



სსიპ გორის სახელმწიფო სასწავლო უნივერსიტეტი

ნათია საბაშვილი

ადგილობრივი თვითმმართველობა 1921 და 1995 წლის
კონსტიტუციების მიხედვით

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

ხელმძღვანელი: დავით ბოსტოღანაშვილი,
პროფესორი

გორი

2020

ანოტაცია

საკვლევი თემა ეხება საქართველოში სადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ისტორიის 1921 და 1995 წლის კონსტიტუციების მიხედვით; რა რეფორმები, ცვლილებები და რთული გზა განვლო ადგილობრივმა თვითმმართველობამ დღემდე. რა პრობლემების და გამოწვევების წინაშე დგას ის დღეს.

ნაშრომში გამახვილებულია იმ ფაქტორებზე რომელიც გავლენას ახდენს ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებაზე. თვითმმართველობის დამოუკიდებლობა დღეს დღეობით კვლავ აქტუალურ თემად რჩება.

დემოკრატიული სახელმწიფოს შენების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წინა პირობად შეიძლება ჩაითვალოს ძლიერი ადგილობრივი თვითმმართველობა, რაც მის აქტუალურობას უფრო ხაზს უსვავს. თვითმმართველობა არის სახელმწიფო მოწყობის კონსტიტუციური პრინციპი.

ძლიერი ტერიტორიული ერთეული და ადგილობრივი ბიუჯეტი, მყარი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა განსაზღვრავს რეგიონის განვითარების საკითხს, ამიტომ ძლიერი რეგიონი ძლიერი დემოკრატიული სახელმწიფოს შენების ერთ ერთი წინა პირობაა.

ნაშრომის მიზანია მკითხველმა გაიაზროს ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა, რა ფუნქცია მოვალეობები განისაზღვრებოდა მის კომპეტენციაში 1921 და 1995 წლის კონსტიტუციის მიხედვით და რა მოვალეობები აკისრია ახლა.

რა მსგავსება და განსხვავებაა მათ შორის, გაიზარდა თუ შემცირდა თვითმმართველობის ერთეულების უფლებები და რა პრობლემების წინაშე დგას დღეს ის.

კვლევაში გამოყენებულია ისტორიული კვლევის მეთოდი, კვლევის შედეგი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი“ 2019 წლის შედეგები, ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საკანონდებლო აქტები, რაც საშუალებას მოგვცემს ნათლად დავინახოთ რეალური პრობლემები დღეს ადგილობრივ თვითმმართველობაში და დავსახოთ მისი გადაჭრის გზები.

სამაგისტრო ნაშრომი შედგება შესავლის 4 საკვანძო თავისგან, 14 ქვეთავისგან და დასკვნისგან.

Annotation

Natia Sabashvili

Local Self – Government according to the 1921 and 1995 Constitutions

The research topic refers to the history of local self-government development in Georgia according to the 1921 and 1995 constitutions; What reforms, changes and difficult paths the local self-government has gone through until now. What problems and challenges he faces today.

The work focuses on the factors that influence the development of local self-government. The development of self-government is still a topical issue today.

Strong local self-government can be considered as one of the important preconditions for building a democratic state, which further emphasizes its urgency. Self-government is a constitutional principle of state organization.

A strong territorial unit and local budget, a solid socio-economic situation determine the development of the region, so a strong region is one of the preconditions for building a strong democratic state.

The aim of the work is for the reader to understand the importance of local self-government, what functions and responsibilities were defined in its competence under the 1921 and 1995 constitutions, and what responsibilities it has now.

What similarities and differences are between them, the rights of units of self-government have increased or decreased, and what problems it faces today.

In the study there are used the method of historical research, the result of the research "Local Self-Government Index" 2019 results, acts of legislation of the European Charter of Local Self-Government, which will give us an opportunity to see clearly the real problems in local self-government today and to plan the ways to solve them.

The Master's thesis consists of 4 key chapters of the introduction, 14 subchapters and a conclusion.

3.3. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილება -----	
49	
3.4. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი და ადმსრულებელი ორგანოები -----	53
თავი IV. 4.1. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ -----	
63	
4.2.,, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი” 2019წლის შედეგები ----	
68	
დასკვნა -----	72
გამოყენებული ლიტერატურა -----	76

შესავალი

შესასწავლი საექტუალურობა

ადგილობრივი თვითმმართველობის არის საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, ადგილობრივი თვითმმართველობების საშუალებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის ფარგლებში, ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები.¹

ამრიგად ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი და დანიშნულება საზოგადოების პრობლემების მოგვარება, ზრუნვა მათ კეთილდღეობასა და განვითარებაზე ზრუნვაა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხი აქტუალურობას არ კარგავს დღესაც არა მარტო საქართველოში, არამედ მსოფლიოს მრავალ განვითარებულ თუ განვითარებად ქვეყნებში. მიმდინარეობს მრავალი რეფორმა, ისახება სხვადასხვა სტრატეგიული გეგმები რათა მოხდეს ამ საკითხების მოგვარება. ცნობილი ფაქტია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება დემოკრატიული სახელმწიფოს

¹ იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი .მუხლი 2
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=53> [ბოლოს ნანახია 2020 წლის 9 აგვისტოს]

შენების ერთ-ერთი წინა პირობაა. ის არის სახელმწიფო მოწყობის კონსტიტუციური პრინციპი. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკიხი პირდაპირ უკავშირდება ქვეყნის რეგიონალური განვითარების საკითხს. ძლიერი რეგიონი ქვეყნის სიძლიერეა, ამდენად ეს საკითხი რეგიონალური პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილია. სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობის ვალია დააბალანსოს და მოაწესრიგოს რეგიონში სოციალურ ეკონომიკური მგომარეობა, იზრუნოს ცხოვრების პირობების გაუმჯობესებაზე, ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე, საფინანსო-ეკონომიკური სფეროსა და რიგ საკითხებზე.

კვლევის მიზანია:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის პრობლემის გააზრება
- 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით ტერიტორიული მოწყობა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება მოვალეობის განსაზღვრა.
- 1995 წლის კონსტიტუციის მიხედვით ტერიტორიული საკითხი და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება მოვალეობის განსაზღვრა.
- რა განსხვავება ან მსგავსება იყო 1921 წლის და 1995 წლის კონსტიტუციებს შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის კუთხით .
- გაიზარდა თუ შემცირდა მათი უფლება მოვალეობები მოქმედი კონსტიტუციით.
- კონსტიტუციით ადგილობრივ თვითმმართველობის რეფორმები, გამოწვევები.
- რა შეიძლება გაკეთდეს დღევანდელი პრობლემების მოსაწესრიგებლად ცენტრსა და თვითმმართველ ერთეულებს შორის.

კვლევაში გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

ისტორიული კვლევის მეთოდი საშუალებას მოგვცემს გავაკეთოთ შედარება ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების მდგომარეობა 1921 წლის კონსტიტუციის შემდეგ დღემდე გაუმჯობესდა თუ გაურესდა. განხორციელდა თუ არა რეფორმები აღნიშნული კონსტიტუციური ცვლილებების დროს. კვლევაში გამოყენებული იქნება „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, ადგილობრივი

თვითმმართველობის ქარტია, იქნება განხილული თუ რამდენად სრულდება კონკრეტული მუხლები ჩვენი ქვეყნის მაგალითზე, არის თუ არა შესაბამისობა კონსტიტუციასა და ორგანულ კანონს შორის. კვლევაში გამოყენებული იქნება „საერთაშორისო - გამჭირვალეობა საქართველოს“ კვლევის შედეგები თუ რას ფიქრობენ მოქალაქეები ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების შესახებ. ასევე გამოყენებული იქნება „ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის“ მიერ 2017 და 2019 წლის ანგარიშები.

სამაგისტრო ნაშრომის მეცნიერული და პრაქტიკული გამოყენება:

სამაგისტრო ნაშრომი შეიძლება გამოყენებულ იქნას მათ მიერ ვინც დაინტერესებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობით,

თავი I

ადგილობრივი თვითმმართველობა 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით

საქართველოს 1918 წლის 26 მაისის დამოუკიდებლობის აქტი უმნიშვნელოვანესი პოლიტიკური და სამართლებრივი ძეგლია, რომლის შინაარსისა და მნიშვნელობის სწორი გაგების გარეშე, შეუძლებელია საქართველოს ახალი და უახლესი ისტორიის (კონსტიტუციური ისტორიის) აღქმა. დამოუკიდებლობის აქტი წარმოადგენს სახელმწიფოს ფუნქციონირებისათვის მნიშვნელოვან საფუძველს, მაგრამ ვერც ერთი დამოუკიდებელ აქტი ვერც ფორმითა და ვერც შინაარსით, კონსტიტუციის მაგივრობას ვერ გასწევდა, ამიტომ საჭირო იყო კონსტიტუციის შემუშავება და მისი მიღება. დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან 9 დღეში იქმენა ეროვნული საბჭოს მიერ „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის საკონსტიტუციო საფუძვლების შესადგენად. სახელმწიფო კომისია თავდაპირველად 9 წევრისაგან შედგებოდა. მას არ შეუძლავდა კონსტიტუციის პროექტი, მაგრამ მან ჩამოაყალიბა თავისი მოსაზრებები საქართველოს სახელმწიფო სტატუსის, მართვა - გამგეობის, საქართველოს მოქალაქეობის, ცენტრალურ და ადგილობრივ სახელმწიფო ორგანოთა, სახელმწიფოსა და ეკლესიის ურთიერთობის, რესპუბლიკის შეიარაღებული ძალების, სახელმწიფო

ფინანსებისა და ზოგიერთი სხვა საკითხის შესახებ, რადგან ეროვნულ საბჭოს პარლამენტის ფუნქცია ეკისრებოდა კონსტიტუციის პროექტზე მუშაობასთან ერთად ეროვნული საბჭო სამართალშემოქმედებას ახორციელებდა, ამირომ თავისი დანიშნულებიდან გამომდინარე მიიღო დებულება არჩევნების შესახებ. 1919 წლის 14-16 თებერვალს საქართველოს ამომრჩევლებმა აირჩიეს საქართველოს დამფუძნებელი კრება. სწორედ მას გადაეცა საკონსტიტუციო კომისიაში შემუშავებული მასალა. პირდაპირი წესით არჩეული დამფუძნებელი კრების 130 მანდატიდან ჯერ 109, საბოლოოდ კი 103 მანდატი სოციალურ-სოციალურ დემოკრატებმა მოიპოვეს. კრების მიერ 15 წევრის შემადგენლობით შექმნილ საკონსტიტუციო კომისიაში 10 ადგილი სოციალ-დემოკრატებს ეკუთვნოდა. აქედან გამომდინარე, საკონსტიტუციო კომისიაში კონსტიტუციის შემუშავება რეალურად ერთი პარტიის ხელში აღმოჩნდა.

1920 წლის მაისისთვის პროექტზე მუშაობა საკონსტიტუციო კომისიაში პრაქტიკულად დასრულდა. ამის შესახებ იბეჭდებოდა გაზეთებში, იბეჭდებოდა სტამბური წესით. საკონსტიტუციო კომისიაში შემუშავებული პროექტის განილვა დამფუძნებელ კრებაში მისი პრეზიდიუმის მიერ განხილვის წესის მიხედვით 1920 წლის ნოემბრიდან მიმდინარეობდა, თომცა საბჭოთა არმიის შემოჭრამ ხელი შეუშალა პროექტის ნორმალურ განხილვას. დამფუძნებელ კრებას დასრულებული ჰქონდა კონსტიტუციის ზოგადი და თავობრივი განხილვა, მაგრამ არ იყო დასრულებული ყველა თავის მუხლობრივი განხილვა. მიუხედავად ამისა, 1921 წლის 21 თებერვალს დამფუძნებელმა კრებამ ზარბაზნების გრიალში და ომის აღში გახვეუმა დაამთავრა კონსტიტუციის განხილვა და საბოლოოდ მიიღო ის.²

„პირველი რესპუბლიკის კონსტიტუცია 17 თავისა და 149 მუხლისგან შედგებოდა. საქართველო გამოცხადდა დემოკრატიულ რესპუბლიკად (I თავი). დედაქალაქად განისაზღვრა „ტფილისი“, ხოლო სახელმწიფო ენად - ქართული ენა. დადგინდა სახელმწიფო დროშა და გერბი;

დაინერგა საპარლამენტო მმართველობის სისტემა, რომელიც რომელიც ყველაზე მეტად შვეიცარულ მეთოდს წააგავდა. შვეიცარული სისტემის მსგავსად, არცერთ თანამდებობის პირს არ ენიჭებოდა სახელმწიფო მეთაურის სტატუსი. „ერის

² იხ. დემეტრაშვილი ა. კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი 2014, გვ 44-50.

ხელმწიფების განხორციელების “უფლება მოსილება კონსტიტუციით პარლამენტს დაეკისრა;

უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოდ გამოცხადდა საქართველოს პარლამენტი (IV თავი) რომელიც აირჩეოდა ყველა დემოკრატიული საარჩევნო პრინციპის დაცვით, პროპორციული საარჩევნო სისტემით, 3 წლის ვადით; დადგინდა პარლამენტის წევრის იმუნიტეტი და ინდემნიტეტი; კანონპროექტის ინიცირების უფლება მიენიჭა პარლამენტის წევრს და 5000 ამომრჩეველს; ამასთან, 30 000 ამომრჩევლის მოთხოვნის შემთხვევაში, პარლამენტსკანონის რეფერენდუმზე გადატანის ვალდებულება დაეკისრა;

- აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოდ საქართველოს მთავრობა გამოცხადდა (V თავი). მთავრობის თავმჯდომარე აირჩეოდა 1 წლის ვადით. ამასთან, დაუშვებელი იყო მთავრობის თავმჯდომარედ ერთი და იგივე პირის ზედიზედ სამჯერ არჩევა. მინისტრებს პარლამენტის თანხმობის გარეშე ნიშნავდა მთავრობის თავმჯდომარე.
- მოწესრიგდა სასამართლო ხელისუფლების სისტემა (VI თავი). უმაღლეს სასამართლოდ განისაზღვრა სენატი, რომელსაც პარლამენტი ირჩევდა. განმტკიცებულ იქნა ცაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტი.
- საგანგებო თავებით მოწესრიგდა სახელმწიფო ფინანსების (VII თავი) და სახელმწიფო კონტროლის საკითხები (VIII თავი).
- საგანგებო თავით მოწესრიგდა თავდაცვის საკითხები (IX თავი). დაწესდა სავალდებულო სამხედრო სამსახური;
- საგანგებო თავი დაეთმო ადგილობრივ თვითმმართველობას.³ 1921 წლის კონსტიტუციაში ეს თავი წარმოდგენილია შემდეგი სახით:

თავი 10. ადგილობრივი თვითმმართველობა

ადგილობრივი თვითმმართველობა არის ამავე დროს ორგანო ადგილობრივი მართველობისა და განაგებს ადგილობრივ გამგეობის კულტურულ განმანათლებელ და სამეურნეო საქმეებს თავის ტერიტორიის ფარგლებში. მისი უფლება–მოვალეობა და

³ იხ.კობახიძე ი. „კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2019, გვ20-21-23

მართვა–გამგეობის წესი განისაზღვრება კანონით. ადგილობრივ თვითმმართველობას უფლება აქვს გამოსცეს სავალდებულო დადგენილება თანახმად კანონისა. ადგილობრივი თვითმმართველობა ირჩევა საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი, ფარული და პროპორციული საარჩევნო წესით. მის მიერ გამოცემული დადგენილება და განკარგულება შეიძლება გაუქმებულ იქნეს მხოლოდ სასამართლოს წესით. მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს უფლება აქვთ შეარჩიონ ადგილობრივი თვითმმართველობის დადგენილება და განკარგულება, თუ იგი ეწინააღმდეგება კანონს ხოლო ვალდებულნი არიან საქმე დაუყოვნებლივ სასამართლოს გადასცენ. წესი და პირობა შეჩერებისა განისაზღვრება კანონით. ადგილობრივი თვითმმართველობა მართვა–გამგეობის საქმეში ემორჩილება მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს. იმ საგნებს, რომლის შესახებაც ადგილობრივი თვითმმართველობის დადგენილება დამტკიცებულ უნდა იქნეს ცენტრალურ ხელისუფლების მიერ, განსაზღვრავს კანონი. ადგილობრივ თვითმმართველობას ენიჭება საბიუჯეტო უფლება, ცალკე კანონით განსაზღვრული. სახელმწიფო კონტროლს ექვემდებარებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსები კანონის თანახმად. რესპუბლიკის კანონმდებლობით ადგილობრივ თვითმმართველობას ევალება დაარსოს შრომის ბირჟა, საშვამავლო კანტორა და სხვა ამგვარი დაწესებულება, რომელიც აღნუსხავს უმუშევართ და შუამავლობას გაუწევს სამუშაოს შოვნაში. ასეთ დაწესებულების ხელმძღვანელ ორგანოში მუშათა კავშირის წარმომადგენელთა რიცხვი ნახევარზე ნაკლები არ უნდა იყოს. რესპუბლიკას და ადგილობრივ მმართველობას ევალება დედობის და ბავშვების დაცვისათვის მზრუნველობა. ადგილობრივ მმართველობის ფარგლებში, სადაც ერთი რომელიმე ეროვნული უმცირესობა აღემატება ყველა მოქალაქეთა 20 %-ს, ამ ეროვნულ უმცირესობის მოთხოვნით მსჯელობა და საქმის წარმოება, სახელმწიფო და საზოგადოებრივ დაწესებულებაში შემოღებულ უნდა იქნეს სახელმწიფო ენასთან ერთად მის დედაენაზედაც.⁴ „საგანგებო წესით მოწესრიგდა ავტომომიური მმართველობის საკითხებიც. ფართოდ იქნა განმტკიცებული ადამიანის ძირითადი უფლებები. საგანგებო თავები დაეთმო განათლების საკითხებს, სოციალურ - ეკონომიკურ უფლებებს, მოწესრიგდა სახელმწიფო მოხელეთა გარანტიები და მათი

⁴ იხ. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია. 10ე თავ. http://constcentre.gov.ge/failebi/1921_clis_konstitucia_33442.pdf [ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

ვალდებულებები. საგანგებო თავი დაეთმო სახელმწიფოსა და ეკლესიის ურთიერთობებს. დადგინდა კონსტიტუციური გადასინჯვის წესი.”⁵

1.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები

საქართველოში ადგილობრივ თვითმმართველობის სამართლებრივ საფუძველს ქმნის საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია. „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაცია, უფლება-მოვალეობა და მართვა - გამგეობის წესი განისაზღვრებოდა კანონით. კონსტიტუცია ითვალისწინებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს დემოკრატიულ ლეგიტიმაციას საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი, ფარული და პროპორციული არჩევნებით. თვითმმართველ ერთეულში ხდებოდა არა მხოლოდ „ადგილობრივი გამგეობის“, არამედ „მართვა-გამგეობის“ საქმეების გადაწყვეტაც, ანუ ხორციელდებოდა როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობა, ისე ადგილობრივი მმართველობა. „ადგილობრივი გამგეობის“ საქმეები (სავარაუდოდ, საკუთარი უფლებამოსილებები) მოიცავდა კულტურულ, საგანმანათლებლო და სამეურნეო უფლებამოსილებებს თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის ფარგლებში. „მართვა-გამგეობის“ (სავარაუდოდ, დელეგირებული უფლებამოსილებების) სფეროში თვითმმართველი ერთეული ემორჩილებოდა მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს. ადგილობრივ თვითმმართველობას ენიჭებოდა შესასრულებლად სავალდებულო სამართლებრივი აქტის დადგენილების გამოცემის უფლებამოსილება. კანონით განისაზღვრებოდა იმ საკითხების წრე, რომელთა თაობაზეც ადგილობრივი თვითმმართველობის დადგენილება უნდა დამტკიცებულიყო ცენტრალური ხელისუფლების მიერ. სახელმწიფო ზედამხედველობის მექანიზმში ჩართული იყო სასამართლო კონტროლი, რომლის გარეშეც შეუძლებელი იყო თვითმმართველობის აქტების გაუქმება. სასამართლოს გადამოწმებას ექვემდებარებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის დადგენილებისა და განკარგულების შეჩერება მთავრობის ცენტრალური ორგანოს მიერ. შეჩერება ხდებოდა მხოლოდ ამ აქტების კანონთან წინააღმდეგობის შემთხვევაში, ანუ ზედამხედველობა ხორციელდებოდა მათ

⁵ იხ. კობახიძე ი. „კონსტიტუციური სამართალი“, თბილისი, 2019

კანონიერებაზე. 1921 წლის კონსტიტუცია ადგილობრივ თვითმმართველობას ანიჭებდა „სახელმწიფო უფლებას“, მაგრამ მისი ფინანსები ექვემდებარებოდა სახელმწიფო კონტროლს.^{6,7}

1.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზება

„სახელმწიფო ტერიტორიული თვალსაზრისით, 1921 წლის კონსტიტუცია ცნობდა საქართველოს განუყოფლობას“. ეს იყო ერთგვარი ასიმეტრიული უნიტარიზმის მქონე სახელმწიფო, რომელიც აღიარებდა ზოგიერთი კუთხის ავტონომიას. აღსანიშნავია რომ უნიტარულ მოდელს მხარ დაუჭირა პარლამენტში წარმოდგენილმა ყველა პარტიამ, მათ შორის ფედერალისტებმაც. ამის ერთ-ერთი მიზეზი იყო ის, რომ უნიტარიზმის პირობებში გათვალისწინებული იქნა ავტონომიების არსებობა და ძლიერი თვითმმართველობის დამკვიდრება. კერძოდ, კონსტიტუციის 107-ე მუხლის მიხედვით, საქართველოს რესპუბლიკის განუყოფელ ნაწილებს-აფხაზეთს (სოხუმის ოლქი), სამუსლიმანო საქართველოს (ბათუმის მხარე) და ზაქალათას (ზაქალათს ოლქი) ადგილობრივი, ავტონომიური მმართველობის უპლება ენიჭებოდათ. საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემუშავებული “აფხაზეთის ავტონომიური მმართველობის დებულების მიხედვით” (რომელიც კონსტიტუციის ამოქმედების შემდგომ უნდა მიღებულიყო), აფხაზეთის ავტონომიურ მმართველობას ექვემდებარებოდა: ადგილობრივი ფინანსები, სახალხო განათლება, ადგილობრივი საერო და საქალაქო თვითმმართველობა, სამორიგებლო - სასამართლო დაწესებულება, პირადი და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა, ამინისტრაცია, სახალხო ჯანმრთელობა,

⁶ იხ. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციის მე-7 მუხლი http://constcentre.gov.ge/failebi/1921_clis_konstitucia_33442.pdf

⁷ გეგენავა დ, პაპაშვილი თ, ვარდოსანიძე ქ, გორაძე გ, ბრეგაძე რ, თევზაძე თ, ცანავა ლ, ჯავახიშვილი პ, მაჭარაძე ზ, სიორიძე გ, ლოლაძე ბ, შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, დიმიტრი გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2019.

ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები, ადგილობრივი ბიუჯეტი და, საერთოდ, “ყოველი საქმე, რომელიც რესპუბლიკის კანონით აფხაზეთის სახალხო საბჭოს გადაეცა“. ხაზგასმულია კონსტიტუციის საკმაოდ დემოკრატიული წესით მოწესრიგებული ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებიც საქართველოს დანარჩენ ტერიტორიაზე. კონსტიტუციის 101-ე მუხლის შესაბამისად, თვითმმართველობა ირჩეოდა “საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი, ფარული და პროპორციული საარჩევნო წესით“. ამრიგად, მაშინდელ საქართველოში თავისუფალი პირდაპირი არჩევნები ყველა დონეზე იყო უზრუნველყოფილი. კონსტიტუციის ავტორები დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდნენ იმას, კონსტიტუციით გარანტირებული ყოფილიყო რეალური თვითმმართველობა და რომ “დემოკრატიულ რესპუბლიკას საფუძვლად ედო პრინციპი ხალხის პოლიტიკური თვითმმართველობისა“.⁸ „გარდა იმისა, რომ შეიქმნა სამი ავტონომიური ერთეული, დანარჩენი ტერიტორია უნდა დაყოფილიყო დანარჩენი ტერიტორია დაიყოფოდა 19 ერთეულად (18 ოლქი და დედაქალაქი თბილისი). ოლქები ძირითადად დაემთხვეოდა ყოფილი მაზრების საზღვრებს, მცირეოდენი შესწორებით და რამდენიმე ცვლილებით, კერძოდ, ახალციხის და ახალქალაქის მაზრები გაერთიანდებოდა ახალციხის ოლქად, დუშეთის და თიანეთის მაზრები ანანურის ოლქად, ოლთაისის და არტაანის ოკრუგები არტაანის ოლქად. ამგვარი დაყოფა ვერ განხორციელდა, რადგან კონსტიტუციის მიღებიდან 4 დღეში მოხდა საქართველოს ოკუპაცია საბჭოთა რუსეთის მიერ.“¹⁰

1.3. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილება

ვინაიდან საქართველოს რესპუბლიკაში ფაქტიურად არ არსებობდა რეგიონებში ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებული სტრუქტურები, შესაბამის საქმიანობას ადგილობრივი თვითმმართველობები ახორციელებდნენ ცენტრალური

⁸ იხ. მთავრობის თავმჯდომარე ნ. ჟორდანიას სიტყვა, დამფუძნებელი კრება, 1-ლი დეკემბრის სხდომა, გაზეთი საქართველოს რესპუბლიკა, 1920 წლის 5 დეკემბერი.

⁹ იხ. პაპუაშვილი გ., საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან, ბათუმი გვ 29-30 http://www.library.court.ge/upload/Georgian_Constitution_1921.pdf [ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

¹⁰ ლოსაბერძე ლ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., ჯონჯარია ო ., ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, გვ 13 <http://www.ivote.ge/GREENCAUCASUS/wp-content/uploads/2016/12/Local-Governance.pdf> [ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

ხელისუფლების ინსტრუქტაჟის მეშვეობით (1921 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 98). აღნიშნულიდან გამომდინარე, თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი საკმაოდ ვრცელი იყო:

- ადგილობრივი გადასახადების შემოღება;
- ადგილობრივი ქონების და კაპიტალის მართვა;
- სახელმწიფო გადასახადების მოკრების უზრუნველყოფა;
- სახალხო განათლების განვითარება;
- განსახლება, საცხოვრებელი გარემოს გაუმჯობესება;
- საზოგადოებრივი დაზღვევისა და ჯანდაცვის სისტემის განვითარება;
- შრომის დაცვა. შრომის ბირჟის ჩამოყალიბება და ა. შ.;
- სოციალური უზრუნველყოფის სამსახურები (მ.შ. პირველადი მოხმარების საგნებით მომარაგების უზრუნველყოფა);
- ყველა სახის სატრანსპორტო კომუნიკაციების, გზების მართვა და განვითარება (მ.შ. რკინიგზების - მაზრების ტერიტორიაზე);
- კომუნიკაციების - ფოსტა-ტელეგრაფის განვითარება;
- გარემოს დაცვა;
- ბუნებრივი რესურსების (მიწა, წყალი, ტყე) მართვა;
- სტიქიურ უბედურებებთან ბრძოლა (საგანგებო, სამაშველო და სახანძრო სამსახურები);
- კულტურის განვითარება და კულტურის და ხელოვნების ძეგლთა დაცვა;
- სოფლის მეურნეობის და ვაჭრობის განვითარება;
- წვრილი კრედიტის და შემნახველ-გამსესხებელი საზოგადოებების მოწყობა;
- კოოპერაციის წახალისება;
- სამაზრო სტატისტიკის წარმოება;
- უსაფრთხოების დაცვა და წესრიგის უზრუნველყოფა (ადგილებზე მილიცია ექვემდებარებოდა თემის თავებს). გარდა ზემოთ ჩამოთვლილისა, მაზრების კომპეტენციას წარმოადგენდა:
- სამხედრო-სავალდებულო სამსახურში გაწვევის ორგანიზება;
- მიწის რეფორმის/პრივატიზაციის წარმართვა;

- სასამართლოების საქმიანობის ორგანიზაციული უზრუნველყოფა (მომრიგებელ მოსამართლეთა სისტემის ორგანიზება)¹¹

„1921 წლის კონსტიტუციით განათლების საკითხებზე დათმობილია ცალკე თავი „სწავლა -განათლება და სკოლა“, რომლითაც უზრუნველყოფილია უფასო დაწყებითი განათლება, სოციალურად დაუცველი ბავშვებისთვის საზრდოს, „ჩასაცმელ-დასახურისა“ და სასწავლო ნივთების გადაცემა, რისთვისაც ადგილობრივ თვითმმართველობასა და სახელმწიფოს ყოველწლიურად უნდა გადაედო შემოსავლის ნაწილი. უმუშევრობასთან ბრძოლის კუთხით ადგილობრივ თვითმმართველობას ევალებოდა დაეარსებინა შრომის ბირჟა, საშუამავლო კანტორა ან სხვაგვარი დაწესებულება, რომელიც “აღნუსხავს უმუშევართ და შუამავლობას გაუწევს სამუშაოს მოვნაში.” კონსტიტუციის 103-ე მუხლის შესაბამისად მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს უფლება ჰქონდათ შეეჩერებინათ ადგილობრივი თვითმმართველობის დადგენილება და განკარგულება, თუ იგი ეწინააღმდეგებოდა კანონს. ასეთ შემთხვევაში საქმე უნდა გადასცემოდა სასამართლოს. მაშასადამე, მთავრობას ჰქონდა სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების სამართლებრივი აქტების მოქმედების შეჩერების უფლებამოსილება, რაც შეიძლება განვიხილოთ როგორც მთავრობის საზედამხედველო უფლებამოსილება კანონქვემდებარე აქტებზე, თუმცა აღნიშნული ზედამხედველობა განსხვავდება საკონსტიტუციო ზედამხედველობისგან. კონსტიტუციის ამავე ნორმის შესაბამისად აღნიშნული კანონქვემდებარე აქტების შეჩერების წესი და პირობები ცალკე კანონით უნდა განსაზღვრულიყო. კონსტიტუციის მოქმედების შეჩერების გამო შეუძლებელია ვიმსჯელოთ თუ რა შინაარსის მატარებელი იქნებოდა ხსენებული კანონი და რა პირობების არსებობის შემთხვევაში შეძლებდა

¹¹ დ, ლოსაზერიძე, თვითმმართველობა საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში (1818-1921), 12 იანვარი, 2019 [ბოლოს ნანახის 2019წლის 28 ივლისს] <https://droa.ge/wpcontent/uploads/2019/11/%e1%83%90%e1%83%93%e1%83%92%e1%83%98%e1%83%9a%e1%83%9d%e1%83%91%e1%83%a0%e1%83%98%e1%83%95%e1%83%98%e1%83%97%e1%83%95%e1%83%98%e1%83%97%e1%83%9b%e1%83%9b%e1%83%90%e1%83%a0%e1%83%97%e1%83%95%e1%83%94%e1%83%9a%e1%83%9d%e1%83%91%e1%83%90-100%e1%83%ac%e1%83%9a%e1%83%98%e1%83%a1%e1%83%a c%e1%83%98%e1%83%9c%e1%83%90%e1%83%a6%e1%83%9b%e1%83%9d%e1%83%90%e1%83%a9%e1%83%98%e1%83%9c%e1%83%94-%e1%83%9d%e1%83%91%e1%83%902.pdf> [ბოლოს ნანახია 2020 წლის 9 აგვისტოს]

მთავრობა ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტების შეჩერებას, თუმცა ფაქტია რომ აღნიშნული კანონი გახდებოდა სასამართლოს მიერ საქმის განხილვის დროს მთავრობის გადაწყვეტილების კანონშესაბამისობის განსაზღვრის სამართლებრივი საფუძველი.

1.4. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები

„საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია იყო დამოუკიდებელი საქართველოს პირველი უზენაესი კანონი, რომელიც შეიცავდა ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებულ რეგულირებებს. ტერმინი „თვითმმართველი ერთეული“ პირველად სწორედ ამ კონსტიტუციამ შემოიტანა – ადმინისტრაციული დაყოფა და თვითმმართველი ერთეულების საზღვრების დაწესება და შეცვლა წარმოებდა კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით. ადგილობრივ თვითმმართველობას ეძღვნებოდა კონსტიტუციის სპეციალური X თავი, რაც ამ ინსტიტუტისათვის დიდი მნიშვნელობის მინიჭებაზე მეტყველებს.¹² ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაცია, უფლება-მოვალეობა და მართვა-გამგეობის წესი განისაზღვრებოდა კანონით. თვითმმართველ ერთეულში ხდებოდა არა მხოლოდ „ადგილობრივი გამგეობის“, არამედ „მართვა-გამგეობის“ საქმეების გადაწყვეტაც, ანუ ხორციელდებოდა როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობა, ისე ადგილობრივი მმართველობა. „ადგილობრივი გამგეობის“ საქმეები (სავარაუდოდ, საკუთარი უფლებამოსილებები) მოიცავდა კულტურულ, საგანმანათლებლო და სამეურნეო უფლებამოსილებებს თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის ფარგლებში. „მართვა-გამგეობის“ (სავარაუდოდ, დელეგირებული უფლებამოსილებების) სფეროში თვითმმართველი ერთეული ემორჩილებოდა მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს.“¹³

„1919 წლის დასაწყისში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა – საერო და საქალაქო საბჭოების არჩევნები ჩატარდა. არჩევნებმა 34 ქალაქი მოიცვა და საბჭოები

¹² დაწვრილებით იხ. იქვე, 98-ე-106-ე მუხლები

¹³ იხ. გეგენავა დ, პაკუაშვილი თ, ვარდოსანიძე ქ, გორაძე გ, ბრეგაძე რ, თევაძე თ, ცანაცა ც, ჯავახიშვილი პ, მაჭარაძე ზ, ციორიძე გ, ლოლაძე ბ, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ზაზა რუხაძე, მ. ლორიას რედაქტორობით, ბათუმი, 1999 გვ 336

განსხვავებული წარმომადგენლობით ჩამოყალიბდა: თბილისში 90 ხმოსანი აირჩიეს, ქუთაისში – 60, სოხუმში – 40, ახალციხეში – 36, გორში - 33, ფოთში – 31, სიღნაღსა და თელავში – 30-30, სოჭში – 24, ხოლო დანარჩენ 25 ქალაქში, თითოეულში 25 ხმოსანი. მათ შემადგენლობაში მოსახლეობამ ყველა 13 მოქმედი პარტიისა და საზოგადოების სხვადასხვა ფენების წარმომადგენლები აირჩია, რაც განპირობებული იყო ჭეშმარიტად დემოკრატიული საარჩევნო დებულებით. კონსტიტუციის საფუძველზე განზრახული იყო საქართველოს ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მოწყობის ცვლილებების განხორციელება: შეიქმნებოდა სამი ატონომიური ერთეული: აფხაზეთის (სოხუმის) ავტონომიური ოლქი; სამუსლიმანო საქართველო (ბათუმის მხარე) და ზაქათალას ოლქი, დანარჩენი ტერიტორია დაიყოფოდა 19 ერთეულად (18 ოლქი და დედაქალაქი თბილისი). ოლქები ძირითადად დაემთხვეოდა ყოფილი მაზრების საზღვრებს, მცირეოდენი შესწორებით და რამდენიმე ცვლილებით, კერძოდ, ახალციხის და ახალქალაქის მაზრები გაერთიანდებოდა ახალციხის ოლქად, დუშეთის და თიანეთის მაზრები - ანანურის ოლქად, ოლთაისის და არტაანის ოკრუგები - არტაანის ოლქად. ამგვარი დაყოფა ვერ განხორციელდა, რადგან კონსტიტუციის მიღებიდან 4 დღეში მოხდა საქართველოს ოკუპაცია საბჭოთა რუსეთის მიერ.”¹⁴

„საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში ყალიბდენა თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემა: მაზრები და თემები/ ქალაქები. მაზრებში შეიქმნა თვითმმართველობის ზედა დონე – ერობები. 1920 წლის 4 მარტის მდგომარეობით, არსებობდა 20 სამაზრო ერობა. გარდა მაზრებისა, აღნიშნულ ტერიტორიაზე არსებობდა 26 თვითმმართველი ქალაქი. ქვეყანაში მიმდინარეობდა დისკუსია იმასთან დაკავშირებით, ქალაქები უნდა შესულიყვნენ მაზრების შემადგენლობაში (როგორც თვითმმართველობის ქვედა დონე), თუ მაზრების პარალელურად, მაზრის სტატუსით, ეარსებათ ცალკე სუბიექტებად. ნებისმიერ შემთხვევაში ისინი წარმოადგენდნენ დამოუკიდებელ ერთეულებს, საკუთარი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი (მოურავები) სტრუქტურებით. მცხოვრებთა რიცხვი მერყეობდა 250 ათ-დან (თბილისი) 1-2 ათ-მდე (ბორჯომი, გაგრა, გალი, დუშეთი, თიანეთი, ონი, ოჩამჩირე, სამტრედია, სურამი, ყულევი, ცაგერი, ჭიათურა, ხონი და ა.შ.)სასოფლო ზონებში, “სოფლის საზოგადოებების ბაზაზე” ჩამოყალიბდა თემები. 1920 წლის აგვისტოსათვის აღნიშნულ

¹⁴ იხ. ლოსაბერიძე დ, კანდელაკი კ, აბულაძე მ, ჯონჯარია ო, ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, გვ. 12-13 http://www.ivote.ge/GREENCAUCASUS/wp-content/uploads/2016/12/Local-Governance.pdf?fbclid=IwAR2iK5h4jwwrit4nQF_o0hkX1PdGQgBcuY8ftmnGuAhdYz2DXMSeF8N3K5o [ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

ტერიტორიებზე (20 სამაზრო ერთეული) არსებობდა 356 თემი. თემების საშუალო მოსახლეობა 7,1 ათ. მცხოვრებს, ხოლო ტერიტორია – 280 კვ.კმ-ს შეადგენდა (რაც დღევანდელი ევროპული საშუალოს ანალოგიურია). თემების ხელისუფლებას გამგებლები და სათემო საბჭოები წარმოადგენდნენ. ახალი თემების შექმნის უფლებამოსილება გააჩნდა არა საქართველოს ცენტრალურ ხელისუფლებას, არამედ სამაზრო ერობებს. თემები იქმნებოდა მოსახლეობის მოთხოვნის საფუძველზე, საერთო ეკონომიკით მჭიდროდ დაკავშირებულ საზღვრებში, ადგილობრივი, სხვა ტერიტორიებისაგან განსხვავებული პირობების გათვალისწინებით. ერთადერთი პრინციპი (ცენტრალური ხელისუფლების რეკომენდაცია) იყო ის, რომ თემი არ უნდა ყოფილიყო იმდენად დიდი, რომ მოსახლეობას არ შეძლებოდა ხელისუფლებასთან ყოველდღიური კონტაქტი, და იმდენად მცირე, რომ ადგილობრივი საჭიროებისათვის ფინანსები ვერ შეგროვებულიყო გადასახადების მეტისმეტად გაზრდის გარეშე. არ გამართლდა შიში, რომ ეს გამოიწვევდა თვითმმართველობის პირველი დონის მეტისმეტ ფრაგმენტაციას. პირიქით, ზოგიერთ მაზრაში (დუშეთი, თბილისი, თიანეთი, რაჭა), საზოგადოების ინიციატივით, დაიწყო მეტად მცირე “სასოფლო საზოგადოებების” ურთიერთშერწყმის პროცესი. რეფორმის შემდგომი ეტაპისთვის იგეგმებოდა რიგი ცვლილებები მაზრების მოწყობაში: სამაზრო ცენტრების გადატანა შულავერიდან ბოლნისში (ქვემო ქართლი) და დუშეთიდან – ანანურში (მთიანეთი); ახალციხისა და ახალქალაქის, დუშეთისა და თიანეთის, ბათუმისა და ართვინის (კლარჯეთი), ასევე, აფხაზეთის (4 ერთეული) მაზრების გაერთიანება; მცხეთის მიერთება თბილისის, ხოლო საჯავახოსი – ოზურგეთის მაზრებთან. აღნიშნული ცვლილებების განხორციელებას 1921 წლის დასაწყისში რუსეთის მხრიდან დაწყებულმა აგრესიამ შეუშალა ხელი.¹⁵

¹⁵დ.ლოსაბერიძე, ხალხთან ახლოს მეტი შემოსავლებით, მეტი უფლებებით-თვითმმართველობის 100 წლის წინანდელი რეფორმის საუკეთესო ისტორია, 2018წელი
https://droa.ge/?p=26188&fbclid=IwAR3_ua3XQCrEh7i2D_klpNq8i5j98MZDUcOO_uIyj2IKC311Mpb0bb2k0w
[ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

თავი II

ადგილობრივი თვითმმართველობა 1995 წლის

კონსტიტუციის მიხედვით

გასაბჭოებულ საქართველოში მიღებულ იქნა ოთხი კონსტიტუცია -1922, 1927, 1937, 1978 წლებს. საბჭოთა კავშირის დასუსტებისა და დაშლის პროცესის შემდეგ, საქართველომ კვლავ დაიბრუნა დამოუკიდებლობა 1991 წლის 9 აპრილს, საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესმა საბჭომ საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენა გამოაცხადა. აირჩა ამავე წლის 26 მაისს საქართველოს პრეზიდენტად ზვიად გამახურიდია. 1992 წლის 11 ოქტომბერს, 3 წლის ვადით აჩეულ იქნა საქართველოს პარლამენტი და „მცირე კონსტიტუცია“- კანონი „სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ“. აღნიშნული მოდელი არ იყო თავსებადი დემოკრატიულ სივრცეში არსებულ არცერთ მმართველობის ფორმასთან და ხელისუფლების დანაწილების პრინციპთან, ამიტომ 1995 წლის 24 აგვისტოს, უფლება მოსილების ამოწურვამდე ორიოდე თვით ადრე, საქართველოს პარლამენტმა საქართველოს კონსტიტუცია მიიღო.

1995 წლის კონსტიტუციის კონსტიტუციის პირვანდელი რედაქცია შედგებოდა პრეამბულისგან, 9 თავისა და 109 მუხლისაგან. 1921 წლის კონსტიტუციისგან განსხვავდებით, ადგილობრივ თვითმმართველობას ცალკე თავი არ დათმობია. მიუხედავად იმისა რომ, 1995 წლის პირვანდელი რედაქცია კლასიკური საპრეზიდენტო მმართველობის პრინციპს ეფუძნებოდა, მან ნახევრად ავტორიტარული მმართველობის ჩამოყალიბებას შეუწყო ხელი. გარდა სხვა ფაქტორებისა, აღნიშნული შედეგი მნიშვნელოვანწილად განაპირობა შერეულმა საარჩევნო სისტემამ და ადგილობრივი თვითმმართველობის ფაქტობრივმა აარაარსებობამ.¹⁶

„საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი ადგენს ადგენს იმ უმთავრეს პირობებს, რომელის ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპის რეალიზაციას უდევს საფუძვლად „თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწერიგებენ

¹⁶ იხ.კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2019

თვითმმართველობის მეშვეობით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეულახავად, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ხელს უწყობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებას.¹⁷ კონსტიტუციის თანახმად საქართველოს პრეზიდენტი პარლამენტის თანხმობით უფლებამოსილია შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა, ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას.¹⁸ „საბჭოური მემკვიდრეობის შემდგომი კოლაფსის ხანა, როცა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა, ფაქტიურად, არ ფუნქციონირებდა და შედარებითი სტაბილიზაციის პერიოდი, როცა დაიწყო სტრუქტურირებული სისტემის ჩამოყალიბება. ამ პერიოდისათვის დამახასიათებელია თვითმმართველობებისათვის მეტნაკლებად მრავალრიცხოვანი ფუნქციების მინიჭება. ეს ფუნქციები, უმეტესწილად, ფორმალური იყო, ადგილობრივ თვითმმართველობებს არ გააჩნდათ არც ადამიანური და არც ფინანსური რესურსი მათზე დაკისრებული მოვალეობების შესასრულებლად. აქ უადგილოა ვისაუბროთ დეცენტრალიზაციის პროცესზე, სახელმწიფო საკუთარი უმთავრესი ფუნქციების განხორციელებასაც ვერ ახერხებდა. მით უმეტეს, იგი ვერ იზრუნებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებაზე.“¹⁹

„1991 წელს ხელისუფლების გადატრიალებას შედეგად მოჰყვა საკრებულოების დაშლა და პრეფექტურების გაუქმება, რამაც ადგილობრივ დონეზე ინსტიტუციური ვაკუუმი წარმოქმნა. ამ ვაკუუმის შესავსებად, 1993 წლის 2 აგვისტოს გამოცემულ იქნა სახელმწიფოს მეთაურის ბრძანებულება რაიონის (ქალაქის) სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოების დებულების დამტკიცების შესახებ“, რომელმაც უზრუნველყო ადგილებზე პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღება. ბრძანებულების თანახმად, პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა ხორციელდებოდა რაიონული გამგეობებისა და საქალაქო მერიების მეშვეობით. 1997

¹⁷ იხ. დემეტრაშვილი ა., კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი 2014, გვ-293

¹⁸ იხ. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, მუხლი 73-ის ი პუნქტი

<https://emis.ge/acts/saqartvelos%20konstitucia.pdf> [ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

¹⁹ იხ. თ. ბოლქვაძე, კ. კანდელაკი, დ. ლოსაბერიძე თ. ჩიქოვანი ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014 ., თბილისი, 2015, გვ-40

წლის 16 ოქტომბერს მიღებული იქნა ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“, რომელიც ამოქმედდა 1998 წლის ნოემბრიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევის შემდეგ. ამ კანონით იწყება თვითმმართველობების შექმნა და სახელმწიფოსა და თვითმმართველ ერთეულებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა. საზოგადოებრივი მომსახურების სისტემის მხრივ მნიშვნელოვანი იყო ის, რომ ორგანული კანონით ადგილობრივი ორგანოების ფუნქციად განისაზღვრა ძირითადი საზოგადოებრივი მომსახურებების არა უშუალოდ განხორციელება, არამედ მათი ორგანიზება. ამ გადაწყვეტილებას ხელი შეუწყო საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროში არსებული საწარმოების პრივატიზების დასრულებამ. კომუნალური მომსახურების საწარმოები გამოვიდნენ ადგილობრივი ორგანოების სტრუქტურიდან და დაფუძნდნენ კერძო სამართლის იურიდიულ პირებად. ორგანული კანონით, ფორმალურადაც სრულად არ იყო გამიჯნული თვითმმართველობის და ადგილობრივი მმართველობის უფლებამოსილებები (განათლების, ჯანდაცვის, წყალმომარაგების, სოციალური დაცვის საკითხები შედიოდა როგორც თვითმმართველობის, ასევე ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებებში), მაგრამ, საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების კუთხით უმთავრეს პრობლემას წარმოადგენდა არა ეს გადაფარვა, არამედ: 1) თვითმმართველი ერთეულის ძალზე მწირი ფინანსური, მატერიალური თუ ადამიანური რესურსები არ იძლეოდა ამ მომსახურების გაწევის საშუალებას და როგორც წესი, თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებას განკუთვნილ მომსახურებას შესაძლებლობის ფარგლებში ახორციელებდა ადგილობრივი მმართველობის ორგანო; 2) ორგანული კანონის მიღებას იმავდროულად არ მოჰყვა სხვა ნორმატიულ აქტებში (ე.წ. დარგობრივ კანონებში, სამინისტროების დებულებებში და სხვა საკანონმდებლო აქტებში) შესაბამისი ცვლილებების შეტანა. შედეგად, სახელმწიფოს ცენტრალური ორგანოები კვლავინდებურად ინარჩუნებდნენ შესაბამის სფეროების მიხედვით გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას.”²⁰

²⁰ იხ.თ. ბოლქვაძე, კ. კანდელაკი, დ. ლოსაბერიძე თ. ჩიქოვანი, საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში (1991-2012), თბილისი, 2013, გვ46-73 [ბოლ. ნახ 2020წ 2 აგვისტოს] <https://droa.ge/wp-content/uploads/2013/07/adgilobrivi-demokratiis-ganvitarebis-angarishi-1991-2012.pdf>

2.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივ საფუძველს ქმნის საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, თავდაპირველი რედაქცია შეიცავდა რამდენიმე ნორმას ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. მე-2-ის მუხლის 4 პუნქტის მიხედვით. საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ თვითმმართველობის მეშვეობით სახელმწიფოს სუვერენიტეტის შეუღლებად. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება ორგანული კანონით. 28 მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს ყოველ მოქალაქეს 18 წლის ასაკიდან აქვს რეფერენდუმში, სახელმწიფო და თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში მონაწილეობის უფლება. უზრუნველყოფილია ამომრჩეველთა ნების თავისუფალი გამოვლინება. საქართველოს პრეზიდენტს 73 მუხლის ი პუნქტის შესაბამისად უფლება აქვს პარლამენტის თანხმობით უფლებამოსილია შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა, ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას.²¹

1997 წელს საქართველოს მთავრობამ მიიღო კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ". 1997 წელს მიღებულმა კანონმა "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" თვითმმართველობა განსაზღვრა, როგორც მოქალაქეთა უფლება, თუმცა ამ უფლების რეალიზების მექანიზმები საკმაოდ შეზღუდულად იქნა გადმოცემული. მოქალაქეთა მიერ თვითმმართველობის განხორციელებას ეხებოდა კანონის მე-2 მუხლი, რომელიც აღიარებდა მოქალაქის უფლებას, აირჩიოს და არჩეულ იქნეს თვითმმართველობის ორგანოებში და უფლებას, მიემართა თვითმმართველობის ორგანოებისა და

²¹ იხ საქართველოს 1995 წლის] კონსტიტუცია, მუხლი 24-ე პუნქტი, მუხლი 28ის 1 პუნქტი და მუხლი 73-ის ი პუნქტი. <https://emis.ge/acts/saqartvelos%20konstitucia.pdf> [ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

თანამდებობის პირებისთვის. დამატებით, კანონის მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტის "გ" ქვეპუნქტი თვითმმართველი ერთეულის ამომრჩეველთა 1/5 უფლებას აძლევდა, მოეწვია საკრებულოს რიგგარეშე სხდომა. სხვა რაიმე დამატებით უფლებამოსილებებს თვითმმართველობის განხორციელებაში მონაწილეობის მისაღებად 1997 წლის ორგანული კანონი არ ითვალისწინებდა²².

აღსანიშნავია, ის ფაქტიც, რომ სწორედ 1997 წელს იქნა მიღებული კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, სადაც არ იქნა გათვალისწინებული ადგილობრივი თვითმმართველობის სპეციფიკა, რაც დამატებით პრობლემებს ქმნის თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა სტატუსის განსაზღვრისა და ადგილობრივი საკადრო პოლიტიკის ფორმირების პროცესში. კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურის ცნება განმარტებულია "საჯარო სამსახურის შესახებ" კანონით. ამ კანონის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, "პირი, რომელიც სამსახურებრივ ურთიერთობაშია ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულთან, არის ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურე." კანონის მე-5 მუხლით მოცემულია საჯარო მოსამსახურეთა სახეები: სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი; მოხელე; დამხმარე მოსამსახურე; შტატგარეშე მოსამსახურე. როგორც კანონის ამ მუხლიდან ჩანს, ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა სახეები შეიძლება იყოს მხოლოდ მოხელე, დამხმარე და შტატგარეშე მოსამსახურე. ასეთ შემთხვევაში გაურკვეველი რჩება საჯარო მოსამსახურის რომელ სახეს განეკუთვნებიან საკრებულოს წევრები და საკრებულოს თანამდებობის პირები, რომლებიც "საჯარო სამსახურის შესახებ" კანონით მიიჩნევიან თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეებად. სამწუხაროდ, "საჯარო სამსახურის შესახებ" კანონი

²² თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის მხარდაჭერის მიზნით, 1998 წლის 5 ივლისს გამოიცა საქართველოს პრეზიდენტის N402 ბრძანებულება "ადგილობრივ თვითმმართველობასა და სახელმწიფო მართვაში მოქალაქეთა მონაწილეობის მხარდაჭერი სახელმწიფო პროგრამის შესახებ". ბრძანებულება ითვალისწინებდა ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების არჩევნებსა და მათ საქმიანობაში მოქალაქეთა აქტიური მონაწილეობისათვის, სახელმწიფო ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და მოქალაქეთა შორის სამართლებრივ ურთიერთობათა დამკვიდრებისა და ამომრჩეველთა სამართლებრივი დონის ამაღლების სისტემის შექმნას. სამწუხაროდ, ამ პროგრამით გათვალისწინებული ღონისძიებები არ განხორციელებულა.

სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირებთან ერთად არ ითვალისწინებს თვითმმართველობის პოლიტიკურ თანამდებობის პირების სახეს.²³

1997 წელს მითებულ ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ კანონის 3-ე მუხლში მითითებულია ის სამართლებრივი საფუძვლები, რომლითაც ხელმძღვანელობს ადგილობრივი თვითმმართველობა, უფრო კონკრეტულად; 1) ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის განხორციელების სამართლებრივი საფუძველია საქართველოს კონსტიტუცია, ეს კანონი და სხვა ნორმატიული აქტები. 2) ქალაქ თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის განხორციელების წესი და უფლებამოსილება განისაზღვრება „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონით. 3) მაღალმთიან რეგიონებში ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების დამატებითი უფლებამოსილებები და თავისებურებანი განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით 4) აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების უფლებამოსილება, ამ კანონით დადგენილი პირობების გათვალისწინებით, განისაზღვრება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით. 5) საქართველოს იმ ტერიტორიაზე, სადაც არ ვრცელდება საქართველოს იურისდიქცია, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების უფლებამოსილება, ამ კანონით დადგენილი პირობების გათვალისწინებით, განისაზღვრება საქართველოს იურისდიქციის აღდგენის შემდეგ.²⁴

„1996 წელს მიღებული კანონი "ნორმატიული აქტების შესახებ" თვითმმართველობის ორგანოს ავალდებულებდა, სამართლებრივი აქტები გამოექვეყნებინა ადგილობრივ გაზეთში, ხოლო თუ ადგილობრივ თვითმმართველობას ოფიციალური ბეჭდვითი ორგანო არ გააჩნია, მისი ნორმატიული აქტი უნდა გამოქვეყნდეს შესაბამისი წარმომადგენლობითი ორგანოს რეგლამენტით

²³ იხ.თ. ბოლქვაძე, ვ. კანდელაკი, დ. ლოსაბერიძე თ. ჩიქოვანი, ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014, თბილისი, 2015, გვ-95

https://www.osgf.ge/files/2015/Publication/adgilobrivi_demokratiis_ganvitarebis_angarishi_1991-2014_bolo.pdf
[ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

²⁴ იხ.1995 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ კანონი, მუხლი 3.
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33436?publication=11> [ბოლოს ნანახია 2019 წლის 28 ივლისს]

განსაზღვრული ისეთი წესით, რომელიც მოსახლეობას მისცემს მისი გაცნობის საშუალებას". ასეთ წესად ითვლებოდა აქტის გამოკვრა ადმინისტრაციულ შენობაში, რაც ვერ იქნებოდა თვითმმართველობის საქმიანობის შესახებ მოსახლეობის ინფორმირების საუკეთესო საშუალება.”²⁵

„ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია” ერთმანეთისგან განასხვავებს თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა ორ ძირითად კატეგორიას: საკუთარ უფლებამოსილებებს და დელეგირებულ უფლებამოსილებებს (ქარტია, მ. 4). ქარტიის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის ძირითადი კომპეტენციები უნდა განისაზღვროს შესაბამისი სახელმწიფოს კონსტიტუციით ან კანონით. ამასთან, თვითმმართველი ერთეულისთვის კონსტიტუციით და კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებები უნდა იყოს სრული და ექსკლუზიური (ქარტია, მ. 4/4). თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებები მოიცავს მის ე.წ. ნებაყოფლობით უფლებამოსილებებსაც: თვითმმართველობის ორგანოები უფლებამოსილია განხორციელოს ნებისმიერი საქმიანობა, რომელიც არ გამოირიცხება მათი კომპეტენციიდან ან რომლის განხორციელების განსაკუთრებული უფლებამოსილება მინიჭებული არა აქვს ხელისუფლების რომელიმე სხვა ორგანოს (ქარტია, მ. 4/3). თვითმმართველი ერთეულის უმნიშვნელოვანეს ფუნქციად ადგილობრივი სოციალური და ეკონომიკური ინფრასტრუქტურის განვითარება და მოსახლეობისთვის საზოგადოებრივი და კომუნალური მომსახურების გაწევა განისაზღვრება. „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია” უშვებს თვითმმართველ ერთეულებზე სხვა სახელისუფლებო რგოლების უფლებამოსილებათა დელეგირების შესაძლებლობას (ქარტია, მ. 4/5). ამასთან, დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისას, თვითმმართველი ერთეული უნდა სარგებლობდეს ფართო დისკრეციით მადელეგირებელი ორგანოს მითითებების

²⁵ იხ. თ. ბოლქვაძე, კ. კანდელაკი, დ. ლოსაბერიძე თ. ჩიქოვანი, საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში (1991-2012), თბილისი, 2013, გვ-98

<https://droa.ge/wp-content/uploads/2013/07/adgilobrivi-demokratiis-ganvitarebis-angarishi-1991-2012.pdf>

[ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

ფარგლებში, რამაც მას საშუალება უნდა მისცეს, დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელება ადგილობრივ პირობებსა და მოთხოვნებს მიუსადაგოს.²⁶

2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზება

„1995 წ. მიღებული იქნა საქართველოს კონსტიტუცია, რომელშიც ღიად დარჩა ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის საკითხი. კონსტიტუციის მე-2 მუხლის და მე-3 პუნქტში აღნიშნული იქნა, რომ სახელმწიფო ტერიტორიული მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით, უფლებამოსილება ურთიერთგამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შესახებ. შესაბამისად, არ მოხდა ფაქტობრივად არსებული სამხარეო დაყოფის იურიდიულად გაფორმება. უფრო მეტიც, კონსტიტუციამ გააუქმა მანამდე მოქმედი კანონი “ხელისუფლების შესახებ”, რომელიც წარმოადგენდა სახელმწიფო რწუნებულის ინსტიტუტის არსებობის უმთავრეს იურიდიულ საფუძველს და ეს ინსტიტუტი ფაქტიურად კანონის მიღმა დარჩა.”²⁷ „1994-96 წლებში შემოღებული იქნა რაიონების 9 დიდი გაერთიანება - მხარე. მხარე არ წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულს. სამხარეო დაყოფა დაახლოებით ემთხვევა საქართველოს ისტორიულ-გეოგრაფიულ კუთხეებს. მხარეებში სიტუაციას აკონტროლებდნენ პრეზიდენტის რწმუნებულები, რომელთა საქმიანობის წესი კანონმდებლობით არ იყო დარეგულირებული. ვანო ხუხუნიაშვილის ხელმძღვანელობით პარლამენტში შექმნილმა ინტერფრაქციულმა ჯგუფმა მოამზადა კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ, რომელიც 1997 წლის 16 ოქტომბერს მიიღო პარლამენტმა. ამ კანონის საფუძველზე 1998 წელს

²⁶ იხ. .გაწერელია ა, გეგენავა დ, ზომერმანი კ, კობახიძე ი, როგავა ზ, სვანიშვილი ს, ტურავა პ, ყალიჩავა კ, ხუბუა საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები სახელმძღვანელო, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტომი 3, გიორგი ხუბუა • კარლ-პეტერ ზომერმანი (რედ.), 2016, გვ-228

<http://dspace.nplg.gov.ge/bitstream/1234/211300/1/SajaroMmartvelobisSamartlebriviSafudzvlebiSaxelmdzgvanelo.pdf> [ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

²⁷ იხ. კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, კოლექტიური სახელმძღვანელო ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი 2005, გვ-387

ჩატარებული არჩევნებით, შეიქმნა ორდონიანი სისტემა: ძირითადად, საბჭოთა კავშირის დროინდელი ადგილობრივი საბჭოების საზღვრების მქონე 1004 თვითმმართველობა სოფლებში, თემებში, დაბებსა და ქალაქებში, რომლებსაც რაიონულ დონეზე აერთიანებდა პროპორციული სისტემით არჩეული საკრებულო. რეალურად, ცენტრიდან დანიშნული გუბერნატორისა და გამგებლების მეშვეობით შენარჩუნდა სახელისუფლებო ვერტიკალი.”²⁸

„სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის წარმომადგენლობითი ორგანოა სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის საკრებულო, რომელიც შედგება შესაბამის ტერიტორიაზე მცხოვრებ საქართველოს მოქალაქეთა მიერ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით მაჟორიტარული სისტემით, 4 წლის ვადით არჩეული წევრებისაგან. სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის საკრებულოს თანამდებობის პირები არიან: ა) საკრებულოს თავმჯდომარე, რომელიც აირჩევა საკრებულოს შემადგენლობიდან, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 5000-ზე ნაკლებია, იმავდროულად არის გამგებელი; ბ) საკრებულოს მდივანი; სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანოა გამგეობა, რომელიც იქმნება ამ კანონით გათვალისწინებული წესით, არა უმეტეს 7 წევრის შემადგენლობით. იმ სოფელსა და თემში, რომელთა მოსახლეობის რაოდენობა არ აღემატება 3000 კაცს, საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანო – გამგეობა არ იქმნება და მის ფუნქციას ახორციელებს უშუალოდ გამგებელი. საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანოს გამგეობის თანამდებობის პირები არიან: ა) სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქის გამგებელი. იმ ქალაქში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 5000-ზე მეტია, გამგებელი ირჩევა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით, საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით; ბ) სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის გამგებლის მოადგილე (მოადგილეები), აპარატის

²⁸ იხ.დ. ლოსაბერიძე, კ. კანდელაკი, მ. აბულაძე, ო. ჯონჯარია, ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016 გვ-24
http://www.ivote.ge/GREENCAUCASUS/wp-content/uploads/2016/12/Local-Governance.pdf?fbclid=IwAR2iK5h4jwwrit4nQF_o0hkX1PdGQGbcuY8ftmnGuAhdYz2DXMSeF8N3K5o [ბოლოს ნანახია 2020 წლის 2 აგვისტოს]

უფროსი და ადგილობრივი სამსახურების ხელმძღვანელები, რომლებსაც ნიშნავს გამგებლი საკრებულოსთან შეთანხმებით.სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქის საკრებულოს (გამგეობის) სტრუქტურა და მუშაობის ორგანიზება განისაზღვრება დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს საკრებულო შესაბამისად საკრებულოს თავმჯდომარის (გამგებლის) წარდგინებით.”²⁹

2.3. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილება

„1997 წელს მიღებული ორგანული კანონით “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” უფლებამოსილებები ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებზე შემდეგი სახით განაწილდა: დგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ექსკლუზიურ კომპეტენციებად განისაზღვრა: ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დებულების მიღება, მასში ცვლილებების შეტანა და კონტროლი მის შესრულებაზე; საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების ფლობა, სარგებლობა და განკარგვა; ადგილობრივი ბიუჯეტის ფორმირება, დამტკიცება, შესრულება და კონტროლი; საქართველოს კანონის შესაბამისად ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება; დაქვემდებარებული ტერიტორიის კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავება, დამტკიცება და შესრულება; ადგილობრივი სამსახურებისა და შესაბამისი საწარმოების შექმნა და ლიკვიდაცია; საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ადგილობრივი თვითმმართველობის საბინაო და არასაცხოვრებელი ფონდის შექმნა და განკარგვა; კომუნალური მეურნეობა; ადგილობრივი არქივის შექმნა და შენახვა; მოსახლეობის ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზებისათვის ხელის შეწყობა; ადგილობრივი საინფორმაციო სამსახურის ორგანიზება და შენახვა, მისი ფუნქციონირებისათვის ხელის შეწყობა; დაქვემდებარებული ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება, ადგილობრივი ტყის ფონდი; დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე, სახელმწიფო აღმასრულებელი ხელისუფლების ტერიტორიულ ორგანოსთან შეთანხმებით,

²⁹ იხ.ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ კანონი 1997, მუხლი 9 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33436?publication=11> [ბოლოს ნანახის 2020წლის 28ივლისს]

დასახლებული პუნქტების გენერალური გეგმების შემუშავების და დამტკიცების ორგანიზება და კონტროლი მშენებლობის განხორციელებაზე; საცხოვრებელი, სოციალურ - კულტურული და საყოფაცხოვრებო დანიშნულების დაწესებულებათა მშენებლობისათვის ხელის შეწყობა; ელექტროენერგიით, გაზით, წყლით მომარაგებისა და ლოკალური სამელიორაციო სისტემების ორგანიზება, შენახვა და განვითარება; შიდა სარგებლობის გზების შეკეთება, რეკონსტრუქცია და მშენებლობა; სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა; სარიტუალო მომსახურების ორგანიზება; მოსახლეობის სამედიცინო დახმარების, სოციალური დაცვისა და დასაქმების მუნიციპალური პროგრამების შემუშავება, დამტკიცება და შესრულება. ადგილობრივი თვითმმართველობის დელეგირებულ უფლებამოსილებებზე განისაზღვრა: გარემოს დაცვით, სანიტარიულ და ვეტერინარულ ღონისძიებათა განხორციელება და მოქალაქეთა სამხედრო სამსახურში გაწვევის საკითხებში ადგილობრივი მმართველობის ორგანოსათვის ხელის შეწყობა;

ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების კომპეტენციებზე განისაზღვრა: განათლების სფეროში - სკოლამდელი აღზრდისა და საგანმანათლებლო დაწესებულებების (საბავშვო ბაღებისა და ბაგა-ბაღების, დაწყებითი, საბაზო და საშუალო სკოლების, სკოლა-ინტერნატების, საშუალო-სპეციალური სასწავლებლების) მოვლა-პატრონობა, მათი მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების დაფინანსება; კულტურის სფეროში - მუზეუმებისა და გამოფენების, სამუსიკო სკოლების, ბიბლიოთეკების, კინო-თეატრების, კულტურისა და სპორტულ-გამაჯანსაღებელი დაწესებულებების შექმნა, მოვლა-პატრონობა, მათი მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების დაფინანსება; მათ ტერიტორიაზე არსებული კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლების დაცვისა და მოვლა - პატრონობის ხელშემწყობ ღონისძიებათა განხორციელება; ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის სფეროში - საავადმყოფოებისა და პოლიკლინიკების, მოხუცებულთა, ობოლ და მზრუნველობას მოკლებულ ბავშვთა სახლების მოვლა-პატრონობა, მათი მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების დაფინანსება, უმწეოთა დახმარება, მოსახლეობის სოციალური დაცვის და დასაქმების პროგრამების განხორციელების ორგანიზება;

საფინანსო-ეკონომიკურ, სოფლის მეურნეობისა და ბუნებრივი რესურსების გამოყენების სფეროში - ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცება და მის შესრულებაზე კონტროლი; საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება; დაქვემდებარებული ტერიტორიის კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავება, დამტკიცება და შესრულება; დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე მიწათსარგებლობის საკითხების გადაწყვეტა; გარემოს დაცვისა და ეკოლოგიური უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, სანიტარიულ-ეპიდემიოლოგიურ და ვეტერინარულ ღონისძიებათა გატარების ორგანიზება; საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით დაქვემდებარებული სახელმწიფო ქონების ფლობა, განკარგვა და ამ ქონებით სარგებლობა; ადგილობრივი სამსახურებისა და შესაბამისი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის საწარმოების შექმნა და ლიკვიდაცია; საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესითა და შემთხვევებში ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღება; სახელმწიფო პროგრამების შედგენაში მონაწილეობა, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, მათი წილობრივი დაფინანსება და ადგილებზე მათი განხორციელების უზრუნველყოფა; სამხედრო სავალდებულო სამსახურში გაწვევის, საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების სფეროში - სამხედრო სავალდებულო სამსახურში გაწვევა; საქართველოს თავდაცვის სამინისტროსათვის ხელის შეწყობა სამხედრო-სასწავლო შეკრებების ორგანიზებასა და სამხედრო ნაწილების სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციით მომარაგების საკითხებში; მოქალაქეთა სამხედრო აღრიცხვაზე აყვანა; საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა; სამოქალაქო თავდაცვა; ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებათა გატარება; კატასტროფების, სტიქიური უბედურებებისა და ეპიდემიების შედეგების ლიკვიდაცია; სამოქალაქო თავდაცვის ღონისძიებათა განხორციელებისათვის ხელის შეწყობა; საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ შემთხვევებში მოსახლეობისა და სატრანსპორტო საშუალებათა მობილიზაცია.”³⁰

³⁰ იხ.თ. ბოლქვაძე , კ. კანდელაკი ,დ. ლოსაბერიძე თ. ჩიქოვანის რექტორობით. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014, თბილისი , 2015 , გვ-59-60-61

2.4 ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი

და აღმასრულებელი ორგანოები

„ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა მოიცავს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების სისტემას, რომლის შექმნასა და ორგანიზაციულ-სამართლებრივ საკითხებს განსაზღვრავს 1997 წლის 16 ოქტომბრის კანონი ”ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ. აღნიშნული კანონის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება სოფელში, თემში, დაბასა და ქალაქში. ამ ტერიტორიული ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოებია საკრებულოები, რომლებიც აირჩევიან მოსახლეობის მიერ პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრის საფუძველზე. ადგილობრივი სახელმწიფო მმართველობა წარმოდგენილია მმართველობის სისტემის სახით იმ რაიონებსა და ქალაქებში, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში. ხელისუფლების ორგანოს წარმომადგენს საკრებულო, ხოლო ადგილობრივ აღმასრულებელ ორგანოს ქალაქის მერია.³¹

„საკრებულოს წევრები ირჩევენ თავმჯდომარეს საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით. საკრებულოს თავმჯდომარის არჩევა და გადარჩევა ხდება საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. საკრებულოს თავმჯდომარე:

ა) იწვევს, ხსნის, თავმჯდომარეობს, წარმართავს და დახურულად აცხადებს საკრებულოს სხდომას, მათ შორის, რიგგარეშეს;

ბ) უძღვება სხდომაზე საკითხების განხილვას;

გ) უზრუნველყოფს საქართველოს კანონმდებლობითა და საკრებულოს დებულებით დადგენილი შესაბამისი პროცედურების დაცვას;

დ) ადგენს სხდომის დღის წესრიგით გათვალისწინებული საკითხების თანამიმდევრობის პროექტს, განსახილველ საკითხზე გამოსვლის მსურველთა სიას, საკრებულოს დებულებით დადგენილი წესით განსაზღვრავს გამომსვლელთა რიგითობას და აძლევს მათ სიტყვას;

³¹ იხ. რუხაძე ზ., საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, ვ. ლორიას რედაქტორობით, გვ -382-383

- ე) აყენებს საკითხს კენჭისყრაზე და აცხადებს კენჭისყრის შედეგებს;
- ვ) კოორდინაციას უწევს საკრებულოს კომისიების მუშაობას;
- ზ) წარმოადგენს საკრებულოს საქართველოს კანონმდებლობით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში;
- თ) უზრუნველყოფს საკრებულოს და საკრებულოს წევრთა უფლებების დაცვას;
- ი) აკონტროლებს საკრებულოს წევრთა მიერ მოვალეობათა შესრულებისა და თანამდებობრივი შეუთავსებლობის საკითხებს;
- კ) საკრებულოს კომისიების თავმჯდომარეთა წარდგინებით საკრებულოს კომისიებში იწვევს ექსპერტებსა და სპეციალისტებს; დებს და აუქმებს მათთან ხელშეკრულებებს; საერთო ხელმძღვანელობას უწევს კომისიებში მოწვეულ პირთა საქმიანობას;
- ლ) ხელს აწერს საკრებულოს გადაწყვეტილებებს, დადგენილებებსა და სხდომის ოქმებს;
- მ) საქართველოს კანონმდებლობით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების განხორციელებისა და საკრებულოს მუშაობის ორგანიზაციულ საკითხებთან დაკავშირებით გამოსცემს ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს – განკარგულებას;
- ნ) ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობითა და საკრებულოს დებულებით დადგენილ სხვა უფლებამოსილებებს.

საკრებულოს თავმჯდომარეს უფლება არა აქვს ეკავოს რაიმე სხვა თანამდებობა, გარდა ამ კანონით გათვალისწინებული შემთხვევისა ან ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას. საკრებულოს თავმჯდომარეს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად ენიშნება გასამრჯელო. საკრებულოს თავმჯდომარის წარდგინებით საკრებულო თავის წევრთა შემადგენლობიდან ირჩევს საკრებულოს მდივანს საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით. საკრებულოს მდივანი ასრულებს თავმჯდომარის მოვალეობას მისი დავალებით, თავმჯდომარის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევაში ან თანამდებობიდან მისი გადაყენებისას. საკრებულოს მდივანი თავმჯდომარის ან საკრებულოს დავალებით ახორციელებს ფუნქციებს საკრებულოს დებულებით დადგენილი წესითა და ფარგლებში.

საკრებულოს მდივანმა, თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას, საკრებულოს გადაწყვეტილებით, შეიძლება შეწყვიტოს საწარმოო ან სამსახურებრივი საქმიანობა და მას დაენიშნოს გასამრჯელო. საკრებულოს სხვა წევრები თავიანთ უფლებამოსილებას ახორციელებენ საწარმოო ან სამსახურებრივი საქმიანობიდან მოუწყვეტლივ და უსასყიდლოდ,³² გამგებელი (მერი) წარმოადგენს აღმასრულებელი ორგანოს მეთაურს.

გამგებელი (მერი):

ა) უძღვება გამგეობის (მერიის) საქმიანობას, ანაწილებს ფუნქციებს გამგეობის (მერიის) წევრებს შორის, იწვევს და თავმჯდომარეობს გამგეობის (მერიის) სხდომებს, წელიწადში ერთხელ მაინც წარუდგენს საკრებულოს ანგარიშს გაწეული მუშაობის შესახებ;

ბ) ორგანიზაციას უწევს ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის შედგენას, საბიუჯეტო წლის დამთავრებამდე 45 დღით ადრე წარუდგენს საკრებულოს დასამტკიცებლად საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შედგენილ ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტს და საანგარიშო წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს, უზრუნველყოფს დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულებას ამზადებს წინადადებებს ბიუჯეტში ცვლილების შეტანის შესახებ;

დ) საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამებს, უზრუნველყოფს დამტკიცებული პროგრამების შესრულებას;

ე) გამგეობის საქმიანობიდან გამომდინარე შეიმუშავებს და საკრებულოს წარუდგენს შესაბამისი სამართლებრივი აქტების პროექტებს; უზრუნველყოფს საკრებულოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა შესრულებას;

ვ) უფლებამოსილია საკრებულოს გადაწყვეტილებების მიღებიდან ერთი კვირის ვადაში შესაბამისი შენიშვნებით დააბრუნოს საკითხი საკრებულოში ხელახლა განსახილველად;

ზ) ხელს აწერს შესაბამისად სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქის, რაიონისა და იმ ქალაქის, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, სახელით დადებულ

³² იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ კანონი 1997, მუხლი 19

ხელშეკრულებასა და შეთანხმებას, წარმოადგენს და მოქმედებს ამ ერთეულის სახელით ოფიციალური ურთიერთობებისას; ასრულებს სხვა წარმომადგენლობით ფუნქციებს;

თ) ხელს აწერს გამგეობის (მერიის) დადგენილებებს, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გამოსცემს ბრძანებებსა და განკარგულებებს;

ი) რაიონის გამგებელს უფლება აქვს მიმართოს სასამართლოს რაიონში შემავალი სოფლის, თემის, დაბისა და ქალაქის გამგეობისა და გამგებლის სამართლებრივი აქტების ერთი თვით შეჩერების თაობაზე.

გამგებელს (მერს) აქვს თანამდებობიდან გადადგომის უფლება. გამგებლის (მერის) თანამდებობიდან გადადგომა ან განთავისუფლება იწვევს შესაბამისი გამგეობის (მერიის) გადადგომას. გამგეობის (მერიის) წევრები თავიანთ მოვალეობებს ასრულებენ გამგეობის (მერიის) ახალი შემადგენლობის დამტკიცებამდე.”³³

აღნიშნული კანონის 25ე და 26ე მუხლები ცალკე განსაძღვრავს სოფლის, თემის, დაბისა და ქალაქის გამგებლის, რაიონის გამგებლის და იმ ქალაქის მერის უფლებამოსილებებს, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში. სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის გამგებელი:

ა) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი და საკრებულოს მიერ განსაზღვრული წესით ორგანიზაციას უწევს და უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების ფლობის, სარგებლობისა და განკარგვის საკითხების გადაწყვეტას;

ბ) საკრებულოს მიერ განსაზღვრული წესით განკარგავს ადგილობრივ ფინანსებს, კოორდინაციას უწევს ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების ამოღებას;

გ) წარუდგენს საკრებულოს წინადადებებს ადგილობრივი სამსახურების და შესაბამისი საწარმოების შექმნისა და ლიკვიდაციის შესახებ, უზრუნველყოფს ლიკვიდირებულ საწარმოთა დაცვასა და შენახვას;

დ) უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის საბინაო და არასაცხოვრებელი ფონდის შექმნასა და განკარგვას, საერთო ხელმძღვანელობას და კონტროლს უწევს კომუნალური მეურნეობის საქმიანობას;

ე) უზრუნველყოფს ადგილობრივი არქივის შექმნას;

³³ იხ.იქვე მუხლი 24.

- ვ) ორგანიზაციას უწევს მოსახლეობის ტრანსპორტით მომსახურებას;
- ზ) უზრუნველყოფს ადგილობრივი საინფორმაციო სამსახურის ორგანიზებას და მისი ფუნქციონირებისათვის ხელის შეწყობას;
- თ) ორგანიზაციას უწევს დაქვემდებარებული ტერიტორიის კეთილმოწყობისა და გამწვანების სამუშაოებს;
- ი) უზრუნველყოფს დაქვემდებარებულ ტერიტორიებზე მშენებლობის დაგეგმვასა და განხორციელებას, ასრულებს დამკვეთის ფუნქციებს;
- კ) ორგანიზაციას უწევს დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე დასახლებული პუნქტების გენერალური გეგმების შედგენასა და განხორციელებას;
- ლ) ხელმძღვანელობს წყალმომარაგების ადგილობრივი სისტემის ორგანიზებას, მის შენახვასა და განვითარებას;
- მ) უზრუნველყოფს შიგა სარგებლობის გზების შეკეთების, რეკონსტრუქციისა და მშენებლობის სამუშაოთა ჩატარებას; ასრულებს დამკვეთის ფუნქციებს;
- ნ) თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში ორგანიზაციას უწევს სოციალურ მომსახურებას, ზედამხედველობს სასაფლაოების მოვლა-პატრონობას;
- ო) ხელს უწყობს საქართველოს მოქალაქეთა სამხედრო სამსახურში გაწვევას;
- პ) ახორციელებს ამ კანონით, საქართველოს კანონმდებლობითა და გამგეობის დებულებით გათვალისწინებულ სხვა უფლებამოსილებებს.

გამგებელი თავის უფლებამოსილებას იხსნის და პასუხისმგებელია შესაბამისი საკრებულოს წინაშე. ქალაქში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 5000-ზე მეტია, გამგებლის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ საკრებულოს თავმჯდომარე აცნობებს საქართველოს პრეზიდენტს. საქართველოს პრეზიდენტი ქალაქის საკრებულოს უფლებამოსილების დარჩენილი ვადით ნიშნავს გამგებლის რიგგარეშე არჩევნებს. თუ გამგებლის კანონით დადგენილ მორიგ არჩევნებამდე დარჩენილია სამ თვეზე ნაკლები, რიგგარეშე არჩევნები არ ინიშნება და გამგებლის მოვალეობას ასრულებს მისი პირველი მოადგილე.³⁴

³⁴ იხ.იქვე მუხლი 24

თავი III

ადგილობრივი თვითმმართველობა კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის მიხედვით

„ადგილობრივი თვითმმართველობა კონსტიტუციის მოქმედი რედაქციის მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის კანონში 2001 წელს შესულმა ცვლილებებმა ნაწილობრივ გამიჯნა მუნიციპალურ (თვითმმართველობისა) და რაიონულ (მმართველობის) დონეთა კომპეტენციები. ამავე დროს, ერთმანეთში არეული ფუნქციები და კომპეტენციები, ხოლო უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკითხი კვლავ ბუნდოვანი ხდება. ადგილობრივი, მუნიციპალური საკუთრება, ამ სიტყვის კლასიკური გაგებით, ქვეყანაში არ არარსებობს. ამა თუ იმ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული საწარმოები თუ სხვა ობიექტები ან პრივატიზებულია, ან ორმაგ ორმაგ დაქვემდებარებაში იმყოფება. როგორც წესი, ეს უკანასკნელნი ცენტრალური ხელისუფლების რომელიმე სტრუქტურას (სამინისტროს) და საქართველოს პრეზიდენტის მიერდანიშნულ ადგილობრივი ადმინისტრაციის ხელმძღვანელს ერთდროულად ექვემდებარება. მუნიციპალური ბიუჯეტები ძირითადად ივსება: საერთო სახელმწიფო გადასახადებიდან მიღებული წილიდან, ადგილობრივი გადასახადებიდან და რამდენიმე მოსაკრებლისგან.“³⁵

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია ხელმოწერილი იქნა 2002 წლის 23 მაისს. 2004 წლის 26 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა მისი რატიფიკაცია. ქარტია ძალაში შევიდა 2005 წლის 1 აპრილიდან. ამავე დროს, საქართველო არ შეერთებია ქარტიის რამდენიმე მუხლს. მათ შორის აღსანიშნავია მე-5 მუხლი (თვითმმართველობის საზღვრების შეცვლისას თვითმმართველობებთან კონსულტაციების გამართვის აუცილებლობა), თუმცა იგივე პრინციპი გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციით. 2005 წელს მიღებულ იქნა ორგანული

³⁵ იხ. კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, ავტორთა კოლექტივის ხელმძღვანელი და პასუხისმგებელი რედაქტორი ა. დემეტრაშვილი რედაქტორი მ. მაჩხანელი რეცენზენტი ზ. ჯინჯოლავა, თბილისი 2005, გვ-390-392

კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, რომელმაც შეცვალა მანამდე მოქმედი კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. 2005 წელს მიღებული „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ კანონის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის ქონება იყოფა ძირითად (განუსხვისებელ) და დამატებით (რომლის გასხვისებაც დასაშვებია კანონმდებლობით დადგენილი წესით) ქონებად. 2006 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგების ოფიციალური გამოცხადების დღიდან საერთოდ გაუქმდა ქვედა (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) დონე და ერთადერთ (როგორც თვითმმართველ, ისე ტერიტორიულ) ერთეულად ყოფილი რაიონების ფარგლებში ფორმირებული მუნიციპალიტეტი გამოცხადდა. 2007 წელს, „სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ“ კანონში ცვლილებებით შეიკვეცა თვითმმართველობის უფლება, თავად შეერჩია გასხვისების ფორმები და შემცირდა ამ სახეობათა ჩამონათვალი (კერძოდ, ამოღებულ იქნა ქონების აუქციონის ფორმით პრივატიზების წესი); 2008 წლიდან საკანონმდებლო აქტებში (საფინანსო სფერო და სხვ.) ცვლილებები უკვე ისე ხშირად აღარ შედის, თანდათან იხვეწება საკანონმდებლო ტექნიკაც, რაც იმაზე მეტყველებს, რომ თანხების მოძრაობის ცენტრალიზებული სისტემა უკვე საბოლოოდ ყალიბდება. 2009 წლის 27 მარტს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ შეტანილი ცვლილება, რომლის თანახმადაც, თვითმმართველობებს მიენიჭათ უფლება, საკუთარი სახსრებით დაეფინანსებიათ ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციები, თუ ცენტრი ამას „თხოვდა“. მიუხედავად იმისა, რომ ეს წესი ეწინააღმდეგება კონსტიტუციურ ნორმებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის პრინციპებს და ხელისუფლებამ დროებითად გამოაცხადა იგი, 2011 წლის 11 თებერვლის ცვლილებით, ამ წესის მოქმედების ვადა 2013 წლის 1 იანვრამდე გაგრძელდა (652 მუხლი).“ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის 2010 წლის 21 ივლისის ცვლილებით, თვითმმართველობებისათვის გადასაცემი მიწის კატეგორიების სიიდან ამოღებულ იქნა სამოვრები და სამართავად ისინიც ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს გადაეცა. აქვე უნდა ითქვას, რომ 2010 წელს, კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მიღებისას დამატებული ახალი, VIII თავის („ადგილობრივი

თვითმმართველობა”) 1013 მუხლის (თვითმმართველობის ქონება და ფინანსები) მიხედვით: იკრძალება თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებული ქონების უშუალო განკარგვა სახელმწიფოს მიერ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის 57-ე მუხლში 2011 წლის 24 ნოემბერს და 2012 წლის 22 და 29 ივნისს შეტანილი ცვლილებების თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის აუდიტის განხორციელების უფლება, “სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ” კანონით დადგენილი კომპეტენციის ფარგლებში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს მიენიჭა. ამავე ცვლილებით, თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის აუდიტის ჩასატარებლად დამოუკიდებელი აუდიტორის მოწვევის უფლება, ნაცვლად საკრებულოს წევრთა ერთი მესამედისა, მიენიჭა საკრებულოს, ხოლო გამგეობის (მერიის) საქმიანობის შიდა აუდიტის და ინსპექტირების განხორციელება ხდება “სახელმწიფო შიდა აუდიტისა და ინსპექტირების შესახებ” კანონისა და გამგეობის (მერიის) დებულების შესაბამისად.³⁶

„2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში გამარჯვების შემდეგ ქვეყნის სათავეში მოსულმა „ქართულმა ოცნებამ“ კვლავ არაერთხელ დააფიქსირა დეცენტრალიზაციის რეფორმის აუცილებლობა. 2013 წლის 1 მარტს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა „დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისათვის“, რომელიც ადგენს, რომ „რეფორმის ამოსავალი პრინციპია მოქალაქეების მაქსიმალური გააქტიურება და უშუალო ჩართულობა მართვის პროცესში. საქართველოს მთავრობა დეცენტრალიზაციის პროცესს განიხილავს ქვეყანაში დემოკრატიისა და მისი შესაბამისი ინსტიტუტების დამკვიდრების საკვანძო ასპექტად“. 2014 წლის 5 თებერვალს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ახალი ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“³⁷, რომელმაც დეცენტრალიზაციის, სუბსიდიარობისა და მართვის ეფექტიანობის პრინციპების გათვალისწინებით საკანონმდებლო საფუძველი შექმნა ეფექტიანი მმართველობითი სისტემის ჩამოსაყალიბებლად. კოდექსი სრულად იზიარებს ქარტიის სულისკვეთებას და მასში ასახულია მისი ყველა დებულება, მ.შ. ისინიც, რომლებთანაც საქართველო

³⁶ იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014, თ. ბოლქვაძე, ვ. კანდელაკი, დ. ლოსაბერიძე თ. ჩიქოვანის რედაქტორობით. თბილისი, 2015 ,გვ-11-12-13-30-32

³⁷ საქართველოს ორგანული კანონი - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, ქუთაისი, 5 თებერვალი 2014 წ. N1958-IIIს

ჯერ არ არის შეერთებული.ახალი ორგანული კანონით ნათლად გაიმიჯნა უფლებამოსილებები ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის, არჩევითი გახდა ყველა მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელის - მერის/გამგებლის თანამდებობა, დამატებით 7 ქალაქს მიენიჭა თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი, ასევე, კოდექსის გარდამავალი დებულებებით დაიგემა რეფორმირებული სისტემის შემდგომი სრულყოფა ინსტიტუციური, საფინანსო-ეკონომიკური და მართვის ეფექტიანობის უზრუნველყოფის კუთხით, მათ შორის, ფისკალური დეცენტრალიზაციისა და ქონებრივი საკითხების მოწესრიგების კუთხით.”³⁸

„2016 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ, ქართული ოცნების მხრიდან საკონსტიტუციო უმრავლესობის მოპოვებას მოჰყვა ახალი სახელმწიფო საკონსტიტუციო კომისიის შექმნა³⁹ და კონსტიტუციური რეფორმის ჩატარება. საკონსტიტუციო კომისიის მიერ შემუშავებული ცვლილებების გათვალისწინებით, საქართველოს პარლამენტმა 2017 წლის⁴⁰ 13 ოქტომბერს და 2018 წლის 23 მარტს⁴¹ დაამტკიცა საქართველოს კონსტიტუციური ცვლილებების პროექტი, რომლის ფარგლებშიც შინაარსობრივ ცვლილებებთან ერთად, კონსტიტუციის ხელახალი გადართვა და სტრუქტურული ცვლილებები განხორციელდა. კონსტიტუციის მოქმედ რედაქციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი და მისი დეფინიციის ელემენტი განისაზღვრა კონსტიტუციის ზოგად დებულებებში.⁴² ექსპერტთა ჯგუფის მიერ წარდგენილი პროექტი ითვალისწინებდა სუბსიდიარობის პრინციპზე დაყრდნობით სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველობის უფლებამოსილების გამიჯვნასა და ფინანსური სახსრების თვითმმართველობის ერთეულის უფლებამოსილებებთან შესაბამისობის განსაზღვრას, რომელიც უნდა ყოფილიყო

³⁸ იხ. დ.ლოსაბერიძე, ვ. კანდელაკი, მ. აბულაძე, ო. კონჯარია, ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016, გვ-29-2 http://www.ivote.ge/GREENCAUCASUS/wp-content/uploads/2016/12/Local-Governance.pdf?fbclid=IwAR2iK5h4jwwrit4nQF_o0hkX1PdGQgBcuY8ftmnGuAhdYz2DXMSeF8N3K5

[ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

³⁹ იხ. საქართველოს პარლამენტის დადგენილება №65-III, 15.10.2016. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.

⁴⁰ იხ. „საქართველოს კონსტიტუციური კანონი საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ №1324, 13.10.2017

⁴¹ იხ. „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ 2071-III, 23.03.2017.

⁴² იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 7, პუნქტი 4.

თვითმმართველობის მარეგულირებელ კონსტიტუციურ თავში, თუმცა საბოლოოდ საქართველოს პარლამენტმა ეს მნიშვნელოვანი პრინციპები საქართველოს კონსტიტუციის ზოგად დებულებებში გადაიტანა 2016-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში თვითმმართველობის მომწესრიგებელი ნორმების მოცულობა კონსტიტუციაში გაიზარდა. სუბსიდირობის პრინციპის დაფიქსირების გარდა, კონსტიტუციაში დაზუსტდა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების ფარგლები. კონსტიტუციას დაემატა რამდენიმე ნორმა, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ჩანაწერებს იმეორებს.⁴³ თუმცა, თვითმმართველობის უფლებამოსილებებთან და ფინანსებთან დაკავშირებული საკითხი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური განვითარების გარანტი უნდა იყოს, კვლავ მოუწესრიგებელი რჩება.

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს.⁴⁴ ადგილობრივი თვითმმართველობის, ისევე, როგორც კონსტიტუციური სამართლის სხვა ნებისმიერი ინსტიტუტის, ოპტიმალურ ფუნქციონირებას განაპირობებს ფაქტორები, რომლებიც მისი კონსტიტუციით დადგენილ სისტემაში მოქმედებისას განსაზღვრული უფლებამოსილებით აღჭურვის საშუალებას იძლევა.

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

კონსტიტუციის მეცხრე თავი ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ახალ გარანტიებს. კონსტიტუციის ახალი რედაქცია განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის კორპორაციულ სტატუსს, განამტკიცებს ორგანიზაციული და საკადრო

⁴³ იხ. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია, თავი მეცხრე.

⁴⁴ საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლი მე-4 პუნქტი

პოლიტიკის ავტონომიის პრინციპებს, ადგენს თანამშრომლობისა და გაერთიანების უფლებას, მოითხოვს კონსულტაციების გამართვას სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებზე და სხვა.⁴⁵ აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუცია თვითმმართველობას, როგორც ინდივიდის უფლებას, არ განიხილავს, მაგრამ თავად თვითმმართველობის არსში უნდა მოვიაზროთ თითოეული მოქალაქის უფლება, რასაც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებაც უსვამს ხაზს. ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც დეცენტრალიზაციის ერთ - ერთი ფორმა და დემოკრატიული სისტემის ერთ - ერთი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტი, მოითხოვს სხვა ინსტიტუტებთან ერთად, სამართლებრივი ნორმებით დაცვისა და განმტკიცების გარანტიებს. წარმოიშობა მეორე უმნიშვნელოვანესი საკითხიც იმის თაობაზე, კონსტიტუციაში მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნებისა და მნიშვნელობის დეკლარირებაა საკმარისი თუ საჭიროა მისი მარეგლამენტირებელი ნორმების იმ რაოდენობით განსაზღვრა, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც პრინციპის, პრაქტიკაში განუხრელი რეალიზაციის მყარ გარანტიებს შექმნის.⁴⁶ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისა და მისი დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის გარეშე, შეუძლებელია თანამედროვე სტანდარტების შესაბამისი, ეფექტიანად ფუნქციონირებადი სახელმწიფო მართვის სისტემის ჩამოყალიბება.”⁴⁷

3.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები

„საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივ საფუძველს ქმნის საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებული საერთაშორისო ხელშეკრულება „ადგილობრივი

⁴⁵ საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ პროექტის განმარტებითი ბარათი, 2017

⁴⁶ დავით წერეთელი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების კონსტიტუციური გარანტიები“, 2012, გვ. 7.

⁴⁷ იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა - გამოსავლის ძიება რუხი ზონიდან, სტატიების კრებული, გიორგი მელაძის რედაქტორობით, გვ-30,31,33,34 <https://conlaw.iliauni.edu.ge/wp-content/uploads/2019/07/adgilobrivi-thvithmarthvelobis-rephorma-kanonmdeblobis-mimokhilva.pdf>

[ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

თვითმმართველობის ევროპული ქარტია”, საქართველოს ორგანული კანონი - „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი” და სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები. საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად: „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად”. იგივე პუნქტი ადგენს სუბსიდიარობისა და თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური სახსრების მის უფლებამოსილებებთან შესაბამისობის პრინციპებს: „სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძვნება სუბსიდირების პრინციპს. სახელმწიფო უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური სახსრების შესაბამისობას ორგანული კანონით განსაზღვრულ თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებთან”. გარდა ამისა, კონსტიტუციაში ადგილობრივ თვითმმართველობას ეთმობა საგანგებო - მეცხრე თავი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის კონკრეტულ გარანტიებს ადგენს.

2004 წლის 26 ოქტომბერს, საქართველოს პარლამენტმა განახორციელა „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ რატიფიცირება. ქარტია არის ევროპის საბჭოს მიერ შემუშავებული საერთაშორისო ხელშეკრულება, რომელიც ევროპის საბჭოს მიერ წევრ ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების საერთო პრინციპებს განამტკიცებს და თვითმმართველობის პრინციპის რეალიზებას უზრუნველყოფს. ქარტია საქართველოს პარლამენტის მიერ გარკვეული დათქმით არის რატიფიცირებული. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება ორგანული კანონით დადგენილი წესით. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივი საფუძვლები დეტალურად განისაზღვრება ორგანული კანონით - „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით”. გარდა ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელ ძირითად საკანონმდებლო აქტებს განეკუთვნება - „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი”, „საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი და მოსაკრებლების სისტემის მარეგულირებელი კანონი.”⁴⁸

⁴⁸ იხ. კონახიძე ი, კონსტიტუციური სამართალი, პირველი გამოცემა, თბილისი, 2019, გვ268

3.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზება

საქართველოს ტერიტორიულ სახელმწიფოებრივ მოწყობას აწესრიგებს საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის თანახმად „საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ“. მოცემული ჩანაწერით კონსტიტუციურმა კანონმდებელმა ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის გადასინჯვა დროებით ტაბუდადებულ თემად გამოაცხადა. დღევანდელი მდგომარეობით, საქართველო არის დეცენტრალიზებული ასიმეტრიული უნიტარული სახელმწიფო რეგიონალიზმის ნიშნებით. მის შემადგენლობაში შედის ორი ავტონომიური რესპუბლიკა (რომელთაგან არც ერთი არ არის სრულფასოვანი კვაზისახელმწიფოებრივი წარმონაქმნი), ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილი დროებითი ადმინისტრაციულ - ტერიტორიული ერთეული, აგრეთვე 76 ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული – მუნიციპალიტეტი. საქართველოს ცხრა ისტორიულ-გეოგრაფიულ რეგიონში – მცხეთა-მთიანეთში, შიდა ქართლში, ქვემო ქართლში, კახეთში, სამცხე-ჯავახეთში, იმერეთში, რაჭა-ლეჩხუმი-ქვემო სვანეთში, გურიასა და სამეგრელო-ზემო სვანეთში თანამდებობრივ უფლებამოსილებებს ახორციელებენ სახელმწიფო რწმუნებულები – გუბერნატორები. გუბერნატორი არის საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ - ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს მთავრობა (კონსტიტუცია, 81 (3) მუხლი). 2014 წელს, გუბერნატორებთან შეიქმნა სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოები. საბჭო არის შესაბამისი მუნიციპალიტეტების საკონსულტაციო ორგანო, რომლის მიზანია უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის ინტერესების წარმოდგენა და გათვალისწინება მხარის განვითარების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში. საბჭოს შემადგენლობაში თანამდებობრივად შედის ყველა შესაბამისი მუნიციპალიტეტის გამგებელი (მერი), საკრებულოს თავმჯდომარე და

საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე. საბჭოს საქმიანობის ორგანიზებას უზრუნველყოფს გუბერნატორის ადმინისტრაცია. საბჭოს უფლებამოსილებებია: გუბერნატორის წარდგინებით მხარეში განსახორციელებელი პროექტების, პროგრამებისა და მათი ხარჯთაღრიცხვის განხილვა; მხარის სოციალურ - ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის განხილვა; გუბერნატორისთვის რეკომენდაციების შემუშავება მხარის განვითარების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, XIX თავი). სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის სამოქმედო ტერიტორიას – ე.წ. მხარეს მინიჭებული არა აქვს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის სტატუსი. შესაბამისად გუბერნატორის ინსტიტუტი ვერ განიხილება დეკონცენტრირებული სახელმწიფო მიმართ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს 2005 წლის 16 დეკემბრის ორგანული კანონით გაუქმდა სოფლის, თემის, დაბისა და მცირე ქალაქის დონის თვითმმართველი ერთეულები. პარალელურად გაუქმდა ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები რაიონებისა და დიდი ქალაქების დონეზე. 2006 წლიდან საქართველოში მოქმედებს თვითმმართველობის პრინციპზე დაფუძნებული ერთდონიანი ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემა, რომელიც, ამჟამად, 76 მუნიციპალიტეტს აერთიანებს. ყოფილი რაიონების, აგრეთვე კონფლიქტურ რეგიონებში არსებული 4 თვითმმართველი თემის (აჭარის თემი აფხაზეთში, ქურთის, ერედვისა და თიღვის თემები ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე) ბაზაზე შეიქმნა 64 მუნიციპალიტეტი, ხოლო დიდი ქალაქების მმართველობის ბაზაზე დაფუძნდა 5 თვითმმართველი ქალაქი – თბილისი, რუსთავი, ქუთაისი, ბათუმი და ფოთი. 2014 წელს დამოუკიდებელ თვითმმართველ ერთეულებად ჩამოყალიბდა დამატებით 7 ქალაქი – ამბროლაური, ახალციხე, გორი, ზუგდიდი, თელავი, მცხეთა და ოზურგეთი (ე.წ. სამხარეო ცენტრები).”⁴⁹

⁴⁹ იხ. გაწერელია ა, გეგენავა დ, ზომერმანი კ, კობახიძე ი, როგავა ზ, სვანიშვილი ს, ტურავა პ, ყალიჩავა კ, ხუბუა გ, საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები სახელმძღვანელო, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტომი 3, გიორგი ხუბუა • კარლ-პეტერ ზომერმანი (რედ.), 2016, გვ-96-102-103-224
<http://dspace.nplg.gov.ge/bitstream/1234/211300/1/SajaroMmartvelobisSamartlebriviSafudzvlebiSaxelmdzgvanelo.pdf> [ბოლოს ნანახია 2020 წლის 3 აგვისტოს]

საქართველოში 54 ქალაქი და 42 დაბაა. ქალაქებს შორის ყველაზე მცირეს (წალკა, ცაგერი) მოსახლეობა 2000-ს არ აღემატება, ყველაზე დიდების (თბილისის შემდეგ) მოსახლეობა კი 100 000-ზე მეტია (ქუთაისი, ბათუმი, რუსთავი). 10 ქალაქს, რომელსაც თვითმმართველობა არ გააჩნია, 15 000-ზე მეტი მაცხოვრებელი ჰყავს. ამ ქალაქებს სხვა დასახლებებისგან, დაბებისა და სოფლებისგან გამოარჩევს საქალაქო მეურნეობის (კანალიზაცია, გარე განათება) არსებობა, ურბანული გარემო (ქუჩები, ტროტუარები, სკვერები, პარკები) კულტურული დაწესებულებების (თეატრი, მუზეუმი, ბიბლიოთეკა), მომსახურების და ვაჭრობის ობიექტების (ბანკები, სადაზღვევო, ჯანდაცვის, იურიდიული კომპანიები და სხვ.) კონცენტრაცია.

დღევანდელ მუნიციპალიტეტებში ქალაქსა და სოფელს შორის ზღვარი წაშლილია. არსებული მოწყობის პირობებში ერთ თვითმმართველ ერთეულში ბევრი სოფლისა და ერთი ქალაქის გაერთიანება პირველ რიგში ქალაქების განვითარებას უშლის ხელს. ქალაქი, რომელიც სათემო მუნიციპალიტეტის ცენტრია, წარმოადგენს ახლომდებარე სოფლებისთვის ადმინისტრაციულ და კულტურულ ცენტრს, ვაჭრობისა და მომსახურების მიწოდების ძირითად სივრცეს, მაგრამ ქალაქსა და სოფელს სხვადასხვა ამოცანები უდგათ წინ. სოფლისთვის სოფლის მეურნეობა და მასთან დაკავშირებული მომსახურება (გზა, დაზღვევა, სესხები, შხამქიმიკატები და ა.შ.) არის პრიორიტეტული, ქალაქისთვის კი შიდასაქალაქო ინფრასტრუქტურა, განაშენიანების და მიწათსარგებლობის რეგულირების გეგმების მიღება, ტრანსპორტის რეგულირება, გამწვანება, მყარი ნარჩენების მართვა, სანიაღვრე და საკანალიზაციო სისტემების მართვა და სხვა ურბანული საკითხებია მნიშვნელოვანი. არსებული პრაქტიკით ჩანს, რომ ადგილობრივი საკრებულოებისა და გამგებების დღის წესრიგში ურბანული თემები არ ხვდება. ყველა ქალაქი არ არის თვითმმართველი და ამ მხრივ ქვეყანაში მნიშვნელოვანი ალოგიკური დისპროპორციაა, რომელსაც არსებული ადმინისტრაციულ - ტერიტორიული მოწყობის სისტემა ქმნის არა მხოლოდ მცირე, არამედ შედარებით დიდი მოცულობის ქალაქების მიმართ. მაგალითად, თუ შესაძლებელია ჩოხატაურისა და სტეფანწმინდას მსგავსი მცირე დაბების ახლომდებარე სასოფლო დასახლებებთან ერთად ერთ მუნიციპალიტეტში გაერთიანების დასაბუთება, წარმოუდგენელია იგივე დასაბუთება საქართველოს პირობებში საშუალოზე დიდი ქალაქებისთვის, მაგ.,

სამტრედიის (30213 მცხოვრები) ან ხაშურისთვის (30026 მცხოვრები), რომლებსაც თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი არ აქვთ მაშინ, როდესაც ეს სტატუსი მინიჭებული აქვს მოსახლეობის რაოდენობით გაცილებით უფრო მცირე ქალაქებს – მცხეთას (7700 მცხ.) და ამბროლაურს (2580 მცხ.). მოქმედი სისტემა უსამართლოა, რამდენადაც მას არსებითად ერთი ტიპისა და ზომის ქალაქებში შემოაქვს დაუსაბუთებელი განსხვავება და უთანასწორო პირობებს უქმნის ამ ქალაქების მოსახლეობას საჯარო სერვისების მიღებისა და თვითმმართველობის უფლების განხორციელების თვალსაზრისით.⁵⁰

„დღეს მოქმედი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება მუნიციპალიტეტებში – თვითმმართველ ქალაქსა და თვითმმართველ თემში. თვითმმართველი ქალაქი არის ქალაქის კატეგორიის დასახლება, რომელსაც ამ კანონის შესაბამისად მინიჭებული აქვს ან მიენიჭება მუნიციპალიტეტის სტატუსი. თვითმმართველი თემი არის რამდენიმე დასახლების ერთობლიობა, რომელსაც ამ კანონის შესაბამისად მინიჭებული აქვს ან მიენიჭება მუნიციპალიტეტის სტატუსი. მოსახლეობის განსახლების პირველადი ტერიტორიული ერთეული არის დასახლება, რომელსაც აქვს სახელწოდება, ადმინისტრაციული საზღვრები, ტერიტორია და ჰყავს რეგისტრირებული მოსახლეობა. დასახლების კატეგორიებია:

ა) სოფელი – დასახლება, რომლის საზღვრებშიც ძირითადად მოქცეულია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა და სხვა ბუნებრივი რესურსები და რომლის ინფრასტრუქტურა არსებითად ორიენტირებულია სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობის განხორციელებაზე;

ბ) დაბა – დასახლება, რომლის ტერიტორიაზედაც განლაგებულია სამრეწველო საწარმოები ან/და ტურისტული და საკურორტო დაწესებულებები ან/და სამკურნალო და სოციალურ - კულტურული დაწესებულებები და რომელიც ასრულებს ადგილობრივი ეკონომიკურ-კულტურული ცენტრის ფუნქციებს.

დაბის ინფრასტრუქტურა არსებითად ორიენტირებული არ არის სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობის განხორციელებაზე. დაბის კატეგორიას შეიძლება მიეკუთვნოს

⁵⁰ იხ. ლოსაბერიძე გ, კანდელაკი კ, აბულაძე მ, კონჯარია ო, ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016გვ-39-40-42

დასახლება, თუ იგი თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული ცენტრია ან მას აქვს შემდგომი ეკონომიკური განვითარებისა და მოსახლეობის ზრდის პერსპექტივა;

გ) ქალაქი – დასახლება, რომლის ტერიტორიაზედაც განლაგებულია სამრეწველო საწარმოები და ტურისტულ, სამკურნალო და სოციალურ-კულტურულ დაწესებულებათა ქსელი და რომელიც ასრულებს ადგილობრივი ეკონომიკურ-კულტურული ცენტრის ფუნქციებს. ქალაქის ინფრასტრუქტურა ორიენტირებული არ არის სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობის განხორციელებაზე. ქალაქის კატეგორიას შეიძლება მიეკუთვნოს დასახლება, რომლის რეგისტრირებულ მოსახლეთა რაოდენობა 5000-ზე მეტია. დასახლებას, რომლის რეგისტრირებულ მოსახლეთა რაოდენობა 5000-ზე ნაკლებია, ქალაქის კატეგორია შეიძლება მიენიჭოს, თუ იგი თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული ცენტრია ან მას აქვს შემდგომი ეკონომიკური განვითარებისა და მოსახლეობის ზრდის პერსპექტივა, ანდა ის ამ კანონის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად განსაზღვრულია, როგორც თვითმმართველი ქალაქი. დასახლების შექმნისა და გაუქმების, დასახლებისთვის შესაბამისი კატეგორიის მინიჭებისა და შეცვლის, აგრეთვე დასახლების ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლის წესებს განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა. მართვის ოპტიმიზაციისათვის მუნიციპალიტეტი შეიძლება დაიყოს ადმინისტრაციულ ერთეულებად. თვითმმართველ თემში ადმინისტრაციული ერთეულის ტერიტორია ერთი ან რამდენიმე დასახლების ტერიტორიას ემთხვევა. თვითმმართველ ქალაქში ადმინისტრაციული ერთეული დასახლების ნაწილია. მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ერთეულის შექმნისა და გაუქმების, აგრეთვე თვითმმართველი ქალაქის ადმინისტრაციული ერთეულის საზღვრების შეცვლის შესახებ გადაწყვეტილებებს მუნიციპალიტეტის მერის ან მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრთა არანაკლებ ერთი მესამედის წარდგინებით, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, დადგენილებით იღებს მუნიციპალიტეტის საკრებულო. მეორე თავი დათმობილი აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზებას. მუნიციპალიტეტის შექმნის / გაუქმების საფუძველია:

ა) მუნიციპალიტეტის გაყოფა ორ ან მეტ მუნიციპალიტეტად;

ბ) ორი ან მეტი ურთიერთმოსაზღვრე მუნიციპალიტეტის გაერთიანება ერთ მუნისაქართველოს მთავრობა უფლებამოსილია ამ კანონით დადგენილი წესით, საკუთარი ინიციატივით, მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) საკრებულოსთან (საკრებულოებთან) და შესაბამისი მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) მოსახლეობასთან კონსულტაციის საფუძველზე ან მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) საკრებულოს (საკრებულოების) შუამდგომლობითა და შესაბამისი მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) მოსახლეობასთან კონსულტაციის საფუძველზე საქართველოს პარლამენტს მიმართოს მუნიციპალიტეტის შექმნის ან გაუქმების შესახებ წარდგინებით. მუნიციპალიტეტის გაყოფით / მუნიციპალიტეტების გაერთიანებით ახალი მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) შექმნის შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) საკრებულოს (საკრებულოების) შუამდგომლობა წარედგინება შესაბამის სამთავრობო კომისიას. შუამდგომლობას უნდა დაერთოს:

- ა) მუნიციპალიტეტის გაყოფის/მუნიციპალიტეტების გაერთიანების საჭიროების დასაბუთება;
- ბ) მუნიციპალიტეტის გაყოფით/მუნიციპალიტეტების გაერთიანებით შესაქმნელ მუნიციპალიტეტში (მუნიციპალიტეტებში) შემავალი დასახლებების ჩამონათვალი და მოსახლეთა რაოდენობა;
- გ) მუნიციპალიტეტის გაყოფით/მუნიციპალიტეტების გაერთიანებით შესაქმნელი მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) ადმინისტრაციული საზღვრები და სქემატური რუკა;
- დ) მუნიციპალიტეტის გაყოფით / მუნიციპალიტეტების გაერთიანებით შესაქმნელი მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) სახელწოდება (სახელწოდებები);
- ე) მუნიციპალიტეტის გაყოფით / მუნიციპალიტეტების გაერთიანებით შესაქმნელი თვითმმართველი თემის (თვითმმართველი თემების) ადმინისტრაციული ცენტრი (ცენტრები);
- ვ) მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) მოსახლეობასთან გამართული კონსულტაციის ამსახველი დოკუმენტები;

ზ) ამ კანონის მე-12 მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად გაფორმებული მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წერილობითი მოსაზრება.

თვითმმართველი თემის სრული სახელწოდება შედგება თვითმმართველი თემის სახელწოდებისა და თვითმმართველი ერთეულის ზოგადი დასახელებისგან – „მუნიციპალიტეტი“. თვითმმართველი ქალაქის სრული სახელწოდება შედგება დასახლების კატეგორიის დასახელებისგან – „ქალაქი“, ქალაქის სახელწოდებისა და თვითმმართველი ერთეულის ზოგადი დასახელებისგან – „მუნიციპალიტეტი“. მუნიციპალიტეტის შექმნის/გაუქმების შესახებ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება ამოქმედდება მუნიციპალიტეტის ორგანოების მორიგი არჩევნების დანიშვნის დღეს და შესაბამის მუნიციპალიტეტში არჩევნები გაიმართება მუნიციპალიტეტის ორგანოების მორიგ არჩევნებთან ერთად. ზემოაღნიშნული მუნიციპალიტეტის ახალარჩეული საკრებულოს პირველ შეკრებამდე და მუნიციპალიტეტის მერის არჩევამდე შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ვრცელდება არჩევნებამდე არსებული საკრებულოს და მერის უფლებამოსილებანი. მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრის შეცვლის შესახებ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს შუამდგომლობა წარედგინება შესაბამის სამთავრობო კომისიას. შუამდგომლობას უნდა დაერთოს:

- ა) მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრის შეცვლის საჭიროების დასაბუთება;
- ბ) მუნიციპალიტეტის მოსახლეობასთან გამართული კონსულტაციის ამსახველი დოკუმენტები;
- გ) ამ კანონის მე-12 მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად გაფორმებული მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წერილობითი მოსაზრება.

მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრის შეცვლის შესახებ საქართველოს მთავრობის წარდგინებას უნდა დაერთოს:

- ა) მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრის შეცვლის საჭიროების დასაბუთება;
- ბ) მუნიციპალიტეტის მოსახლეობასთან გამართული კონსულტაციის ამსახველი დოკუმენტები;

გ) ამ კანონის მე-12 მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად გაფორმებული მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წერილობითი მოსაზრება, მისი არსებობის შემთხვევაში.”⁵¹

3.3. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილება

საქართველოს კონსტიტუცია ერთმანეთისაგან მიჯნავს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებს. იმავდროულად გასათვალისწინებელია, რომ თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია კანონმდებლობის დაცვით და თავისი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა

იმ საკითხზე, რომელიც კანონით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების, ან ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას.

საქართველოს კონსტიტუცია და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი აყალიბებენ მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების სახეებს, რომელიც არის 1. მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები და 2. მუნიციპალიტეტის დელეგირებული უფლებამოსილებები. მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებას წარმოადგენს ისეთი უფლებამოსილება, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით არის დადგენილი და რომელსაც ის დამოუკიდებლად, საკუთარი პასუხისმგებლობით, ახორციელებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით განსაზღვრული, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებები სრული და ექსკლუზიურია. მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებად ითვლება სახელმწიფო / ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს უფლებამოსილება, რომელიც მუნიციპალიტეტს გადაეცა კანონის ან ხელშეკრულების საფუძველზე, სათანადო მატერიალური და ფინანსური უზრუნველყოფით. მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების ზუსტი ნუსხა დეტალურად არის დადგენილი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლით. აღნიშნული კოდექსის მე-17 მუხლი კი ადგენს სახელმწიფო/ავტონომიური

⁵¹ იხ. საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი მუხლი 3,4,10

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=51>

[ბოლოს წაწახია 2020 წლის 2 აგვისტოს]

რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოს უფლებამოსილებების ხელშეკრულებით დელეგირების წესსა და პირობებს. უფლებამოსილებათა დელეგირების მიზანი არის ის, რომ განსაზღვრული საკითხების ადგილობრივ დონეზე განხორციელება უფრო ეფექტიანია. ადგილობრივი თვითმმართველობს კოდექსით მოცემული საკუთარი უფლებამოსილებების ჩამონათვალი პირობითად შეიძლება დაჯგუფდეს სფეროების მიხედვით:

1) საერთო ადმინისტრირების სფერო: თვითმმართველობის ორგანოთა სტრუქტურის შექმნა, თანამდებობის პირთა არჩევა და დანიშვნა, თვითმმართველი ერთეულის შიდა ადმინისტრაციული დაყოფა, თვითმმართველი ერთეულის სიმბოლოების დადგენა, საპატიო წოდებებისა და ჯილდოების შემოღება, თვითმმართველი ერთეულის გაწევრება თვითმმართველობათა არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებში, თვითმმართველ ერთეულში გეოგრაფიულ ობიექტთა სახელდება; თვითმმართველ ერთეულში შეკრებებისა და მანიფესტაციების გამართვასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება;

2) საფინანსო-ეკონომიკური სფერო: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, განხილვა და დამტკიცება, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მოსმენა და შეფასება; საბიუჯეტო სახსრების განკარგვა; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება, მათი განაკვეთების დადგენა ზღვრული ოდენობების ფარგლებში; თვითმმართველი ერთეულის განვითარების სტრატეგიების, პროგრამებისა და გეგმების მიღება და განხორციელება;

3) ტერიტორიული დაგეგმარებისა და მშენებლობის სფერო: მუნიციპალიტეტის სივრცითი ტერიტორიული დაგეგმვა და შესაბამის სფეროში ნორმებისა და წესების განსაზღვრა; ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტაციის, მათ შორის, მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის, განაშენიანების რეგულირების გეგმის, დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების, დამტკიცება; მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა, მშენებლობაზე ზედამხედველობის განხორციელება.

4) ბუნებრივი რესურსების, მიწათსარგებლობისა და ქონების მართვის სფერო: მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა;

ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის, წყლისა და ტყის რესურსების და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების მართვა;

5) ტერიტორიის კეთილმოწყობის, ინფრასტრუქტურის განვითარებისა და კომუნალური მეურნეობის სფერო: მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და შესაბამისი საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარება; მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ქუჩების, პარკების, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების დასუფთავება, ტერიტორიის გამწვანება, გარე განათების უზრუნველყოფა; მყარი (საყოფაცხოვრებო) ნარჩენების შეგროვება და გატანა; წყალმომარაგების (მათ შორის, ტექნიკური წყლით მომარაგების) და წყალარინების უზრუნველყოფა; ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემის განვითარება; ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებზე საგზაო მოძრაობის ორგანიზება; ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფა და დგომის/გაჩერების წესების რეგულირება; მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემა; მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება; გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება; გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება; შინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა და უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა; სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა-პატრონობა;

6) სოციალური სფერო: სკოლამდელი და სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა; ადგილობრივი თვითმყოფადობის, შემოქმედებითი საქმიანობისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და განვითარება; მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა, რეკონსტრუქცია და რეაბილიტაცია; ბიბლიოთეკების, საკლუბო დაწესებულებების, კინოთეატრების, მუზეუმების, თეატრების, საგამოფენო დარბაზებისა და სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და ახალი ობიექტების მშენებლობა; ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო

ინფრასტრუქტურის განვითარება, მათ შორის, საჯარო თავშეყრის ადგილებისა და მუნიციპალური ტრანსპორტის სათანადოდ ადაპტირებისა და აღჭურვის უზრუნველყოფა; უსახლკართა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ მისი უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილება შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე შესასრულებლად სავალდებულოა. სახელმწიფო ცენტრალური ხელისუფლება ახორციელებს სამართლებრივ ზედამხედველობას თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობაზე. ამგვარი ზედამხედველობა, გადაწყვეტილებათა მიზანშეწონილობის უზრუნველყოფის მიზნით, დასაშვებია მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების საფუძველზე მიღებულ გადაწყვეტილებებთან მიმართებით. სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება ორგანული კანონით დადგენილი წესით, თანაზომიერების პრინციპის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე გადაწყვეტილებებს იღებენ თვითმმართველ ერთეულებთან კონსულტაციით. აღმასრულებელი ხელისუფლება, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ტერიტორიაზე მთავრობის წარმომადგენლობის უზრუნველსაყოფად უფლებამოსილია დანიშნოს სახელმწიფო რწმუნებულები. მას თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მთავრობა.⁵²

დღეს მოქმედი ორგანული კანონის თანახმად მუნიციპალიტეტებს ექსკლუზიური უფლებები გააჩნიათ. ისინი თავიანთ საქმიანობას ახორციელებენ დამოუკიდებლად სრული პასუხისმგებლობით. სახელმწიფოს არ შამლია შეასრულოს ის საქმიანობა, რაც ორგანული კანონით მუნიციპალიტეტის მოვალეობაა. მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომლის გადაწყვეტაც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით.⁵³

⁵² იხ. ტურავა პ. ფირცხალაშვილი ა, ქარდავა ე, ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, თბილისი 2020, გვ-90-91-91

<http://csb.gov.ge/media/2770/2020giz-ge-administraciuli-warmoeba.pdf> [ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

⁵³ იხ. საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. მუხლი 16-ის 3 პუნქტი <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=47> [ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

3.4. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები

დღეს მოქმედი ორგანული კანონით საქართველოში თვითმმართველი ერთეულის მართვას უზრუნველყოფს წარმომადგენლობითი ორგანო საკრებულო და აღმასრულებელი ორგანო-გამგებელი(მერი).მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოა კოლევგიური ადმინისტრაციული ორგანო - მუნიციპალიტეტის საკრებულო. მუნიციპალიტეტის საკრებულო აირჩევა 4 წლის ვადით, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეების მიერ, პირდაპირი არჩევნებით, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით.საქართველოს საარჩევნო კოდექსით განისაზღვრა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრთა რაოდენობა და არჩევის წესი. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს უფლებამოსილებებს განეკუთვნება:

1. მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანოებისა და მისი იდენტურობის განსაზღვრის სფეროში:

- ა) მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ერთეულების შექმნა და გაუქმება, მათი საზღვრების დადგენა;
- ბ) მუნიციპალიტეტის შექმნის/გაუქმების, ადმინისტრაციული ცენტრის დადგენის / შეცვლის და ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლის შესახებ შუამდგომლობების წარდგენა;
- გ) საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად მუნიციპალიტეტის სიმბოლოების (გერბის, დროშისა და სხვა სიმბოლოების) დადგენა;
- დ) მუნიციპალიტეტის საპატიო წოდებებისა და ჯილდოების შემოღებისა და მინიჭების წესების დადგენა;
- ე) ისტორიულად ჩამოყალიბებული უბნის, ამა თუ იმ ზონის, მიკრორაიონის, წყაროს, მოედნის, პროსპექტის (გამზირის), გზატკეცილის, ქუჩის, შესახვევის, ჩიხის, გასასვლელის, სანაპიროს, ესპლანადის, ბულვარის, ხეივნის, სკვერის, ბადის, პარკის, ტყე-პარკის, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის, სასაფლაოს,

პანთეონის, შენობა-ნაგებობის, სატრანსპორტო სისტემის ობიექტის სახელდება;

2. ორგანიზაციული საქმიანობის სფეროში: მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტის დამტკიცება, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარისა და თავმჯდომარის მოადგილის არჩევა და თანამდებობიდან გადაყენება, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების ცნობისა და მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღება, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის შექმნა, კომისიის თავმჯდომარის არჩევა და თანამდებობიდან გადაყენება, კომისიის პერსონალური შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცება და მათში ცვლილების შეტანა, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნა და გაუქმება, დროებითი სამუშაო ჯგუფის პერსონალური შემადგენლობის დამტკიცება და მასში ცვლილების შეტანა, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატის დებულებისა და საშტატო ნუსხის დამტკიცება, მუნიციპალიტეტის მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირთა თანამდებობრივი სარგოების დამტკიცება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესამაბისად.

3. მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის სფეროში: მუნიციპალიტეტის მერის წარდგინებით მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის წესების, აგრეთვე 50 პროცენტზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოს ქონების განკარგვის წესის დადგენა ამ კანონითა და საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული წესით, საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილი წესის შესაბამისად მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნაკვეთის ნორმატიული ფასის დადგენა, მუნიციპალიტეტის ქონების საწყისი საპრივატიზებო საფასურისა და ქირის საწყისი საფასურის განსაზღვრის წესების დადგენა, მუნიციპალიტეტის მერის წარდგინებით მუნიციპალიტეტის ქონების საპრივატიზაციო ობიექტების ნუსხისა და პრივატიზაციის გეგმის დამტკიცება, ამ კანონით დადგენილი წესით მუნიციპალიტეტის ქონების სახელმწიფოსთვის უსასყიდლოდ გადაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება, საქართველოს

კანონმდებლობის შესაბამისად მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ტყისა და წყლის რესურსების მართვის წესის დადგენა.⁵⁴,საკრებულოს თანამდებობის პირები არიან საკრებულოს თავმჯდომარე, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეები, საკრებულოს კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეები. საკრებულოს სტრუქტურა მოიცავს საკრებულოს ბიუროს, საკრებულოს კომისიებს, საკრებულოს ფრაქციებს და საკრებულოს დროებით სამუშაო ჯგუფებს. საკრებულოს ბიურო შედგება საკრებულოს თავმჯდომარის, თავმჯდომარის მოადგილის, კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეებისაგან. ბიუროს ძირითადი ფუნქციებია საკრებულოს საქმიანობის დაგეგმვისა და საკრებულოს კომისიებისა და დროებითი სამუშაო ჯგუფების მუშაობის კოორდინაციის უზრუნველყოფა. საკრებულოს კომისიები იქმნება საკრებულოში საკითხების წინასწარი მომზადების, გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობის, აგრეთვე გამგეობის (მერიის) და მისი სტრუქტურული ერთეულების კონტროლის მიზნით. საკრებულოში შეიძლება შეიქმნას არაუმეტეს 5 კომისიისა (ქ. თბილისში – არაუმეტეს 11 კომისიისა). დროებითი სამუშაო ჯგუფი იქმნება ცალკეულ საკითხთა შესწავლის მიზნით, არაუმეტეს 6 თვის უფლებამოსილების ვადით. საკრებულოს ფრაქცია არის საკრებულოს არანაკლებ 3 წევრის ნებაყოფლობითი გაერთიანება (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი,მ. 27-32).

საკრებულოს წევრი არის მუნიციპალიტეტის მთელი მოსახლეობის წარმომადგენელი. საკრებულოს წევრის უფლებამოსილება იწყება მისი უფლებამოსილების ცნობის დღიდან და მთავრდება ახალარჩეული საკრებულოს პირველი შეკრებისთანავე ან ამ წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტისას. საკრებულოს წევრები უფლებამოსილებას ახორციელებენ სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლად და უსასყიდლოდ. ანაზღაურებადია მხოლოდ საკრებულოს თანამდებობის პირების – საკრებულოს თავმჯდომარის, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილის, საკრებულოს კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეების საქმიანობა. საკრებულოს წევრი სარგებლობს თავისუფალი მანდატით (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მმ. 40, 41). საკრებულოს საქმიანობის

⁵⁴ იხ.ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი მუხლი 23-24

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=51> [ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას ახორციელებს საკრებულოს აპარატი, რომლის სტრუქტურას და უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს საკრებულო. საკრებულოს აპარატის უფროსს და აპარატის მოსამსახურეებს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საკრებულოს თავმჯდომარე (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 31). საკრებულოს სხდომები იმართება თვეში ერთხელ მაინც. საკრებულოს სხდომა უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება საკრებულოს სრული შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. საკრებულოს სხდომები ღიაა. საკრებულოს სხდომა შეიძლება დახურულად გამოცხადდეს საკრებულოს განკარგულებით მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ სხდომაზე განსახილველ საკითხთან დაკავშირებული მონაცემების გახმაურება აკრძალული ან შეზღუდულია კანონით (ადგ. თვითმმართველობის კოდექსი, მ. 26). საკრებულო ახორციელებს წარმომადგენლობითი ორგანოებისთვის დამახასიათებელ უფლებამოსილებებს: საკრებულო იღებს ნორმატიულ აქტებს და შესაბამისად, განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის განვითარების მიმართულებებს; იგი უფლებამოსილია განსაზღვროს თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის საფინანსო-ეკონომიკური საფუძვლები – განიხილოს და მიიღოს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი, დაადგინოს თვითმმართველი ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმები და პროგრამები, შემოიღოს ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები, დაადგინოს საზოგადოებრივი მომსახურების ტარიფები, დაადგინოს მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის წესები, განახორციელოს კონტროლი აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობაზე და ა.შ.”⁵⁵მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი შეიძლება შეიჩეს საქართველოს მოქალაქე, რომელიც უკვე 21 წლისაა.დაუსვებელია საკრებულოს წევრმა თავისი უფლებამოსილება სხვას გადააბაროს, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრს უფლება არ აქვს:იყოს სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი,ეკავოს „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს

⁵⁵ იხ. .გაწერელია ა, გეგენავა დ, ზომერმანი კ, კობახიძე ი, როგავა ზ, სვანიშვილი ს, ტურავა პ, ყალიჩავა კ, ხუბუა გ, საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები სახელმძღვანელო,თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები,ტომი 3, გიორგი ხუბუა კარლ-პეტერ ზომერმანი (რედ.),2016, გვ232-233.

<http://dspace.nplg.gov.ge/bitstream/1234/211300/1/SajaroMmartvelobisSamartlebriviSafudzvlebiSaxelmdzgvanelo.pdf> [ბოლოს ნანახია 2020წლის 28ივლისს]

კანონით გათვალისწინებული თანამდებობის პირის თანამდებობა, გარდა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირის ეკავოს თანამდებობა, რომელზედაც პირს ირჩევს ან პირის დანიშვნაზე თანხმობას იძლევა საქართველოს პარლამენტი, ეკავოს თანამდებობა, რომელზედაც პირს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი ან საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, ეკავოს თანამდებობა, რომელზედაც პირს ირჩევენ, ნიშნავენ ან ამტკიცებენ აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები, მუშაოს სასამართლო ხელისუფლებისა და პროკურატურის ორგანოებში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში, საქართველოს შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სისტემაში, იყოს საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელე, იმუშაოს იმ სახელმწიფო ორგანოში, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად სახელმწიფო ზედამხედველობას უწევს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, იმუშაოს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატსა და მერიაში, მონაწილეობა მიიღოს მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) საწარმოს (საწარმოების) მართვაში (იყოს დირექტორი, დირექტორის მოადგილე, სამეთვალყურეო ან დირექტორთა საბჭოს წევრი და სხვა), აგრეთვე იყოს შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით დაფინანსებული დაწესებულების დირექტორი ან დირექტორის მოადგილე, იმუშაოს სხვა ქვეყნის საჯარო სამსახურში.⁵⁶ „მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი ადგილობრივი ფინანსების უმთავრესი ბლოკია და ქმნის ადგილობრივი თვითმმართველობის მთავარ ფინანსურ საფუძველს. ის რეგულირდება საქართველოს კანონით „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, რომელიც მიღებულია 2009 წლის 18 დეკემბერს.⁵⁷ თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი არის საშუალება მის ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის მოთხოვნათა მაქსიმალურად დასაკმაყოფილებლად. მისი მეშვეობით თვითმმართველობები იძენენ რეალურ დამოუკიდებლობას. „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“ მოითხოვს ბიუჯეტური ფედერალიზმის დამკვიდრებას ქვეყანაში, რაც გულისხმობს ყველა ბიუჯეტის

⁵⁶ იხ. საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ მუხლი 40-42. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=51> [ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

⁵⁷ საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91006?publication=35> [ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

დამოუკიდებლობას. ეს დამოუკიდებლობა, ბუნებრივია, აბსოლუტური არ არის და ითვალისწინებს ერთ დონეზე მიღებულ გადაწყვეტილებათა შესრულებას იმავე დონის ბიუჯეტით. ამ პრინციპის განხორციელებისათვის ქვეყანაში უნდა შეიქმნას დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის შესაბამისი სამართლებრივი საფუძვლები. საქართველოში ადგილობრივი ბიუჯეტები შემოსავლების სიმწირით ხასიათდება, რაც პირდაპირ აისახება საჯარო სექტორში მის მიერ გაწეული ხარჯების წილზე. 2017 წელს საქართველოს საჯარო სექტორის მიერ ქვეყანაში დახარჯული ყოველ 100 ლარიდან 84 საქართველოს ცენტრალურმა ბიუჯეტმა განკარგა, 2 ლარი - აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის, ხოლო 7 ლარი - დედაქალაქის ბიუჯეტმა, ყველა დანარჩენი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტს კი, ჯამურად, მხოლოდ 7 ლარი ერგო.⁵⁸ ახლახან ცენტრალური ხელისუფლება გამოვიდა ინიციატივით არსებული გათანაბრებითი სისტემის შეცვლის შესახებ, რომელიც საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტთან ერთად, წარმოდგენილია საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტშიც. ამდენად, 2018 წლის ბოლომდე გადაწყდება მისი მიღების საკითხი - რა რით შეიცვლება და რას უნდა ველოდოთ ამ ცვლილებებით. ამჟამად მოქმედი გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის შესაბამისად გასანაწილებელი თანხა (რომელიც არ უნდა იყოს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტის საპროგნოზო მოცულობის 4%-ზე ნაკლები (მუხლი 73, პუნქტი 210), იყოფა მუნიციპალიტეტებზე. გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების კრიტერიუმებია: მოსახლეობის რაოდენობა; 6 წლამდე ბავშვების რაოდენობა; 6-დან 18 წლამდე მოზარდთა რაოდენობა; „იმ მოსახლეობის რაოდენობა, რომლის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მაჩვენებელი (სარეიტინგო ქულა) ნაკლებია საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილ ზღვრულ ოდენობაზე“; ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ფართობი და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების სიგრძე. გათანაბრებით ტრანსფერში თბილისის მონაცემები არ იანგარიშება, რაც, ბუნებრივია, მაჩვენებელთა დიდ ცდომილებას იწვევს: თუ გაანგარიშებაში ჩაითვლება დედაქალაქის მონაცემებიც, ყველა საშუალო მაჩვენებელი გაიზრდება. შესაბამისად, მოიმატებს ტრანსფერების ზომაც, რომელიც სხვა მუნიციპალიტეტებს უნდა გადაეცეთ.

⁵⁸ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, იხ. www.geostat.ge საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, იხ. www.matsne.gov.ge. [ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

ეს რეალობაა და რეალური პოლიტიკაც სწორედ მას უნდა დაეფუძნოს. ამასთანავე, „გათანაბრებითი ტრანსფერი“ არასწორი დასახელებაა — მისი შინაარსი არ შეესაბამება არც სახელწოდებას („გათანაბრებითი“) და არც მისთვის კანონით განსაზღვრულ მიზანს.⁵⁹

საქართველოს ორგანული კანონში მე-5 თავი დათმობილი აქვს მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ორგანოს - მერიას. მუნიციპალიტეტის უმაღლესი თანამდებობის პირი არის მერი. მერი წარმოადგენს მუნიციპალიტეტს, უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის აღსრულებას ამ კანონის, საქართველოს სხვა საკანონმდებლო დაკანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებისა და შესაბამისი მუნიციპალიტეტის ნორმატიული აქტების შესაბამისად. მერი ანგარიშვალდებულია მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მოსახლეობის წინაშე. მერის არჩევნები ტარდება 4 წელიწადში ერთხელ. პირდაპირი არჩევნებით, საყოველთაო, თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე, ფარული კენჭისყრით, საქართველოს ორგანული კანონით „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“ დადგენილი წესით. მერად შეიძლება აირჩეს საარჩევნო უფლების მქონე საქართველოს მოქალაქე 25 წლის ასაკიდან, რომელსაც საქართველოში უცხოვრია 5 წელს მაინც. მერია არის მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოსადმი დაქვემდებარებული დაწესებულება, რომელიც უზრუნველყოფს მერის უფლებამოსილების განხორციელებას. მერიას ხელმძღვანელობს მერი. მერია შედგება სტრუქტურული ერთეულებისგან. მერიის სტრუქტურული ერთეული შესაბამისი დებულებით განსაზღვრული უფლებამოსილების ფარგლებში უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მერის დავალებების შესრულებას. მერიის სტრუქტურულ ერთეულს შეიძლება ჰქონდეს ქვედანაყოფები, რომლებიც განისაზღვრება მერიის შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულის დებულებითა და საშტატო ნუსხით.

მერიის თანამდებობის პირები არიან: მერი, მერის პირველი მოადგილე, მერის მოადგილე და მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი. მერიის თანამდებობის პირების (მერის ჩათვლით) რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 13-

⁵⁹ იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის. თბილისი. 2018. გვ-33-41-43
<http://nala.ge/uploaded/nala/2019-02/201902161405332068113510.pdf> [ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

ს.მერიის თანამდებობის პირთა და იქ მომუშავე მოსამსახურეთა სარგო განისაზღვრება საქართველოს კანონით „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ.“⁶⁰

„მერს აქვს უფლებამოსილებები შემდეგ სფეროებში: 1. მერიის ორგანიზაციული საქმიანობის სფერო – სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობის საერთო ხელმძღვანელობა და კოორდინაცია; მერიის დებულების, საშტატო ნუსხისა და სტრუქტურული ერთეულების დებულებების წარდგენა საკრებულოსათვის დასამტკიცებლად; თანამდებობის პირებისა და მოსამსახურეების თანამდებობაზე დანიშვნა და თანამდებობიდან გათავისუფლება; მოხელეთა წახალისება და საჯარო მოსამსახურეებისათვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების შეფარდება და სხვა; 2. საკრებულოსთან ურთიერთობის სფერო – გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშის წარდგენა; ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების პროექტების შემუშავება და წარდგენა; საკრებულოს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების აღსრულების უზრუნველყოფა და სხვა; 3) საფინანსო-საბიუჯეტო სფერო – მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტისა და მასში ცვლილებების შემუშავება, საკრებულოსათვის წარდგენა დასამტკიცებლად, შესრულების უზრუნველყოფა, შესრულების ანგარიშის საკრებულოსათვის წარდგენა; ადგილობრივი გადასახადებსა და მოსაკრებლების შემოღების, ცვლილებისა და გაუქმების შესახებ დადგენილებების პროექტების წარდგენა საკრებულოსათვის დასამტკიცებლად; სესხის აღება მუნიციპალიტეტის სახელით; შესყიდვების განხორციელება და სხვ.; 4. მუნიციპალიტეტის ქონების მართვისა და განკარგვის სფერო – გადაწყვეტილების მიღება ქონების მართვისა და განკარგვის შესახებ; გადაწყვეტილებების მიღება კერძო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების, რეორგანიზაციისა და ლიკვიდაციის შესახებ; გადაწყვეტილების მიღება ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების გასხვისების შესახებ; ქონების მოვლა-პატრონობის, მშენებლობის, რეკონსტრუქციისა და აღდგენის უზრუნველყოფა; ქონების საპრივატიზებო ობიექტების ნუსხისა და პრივატიზაციის გეგმის წარდგენა საკრებულოსათვის დასამტკიცებლად და სხვა; 5) აღმასრულებელი საქმიანობის სხვა სფეროები – მუნიციპალიტეტის სახელით დადებული ხელშეკრულებებისა და

⁶⁰ იხ. საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ მუხლი-48- 49-50-52-53 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=51> [ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

შეთანხმებების ხელმოწერა; მუნიციპალიტეტის წარმოდგენა ოფიციალურ ურთიერთობებში, მისი სახელით წარმომადგენლობითი უფლებამოსილებების მინიჭება; სოციალურ - ეკონომიკური განვითარებისა და სხვა პროგრამების, სტრატეგიებისა და გეგმების მომზადება, საკრებულოსათვის წარდგენა დასამტკიცებლად და განხორციელება; სივრცით - ტერიტორიული დაგეგმვის დოკუმენტების შემუშავება და საკრებულოსათვის წარდგენა დასამტკიცებლად; მუნიციპალიტეტის საპატიო წოდებებისა და ჯილდოების მინიჭება და სხვ. კოდექსით ითვალისწინებს მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების საკამათო ინსტიტუტს. ამ ინიციატივით გამოსვლა შეუძლია საკრებულოს სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტს ან მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 20%-ს. უნდობლობის გამოცხადება საჭიროებს საკრებულოს სიითი შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედის მხარდაჭერას. პირდაპირი დემოკრატიული ლეგიტიმაციის მქონე მერისათვის უნდობლობის გამოცხადების კონკრეტული საფუძვლები არ არის განსაზღვრული. კოდექსით პროცედურის დეტალური აღწერა ვერ ასწორებს ამ ნაკლს. თბილისის მერია, სხვა მუნიციპალიტეტების მერიებისაგან განსხვავებით, აღმასრულებელი ორგანოების სისტემაა, რომელშიც შედის: მერი, მთავრობა, მერიის სტრუქტურული ერთეულები და რაიონების გამგეობები. მერიის ფუნქციასა და დაქალაქის აღმასრულებელ-განმკარგულებელი საქმიანობის უზრუნველყოფა. ფართოა მერიის თანამდებობის პირთა წრე: მერი, მერის პირველი მოადგილე (ვიცე-მერი) და მოადგილე, მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი და რაიონის გამგებელი. თანამდებობის პირთა რაოდენობა კოდექსით შეზღუდული არ არის.

მუნიციპალიტეტის საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ფორმა უკავშირდება მისი უფლებამოსილების სახეს. ზედამხედველობა მიზანშეწონილობის უზრუნველსაყოფად, ანუ დარგობრივი ზედამხედველობა ვრცელდება დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში მიღებულ გადაწყვეტილებებზე. მისი მიზანია ამ უფლებამოსილებების კანონიერი და ჯეროვანი განხორციელების უზრუნველყოფა. მუნიციპალიტეტის საქმიანობის სხვა სფეროები ექვემდებარება სამართლებრივ ზედამხედველობას, რომელიც მიზნად ისახავს საკრებულოს ნორმატიული აქტების

კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფას. ზედამხედველობის განხორციელებისას სახელმწიფო შეზღუდულია თანაზომიერების პრინციპით. სამართლებრივ ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. ის შეეხება გამოქვეყნებულ ნორმატიულ აქტებს, ანუ შემდგომი (რეპრესიული) ხასიათი აქვს. პრემიერ - მინისტრსა და მთავრობის ადმინისტრაციას არ აქვს სათანადო დრო და რესურსი ამ ამოცანის სრულყოფილად შესრულებისათვის. ეს აისახება კიდევ საკრებულოების ნორმატიული აქტების ხარისხსა და შინაარსზე, რაც ზოგჯერ კურიოზულ ფორმებსაც იღებს. გაცილებით ეფექტიანი იყო სამართლებრივი ზედამხედველობის განხორციელება იუსტიციის სამინისტროს მიერ. დარგობრივ ზედამხედველობას ახორციელებს ის სამინისტრო ან სპეციალური დანიშნულების სახელმწიფო დაწესებულება, რომლის უფლებამოსილებაცაა დელეგირებული მუნიციპალიტეტზე. ზედამხედველობას ექვემდებარება მუნიციპალიტეტის ორგანოს (თანამდებობის პირის) ინდივიდუალური აქტები ან ქმედებები დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში. დარგობრივი ზედამხედველობის ფარგლებში ზედამხედველობის ორგანოს შეუძლია შემდეგი საშუალებების გამოყენება: დოკუმენტის ან ინფორმაციის გამოთხოვა, სარეკომენდაციო ინსტრუქციის გაცემა, მუნიციპალიტეტის ორგანოს (თანამდებობის პირის) ინდივიდუალური აქტის შეჩერება ან გაუქმება, ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლება.”⁶¹

თავი IV

4.1. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ მიღებულ იქნა ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ 1985 წლის ივნისში. მასში თავმოყრილია

⁶¹ იხ.გეგენავა დ, პაპაშვილი თ, ვარდოსანიძე ქ, გორაძე გ, ბრეგაძე რ, თევზაძე თ, ცანავა ლ, ჯავახიშვილი პ, მაჭარაძე ზ, სიორიძე გ, ლოლაძე ბ, შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, დიმიტრი გეგენავას რედაქტორობით, სულხან -საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის გამოცემა, თბილისი, 2019 გვ-351-356-361

დემოკრატიული ქვეყნების მრავალსაუკუნოვანი გამოცდილება თვითმმართველობის ორგანიზაციის სფეროებში.ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საერთაშორისო ხელშეკრულებაა, რომლის მონაწილე დღესდღეობით 38 ევროპული სახელმწიფოა.⁶² ქარტია შედგება პრეამბულისა და სამი ნაწილისაგან, რომელიც 18 მუხლად არის დაყოფილი. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ აღიარებს, რომ:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტი უზრუნველყოფს მოქალაქეთა უფლებას მონაწილეობა მიიღოს სახელმწიფოებრივი საქმეების მართვაში;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილება შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ ადგილობრივ დონეზე;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების აღჭურვა რეალური უფლებამოსილებით უზრუნველყოფს ეფექტიან მართვას და იმავდროულად, მოქალაქის სიახლოვეს ამ პროცესთან;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვა და განმტკიცება უზრუნველყოფს საჯარო ხელისუფლების დემოკრატიულ დეცენტრალიზაციას;
- ადგილობრივი თვითმმართველობა გულისხმობს დემოკრატიული გზით ფორმირებული ადგილობრივი ორგანოების არსებობას და ამ ორგანოებისთვის ფართო ავტონომიის მინიჭებას, როგორც კომპეტენციის, ისე მისი განხორციელების წესის და ამისთვის საჭირო მატერიალური საშუალებების სფეროში.

მხარეები იღებენ ვალდებულებას ქარტიის პირველი მუხლის შესაბამისად, ქარტიის მონაწილე სახელმწიპოები კისრულობენ ვალდებულებას შეასრულონ ქარტიის მოთხოვნები მე-12 მუხლით გათვალისწინებული პირობების შესაბამიად.ევროპული ქარტია წევრ ქვეყნებს აკისრებს ვალდებულებას, რეალურად გამოიყენონ ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და საფინანსო დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფილი ძირითადი სამართლებრივი ნორმები. ევროპული ქარტიის პირველი ნაწილი აყალიბებს ადგილობრივი თვითმმართველობის

⁶² იხ. European Charter on Local Self-Government”, Chart of signatures and ratifications, ინტერნეტ გვერდი:www.conventions.coe.int. [ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

სამართლებრივი ბუნების განმსაზღვრელ ნორმატიულ კონტურებს. განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება პირველ ნაწილში მოცემულ დებულებებს. ვინაიდან ისინი განსაძღვრავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითად პრინციპებს და თანაც ისეთ მნიშვნელოვან სფეროებში, როგორცაა: თვითმმართველობის კონსტიტუციური და სამართლებრივი საფუძვლების შექმნის აუცილებლობა, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებამოსილების ფარგლები და მისი რეალიზაციის პირობები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ტერიტორიული გამიჯვნის პრინციპის დაცვა, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მისი ადმინისტრაციული სტრუქტურების ავტონომიურობის უზრუნველყოფა, თვითმმართველობის ორგანოებში კომპეტენტური პერსონალის დასაქმება, ადგილობრივი ხელისუფლების სამართლებრივი დაცვა და ა.შ.

ქარტიის მეორე ნაწილი „განსაკუთრებულ დებულებები“ განსაზღვრავს ქარტიით გათვალისწინებულ ვალდებულებათა იმ მოცულობას, რომლის აღებაც შეუძლიათ მხარეებს. ქარტიის პირველ ნაწილში, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპების ფორმირებისას, ადგილი აქვს ევროპის საბჭოს წევრ-ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურების სხვადასხვა სამართლებრივ სისტემასთან შეთავსების მცდელობას. ამასთან, აღიარებულია, რომ ქართის გარკვეული დებულებების დამტკიცებისას, ცალკეულ მთავრობებს შეიძლება ნორმატიული და პრაქტიკული სიძნელებები წარმოიშვას. ამიტომ ქარტიის მე-12 მუხლში აისახა ე.წ. „სავალდებულო ბირთვის“ პრინციპი, რომელიც პირველად ევროპის სოციალურ პარტიაში გამოიყენეს. ამ პრინციპის თანახმად, ქარტიის მონაწილე სახელმწიფოს მოეთხოვება ქარტიის I ნაწილის 30 პუნქტიდან არანაკლებ 20 პუნქტის შესრულება. ამ 20 პუნქტს შორის სავალდებულოა ქართის პირველი ნაწილის 14 კონკრეტული პუნქტიდან (იგულისხმება ქარტიის ბირთვად წოდებული მთავარი პრინციპები) არანაკლებ 10 პუნქტის გათვალისწინება. თუმცა, სავალდებულო ბირთვის იდეა, ევროპის ქართიაში მონაწილეობის მხოლოდ საწყისი, აუცილებელი მოთხოვნაა. საბოლოო მიზანს ქაეტიის ყველა დებულების შესრულება შეადგენს, რის უზრუნველყოფადაც მხარეებს ენიჭებათ უფლება შეძლებისდაგვარად გააფართოვონ ე.წ. ნაკისრ ვალდებულებათა სპექტრი.

ქარტიის მე-13 ზოგადი განმარტებით, ქარტიის პირველი ნაწილის მოთხოვნები ვრცელდება ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ყველა კატეგორიასა და დონეზე. ამავდროულად ქარტიის განმარტებითი კომენტარის თანახმად, გარკვეულ რეგიონთა განსაკუთრებული სამართლებრივი რეჟიმი ან კონსტიტუციური სტატუსი, შესაძლოა გამორიცხავდეს მათდამი ისეთივე მოთხოვნების წაყენებას, რაც საერთოდ მიესადაგება ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებს. მაგალითად, ფედერაციის სუბიექტები, აგრეთვე, იურისდიქციის გავრცელების მცირე ტერიტორიულ არეალის მქონე ადგილობრივი ორგანოები, რომლებსაც უმნიშვნელო ან საკონსულტაციო ფუნქციები აქვთ. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მე-13 მუხლი ნებას რთავს მხარეებს თავად განორიცხონ ხელისუფლების ორგანოთა განსაზღვრული კატეგორიები ქარტიის მოთხოვნათა ზეგავლენის სფეროდან. ქარტიის მე-14 მუხლის მიზანია ცალკეული ქვეყნების მიერ ქარტიის მოთხოვნათა შესრულებაზე ზედამხედველობის ხელშეწყობა. ზედამხედველობის რთულ მექანიზმზე უარი იმ მოსაზრებით ითქვა, რომ ევროპის საბჭოს შემადგენლობაში ხელისუფლების ადგილობრივი და რეგიონალური ორგანოების მუდმივი კონფერენციის ფუნქციონირება და მინისტრთა კომიტეტთან პირდაპირი ურთიერთობა ქარტიის შესრულებაზე საკმარის პოლიტიკურ კონტროლს უზრუნველყოფს.

ქარტიის ბოლო მესამე ნაწილი 15-18 მუხლებს მოიცავს. ამ მუხლებში საუბარია ქარტიის დემონსტრაციაზე, ტერიტორიულ დათქმაზე, შეტყობინებებზე, რომელსაც ევროპის საბჭოს გენერალური მდივანი აცნობებს ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებს: ხელმოწერის შესახებ, ნებისმიერი სარატიფიკაციო, მიღების ან დამტკიცების სიგელის შესანახად ჩაბარების შესახებ. და ა.შ. საუბარია, ასევე საუბარია სარატიფიკაციო სიგელებების მიღება დამტკიცებასა და ხელმოწერაზე. სიგელები შესანახად ბარდება ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა ჩამოყალიბების პროცესშია. მისი სამართლებრივი და ორგანიზაციული ბაზის ფორმირება დიდი სირთულეებით მიმდინარეობს. საქართველოს ხელისუფლების მხრიდან უკვე გადადგმულია გარკვეული ნაბიჯები ევროპის ქარტიის ზოგიერთ მოთხოვნასთან

ეროვნული კანონმდებლობის ფარმონიზაციასთან დაკავშირებით, მაგრამ ამ საერთაშორისო კონვენციასთან შეერთების შემდეგ, სავარაუდოა, რომ მოცემულმა პროცესმა შეუქცევადი და დასრულებული, სისტემური ხასიათი მიიღოს. ამ კუთხით საყურადღებოა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის ხელმოწერის თაობაზე საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წლის 23 მაისის N648 განკარგულების გამოცემის ფაქტიც.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა ძირითადად პასუხობს ევროპის ქარტიის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის მოთხოვნებს, ქარტიის ამ ნაწილის ალტერნატიული პირობა ჩვენთან ვერ დაკმაყოფილდება. კერძოდ, მითითებული პუნქტის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებისას, იქ სადაც ეს დაშვებულია კანონით, შესაძლებელია მოქალაქეთა შეკრებების (მათ შორის ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის) და ადგილობრივი რეფერენდუმის ფორმების გამოყენებაც. ქართული კანონმდებლობით კი ასეთი ინსტიტუტები აღიარებული არ არის. იგივე ეხება ქარტიის მე-5 მუხლის ალტერნატიულ პირობასაც.

ევროპის ქარტიის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტში ასახულია თავისუფალი კომპეტენციის პრინციპი, რომელიც გამოიხატება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებაში გადაწყვიტონ ნებისმიერი საკითხი, თუ ის არ შედის ხელისუფლების სხვა ორგანოს კომპეტენციაში და არ არის გამორიცხული თვითმმართველობის გამგებლობის სფეროდან (ე.ი. თვითმმართველობას უნდა შეეძლოს იმ საკითხთა გადაწყვეტა არ მიეკუთვნება არცერთი ორგანოს კომპეტენციას) ეროვნული სამართალი კი თვითმმართველობას უფლებას აძლევს განახორციელოს მხოლოდ მოქმედი კანონმდებლობით გათვალისწინებული უფლებამოსილებები.

ევროპის ქარტიის მე-4 მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, ცენტრალურ დონეზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან უშუალოდ დაკავშირებული საკითხების დაგეგმვისა და გადაწყვეტისას, აუცილებელია წინასწარ შესაბამისი ფორმითა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან კონსულტაციების ჩატარება. ეს მოთხოვნაც ასევე არ არის დაცული საქართველოს მოქმედ კანონმდებლობაში, ვინაიდან არ დგინდება მსგავსი კონსულტაციების გამართვის

საფუძვლები, პერიოდულობა და წესი, აგრეთვე მათი შედეგების იურიდიული მნიშვნელობა.

ევროპის ქარტიის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად თვითმმართველობის ორგანოების (მათ შორის აპარატის) თანამშრომლები სათანადოდ უნდა იყვნენ ფინანსურად უზრუნველყოფილნი, რომ თვითმმართველობამ მოიზიდოს მაღალკვალიფიცირებული, პროფესიონალი კადრები. აღნიშნულს არ აკმაყოფილებს თვითმმართველ ერთეულებში დღესდღეობით მოქმედი ხელფასების ნიხრები (ტუნდაც რეალურ საარსებო მინიმუმთან შეფარდებით). მართალია, მოქმედი კანონმდებლობა ადგენს საჯარო სამსახურში, ე.ი. სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის სამსახურში, მიღების დემოკრატიულ, საკონკურსო საფუძვლებს, პერიოდული ატესტაციის ჩატარების წესს, კვალიფიკაციის ამაღლებასა და გადამზადებასთან დაკავშირებულ გარანტიებს, მაგრამ ეს პრობლემის მხოლოდ ფორმალური მხარეა, რისი პრაქტიკული ასპექტი რეალური განხორციელებისგან ჯერ კიდევ შორს არის.

ევროპის ქარტიის მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, საკრებულოს წევრს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა მიიღოს კომპენსაცია საკრებულოს წევრის უფლებამოსილებები განხორციელების გამო მიუღებელი შემოსავლისთვის ან სარგებელისთვის, რასაც ასეთი დეტალიზებული სახით არ ითვალისწინებს კანონი „ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ“

ევროპის ქარტიის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფინანსური შესაძლებლობები მათზე კონსტიტუციით ან კანონით დაკისრებული ფუნქციების თანაბარზომიერი უნდა იყოს, მიუხედავად ამისა, რომ მსგავსი პრინციპები ასახულია საქართველოს მოქმედ კანონმდებლობაშიც, პრაქტიკული სურათი ტვითმმართველი ერთეულების აბსოლიტურ უმრავლესობაში სრულიად არაადეკვატურია. კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ფინანსური თვალსაზრისით, ვერ უზრუნველყოფენ საკუთარი ფუნქციების უდიდესი ნაწილის რეალიზაციას, გარდა მინიმალურად აუცილებელი საქმიანობის გაწევისა. საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა აკმაყოფილებს ევროპის ქარტიის დანაქჩენი პუნქტების მოთხოვნებს. ასეთი პუნქტების

რაოდენობის გათვალისწინებით, ევროპის ქარტიის მე-12 მუხლის 1-ლი პუნქტის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, შეიძლება ჩაითვალოს, რომ საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა, საერთო ჯამში, მაინც შეესატყვისება ევროპის ქარტიის მინიმალურ სავალდებულო სტანდარტებს.⁶³

4.2. „ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი“ 2019წლის შედეგები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის მიერ წარმოდგენილია 2017 წლიდან 2019 წლამდე ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმები, ძირითადი პრობლემები და გამოწვევები. 2017 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებმა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების დამატებითი გარანტიები შექმნა, რაც მთლიანობაში დადებითად უნდა შეფასდეს. კერძოდ, აღიარებულ იქნა სახელმწიფო ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნა სუბსიდიარობის პრინციპის დაცვით; 2018 წლიდან, მთავრობამ დაიწყო დეცენტრალიზაციის საშუალოვადიან სტრატეგიაზე მუშაობა, რომლის ერთ-ერთი მიზანი გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი სტანდარტის დანერგვაა. როგორც სტრატეგიის პროექტიდან ჩანს, ამ მიზნით, მომდევნო წლებში იგეგმება კანონმდებლობის გადასინჯვა, მოქალაქეთა მონაწილეობის არსებული ფორმების დახვეწა და ღია მმართველობის პროგრამის ხელშეწყობა. თუმცა, ამ ცვლილებების გავლენის შეფასება უკვე მომდევნო წლებში იქნება შესაძლებელი. ადგილობრივ თვითმმართველობაში ერთ-ერთ მთავარ პრობლემას წარმოადგენს „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ მუნიციპალიტეტის საკუთრებად გამოცხადებული არასასოფლო-სამეურნეო მიწების, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის და წყლის რესურსების, ასევე სასოფლო მიწების და სხვა ადგილობრივი მნიშვნელობის ქონების მუნიციპალურ საკუთრებად რეგისტრაციის საკითხი. აღსანიშნავია, რომ 2019 წლიდან საშემოსავლო გადასახადის ნაწილი აღარ წარმოადგენს ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულობას, რაც საგადასახადო შემოსავლების დივერსიფიკაციის გზაზე უკან

⁶³ იხ. სტატია, ზოგიერთი კომენტარი ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ეროვნულ ეროვნული კანონმდებლობაში იმპლემენტაციისათვის, ზურაბ ეზურბაია, ოთარ მელქაძე. ქართული სამართლის მიმოხილვა 5/2002/1

გადადგომულ ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს. ყველაზე ცუდი პრაქტიკა მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ხარჯების და წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული ან მმართველობაში მყოფი იურიდიული პირების შესახებ ინფორმაციის გამოუქვეყნებლობაა. ადმინისტრაციული ხარჯების ჯამური მონაცემები, როგორც წესი, ხელმისაწვდომია მხოლოდ ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებში, რაც ვერ პასუხობს ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების სტანდარტს. ერთადერთი რეგიონი, სადაც მუნიციპალიტეტების საერთო პროაქტიული გამოქვეყნების მაჩვენებელი 3%-ით გაურესდა სამცხე-ჯავახეთია. 21 მუნიციპალიტეტი მოქალაქეებს პროაქტიულად საერთოდ არ აწვდის რაიმეს ტიპის ინფორმაციას თუნდაც ერთი მუნიციპალური სერვისის შესახებ. ამავე წლიდან, ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის საკუთარ შემოსულობად, გათანაბრებითი ტრანსფერის ნაცვლად, განისაზღვრა დამატებითი ღირებულების გადასახადიდან მიღებული წილი. მიუხედავად ამ ცვლილებით გამოწვეული გადასანაწილებელი თანხების ჯამური მოცულობის ზრდისა (დაახლოებით 125 მლ. ლარი 2019 წლისთვის), მუნიციპალიტეტების გათანაბრების რეალური მექანიზმის დანერგვა განსხვავებული შემოსულობების და/ან საჯარო მომსახურებებზე გაწეული განსხვავებული დანახარჯების კომპენსაციის მიზნით, კვლავ გამოწვევად რჩება. საჯარო ინფორმაციაზე წვდომა 2019 წლის შეფასებით მუნიციპალიტეტების საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების საერთო მაჩვენებელი 25%-ს შეადგენს, რაც 6%-ით აღემატება 2017 წლის შეფასების ანალოგიურ მაჩვენებელს. ბიუჯეტის დაგეგმვასთან დაკავშირებით კვლავ პრობლემას წარმოადგენს ის, რომ მუნიციპალიტეტების აბსოლუტური უმრავლესობა კვლავაც არ ითვალისწინებს მოქალაქეთა მონაწილეობის მხარდამჭერ პროგრამებს. აღსანიშნავია ბათუმის მუნიციპალიტეტი, რომელიც ერთადერთია, სადაც ასეთი საბიუჯეტო პროგრამა გაჩნდა. მიუხედავად იმისა, რომ მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შექმნა კანონის ვალდებულებაა, 11 მუნიციპალიტეტში ისინი დღემდე არ შექმნილა. ხოლო, სადაც შექმნილია, დიდ ნაწილში კვლავ არასრულფასოვნად ფუნქციონირებს. არ ხდება საბჭოსთვის მერის მიერ კანონით გათვალისწინებული პროექტების რეგულარული წარდგენა, არ არის წახალისებული საბჭოს საკუთარი ინიციატივების განხილვა; ნაკლებად არის უზრუნველყოფილი მატერიალურ-ტექნიკური და საინფორმაციო

მხარდაჭერა. გამოწვევად რჩება დასახლების საერთო კრების გამართვის საკითხი. წინა შეფასების შედეგებთან შედარებით, ეს მაჩვენებელი 10%-დან 9%-მდე შემცირდა, რაც სავარაუდოდ, ამ მიმართულებით, ცალკეული საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საპროექტო აქტივობების შემცირებას უკავშირდება. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ იქ, სადაც ჩატარდა კრებები, უმნიშვნელოდ, მაგრამ გაზრდილია მერის მხრიდან სავალდებულო საკითხების წარდგენის მაჩვენებელიც. კვლავ გამოწვევად რჩება მაღალი საზოგადოებრივი მნიშვნელობის მქონე საკითხებზე, მათ შორის, ბიუჯეტთან დაკავშირებული, საჯარო განხილვების გამართვის პრაქტიკა. მუნიციპალიტეტების 65%-ში, ბოლო ერთი წლის მანძილზე, არცერთი ასეთი განხილვა არ ჩატარებულა. საქართველოში არსებული 64 მუნიციპალიტეტებიდან, ბოლო ორი წლის განმავლობაში მხოლოდ ორმა წარმოადგინა ისიც არასრულყოფილად ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის ცალკეული ტიპის ადმინისტრაციული ხარჯების შესახებ. აქედან, შრომის ანაზღაურების ხარჯების მონაცემები გამოაქვეყნა 10-მა, სატელეკომუნიკაციო ხარჯები 11-მა და წარმომადგენლობითი ხარჯები მხოლოდ 5-მა მათგანმა. კვლავაც პრობლემად რჩება წლიური ანგარიშები და მუნიციპალიტეტის სტრატეგიური დოკუმენტების გამოქვეყნების საკითხი, რომელსაც აღმასრულებელი ორგანოების 50%-ზე მეტი კვლავაც არ აქვეყნებს. თითქმის არ ხდება მოქალაქეთა მომსახურების სფეროში თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენება. 2019 წლის მონაცემებით, 64 მერიიდან ონლაინ ნებართვებს მხოლოდ 2 იყენებს, SMS შეტყობინებებს კი 5. საკრებულოებში, კვლავაც არ ცდება მოსახლეობის ინფორმირება სხდომების ჩატარების შესახებ. თუმცა, ინფორმაციის გამოქვეყნების ხარისხი და გამოქვეყნების დრო იმ საკრებულოებში, რომელიც აქვეყნებს ინფორმაციას 2017 წელთან შედარებით გაზრდილია 11-დან 27%-მდე. ქვეყნის ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოების უმრავლესობა საკუთარ ვებგვერდებს არ იყენებს იმისთვის, რომ მოსახლეობას მიაწოდოს ინფორმაცია კანონით დადგენილი მონაწილეობის ფორმების შესახებ. მწირია მონაწილეობის ელექტრონული ფორმების პრაქტიკაც. რამდენიმე გამონაკლისის გარდა, ვებგვერდებზე მუნიციპალური სერვისები ელექტრონულ ფორმატში ხელმისაწვდომი არ არის. სხდომების პირდაპირი ტრანსლირებას მხოლოდ 6 საკრებულო უზრუნველყოფს. 2019 წლის საუკეთესო შედეგების მქონდე მუნიციპალიტეტებად დასახელდა: ბათუმის,

რუსთავის, ლაგოდეხის, ზუგდიდის და თეთრი წყაროს მუნიციპალიტეტები. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი იძლევა რეკომენდაციას, რომ მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ, გადაწყვეტილების მიღების მნიშვნელოვან ინსტრუმენტებად უნდა იქცეს 3. მოქალაქეთა მონაწილეობა და ანგარიშვალდებულება 33 დასახლების საერთო კრება და სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო. მნიშვნელოვანია, საკანონმდებლო ცვლილებები, კერძოდ, კრების ლეგიტიმაციისთვის განკუთვნილი კვორუმის ცვლილება, ასევე კოდექსით გათვალისწინებული კრების მოწვევის დეტალური რეგულაციების გაუქმება, რომელიც მუნიციპალიტეტებს საშუალებას მისცემს, რომ კრების მოწვევა მათ ადგილობრივ საჭიროებას მოარგონ. ასევე, სასურველია, მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო გამჭვირვალე კონკურსის გზით დაკომპლექტდეს. უნდა გაიზარდოს როგორც არჩეული მერის, ისე საკრებულოს წევრთა ანგარიშვალდებულება ამომრჩევლების მიმართ. მოქალაქეებთან საანგარიშო შეხვედრების კანონით დადგენილ ვადებში და წესით უნდა ტარდებოდეს. მიუხედავად დადებითი ტენდენციისა, კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება საჯარო ინფორმაციის გაცემის სწრაფი და ეფექტური პროცედურების დანერგვა. ასეთი ცვლილები წარმოაჩენს მუნიციპალიტეტის მხრიდან გამჭვირვალობის მზაობას და ხელს შეუწყობს კომუნიკაციის გაუმჯობესებას მოქალაქეებთან, მედიასთან, ბიზნესთან და არასამთავრობო სექტორთან.⁶⁴

დასკვნა

ტერმინი ადგილობრივი თვითმმართველობა და მისი ჩამოყალიბება საქართველოში 1921 წლის კონსტიტუციას უკავშირდება. აღჭინძნულ კონსტიტუციაში ადგილობრივ თვითმმართველობას დაეთმო მე-10-ე თავი, რაც მიუთითებს ამ

⁶⁴ იხ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი. 2019 წლის შედეგები. საქართველოს მუნიციპალიტეტების ერთიანი ეროვნული შეფასება https://idfi.ge/public/upload/IDFI_2019/General/LSGINDEX_Report_GEO.pdf [ბოლოს ნანახია 2020 წლის 28 ივლისს]

ინსტიტუციის დიდ მნიშვნელობაზე. თავდაპირველად მას კულტურულ-განმანათლებელ და სამეურნეო - გამგეობის ფუნქცია ეკისრებოდა. სამართლებრივ საუბრებს კი კონსტიტუცია ქმნიდა. ამ პერიოდში ქიმნება ორ დონიანი სისტემა: მაზრები და ქალაქები. ასევე არსებობდა დაიწყო თვითმმართველმა ქალაქებმაც. მართვა-გამგეობის სფეროში თვითმმართველი ერთეულები ემორჩილებოდნენ მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს. იგეგმებოდა მთელი რიგი ცვლილებები მაზრების მოწყობაში, მაგრამ რუსეთის მხრიდან დაწყებულმა აგრესიამ ხელი შეუშალა დაწყებულ რეფორმებს და დაწყებული საქმე ფაქტობრივად ჩამოიშალა.

1995 წლისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობა თავიდან იწყებს არსებობას, რადგან საბჭოთა რეჟიმმა სრულიად ჩამოშალა სისტემა. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ 1921 წლის კონსტიტუციასთან შედარებით 1995 წლის ახალ კონსტიტუციაში ადგილობრივ თვითმმართველობას ცალკე თავი არ დათმობია. ის განისაზღვრა, მხოლოდ კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად. მათი ფუნქციები ძირითადად ფორმალური იყო, ფაქტობრივად პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა ხორციელდებოდა რაიონული გამგეობებისა და საქალაქო მერიების მეშვეობით.

1997 წელს მიღებულმა ორგანულმა კანონმა “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” საფუძველი ჩაუყარა თვითმმართველობის თავიდან შექმნას და სახელწიფოსა და თვითმმართველ ერთეულებს შორის უფლება მოვალეობათა გამიჯვნას. მწვავედ იდგა ფინანსური და მატერიალური საკითხებიც, რომელიც დღემდე გადაუჭრელია. 1921 წელს თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქცია მხოლოდ კულტურულ-განმანათლებელ და სამეურნეო იყო, ახლა მისი არეალი გაფართოვდა. მის ფუნქცია მოვალეობებს დაემატა ისეთი ფუნქციები როგორცაა მოსახლეობის ელექტროენერჯით, წლით მომარაგება, გარემოს დაცვა, მოსახლეობის სოციალური დაცვისა და დასაქმების მუნიციპალური პროგრამების შემუშავება, საბავშვო ბაღების და სკოლების მოვლა პატრონობა, ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცება, ადგილობრივი გადასახადების შემოღება, სამხედრო სავადებულო სამსახურში გაწვევა და ა.შ.

1996 წელს მიღებულ იქნა კანონი “ნორმატიული აქტების შესახებ”, რომელიც ავალდებულებდა თვითმმართველობის ორგანოებს სამართლებრივი აქტები

გამოევით ადმინისტრაციულ შენობაში, რაც სამწუხაროდ იმ დროისათვის არ იყო მოსახლეობის ინფორმირებისთვის საუკეთესო საშუალება.

აღსანიშნავია, რომ 1997 წელს მიღებულ იქნა კანონი “საჯარო სამსახურის შესახებ“, მაგრამ გაურკვეველი რჩება საჯარო მოსამსახურის რომელ სახეს განეკუთვნებიან საკრებულოს წევრები და საკრებულოს თანამდებობის პირები. ამ პერიოდში შემოღებულ იქნა სამხარეო დაყოფა, მხარეებს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული რწმუნებულები აკონტროლებდნენ.

წარმომადგენლობით ორგანოს - საკრებულო, ხოლო ადგილობრივ აღმასრულებელ ორგანოს ქალაქის მერი წარმომადგენდა. მათი საქმიანობა განისაზღვრებოდა ორგანული კანონით, აღსანიშნავია რომ მოქმედ კონსტიტუციაში არ არის საუბარი წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებზე.

2001 წლიდან იწყება რიგი ცვლილებების განხორციელება ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებში. 2002 წელს ხელმოწერილ იქნა ევროპული ქარტია. 2005 წელს მიღებულ იქნა ორგანული კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“, 2006 წელს თვითმმართველობის არჩევნების შედეგების გამოცადების დღიდან საერთოდ გაუქმდა ქვედა დონე. 2007 წელს “სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის შესახებ კანონში შეიკვეცა თვითმმართველობის უფლება.

2008 წლიდან საკანონდებლო აქტებში ცვლილებები ისე ხშირად აღარ შედიოდა, თანდათან იხვეწება საკანონდებლო ტექნიკაც. 2010 წლიდან თვითმმართველობის გადასაცემი სიიდან ამოღებული იქნა სამოვრები. 2012 წლიდან ხელისუფლებაში მოსულმა „ქართულ ოცნებამ“ არაერთხელ დააფიქსირა დეცენტრალიზაციის ფორმის აუცილებლობა საქართველოში. დღეის მდგომარეობით ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებლივ საფუძვლებს ქმნის საქართველოს კონსტიტუცია, „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია“, საქართველოს ორგანული კანონი - „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ და სხვა საკონმდებლოდა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები. 1995 წლის კონსტიტუციისგან განსხვავებით დღეს მოქმედ კონსტიტუციაში ადგილობრივ თვითმმართველობას ეთმობა საგანგებო - მეცხრე თავი. თვითმმართველი ერთეულის მართვას უზრუნველყოფს

წარმომადგენლობითი ორგანო საკრებულო და აღმასრულებელი ორგანო გამგებელი (მერი). აღსანიშნავია, რომ თვითმმართველ ერთეულს მინიჭებული აქვს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სტატუსი. ყურადსაღებია, ის ფაქტი, რომ ორგანული კანონის თანახმად მუნიციპალიტეტებს ექსკლუზიური უფლება გააჩნიათ, ისინი თავიანთ საქმიანობას ახორციელებენ დამოუკიდებლად სრული პასუხისმგებლობით. სამართალზედამხედველობას ახორციელებს პრემიერ-მინისტრი. უნდა აღინიშნოს რომ, მუნიციპალიტეტს საკუთრებაში აქვს საჯარო ქონებრივი რესურსების მცირე ნაწილი. ძირითადად გზები, ხიდები, კულტურის ობიექტები, მოედნები, მიწის რესურსების ძალიან მცირე ნაწილი და ა.შ.

საქართველოში მოქმედებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ დონიანი სისტემა.

საკონსტიტუციო ცვლილებებმა 1921 წლიდან დღემდე ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების დამატებითი გარანტიები შექმნა, რაც მთლიანობაში დადებითად უნდა შეფასდეს. რაც შეეხება უფლება მოვალეობებს 1921 წელთან და 1995 წლებთან შედარებით გაიზარდა და თვითმმართველი ერთეული საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს დამოუკიდებლად და თავისი პასუხისმგებლობით, საქართველოს კანონმდებლობის ფარგლებში. ორგანული კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებები სრული და ექსკლუზიურია. საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობამ უამრავი ცვლილება განიცადა, თუმცა მის საბოლოო ჩამოყალიბებამდე კიდევ ბევრია გასაკეთებელი და მრავალი გამოწვევის წინაშე დგას.

რეკომენდაციები

ადგილობრივი თვითმმართველობამ 1921 წლიდან დღემდე უამრავი ცვლილება განიცადა, თუმცა მის საბოლოო ჩამოყალიბებამდე კიდევ ბევრია გასაკეთებელი და მრავალი გამოწვევის წინაშე დგას.

- მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა ძირითადად პასუხობს ევროპის ქარტიის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის მოთხოვნებს, არტიის ამ ნაწილის ალტერნატიული პირობა ჩვენთან ვერ კმაყოფილდება.

- ტერიტორიული საკითხი, რომელიც ტაბუდადებულ თემად არის გამოცხადებული, უშუალოდ არის დაკავშირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის საკითხებთან, საჭიროა ტერიტორიული მოწყობის კონსტიტუციურ განმტკიცებაზე მოხდეს კონსტიტუციაში გარკვეული დებულებებით მისი განსაზღვრა.
- მოწესრიგდეს სახელმწიფოს მხრიდან მუნიციპალიტეტებისთვის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების, წყლის რესურსების და ქონების გადაცემის პროცესი. მკაფიოდ გაიმიჯნოს „ადგილობრივი ბიუჯეტი“.
- სრულყოფილად ამოქმედდეს „საჯარო სამსახურების შესახებ“ კანონის მოთხოვნები ადგილობრივ დონეზე.
- ვინაიდან, საქართველოს მოქალაქეები ნაკლებად არიან ჩართულნი ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გადაწვეტილების პროცესში, აუცილებელია გადაიდგას კონკრეტული ნაბიჯები ამ მიმართულებით. მუნიციპალიტეტებში კვალაც პრობლემას წარმოადგენს წლიური ანგარიშების გამოქვეყნების საკითხი, საჭიროა მეტი ღიაობის პრინციპის დაცვა და თანამშრომლობა საზოგადოებთან.
- საჭიროა სახელმწიფოს მხრიდან დეცენტრალიზაციის კუთხით ქმედითი ნაბიჯების განხორციელება. რაც გულისხმობს შესაბამისი რესურსებისა და უფლებამოსილებების გადაცემას რეალურად და არა ფორმალურად.
- საჭიროა საკრებულოში წარმოდგენილი იყოს არამხოლოდ მმართველი პარტია უმრავლესობით, არამედ ოპოზიასთან ერთად ძალთა თანაფარდობით.რათა გათვალისწინებული იყოს თითოეული მოქალაქის მოთხოვნები.
- საჭიროა ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში დასაქმებულ პირთა გადამზადება ტექნოლოგიების კუთხით, კვლების შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველობები ნაკლებად იყენებენ ელექტრონულ ფორმატებს.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი. 2019 წლის შედეგები. საქართველოს მუნიციპალიტეტების ერთიანი ეროვნული შეფასება
https://idfi.ge/public/upload/IDFI_2019/General/LSGINDEX_Report_GEO.pdf
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა-გამოსავლის ძიება რუხი ზონიდან, სტატიების კრებული, გიორგი მელაძის რედაქტორობით,
<https://conlaw.iliauni.edu.ge/wp-content/uploads/2019/07/adgilobrivi-thvithmarthvelobis-rephorma-kanonmdeblobis-mimokhilva.pdf>
3. ბოლქვაძე თ, კანდელაკი კ, ლოსაბერიძე დ თ. ჩიქოვანი, საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში (1991-2012) თბილისი, 2013, <https://droa.ge/wp-content/uploads/2013/07/adgilobrivi-demokratiis-ganvitarebis-angarishi-1991-2012.pdf>
4. ბოლქვაძე თ, კანდელაკი კ, ლოსაბერიძე დ, თ ჩიქოვანი, თბილისი, 2015
https://www.osgf.ge/files/2015/Publication/adgilobrivi_demokratiis_ganvitarebis_angarishi_1991-2014_bolo.pdf
5. გაწერელია ა, გეგენავა დ, ზომერმანი კ, კობახიძე ი, როგავა ზ, სვანიშვილი ს, ტურავა პ, ყალიჩავა კ, ხუბუა გ, საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები სახელმძღვანელო, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტომი 3, გიორგი ხუბუა, კარლ-პეტერ ზომერმანი (რედ.), 2016,
<http://dSPACE.nplg.gov.ge/bitstream/1234/211300/1/SajaroMmartvelobisSamartlebriviSafudzvlebiSaxelmdzgvanelo.pdf>
6. რუხაძე ზ, საქართველოს კონსტიტუციური სამართალი, მ. ლორიას რედაქტორობით, ბათუმი, 1999.
7. გეგენავა დ, პაპაშვილი თ, ვარდოსანიძე ქ, გორაძე გ, ბრეგაძე რ, თევზაძე თ, ცანავა ლ, ჯავახიშვილი პ, მაჭარაძე ზ, სიორიძე გ, ლოლაძე ბ, შესავალი საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალში, დიმიტრი გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2019.
8. დემეტრაშვილი ა, კობახიძე ი., კონსტიტუციური სამართალი, მეორე გამოცემა, თბილისი 2014.

9. ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. სტრასბურგი, 15.X.1985
10. კობახიძე ი, კონსტიტუციური სამართალი, თბილისი, 2019.
11. კონსტიტუციური სამართლის სახელმძღვანელო, კოლექტიური სახელმძღვანელო ა. დემეტრაშვილის რედაქტორობით, თბილისი 2005.
12. ლოსაბერიძე დ, კანდელაკი კ, აბულაძე მ, ჯონჯარია ო, ადგილობრივი თვითმმართველობა, თბილისი, 2016
http://www.ivote.ge/GREENCAUCASUS/wp-content/uploads/2016/12/Local-Governance.pdf?fbclid=IwAR2iK5h4jwwrit4nQF_o0hkX1PdGQgBcuY8ftmnGuAhdYz2DXMSeF8N3K5o
13. ლოსაბერიძე დ, თვითმმართველობა საქართველოს პირველ რესპუბლიკაში (1818-1921), 12 იანვარი, 2019.
<https://droa.ge/wpcontent/uploads/2019/11/%e1%83%90%e1%83%93%e1%83%92%e1%83%98%e1%83%9a%e1%83%9d%e1%83%91%e1%83%a0%e1%83%98%e1%83%95%e1%83%98%e1%83%97%e1%83%95%e1%83%98%e1%83%97%e1%83%9b%e1%83%9b%e1%83%90%e1%83%a0%e1%83%97%e1%83%95%e1%83%94%e1%83%9a%e1%83%9d%e1%83%91%e1%83%90-100-%e1%83%ac%e1%83%9a%e1%83%98%e1%83%90%e1%83%a6%e1%83%9b%e1%83%9d%e1%83%90%e1%83%a9%e1%83%98%e1%83%9c%e1%83%94-%e1%83%a3%e1%83%aa%e1%83%9c%e1%83%9d%e1%83%91%e1%83%98%e1%83%9b%e1%83%94%e1%83%9b%e1%83%99%e1%83%95%e1%83%98%e1%83%93%e1%83%a0%e1%83%94%e1%83%9d%e1%83%91%e1%83%902.pdf>
14. ლოსაბერიძე დ, ხალხთან ახლოს მეტი შემოსავლებით, მეტი უფლებებით- თვითმმართველობის 100 წლის წინანდელი რეფორმის საუკეტესო ისტორია, 2018წელი
https://droa.ge/?p=26188&fbclid=IwAR3_ua3XQCrEh7i2D_klpNq8i5j98MZDUcOO_uIyj2IKC311Mpb0bb2k0w

15. მელქაძე ო, ეზურბაია ზ, სტატია, ზოგიერთი კომენტარი ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის ეროვნულ ეროვნული კანონმდებლობაში იმპლემენტაციისათვის, ქართული სამართლის მიმოხილვა 5/2002/1
16. პაპუაშვილი გ, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია 90 წლის გადასახედიდან, ბათუმი
http://www.library.court.ge/upload/Georgian_Constitution_1921.pdf
17. ტურავა პ, ფირცხალაშვილი ა, ქარდავა ე, ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, თბილისი 2020.
<http://csb.gov.ge/media/2770/2020giz-ge-administraciuli-warmoeba.pdf>
18. ჯიბუტი მ, ზარდიაშვილი დ, ჯიქია დ ,ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის. თბილისი. 2018
<http://nala.ge/uploaded/nala/2019-02/201902161405332068113510.pdf>

საკანონმდებლო აქტები

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ კანონი 1997
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33436?publication=11>
2. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუცია
http://constcentre.gov.ge/failebi/1921_clis_konstitucia_33442.pdf
3. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია
<https://emis.ge/acts/saqartvelos%20konstitucia.pdf>
4. საქართველოს კონსტიტუცია
<https://emis.ge/acts/saqartvelos%20konstitucia.pdf>
5. საქართველოს თვითმმართველობის კოდექსი
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=51>
6. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91006?publication=35>

Resume

Local Self-Government according to the 1921 and 1995 Constitutions

Natia Sabashvili

The research topic refers to the history of local self-government development in Georgia according to the 1921 and 1995 constitutions; What reforms, changes, and paths the local self-government has taken and what challenges it faces today.