართველოს სახელმწიფოებრივი აღდგენის საფუძვლები. ამ მიზნით საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესმა საბჭომ დასაშვებად მიიჩნია, რომ ახალი კონსტიტუციის შემუშავებამდე საქართველოს კონსტიტუცია სათანადო ცვლილებებითა და დამატებებით იმოქმედებდა გარდამავალი პერიოდის მოთხოვნათა შესაბამისად, როგორც საქართველოს რესპუბლიკის კანონი.

კონსტიტუციის დასახელება და ტექსტში სიტყვები „საქართველოს სს რესპუბლიკა“ შეიცვალა სიტყვებით „საქართველო“. ცალკეული მუხლებიდან ამოღებული იქნა სიტყვა სოციალისტური და იგი შეცვალა სიტყვა „სახელმწიფომ“. ამოღებულ იქნა სიტყვები: „საბჭოთა“, „სსრ კავშირის კონსტიტუცია“, „კომუნისტური მშენებლობის მიზნების შესაბამისად“ და ა.შ.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კონსტიტუცია (ძირითადი კანონი). თბ., 1991 მარტი.

<sup>22</sup> საქართველოს უახლესი ისტორიის დოკუმენტური მასალები (1990-1991), მასალები მოიძიეს, შეკრიბეს და გამოსცეს ე. გვენეტაძემ და ზ. კალანდიამ. ტ. 2. თბ., 2011. გვ. 402

<sup>23</sup> საქართველოს უახლესი ისტორიის დოკუმენტური მასალები (1990-1991), მასალები მოიძიეს, შეკრიბეს და გამოსცეს ე. გვენეტაძემ და ზ. კალანდიამ. ტ. 2. თბ., 2011. გვ. 418.

უმნიშვნელოვანესი იყო ის, რომ აღნიშნული კანონი საქართველოს რესპუბლიკას აღიარებდა, როგორც საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართალმემკვიდრეს და როგორც ძალით შეყვანილს სსრკ-ს შემადგენლობაში. აქედან გამომდინარე, „საქართველოს რესპუბლიკა მხოლოდ გარდამავალი პერიოდის განმავლობაში იყო იძულებული უზრუნველყო სსრ კავშირისთვის მისი სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოების სახით უფლებები, რომლებიც განსაზღვრული იყო სსრ კავშირის კონსტიტუციის 73-ე მუხლით. გარდა ამ მუხლის მე-3, მე-4 და მე-11 პუნქტებით განსაზღვრული კომპეტენციის ფარგლებისა. აღნიშნულ ფარგლებს გარეთ საქართველოს რესპუბლიკა დამოუკიდებლად ახორციელებდა სახელმწიფო ხელისუფლებას თავის ტერიტორიაზე“.<sup>24</sup>

კანონში რომელშიც მნიშვნელოვანი ადგილი დაიკავა ადგილობრივი ხელისუფლების მოწყობის პრობლემებმა. კანონის თანახმად, განმკარგულებელ ორგანოებს ადგილზე საკრებულოები, აღმასრულებელ ორგანოს რაიონში ან რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქში პრეფექტურა, მმართველობის პირველ დონეზე კი – გამგებელი ან გამგეობა წარმოადგენდა. კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებით 1991 წლისთვის რაიონებში, ქალაქებში, ქალაქების რაიონებში, თემებში, დაბებსა და სოფლებში სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს წარმოადგენდნენ შესაბამისი საკრებულოები.<sup>25</sup>

„ჩვენ არ გვსურს, რომ ჩვენი დამოუკიდებლობის დეკლარაცია მარტოდენ ქალაქზე დარჩეს, ჩვენ გვსურს რეალური დამოუკიდებლობა“ – ამბობდა ქვეყნის პოლიტიკური ხელმძღვანელი.<sup>26</sup> იმავდროულად ეროვნული ხელისუფლების ლიდერი ხაზგასმით აღნიშნავდა იმას, რომ მისთვის უცხო იყო „უღმერთობის, ტერორისა და რბევის გზა“.

ზ. გამსახურდია ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ საქართველოს სრული სამართლებრივ-პოლიტიკური დამოუკიდებლობის მოპოვებას ხედავდა არსებული

---

<sup>24</sup> საქართველოს უახლესი ისტორიის დოკუმენტური მასალები (1990-1991), მასალები მოიძიეს, შეკრიბეს და გამოსცეს ე. გვენეტაძემ და ზ. კალანდიამ. ტ. 2. თბ., 2011. გვ. 421.

<sup>25</sup> საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კონსტიტუცია (ძირითადი კანონი). თბ., 1991 მარტი.

<sup>26</sup> საქართველოს უახლესი ისტორიის დოკუმენტური მასალები (1990-1991), მასალები მოიძიეს, შეკრიბეს და გამოსცეს ე. გვენეტაძემ და ზ. კალანდიამ. ტ. 2. თბ., 2011. გვ. 403.

რეალობიდან გამომდინარე ქვეყნის განვითარების ევოლუციურ გზაში. ამას ადასტურებს მისი სიტყვები: „დამოუკიდებელი საქართველოს სოციალურ-დემოკრატიული ხელისუფლების მიერ შედგენილი კონსტიტუციის აღდგენა და მისი მოქმედების განახლება ვერ მიიღებს სასურველ ნაყოფს, ვინაიდან გამწვანდება მისი მისადაგება თანამედროვე პოლიტიკური ვითარებისადმი. გარდა ამისა, იგი არ შეიცავს იმპერიული კონსტიტუციისაგან დამცავ იურიდიულ მექანიზმს, როგორც აქვს დღესდღეობით არსებულ კონსტიტუციას მისი 77-ე მუხლის სახით“.<sup>27</sup>

ბუნებრივია ისმის კითხვა: რა იყო ასეთი დამცავი მექანიზმი ჩადებული საქართველოს სსრ რესპუბლიკის კონსტიტუციაში? ამის დასამტკიცებლად მოვიყვანთ 1990 წლისათვის არსებულ საქართველოს სსრ კონსტიტუციის 77-ე მუხლს, რომლის მიხედვითაც: „საქართველოს სსრ უზენაესი საბჭო აჩერებს სსრ კავშირის კანონებისა და სსრ კავშირის კანონქვემდებარე აქტების მოქმედებას საქართველოს სსრ ტერიტორიაზე, თუ ცნობს, რომ ისინი არ შეესაბამება რესპუბლიკის ინტერესებს. ამასთან წარუდგენს წინადადებებს სსრ კავშირის კონსტიტუციური ზედამხედველობის კომიტეტსა და შესაბამისი კანონებისა და კანონქვემდებარე აქტების მოყვანის მიზნით. იმ შემთხვევაში, თუ შეთანხმების მიღწევა ვერ მოხერხდა, ეს აქტები არ მოქმედებენ საქართველოს სსრ ტერიტორიაზე“.<sup>28</sup>

აღნიშნულ მუხლში შევიდა ცვლილებები 1989 წლის 18 ნოემბერს, რა თქმა უნდა, ეროვნული მოძრაობის ზეწოლის შედეგად. სწორედ ამ მოვლენამ განაპირობა შემდგომში ის, რომ აღნიშნული მუხლის ცვლილებებით, ეროვნულმა ხელისუფლებამ ფაქტობრივად სა-კონსტიტუციო სფეროში არსებული ომი მოუგო საკავშირო ხელისუფლებას. ამის დასტურია 1991 წლის კონსტიტუციაში მიღებული ცვლილებები, სადაც 77-ე მუხლი, შემდეგნაირად მკაფიოდ იკითხებოდა – „საქართველოს რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მოქმედებს საქართველოს რესპუბლიკისა და სსრ კავშირის კანონები და კანონქვემდებარე აქტები. საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭო აჩერებს სსრ კავშირის კანონებისა და კანონქვემდებარე აქტების მოქმედებას

---

<sup>27</sup> საქართველოს უახლესი ისტორიის დოკუმენტური მასალები (1990-1991), მასალები მოიძიეს, შეკრიბეს და გამოსცეს ე. გვენეტაძემ და ზ. კალანდიამ. ტ. 2. თბ., 2011. გვ. 404.

<sup>28</sup> საქართველოს სსრ კონსტიტუცია (ძირითადი კანონი). თბ., 1990.

საქართველოს რესპუბლიკის ტერიტორიაზე, თუ ისინი ეწინააღმდეგება საქართველოს რესპუბლიკის კანონებსა და ინტერესებს.

საქართველოს რესპუბლიკის კანონისაგან სსრ კავშირის კანონის განსხვავების შემთხვევაში საქართველოს რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მოქმედებს საქართველოს რესპუბლიკის კანონი“. რაც ყველაზე მეტად საინტერესოა, ხელისუფლებამ უცვლელად დატოვა 78-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც: „სსრ კავშირის კონსტიტუციის შესაბამისად, საქართველოს რესპუბლიკის სუვერენულ უფლებებს იცავდა სსრ კავშირი“.<sup>29</sup>

ამით საქართველო რუსეთს აცლიდა სამართლებრივი საფუძველს აგრესიისათვის. საქართველოს ხელისუფლება მოფიქრებული, ჭკვიანური, პოლიტიკურ-სამართლებრივი სვლებით ამზადებდა ნიადაგს საერთაშორისო სამართლებრივი ნორმების შესაბამისად სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის პოლიტიკურ-სამართლებრივი დეკლარირებისათვის. ამიტომაც იყო, რომ 1990 წლის 14 ნოემბრის სხდომაზე აცხადებდა ზ. გამსახურდია: „რამდენადაც ჩენ ვიბრძვით ადამიანის უფლებათა დაცვისათვის, სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყალიბებისათვის, ჩვენი სახელმწიფო წყობილება უნდა ემყარებოდეს საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ ნორმებს, რათა ქმედითი ღონისძიებანი განხორციელდეს მოქალაქეთა უფლებრივი გარანტიების დასამკვიდრებლად“.<sup>30</sup>

1991 წლის 31 მარტის საქართველოში წარმატებით ჩატარდა რეფერენდუმი, რომელზეც მოსახლეობის აბსოლუტურმა უმრავლესობამ, მათ შორის, აფხაზეთსა და ე.წ. სამხრეთ ოსეთში (იმ დროისათვის, სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი საქართველოს ხელისუფლებას გაუქმებული ჰქონდა საქართველოს რესპუბლიკის 1990 წლის 11 დეკემბრის კანონით) დადებითი პასუხი გასცა კითხვას 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტის საფუძველზე ქვეყნის დამოუკიდებლობის აღდგენის შესახებ. ამ შედეგებზე დაყრდნობით საქართველოს უზენაესმა საბჭომ 1991 წლის 9 აპრილს საზეიმოდ გამოაცხადა „საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აქტის“ დეკლარირება.

<sup>29</sup> საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის კონსტიტუცია (ძირითადი კანონი). თბ., 1991 მარტი.

<sup>30</sup> საქართველოს უახლესი ისტორიის დოკუმენტური მასალები (1990-1991), მასალები მოიძიეს, შეკრიბეს და გამოსცეს ე. გვენეტაძემ და ზ. კალანდიამ. ტ. 2. თბ., 2011. გვ. 407.

1990 წლის 28 ოქტომბერს არჩეულმა ეროვნულმა ხელისუფლებამ თავისი მთავარი პოლიტიკურ-სამართლებრივი ამოცანა საქართველოს სახელმწიფოებრიობის აღდგენის გამოცხადება წარმატებით განახორციელა. ახალი კონსტიტუციის შემუშავებამდე კი, როგორც აღვნიშნეთ, საქართველოს რესპუბლიკის ძირითადი კანონი გარდამავალ პერიოდში უნდა ყოფილიყო საქართველოს არსებული კონსტიტუცია იმ არსებული ცვლილებებითა და დამატებებით, რომელიც ახლადარჩეულმა უზენაესმა საბჭომ შეიმუშავა. 1991 წლის 29 იანვარს უზენაესმა საბჭომ მიიღო კანონი: „საქართველოს რესპუბლიკის ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების – საკრებულოების არჩევნების შესახებ“.

საკრებულოებში დეპუტატებს ირჩევდნენ სამი წლის ვადით. საბოლოოდ ამ კანონში ცვლილება შეიტანეს 1991 წლის 27 თებერვალს, რომლის თანახმადაც ადგილობრივი მმართველობა მოიცავდა სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ადგილობრივ ორგანოებს, საზოგადოებრივ-ტერიტორიულ თვითმმართველობას.

კანონი სოფლის (დაბის, თემის) რაიონული დაქვემდებარების ქალაქის ადგილობრივ მმართველობის ორგანოებად აცხადებდა.

ა) მოსახლეობის მიერ არჩეულ ხელისუფლების წარმომადგენლობით ორგანოს-საკრებულოს, რომელსაც უნდა აერჩია აღმასრულებელი ორგანო გამგეობა ან თანამდებობის პირი გამგებელი.

ქალაქის საკრებულო ირჩევდა აღმასრულებელ ორგანოს-გამგეობას.

ბ) რესპუბლიკური დაქვემდებარების ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები იყვნენ – რაიონის რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქის საკრებულო.

1991 წლის მაისში დამტკიცდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის გადაწყვეტის წესი, რომლის თანახმადაც ტერიტორიულ ერთეულებს ქალაქი, რაიონი, თემი, ხოლო დასახლებულ პუნქტებს ქალაქი, ქალაქის ტიპის დაბა და სოფელი წარმოადგენდა. მიღებულ იქნა კანონი თბილისის მმართველობის შესახებაც. ჩატარდა ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების – საკრებულოს არჩევნები.

საქართველოსთვის ოპტიმალური იყო ასიმეტრიული რე-გიონალიზმის მოდელი, თუმცა ეს არ ნიშნავდა, ცენტრალური ხელისუფლების მიღმა დარჩენილიყო ძალოვანი უწყებების, პროკურატურისა და სასამართლოს, საგარეო, თავდაცვის, საფინანსო,

საგანმანათლებლო, ენერგეტიკული, სამედიცინო, სოციალური დაცვის და სხვა ბერკეტები, მაგრამ არსებობდა კიდევ ბევრი რამ, რაც შეიძლება არ ჰქონოდა ცენტრალურ ხელისუფლებას და უნდა დაქვემდებარებოდა ტერიტორიულ ერთეულში მიღებული ნორმატიული აქტით რეგულირებას, შესაბამისად, სპეფიციკიდან გამომდინარე, სხვადასხვა ტერიტორიულ ერთეულში ნორმატიული აქტები სხვადასხვაგვარი იქნებოდა. ქვეყანაში თვითმმართველობას, ანუ პირველი დონის ხელისუფლებას, ყველგან უნდა ეარსება (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი).

იმის გათვალისწინებით, რომ ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების დონე განსხვავებული იყო, შეუძლებელი ჩანდა მათთვის ერთნაირი უფლებამოსილებების გადაცემა და ეს გარკვეულ ჩარჩოში უნდა მოქცეულიყო, ანუ უნდა აეღოთ იმდენი, რამდენსაც მოერეოდნენ. აღნიშნულ გარემოებას მივყავდით ასიმეტრიული რეგიონალიზმის მოდელამდე. ცხადია, აფხაზეთისა და აჭარის სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნის ტრადიციების და საბჭოთა რუსეთის მიერ, ხელოვნურად შექმნილი სამხრეთ ოსეთისათვის, ადმინისტრაციულ-კულტურული ავტონომიის მინიჭების განსაზღვრით.

აღსანიშნავია, რომ პოსტსაბჭოური ეპოქის საქართველოს პირველმა ხელისუფლებამ, 1991 წელს, ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონის მიღებით დასაწყისი მისცა რეალური თვითმმართველობის პირველ რგოლებს. დემოკრატიული ჩანდა მეორე დონის წარმომადგენლობითი ორგანოს ამუშავებაც, მაგრამ ცენტრიდან დანიშნული პრეფექტის ინსტიტუტის შემოღებამ და მათთვის დიდი უფლებების გადაცემამ, შეზღუდა რაიონის საკრებულოსა და პირველი დონის თვითმმართველობის უფლებები. უდავოა, ეს ინსტიტუტი წინ გადადგმული ნაბიჯი იყო არსებულთან შედარებით.

1991 წლის 31 მარტს ქვეყანაში დიდი წარმატებით ჩატარდა რეფერენდუმი და ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები. საქართველო შეუდგა დამოუკიდებელი სახელმწიფოებრიობის მშენებლობას.

იქმნებოდა შთაბეჭდილება, რომ ახლადგამოცხადებული საქართველოს რესპუბლიკა ევოლუციური გზით განამტკიცებდა მოპოვებულ დამოუკიდებლობას და შეუდგებოდა მყარი დემოკრატიული და სახელმწიფოებრივი ინსტიტუტების ჩამოყალიბებას. თუმცა საყოველთაოდ ცნობილმა მოვლენებმა, რომლებიც საქართველოში განვითარდა 1991 წლის მიწურულს და 1992 წლის დასაწყისში ლახვარი ჩასცა ქართული სახელმ-

წიფობრიობის განვითარებას. სამხედრო-სახელმწიფო გადატრიალების შედეგად განდევნილ იქნა დემოკრატიულად არჩეული ხელისუფლება და ხელისუფლება ხელში აიღო სამხედრო საბჭომ, რომელმაც თავის მხრივ სრულიად უკანონოდ ძალად-კარგულად გამოაცხადა გარდამავალი პერიოდის კონსტიტუცია და კანონმდებლობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობა ყოველთვის განიხილება, როგორც ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების ნიშანი, კონსტიტუციური წყობის ერთ-ერთი საფუძველი, ხალხის ხელისუფლების ორგანიზაციის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპი, რომელიც, თავის მხრივ, მოცემული ქვეყნის მმართველობის სისტემას განსაზღვრავს. ჩვენს ქვეყანაში ადგილობრივ თვითმმართველობას დიდ ყურადღებას უთმობენ და ის სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ცხოვრების დემოკრატიული ორგანიზაციის აუცილებელ პირობად მიიჩნევა.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ჩამოყალიბების პროცესი ქვეყნის დამოუკიდებლობის 27-წლიანი პერიოდის განმავლობაში რთულად მიმდინარეობს, ხშირია სისტემის რეფორმირების მცდელობები, რაც გამოიხატება სხვადასხვა პერიოდში განსხვავებული მოდელების მუნიციპალური სისტემის შექმნისა და დამკვიდრების მცდელობებში. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქართული სისტემა შორსაა სრულყოფილებისაგან და დღესაც რეფორმირების პროცესშია.

ადგილობრივი თვითმმართველობა და დემოკრატია ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირშია. რაც უფრო დემოკრატიული საზოგადოება, მასში მით უფრო ფართოდაა განვითარებული თვითმმართველობის საწყისები. როგორც საერთაშორისო პრაქტიკა მიუთითებს, დემოკრატიულობის გარდა. ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებაზე დიდ გავლენას ახდენს ტრადიციები, ე.ი. ადგილობრივი თვითმმართველობის დემოკრატიული ინსტიტუტის ჩამოსაყალიბებლად, გარდა შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზისა, აუცილებელია ჩვევების, ჩვეულებების ჩამოყალიბება და გამოცდილების დაგროვება.

1992 წლის 21 თებერვალს სამხედრო გადატრიალების გზით მოსულმა სამხედრო საბჭომ მიიღო დეკლარაცია საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის 21 თებერ-ვლის კონსტიტუციის აღდგენის თაობაზე. იგი წარმოადგენდა სრულ გაუგებრობას არსებულ რეალობასთან მიმართებაში, ამიტომაც სრულიად სამართლიან-

ნად აღნიშნავდნენ ცალკეული სამართალმცოდნეები და მათ აზრს ითვალისწინებდნენ სხვები, რომ: „მიუხედავად იმისა, რომ 1921 წლის კონსტიტუცია თავისი შინაარსის მიხედვით სერიოზულ იურიდიულ დოკუმენტს წარმოადგენდა, იგი სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი განვითარების მოცემულ ეტაპზე არსებული სინამდვილისათვის უკვე შეუსაბამო ნორმატიული აქტი იყო, რაც აშკარად გამოიქვლიდა აღნიშნულ პერიოდში“.<sup>31</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ ამ ე.წ. „მცირე კონსტიტუციას“ ერთი დღითაც არ უმუშავია, მისმა ვითომდაც „ამუშავების“ დეკლარირებამ საბაზი მისცა აფხაზ სეპარატისტებს აღედგინათ 1925 წლის კონსტიტუცია და დაეწყოთ „სამართლებრივი ომი“ საქართველოსთან. ქვეყანა „სამართლებრივად“ იმართებოდა საქართველოს სამხედრო საბჭოს მიერ მიღებული დადგენილებით „საქართველოს რესპუბლიკაში კანონმდებლობის მოქმედების შესახებ“, რომლის თანახმადაც „მოქმედი კანონმდებლობის საქართველოს კონსტიტუციის პრინციპებთან შესაბამისობაში მოყვანამდე საქართველოს რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მოქმედებდა არსებული კანონმდებლობა.

გარდა მისი იმ ნაწილებისა, რომლებიც ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის პრინციპებს. დადგენილება ავალეზდა საქართველოს რესპუბლიკის დროებით მთავრობას, მოქმედი კანონმდებლობა შეესაბამებინა საქართველოს კონსტიტუციის პრინციპებისათვის. დადგენილებას ხელს აწერდნენ სამხედრო საბჭოს სახელით: თენგიზ კიტოვანი, ჯაბა იოსელიანი. ქ. თბილისი, 24 თებერვალი. 1992 წ.“

იმავე წლის მარტის თვეში საქართველოში ჩამოსულმა ე. შევარდნაძემ სამხედრო საბჭო გადააკეთა სახელმწიფო საბჭოდ, რომელშიც ყოველგვარი კანონიერი სამართლებრივი სტატუსის გარეშე გაერთიანდნენ ცალკეულ პოლიტიკურ პარტიათა და საზოგადოებრივ მოძრაობათა წარმომადგენლები. ქვეყანაში მძვინვარებდა სამოქალაქო დაპირისპირება და ანარქია, რომელსაც დაემატა 1992 წლის აგვისტოში დაწყებული აფხაზეთის კონფლიქტი, ასეთ ვითარებაში მაინც მოხერხდა საქართველოს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს პალრამენტის არჩევნების ჩატარება, შემოღებულ იქნა საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობა, რომელზედაც არჩეულ იქნა ე. შევარდნაძე. იმისათვის, რომ შევსებულიყო ქვეყნის სამართლებრივი ვაკუუმი.

---

<sup>31</sup> დემეტრაშვილი ა. კობახიძე ი. კონსტიტუციური სამართალი. თბ., 2011.



საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“. სწორედ ამ კანონზე დაყრდნობით მოხდა შემდეგში ქვეყნის სამართლებრივი განვითარება.

ამ კანონს მოუწია ფაქტობრივად ქვეყნის ძირითადი კანონის მაგივრობა. თუმცა იგი ვერ შეასრულებდა და არც შეუსრულებია ჭეშმარიტი კონსტიტუციის ფუნქცია, ვინაიდან მასში არსებითად არაფერი არ იყო ნათქვამი კლასიკური კონსტიტუციის ისეთ ნაწილებზე, როგორც იყო ძირითადი უფლებები და სასამართლო ხელისუფლება.<sup>32</sup>

1991-1992 წლების სამხედრო გადატრიალებამ მკვეთრად შეაჩერა საქართველოს ეროვნული ხელისუფლების მიერ თვითმმართველობის დასამკვიდრებლად გადადგმული რეალური ნაბიჯები. სამხედრო საბჭომ გააუქმა თვითმმართველობის შესახებ მიღებული კანონი და უმოქმედო გახდა საკრებულოები. ჯერ სამხედრო საბჭოს, შემდეგ სახელმწიფო საბჭოს პრეზიდიუმის და შემდგომ სახელმწიფოს მეთაურის მიერ დანიშნულ გამგებლებს პრეფექტებზე გაცილებით მეტ უფლებები მიეცათ, მათ შეეძლოთ, გაეთავისუფლებინათ სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქის გამგებელი. შემოიღეს სახელმწიფოს მეთაურის, შემდეგ კი პრეზიდენტის მიერ დანიშნული მერის თანამდებობები.

იმის მიუხედავად, რომ თვითმმართველობა არ არსებობდა, ქალაქ თბილისში სახელმწიფო და ადგილობრივი საკუთრების გამიჯვნისათვის პირველი ნაბიჯები და საწყისი სამართლებრივი საფუძველი საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურის 1992 წლის 19 დეკემბრის ბრძანებულებით „საქართველოს რესპუბლიკის დედაქალაქის – ქ. თბილისის მმართველობითი ორგანოების უფლებამოსილებათა შესახებ“ შეიქმნა. ბრძანებულებით, ქალაქ თბილისის მერიას და საქალაქო კოლეგიას დაევალა ქალაქ თბილისის ტერიტორიაზე არსებული ქონების (შენობა-ნაგებობები, საწარმოები) აღნუსხვა და საქართველოს მინისტრთა კაბინეტისათვის წარდგენა, რომელიც, განხილვის შემდგომ, მიიღებდა გადაწყვეტილებას წარდგენილ ნუსხაში შეტანილი ქონების ქალაქ თბილისის ადგილობრივ საკუთრებაში გადაცემის შესახებ. ქალაქ თბილისის მერიაში აღნიშნული ქონების აღნუსხვის სამუშაოები ჩატარდა და 1993 წელს წარედგინა საქართველოს მინისტრთა კაბინეტს.

<sup>32</sup> დემეტრაშვილი ა. კობახიძე ი. კონსტიტუციური სამართალი. თბ., 2011.

სამწუხაროდ, შემდგომი გადაწყვეტილება, ნუსხაში შეტანილი ქონების ქალაქ თბილისის ადგილობრივ საკუთრებაში გადაცემაზე არც მინისტრთა კაბინეტს და არც სხვა ორგანოს არ მიუღია. ამ პერიოდში საქართველოში დაიწყო ეგრეთწოდებული მასობრივი, ვაუჩერული პრივატიზაციის პროცესი და თბილისის მერიიდან საქართველოს მინისტრთა კაბინეტში გაგზავნილ ნუსხაში შეტანილი ქონების აბსოლუტური უმრავლესობა დაექვემდებარა პრივატიზაციას, ხოლო მიღებული, ისედაც მიზერული შემოსავლები წარიმართა ცენტრალურ ბიუჯეტში.

ეს ცვლილებები ცენტრის უფლებამოსილების დემონსტრირება იყო. ადგილობრივ საკრებულოებს ყოველგვარი ფუნქციები წაერთვა, ხოლო 1994 წლის აპრილიდან, მათი უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგ, ადგილობრივ თვითმმართველობაში სრული ვაკუუმი დამკვიდრდა.

შევარდნაძის ეპოქის პარლამენტმა თავი ვერ მოაბა თვითმმართველობის პრობლემას. მიუხედავად იმისა, რომ ბიუჯეტით, სამხარეო რგოლებისთვის გათვალისწინებული იყო გარკვეული თანხები, კანონი ტერიტორიული მოწყობის შესახებ არ არსებობდა. ვ. ხმალადის აღიარებით, ეს იყო ნახევრად კანონიერი მდგომარეობა და თუ ამ გზით წავიდოდით, ქვეყანაში დამკვიდრდებოდა ოთხი დონის ხელისუფლება (ადგილობრივი თვითმმართველობა, რაიონული თვითმმართველობა ან მმართველობა, საგარეო დონე და ცენტრალური ხელისუფლება), რომლებიც სამართლებრივი და ეკონომიკური თვალსაზრისით წინააღმდეგობაში მოდიოდნენ ერთმანეთთან, უგულვებელყოფდნენ არჩევითობის პრინციპებს, თვითმმართველობა ფიქტიური ხდებოდა და უნიტარულ-ავტორიტარული მმართველობისკენ მიგვაქანებდა და მკვეთრად ეწინააღმდეგებოდა სამოქალაქო საზოგადოების არსს.

ცენტრის მიერ ადმინისტრაციის დანიშვნის პრაქტიკა ოპოზიციის კრიტიკის საგანი გახდა, თუმცა ადგილობრივი არჩევნების გადადების პოლიტიკა ხელისუფლების მხრიდან, ჩვეულებრივ, ახალი რეჟიმის კონსოლიდაციის აუცილებლობით აიხსნებოდა. ოფიციალური ასეთი პოლიტიკა მიმართული იყო ერთი მიზნისაკენ – რაც შეიძლებოდა დიდხანს გაეხანგრძლივებინათ შეუზღუდავი ბატონობა რეგიონებში.

ყველაზე დიდი ცვლილება ადგილობრივი მმართველობის სფეროში, რომელიც ე. შევარდნაძის ინიციატივით განხორციელდა, დაკავშირებული იყო ტერიტორიული

მმართველობის შუალედური (რეგიონული) რგოლის - მხარის - შექმნასთან. ამ რეფორმის თავისებურება იმაში მდგომარეობდა, რომ ძალოვანი სამსახურების საშუალებით შეენარჩუნებინათ ძალაუფლება.

რწმუნებულთა დანიშვნის პროცესი 1993 წელს დაიწყო და თანდათანობით მოიცვა ქვეყნის ტერიტორიის ის ნაწილი, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლს ექვემდებარებოდა. საბოლოოდ, ქვეყნის ტერიტორია დაიყო 9 მხარედ: კახეთი, შიდა ქართლი, ქვემო ქართლი, მცხეთა-თიანეთი, სამცხე-ჯავახეთი, იმერეთი, სამეგრელო-ზემო სვანეთი, რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი, გურია. ცალკე იყო აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები და დედაქალაქი თბილისი, რომელიც თავისი სტატუსით მხარეს გაუთანაბრდა. მხარის ლეგიტიმაცია პირველად მოხდა 1997 წლის 21 თებერვალს მიღებული, საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის - მხარის - შესახებ კანონით, თუმცა ამ კანონსაც მკაფიოდ არ განუსაზღვრავს მხარის უფლებამოსილება.<sup>33</sup>

ადგილობრივი მმართველობის სამხარეო რგოლის ფუნქცია და მომავალი ნათელი არ იყო. საზოგადოებაში შესაძლებლად მიიჩნეოდნენ რაიონების გაუქმებას და მხარის ფედერალურ ერთეულად გადაქცევას, მაგრამ შევარდნაძის მმართველობისათვის რაიონული რგოლების არსებობა იმჟამად ძალაუფლების შენარჩუნების მყარი ინსტრუმენტი იყო. მითუმეტეს, ყველა გამგებელი თბილისიდან ინიშნებოდა.

საქართველოს საზოგადოებრივ-პოლიტიკური სპექტრის დავის საგანი გახდა, 1997 წლის ოქტომბერში, ქვეყნის პარლამენტის მიერ მიღებული ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ. დისკუსია ძირითადად ადგილებზე აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელთა არჩევის თუ დანიშვნის საკითხს ეხებოდა. ხელისუფლება მაქსიმალურად ცდილობდა დანიშვნის პრინციპის გატარებას, რასაც ოპოზიცია და არასამთავრობო ორგანიზაციები წინააღმდეგობას უწევდნენ. ვითარებაში, როდესაც ქვეყანაში დემოკრატიული ნორმები არ მოქმედებდა და, ფაქტობრივად, საფინანსო-ეკონომიკური, მაფიოზურ-კლანური ოლიგარქია ბატონობდა, უფრო გამართლებული ჩანდა დანიშვნის ინსტიტუტის

---

<sup>33</sup> კვესელავა ი. გახოკიძე ჯ. გვენეტაძე ე. საქართველოს ტერიტორიული და სახელმწიფოებრივ-პოლიტიკური მოწყობისა, მმართველობისა და თვითმმართველობის ასპექტები. თბ., 2018. გვ. 67.

შემოღება. თუმცა, იმ შემთხვევაში, თუ საკადრო ცვლილებები მაფიოზების კარნახით თუ რეკომენდაციით არ მოხდებოდა.

საერთოდ, დამოკიდებულება ფედერალიზმის პრინციპებისადმი ქვეყანა წინააღმდეგობრივი იყო: 1995 წელს, კავკასიური ინსტიტუტის მიერ ჩატარებული ექსპერტული გამოკითხვის თანახმად, გამოკითხულთა მხოლოდ 32% უჭერდა მხარს ფედერალიზმის იდეას.

ფედერალიზმისადმი ნეგატიური დამოკიდებულება გამოწვეული იყო იმით, რომ საქართველოში საკმაოდ ძლიერი ჩანდა სუბეთნიკური რეგიონული თვითიდენტიფიკაცია. ისტორიული მეხსიერება არ ივიწყებდა დაქუცმაცებულობისა და ქიშპის სინდრომს. ფედერალიზმის მოწინააღმდეგეთა თვალსაზრისით, ისტორიულ მხარეებთან გათანაბრებული ფედერალური ერთეულების წარმოქმნას შეიძლება საფრთხე შეექმნა ქვეყნის ერთიანობისათვის. გარდა ამისა, არსებობდა ეთნიკური სეპარატიზმის ახალი კერების შექმნის შიშიც; ამასთან დაკავშირებით განსაკუთრებით მიუთითებდნენ ჯავახეთში, სომხეთის საზღვარზე კომპაქტურად მცხოვრებ ეთნიკურ სომხურ მოსახლეობაზე.

ფედერალიზმის მომხრეთა აზრით, ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილების გაფართოება, პირიქით, შეამცირებდა ეთნიკური ან რეგიონული დაძაბულობის კერათა გაჩენის შანსს. თუ გავითვალისწინებთ ეთნიკურ-ტერიტორიული კონფლიქტების პოლიტიკური მოგვარების და სადავო ტერიტორიების სახელმწიფოებრივი მოწყობის საერთო სისტემაში ჩაწერის პერსპექტივას, ფედერალიზმის ქართულ მოდელს, განხორციელების შემთხვევაში, შესაძლოა ასიმეტრიული ფედერალიზმის სახე მიეღო. სხვა მხრივ ფედერალიზმის ბევრი მოწინააღმდეგე, ამავე დროს, მხარს უჭერდა სამხარეო მოწყობის იდეას, უფრო მცირე ზომის სამხარეო ერთეულით, რომელიც მთლიანად შეცვლიდა რაიონთა სისტემას, და რომელსაც თვითმმართველობის საკმაოდ მაღალი დონე ექნებოდა, თუმცა, ამავე დროს ნათელი არ იყო, სად გადიოდა ზღვარი ფედერალიზმსა და სამხარეო მოწყობას შორის.

საზოგადოებაში ამ საკითხის გარშემო აზრთა სხვადასხვაობა არსებობდა. განიხილებოდა საქართველოს სახელმწიფოებრივი მოწყობის სამი გზა: 1. სახელმ-

წიფობრივი მოწყობის უნიტარული ფორმა; 2. ქვეყნის სახელმწიფოებრივი მოწყობის ფედერაციული მოდელი და 3. შერეული მოდელი.

საქართველოს კონსტიტუცია არ განსაზღვრავდა ქვეყნის ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ მოწყობას. „კონსტიტუციის მეორე მუხლის მე-4 პუნქტი ადგენდა, რომ ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ, ხოლო თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება ორგანული კანონით“.

2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კონსტიტუციის ახალი რედაქცია, რომელმაც განსაზღვრა თვითმმართველობის პრინციპები. კონსტიტუციაში გაჩნდა ახალი VII თავი, რომლის თანახმადაც განისაზღვრა თვითმმართველობის:

- საარჩევნო უფლება, თუმცა არ დაფიქსირებულა საკრებულოთა უფლებამოსილების ვადა;
- შექმნისა და გაუქმებისას, აგრეთვე მისი საზღვრების შეცვლისას თვითმმართველ ერთეულთან კონსულტაციების სავალდებულობა;
- საკუთარი და ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დელეგირებული კომპეტენციების გამიჯვნის პრინციპები;
- ქონებისა და ფინანსების გამიჯვნის პრინციპები;

ამას გარდა, თვითმმართველობებმა მიიღეს საკონსტიტუციო სასამართლოში კონსტიტუციური სარჩელის შეტანის უფლება.

აღნიშნულმა ცვლილებებმა კონსტიტუციურად გაამყარა თვითმმართველობის საქმიანობის გარანტიები. ამავე დროს, ახალ რედაქციაში შევიდა ცვლილება, რომლის თანახმადაც, თვითმმართველობაში მონაწილეობის უფლება ყველა ადგილზე მცხოვრების ნაცვლად მიეცა მხოლოდ ადგილზე რეგისტრირებულ მოქალაქეებს. ასევე არ ყოფილა გათვალისწინებული ვენეციის კომისიის, ფაქტიურად, არცერთი დასკვნა-კომპეტენციების კონკრეტულად გამიჯვნის, სუბსიდიარობის პრინციპის მინიმალური

დაცვის და ფისკალური დეცენტრალიზაციის ძირეული პრინციპების კონსტიტუციაში ასახვის შესახებ.

ამრიგად, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციური რეგულირების ტრადიცია 1921 წელს შექმნილი კონსტიტუციიდან მომდინარეობს, რომლის რამდენიმე მუხლისაგან შემდგარი მე-10 თავი სახელწოდებით „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ მოიცავდა თვითმმართველობისათვის მნიშვნელოვან თითქმის ყველა საკითხს და ცალკეულ გარანტიებს ითვალისწინებდა: ესენია:

ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევითობა საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი, ფარული და პროპორციული საარჩევნო წესით; ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება, კანონის თანახმად გამოსცეს შესასრულებლად სავალდებულო დადგენილებები; თვითმმართველობის გადაწყვეტილებების მხოლოდ სასამართლოს მიერ გაუქმება, ასევე მისი საბიუჯეტო უფლებამოსილებები.<sup>34</sup>

კანონით უნდა განსაზღვრულიყო თვითმმართველობის ორგანიზაცია, მართვა-გამგეობის წესი და უფლება-მოვალეობანი. კონსტიტუციით აგრეთვე განსაზღვრული იყო სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხებიც, რომლის თანახმადაც, „მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს უფლება აქვთ შეაჩერონ ადგილობრივი თვითმმართველობის დადგენილება და განკარგულება, თუ იგი ეწინააღმდეგება კანონს, ხოლო ვალდებულნი არიან საქმე დაუყოვნებლივ სასამართლოს გადასცენ.“<sup>35</sup>

1921 წელს, საქართველოს სახელმწიფოს მიერ სუვერენიტეტის დაკარგვასთან ერთად, ქვეყანაში შეფერხდა კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პროცესების განვითარების პროცესი, და იგი კვლავ აქტუალური სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის საქმიანობის დროს, 1993-1995 წლებში გახდა. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ამ პერიოდის კონსტიტუციის პროექტებზე მუშაობისას, საკონსტიტუციო პროცესი ძირითადად სახელმწიფო ხელისუფლების შტოებს შორის კომპეტენციათა დანაწილებას ეხებოდა, რის შედეგადაც, საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია თვითმმართველობის შესახებ მხოლოდ ერთი ჩანაწერით - მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტით შემოიფარგლა, რომლის მიხედვითაც, ადგილობრივი თვითმმართველობა განისაზღვრა

<sup>34</sup>საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია; მუხლები 100, 101, 102, 106

<sup>35</sup>საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია; მუხლი 103

არა როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების გაგრძელება, არამედ როგორც მისგან დამოუკიდებელი ნაწილი, რომელიც ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს თავად, საკუთარი პასუხისმგებლობით განკარგავს. მისი ურთიერთობა სახელმწიფოსთან ორგანული კანონით უნდა განისაზღვროს. ორგანული კანონი იერარქიულად ჩვეულებრივ კანონზე მაღლა დგას, ასე რომ კონსტიტუციის ეს ჩანაწერი ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაკუთრებულ მნიშვნელობაზე მიუთითებს.

რაც შეეხება 2004 წლის თებერვალში კონსტიტუციამ, კვლავ განიცადა არსებითი ცვლილებები, მაგრამ ეს ცვლილებებიც ნაკლებად დაუკავშირდა თვითმმართველობის ორგანოს და ძირითადად სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოებს შეეხო. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კი მოხდა ჩანაწერის ოდნავ განვრცობა - ზემოთხსენებულ მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტს დაემატა ერთი წინადადება: „ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა თანამდებობა არჩევითია.“<sup>36</sup>

2004 წლის 26 ოქტომბერს, რატიფიცირებული იქნა ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ (სტრასბურგი, 15.10.1985), რომელიც საქართველოსთვის ძალაში 2005 წლის 1 აპრილიდან შევიდა. მას, როგორც საერთაშორისო ხელშეკრულებას, უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს საქართველოს საკანონმდებლო აქტების მიმართ. ქარტია, შესაძლებლობის შემთხვევაში, სასურველად მიჩნევს ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციის მიერ რეგულირებას. ევროპული ქარტია ადგილობრივ თვითმმართველობას შემდეგნაირად განმარტავს: ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლება და შესაძლებლობა, კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილი, მათი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად. ამ უფლების განხორციელება ხდება დემოკრატიულად არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup>საქართველოს კონსტიტუცია; მუხლი 2, პუნქტი 4.

<sup>37</sup>ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“; მუხლი 3

საყურადღებოა, რომ ევროპული ქარტიისგან განსხვავებით, საქართველოს კონსტიტუციას თვითმმართველობის იდეას კიდევ უფრო მაღალ საფეხურზე აყენებს და მას მოქალაქეების და არა ადგილობრივი ორგანოების უფლებად მიიჩნევს. ასე რომ საქართველოს კონსტიტუციის ფორმულირება მაღალი ხარისხის დამოუკიდებლობის მქონე თვითმმართველობის გარანტია უნდა იყოს.

2009-2010 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად, გაძლიერდა ადგილობრივი თვითმმართველობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები. კონსტიტუციაში ჩამოყალიბდა მემვიდე პრიმა თავი, რომელს თანახმადაც ერთმანეთს გაემიჯნა თვითმმართველობისა და სახელმწიფოს უფლებამოსილებები; დაწესდა მატერიალური კომპენსაციის პრინციპი დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისას; თვითმმართველი ერთეულის გაუქმების ან საზღვრების შეცვლისას სავალდებულოა გახდა ამ ერთეულთან კონსულტაციების გამართვა; თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო ანგარიშვალდებულია წარმომადგენლობითი ორგანოს მიმართ და თვითმმართველობას უფლება აქვს მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს.

თუმცა, უნდა ითქვას, რომ გატარებული სხვადასხვა ტიპის რეფორმების (1998, 2005 და 2014 წლებში) მიუხედავად ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალურ განხორციელებას მაინც რამდენიმე ფაქტორი უშლის ხელს და პრაქტიკულად, ჯერჯერობით, თვითმმართველობა, ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივ გაგრძელებად რჩება, რაც ძირითადად განპირობებულია: მოქალაქეთა ჩართულობის ნაკლებობით, თვითმმართველობის მწირი რესურსებით (ფინანსური, მატერიალური და ადამიანური) და თვითმმართველობის კომპეტენციათა სიმცირით.<sup>38</sup>

აქვე უნდა ითქვას ისიც, რომ თვითმმართველობის რეალური მუშაობისთვის მხოლოდ კონსტიტუციური რეგულირება არ არის საკმარისი, მაგრამ მიუხედავად ამისა, მაინც აუცილებელია კონსტიტუციაში უკვე არსებული ამ გარანტიების შენარჩუნება, რადგან ისინი თვითმმართველობის რეალურად განხორციელებისთვის კონსტიტუციურ საფუძველს მაინც ქმნიან.

---

<sup>38</sup>ლოსაბერძე დავით, „თვითმმართველობა საქართველოში“, პოლიტიკის ანალიზი - დეცენტრალიზაციის პროცესის ზოგადი შეფასება (1991-2012)



## დასკვნა

დასკვნის სახით, გვინდა კიდევ ერთხელ გავუსვათ ხაზი იმ მყარად ჩამოყალიბებულ მოსაზრებას, რომლის თანახმადაც, ადგილობრივი თვითმმართველობა მჭიდროდ არის დაკავშირებული დემოკრატიასთან და მის პრინციპებთან. რაც უფრო დემოკრატიული საზოგადოება, მასში მით ურფო ფართოდაა განვითარებული თვითმმართველობის საწყისები.

საერთაშორისო პრაქტიკა გვიჩვენებს და კვლევაშიც ნათლად გამოიხატა ის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებაზე დემოკრატიულობის გარდა, ასევე დიდ გავლენას ახდენს ტრადიციები. ადგილობრივი თვითმმართველობის დემოკრატიული ინსტიტუტის ჩამოსაყალიბებლად, გარდა შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზისა, აუცილებელია ჩვევების, ჩვეულებების ჩამოყალიბება და გამოცდილების დაგროვება.

რაც შეეხება საქართველოში, ჩვენს ქვეყანაში თვითმმართველობას საკმაოდ დიდი ხნის ისტორია აქვს. უკვე XI საუკუნის 40-იანი წლებისათვის საქალაქო თვითმმართველობას თბილისში სავსებით ჩამოყალიბებული სახე ჰქონდა. ამ მხრივ თბილისმა, როგორც ჩანს, მნიშვნელოვნად გაუსწრო დასავლეთ ევროპის ბევრ ქალაქს.

თბილისის საქალაქო თვითმმართველობა კარგად ითვისებდა დროის მოთხოვნილებას და გარკვეულ ღონისძიებებს ატარებდა ხალხის ფართო მასებში ელემენტარული ცოდნის შესატანად, მეურნეობის სხვადასხვა დარგების სპეციალისტების მოსამზადებლად, ქალაქის კეთილმოწყობისათვის. თუმცა, ვფიქრობთ და ნაშრომშიც გამოიკვეთა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის,

ძალიან მნიშვნელოვანი როლი აკისრია ქვეყნის კანონმდებლობას, რომელშიც გარკვეული ცვლილებების შეტანით შესაძლებელი იქნებოდა თვითმმართველობების დამოუკიდებლობის გარანტიების გამყარება.

#### გამოყენებული ლიტერატურა:

1. აბაშვილი ზ., ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები. აქტუალური საკითხები და რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტებით საქმიანობასთან დაკავშირებით. GIZ, 2010
2. ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობის სახელმძღვანელო, თბ., 2019.
3. ადგილობრივი თვითმმართველობა და არჩევნები, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, თბილისი, 2014
4. [ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები](#) გამოსცა ზ. აბაშვილმა. თბ., 2015.
5. „ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2007)“. ფონდი „ღია საზოგადოება საქართველო“ <http://www.ivote.ge/bibliotheka/fondghia-sazogadoeba-saqarthvelos-gamocemebi.html?lang=ka-GE> უკანასკნელად - გადამოწმებულია 18.05.2019.
6. „ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში“ (2008). ფონდი „ღია საზოგადოება საქართველო“ <http://www.ivote.ge/bibliotheka/fondghia-sazogadoeba-saqarthvelosgamocemebi.html?lang=ka-GE> უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 02.05.2019.42.

7. „ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014 წ.წ.“ (2014)  
სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. <http://www.ivote.ge/images/doc/adgilobrivi%20demokratiis%20ganvitarebis%20ang arishi%201991-2014%20%20bolo.pdf>  
უკანასკნელად - გადამოწმებულია 18.05.2019.
8. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმოშობისა და განვითარების ძირითადი თეორიები, <https://droa.ge/?p=40005>, 2019).
9. არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართ მოსახლეობის, პროფესორ-მასწავლებელთა და მეწარმეების დამოკიდებულების სოციოლოგიური შესწავლა. საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი. 2002.
10. არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართ მოსახლეობის დამოკიდებულების სოციოლოგიური შესწავლა. საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი. 2005.
11. ბენიგზაუსი ქრ., დიასამიძე ა., თანამონაწილეობიდან სამოქალაქო საზოგადოებამდე, GTZ, თბილისი, 2009
12. განმარტებითი ბარათი საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის პროექტზე“, 2013
13. გორაძე გ., ფედერალიზმის პერსპექტივები საქართველოში. თბ., 2012.
14. დემეტრაშვილი ა. კობახიძე ი. კონსტიტუციური სამართალი. თბ., 2011.
15. დემოკრატიაზე გარდამავალი პერიოდი და აქტიური მოქალაქეობა (სატრენინგო მასალები), <http://www.nplg.gov.ge> - გადამოწმებულია 02.05.2019.
16. ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“; მუხლი 3
17. ზარდიაშვილი, დ., „სოფლის სტატუსის შესახებ“. თბ., 2016.
18. ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გამომც. — ბონა კაუზა, თბილისი 2005
19. თევდორაძე ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც სახელმწიფო ინტერესების გამტარი (ავტორეფერატი), თბ., 2018.
20. [თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებანი](#). თბ., 2013.
21. კანდელაკი კ., ლორსაბერიძე დ., [„საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის განვრცობილი კონცეფცია](#). თბ., 2012

22. კვესელავა ი., საქართველოს ისტორიის ქრონიკები - III, ტერიტორიული და სახელმწიფოებრივ-პოლიტიკური მოწყობის ასპექტები, თბ., 2016.
23. კვესელავა ი., თვითმმართველობა საქართველოში (ისტორია და პრაქტიკა)“. თბ., 2017.
24. კვესელავა ი. გახოკიძე ჯ. გვენეტაძე ე. საქართველოს ტერიტორიული და სახელმწიფოებრივ-პოლიტიკური მოწყობისა, მმართველობისა და თვითმმართველობის ასპექტები. თბ., 2018.
25. კონსტიტუციური სამართალი, სახელმძღვანელო. საგამომცემლო სახლი „ინოვაცია“, თბ., 2005
26. ლობჯანიძე დ., პოლიტიკურ-სამართლებრივი აზრი და თვითმმართველობა საქართველოში. თბ., 2008.
27. ლოსაბერიძე დ., „თვითმმართველობა საქართველოში“, პოლიტიკის ანალიზი - დეცენტრალიზაციის პროცესის ზოგადი შეფასება (1991-2012)
28. ლორსაბერიძე დ., რეგიონალიზმი და ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში. თბ., 2014.
29. ლოსაბერიძე, დ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოში 2013-2014“. <http://www.ivote.ge/bibliotheka/samoqalaqo-kulturissaerthashoriso-centris-gamocemebi.html?lang=ka-GE> უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 02.05.2019.
30. მესხია შ., საქალაქო კომუნა შუა საუკუნეების თბილისში. თბ., 1962.
31. მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობაში. სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი. 2009.
32. ნარმანია დ., ლორსაბერიძე დ., [ადგილობრივი თვითმმართველობის სერვისების მიწოდების სტანდარტები](#). თბ., 2010.
33. „საზოგადოებრივი აზრი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საქართველოში“.  
[http://www.osgf.ge/files/publications/2011/06.12.11.Pawel\\_Swianiewicz\\_-report\\_December2011\\_GEO.pdf](http://www.osgf.ge/files/publications/2011/06.12.11.Pawel_Swianiewicz_-report_December2011_GEO.pdf)- გადამოწმებულია 02.05.2019.

34. „სამოქალაქო ჩართულობის ცენტრი სამოქალაქო სექტორის რეფორმირების ინიციატივით გამოდის“ <http://cci.ge/article.php?ID=3238> უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული 18.05.2019.
35. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.  
[http://www.geostat.ge/?action=page&p\\_id=199&lang=geo](http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=199&lang=geo) უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 02.05.2019.
36. საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუცია; მუხლები 100, 101, 102, 103, 106.
37. საქართველოს პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტის 2018-2020 წ.წ. სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა თბ., 2018.
38. „ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014 წ.წ.“ (2014) სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი.  
<http://www.ivote.ge/images/doc/adgilobrivi%20demokratiis%20ganvitarebis%20angarishi%201991-2014%20%20bolo.pdf> უკანასკნელად - გადამოწმებულია 18.05.2019.
39. საქართველოს უახლესი ისტორიის დოკუმენტური მასალები (1990-1991), მასალები მოიძიეს, შეკრიბეს და გამოსცეს ე. გვენეტაძემ და ზ. კალანდიამ. ტ. 2. თბ., 2011.
40. „საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში (1991-2012, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. თბ., 2013
41. საქართველოს სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციური დიალოგის ფორუმი <http://www.ge.undp.org/content/georgia/ka/home> - გადამოწმებულია 02.05.2019
42. „საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების კვლევა საზოგადოებრივი მომსახურებით“, ACT. 2015.
43. სვანიშვილი ა., მესხიძე გ., კანდელაკი კ., ბოჭაძე ვ., ძაგანია მ., ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვის სამართლებრივი ასპექტები. USAID-ის დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (G3) პროგრამა. ტრენინგის მასალები, 2014

44. სვანიშვილი ა., ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა და როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში (სადისერტაციო ნაშრომი), საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი. თბ., 2016.
45. ტურავა პ., წიკვლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010
46. ურუშაძე ი., სვანიშვილი ა., ესაკია გ., სახელმძღვანელო ახლადშექმნილი მუნიციპალიტეტებისათვის, USAID, დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (G3 პროგრამა), თბილისი, 2014
47. ხოდელი გ., ბროლაძე ზ., ჯულაყიძე შ., საჯარო ფინანსებისა და ქონების მართვის სახელმძღვანელო, USAID დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (G3) პროგრამა, თბილისი, 2014
48. შენი უფლებაა, იცოდე, სემინარი საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითხებზე, IDFI, 2012
49. ჭიჭინაძე ბ., ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების პრობლემები და პერსპექტივები. ჟურნალი „ბიზნესი და კანონმდებლობა“, №4, თბ., 2015.
50. Трачук П.А. Зарубежные концепции государственной власти и местного самоуправления. Форум права. 2011. №4. С. 751  
<http://www.nbuu.gov.ua/ejournals/FP/2011-4/11tpaimc.pdf> უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული 18.05.2019.