

საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში

(2006 წელი)

მომზადებულია ფონდ "ღია საზოგადოება-საქართველოს" კანონის უზენაესობისა და საჯარო ადმინისტრირების პროგრამის (RLPA) შიდა პროექტის ფარგლებში.

სარედაქციო კოლეგია:

დავით ლოსაბერიძე (მთავარი რედაქტორი)

დავით მელუა

დავით ნარმანია

თბილისი
2007

წინათქმა

წინამდებარე ანგარიში საქართველოში მიმდინარე თვითმმართველობის რეფორმის პროცესის აღწერის პირველ ცდას წარმოადგენს. მისი მიზანი, ერთი მხრივ, საზოგადოებაში აღნიშნული საკითხის სისტემური განხილვის პროცესის ხელშეწყობა, ხოლო, მეორე მხრივ, საჭირო რეკომენდაციების მიწოდების გზით შესაბამისი ნორმატიული ბაზის შექმნის პროცესის დაჩქარებაა.

ანგარიში მოიცავს:

- პოლიტიკის ანალიზს, მიმდინარე რეფორმების პროცესის ზოგად შეფასებას;
- საკანონმდებლო ბაზისა და კანონშემოქმედებითი საქმიანობის აღწერას;
- თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური სტრუქტურისა და მმართველობის სისტემების ანალიზს;
- თვითმმართველობათა ფორმირების წესს, 2006 წლის ადგილობრივი არჩევნების შედეგებს;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური საფუძვლების და ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების აღწერას;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი ბაზის შექმნასთან დაკავშირებულ საკითხთა ჩამონათვალს;
- ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის ურთიერთობის ანალიზს;
- თვითმმართველობის მოხელეთა უნარების (ადამიანური რესურსები, მოხელეთა კვალიფიკაცია) დახასიათებას;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში საზოგადოების მონაწილეობის ხარისხის შეფასებას.

ანგარიშის უმთავრეს ამოცანას არსებული სიტუაციის ანალიზი წარმოადგენდა. ყურადღება ძირითადად არსებულ პრობლემებზე იქნა გამახვილებული, რომელთა გადაჭრის მიზნით შემუშავდა რიგი რეკომენდაციებისა. მართალია თეორიულ ასპექტებს ანგარიშში შედარებით ნაკლები ყურადღება დაეთმო, მაგრამ მასში დაფიქსირებულია გარკვეული განსხვავებული ხედვები და მიდგომები ამა თუ იმ საკითხთან დაკავშირებით.

ვინაიდან ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში პირველად გამოდის, მასში 2006 წელს განხორციელებული ცვლილებების აღწერის გარდა წინა წლებში მიმდინარე პროცესების ანალიზიცაა შეტანილი.

ანგარიშის მომზადებაში მონაწილეობდნენ ექსპერტები:

ზურაბ ეზუგბაია, კახა იმერლიშვილი, კონსტანტინე კანდელაკი, ოთარ კონჯარია, დავით ლოსაბერიძე, დავით მელუა, დავით ნარმანია, ვაჟა სალამაძე, ალექსანდრე სვანიშვილი, ლევან ფანიაშვილი, ნათია ხანთაძე, ვახტანგ ხმალაძე, ლელა ხომერიკი.

ანგარიშს დანართის სახით ერთვის პროექტის ფარგლებში ჩატარებული რაოდენობრივი სოციოლოგიური კვლევის შედეგები (ხელმძღვანელი - ნინო ღურგლიშვილი).

პოლიტიკის ანალიზი

1. შესავალი

ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამედროვე სისტემა საქართველოში სიხლეს წარმოადგენს. მართალია, საქართველოში უძველესი დროიდან არსებობდა თვითმმართველობის ელემენტები, მაგრამ იგი თავისი მისიითა და სტრუქტურით მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის დღევანდელი ინსტიტუტისაგან.

ქართველ საზოგადოებას მკაფიოდ ჯერ კიდევ არ აქვს წარმოდგენილი ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი და ფუნქციები. შესაბამისად, ამ სფეროს მარეგულირებელი კანონდებლობა ქართულ სამართლებრივ ტრადიციებს კი არ ეფუძნება, არამედ იმ ქვეყნების სამართლებრივი ანალოგიების კრებულს წარმოადგენს, რომლებსაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ხანგძლივი გამოცდილება აქვთ.

შედეგად, თვითმმართველობის სისტემის ფორმირების პროცესი ქვეყანაში ნელა და წინააღმდეგობრივად მიმდინარეობს - ხშირად ხდება ერთხელ აღებული კურსის ცვლა ცენტრალიზაციისა თუ დეცენტრალიზაციის მიმართულებით. ცალკეულ წარმატებებს ხშირად მოსდევს სტაგნაციის ეტაპები და უკან - ძველი, ტოტალიტარული ან ავტორიტარული სისტემისათვის დამახასიათებელი მართველობის ფორმებისაკენ დაბრუნებაც.

აღნიშნული პრობლემის მოგვარებას ართულებს ის პოლიტიკური გარემო, რომელშიც ქართულმა სახელმწიფომ შესაბამისი სტრუქტურები უნდა ჩამოაყალიბოს.

საბჭოთა კავშირის დაშლისა და სახელმწიფო დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ საქართველოში, რომელსაც საბჭოური სისტემიდან მემკვიდრეობით სამი ავტონომიური წარმონაქმნი (აფხაზეთი, აჭარა და სამხრეთ ოსეთი) ერგო, დღის წესრიგში მწვავედ დადგა ქვეყნის პოლიტიკური და ადმინისტრაციული მოწყობის საკითხი.

სამწუხაროდ მრავალი გარე თუ შიდა ფაქტორის ზემოქმედების შედეგად, შეუძლებელი გახდა მშვიდობიანი და ცივილიზებული გზით ურთიერთობების მოგვარება როგორც პოლიტიკურ წარმონაქმნებთან, ისე ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ ანკლავებთან და ზოგადად რეგიონებთან, რომელთაგანაც თითოეულს, მრავალ საერთოსთან ერთად, საკუთარი პრობლემები და ინტერესები გააჩნიათ.

შედეგად საქართველომ მიიღო:

- **ორი პოლიტიკურ-ეთნიკური კონფლიქტი აფხაზეთსა და ყოფილ სამხრეთ ოსეთში, რომელთა შედეგადაც ამ ტერიტორიების უდიდეს ნაწილზე სეპარატისტულმა მოძრაობებმა დაამყარეს კონტროლი.** ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის გაუზრცელებლობა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტისას ერთ-ერთ უმთავრეს ხელისშემშლელ ფაქტორს წარმოადგენს. ასეთი პრობლემატიკის ფონზე ძალზე ძნელია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის რეფორმის ჩატარება ძირეული კონსტიტუციური ცვლილებების გარეშე;
- **გაურკვეველი ურთიერთობანი ეთნიკურ ანკლავებთან (განსაკუთრებით ძირითადად აზერბაიჯანელებით დასახლებულ ქვემო ქართლსა და სომხებით დასახლებულ ჯავახეთში),** სადაც დაპირისპირება ოფიციალურ თბილისსა და ადგილობრივ პოლიტიკურ თუ ეკონომიკურ (ლეგალურ თუ კრიმინალურ) ისტებლიშმენტს შორის დროდადრო საკმაოდ მწვავედ ხოლმე ეფექტური ადგილობრივი და მითუმეტეს, რეგიონალური თვითმმართველობის არარსებობა, საეჭვოს ხდის ქვეყნის მოსახლეობის წინაშე მდგარი სოციალური, ეკონომიკური თუ პოლიტიკური პრობლემების გადაწყვეტის შესაძლებლობას;

- კანონმდებლობით დაურეგულირებელი სტრუქტურის არსებობა, XX საუკუნის 90-იან წლებში გაჩენილი რეგიონში პრეზიდენტის რწმუნებულის ინსტიტუტის სახით. გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საბოლოო განსაზღვრისათვის და ქვეყნის სტაბილურობისათვის რეგიონების არსებობა აუცილებელია. დღეისათვის მოქმედი ადმინისტრაციული დაყოფიდან გამომდინარე, ზოგიერთ რეგიონში მხოლოდ 2 ან 3 რაიონი იქნება გაერთიანებული, რამაც, შეიძლება, ამ ორ, თითქმის თანაბარი სიდიდის ერთეულს შორის კომპეტენციათა გამიჯვნის პრობლემა წარმოქმნას;
- საბჭოთა წარსულიდან მემკვიდრეობად შემორჩენილი საკმაოდ რთული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზაცია, რომელიც, თუ ავტონომიურ რესპუბლიკებს არ ჩავთვლით, ქვედა დონეზე მრავალრიცხოვანი სოფლების, დაბების, თემებისა და მცირე ქალაქების, ხოლო ზედა დონეზე რაიონებისა და მსხვილი ქალაქების სახით გვევლინებოდა. თვითმმართველობის ქვედა დონის გაუქმებამ რაიონი ერთადერთ ადმინისტრაციულ და თვითმმართველ ერთეულად აქცია ისე, რომ რეფორმის მოსალოდნელი შედეგები შესწავლილი არ ყოფილა.

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ განვლილ პერიოდში (1991 წლიდან მოყოლებული) ვერ მოხერხდა ქვეყნის ინტიტუციონალური მოწყობის ერთიანი ძირეული პრინციპების შემუშავება, ამიტომ ქვეყანაში სხვადასხვა პერიოდში, სხვადასხვა ინტენსივობით მიმდინარე რეფორმები ურთიერთწინააღმდეგობით ხასიათდება.

საქართველოში დეცენტრალიზაციის პროცესის შემადგენელი კომპონენტების ანალიზი წარმოაჩენს პრობლემათა მთელ ჯაჭვს, რომლებზეც ქვემოთ გვექნება საუბარი.

2. კანონმდებლობა

1995 წლიდან, მას შემდეგ, რაც მიღებულ იქნა საქართველოს კონსტიტუცია, დაიწყო თვითმმართველობის სისტემის მარეგულირებელი კანონმდებლობის ჩამოყალიბება.

კონსტიტუცია არ განსაზღვრავს ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობას: მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ, ხოლო თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება ორგანული კანონით.

2005 წელს მიღებულ იქნა "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონი. ქალაქ თბილისის თვითმმართველობისა და მმართველობის სისტემის პრინციპები რეგულირდება ცალკე კანონით "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ", რომელმაც მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა 2005 წელს. გარდა ზემოაღნიშნულისა, თვითმმართველობის სფეროს საქართველოში აწესრიგებს სხვადასხვა სფეროს მარეგულირებელი ათზე მეტი კანონი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ქართული სისტემის შემდგომი განვითარების არსებითი ტენდენციები უშუალოდ არის დაკავშირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მოთხოვნების საქართველოს ტერიტორიაზე სავალდებულოდ შემოღებასთან. 2002 წლის 23 მაისს საქართველომ ხელი მოაწერა, ხოლო 2004 წლის 26 ოქტომბერს მოახდინა აღნიშნული ქარტიის რატიფიკაცია.

ამასთან, საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით, ქარტიის რატიფიცირება სრულად არ მომხდარა. კერძოდ, არ იქნა აღიარებული ევროპული ქარტიის შემდეგი ნაწილები:

- მე-4 მუხლის მე-6 პუნქტი - ცენტრალური ხელისუფლების ვალდებულება, თვითმმართველობებს გაუწიოს კონსულტაციები იმ საკითხთა დაგეგმვის პროცესში, რომლებიც ადგილობრივ ორგანოებს პირდაპირ ეხებათ;

- მე-5 მუხლი - ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოსთან წინასწარი კონსულტაციის გარეშე შესაბამისი ორგანოს ადმინისტრაციულ საზღვრებში ცვლილებების შეტანის დაუშვებლობა;
- მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი - თვითმმართველობის მოხელეთა სამსახურის პირობები უნდა იძლეოდეს მაღალკვალიფიციური პერსონალის დაქირავების, ადეკვატური პროფესიული მომზადების, ანაზღაურებისა და სამსახურებრივი წინსვლის შესაძლებლობას;
- მე-9 მუხლის მე-6 პუნქტი - ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებთან კონსულტაციების გამართვა მათთვის გათვალისწინებული სახსრების გადანაწილების გზების შესახებ;
- მე-10 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები - საერთო ინტერესების დაცვისა და მხარდაჭერის მიზნით შექმნილი გაერთიანების (მათ შორის საერთაშორისო) უფლებას, აგრეთვე სხვა სახელმწიფოების ანალოგიურ ორგანოებთან თანამშრომლობის უფლების აღიარება.

პრობლემები საკანონმდებლო სფეროში. თვითმმართველობის სისტემის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში საკმაოდ არასასარბიელო სიტუაციაა შექმნილი - მთელი რიგი კანონებისა ან ამ უკანასკნელთა ცალკეული დებულებები ეწინააღმდეგება ან თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დებულებებს ან მის პრინციპებს¹.

თვალშისაცემია კანონთა ურთიერთშეუსაბამობა. კანონები ხშირად ეწინააღმდეგება ერთმანეთს, უფრო მეტიც, ზოგჯერ ერთი და იგივე კანონის სხვადასხვა მუხლი ურთიერთსაწინააღმდეგო დებულებებს შეიცავს. ამას გარდა, ახალ ორგანულ კანონთან შესაბამისობასია მოსაყვანი 100-ზე მეტი კანონი, რომლებიც გარკვეულწილად ეხება თვითმმართველობას.

კანონმდებლობის ნაკლს წარმოადგენს კანონების ხშირი (ზოგჯერ წელიწადში რამდენჯერმე) ცვლა. მარტო თვითმმართველობის სისტემის მარეგულირებელ უმთავრეს კანონებში მხოლოდ ბოლო წლების განმავლობაში 16 ძირეული შესწორება შევიდა. მიუხედავად ამისა, ჯერ კიდევ შემორჩენილია მოძველებული კანონები ან/და ნორმები, რომელთაც აღარ გააჩნიათ აქტუალური ნორმატიული დატვირთვა.

3. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა

2005 და 2006 წლებში მიღებულმა საკანონმდებლო აქტებმა სიტუაცია საქართველოში ძირეულად შეცვალა. 2006 წლის პირველ იანვრამდე ქვეყანაში არსებობდა 3 სუბნაციონალური დონე:

- სოფელი, თემი დაბა, ქალაქი (სულ 1004 ერთეული) წარმოადგენდნენ თვითმმართველ ერთეულებს, არჩევითი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი სტრუქტურებით;
- რაიონი და რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქები (65 ერთეული), რომლებშიც მოქმედებდა სუსტი წარმომადგენლობითი ორგანო (ასოცირებული საკრებულო), ხოლო აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელს, საბჭოში არჩეულ წევრთა შემადგენლობიდან ამტკიცებდა საქართველოს პრეზიდენტი. ეს დონე ერთდროულად ასრულებდა როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის, ისე ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებული ორგანოს ფუნქციებს;

¹ მაგალითისათვის გამოდგება "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შესახებ" კანონში 2006 წლის დეკემბერში შესული ცვლილებები, რომელთა თანახმადაც არასაკუთარი შემოსავალი - საშემოსავლო (საერთო სახელმწიფოებრივი) გადასახადი მიემართება ადგილობრივი თვითმმართველობის როგორც დელეგირებული, ისე ექსკლუზიური უფლებამოსილებათა დასაფინანსებლად. პრაქტიკაში კი ადგილი აქვს თვითმმართველობების საკუთარი შემოსავლების ხარჯვას ცენტრალური ხელისუფლების ექსკლუზიური ფუნქციების განსახორციელებლად.

მეორე ნიშანდობლივი მაგალითია "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" კანონის პირველ ვერსიაში მუნიციპალიტეტების ტერიტორიულ ერთეულებში ადგილობრივი ადმინისტრაციის წარმომადგენლის (რწმუნებულის) უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი. მას, ფაქტობრივად, ისეთივე უფლებები ჰქონდა მინიჭებული, რაც ადრე პირველი დონის თვითმმართველობებს, იმ განსხვავებით, რომ არ გააჩნდა საკუთარი ბიუჯეტი და მისი საქმიანობის მკონტროლებელი არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანო. მართალია, მოგვიანებით აღნიშნული უფლებამოსილებანი მნიშვნელოვნად შეიკვეცა, მაგრამ ეს ცვლილება კიდევ უფრო გაართულებს საზოგადოებასთან თვითმმართველობების ურთიერთობის პროცესს.

- დე-ფაქტო არსებული 9 რეგიონი, აგრეთვე აჭარის ავტონომია და თბილისი. რეგიონებში სიტუაციას როგორც ადრე, ისე ამჟამად აკონტროლებენ პრეზიდენტის რწმუნებულები, რომელთა საქმიანობის წესი კანონმდებლობით არ არის დარეგულირებული.

კანონმდებლობის თანახმად თვითმმართველ (და ნაწილობრივ თვითმმართველ) ერთეულებად განიხილებოდა პირველი (ქვედა) და მეორე (რაიონული) დონეები.

2006 წელს განხორციელდა არსებითი ცვლილება ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაში: 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 გამოცხადდა².

ადმინისტრაციული ერთეულების გამსხვილების ტენდენცია შეეხო საქართველოს დედაქალაქსაც. ჯერ კიდევ 2005 წლის დასაწყისში, თბილისის მერიის თხოვნის საფუძველზე, დამოუკიდებელ ექსპერტთა მიერ შემუშავდა თბილისის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და მართვის კონცეფცია, რომლის თანახმადაც:

- თბილისი წამოადგენს რეგიონის სტატუსის მქონე ტერიტორიულ ერთეულს, რომელიც ამავე დროს ახორციელებს თვითმმართველობისა და დედაქალაქისათვის კანონმდებლობის თანახმად სახელმწიფოსაგან მინიჭებულ ფუნქციებს;
- დედაქალაქი იყოფა მუნიციპალიტეტებად (სავარაუდოდ 25-30 ერთეული), რომლებიც აერთიანებს როგორც ურბანულ კვარტალებს, ისე დედაქალაქის გარშემო არსებულ და მასთან ინფრასტრუქტურულად დაკავშირებულ სოფლებს;
- მუნიციპალიტეტებს ჰყავთ საკუთარი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, გააჩნიათ საკუთარი ბიუჯეტი და კომპეტენციები;
- სხვა თვითმმართველი ერთეულებისაგან განსხვავებით, დედაქალაქის უბანთა კომპეტენციები უფრო შეზღუდულია და ძირითადად დედაქალაქის მმართველობისაგან დელეგირებულ უფლებამოსილებებს მოიცავს, რაც განპირობებულია ქალაქის, როგორც ერთიანი ურბანული ორგანიზმის, შეუფერხებელი ფუნქციონირების საჭიროებით.

სამწუხაროდ, კონცეფციაში ასახული მოსაზრებები ხელისუფლების მიერ არ იქნა გათვალისწინებული.³

ჯერჯერობით გაურკვეველია რეგიონის ბედი, თუმცა ხელისუფლების წარმომადგენელთა განცხადებით, უახლოეს მომავალში იგეგმება შესაბამისი კანონმდებლობის მიღება.

ახალი მოწყობის უარყოფითი მხარეები. თვითმმართველობის ქვედა (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) გაუქმებისა და თვითმმართველობის ერთადერთ დონედ რაიონის გამოცხადების შედეგად სახეზეა:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე სახელმწიფო ზეგავლენის გაძლიერება;

² გამსხვილების შედეგებს თვალსაჩინოდ ასახავს მუნიციპალიტეტთა მოსახლეობის ოდენობა. თუ ადრე არსებული პირველი დონის თვითმმართველობებში საშუალოდ 4.354 მცხოვრები იყო, რაიონის (დღევანდელი მუნიციპალიტეტის) მოსახლეობის საშუალო მაჩვენებელი თბილისის ჩათვლით 66.235 ადამიანს შეადგენს, თბილისის გარდა 48380-ს. შედარებისათვის: ევროპის ქვეყნების აბსოლუტურ უმრავლესობაში (ევროსაბჭოს 46 წევრი ქვეყნიდან 40-ში), ასევე რიგი განვითარებული ქვეყნის (აშშ, იაპონია და ა.შ.) მუნიციპალიტეტებში საშუალოდ 7-დან 18 ათასამდე მცხოვრებია.

³ მართალია 2007 წლის იანვარში თბილისის მერიამ მოითხოვა და მას გადაეცა დედაქალაქის გარშემო არსებული მთელი რიგი დასახლებული პუნქტებისა, თუმცა დედაქალაქში თვითმმართველობის ქვედა დონე არ შექმნილა.

- მოქალაქეთა უმრავლესობის უფრო მეტი დამორება ადგილობრივი თვითმმართველობის განმარტორციელებელი ორგანოებისგან (განსაკუთრებით მრავალრიცხოვან მცირე დასახლებებში);
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ განხორციელებული ცალკეული სახის მომსახურების არათანაბარი ხელმისაწვდომობა თვითმმართველ ერთეულში გაერთიანებული სხვადასხვა დასახლების მოსახლეობისათვის;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების პოლიტიკური როლის ზრდა, რასაც თან სდევს პოლიტიზაციის ხარისხის გადაჭარბებული ამაღლება;
- მატერიალურ-საფინანსო რესურსების მოცულობისა და რეალური ეკონომიკური პოტენციალის არაადეკვატურობა გამსხვილებული თვითმმართველი ერთეულის გაზრდილ ამბიციებთან და მოთხოვნილებებთან მიმართებით.

4. კომპეტენციები

კანონმდებლობის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა სახეებია:

1. ექსკლუზიური უფლებამოსილებები - რომლებსაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეული საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ახორციელებს საკუთარი პასუხისმგებლობით და დამოუკიდებლად;
2. დელეგირებული უფლებამოსილებები - რომელთა თვითმმართველობებისათვის გადაცემა ხდება სახელმწიფოსთან ხელშეკრულებების საფუძველზე, შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით;
3. ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებები - რომელთა შესრულებასაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეული საკუთარი ინიციატივით კისრულობს, მიუხედავად იმისა, რომ უშუალოდ კანონით ეს არ ევალება.

მოქმედი კანონმდებლობიდან გამომდინარე, შესაძლებელია გამოიყოს თვითმმართველობათა საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები:

1. საფინანსო-საბიუჯეტო: ერთიანი საფინანსო პოლიტიკის განხორციელება, ბიუჯეტის პროექტის შედგენა, დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულება, ასევე კონტროლი ფინანსური რესურსების რაციონალურ და ეფექტიან გამოყენებაზე;
2. ეკონომიკური პოლიტიკა: ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების პროექტების შემუშავება და მისი განხორციელების კოორდინაცია;
3. მუნიციპალური ქონების მართვა: ადგილობრივი ქონების (მათ შორის წყლისა და ტყის ადგილობრივი რესურსების) აღრიცხვა-რეგისტრაციის უზრუნველყოფა და მართვა;
4. ადგილობრივი შესყიდვები: ადგილობრივი შესყიდვის პროცედურების კანონიერების დაცვა და შესყიდვების პროცესის გამჭვირვალობა;
5. განათლება და კულტურა: განათლებისა და კულტურის ინფრასტრუქტურის ობიექტების (სკოლამდელი აღზრდა, ბიბლიოთეკები, მუზეუმები, არქივები და სხვ.) საქმიანობის ხელშეწყობა;
6. ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დაცვა: უსაფრთხო გარემოს შექმნა, ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრება და რისკფაქტორების იდენტიფიცირება;
7. სივრცით-ტერიტორიული მოწყობა და ურბანული დაგეგმარება: სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმარების უზრუნველყოფა, ზედამხედველობა სამშენებლო ნორმების დაცვაზე;
8. კომუნიკაციები: მოსახლეობის ტრანსპორტით მომსახურების რეგულირება, ასევე ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების მოვლა-პატრონობა და მოძრაობის დაგეგმარება;
9. კეთილმოწყობა და კომუნალური მეურნეობა: ტერიტორიის კეთილმოწყობის უზრუნველყოფა, დასუფთავება და კომუნალური მომსახურება და ამ უკანასკნელის ტარიფების დადგენა;
10. ზოგადი ადმინისტრირება (და ლიცენზირება): დემონსტრაციებისა და შეკრებების საკითხთა რეგულირება, სახანძრო უსაფრთხოება, გარე ვაჭრობისა და რეკლამის განთავსების რეგულირება.

პრობლემები კომპეტენციების გამიჯვნის სფეროში. 2005 წლის ორგანულმა კანონმა მეტნაკლებად განსაზღვრა კომპეტენციათა სახეები. თუმცა, სახელმწიფო და ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებისა თუ საქმიანობათა ნუსხა (გზები, საზოგადოებრივი მომსახურების ობიექტები, მიწა, ტყე და ა.შ.) ჯერ კიდევ არ არის განსაზღვრული. ქვეყანაში არ ჩატარებულა აღნიშნულ სფეროთა ინვენტარიზაცია კი, რაც თავისთავად გულისხმობს კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებების რეალიზაციის პროცესის დროში გაწელებას.

პრაქტიკაში ადგილობრივი თვითმმართველობები კანონით მინიჭებულ უფლებამოსილებათა მხოლოდ ნაწილს ახორციელებენ შესაბამისი რესურსების არარსებობისა თუ ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან მათ ექსკლუზიურ კომპეტენციებში ჩარევის გამო. ნაკლებსავარაუდოა, რომ უახლოეს მომავალში მათ ეს ფუნქციები სრულად აღასრულონ და მით უმეტეს, გააფართოონ თავიანთი კომპეტენციების საზღვრები.

ცალკე პრობლემას წარმოადგენს კანონში უფლებამოსილებების, კომპეტენციებისა და განხორციელების გზების ურთიერთალრევა. მაგალითისათვის, ბიუჯეტის შედგენა, დამტკიცება, შესრულება და კონტროლი თვითმმართველობის საქმიანობის ფორმას წარმოადგენს, რომელიც ეხება კომპეტენციათა განხორციელების ყველა სფეროს. შესაბამისად, მათი მოხსენიება კომპეტენციების საერთო ნუსხაში მიზანშეწონილი არ არის.

გასარკვევია უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკითხიც: თუ ვინ ახდენს ამა თუ იმ კომპეტენციის განხორციელების ადმინისტრირებას, მომსახურებას, დაფინანსებას და ა.შ.

5. თვითმმართველობის სტრუქტურა

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად "თვითმმართველი ერთეული" ("მუნიციპალიტეტის" სტატუსით) არის დასახლება (თვითმმართველი ქალაქი) ან დასახლებათა ერთობლიობა (საბჭოთა პერიოდიდან არსებული რაიონების ტერიტორია), რომელიც წარმოადგენს დამოუკიდებელ იურიდიულ პირს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოა 4 წლის ვადით არჩეული საკრებულო, ხოლო აღმასრულებელი ორგანო - გამგეობა (მერია), რომლის ხელმძღვანელს (გამგებელს/მერს), საკრებულოს ბიუროს მიერ ჩატარებული კონკურსის შედეგების მიხედვით, ამტკიცებს საკრებულო.

საკუთრივ გამგეობა/მერია შედგება სტრუქტურული ერთეულებისა და მართვის ტერიტორიული ორგანოებისგან. მართვის ტერიტორიული ორგანოები იქმნება უშუალოდ საკრებულოს გადაწყვეტილებით თვითმმართველ ერთეულებში შემავალ დასახლებებში ან/და თვითმმართველი ერთეულის გარკვეულ ნაწილში (დასახლების უბნებში).

თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის უმაღლესი თანამდებობის პირი არის მერი (ქალაქის მთავრობის ხელმძღვანელი), რომელსაც ირჩევს საკრებულო თავის შემადგენლობიდან. მკვეთრად არის გამოხატული მერის დომინანტური და საკრებულოს ნომინალური როლი. დედაქალაქის საკრებულოს უფლებამოსილება შეზღუდულია სხვა მუნიციპალიტეტების საკრებულოებთან შედარებით. ასეთი, ერთ პიროვნებაზე აგებული სტრუქტურა არაეფექტური და არაეფექტიანია და ვერ უზრუნველყოფს მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლების - ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებას.

2004-2006 წლებში მთელი რიგი საკანონმდებლო აქტების მიღების შემდეგ, 2006 წლის 5 ოქტომბერს ჩატარდა საქართველოს ისტორიაში რიგით მეხუთე ადგილობრივი არჩევნები⁴,

⁴ იგულისხმება საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის (1918-1921) არსებობის პერიოდში 1919 წელს ჩატარებული მუნიციპალური არჩევნები და საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის

რომელშიც, ოფიციალური მონაცემებით, მონაწილეობა მიიღო ამომრჩეველთა 48%-მა. ყველა საკრებულოში დიდი უმრავლესობა მოიპოვა მმართველმა პარტიამ - ნაციონალურმა მოძრაობამ (პროპორციული მანდატების 85% და მაჟორიტარული მანდატების 92%).

ერთი მხრივ, მმართველი პარტიის დიდი უპირატესობით გამარჯვება შესაძლოა იქცეს რეფორმის ტემპის შემაფერხებელ გარემოებად, ვინაიდან ხელისუფლებამ დაინახა, რომ არსებული სისტემის პირობებში მას გარანტირებული აქვს ადგილობრივ თვითმმართველობებზე სრული კონტროლის დამყარების შესაძლებლობა. მეორე მხრივ, თვითმმართველობათა ახლადარჩეულ წარმომადგენლობით ორგანოებში და მმართველი პარტიის ადგილობრივ განყოფილებებში უკმაყოფილების აშკარა ზრდა შეინიშნება. ახალი ძალები, რომლებიც მოვიდნენ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებში, უკმაყოფილონი არიან მათ კონტროლქვეშ არსებული რესურსებისა და უფლებების შეზღუდვით, რაც მომავალში შესაძლოა მმართველ პარტიაში განხეთქილების ერთერთი მიზეზი გახდეს.

6. ეკონომიკა: ფინანსები და ქონება

საქართველოში დღეისათვის უმეტესი სახელისუფლებო უფლებამოსილებების ცენტრალიზაციის ტენდენცია შეინიშნება. ცენტრალური ხელისუფლება სულ უფრო და უფრო აქტიურად ერევა თვითმმართველობათა ექსკლუზიურ კომპეტენციებში (გარე განათება, სკვერებისა და შადრევნების მოწყობა და სხვ.). ცალკეული რეგიონებში განხორციელებულ პროგრამებს ასევე ცენტრალური ხელისუფლება კურირებს.

ასეთი პირობებისა და იმის გათვალისწინებით, რომ ქვეყანაში არ არის ჩამოყალიბებული მაკრო- და მიკროეკონომიკის განვითარების მწყობრი სტრატეგია, მიზეზულია როგორც თვითმმართველობაში ჩადებული რეალური ინვესტიციები, ისე თვითმმართველობათა საკუთარი შემოსავლები, მუნიციპალიტეტების როლი ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების საქმეში მხოლოდ ეფემერულ ხასიათს ატარებს. შეზღუდული ფინანსური და ადმინისტრაციული რესურსების პირობებში თვითმმართველობები სურვილის შემთხვევაშიც კი ვერ მოახერხებენ მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირების პროცესზე რეალური გავლენის მოხდენას.

პრობლემას წარმოადგენს ეკონომიკაში როგორც სახელმწიფო სტრუქტურების, ისე თვითმმართველობის ორგანოთა ჩარევის ხარისხის მაღალი მაჩვენებელიც, რაც ნამდვილად არ უწყობს ხელს საბაზრო ეკონომიკის პრინციპების დამკვიდრებას ქვეყანაში.

6.1. ფინანსები

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია როგორც სხვა თვითმმართველი ერთეულის, ისე საქართველოს სახელმწიფო და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისგან. კანონმდებლობაში გაწერილი კომპეტენციების შესასრულებლად, საკუთარი შემოსულობების გარდა, ადგილობრივი თვითმმართველობა ცენტრალური ხელისუფლებისაგან იღებს დაფინანსებას, მოზიდული სახსრების სახით⁵.

შემდეგ (1991, 1998, 2002) ჩატარებული 3 არჩევნები. მართალია საბჭოთა პერიოდში (1921-1991) ტარდებოდა ადგილობრივი საბჭოების არჩევნები, მაგრამ მათი მიზნევა კლასიკურ მუნიციპალურ არჩევნებად შეუძლებელია, თუნდაც იმ მიზეზის გამო, რომ არ არსებობდა კომპეტენციათა გამიჯვნა სხვადასხვა დონის საბჭოებს (ადგილობრივი, რაიონული, საოლქო, ავტონომიური, რესპუბლიკური) დონეებს შორის და ყველა დონე ფორმალურად ყველაფერზე კოლექტიურად იყო პასუხისმგებელი.

⁵ აღნიშნული სისტემა საკმაოდ ახალია და მისი რეალიზაცია დაიწყო 2007 წლის იანვრიდან. ამავე დროს, ცენტრალურ ხელისუფლებაში (ფინანსთა სამინისტრო) გამოითქვა ვარაუდი, რომ კანონმდებლობის სრულად ამოქმედება შესაძლებელი იქნება მხოლოდ 2008 საბიუჯეტო წლიდან.

შეზღუდულია მუნიციპალიტეტთა თავისუფლება დამატებითი დაფინანსების წყაროების მოზიდვის შესაძლებლობის მხრივ - თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია აიღოს სესხი ან გრანტი მხოლოდ საქართველოს მთავრობისაგან ან საქართველოს მთავრობის ნებართვით.

მიმდინარე რეფორმის ავტორები აღიარებდნენ რა თვითმმართველობების მოსახლეობისაგან დაშორების ფაქტს, თავიანთ გადაწყვეტილებას ამართლებდნენ იმ გარემოებით, რომ რაიონის დონეზე გამსხვილებულ მუნიციპალიტეტებს ექნებოდათ მეტი ფინანსური შესაძლებლობანი.

მიუხედავად ამისა, თვითმმართველ ერთეულებს არ გააჩნიათ სტაბილური და გარანტირებული ფინანსური რესურსები და თვითმმართველობების მწირი საშემოსავლო ბაზა სერიოზულ პრობლემას ქმნის. ქვემოთ, შესაბამის თავში, ამ პრობლემის მიზეზები დაწვრილებით იქნება განხილული. აქ კი მხოლოდ იმას აღვნიშნავთ, რომ ცენტრალური ხელისუფლება, თვითმმართველობის ხარჯზე ზოგჯერ გაუმართლებელ შედეგს აწვსებს, რაც ისედაც მწირი ადგილობრივი საგადასახადო ბაზის კიდევ უფრო შემცირებას იწვევს.

ამავე დროს, ადრე თვითმმართველობათა ხელში არსებული შემოსავლები ცენტრალურმა ხელისუფლებამ სრულად წაიღო და ადგილებზე ფაქტიურად მხოლოდ ქონების გადასახადი დარჩა. არასაკუთარი შემოსავლების (მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერები და სხვა მოზიდული სახსრები) მიღება და მისი ოდენობა კი მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე⁶.

ახალი კანონმდებლობის ამოქმედების შედეგად მნიშვნელოვნად იქნა შეზღუდული თვითმმართველობათა საგადასახადო ბაზა. ადგილობრივი თვითმმართველობების ფინანსური დამოუკიდებლობის საილუსტრაციოდ გამოდგება რეფორმამდელი და რეფორმის შემდგომი სიტუაციის ურთიერთშედარება.

2002-2003 წლებში თვითმმართველობები მთლიანად ან ნაწილობრივ იღებდნენ 12 სახის ადგილობრივ და ზიარ გადასახადს. 2004-2005 წლებში, გადასახადების სახეების შემცირებისა და ზიარი გადასახადების გაუქმების შემდეგ, მათ 4 სახის გადასახადი დარჩათ, მოგვიანებით დარჩენილი გადასახადებიდან ყველაზე მნიშვნელოვანი - მოგების გადასახადიც ცენტრში "წავიდა".

აბსოლუტურ მაჩვენებლებში შემოსავლების განაწილება კიდევ უფრო მძიმე სურათს ქმნის: მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოს ბიუჯეტის საპროგნოზო მაჩვენებელი 2007 წლისათვის 4 მლრდ. ლარს შეადგენს (დაახ. 2,4 მლრდ. აშშ დოლარი), ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადასაცემად გათვალისწინებულია მხოლოდ 51 მლნ. ლარი, ბიუჯეტის 1%-ზე ოდნავ მეტი (მათ შორის გამოთანაბრებითი ტრანსფერტი - 13 მლნ, სპეციალური ტრანსფერტი - 35 მლნ. ლარი)⁷.

შედარებისათვის, რეფორმამდელ პერიოდში (2000-2002 წლები) ქვეყნის კონსოლიდირებული ბიუჯეტი 600 მლნ. ლარს შეადგენდა, საიდანაც ადგილობრივ ხელისუფლებას დაახ. 200-240 მლნ. ლარი (30-35%) გადაეცემოდა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ თანხის უდიდესი ნაწილი თბილისზე მოდიოდა. 4 ქალაქის (ქუთაისი, ბათუმი, რუსთავი, ფოთი) ბიუჯეტი 20-30 მლნ. ლარს

⁶ პრაქტიკაში საპირისპირო მოვლენასთან გვაქვს საქმე: 2006 წლის ბოლოს თვითმმართველობებს მოზიდული სახსრების სახით გადევთ საშემოსავლო გადასახადი, რომელიც შესაძლოა, დელეგირებულთან ერთად, ექსკლუზიური კომპეტენციების დასაფინანსებლად იქნეს მიმართული. გარდა იმისა, რომ უცნობია, როდის წაიღეს ცენტრი უკან ამ "საჩუქარს", რეალურად არსებობს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ თვითმმართველობათა ექსკლუზიურ საქმიანობაზე სრული ფინანსური (და შესაბამისად, პოლიტიკური) კონტროლის დაწესების საფრთხე.

⁷ 2003 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტი მშპ-ს 12%-ს შეადგენდა, ხოლო თვითმმართველობებისა - 5%-ს (კონსოლიდირებული ბიუჯეტის 30%). 2005 წლისათვის ცენტრალურმა ბიუჯეტმა მშპ-ს 19% შეადგინა, თვითმმართველობების ბიუჯეტმა - 4%, ხოლო ამ უკანასკნელის წილი კონსოლიდირებულ ბიუჯეტში 17%-მდე შემცირდა.

შეადგენდა, ხოლო საქართველოს დანარჩენ რაიონებს და პირველი დონის თვითმმართველობებს ერთად, საერთო ჯამში, 40 მლნ. ლარზე ნაკლები რჩებოდა.

შემოსავლების განაწილების ახალმა სისტემამ დაამძიმა თვითმმართველი ერთეულების ფინანსური მდგომარეობა. ბევრი ერთეული საერთოდ არ იღებს გამოთანაბრებით ტრანსფერს და ძირითადად სპეციალურ და მიზნობრივ ტრანსფერებზე არის დამოკიდებული, რომელთა ხარჯვა წინასწარაა გაწერილი ცენტრის მიერ და ძირითადად დელეგირებული კომპეტენციების განხორციელებას ხმარდება.

6.2. ქონება

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.

2005 წლის ბოლოს, ხანგრძლივი დებატების შემდეგ, თვითმმართველობის ქონების ნუსხაში ჩართული იქნა როგორც არასასოფლო-სამეურნეო, ისე სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებიც, გარდა კერძო და სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწებისა, რაც აშკარად წინადადებულ ნაბიჯად უნდა შეფასდეს.

ამავე დროს, მიუხედავად იმისა, რომ თვითმმართველობებისათვის გადასაცემი ქონების ნუსხა 2005 წლის ივნისისათვის უნდა ყოფილიყო მომზადებული, კანონი სავარაუდოდ მხოლოდ 2007 წლიდან ამოქმედდება. აღნიშნული შეფერხება რამდენიმე მიზეზითაა გამოწვეული:

- ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო და თვითმმართველობები არ ფლობენ სრულყოფილ ინფორმაციას სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული ქონების შესახებ;
- ქონების გადაცემის პროცესი არ იყო სათანადოდ დაგეგმილი;
- მთავრობა ელოდებოდა ადგილობრივი არჩევნების შედეგებს და ახალი სისტემის ამოქმედებას, რათა ქონება ახალ თვითმმართველობებს გადაეცემოდა.

ქონების თვითმმართველობებისათვის გადაცემის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკა აშკარად პოზიტიურია, თუმცა რეალური მექანიზმების ასაშუალებლად საჭიროა ამ პროცესის მაქსიმალური დაჩქარება.

7. ურთიერთობა საზოგადოებასთან და ცენტრალურ ხელისუფლებასთან, თვითმმართველობათა ადამიანური რესურსები

7.1. საზოგადოების მონაწილეობა

საზოგადოება. ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ხანგრძლივი ტრადიციის არარსებობის პირობებში, ადგილობრივ დონეზე მართვის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის გამოცდილება საკმაოდ მწირია, მოქალაქეთა ჩართულობა ფრაგმენტულ ხასიათს ატარებს და ძირითადად საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ სხვადასხვა ფონდებიდან მხარდაჭერილი პროექტების ფარგლებში ხორციელდება. როგორც წესი, არ ეწყობა საჯარო განხილვები და შეხვედრები, არ ტარდება პრობლემების შესახებ საზოგადოებრივი აზრის გამოკვლევა.

მიმდინარე საკანონმდებლო ცვლილებებმა საკმაოდ გაართულა თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში საზოგადოების ჩაბმის ისედაც სუსტი პროცესი. თვითმმართველობის რაიონულ დონეზე ატანამ მუნიციპალური ორგანოები კიდევ უფრო დააშორა საზოგადოებას. რაიონული დონის ერთეული უფრო მეტ მცხოვრებს აერთიანებს და, შესაბამისად, სუსტდება ცალკეული მოქალაქის პირდაპირი კავშირი ადგილობრივ ხელისუფლებასთან.

აღნიშნულ გარემოებას ართულებს ორი ფაქტორი:

- პირველი - ადრე ადგილობრივი თვითმმართველობის ხელში არსებული ფუნქციების ნაწილი 2004-2005 წლებში სამართავად გადაეცა სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს;
- და მეორე - მიმდინარეობს სახელისუფლებო სტრუქტურების კონცენტრაციის პროცესი: ხდება ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივი ერთეულების ოპტიმიზაცია-შემცირება (დაახ. 50%-ით), რაც რიგითი მოქალაქისათვის კიდევ უფრო ამცირებს საზოგადოებრივი სერვისების ხელმისაწვდომობის ხარისხს.

უმნიშვნელოა ადგილობრივი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის დონეც. ახალი სისტემის ერთადერთი რგოლი, რომელიც ადგილობრივ თემებს (ინტერესთა ჯგუფებს) დააკავშირებს ადგილობრივ ხელისუფლებასთან, არის ტერიტორიულ ერთეულში გამგებლის რწმუნებული. ამავე დროს, ამ უკანასკნელს რეალური უფლებები არ გააჩნია და ფაქტიურად ხელისუფლების გადაწყვეტილებების მოსახლეობამდე მიმტანის მოვალეობას ასრულებს.

თვითმმართველობათა ლობისტები. მიმდინარე ეტაპზე საქართველოში ჯერ კიდევ არ არის ჩამოყალიბებული თვითმმართველი ერთეულების ავტორიტეტული და აქტიურად მოღვაწე კავშირების (ასოციაციების) ფართო ქსელი.

ქვეყანაში რეგისტრირებულია თვითმმართველობათა 14 ასოციაცია. რეფორმების საკანონმდებლო პროცესში რეალურად მონაწილედა ორი გაერთიანება: *საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაცია* და *საქართველოს ქალაქთა კავშირი*. არსებული პოლიტიკური კონიუქტურისა და პოლიტიკურ ელიტაში არსებული ნების დეფიციტის პირობებში, ამ გაერთიანებებმა ვერ მოახერხეს წარმატებული ლობირების პოლიტიკის წარმოება. ამასთან, თავად თვითმმართველობები საკმაოდ სკეპტიკურად უყურებენ ცენტრალურ ხელისუფლებაზე რეალური ზეგავლენის მოხდენის შესაძლებლობას.

ამავე დროს, დადებით ტენდენციად უნდა ჩაითვალოს ის გარემოება, რომ ბოლო თვეებში ახლადწარმოქმნილ თვითმმართველობებში შეინიშნება საკუთარი ინტერესების დაცვის სურვილი და სახელმწიფოს წინაშე საკუთარი ინტერესების ლობირების მცდელობა. შეზღუდული უფლებებისა და რესურსების პირობებში, შესაბამისი მოტივაციების გაჩენა თვითმმართველობებში გარდაუვალია. სწორედ ამიტომ, ახლავე უნდა დაიწყოს მოსალოდნელი პროცესების საკანონმდებლო რეგულირებაზე ზრუნვა.

7.2. ზედამხედველობა

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობის კონტროლის ფორმებს სახელმწიფო ზედამხედველობა, საფინანსო კონტროლი (აუდიტორული შემოწმება, საფინანსო შემოწმება) და შიდა კონტროლი წარმოადგენს.

მუნიციპალიტეტის საქმიანობაზე კონტროლი უპირველესად თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს განსაკუთრებულ კომპეტენციას განეკუთვნება. სახელმწიფო, თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, თვითმმართველობებზე კონტროლს მხოლოდ კანონით ნათლად განსაზღვრულ შემთხვევებში უნდა ახორციელებდეს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება გარანტირებულია კონსტიტუციით, შესაბამისად ცენტრალური ხელისუფლების ზედამხედველობის ორგანოებმა გადაწყვეტილების მიღებისას ნაკლებად უნდა შეზღუდონ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებები.

სამწესწაროდ, დამოუკიდებელი სასამართლოების არარსებობის ფონზე, არც ამ პრინციპის დაცვის გარანტიები არსებობს. ვინაიდან სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოების გადაწყვეტილებები მიუკერძოებელი ინსტიტუციის მხრიდან არ კონტროლდება.

ამასთან ერთად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, როგორც წესი, სასამართლოს საკუთარი უფლებების დასაცავად იშვიათად მიმართავენ, რაც დღევანდელი ერთპარტიული პოლიტიკური კონსტიტუციის პირობებში ბუნებრივ მოვლენად უნდა ჩაითვალოს.

თვითმმართველობის ავტონომია ადგილობრივი საჯარო საკითხების მოგვარებაში დიდადაა დამოკიდებული სახელმწიფო ზედამხედველობის ხარისხზე. ფაქტია, რომ ბოლო 3 წლის მანძილზე საგრძნობლად გაიზარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გამოცემულ ნორმატიულ აქტებზე კონტროლი. შესაბამისად, ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკური დირექტივების რეალიზაციის პროცესში არსებობს ზედამხედველობის ორგანოების მხრიდან საკუთარი უფლებების გადაჭარბებით გამოყენების საფრთხე თვითმმართველობათა ინტერესების საზიანოდ.

7.3. თვითმმართველობის ადამიანური რესურსები

საქართველოში დეცენტრალიზაციის პროცესის შემაფერხებელ გარემოებად უნდა ჩაითვალოს არა მარტო ფინანსური, არამედ ადამიანური და ტექნიკური რესურსების სიმწირე და ხელისუფლებაში ამ პრობლემის დაძლევაზე მიმართული სტრატეგიული ხედვის არარსებობა⁸.

ქვეყანაში არ არსებობს ადგილობრივ მოხელეთა მომზადებისა და გადამზადების გამართული სისტემა. მართალია, მოქმედებს საჯარო მოხელეთა რამდენიმე სკოლა და ამას გარდა საერთაშორისო დონორთა დაფინანსებით განხორციელდა მთელი რიგი პროექტებისა, მაგრამ ეს აშკარად არ არის საკმარისი.

ასეთ პირობებში მუნიციპალური საჯარო სამსახურის განვითარების პროგნოზირება საკმაოდ რთულია. რეალურად თვითმმართველობები ახალ სისტემაში მხოლოდ ახლა იწყებენ ფუნქციონირებას.

8. ინტერესთა სხვა ჯგუფები

დეცენტრალიზაციის სფეროში მიმდინარე რეფორმების პროცესის აღწერისას მხედველობაშია მისაღები ორი უმთავრესი მოქმედი აგენტის - შესაბამისი სახელმწიფო ინსტიტუტებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების როლი. ამ უკანასკნელთა გავლენის ხარისხის გაზვიადება შეუძლებელია თუნდაც იმიტომ, რომ მთავარი აქტორის, საზოგადოების მონაწილეობა რეფორმების პროცესში მინიმალურია, ვინაიდან ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა ხორციელდება "ზემოდან", ხშირ შემთხვევაში, მოსახლეობის აზრის გათვალისწინების გარეშე.

8.1. სახელმწიფო ინსტიტუციები

"ვარდების რევოლუციის" შემდეგ სახელისუფლებო წრეებში აღორძინდა შევარდნადის მმართველობის პერიოდში არსებული იდეა ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმეთა სამინისტროს შექმნისა. თუმცა მოგვიანებით ამ იდეაზე უარი თქვეს.

⁸ აღნიშნულის მაგალითად გამოდგება არარეალისტური, ე.წ. "ელექტრონული მთავრობის" კანონპროექტის შექმნა, რაც დღეისათვის, საქართველოში არსებული სუსტი მატერიალური ბაზის პირობებში, განუხორციელებლად ამოცანას წარმოადგენს. საზოგადოება მეტად სკეპტიკურად შეხვდა ამ იდეას და იგი მოიხსნა დღის წესრიგიდან.

მმართველობითი სისტემის დეცენტრალიზაციის, მმართველობით დონეებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის განხორციელების მიზნით ჯერ კიდევ 2004 წლის 22 ივლისს საქართველოს პრეზიდენტის №637 განკარგულებით შეიქმნა *ეფექტიანი მმართველობითი სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის სახელმწიფო კომისია*. კომისიის შემადგენლობაში შევიდნენ ხელისუფლების როგორც საკანონმდებლო, ისე აღმასრულებელი შტოს მაღალი რანგის თანამდებობის პირები. არასამთავრობო სექტორი და საექსპერტო წრეები მხოლოდ სამი წევრით იყო წარმოდგენილი.

სახელმწიფო კომისიაზე დაკისრებული როლის მნიშვნელობაზე იმთავითვე მიუთითებდა უშუალოდ საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მისი თავმჯდომარეობა. სწორედ სახელმწიფო კომისიას დაეკალა ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ტერიტორიული ორგანიზაციის სფეროებში მომავალი რეფორმის მიმართულებებზე წინადადებების შემუშავება-განხილვა და დეცენტრალიზაციის პროცესის მონიტორინგი და შეფასება.

უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო კომისიის ეგიდით შემუშავებული კანონპროექტების პარლამენტის წინაშე წარდგენა ცალკეული დეპუტატის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების გამოყენებით ხდებოდა, მაშინ როცა საქართველოს პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივით აღნიშნული კანონპროექტების პარლამენტისათვის წარდგენა მნიშვნელოვან წილად დაიცავდა მათ სახეცვლილებისგან და საბოლოოდ მიღებულ კანონებს სახელმწიფო კომისიის წევრთა შორის შეჯერებულ პრინციპებთან თუ დებულებებთან მაქსიმალურად დაახლოვებულს განდიდა.

2006 წლის 21 მარტს საქართველოს პრეზიდენტის №216 ბრძანებულებით საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს გამგებლობის სფეროში შეიქმნა ახალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - *ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრი*. ცენტრი მუდმივმოქმედი დაწესებულებაა. მისი ჩამოყალიბების უმთავრესი მიზანი კი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზის ფორმირება და რეფორმის განხორციელების ორგანიზაციული უზრუნველყოფა გახდა. ცენტრის ფუნქციაა სფეროში არსებული მდგომარეობის შესწავლა და ანალიზი, სათანადო დასკვნებისა და წინადადებების მომზადება, კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების პროექტების შემუშავება და სახელმწიფო კომისიისთვის განსახილველად წარდგენა, მიმდინარე რეფორმის პროპაგანდა.

8.2. საერთაშორისო აქტორები

ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის პროცესში საერთაშორისო ინსტიტუტებისა და დონორი ორგანიზაციების საქმიანობა მრავალ ასპექტს მოიცავდა - დაწყებული ტერიტორიული მოწყობით და დამთავრებული ადგილობრივი გზების განვითარების ხელშეწყობით. ამ ორგანიზაციათა შორის აღსანიშნავია:

- *აშშ საერთაშორისო განვითარების სააგენტო (USAID)*, რომელმაც ახორციელებდა ტექნიკური დახმარების პროგრამებს (სასწავლო ტურების ორგანიზება და ა.შ.), აწყობდა არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებთან და სხვა დაინტერესებულ პირებთან კონსულტაციებს. მისი ეგიდით განხორციელდა ცალკეული თვითმმართველი ერთეულების და აჭარის რეგიონის დახმარების პროგრამები, მუნიციპალური ადმინისტრაციების ტრენინგები.
- *"ათასწლეულის გამოწვევის"* პროგრამა უზრუნველყოფს მნიშვნელოვანი რეგიონთაშორისი საგზაო მაგისტრალის მშენებლობას, აგრეთვე მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის ფორმირებისათვის მხარდაჭერას.
- *მსოფლიო ბანკი (WB)* უპირატესად კონცენტრირებულია ისეთ მიმართულებებზე, როგორიცაა სახელმწიფო და ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებს შორის ფინანსური კავშირის გაუმჯობესება და სრულყოფა, მუნიციპალური განვითარების პროექტის რეალიზება, მეორადი და ადგილობრივი გზების, ასევე საირიგაციო და კომუნალური განვითარების პროექტები.
- *გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP)* მონაწილეობს სამცხე-ჯავახეთის რეგიონული განვითარების პროგრამაში. ამ პროგრამის ფარგლებში დახმარება გაეწიათ სამოქალაქო

საზოგადოების ინსტიტუტებს ადგილობრივ დონეზე, დაინერგა საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების გამოყენების საფუძვლები, ხორციელდება მცირემაშტაბიანი სარეაბილიტაციო ღონისძიებები რეგიონის ცალკეულ მუნიციპალიტეტში.

გარდა ამისა, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროს რეფორმის მხარდაჭერისა და უზრუნველყოფის მიზნით დიდი სამუშაო არის გაწეული *გერმანიის ტექნიკური დახმარების სააგენტოს (GTZ), ევროკომისიის, სხვადასხვა საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების - ურბანული ინსტიტუტის, ფონდ "ღია საზოგადოება - საქართველოს", ეროვნული დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI), საერთაშორისო გამჭვირვალების (II) და სხვათა მიერ. სწორედ ამ ორგანიზაციების დახმარებით გახდა შესაძლებელი რიგი ალტერნატიული საკანონმდებლო წინადადებებისა თუ კანონპროექტების შემუშავება, მონიტორინგისა და კვლევების განხორციელება, საექსპერტო დასკვნების მომზადება საკითხთა ფართო სპექტრზე, უცხოური გამოცდილების შესწავლა და გაზიარება, მრავალმხრივი დიალოგის წარმოება, მიმდინარე რეფორმის განმარტება და მისი პოპულარიზაცია.*

ამავე დროს სახეზეა უარყოფითი ასპექტებიც - საერთაშორისო და დონორი ორგანიზაციების თანამშრომლობა არ არის საკმარისად სინქრონიზებული. ამას ხშირად პარალელური თუ მსგავსი საქმიანობა მოსდევს შედეგად, რაც საგრძნობლად ამცირებს საერთაშორისო დახმარებისა და თანამშრომლობის ეფექტს.

არაკონცენტრირებული საერთაშორისო ძალისხმევა, სხვადასხვა საერთაშორისო ექსპერტის მიერ გაკეთებული ურთიერთგანსხვავებული დასკვნები თუ რეკომენდაციები საშუალებას აძლევს ხელისუფლებას სასურველი მიმართულება მისცეს მუნიციპალურ ინსტიტუტებთან დაკავშირებით მიმდინარე კანონშემოქმედების პროცესს. შედეგად იქმნება ილუზია, რომ რეფორმა მიმდინარეობს გამჭვირვალე გარემოში. რეალურად კი ხშირია შემთხვევა, როცა ხელისუფლების საქმიანობისას უგულვებელყოფილია ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში საერთაშორისოდ აღიარებული პრინციპები და ღირებულებები.

9. საზოგადოების განწყობა

თუ ანგარიშის ბოლოს წარმოდგენილ სოციოლოგიური კვლევის შედეგებს გადავავლებთ თვალს, შევნიშნავთ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში მიმდინარე რეფორმების მიმართ საზოგადოების დამოკიდებულება ჯერ-ჯერობით არ არის ნათლად გამოკვეთილი. ეს მნიშვნელოვანწილად იმით უნდა იყოს გამოწვეული, რომ გამოკითხვა რეფორმირებული სისტემის ფუნქციონირების დასაწყისში ჩატარდა, როცა მიმდინარე ცვლილებების შესახებ ინფორმირებულობის როგორც თვისობრივი, ისე ხარისხობრივი მაჩვენებლები საკმაოდ დაბალი იყო.

შესაბამისად, რეფორმების მიმართ დამოკიდებულება, ხშირ შემთხვევაში, იმ სოციალურ-პოლიტიკური ძალების მიმართ დამოკიდებულებით განისაზღვრება, რომლებიც მათ ახორციელებს.

ამ სიტუაციის ლოგიკურ შედეგად ასევე შეიძლება მივიჩნიოთ ის გარემოება, რომ ახალგაზრდა ასაკობრივი ჯგუფი და დასაქმებულები ზოგადად უფრო პოზიტიურად არიან განწყობილნი მიმდინარე რეფორმების მიმართ, ვიდრე საზოგადოების დანარჩენი ნაწილი.

საყურადღებოა, რომ გამოვლინდა განსხვავება რეგიონული ნიშნის მიხედვითაც: უფრო კრიტიკული განწყობა შეინიშნება კახეთში, სამცხე-ჯავახეთსა და აჭარაში, ხოლო თბილისის, იმერეთისა და ქვემო ქართლის მოსახლეობა შედარებით პოზიტიურად არის განწყობილნი.

ასეთი განსხვავებები მრავალი ფაქტორის ერთობლივი მოქმედების ეფექტზე მიუთითებს. სავარაუდო ფაქტორებს შორის შეიძლება დასახელდეს ცენტრალური ხელისუფლების დამოკიდებულება ცალკეული რეგიონის მიმართ, ეთნიკური და რელიგიური განსხვავებები,

რეგიონის ეკონომიკური მდგომარეობა და სხვა; თუმცა კონკრეტული დასკვნების გამოტანა შემდგომ, უფრო კომპლექსურ და სიღრმისეულ კვლევას საჭიროებს.

მაგალითისათვის, კახეთი დამოუკიდებლობის პერიოდში "მიტოვებულად" მიიჩნედა თავს, ვინაიდან ცენტრალური ხელისუფლება მას უფრო ნაკლებ ყურადღებას აქცევდა, ვიდრე სხვა რეგიონებს, ხოლო სამცხე-ჯავახეთში ნეგატიურ დამოკიდებულებას სომხური ეროვნების საქართველოს მოქალაქეები აძლიერებენ, რომლებიც ოფიციალური თბილისის მხრიდან უყურადღებობას ეთნიკური დისკრიმინაციის შედეგად მიიჩნევენ.

"ოპტიმისტურ" განწყობას ქვემო ქართლში, როგორც წესი, აზერბაიჯანული უმცირესობა განაპირობებს, რომელიც ტრადიციულად ყოველთვის ხელისუფლების გადაწყვეტილებებს უჭერდა მხარს. რაც შეეხება იმერეთს, ეს რეგიონი სხვა გამოკვლევებითაც უფრო მეტად იყო ხელისუფლების მხარდამჭერი, ვიდრე საქართველოს სხვა, ასევე ეთნიკური ქართველებით დასახლებული რეგიონები⁹.

აღსანიშნავია, რომ შედარებით უკმაყოფილოთა რიგში გადავიდა აჭარის მოსახლეობაც, რაც შეიძლება ბოლო წლებში განვითარებული მოვლენების შედეგად აჭარის სტატუსის გაურკვევლობასთან იყოს დაკავშირებული.

კვლევის შედეგად იკვეთება ადგილობრივი თვითმმართველობის ძველი სისტემის არაეფექტურობა: დაბალი ინტენსივობით გამოირჩევა რეფორმებამდე (ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში) როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისადმი მიმართვების, ისე მიმართვის შედეგად მნიშვნელოვანი პრობლემების გადაჭრის მაჩვენებლები. შეიძლება ითქვას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი ფუნქცია სხვადასხვა ხასიათის ცნობის გაცემით განისაზღვრებოდა.

განსაკუთრებით საინტერესოა კვლევის შედეგად გამოვლენილი ურთიერთწინააღმდეგობრივი მაჩვენებლები:

- რეფორმამდელი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის მიმართ გამოვლენილი მკვეთრად უარყოფითი დამოკიდებულების მიუხედავად, ხშირ შემთხვევაში უპირატესობა ენიჭება ადგილობრივი თვითმმართველობის ცალკეულ რეფორმამდელ პრინციპს. კერძოდ, აბსოლუტური უმრავლესობა თვლის, რომ ქალაქს, დაბას, თემს და სოფელს საკუთარი საკრებულო უნდა ჰყავდეს და დამოუკიდებელი ბიუჯეტი უნდა ჰქონდეს.
- "ძველი" და "ახალი" სისტემების პრინციპებს შორის გაკეთებული არჩევანის მიუხედავად, რესპონდენტთა უმრავლესობის აზრით, საბიუჯეტო პროცესს ძირითადად ზემდგომი სახელმწიფო ორგანოები, ესე იგი, სწორედ რეფორმების/"ახალი" სისტემის ინიციატორი და განმახორციელებელი უნდა აკონტროლებდეს.

ასეთი სურათი სხვადასხვა ფაქტორით შეიძლება აიხსნას. მათ შორის: ზოგადად, სიანლისადმი დამახასიათებელი უნდობლობით, ინფორმაციის ნაკლებობით, იმით, რომ ახალი თვითმმართველობის ორგანოებს ჯერ-ჯერობით არ აქვთ მუშაობის სათანადო გამოცდილება, რაც რეალურ შეფასებას ართულებს და ა.შ. ამასთან, არც ის არის გამორიცხული, რომ საზოგადოების მნიშვნელოვან ნაწილს აშფოთებს მოსახლეობისაგან თუნდაც არაეფექტური თვითმმართველობის დაშორება.

და ბოლოს, საინტერესოა მოქალაქეთა თვითიდენტიფიცირების საკითხი. მოსახლეობის 62,3% თვითიდენტიფიცირებას რეგიონთან ახდენს, 18,1% კი ამა თუ იმ რაიონთან. ამასთან ამ

⁹ მაგალითისათვის შეიძლება მოვიყვანოთ მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის (თბილისი, საქართველო) მიერ არნოლდ ბერგშტრასერის ინსტიტუტის (ფრაიბურგი, გერმანია) დაკვეთით 1997 წელს ჩატარებული საერთოეროვნული გამოკითხვის მასალები (იხ. Lurching to Democracy, From Agnostic Tolerance to Pious Jacobinism : Societal Change and People's Reactions. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft. 2000), დ.ლოსაბერიძე, თვითმმართველობა საქართველოში (განვითარების ტენდენციები), თბილისი, 1998.

უკანასკნელთა ნაწილი არა რაიონულად, არამედ რაიონული ცენტრის ან რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქის წარმომადგენლად მიიჩნევა თავს.

10. დასკვნები

საქართველოში მიმდინარე დეცენტრალიზაციის პროცესზე დაკვირვებამ წარმოაჩინა როგორც მიღწევები, ისე ჩავარდნები.

რეფორმის დადებით მხარეს წარმოადგენს:

- სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციების შედარებით ნათელი გამიჯვნა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი ქონების შესახებ კანონების მიღება;
- გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის შემუშავება;
- საკანონმდებლო დონეზე ქონების გამიჯვნის პროცესის დაწყება.

ამავე დროს, სახეზეა უარყოფითი მომენტებიც:

- გამსხვილების შედეგად თვითმმართველობა ძლიერ დაშორდა მოსახლეობას;
- მოხდა მთელი რიგი შემოსავლების წყაროთა ცენტრალიზაცია, რამაც შეამცირა თვითმმართველობათა შემოსავლები როგორც აბსოლუტურ, ისე პროცენტულ მაჩვენებლებში;
- სუსტი უფლებებისა და საშუალებების პირობებში მხოლოდ არჩევითობაზე აქცენტების გადატანამ გაზარდა რაიონებში გადაჭარბებული პოლიტიზაციის საფრთხე.

ყოველივე ზემოთქმულის გათვალისწინებით შეიძლება დავასკვნათ, რომ ახლო მომავალში მნიშვნელოვანი ცვლილებებია მოსალოდნელი. კერძოდ:

- თვითმმართველობის ახლადარჩეული ორგანოები უახლოეს მომავალში წაწყდებიან იმ ხარვეზებს, რომლებიც ახალ ორგანულ კანონს ახლავს თან. თუ გავითვალისწინებთ, რომ არჩეულ წევრთა დიდ უმრავლესობას არ გააჩნია თვითმმართველობაში საქმიანობის გამოცდილება, ცხადია თავდაპირველ ეტაპზე თვითმმართველობის საქმიანობას ქაოსური ხასიათი ექნება. შესაბამისად, დღის წესრიგში დადგება ორგანული კანონის შემდგომი ცვლილების საკითხი. სავსებით მოსალოდნელია, რომ 2-3 წელიწადში თვითმმართველობის არსებული სისტემა მნიშვნელოვნად შეიცვალოს.
- ერთიანი და კარგად გააზრებული დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის არ არსებობა მეტად წინააღმდეგობრივს ხდის რეფორმის გატარების პროცესს, ძალზე ბევრი კანონი და გადაწყვეტილება არასრულყოფილი და წინააღმდეგობრივია. შესაბამისად, დიდია საფრთხე, რომ ეს რეფორმა დროში გაიწელოს, რაც ნეგატიურად იმოქმედებს თვითმმართველობის განვითარებაზე საქართველოში.

ამ გამოწვევებზე ადეკვატური რეაგირებისთვის აუცილებელია კარგად გააზრებული და დაგეგმილი ინტერვენციების განხორციელება როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ასევე საერთაშორისო დონორების და უწინარესად, ქართველი საზოგადოების მხრიდან. საჭიროა მოხდეს სოციალური დაკვეთის ფორმირება, რაც მმართველ ძალებს შესაბამისი პოლიტიკური ნების გამოვლენისკენ უბიძგებს. ასევე მნიშვნელოვანია ქართული არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და საერთაშორისო ინსტიტუტების ყურადღების ფოკუსირება საქართველოს ხელისუფლების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებების შეფასებასა და კონტროლზე. უნდა შეიცვალოს, საერთაშორისო დონორებსა და საქართველოს ხელისუფლებას შორის არსებული თანამშრომლობის პრაქტიკა, იგი ფოკუსირებული უნდა გახდეს არა მხოლოდ თანამშრომლობის პროცესზე, არამედ კონკრეტული, რეალური და ადეკვატური შედეგების მიღწევაზე.

ყოველგვარი გადაჭარბების გარეშე შეიძლება ითქვას, რომ დეცენტრალიზაციის რეალური გაღრმავებისა და თვითმმართველობის სისტემაში აუცილებელი ცვლილებების გატარების მიზნით, უნიშვნელოვანესი იქნება ქართველ და საერთაშორისო აქტორთა შეთანხმებული თანამშრომლობა, რომელიც რეალურ ადგილობრივ ინტრესებსა და ადგილობრივი დემოკრატიის აღიარებულ პრინციპებს დაეფუძნება.

საკანონმდებლო საქმიანობა

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზის ფორმირების ეტაპები

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრების შესაძლებლობა XX საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში, ეროვნული სახელმწიფოებრიობის ჩამოყალიბების ეტაპზე შეიქმნა.

1991 წლის 31 მარტს ჩატარდა ადგილობრივი მმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოთა - საკრებულოთა - არჩევნები, თუმცა რეალურად სახელმწიფო ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია არ განხორციელებულა, მოხდა ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრაცია ძველ ტერიტორიულ ფარგლებში. ადრინდელ პერიოდთან შედარებით პრინციპული სხვაობა მხოლოდ ადგილობრივი არჩევნების მრავალპარტიულობა გახლდათ.

ზემოთქმულის ფორმალური გამოხატულება იყო საქართველოს რესპუბლიკის იმჟამინდელი კონსტიტუცია და კანონები ("გარდამავალ პერიოდში ადგილობრივი მმართველობის შესახებ", "საქართველოს რესპუბლიკის ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების - საკრებულოთა არჩევნების შესახებ" და "პრეფექტურის შესახებ") რომლებიც იმეორებდნენ საბჭოთა პერიოდის პოსტულატს, რომ "საბჭოები (იმ პერიოდისთვის უკვე საკრებულოები) სახელმწიფო ხელისუფლების გაგრძელებაა ადგილებზე".

მეტისმეტად დიდი იყო რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ რაიონსა და მსხვილ ქალაქში დანიშნული პრეფექტის უფლებამოსილება, რომელსაც ფართო სამართლებრივი და პრაქტიკული შესაძლებლობა ენიჭებოდა საკრებულოთა ისედაც მწირ კომპეტენციაში პირდაპირი ადმინისტრაციული ჩარევისთვის.

ამ სისტემამ 1992 წლის დასაწყისში შეიარაღებული გადატრიალების შედეგად შეწყვიტა არსებობა. პრეფექტის ინსტიტუტი გაუქმებულ იქნა, საგრძნობლად შეიზღუდა ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოთა ისედაც მცირე უფლებამოსილება და რეალური ძალაუფლება ადგილებზე ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნულ მოხელეებს გადაეცათ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო რეგულირების სფეროში ვითარების გაუმჯობესება 1995 წელს უკავშირდება. საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციამ ადგილობრივი თვითმმართველობა განსაზღვრა, როგორც საქართველოს მოქალაქეთა კონსტიტუციური და კანონმდებლობით გარანტირებული უფლება, თვითმმართველი ერთეული აღიარებულ იქნა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად. ამავე დროს დაიწყო კონსულტაციები ევროპის საბჭოში საქართველოს გაწვევრიანების თაობაზე, რის ერთ-ერთ უმთავრეს წინაპირობადაც ქვეყანაში თვითმმართველობის დამკვიდრება და ადგილობრივი არჩევნების ჩატარება განისაზღვრა.

1997 წლის 16 ოქტომბერს მიღებულ იქნა საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ", რომლის თანახმად საქართველოში შენარჩუნდა საბჭოთა პერიოდისთვის დამახასიათებელი ადგილობრივი მმართველობის ორდონიანი სტრუქტურა - ქვედა დონეზე (სოფელი, დაბა, თემი, მცირე ქალაქი) ჩამოყალიბდა ადგილობრივი თვითმმართველობა, ხოლო ზედა დონეზე (რაიონი, მსხვილი ქალაქი) შეიქმნა ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო მმართველობის ერთგვარი სიმბიოზი, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება რჩებოდა ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებულ დონედ, ხოლო წარმომადგენლებითი ორგანო აღიარებული იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტად.

"ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე საქართველოს 2001 წლის 2 აგვისტოს ორგანული კანონით მნიშვნელოვნად შეიზღუდა საკრებულოს როლი ზედა დონეზე და მას საკონსულტაციო ფუნქციები მიენიჭა, გაუქმდა მისი არჩევითობა და ის ქვედა დონის

საკრებულოთა თამჯდომარეებით დაკომპლექტდა. დიდი ქალაქებიდან სპეციალური სტატუსი მხოლოდ თბილისსა და ფოთს შეუნარჩუნდათ, რომლებშიც, მართალია, საკრებულო კვლავ არჩევითი იყო, მაგრამ აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური პრეზიდენტის მიერ ინიშნებოდა. რაც შეხება სხვა მსხვილ ქალაქებს, ისინი ქვედა დონეს განეკუთვნენ და დამოუკიდებლად ირჩევდნენ როგორც საკრებულოს, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურსაც.

ქვედა დონის სხვა ერთეულებში იქ, სადაც რეგისტრირებული იყო 5.000 მეტი ამომრჩეველი, აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური აირჩეოდა პირდაპირი კენჭისყრით, ხოლო უფრო მცირე ერთეულებში აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციას ითავსებდა საკრებულოს თავმჯდომარე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის სიახლეს ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის კომპეტენციათა დაყოფა და თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა (კომპეტენციათა) სამი ტიპის – ექსკლუზიურის, დელეგირებულისა და ნებაყოფლობითის – გამოყოფა წარმოადგენდა.

2001 წლის 2 აგვისტოს ორგანული კანონი ასევე იყო თვითმმართველი ერთეულების ნებაყოფლობითი გამსხვილება-გაერთიანების პროცესის გააქტიურების პირველი საკანონმდებლო მცდელობა. "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებების თანახმად განიმარტა ახალი კატეგორია - მუნიციპალიტეტი, როგორც თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანებით შექმნილი ახალი თვითმმართველი ერთეული. სახელმწიფო დეკლარაციის დონეზე უზრუნველყოფდა თვითმმართველობის ბიუჯეტის წახალისებას გაერთიანების შემთხვევაში, თუმცა ამ მცდელობას ფაქტობრივად არავითარი წარმატება არ მოჰყოლია.

გარკვეული ნაბიჯები გადაიდგა ადგილობრივი თვითმმართველობის საბიუჯეტო საკითხების მოწესრიგების მიზნითაც.

"საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ" საქართველოს კანონმა, რომელიც მიღებულ იქნა 1996 წლის 29 მაისს, განსაზღვრა როგორც საქართველოს სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების, ისე საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების საბიუჯეტო მოწყობის ძირითადი პრინციპები და თვითმმართველობის ორგანოების საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი. თუმცა კანონი არ იყო სრულყოფილი, შეიცავდა მრავალ არასწორ დებულებას და ვერ უზრუნველყოფდა გამართულად მომუშავე სისტემის შექმნას.

საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებს შორის შემოსავლების გადანაწილების უზრუნველსაყოფად, ყველა დონის ადგილობრივი ბიუჯეტის სტაბილური საშემოსავლო ბაზის ფორმირების მიზნით, 1997 წლიდან დაიწყო საქართველოს კანონების მიღება "საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებისაგან აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების შესახებ" (1997 წლის 21 თებერვალის კანონი 1997-1999 წლებისათვის და 2000 წლის 10 მარტის კანონი 2000-2004 წლებისათვის).

მიუხედავად მუნიციპალურ სფეროში კანონმდებლობის ერთგვარი განვითარებისა, ადგილობრივი ბიუჯეტისა და ადგილობრივი საკუთრების ობიექტების ფორმირების პრობლემატიკა საქართველოში უაღრესად აქტუალური რჩებოდა - მოთხოვნილება საფინანსო უზრუნველყოფაზე ვერ კმაყოფილდებოდა ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრებით, რაც შემთხვევაში ადგილობრივი ბიუჯეტი საერთოდ არ მიიღებოდა საკრებულოების მიერ, მწირი და არაეფექტური იყო ადგილობრივი გადასახადების სისტემა, არ იყო გამიჯნული სახელმწიფოსა და თვითმმართველობათა საკუთრება.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, 2006 წლის რეფორმის პერიოდამდე ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მიღებული იყო და მოქმედებდა საქართველოს 1998 წლის 29 მაისის კანონი "ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ", საქართველოს 1998 წლის 26 ივნისის კანონი

"ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ", საქართველოს 1999 წლის 9 ივნისის კანონი "პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ", საქართველოს 1999 წლის 22 ივნისის კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების ეკონომიკური საქმიანობის ორგანიზების შესახებ", საქართველოს 2005 წლის 25 მარტის კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" და ზოგიერთი სხვა საკანონმდებლო აქტი.

2. თვითმმართველობის მოქმედი საკანონმდებლო ბაზა

ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედი კანონმდებლობის ანალიზის შედეგად შეიძლება აღინიშნოს, რომ XX საუკუნის 90-იანი წლების მეორე ნახევრიდან დღემდე მუნიციპალური სისტემის უკანასკნელი რეფორმა ყველაზე ძირეული და მნიშვნელოვანი აღმოჩნდა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის 2006 წლის საკანონმდებლო რეფორმას განაპირობებს მთელი რიგი ახალი საკანონმდებლო აქტების მიღება, რომელთა შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია 2005 წლის 16 დეკემბრის ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", საქართველოს 2006 წლის 24 მაისის კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ", "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ" საქართველოს კანონში 2005-2006 წლებში შეტანილი საკანონმდებლო ცვლილებები და საქართველოს ორგანულ კანონში "საქართველოს საარჩევნო კოდექსში" 2005-2006 წლებში შეტანილი საკანონმდებლო ცვლილებები.

2005 წლის 16 დეკემბრის ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ". კანონი ამოქმედდა 2006 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნების შედეგების ოფიციალური გამოცხადების დღიდან. ახალმა კანონმა აღიარა თვითმმართველობის უფლება ადგილობრივ დონეზე და მოაწესრიგა ტერმინოლოგიური ბაზა.

- "თვითმმართველი ერთეული" განიმარტა როგორც დასახლება (თვითმმართველი ქალაქი) ან დასახლებათა ერთობლიობა (მუნიციპალიტეტი), რომელსაც აქვს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, საკუთარი ქონება, შემოსავლები, ბიუჯეტი და ადმინისტრაციული ცენტრი და წარმოადგენს დამოუკიდებელ იურიდიულ პირს.
- "დასახლებად" დასახელდა სოფელი, დაბა და ქალაქი.
- "მუნიციპალიტეტის" სტატუსი მიენიჭა ქალაქსა და დასახლებათა გაერთიანებას (აღრე არსებულ რაიონს), რომელსაც გააჩნია თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი.
- "ადმინისტრაციული ერთეული" ეწოდა თვითმმართველი ერთეულის ნაწილს, სადაც იქმნება ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვის ტერიტორიული ორგანო: დასახლებას (სოფელი, დაბა, ქალაქი), დასახლებათა გაერთიანებას (თემი) და დასახლების ნაწილს (უბანი).

ორგანულმა კანონმა შეინარჩუნა თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებების ის გრადაცია, რომელიც ადრე მოქმედ კანონში იყო ფიქსირებული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ერთ-ერთ უმთავრეს სამართლებრივ საფუძვლად, საქართველოს კონსტიტუციასთან ერთად, დასახელდა ევროპული ქარტია "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ". ამასთან ერთად, ახალი ორგანული კანონით ცხადად იქნა ფორმულირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები და პრინციპები, აგრეთვე სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებები და ვალდებულებები.

კანონით განისაზღვრა თვითმმართველი ერთეულის: სტატუსის მინიჭებისა და რეგისტრაციის წესი; შექმნისა და გაუქმების საფუძვლები და პროცედურა; ადმინისტრაციული საზღვრების შეცვლის საფუძვლები და პროცედურა; ერთობლივი სამსახურების შექმნის უფლება; კავშირების

(ასოციაციების) ფორმირების სამართლებრივი საფუძველი და წარმომადგენლობით კონსულტაციებში მონაწილეობის უფლება.

ორგანული კანონი აწესრიგებს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების საფინანსო-ეკონომიკურ საფუძველებთან დაკავშირებულ საკითხებსაც - დადგინდა თვითმმართველი ერთეულების მიერ საკუთრების უფლების რეალიზაციის პრინციპები, თვითმმართველი ერთეულის საკუთრების ძირითადი ობიექტების ჩამონათვალი, ადგილობრივი შესყიდვების "სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ" კანონით დადგენილი წესით განხორციელების ვალდებულება, ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირების უმთავრესი პირობები, თვითმმართველი ერთეულის ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულობების კატეგორიები, ადგილობრივი ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდის ფორმირების შესაძლებლობა.

თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა საქმიანობის კონტროლის ფორმებად მიჩნეულ იქნა სახელმწიფო ზედამხედველობა, საფინანსო კონტროლი და შიდა კონტროლი.

გარდამავალი დებულებებით განისაზღვრა თვითმმართველი ერთეულის სტატუსის მინიჭებისა და შიდა ადმინისტრაციული საზღვრების დადგენის საწყისი დროებითი წესები, გაუქმებული თვითმმართველი ერთეულების ლიკვიდაციისა და სამართალმემკვიდრეობის პრობლემატიკა, აგრეთვე იმ საკანონმდებლო აქტების ჩამონათვალი, რომელთა მიღებაც აუცილებელია განახლებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირებისათვის.

1998 წლის 20 თებერვლის კანონი "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ"

განსაზღვრავს თბილისის, როგორც საქართველოს დედაქალაქის სტატუსს, მისი წარმომადგენლობითი და ადმინისტრაციული ორგანოების უფლებამოსილებას, საქმიანობის წესსა და საფინანსო-ეკონომიკურ საფუძველებს. კანონი იზიარებს რა "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონით გათვალისწინებულ პრინციპებს, შეიცავს სპეციფიკურ ნორმებსაც, რომლებიც მხოლოდ დედაქალაქისთვის არის დამახასიათებელი: დედაქალაქის სტატუსსა და სახელმწიფოსა და დედაქალაქს შორის კომპეტენციის გადანაწილებას; თბილისის თვითმმართველობის ორგანოთა შიდა ორგანიზაციული სტრუქტურის განსაზღვრას.

2005-2006 წლებში საქართველოს პარლამენტმა მიიღო მთელი რიგი კანონებისა, რომლებითაც მრავალი მნიშვნელოვანი ცვლილება და შესწორება იქნა შეტანილი ამ კანონში. შესწორებათა ძირითად მიზანს წარმოადგენდა "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ" კანონის "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ახალ ორგანულ კანონთან და "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპულ ქარტიასთან ჰარმონიზაცია.

შედეგად ქ.თბილისის მერია, რომელიც მანამდე სახელმწიფოს ადგილობრივი მმართველობის ორგანოდ მიიჩნეოდა, დღესდღეობით დედაქალაქის ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციული ორგანოდ განიხილება.

ორგანული კანონი "საქართველოს საარჩევნო კოდექსი". 2001 წლის 2 აგვისტოს საქართველოში განხორციელდა საარჩევნო სფეროში მოქმედი სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტების კოდიფიკაცია. საქართველოს პარლამენტის და საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნებისა და ადგილობრივი არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმები თავმოყრილი იქნა საქართველოს საარჩევნო კოდექსში. აღნიშნულის შედეგად ადგილობრივი არჩევნების მარეგლამენტირებელმა ნორმებმა შეიძინეს ორგანული კანონის იურიდიული ძალა, რაც მანამდე მათ არ გააჩნდათ.

1998 წლის 26 ივნისის კანონი "ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ" გამომდინარეობს "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანულ კანონში ასახული ნორმებიდან და ადგენს საკრებულოს წევრის სტატუსს, უფლებამოსილების ვადას და მისი შეწყვეტის საფუძველებს, თანამდებობრივი შეუთავსებლობის შემთხვევებს, საქმიანობის გარანტიებსა და პასუხისმგებლობის საფუძველებს.

ამ კანონით გათვალისწინებულ ნორმათა დიდი ნაწილი მეორდება სხვა შესაბამის საკანონმდებლო აქტებში - "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანულ კანონში, "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ" კანონში, საარჩევნო კოდექსში, "საჯარო სამსახურის შესახებ" კანონში და სამართლებრივი პასუხისმგებლობის განმსაზღვრელ შესაბამის კოდექსებში.

1997 წლის 31 ოქტომბრის კანონი "საჯარო სამსახურის შესახებ" ახდენს სახელმწიფო და მუნიციპალური სამსახურის ერთიან საკანონმდებლო რეგლამენტაციას, ვინაიდან მუნიციპალური სამსახურის სპეციფიკის ამსახველი ცალკე კანონი საქართველოში არ არსებობს. კანონის დებულებების დიდი ნაწილის მოქმედება ვრცელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საჯარო მოსამსახურეებზე. კანონის მთელი რიგი დებულებები კი, შესაბამისი სპეციალური კანონმდებლობის ნორმების გათვალისწინებით, ასევე ვრცელდება ადგილობრივ არჩევით თანამდებობის პირებზეც.

კანონით გათვალისწინებულია საჯარო სამსახურისთვის უმნიშვნელოვანესი ისეთი ინსტიტუტები, როგორცაა საჯარო მოსამსახურეთა კლასიფიკაცია, საჯარო კონკურსი, ატესტაცია, თანამდებობაზე დანიშვნა და თანამდებობიდან გათავისუფლება, მოსამსახურეთა უფლებები და შრომითი გარანტიები, თანამდებობრივი შეუთავსებლობა და ინტერესთა კონფლიქტი.

2005 წლის 25 მარტის კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" განსაზღვრავს: თვითმმართველი ერთეულის ქონების კატეგორიებს (ძირითადი/განუსხვისებელი და დამატებითი), ადგილობრივი საკუთრების შექმნის წესსა და თვითმმართველი ერთეულების ქონებრივი უფლებებს. განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების თვითმმართველი ერთეულისათვის საკუთრებაში გადაცემის პროცედურებს, განსხვავებული სამართლებრივი რეჟიმი დგინდება თვითმმართველი ერთეულისათვის დელეგირებული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად გადაცემული ქონების მიმართ. კანონში ასევე ასახულია თვითმმართველი ერთეულისათვის გადაცემული გარკვეული ქონების განკარგვის უფლებამოსილების შეზღუდვის პირობებიც.

2006 წლის 24 მაისის კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ"¹⁰ განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ფორმირების პრინციპებს, ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულობებისა და მოზიდული სახსრების სახეობებს, ადგილობრივი ბიუჯეტის გადასახდელებს, საბიუჯეტო პროცესის ეტაპებს; ადგენს ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, წარდგენის, განხილვის, დამტკიცების, შესრულების, აუდიტის, ზედამხედველობის, ანგარიშგების, შეფასებისა და კონტროლის წესს. განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მიზნების, გაანგარიშების კრიტერიუმებისა და წესის დადგენას.

კანონი ითვალისწინებს და ეფუძნება თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დამოუკიდებლობის, ბიუჯეტის დაბალანსების, საქართველოს მთელი ტერიტორიის თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური პროგრესის უზრუნველყოფის პრინციპებს¹¹.

¹⁰ ამოქმედდა 2007 წლის 1 იანვრიდან

¹¹ ქვეყანაში ადრეც იყო ყველა დონის ბიუჯეტის მარეგულირებელი კანონების ერთ კომპლექსურ კანონად მიღების მცდელობა. 1995-1999 წლის მოწვევის საქართველოს პარლამენტში "ადგილობრივი ბიუჯეტის შესახებ" კანონის პროექტი ორი მოსმენით მიიღეს, მესამე მოსმენისას კი უარყოფილ იქნა. კანონი ვერ მიიღო ვერც 1999-2003 წლების მოწვევის პარლამენტმა, მიუხედავად იმისა, რომ იგი ორგანული კანონით (მუხლი 48.3) იყო ვალდებული ეს განეხორციელებინა 2001 წლის 1 ნოემბრამდე. შემდგომი მოწვევის პარლამენტში საქართველოს მთავრობის მიერ შეტანილ იქნა ახალი კანონის "ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტების შესახებ" პროექტი. კანონპროექტი ფორმალურად, ვალდებულების მოხდის მიზნით იყო მომზადებული, თუმცა ის მაშინვე იქნა გამოთხოვილი და 2005 წლამდე ახალი კანონპროექტი აღარ შემუშავებულა.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი განსაზღვრავს ადგილობრივი გადასახადების სახეობებს - ქონებისა და სათამაშო ბიზნესის გადასახადებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოები თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში უფლებამოსილნი არიან შემოიღონ კოდექსით დაწესებული ადგილობრივი გადასახადები კოდექსით დადგენილი ზღვრული განაკვეთების ფარგლებში. კოდექსით განისაზღვრება ადგილობრივი გადასახადების გადამხდელი პირები, დაბეგვრის ობიექტები, ზღვრული განაკვეთები, ადგილობრივი გადასახადების გადახდისა და ანგარიშგების წესი, ადგილობრივი გადასახადებისგან გათავისუფლების პირობები.

2005 წლის 1 იანვრის კანონი "საგადასახადო, არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ" მნიშვნელოვნად ამცირებს ადგილობრივი გადასახადების სახეობებსა და გადასახადების ადმინისტრირების წესებს.

1998 წლის 29 მაისის კანონი "ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ" "მოსაკრებლების სისტემის საფუძვლების შესახებ" კანონის შესაბამისად განსაზღვრავს ადგილობრივი მოსაკრებლების სახეებს, ოდენობას, შემოღების წესსა და მოსაკრებლების გადამხდელთა უფლება-მოვალეობებს. ადგილობრივი მოსაკრებლების სახეებად სახელდება ადგილობრივი სალიცენზიო მოსაკრებლები, სატენდერო მოსაკრებელი და მოსაკრებელი დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის. განსაზღვრულია ადგილობრივი მოსაკრებლების გადამხდელი პირები, ზღვრული განაკვეთები, შემოღებისა და გადახდის წესი.

1999 წლის 9 ივნისის კანონი "პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ" საქართველოს კონსტიტუციისა და "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის ბაზაზე განსაზღვრავს ადმინისტრაციულ ერთეულებში პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების შემთხვევებს, ფორმებსა და წესს. კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღება ხდება საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით.

3. საკანონმდებლო პროცესი

საინტერესოა ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედ კანონებში 2005-2006 წლებში შესწორებების შეტანის დინამიკა და ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის სიხშირე:

- საქართველოს 1997 წლის 16 ოქტომბრის ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" - შესწორება შეტანილია ერთხელ (საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 16 თებერვლის გადაწყვეტილება);
- საქართველოს 2005 წლის 16 დეკემბრის ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" - შესწორება შეტანილია ერთხელ (2006 წლის 10 ნოემბრის ორგანული კანონი);
- საქართველოს 1998 წლის 20 თებერვლის კანონი "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ" - შესწორება შეტანილია ოთხჯერ (2005 წლის 16 თებერვლის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება და 2005 წლის 1 ივლისის, 2005 წლის 28 დეკემბრის, 2006 წლის 24 ივლისის კანონები);
- საქართველოს ორგანული კანონი "საქართველოს საარჩევნო კოდექსი" - ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროსთან დაკავშირებულ თემატიკაზე შესწორებები შეტანილია ხუთჯერ (2005 წლის 9 დეკემბრის, 16 დეკემბრის და 23 დეკემბრის, 2006 წლის 23 ივნისის და 24 ივლისის ორგანული კანონები);
- საქართველოს 1998 წლის 26 ივნისის კანონი "ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ" - შესწორება შეტანილია ერთხელ (2006 წლის 25 მაისის კანონი);

- საქართველოს 2005 წლის 25 მარტის კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" - შესწორება შეტანილია ერთხელ (2006 წლის 23 ივნისის კანონი);
- საქართველოს 1999 წლის 22 ივნისის კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების ეკონომიკური საქმიანობის ორგანიზების შესახებ" - შესწორება არ შეუტანიათ;
- საქართველოს 2006 წლის 24 მაისის კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" - შესწორება არ შეუტანიათ;
- საქართველოს საგადასახადო კოდექსი - ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროსთან დაკავშირებულ თემატიკაზე შესწორება შეტანილია ერთხელ (2006 წლის 25 მაისის კანონი);
- საქართველოს 1998 წლის 29 მაისის კანონი "ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ" - შესწორება შეტანილია ორჯერ (2005 წლის 20 აპრილის და 2006 წლის 24 ივლისის კანონები);
- საქართველოს 1999 წლის 9 ივნისის კანონი "პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ" - შესწორება არ შეუტანიათ.

ბუნებრივია ყველა ამ მოვლენას თავისი მიზეზი გააჩნია

3.1. საკანონმდებლო ინიციატივის სუბიექტების დახასიათება

ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში კანონპროექტების უძრავლესობა ინიცირებული იყო პარლამენტის წევრის ან საპარლამენტო ფრაქციის საკანონმდებლო ინიციატივით. ხშირად იქმნება ვითარება, როდესაც აღნიშნულ სფეროში განსახილველი კანონპროექტების პოლიტიზაციის რისკი საკმაოდ მაღალია და მათ ირგვლივ ფორმირებული სადისკუსიო ინტერესთა ჯგუფები საქართველოს პარლამენტში მკვეთრად იმიჯნებიან პოლიტიკური კუთვნილების მიხედვით. ეს ფაქტორი, ბუნებრივია, ხელს არ უწყობს ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზის ოპტიმალურ განვითარებას, საქართველოს პარლამენტში გენერირებული საუკეთესო იურიდიული გადაწყვეტებისა თუ საკანონმდებლო იდეების შეხამებას.

ამავე საკითხთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია კიდევ ერთი ფაქტორი - ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონმდებლობის შემდგომი განვითარებისა და რეფორმის ინიციატივა ხშირ შემთხვევაში ადმინისტრაციული წესით – ზევიდან ქვევით – ფორმირდება. ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედ კანონმდებლობაში ძალზე იშვიათია ისეთი საკანონმდებლო ინიციატივები, რომელებიც ყალიბდება თვითმმართველ ერთეულებს შორის წარმართული კონსულტაციებისა თუ მსჯელობის ბაზაზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ გამოვლენილი ხარვეზებისა და პრობლემური საკითხების იურიდიული გადაჭრის ოპტიმალური შესაძლებლობების თაობაზე მათ მიერვე შეჯერებული წინადადებების გათვალისწინებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტთან დაკავშირებული კანონშემოქმედებითი პროცესს, დაწყებული საკანონმდებლო ინიციატივით და დამთავრებული კანონის მიღებით, მთლიანად აკონტროლებს მმართველი პოლიტიკური ძალები. ამ საკანონმდებლო სეგმენტში არ დაიშვება (და წარმოუდგენელიც არის) დომინირებულ პოლიტიკურ ნებასთან შეუთავსებელი თუნდაც პროგრესული ნოვაციის ან/და ინიციატივის შეტანა.

საპარლამენტო ოპოზიციის მიერ შესაძლოა დროდადრო ინიცირებული იქნეს ალტერნატიული კანონპროექტები, მაგრამ მათი განხილვა ჯანსაღი კონკურენციის, ურთიერთშედარების, წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ მიუკერძოებელი და ობიექტური შეფასების თვალსაზრისით არ ხდება. ზოგჯერ ადგილი აქვს რეგლამენტით გათვალისწინებული ალტერნატიული კანონპროექტების განხილვის პროცედურებიდან გადახვევებსაც.

ამავე დროს, ოპოზიციურ პოლიტიკურ ძალებს წინასწარ აქვთ შეგნებული მსგავსი საკანონმდებლო ინიციატივების რეალური უპერსპექტივობა და მათ მიერ შემოთავაზებული პროექტები უპირატესად პოლიტიკური დაპირისპირების, ოპოზიციის რეიტინგის ამაღლების, დომინირებული ფრაქციის

კრიტიკის ფაქტობრივი სარჩულის ფორმირების ამოცანების გადაჭრას უფრო ისახავს მიზნად. სწორედ ამიტომ, როგორც წესი, ოპოზიციური პოლიტიკური ძალების მიერ ინიცირებული კანონპროექტებიც არ გამოირჩევა შესრულების მაღალი იურიდიული ტექნიკით თუ კომპლექსურობით. ასეთი ინიციატივები წარმოგვიდგება იდეების საკმაოდ ნელ ნაზავად, რომელსაც წერილობითი ფორმა აქვს მიცემული.

პარლამენტში მსჯელობა კანონშემოქმედებითი საქმიანობის დღის წესრიგზე, აქტუალურ ინიციატივებზე, კონკრეტული რეზონანსული კანონპროექტების მიღების ინტენსივობაზე ფაქტობრივად პარლამენტის ბიუროს და დომინირებული ფრაქციის სხდომებზე ხდება. კანონშემოქმედების ვექტორებიც და კანონშემოქმედების პოლიტიკაც ერთი პოლიტიკური ძალის მიერ ფორმირდება. კანონპროექტების განხილვის სხვადასხვა ფაზებს შორის ხშირად ან ძალზე მცირე, ან ძალზე დიდი ინტერვალებია აღებული, რაც უარყოფითად მოქმედებს კანონშემოქმედების საბოლოო პროდუქტის - კანონმდებლობის დახვეწასა და სრულყოფაზე. უფრო მეტიც, კანონპროექტის ტექსტი განხილვის სხვადასხვა ეტაპზე (ე.წ. პირველი, მე-2 და მე-3 მოსმენები) შესაძლოა რადიკალურად განსხვავებული იყოს (პრინციპული კონცეფციის თვალსაზრისითაც კი) რაც არა ერთი კანონპროექტის სამი მოსმენით, არამედ სამი განსხვავებული კანონპროექტის თითო მოსმენით განხილვას ემსგავსება.

საზოგადოების მონაწილეობის ხარისხი ნომინალურია. ეს განსაკუთრებით ნათლად ჩანს ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მიღებული კანონების მაგალითზეც, სადაც საზოგადოების მონაწილეობის ხარისხი ლოგიკურად ძალზე მაღალი უნდა იყოს. უკეთეს შემთხვევაში ინიცირებული კანონპროექტები შესაძლოა განხილულ იქნეს რიგი არასამთავრობო ორგანიზაციების ან/და ცალკეული დამოუკიდებელი ექსპერტების მიერ. თუმცა, ასეთ შემთხვევაშიც, მათი დასკვნები და რეკომენდაციები ძალზე იშვიათად ხდება პარლამენტის წევრთა მსჯელობის საგანი.

რადიკალურად განსხვავებული მიდგომა არ შეიმჩნევა ავტორიტეტული საერთაშორისო ორგანიზაციების ან დონორი ორგანიზაციების რეკომენდაციების მიმართაც კი - მათი რჩევების გათვალისწინებით, შესაძლოა, კანონპროექტში გარკვეული ცვლილებები შევიდეს, მაგრამ ისეთი სახით, რომ კანონპროექტის "პოლიტიკურად დაკვეთილი" თავდაპირველი არსი არ შეიცვალოს.

მოსახლეობის ფართო ფენებში, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებში, მოქალაქეთა საინიციატივო ჯგუფების ან ცალკეულ დაინტერესებულ მოქალაქეთა მონაწილეობით პარლამენტში ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში ინიცირებული კანონპროექტების საჯარო განხილვა, როგორც წესი, არ ხდება. შედეგად, მოსახლეობა ადგილებზე და თვით ადგილობრივი მუნიციპალური დაწესებულებების ხელმძღვანელებიც კი ხშირად საქმის კურსშიც არ არიან, თუ რა ცვლილებები განიხილება ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონმდებლობასთან დაკავშირებით საქართველოს პარლამენტში. რასაკვირველია, ეს საგრძნობლად ამცირებს კანონების ერთგვაროვანი გამოყენების, კანონებისადმი საზოგადოებრივი ნდობის, კანონების აღქმადობის და, შესაბამისად, მათი დანიშნულებისა და რეალიზაციის გზების თაობაზე წარმოდგენის ხარისხს.

3.2. იურიდიული ტექნიკა

ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მიმდინარე საკანონმდებლო პროცესის სრულყოფილი მიმოხილვისთვის აუცილებელია შესწავლილ იქნეს იურიდიული ტექნიკის გამოყენებული მეთოდოლოგია. იურიდიული ტექნიკის მნიშვნელოვანი ასპექტების კლასიფიცირება შესაძლებელია პოზიტივებისა და ნაკლოვანებების პირობით ჯგუფებად.

გამოყენებული იურიდიული ტექნიკის პოზიტიურ ასპექტებს შორის ნიშანდობლივია შემდეგი:

- საქართველოში ჩამოყალიბებულია და მოქმედებს *იურიდიული ტექნიკის ზოგადი მოთხოვნების დამდგენი სპეციალური საკანონმდებლო ბაზა*. ნორმატიულ აქტებთან მიმართებით

შესაძლებელია დასახელდეს პირველ რიგში "ნორმატიული აქტების შესახებ" საქართველოს კანონი, ხოლო ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებთან დაკავშირებით კი - საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი.

- საქართველოს პარლამენტის კანონშემოქმედების პრაქტიკაში უკანასკნელ წლებში მკვიდრდება იურიდიული ტექნიკის უფრო მეტად უნიფიცირებული და ფორმალიზებული მოთხოვნები¹².
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედ კანონებში დამკვიდრებულია ძირითად ტერმინთა განმარტების ერთიანი სისტემა, რაც მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს სხვადასხვა კანონების ურთიერთშესაბამისობას, საკანონმდებლო აქტების ტექსტის მოცულობის შემცირებასა და აღქმადობის ხარისხის ამაღლებას.

იურიდიული ტექნიკის ნაკლოვანებებს შორის ხაზს გაგუსვამთ შემდეგს:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში არსებულ საკანონმდებლო ბაზაში ჯერ კიდევ შემორჩენილია მოძველებული კანონები ან/და ნორმები, რომელთაც ან აღარ გააჩნიათ აქტუალური ნორმატიული დატვირთვა მიმდინარე ეტაპზე, ან წინააღმდეგობაში არიან უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე სხვა კანონებთან, ან იმეორებენ სხვა სპეციალურ და უფრო ახალ კანონებში დეტალურად მოწესრიგებულ ნორმატიულ დებულებებს.
- ჯერ კიდევ არ ექცევა სათანადო ყურადღება ახალი კანონის მიღებისას იგივე სფეროში მოქმედ სხვა კანონების დებულებების მასთან შესაბამისობაში მოყვანას, მიუხედავად "ნორმატიული აქტების შესახებ" კანონის მოთხოვნისა, რომ ახალ კანონპროექტს თან ახლდეს ყველა იმ კანონში ცვლილებების შეტანის პროექტებიც, რომლებშიც ასეთ ცვლილებებს ახალი კანონპროექტის მიღება იწვევს. იურიდიული ტექნიკის ამ მეთოდის სრულფასოვანი გამოყენების შემთხვევაში მნიშვნელოვნადაა თავიდან იქნება აცილებული სამართლებრივი კოლიზიები საკანონმდებლო აქტებს შორის, ცალკეული კანონის არაერთგვაროვანი იმპლემენტაცია და აღსრულება სახელმწიფო თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულებების მიერ.
- სისტემატიზაციის თვალსაზრისით ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედი კანონმდებლობა სერიოზულ დამუშავებას საჭიროებს. გარდა ზემოთ უკვე აღნიშნული პრობლემებისა, მუნიციპალურ მართვასთან დაკავშირებული კანონების არსებული სიმრავლე მხოლოდ სირთულეებს წარმოშობს. მრავალი მათგანი, ნაწილობრივ იმეორებს სხვა კანონის ნორმას და შეიცავს ანალოგიურ დებულებებს. ლოგიკას მოკლებულია ის ფაქტი, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ძირითადი ასპექტები მთელ საქართველოში ორგანული კანონით (უპირატესი ძალის მქონე კანონით) წესრიგდება, ხოლო საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის სტატუსი და თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობის თავისებურებები კი ორდინარული (ნაკლები იურიდიული ძალის მქონე) კანონით. ეს მით უფრო პარადოქსულია, რომ ადგილობრივი არჩევნების თაობაზე ნორმათა ინკორპორირებამ საქართველოს საარჩევნო კოდექსში მათ ორგანული კანონის ძალა მიანიჭა, რაც მანამდე ადგილობრივი თვითმმართველობის საარჩევნო კანონმდებლობას არ გააჩნდა.
- არ შეიძლება ითქვას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში საქართველოში მოქმედი კანონებს შორის სისტემური კავშირი არ არსებობს, მაგრამ ამ სისტემატიზაციის ხარისხი გასაუმჯობესებელია. სპეციალური კანონის არსებობა ცალსახად უნდა იქნეს გამართლებული თითოეულ შემთხვევაში და სპეციალური კანონი სრულად და არა ნაწილობრივ უნდა ემიჯნებოდეს რეგულირების საგნით დანარჩენ საკანონმდებლო აქტებს. ეს ამოცანა კი დღესდღეობით გადაჭრილი არ გახლავთ.
- მნიშვნელოვანია კოდიფიცირების პრობლემატიკაც - ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტთან მიმართებით უკვე გამოიყენება 2 კოდექსი (საარჩევნო და საგადასახადო). არაერთხელ დაისვა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის მომწესრიგებელი ერთიანი კოდექსის შექმნის საკითხი, რომელშიც შეთავსებული იქნებოდა როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანული კანონის, ისე ადგილობრივ ბიუჯეტებთან, ადგილობრივ ქონებასთან, წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრის სტატუსთან, პირდაპირ სახელმწიფო

¹² იგულისხმება ერთსახოვანი თანმხლები დოკუმენტაციის პაკეტი, რომელიც უნდა განმარტავდეს ინციდენტულ კანონპროექტს, მაგრამ უმრავლეს შემთხვევაში ის არც ინფორმაციულად არის ტევადი და არც განმარტების ამოცანას პასუხობს.

მმართველობასთან, ადგილობრივ მოსაკრებლებთან და სხვა შესაბამის ქვეინსტიტუტებთან დაკავშირებული სპეციალური საკანონმდებლო აქტების ნორმები. საქართველოში მოქმედებს კანონი "საჯარო სამსახურის შესახებ", რომლის დებულებათა ნაწილიც ვრცელდება მუნიციპალურ მოსამსახურეებზეც. ამ კანონის რეგულირების სფეროს გაფართოებისა და გადამუშავების შედეგად "საჯარო სამსახურის კოდექსის" ფორმირების შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის რეგულირება მხოლოდ 4 კოდექსის (საარჩევნო, მუნიციპალური, საჯარო სამსახურისა და საგადასახადო კოდექსები) მეშვეობით იქნებოდა შესაძლებელი.

სამწუხაროდ საქართველოს კანონმდებლობა დღესდღეობით სხვა გზით მიდის - უპირატესობა ენიჭება ცალკეული სპეციალური კანონებით ვიწრო ინსტიტუტების რეგულირებას. გასათვალისწინებელია ის ფაქტორიც, რომ გარკვეულწილად ეს გამოწვეულია არსებული კონსტიტუციური კონცეფციით, რომლის თანახმადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, მათი უფლებამოსილებები და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა ორგანული (და არა ორდინარული) კანონით უნდა წესრიგდებოდეს. სპეციალურ კანონებს აქვს თავისი უპირატესობაც - სამართლებრივი შესაძლებლობა, განხორციელდეს კონკრეტულ-მიზნობრივი, უფრო დეტალური, საგამონაკლისო რეგულაციით, მაგრამ ნორმათა დუბლირება და კოლიზიათა სიმრავლე მხოლოდ ამცირებს და უშედეგოს ხდის ასეთ უპირატესობას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტთან მიმართებით ხსენებულ დეტალიზაციას, მაქსიმალურ რეგლამენტაციას კიდევ ერთი საფრთხე სდევს თან - ეს არის მუნიციპალური ორგანოების დისკრეციის შეზღუდვა, რისი მაგალითები მოქმედ კანონებშიც გვხვდება. ევროპული ქარტიის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები უნდა იყოს სრული და ექსკლუზიური. ეს პრინციპი ქართულ კანონმდებლობაშიც არის დეკლარირებული, მაგრამ როდესაც მუნიციპალური დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების ფარგლები, წესი, პროცედურა, მიზანმიმართება და სხვა ასპექტები იმპერატიულად დგინდება სპეციალური საკანონმდებლო აქტით - ეს დეკლარირებული პრინციპისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის სულისკვეთების წინააღმდეგ მიმართულ ქმედებად უნდა აღიქმებოდეს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედ კანონებში ცვლილებების და დამატებების შეტანისას არის შემთხვევები, როდესაც ერთსა და იმავე კანონში შესწორებების სხვადასხვა პაკეტი დროის დაახლოებით ერთ მონაკვეთში განიხილება და პარლამენტის მიერ ცალ-ცალკე ბლოკებად მიიღება, ნაცვლად მათი ერთიან კანონპროექტად გაერთიანებისა¹³.

იურიდიული ენისა და საკანონმდებლო ტექსტის ერთგვაროვანი აღქმადობის პრობლემა ჯერ კიდევ საჭიროებს შემდგომ ძალისხმევას. ეს საკითხი მით უფრო აქტუალურია ადგილობრივი თვითმმართველობის მომწესრიგებელი კანონმდებლობისათვის, ვინაიდან ამ არეალში თავმოყრილი ნორმების ადრესატები სხვადასხვა და საკმაოდ მრავალრიცხოვანი თვითმმართველი ერთეულები, მუნიციპალური თუ სახელმწიფო დაწესებულებები და მოხელეები, საკუთრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული რიგითი მოქალაქეებია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტებისა და ქვეინსტიტუტების ნორმატიული რეგულაციისთვის საქართველოში ძირითადად გამოიყენება საკანონმდებლო აქტები - კანონები, თუმცა კანონქვემდებარე აქტების მეშვეობით ამ სფეროს მოწესრიგების პირდაპირი თუ ირიბი მცდელობები მაინც გვხვდება და უკანასკნელ პერიოდში მათი რიცხვი სულ უფრო მატულობს. საუბარია, პირველ რიგში, მთელი რიგი დარგობრივი უწყებების (ფინანსთა, ეკონომიკური განვითარების, იუსტიციის სამინისტროები და სხვ.) ნორმატიულ აქტებზე, რომელთა მოქმედებაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზეც ვრცელდება და მათ შემზღულავ სამოქმედო ინსტრუქციას შეადგენს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს გარანტიას მხოლოდ უმაღლესი წარმომადგენლობითი და საკანონმდებლო ორგანოს მეშვეობით მიღებული

¹³ მაგალითისთვის, საქართველოს საარჩევნო კოდექსში ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროსთან დაკავშირებულ თემატიკაზე შესწორებები შეტანილია ცალკე ბლოკებად 2005 წლის 9 დეკემბერს, 16 დეკემბერს და 23 დეკემბერს, ასევე 2006 წელს - 23 ივნისს და 24 ივლისს.

კანონების გამოყენებით სამართლებრივი რეგულაცია წარმოადგენს, რისი აღმასრულებელი ხელისუფლების კანონქვემდებარე აქტებით ჩანაცვლებაც ყოველად დაუშვებელია.

საქართველოს საკანონმდებლო აქტებისთვის ხშირად არის დამახასიათებელი არასრული რეგლამენტაცია და არამიზნობრივად გაკეთებული ე.წ. ბლანკეტური (მითითებითი) ნორმებით სარგებლობა (მაგალითად ისეთი ბლანკეტური მითითება, როგორიცაა "კანონმდებლობით დადგენილი წესით"). შედეგად მუნიციპალური დაწესებულებებისთვის ძალზე რთულდება დასრულებული ნორმის (მოქმედების წესის) მოძიება და სწორად გაგება-გამოყენება. ამასთან, შესატყვისი მარეგლამენტირებელი ნორმატიული აქტის არარსებობის შემთხვევაში, ასეთი ნორმები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს პრობლემის საკუთარი ნორმატიული აქტით მოწესრიგების სამართლებრივ შესაძლებლობას ართმევს.

თვითმმართველი ერთეულების მიერ ნაკლებად არის აპრობირებული მათი ახალი მოთხოვნების ერთგვაროვანი და დახვეწილი იმპლემენტაციის ხელისშემწეობი ისეთი მეთოდები, როგორიცაა ტიპიური დებულებებისა და სარეკომენდაციო აქტების შემუშავება და გავრცელება. ასეთი დოკუმენტები არ ატარებენ სავალდებულო დატვირთვას, მაგრამ მათ შეიძლება საგრძნობლად შეწყონ ხელი საკანონმდებლო ტექსტის სწორად აღქმას, ადგილობრივი თვითმმართველობის საჭირო კანონქვემდებარე აქტების დროულად მომზადებასა და მიღებას.

4. თვითმმართველობის სფეროში მიმდინარე საკანონმდებლო რეფორმის შეფასება

4.1. საკანონმდებლო რეფორმის ძირითადი მიმართულებები და მიზნები

მიმდინარე ეტაპზე უკვე შესაძლებელია მონიშნულ იქნეს ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში საკანონმდებლო აქტივობისა და გატარებული რეფორმების უმთავრესი მიმართულებები და დასახული ამოცანები.

უნიფიცირებული საკანონმდებლო რეგლამენტაცია. საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროს საკანონმდებლო რეგულირებაში გამოყენებულია უნიფიცირებული რეგლამენტაციის მეთოდი. ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის დამახასიათებელი სამართლებრივი ინსტიტუტები თუ ქვეინსტიტუტები, ასევე დამოკიდებულება ცენტრალური ხელისუფლება - თვითმმართველი ერთეული, ქვეყნის ყველა რეგიონში უმთავრესად იდენტურია. გარკვეული სხვაობები და თავისებურებები შესაძლებელია გვხვდებოდეს კონფლიქტური ზონების მოსაზღვრე ზოგიერთ თვითმმართველ ერთეულში, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკასა და დედაქალაქში, მაგრამ მათ პრინციპული ხასიათი არ გააჩნია. თვითმმართველ ერთეულები სარგებლობენ დაკანონებული შედარებითი თავისუფლებით შიდაორგანიზაციულ მოწყობაში, რაც აუცილებელია თითოეული თვითმმართველი ერთეულის სპეციფიკასთან მართვის მეთოდიკის მისასადაგებლად. "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის მე-3 მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებანი ორგანული კანონით დადგენილი პირობების გათვალისწინებით დამატებით განისაზღვრება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობითაც.

ყოველივე აღნიშნული უზრუნველყოფს ერთიანი ტერმინოლოგიური ბაზის გამოყენებას ამ სფეროში, რაციონალურს ხდის ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესს და ეფექტს მატებს სხვადასხვა თვითმმართველ ერთეულებთან მიმართებით სახელმწიფო პოლიტიკის ფორმირებასა და განხორციელებას.

ეტაპობრივი და ფართილი რეფორმირება. ბოლო წლების საკანონმდებლო პროცესი ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტების რეფორმირებასთან მიმართებით ერთგვარი სიფრთხილით ხასიათდება. აქ იგულისხმება როგორც ამ სფეროში მიღებული არსებითი მნიშვნელობის ახალი კანონების პროექტების მომზადებისა და შეჯერება-განხილვის შედარებით ხანგრძლივი პერიოდი,

ისე რეფორმის საწყის ეტაპზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ახალი სისტემის მაქსიმალურად დასაშვები მისადაგება მანამდე არსებულ ტერიტორიულ თუ ინსტიტუციონალურ სტრუქტურასთან.

საწყისი გარდამავალი პერიოდისთვის, თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი მიენიჭათ 2006 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით: ქალაქებს, რომლებიც არ შედიოდნენ რაიონის შემადგენლობაში; რაიონებს და კონფლიქტურ რეგიონებში მდებარე (ერედვის, ქურთის, თიღვის და აჟარის) თემებს.

მუნიციპალიტეტთა ადმინისტრაციულ ცენტრად განისაზღვრა 2006 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით შესაბამისი რაიონის ადმინისტრაციული ცენტრი. შედეგად, თითოეული მუნიციპალიტეტი გახდა შესაბამის რაიონში შემავალი თვითმმართველი ერთეულების სამართალმემკვიდრე. თვითმმართველი ქალაქი კი - იმ ქალაქის სამართალმემკვიდრე, რომელიც არ შედოდა რაიონის შემადგენლობაში.

შედეგად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ახალი სისტემა აგებულ იქნა არა ძველი თვითმმართველი ერთეულების ტერიტორიული მოწყობის გადასინჯვის ბაზაზე, არამედ ტერიტორიული ორგანიზაციის შეუცვლელად მათი გამსხვილების საფუძველზე.

2005-2006 წლებში მიღებულ კანონებში კვლავ აღდგა გარდამავალი დებულებების ფორმულირების იურიდიული პრაქტიკა, რომელიც სავსებით არასაკმარისად გამოიყენებოდა წინა პერიოდში. გარდამავალი დებულებების ნაწილი კანონში ემსახურება ნოვაციების ეტაპობრივი შემოღება-დამკვიდრების ამოცანებს, ადგენს დროებით რეგულირებას გარდამავალი საწყისი პერიოდისთვის, განსაზღვრავს რეფორმის მოსამზადებელ ღონისძიებებსა და მათი შესრულების წესებსა თუ ვადებს.

დედაქალაქში ადგილობრივი თვითმმართველობის მომწესრიგებელი კანონმდებლობის სპეციფიკური განვითარება. აღიარებულია, რომ დედაქალაქში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა და მისი სამართლებრივი ბაზა მთელი რიგი თავისებურებებით ხასიათდება. რაც გამოწვეულია პოლიტიკური, კულტურული, სოციალური თუ სხვა ფაქტორებით. საქართველოს შემთხვევაში ქობილისი ქვეყნის უმსხვილეს ქალაქს წარმოადგენს და მისი ეკონომიკური პოტენციალი, მოსახლეობა და სოციალურ-კულტურული ზეგავლენის ხარისხი მნიშვნელოვნად აღემატება ნებისმიერი სხვა რეგიონის ანალოგიურ მაჩვენებლებს. ამრიგად, ცალკე სპეციალური კანონის "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ" არსებობას სათანადო საფუძველი გააჩნია.

ამასთან, მაინც გაურკვეველი რჩება თბილისის სამართლებრივი მდგომარეობა, ამ სტატუსის სპეციფიკა და მისი საგამონაკლისო რეგულირების აუცილებლობა. თავისთავად განსხვავებული სტრუქტურა არ წარმოადგენს თვითმიზანს და არ შეიძლება განსაზღვრავდეს ადმინისტრაციული ერთეულის სტატუსს, მით უმეტეს, რომ თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ძირითად საკითხებთან დაკავშირებით დასახელებული სპეციალური და ორგანული კანონების რეგულირება თითქმის იდენტურია. თუ თბილისი უბრალოდ თვითმმართველი ერთეულია და უთანაბრდება სხვა თვითმმართველ ქალაქებს, მაშინ მასზე სრულიად საკმარისია "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის მოქმედების გავრცელება, ხოლო ორგანული კანონით მოუწესრიგებელ სფეროში თბილისის ადგილობრივ თვითმმართველობას უნდა მიეცეს დისკრეტული მოწესრიგების კუთვნილი თავისუფლება. თუკი თბილისი განსაკუთრებული სტატუსის მქონე ზერეგიონია, მაშინ მკაფიო და შესატყვისი საკანონმდებლო რეგლამენტაცია სჭირდება ან მის ტერიტორიაზე მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) ჩამოყალიბებას, ან თბილისის ორმაგი სამართლებრივი სტატუსის შემადგენელი კომპონენტების (სახელმწიფო მართვის რეგიონის სამართლებრივი სტატუსი, თვითმმართველი ერთეულის სამართლებრივი სტატუსი) იდენტიფიკაციას. ამ შემთხვევაში "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონისა და სხვა ნორმატიული აქტების მთელი კონცეფცია და თეორიული ბაზა გადასინჯვას მოითხოვს¹⁴.

¹⁴ მაგალითისათვის გამოდგება "საქართველოს საარჩევნო კოდექსი" - უჩვეულოა ქობილისის საკრებულოს არჩევნებისთვის მაჟორიტარული ოლქების არამარტო ზუსტი რაოდენობის, არამედ ზუსტი სახელწოდებისა

თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილებისა და გაძლიერების პოლიტიკა. განსხვავებით წინა წლების კანონმდებლობისგან, რომელიც თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანება-გამსხვილების პოზიტიური ეფექტის აღიარების გათვალისწინებით მხოლოდ ნებაყოფლობით საწყისებზე ორგანიზებულ გაერთიანების მექანიზმს ასახავდა, ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში ახალმიღებულმა კანონებმა იმპერატიულად და გადაჭრით გადაწყვიტა ეს პრობლემა - ქვეყანაში ჩამოყალიბდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთიანი დონე მხოლოდ მსხვილი მუნიციპალიტეტებისა და თვითმმართველი ქალაქების შემადგენლობით.

ხელისუფლების მიერ გაცნობიერებულ იქნა, რომ ქვედა დონის თვითმმართველი ერთეულების ფართო მასშტაბით ნებაყოფლობითი გაერთიანება სხვადასხვა ფაქტორების გამო შეუძლებელი იყო. ამას ცხადყოფს "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპულ ქარტიასთან მიერთებისას საქართველოს მიერ ქარტიის არ აღიარებული პუნქტების ანალიზიც - მათი დიდი ნაწილი სწორედ თვითმმართველ ერთეულებთან წინასწარი კონსულტირებისა და მათთან შეთანხმებით გადაწყვეტილებების მიღების პროცედურებს ითვალისწინებს. ასეთი პრინციპების ერთმნიშვნელოვნად აღიარება სერიოზულ პრობლემებს შეუქმნიდა ხელისუფლებას თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილებისა და გაძლიერების საქმეში აქტიური პოლიტიკის გატარებისას.

კანონმდებლობის ინტენსიური სრულყოფა. ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მოქმედი საკანონმდებლო აქტებში საკმაოდ ინტენსიურად ხდება ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა. თუ განვიხილავთ ეტაპზე ახალი კანონმდებლობის მიღება ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმირების სამართლებრივი ბაზის შექმნას უკავშირდებოდა, მიმდინარე ეტაპზე წინა პლანზე იწვევს ისეთი შესწორებები, რომლებიც საკანონმდებლო ხარვეზებისა და კოლიზიების გასწორებას ისახავს მიზნად. კანონმდებლობის სრულყოფის ეს მიმართულება საკმაოდ ფართომასშტაბიანია და მთლიანობაში დადებითად უნდა შეფასდეს - თუმცა, შესაძლებელია 2 მთავარი ნეგატიური მომენტიც გამოვყოთ: ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში ფორმირებული საკანონმდებლო ბაზის სტაბილურობის მოთხოვნის უგულვებელყოფა და შესწორებების პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად გამოყენების საშიშროება.

4.2. უმთავრესი ხელისშემშლელი ფაქტორები

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზის განვითარების ხელისშემშლელი ფაქტორების დიდი ნაწილი XX საუკუნის 90-იანი წლებიდან მოყოლებული უცვლელად რჩება, ვინაიდან მათი აღმოფხვრა ან თავიდან აცილება ხანგრძლივი და გეგმაზომიერი მუშაობის, საერთო ეკონომიკური წარმატების შედეგი შეიძლება იყოს. ამასთან ერთად, ამ სფეროში საკანონმდებლო რეფორმების ხელისშემშლელ ფაქტორებს მთელ პოსტსაბჭოურ სივრცეში მეტ-ნაკლები მსგავსება ახასიათებთ.

თვითმმართველი ერთეულების ასოციირების და კოოპერირების პრაქტიკისა და ტრადიციების ნაკლებობა. "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის შესაბამისად სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ვალდებული არიან, იმ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებამდე, რომლებიც შეეხება ამ კანონით დადგენილ უფლებამოსილებებს, მოთხოვნის შემთხვევაში გამართონ წინასწარი კონსულტაციები იმ კავშირებთან (ასოციაციებთან), რომლებიც აერთიანებენ ქვეყნის თვითმმართველი ერთეულების ნახევარზე მეტს. თვითმმართველი ერთეულების თანამშრომლობას, გამოცდილების ურთიერთგაზიარებასა და განზოგადებას, სახელმწიფო ხელისუფლების მიმართ მოთხოვნების ერთობლივ ფორმულირებას და ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესების ერთობლივ დაცვას ფუნდამენტური მნიშვნელობა ენიჭება თვითმმართველობის შემდგომი განვითარებისთვის. ამასთან, წამყვან და უაღრესად აქტიურ როლს ამ პროცესებში უნდა თამაშობდნენ თვითმმართველი ერთეულების კავშირები ან ასოციაციები, რომლებიც საკანონმდებლო წინადადებების ფორმირების ინიციატორებად უნდა გვევლინებოდნენ და

და იდენტიფიკაციის ფიქსირებაც. სხვა თვითმმართველ ქალაქებში მაჟორიტარულ ოლქებად დაყოფის საკითხი საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ წყდებოდა.

ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ინიცირებულ კანონპროექტების ჯანსაღ ოპონირებას უნდა ახორციელებდნენ.

სამწუხაროდ, მიმდინარე ეტაპზე საქართველოში, გარდა ზოგიერთი გამონაკლისისა (პირველ რიგში, იგულისხმება საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობების ეროვნული ასოციაცია), თვითმმართველობათა კავშირების აქტივობის ხარისხი ჯერ კიდევ არ არის დამაკმაყოფილებელი. კანონშემოქმედებით პროცესებში ჩაბმულ რამდენიმე ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ასოციაციას სხვადასხვა სახელისუფლებო ინსტიტუციასთან ან პოლიტიკურ ძალასთან საკმაოდ რთული დიალოგი უწევს, რომელიც ხშირად წინააღმდეგობის დაძლევის რეჟიმში გადადის. რასაკვირველია, გაცილებით მეტი ეფექტისა და ხელისუფლების მხრივ თანადგომის მიღწევაც (მათ შორის კანონშემოქმედების სფეროში) იქნება შესაძლებელი, თუ თვითმმართველ ერთეულთა ასოციაციების ურთიერთკოორდინირებულ ინიციატივებში პარლამენტი და მთავრობა ისეთ დასაბუთებულობასა და მასობრივ მხარდაჭერას დაინახავს, რომლის უგულებელყოფაც, შეუძლებელი იქნება.

პოლიტიზაციის მაღალი ხარისხი და სამართლებრივი კულტურის პრობლემატიკა. მიმდინარე ეტაპზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უპირატესად რაციონალური შიდა-ორგანიზაციული მოწყობის, ადგილობრივი ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილის ზრდის და ეკონომიკური კლიმატის გაჯანსაღების, გადაუდებელი მუნიციპალურ-სამეურნეო ამოცანების გადაწყვეტისა და მოსახლეობის სხვადასხვა სახის მომსახურებით უზრუნველყოფის საქმეზე უნდა იყვენენ კონცენტრირებული. ასეთ ვითარებაში პოლიტიზაციის მაღალი ხარისხი, პოლიტიკური ინტერესთა ჯგუფების კონფლიქტი მუნიციპალურ დაწესებულებებში, რაც კულმინაციას ადგილობრივი არჩევნების დროს აღწევს, სავსებით არ განიხილება განვითარების ხელშემწყობ ფაქტორად, უფრო მეტიც, ეს უარყოფითად აისახება მოქალაქეთა ნდობაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის მიმართ.

ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამედროვე პრინციპებისა და ფორმების სწრაფ და სრულფასოვან დამკვიდრებას აგრეთვე ხელს უშლის მუნიციპალური მართვის, ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული პროგრესული კანონმდებლობის განმარტების, ადაპტაციისა და პრაქტიკული გამოყენების მრავალწლიანი ტრადიციის უქონლობა. მოსახლეობის ცოდნის დონე მუნიციპალური მართვის მომწესრიგებელი ნორმატიული რეგლამენტაციის, მოქალაქეთა უფლებების და მათი რეალიზაციის სამართლებრივი შესაძლებლობების, ამა თუ იმ თვითმმართველობითი ინსტიტუტის როლისა და დანიშნულების თაობაზე ჯერ კიდევ არ არის საკმარისი. სამართლებრივი კულტურის არსებული დონე კი ნოყიერ ნიადაგს წარმოქმნის მოქალაქეთა შორის არაკომპეტენტური, მანკიერი ან პოლიტიკურ მიზნებში გამოსადეგი წარმოდგენების გავრცელებისთვის¹⁵.

5. მოსალოდნელი შედეგები და ეფექტის შეფასება

ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში გატარებული საკანონმდებლო რეფორმის მოსალოდნელ შედეგებს შორის დავასახელებთ შემდეგს:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირება და რაციონალიზაცია;

¹⁵ მაგალითად, უკანასკნელ წლებში პოლიტიკური პოლემიკის საგანი გახდა ქალაქ თბილისის მერის არჩევითობის საკითხი. მასმედიაში თუ საზოგადოებრივი განხილვებისას საკითხის დასმა შემდეგი “მარტივი” ფორმულირებით ხდებოდა - ქალაქ თბილისის მერი დედაქალაქის მოსახლეობამ უნდა აირჩიოს თუ საკრებულომ? მაშინ როცა გაცილებით უფრო საინტერესო და კომპეტენტური იქნებოდა კითხვა - რამდენად დამოუკიდებელი უნდა იყოს მერი საკრებულოსგან თუ ცენტრალური ხელისუფლებისაგან და რამდენად ფართო უნდა იყოს მისი უფლებამოსილებები? საკითხის ამდაგვარად დასმის შემთხვევაში ნათელი გახდებოდა მართვის პროცესში ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი რგოლის - საკრებულოების როლის გაძლიერების საჭიროება.

- ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების - საკრებულოების საქმიანობის აქტივიზაცია და მათ მიერ აღმასრულებელი ორგანოების კონტროლის გაძლიერება;
- ერთიანი მუნიციპალური პოლიტიკის გატარება თვითმმართველ ერთეულში გაერთიანებულ ყველა შიდა-ადმინისტრაციულ ერთეულში;
- თვითმმართველი ერთეულების კუთვნილი ძირითადი ქონების გადაცემისა და ინვენტარიზაციის პროცესის დაწყება;
- საბიუჯეტო დისციპლინის განმტკიცება მუნიციპალურ დონეზე;
- თვითმმართველ ერთეულებში ზოგიერთი მნიშვნელოვანი და კონცენტრირებული პროგრამის შედგენა და მისი რეალიზაციის შესაძლებლობის შექმნა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში 2005-2006 წლების საკანონმდებლო საქმიანობის ეფექტიანობის შეფასება მიმდინარე ეტაპზე უკვე შესაძლებელია, მიუხედავად იმისა, რომ ახალმიღებული კანონების დიდი ნაწილი მხოლოდ 2006 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ ან 2007 წლის 1 იანვრიდან ამოქმედდა. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ მართალია საქართველოში ფორმალური თვალსაზრისით მიღებულია "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპული ქარტიის მოთხოვნებიდან გამომდინარე აუცილებელი მინიმალური საკანონმდებლო პაკეტი, მაგრამ ქარტიის პრინციპების სრულფასოვანი აღიარება და იმპლემენტაცია, მხოლოდ კანონის მიღების დეკლარირებით ვერ იქნება მიღწეული.

განხილული მიმართულებით გატარებული საკანონმდებლო რეფორმის მიუხედავად, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში შედეგადაც კი, არ არის გამორიცხული ადგილი ჰქონდეს ისეთ ნეგატიურ მოვლენებს, როგორცაა:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და მუნიციპალურ პოლიტიკაზე ფაქტობრივი სახელმწიფო ზეგავლენის შენარჩუნება – თუმცა ახალმიღებული კანონების ფორმალურ გამოხატულებაში ეს თითქმის შეუმჩნეველი რჩება;
- რეფორმის საწყის ეტაპზე მოქალაქეთა საგულისხმო ნაწილის უფრო მეტი დაშორება ადგილობრივი თვითმმართველობის განმახორციელებელი ორგანოებისგან (განსაკუთრებით მრავალრიცხოვან მცირე დასახლებებში);
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ რეალიზებადი მომსახურების ცალკეული სახეობების არათანაბარი ხარისხით ხელმისაწვდომობა თვითმმართველ ერთეულში გაერთიანებული ცალკეული დასახლებების მცხოვრებთათვის;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების პოლიტიკური მნიშვნელობის ზრდა, რასაც შეიძლება თან სდევდეს პოლიტიზაციის ხარისხის ამაღლება;
- რიგ შემთხვევებში, ხელმისაწვდომი მატერიალურ-საფინანსო რესურსების მოცულობისა და რეალური ეკონომიკური პოტენციალის არაადეკვატურობა გამსხვილებული თვითმმართველი ერთეულის გაზრდილ ამბიციებთან და მოთხოვნილებებთან მიმართებით.

თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური სტრუქტურა

1. თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური სტრუქტურა 1998-2006 წლებში

დღეისათვის საქართველოში მოქმედი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და შესაბამისად ინსტიტუციონალური სტრუქტურების ჩამოყალიბება 1998 წლიდან დაიწყო.

თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური სტრუქტურების განვითარებაში გამოიყოფა სამი ეტაპი: პირველი ეტაპი დაიწყო 1998 წელს და გრძელდებოდა 2002 წლამდე; მეორე ეტაპი მოიცავს 2002-2006 წლებს, ხოლო მესამე ეტაპი დაიწყო "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ახალი ორგანული კანონის მიღებით და გაფორმდა 2006 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნების ჩატარებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის 1998 წლის არჩევნების შედეგად ჩამოყალიბებული თვითმმართველობის ინსტიტუციური აგებულება განისაზღვრა 1997 წელს მიღებული ორგანული კანონით "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ". ამ კანონის თანახმად თვითმმართველობის ტერიტორიულ საფუძვლედ დადგენილი იქნა სოფელი, თემი, დაბა და ქალაქი (რომლებიც შედიოდნენ რაიონის შემადგენლობაში). საქართველოს დედაქალაქი - თბილისი, რაიონები და ქალაქები, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში გამოცხადდა ადგილობრივი მმართველობის დონედ.

საკრებულოები არჩეული იქნა პირდაპირი, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით 3 წლის ვადით. 1998 წ. სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის საკრებულოებში სულ 8.295 კაცი აირჩიეს.

კანონით გარანტირებული იყო საკრებულოს წევრების უფლება შეექმნათ და გაერთიანებულიყვნენ საკრებულოს ფრაქციებში. ფრაქციათა შექმნის საფუძველს წარმოადგენდა საკრებულოს წევრთა პარტიულობა და მათი პოლიტიკური შეხედულებანი. დაუშვებელი იყო ეროვნული, ტერიტორიული ან რაიმე სხვა კერძო ნიშნით (რელიგიური, სქესობრივი, პროფესიული და ა.შ.) ფრაქციათა შექმნა.

მართალია "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" კანონი კომისიების და ფრაქციების გარდა საკრებულოს სხვა ერთეულის არსებობას არ ითვალისწინებდა, მაგრამ ცალკეულ საკრებულოში (ძირითადად ქალაქებში) მათივე დებულების საფუძველზე საქმიანობის დაგეგმვის მიზნით შეიქმნა სათათბირო ორგანო ე.წ. საკრებულოს კოლეგია.

თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო იყო გამგეობა. იგი წარმოადგენდა კოლეგიალურ ორგანოს, რომელიც უფლებამოსილი იყო კანონით განსაზღვრულ კომპეტენციის ფარგლებში მიეღო როგორც ინდივიდუალური, ისე ნორმატიული სახის სამართლებრივი აქტები - დადგენილებები.

გამგებელი იმავდროულად იყო საკრებულოს თავმჯდომარეც, რომელსაც თავის შემადგენლობიდან ირჩევდა საკრებულო. გამგებელი წარმოადგენდა თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელს და იგი უფლებამოსილი იყო თვითმმართველი ერთეულის სახელით გამოსულიყო ოფიციალურ ურთიერთობებში.

2001 წლის 2 აგვისტოს "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანულ კანონში შეტანილი იქნა მთელი რიგი ცვლილებებისა, რომლებმაც გარკვეულწილად შეცვალა მანამდე არსებული ინსტიტუციონალური სტრუქტურა. ამ ცვლილებებით გაფართოვდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლები და მოიცვა ის ქალაქებიც, რომლებიც არ შედიოდნენ რაიონის დაქვემდებარებაში.

ქალაქებში (დაახლოებით 40 ქალაქი) მოსახლეობის მიერ ზღებოდა როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს, ისე ქალაქის გამგებლის (ქალაქის მერის) პირდაპირი კენჭისყრით არჩევა. გამონაკლისი იყო ქფოთი, სადაც ქალაქის მერი ინიშნებოდა პრეზიდენტის მიერ საკრებულოს შემადგენლობიდან.

საკრებულოს სტრუქტურებთან და მუშაობის ორგანიზაციის წესთან დაკავშირებით სხვა რაიმე ცვლილება არ მომხდარა, ცვლილება არ შეეხო სოფლის, თემის, დაბისა და იმ ქალაქების აღმასრულებელი ორგანოს ფორმირებას, რომლებშიც ამომრჩეველთა რაოდენობა 5.000 კაცზე ნაკლები იყო.

კანონში შეტანილი ცვლილებით დეტალიზებული გახდა საკრებულოს უფლება უნდობლობა გამოეცხადებინა გამგებლისათვის (მერი), გამგეობისა (მთავრობა) თუ გამგეობის ცალკეული წევრისათვის.

2001 წელს ორგანულ კანონში შეტანილი ცვლილებით აღმასრულებელ რეგულში გაჩნდა ახალი სტრუქტურა - მართვის ტერიტორიული ორგანო. აღსანიშნავია, რომ მართვის ტერიტორიული ორგანოები ამ ცვლილების შეტანამდეც არსებობდა. თუმცა მაშინ ისინი მოქმედებდნენ როგორც სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივი ორგანოს ტერიტორიული ერთეულები. პრაქტიკულად თემებს ასეთი უფლებით არ უსარგებლიათ და მართვის ტერიტორიული ორგანოები ძირითადად შექმნილი იყო იმ ქალაქებში, რომლებიც არ შედიოდნენ რაიონის შემადგენლობაში.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ 1998-2006 წ.წ. ჩამოყალიბებული იქნა თვითმმართველობის ორი ინსტიტუციონალური მოდელი:

ა) საკრებულოს თავმჯდომარე-გამგებელი – მოდელის მოქმედება ვრცელდებოდა სოფელზე, თემზე, დაბასა და ქალაქზე (2002 წლიდან იმ ქალაქზე, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 5.000 კაცზე ნაკლები იყო). ამ მოდელში საკრებულო ირჩევდა საკრებულოს თავმჯდომარეს, რომელიც იმავდროულად იყო გამგებელიც და იგი საკრებულოსთან შეთანხმებით ქმნიდა აღმასრულებელ ორგანოს - გამგეობას.

ბ) საკრებულო - მერი. ეს მოდელი ჩამოყალიბდა 2002 წლიდან და მოქმედებდა იმ ქალაქებში სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 5.000 კაცზე მეტი იყო. ამ მოდელით აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი გამგებელი (მერი) აირჩეოდა მოსახლეობის მიერ, რომელიც შემდეგ საკრებულოსთან შეთანხმებით ქმნიდა აღმასრულებელ ორგანოს - გამგეობას (მთავრობას).

პირველი მოდელის შეფასებისას უწინარესად უნდა აღვნიშნოთ, რომ კანონით და სხვა ნორმატიული აქტებით დადგენილი ინსტიტუციები მხოლოდ ფორმალურად არსებობდა. რაც გამოწვეული იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების განხორციელებისათვის საჭირო ფინანსური და მატერიალური რესურსების არარსებობით, საბჭოური მექანიზმებით დატოვებული მენტალიტეტითა და ადგილობრივ დონეზე წარმომადგენლობითი ორგანოს ფუნქციონირების ტრადიციის არქონით. სოფლის, დაბის, თემის დონეზე თვითმმართველობათა ინსტიტუცია ფაქტიურად მხოლოდ გამგებლით იყო წარმოდგენილი. დანარჩენი არც ერთ ინსტიტუტი: არც საკრებულო, არც გამგეობა და არც აპარატი რეალურად არ ფუნქციონირებდა. ამასთან, ამ დონეზე არც გამგებელი არ წარმოადგენდა დამოუკიდებელ ფიგურას. რეალურად იგი იყო არა თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელი, არამედ რაიონის გამგებლის დავალებათა შემსრულებელი, რადგან ყველა საკითხი სწორედ რაიონულ დონეზე წყდებოდა.

მეორე მოდელით, რომელიც 2002 წლიდან მოქმედებდა იმ ქალაქებში, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 5.000 კაცზე მეტი იყო, თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი გამგებელი (მერი) აირჩეოდა უშუალოდ მოსახლეობის მიერ. ფორმალურად ეს იყო "ძლიერი საკრებულო - ძლიერი მერის" მოდელი. რეალურად ამ მოდელშიც საკრებულო ისევე უუნარო აღმოჩნდა, როგორც ეს პირველ მოდელისთვის იყო დამახასიათებელი. ქალაქები, რომლებიც შედიოდნენ რაიონის დაქვემდებარებაში, ძირითადად წარმოადგენდნენ რაიონის ადმინისტრაციულ

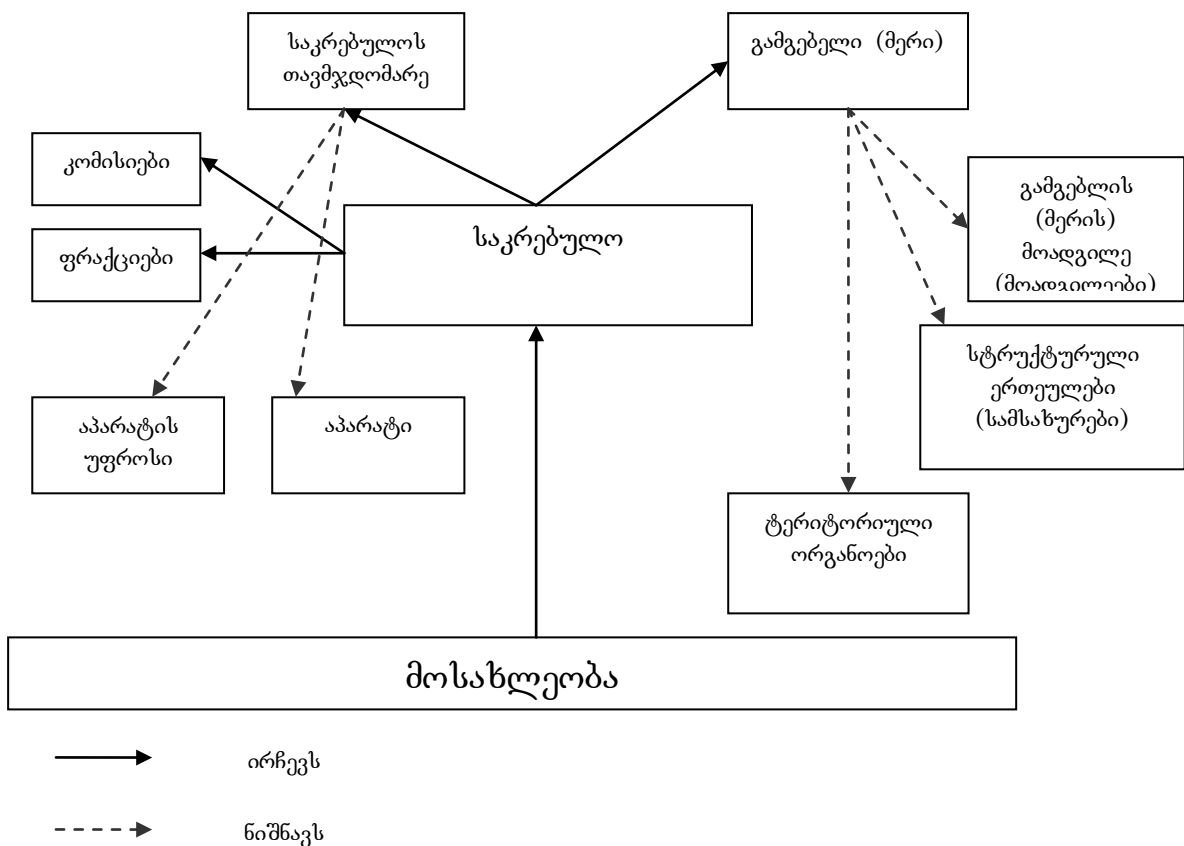
ცენტრებს (გამონაკლისია მხოლოდ ორი ქალაქი ქვევარი და ქ.წნორი), სადაც ფუნქციონირებდნენ რაიონის ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები. ამიტომ ისინი მოექცნენ რაიონის სახელმწიფო მმართველობის წნეხის ქვეშ. იმ ქალაქებში კი, რომლებიც არ შედიოდნენ რაიონის შემადგენლობაში, საკრებულოს როლის დასუსტებას ის გარემოება განაპირობებდა რომ მათ, თვითმმართველობის ფუნქციების აღსრულებასთან ერთად, იმავდროულად დაეკისრათ ადგილობრივი მმართველობის განხორციელება, რაზეც, როგორც დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე, კონტროლს ახორციელებდა ცენტრალური ხელისუფლების შესაბამისი დაწესებულება.

ამდენად, როგორც სოფლისა და თემის, ისე ქალაქის დონეზეც თვითმმართველობის ინსტიტუციები, პრაქტიკულად შეეზარდნენ ცენტრალურ ხელისუფლებას. არჩეული მერების თანამდებობის სტაბილურობა, დამოუკიდებლობა და პოლიტიკურ კონიუნქტურისადმი დაუქვემდებარეობა ფიქცია აღმოჩნდა. რისი დადასტურებაც ისიც, რომ 2003 წ. ცენტრალური ხელისუფლების შეცვლასთან ერთად, სულ რამდენიმე თვეში პრაქტიკულად ყველა ასეთი სახით არჩეულმა მერმა დატოვა თავისი თანამდებობა.

2. დღეისათვის მოქმედი თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური სტრუქტურა

2005 წ. 16 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" კანონით განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ახალი ტერიტორიული საფუძვლები: თვითმმართველობის განხორციელების ტერიტორიული საფუძვლები გახდა მუნიციპალიტეტი (რაიონები) და თვითმმართველი ქალაქები (ის ქალაქები, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში. მათ შორის საქართველოს დედაქალაქი - ქ.თბილისი). პარალელურად მოხდა სოფლის, თემის, დაბის, რაიონში შემავალი ქალაქების თვითმმართველობის ორგანოთა გაუქმება და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა ლიკვიდაცია.

ტაბულა 1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სტრუქტურა



3. წარმომადგენლობითი ორგანო - საკრებულო

2006 წლის 5 ოქტომბრის ადგილობრივი არჩევნების შედეგად მუნიციპალიტეტებში, თვითმმართველ ქალაქებსა და ქ.თბილისში სულ არჩეული იქნა საკრებულოს 1.724 წევრი.

აღსანიშნავია კანონმდებლობის თანახმად საკრებულოს როლის ზრდა. მხოლოდ საკრებულოა უფლებამოსილი გამოსცეს ნორმატიული აქტი (1998-2006 წ.წ. ასეთი აქტის გამოცემის უფლება ასევე ჰქონდათ გამგებელს და გამგეობას). გაიზარდა საკრებულოს სხდომების ჩატარების ინტენსიობაც - ახალი ორგანული კანონით საკრებულოს სხდომა უნდა ჩატარდეს თვეში ერთხელ მაინც, ნაცვლად ადრე არსებული 3 თვიანი პერიოდისა.

საკრებულოს სხდომა უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება თუ მას ესწრება სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. გადაწყვეტილება მიიღება დამსწრეთა უმრავლესობით, მაგრამ არა ნაკლებ სიითი შემადგენლობის 1/3-ისა. თუ წინა მოწვევის საკრებულოებში პერსონალური საკითხების გადაწყვეტისას სავალდებულო იყო ფარული კენჭისყრა, ამიერიდან საკრებულოს სხდომაზე ყველა საკითხზე გადაწყვეტილება მიიღება ღია კენჭისყრით. ფარული კენჭისყრა შეიძლება დაინიშნოს მხოლოდ საკრებულოს გადაწყვეტილებით.

საკრებულოს მუშაობის ორგანიზაციის წესი განისაზღვრება საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტით). რეგლამენტით გათვალისწინებულია საკრებულოს მუშაობის ყველა ძირითადი საკითხი: საკრებულოს პირველი სხდომის ჩატარების წესი; საკრებულოს საქმიანობის დაგეგმვა; საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის ჩატარების წესი; საკრებულოს სხდომის დაწყების პროცედურა; სხდომაზე სხდომის თავმჯდომარის უფლება-მოვალეობები; სხდომის განრიგი; საკითხების განხილვის წესი; სხდომაზე გამოსვლის ფორმები და ხანგრძლივობა; სამართლებრივი აქტების მიღების წესი; ბიუჯეტის და საფინანსო ხასიათის ნორმატიული აქტის განხილვისა და მიღების წესი; სპეციალურ საკითხთა განხილვის წესი (ხელშეკრულების დამტკიცება და გაუქმება; საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების ცნობა ან უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა); კენჭისყრის წესი და ფორმები; თანამდებობის პირთა არჩევის და გადარჩევის წესი; საკრებულოს სამართლებრივი აქტების გაფორმების წესი; საკრებულოს მიერ კონტროლის განხორციელების ფორმები; ზომები სხდომის წესების დარღვევისათვის.

საკრებულოს რეკომენდებული დებულება (რეგლამენტი) ითვალისწინებს საკრებულოს ყოველი მორიგი სხდომების ბოლო დღის პირველ ნახევარში (ანუ თვეში ერთხელ მაინც) საკრებულოს "ღია კარის" სხდომის ჩატარებას. საკრებულოს "ღია კარის" სხდომაზე საკრებულოს წევრები ისმენენ თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა გამოსვლებს. დასმულ საკითხებზე დებატები არ იმართება. საკრებულოს აპარატი სხდომის ოქმს წარუდგენს საკრებულოს ბიუროს უახლოეს სხდომას, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას წარმოდგენილ საკითხების შესაბამის კომისიისათვის ან/და გამგებლისათვის (მერისათვის) განსახილველად გადაცემის შესახებ.

თუ ადრე მოქმედი ორგანული კანონის თანახმად საკრებულოს (ასევე გამგეობის) დებულებით განისაზღვრებოდა ამ ორგანოს სტრუქტურა და მუშაობის ორგანიზაცია, ახალი ორგანული კანონის მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტით), ასევე გამგეობის (მერიის) დებულებით განისაზღვრება არა მხოლოდ ამ ორგანოთა სტრუქტურა და საქმიანობის წესი, არამედ მათი უფლებამოსილებაც. ორგანული კანონის მე-16 მუხლით განსაზღვრულია ზოგადად თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური უფლებამოსილებები, კანონის 22-ე მუხლით დადგენილია საკრებულოს მხოლოდ განსაკუთრებული უფლებამოსილებები, რომლებიც არ შეიძლება სხვა ორგანოებს გადაეცეთ. 38-ე მუხლის პირველ პუნქტში მხოლოდ ერთი წინადადებითაა ჩამოყალიბებული გამგეობის (მთავრობის) უფლებამოსილება ("აღასრულებს საკრებულოს გადაწყვეტილებებს"). აქედან გამომდინარე საკრებულო წყვეტს, საკუთარი უფლებამოსილებებიდან (გარდა განსაკუთრებულისა) რა გადასცეს აღმასრულებელ ორგანოს.

საკრებულოს თანამდებობის პირები არიან: საკრებულოს თავმჯდომარე, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე, საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარეები და საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარე.

ორგანული კანონის 33-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად საკრებულოს თავმჯდომარე, რომელსაც ირჩევს საკრებულო თავის შემადგენლობიდან წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, არის არა მხოლოდ წარმომადგენლობითი ორგანოს, არამედ მთლიანად თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელი, სწორედ იგი მოქმედებს თვითმმართველი ერთეულის სახელით ოფიციალურ ურთიერთობისას და იგია უფლებამოსილი იყოს თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენელი.

კანონში არის ერთი არც თუ უმნიშვნელო სიახლე: საკრებულოს თავმჯდომარე ნიშნავს აპარატის უფროსს და აპარატის თანამშრომლებს. ამ უფლებამოსილებით საკრებულოს თავმჯდომარეს ეძლევა რეალური ძალაუფლება, თუმცა ეს დამოკიდებულია თავად საკრებულოს აპარატის ფუნქციებზეც.

ორგანული კანონის თანახმად საკრებულოს თავმჯდომარის თანამდებობიდან გადაყენების გადაწყვეტილება მიიღება საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტით. კანონით არ არის განსაზღვრული თუ რა მოტივით შეიძლება მოხდეს საკრებულოს თავმჯდომარის გადაყენება. თუ საკრებულომ ვერ შეძლო თავმჯდომარის გადაყენება, დაუშვებელია მომდევნო სამი თვის გასვლამდე ამ პროცედურის ხელახალი დაწყება.

საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეს საკრებულო ირჩევს თავის შემადგენლობიდან წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. მისი კანდიდატურის დასახელების უფლება აქვს მხოლოდ საკრებულოს თავმჯდომარეს. საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე ასრულებს თავმჯდომარის მოვალეობას მისი დავალებით, თავმჯდომარის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევაში ან თანამდებობიდან გადაყენებისას.

საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარეებს ირჩევს საკრებულო თავის შემადგენლობიდან საკრებულოს თავმჯდომარის არჩევისათვის დადგენილი წესით (წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. ხოლო კანდიდატურის დასახელების უფლება აქვს საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის 1/5).

საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარე აირჩევა ფრაქციის წევრთა მიერ ფრაქციის წესდებით დადგენილი წესით.

საკრებულოს ყველა თანამდებობის პირი თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისათვის ღებულობს გასამრჯელოს და მათ უფლება არა აქვთ ეკაოთ სხვა თანამდებობა სახელმწიფო სამსახურში ან ეწეოდნენ სამეწარმეო საქმიანობას.

საკრებულოს ბიურო. საკრებულოს თანამდებობის პირებს აერთიანებს საკრებულოს ბიურო. მსგავსი შემადგენლობის ორგანო 1998-2006 წლებში ცალკეულ საკრებულოებში არსებობდა საკრებულოს კოლეგიის სახით, მაგრამ იგი არ იყო კანონმდებლობით დადასტურებული და მხოლოდ სათათბირო ორგანოს ფუნქციებს ასრულებდა. კანონით განსაზღვრულია საკრებულოს ბიუროს საქმიანობის სამი უმთავრესი მიმართულება: საკრებულოს მუშაობის ორგანიზაციული საკითხები, გამგებლის (მერის) თანამდებობაზე კონკურსის ჩატარება და გამგებლის (მერის) და საკრებულოს მიერ შექმნილი ორგანოების ხელმძღვანელთა და თანამდებობის პირთა ანგარიშების მოსმენა.

ბიუროს მუშაობის ორგანიზაციული საკითხებისა და გადაწყვეტილების მიღების ფორმების რეგულირება უნდა განხორციელდეს საკრებულოს ღებულებით (რეგლამენტით), რომლის სანიშნო ვერსიის თანახმად საკრებულოს ბიურო განსახილველ საკითხებთან დაკავშირებით იღებს რეკომენდაციებს, დასკვნებს, წინადადებებს, ხოლო ორგანიზაციულ საკითხებთან დაკავშირებით - გადაწყვეტილებებს. საკრებულოს ბიუროს სხდომის ოქმის ასლები ეგზავნება საკრებულოს

კომისიებს, ფრაქციებს, დროებით სამუშაო ჯგუფებს და გამგებელს (მერს). საკრებულოს, სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არა ნაკლებ სიითი შემაღენლობის 1/3-ისა, უფლება აქვს გააუქმოს ან ცვლილებები შეიტანოს საკრებულოს ბიუროს გადაწყვეტილებებში.

პერსპექტივაში საკრებულოს ბიუროს აქვს პოტენციური შესაძლებლობა განდეს მუდმივმოქმედი და საკმაოდ ძლიერი ორგანო, რომელიც განახორციელებს სისტემატურ კონტროლს აღმასრულებელი ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობაზე.

საკრებულოს კომისიები და დროებითი სამუშაო ჯგუფები. ორგანული კანონის თანახმად საკრებულო უფლებამოსილია შექმნას არა უმეტეს 5 კომისია. კანონის მიხედვით განსაზღვრულია კომისიის საქმიანობის სამი ძირითადი მიმართულება: 1) საკრებულოში საკითხების წინასწარი მომზადება; 2) საკრებულოს გადაწყვეტილებათა შესრულებისათვის ხელის შეწყობა; 3) გამგეობის (მერიის) და მისი სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობის კონტროლი.

კომისიათა დასახელება და ფუნქციები განისაზღვრება საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტით). საკრებულოებში ძირითადად შეიქმნა შემდეგი სახის კომისიები: სამანდატო, საპროცედურო საკითხთა და ეთიკის; საფინანსო-საბიუჯეტო; ეკონომიკური საკითხებისა და ინფრასტრუქტურის; აგრარულ საკითხთა, ბუნებრივი რესურსებისა და გარემოს დაცვის; სოციალურ საკითხთა.

საკრებულოს კომისიაში წევრის სტატუსით შეიძლება შედიოდეს მხოლოდ საკრებულოს წევრი (1998-2006 წ.წ. კომისიაში დაშვებული იყო წევრის სტატუსით არა საკრებულოს წევრის შეყვანაც). კომისიის წევრებს ამტკიცებს საკრებულო კომისიის თავმჯდომარის წარდგინებით. კომისია უნდა შედგეს საკრებულოში ფრაქციათა პროპორციულობის დაცვით. საკრებულოს წევრი ვალდებულია იყოს ერთი (მაგრამ არა უმეტეს ორი) კომისიის წევრი. კომისიის მუშაობის ორგანიზაციის საკითხები განისაზღვრება საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტით).

კანონიდან და საკრებულოს დებულებიდან გამომდინარე საკრებულოს კომისია: შეიმუშავებს, განიხილავს და საკრებულოს სხდომისათვის ამზადებს საკრებულოს გადაწყვეტილებათა პროექტებს, ამზადებს შესაბამის დასკვნებს და მონაწილეობს მათ განხილვაში; ისმენს საკრებულოსადმი ანგარიშვალდებულ ორგანოთა და თანამდებობის პირთა ანგარიშებს; განიხილავს პირთა კანდიდატურებს, რომელთა დანიშვნაზეც თანხმობას იძლევა საკრებულო; აკონტროლებს საკრებულოს გადაწყვეტილებათა შესრულებას.

ორგანული კანონის 28-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად კომისიაში სამუშაოდ შეიძლება მოწვეულნი იქნენ ექსპერტ-სპეციალისტები, როგორც ანაზღაურებით, ისე ანაზღაურების გარეშე საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტით) დადგენილი წესით (კომისიის თავმჯდომარის წარდგინებით მათთან შრომით ხელშეკრულებებს დებს საკრებულოს თავმჯდომარე).

საკრებულოს დროებითი სამუშაო ჯგუფები იქმნება საკრებულოს მიერ საჭიროების შემთხვევაში ცალკეულ საკითხთა შესწავლის მიზნით. სამუშაო ჯგუფის უფლებამოსილების ვადა არ უნდა აღემატებოდეს სამ თვეს. სამუშაო ჯგუფის თავმჯდომარეც და წევრებიც აირჩევიან საკრებულოს მიერ თავის შემაღენლობიდან.

საკრებულოს აპარატი. კანონის 37-ე მუხლით საკრებულოს აპარატის ფუნქციად განსაზღვრულია საკრებულოს საქმიანობის ორგანიზაციული უზრუნველყოფა. ტერმინი "ორგანიზაციული უზრუნველყოფა" უფრო ფართოდ უნდა იქნეს გაგებული და იგი უნდა მოიცავდეს როგორც ორგანიზაციულ, ისე მატერიალურ-ტექნიკურ, სამართლებრივ თუ საინფორმაციო უზრუნველყოფის საკითხებს, ვინაიდან საკრებულოს საქმიანობა შეეხება არა მხოლოდ კანონით დადგენილ უფლებამოსილების ფარგლებში საკითხების მომზადებასა და განხილვას, არამედ მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულების კონტროლს და გარკვეულწილად კოორდინაციასაც.

საკრებულოს აპარატის უფლებამოსილება მხოლოდ საკრებულოს ორგანოებისა და თანამდებობის პირების ორგანიზაციული უზრუნველყოფით არ შეიძლება შემოიფარგლოს. "ადგილობრივი

თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონი არა მხოლოდ არ მიუთითებს, არამედ გამორიცხავს ცალკე გამგეობის (მერიის) აპარატის არსებობას. კერძოდ, ორგანული კანონის 38-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად გამგეობა (მერია) შედგება "სტრუქტურული ერთეულებისა და ტერიტორიული ორგანოებისაგან".

მიუხედავად ამისა საკრებულოებს მიეცათ ორი ურთიერთგანსხვავებული რეკომენდაცია:

1. საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის მიერ საკრებულოებისათვის რეკომენდებულ იქნა საკრებულოს აპარატის ისეთი დებულება, რომლის მიხედვითაც საკრებულოს აპარატს უნდა მოეხდინა არა მხოლოდ საკრებულოს, არამედ მთლიანად თვითმმართველი ერთეულის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობის ორგანიზაციული, იურიდიული, დოკუმენტური, ანალიტიკური, საინფორმაციო, საფინანსო და მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფა. ამ დებულებით საკრებულოს აპარატისათვის რეკომენდებულ იქნა შემდეგი სტრუქტურა: საორგანიზაციო, იურიდიული, საფინანსო, კადრების, წერილების, საზოგადოებასთან ურთიერთობის, საინფორმაციო-ანალიტიკური და მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის განყოფილებები, აგრეთვე სამდივნო და კონსულტანტთა ჯგუფი.

2. ამ რეკომენდაციის გარდა საქართველოს პარლამენტის ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მაღალმთიანი რეგიონების კომიტეტის საიტზე გამოქვეყნდა და საკრებულოებისათვის რეკომენდებულ იქნა საკრებულოს აპარატის დებულება შეზღუდული უფლებამოსილებით. ამასთან, საკრებულოებს მითითება მიეცათ შეექმნათ ცალკე გამგეობის (მერიის) აპარატი, როგორც გამგეობის (მერიის) სტრუქტურული ერთეული და გამოქვეყნდა გამგეობის (მერიის) აპარატის დებულებაც. აქედან გამომდინარე თვითმმართველ ერთეულთა ერთ ნაწილში შექმნილია მხოლოდ საკრებულოს, ხოლო მეორე ნაწილში - საკრებულოს და გამგეობის (მერიის) აპარატები.

4. აღმასრულებელი ორგანო - გამგეობა (მერია)

"ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის თანახმად გამგეობა (მერია) აღარ წარმოადგენს ერთიან კოლექტიურ ორგანოს. კანონი არ ითვალისწინებს გამგეობის (მერიის), როგორც კოლექტიური ორგანოს არც სხდომებს და არც მის მიერ რაიმე სახის სამართლებრივი აქტის მიღებას. შესაბამისად კანონით არ არის მოცემული გამგეობის (მერიის) დეტალური ფუნქციები. კანონის 38-ე მუხლის მე-2 პუნქტით მხოლოდ ზოგადადაა განსაზღვრული, რომ გამგეობა (მერია) აღმასრულებელ საკრებულოს გადაწყვეტილებებს.

გამგეობის (მერიის) თანამდებობის პირები არიან: გამგებელი (მერი), გამგებლის (მერის) პირველი მოადგილე და მოადგილე, გამგეობის (მერიის) სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელები, გამგეობის (მერიის) ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელი - გამგეობის (მერიის) რწმუნებული.

გამგებელი (მერი). გამგებელს (მერს) ირჩევს საკრებულო თავის უფლებამოსილების ვადით საკრებულოს სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. გამგებლის კანდიდატურის შესარჩევად საკრებულოს ბიურო ატარებს კონკურსს და შერჩეულ კანდიდატებს ასარჩევად წარუდგენს საკრებულოს. საკრებულოს აქვს გამგებლისადმი (მერისადმი) უნდობლობის გამოცხადების უფლება. გამგებელს (მერს) უნდობლობა გამოეცხადება და იგი დატოვებს დაკავებულ თანამდებობას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ საკრებულომ უნდობლობის საკითხის დასმიდან ერთი თვის ვადაში კანონით დადგენილი წესით (ანუ კონკურსის საფუძველზე ახალი კანდიდატურის შერჩევით და საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით) აირჩია ახალი გამგებელი (მერი), სხვა შემთხვევაში გამგებლისადმი (მერისადმი) უნდობლობის საკითხი შეიძლება ხელახლა დაისვას მხოლოდ 6 თვის ვადის გასვლის შემდეგ.

გამგებელი (მერი) ახორციელებს აღმასრულებელი ორგანოს ერთპიროვნულ ფორმირებას და მართვას. იგი თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგეობის (მერიის)

ყველა თანამდებობის პირს, აგრეთვე სტრუქტურული ერთეულებისა და ტერიტორიული ორგანოს თანამშრომლებს.

გამგებლის (მერის) უფლებამოსილებები საკმაოდ წინააღმდეგობრივია: ერთი მხრივ, ორგანული კანონის 39-ე მუხლით, ეს უფლებამოსილებები ძირითადად ადმინისტრაციული ხასიათისაა (სტრუქტურული ერთეულებისა და ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობის კოორდინაცია, თანამშრომელთა თანამდებობებზე დანიშვნა-გათავისუფლება, მათი წახალისება და დისციპლინარული პასუხისმგებლობის დაკისრება და ა.შ), რითაც გამგებლის (მერის) თანამდებობა განისაზღვრება, როგორც მენეჯერი, ადმინისტრატორი. ამავედროულად, უფლებამოსილების ჩამონათვლიდან გამოსაყოფია მე-4 პუნქტის "დ" ქვეპუნქტი, რომლის მიხედვითაც გამგებელი (მერი) უფლებამოსილია საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგინოს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი. ეს უფლება, რომ მხოლოდ გამგებელია (მერია) უფლებამოსილი შეადგინოს ბიუჯეტის პროექტი, მას წარმოადგენს როგორც პოლიტიკური თანამდებობის პირს.

გამგებლის (მერის) პირველ მოადგილესა და მოადგილესთან დაკავშირებით კანონი მიუთითებს მხოლოდ ერთ ფუნქციაზე - შეასრულონ გამგებლის (მერის) მოვალეობა გამგებლის (მერის) არყოფნისას, მის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევაში ან თანამდებობიდან მისი გადადგომისას ან განთავისუფლებისას.

გამგებლის (მერიის) სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის ფუნქციაა წარმართოს შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულის (დარგობრივი სამსახურის) საქმიანობა და იგი ანგარიშვალდებულია გამგებლის (მერის) წინაშე. გამგებლის (მერიის) თანამდებობიდან გათავისუფლება იწვევს გამგებლის (მერიის) სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელთა თანამდებობიდან გადადგომას.

გამგებლის (მერიის) ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელია გამგებლის (მერიის) რწმუნებული, რომელსაც თვითმმართველ ერთეულში არსებულ ადმინისტრაციულ ერთეულში ერთი წლის ვადით თანამდებობაზე ნიშნავს გამგებელი (მერი). გამგებლის (მერიის) რწმუნებული წარმართავს გამგებლის (მერიის) ტერიტორიული ორგანოს საქმიანობას და ანგარიშვალდებულია გამგებლის (მერიის) წინაშე.

4.1. გამგებლის (მერიის) სტრუქტურული ერთეულები

გამგებლის (მერიის) სტრუქტურული ერთეული არის დარგობრივი სამსახური, რომელიც უზრუნველყოფს შესაბამისი სფეროს მართვას და ამ სფეროში საკრებულოსა და გამგებლის (მერიის) მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა აღსრულებას.

"ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონი არ იძლევა გამგებლის (მერიის) სტრუქტურული ერთეულების ჩამონათვალს. ეს ჩამონათვალი, შესაბამისად იმისა თუ რამდენი და რა მიმართულების სტრუქტურული ერთეული უნდა შეიქმნას, განისაზღვრება გამგებლის (მერიის) დებულებით, რომელსაც გამგებლის (მერის) წარდგინებით ამტკიცებს საკრებულო. გამგებლის (მერიის) სტრუქტურული ერთეულების რაოდენობა და მათი ფუნქციები გამომდინარეობს შესაბამისი მუნიციპალიტეტის თუ თვითმმართველი ქალაქის სპეციფიკიდან. ამიტომაც მათი უნიფიცირება შეუძლებელია, თუმცა თვითმმართველობის ფუნქციებიდან გამომდინარე შესაძლებელია გამოიყოს ის ძირითადი მიმართულებები, რომელთა მიხედვითაც შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულების თავისებურებების გათვალისწინებით შესაძლოა ჩამოყალიბდეს გამგებლის (მერიის) სტრუქტურული ერთეულები. პირობითად ეს მიმართულებებია:

1. ერთიანი საფინანსო პოლიტიკის განხორციელება, ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის შედგენა, შესრულება და კონტროლი;
2. ეკონომიკური პოლიტიკის განსაზღვრა და განხორციელების უზრუნველყოფა, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიული ყოველწლიური პროგრამების პროექტების შემუშავება და მისი განხორციელების კოორდინაცია;

3. ადგილობრივი ქონების აღრიცხვა-რეგისტრაციის უზრუნველყოფა, მის მართვა და ეფექტური გამოყენება;
4. მუნიციპალური შესყიდვებისათვის განკუთვნილი სახსრების რაციონალურ ხარჯვის უზრუნველყოფა, პროცედურების კანონიერების დაცვა და კონკურენტული გარემოს შექმნა;
5. თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიულ მოწყობისა და დასახლებების დაგეგმარების უზრუნველყოფა, მშენებლობების კოორდინაცია და ზედამხედველობა სამშენებლო ნორმების დაცვაზე;
6. თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის კეთილმოწყობის უზრუნველყოფა, დასუფთავება და კომუნალური მომსახურება;
7. მოსახლეობის ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზების უზრუნველყოფა და სამგზავრო-სატრანსპორტო გადაზიდვების რეგულირება;
8. თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ბუნებრივი რესურსების აღრიცხვა და მართვა; კონტროლი გარემოს მდგომარეობაზე, გარემოსდაცვითი ღონისძიებების გატარების ორგანიზება;
9. თვითმმართველი ერთეულის დაქვემდებარებაში მყოფი განათლების, კულტურისა და სასპორტო ინფრასტრუქტურის ობიექტების განვითარების კონცეფციების და პროგრამების მომზადება, განათლების, კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდული პროგრამების მართვა და შესაბამისი დაწესებულებებისათვის საჭირო პირობების შექმნა;
10. თვითმმართველი ერთეულის დაქვემდებარებაში მყოფი ჯანმრთელობის დაცვის და სოციალური ინფრასტრუქტურის ობიექტების მართვა, მოსახლეობის შრომითი მოწყობისა და უმუშევართა დახმარების მუნიციპალურ პროგრამათა განხორციელება;
11. თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე სტატისტიკის წარმოება, მუნიციპალური ქონების, დოკუმენტების, უფლებების აღრიცხვა, დაარქივება, ადგილობრივი არქივის მართვა;
12. მოსახლეობის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს არსებობაზე ზედამხედველობა, შრომის, ყოფა-ცხოვრების, დასვენების, კვების და სწავლების პროცესში სანიტარული ნორმების დაცვა;
13. თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე ხანძრის თავიდან აცილების, ჩაქრობის და საავარიო-სამაშველო სამუშაოების ჩატარების უზრუნველყოფა;
14. სახელმწიფოსაგან დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელება - მოქალაქეთა სამხედრო აღრიცხვისა და სამხედრო სამსახურში გაწვევის ორგანიზების უზრუნველყოფა.

4.2. გამგეობის (მერიის) ტერიტორიული ორგანოები

თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიული ორგანოს არსებობას ითვალისწინებდა 2006 წლამდე მოქმედი "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" ორგანული კანონიც, მაგრამ რეალურად ეს ორგანოები რამდენიმე თვითმმართველი ერთეულის გარდა (ძირითადად ქალაქები, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში) არ შექმნილა. "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" 2005 წლის ორგანული კანონით ასეთი ორგანო უნდა შეიქმნას ყველა მუნიციპალიტეტში, აგრეთვე თვითმმართველ ქალაქებში (თუ მოხდება ამ ქალაქების ადმინისტრაციულ ერთეულებად დაყოფა). ამ ორგანოს შემოღების საჭიროება და აუცილებლობა გამოწვეულია თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილებით. გამსხვილების შედეგად მოსახლეობა გარკვეულწილად შორდება თვითმმართველობის ორგანოებს და, კანონშემოქმედთა აზრით, სწორედ გამგეობის (მერიის) რწმუნებულის ინსტიტუტმა უნდა უზრუნველყოს თვითმმართველობის ორგანოებსა და მოსახლეობას შორის მუდმივი კავშირი.

გამგეობის (მერიის) ტერიტორიულ ორგანოები იქმნება თვითმმართველ ერთეულში არსებულ ადმინისტრაციულ ერთეულებში. თვითმმართველი ერთეულის დაყოფა და ადმინისტრაციული ერთეულების შექმნა ხდება საკრებულოს დადგენილებით. ტერიტორიული ორგანოს შექმნის მიზანია მართვის ოპტიმიზაცია და თვითმმართველობის ორგანოებსა და მოსახლეობას შორის მუდმივი კავშირის უზრუნველყოფა. ამ მიზნიდან გამომდინარე გამგეობის (მერიის) ტერიტორიული ორგანოს ფუნქციას განამტკიცოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კავშირი მოსახლეობასთან; ორგანიზაციულად უზრუნველყოს და გააკონტროლოს საკრებულოს,

საკრებულოს თანამდებობის პირების და გამგებლის გადაწყვეტილებათა შესრულება; ორგანიზება გაუწიოს და გააკონტროლოს მოსახლეობისათვის კომუნალური და სხვა საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება.

გამგეობის (მერიის) ტერიტორიული ორგანოს უფლებამოსილება და სტრუქტურა განისაზღვრება შესაბამისი დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს საკრებულო გამგებლის (მერიის) წარდგინებით. ყოველ ტერიტორიულ ორგანოს უნდა გააჩნდეს საკუთარი დებულება, რომელშიც საერთო მიზნიდან გამომდინარე აისახება კონკრეტული ადმინისტრაციული ერთეულის თავისებურებები. ეს ეხება როგორც სტრუქტურას (ერთ ადმინისტრაციულ ერთეულში ტერიტორიული ორგანო შეიძლება წარმოდგენილი იქნეს მხოლოდ ერთი პირით - გამგეობის (მერიის) რწმუნებულის სახით, ხოლო სხვა ადმინისტრაციულ ერთეულებში მოსახლეობის რაოდენობის, ტერიტორიული სიდიდის ან სპეციფიური პრობლემების გათვალისწინებით შეიძლება შეიქმნას რამდენიმე შტატისანი ორგანო გამგეობის რწმუნებულის ხელმძღვანელობით), ისე მინიჭებულ უფლებამოსილებებსაც.

დებულებებში ტერიტორიული ორგანოს უფლებამოსილებები განსაზღვრულია შემდეგ სფეროებში:

- ტერიტორიული ორგანოს საქმიანობის წარმართვა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან მოსახლეობის კავშირის უზრუნველყოფა;
- შესაბამის ტერიტორიაზე საკრებულოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულების ორგანიზება, კონტროლი და მიმდინარეობაზე ანგარიში;
- გამგებლის (მერიის) ინფორმირება შესაბამის ტერიტორიაზე არსებული პრობლემებისა და მათი შესაძლო გადაწყვეტის გზების შესახებ;
- სტატისტიკურ მონაცემთა შეგროვების უზრუნველყოფა და თვითმმართველობის ორგანოთა მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა მისახლეობისათვის გაცნობა;
- მოსახლეობის გამოკითხვისა და სახალხო განხილვების ჩატარების ორგანიზება;
- საქართველოს კანონმდებლობით და დებულებით განსაზღვრული სახვა უფლებამოსილებების განხორციელება.

5. საქართველოში თვითმმართველობის მოქმედი ინსტიტუციონალური სტრუქტურის შეფასება

"ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური სტრუქტურა მთლიანობაში შეიძლება შეფასდეს როგორც წინ გადადგმული ნაბიჯი, თუმცა, ამავედროულად, კანონი საკმაოდ არათანმიმდევრულია და საჭიროა უახლოეს პერიოდში მისი დახვეწა. წინააღმდეგ შემთხვევაში თავიდან ვერ იქნება აცილებული ინსტიტუციონალურ ხასიათის პრობლემები, რაც მნიშვნელოვნად შეაფერხებს რეალური თვითმმართველობის ჩამოყალიბებას.

ახლადფორმირებულ წარმომადგენლობით ინსტიტუციასთან დაკავშირებით კანონმდებლობაში დადებითი მომენტი საკრებულოს როლის გაზრდა, რისი დადასტურებაცაა:

- საკრებულოს თავმჯდომარის გამოცხადება თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელად;
- საკრებულოს მიერ თვითმმართველობის ყველა ინსტიტუციის დებულებების (ანუ უფლებამოსილების, სტრუქტურის, მუშაობის წესის) დამტკიცება;
- ნორმატიული აქტის მხოლოდ საკრებულოს მიერ გამოცემის უფლება;
- გამგეობის, როგორც კოლექტიური ორგანოს გაუქმება;
- საკრებულოს თანამდებობის პირთა მიერ უფლებამოსილების განხორციელება პროფესიულ საწყისზე;
- საკრებულოს ბიუროს, როგორც საკრებულოს პრაქტიკულად მუდმივმოქმედი ორგანოს შემოღება;
- საკრებულოს სხდომების ინტენსიობის გაზრდა (არა ნაკლებ თვეში ერთხელ).

ამავე დროს სახეზეა უარყოფითი მომენტებიც:

- საკრებულოს და მის ორგანოებს არ აქვთ აღმასრულებელ ინსტიტუციაზე უშუალო ზემოქმედების მექანიზმი;
- საკრებულოს მიერ გამგებლის (მერის) არჩევის პროცედურა დაუზვეწავი და წინააღმდეგობრივია¹⁶.
- საკრებულოს ინიციატივით გამგებლის (მერის) თანამდებობიდან გადაყენება ძალზე გართულებულია (თუ კანონში შესწორება არ შევიდა. გამგებლის (მერის) გადაყენება რეალურად შეუძლებელიცაა).

დადებითი და უარყოფითი მხარეების გამოყოფა შეიძლება ასევე აღმასრულებელ ინსტიტუციასთან დაკავშირებით.

დადებითია:

- გამგებლის (მერიის) როგორც კოლეგიური ორგანოს გაუქმება;
- აღმასრულებელი ორგანოს სპეციალური კომპეტენციის არარსებობა (ამ ინსტიტუციის ფუნქციას აღმასრულოს საკრებულოს გადაწყვეტილებები).

უარყოფითია:

- გამგებლის (მერიის) სტრუქტურული ერთეულებისა და ტერიტორიული ორგანოების ხელმძღვანელებისა და თანამშრომლების გამგებლის მიერ ერთპიროვნულად დანიშვნა. მათი დაქვემდებარება და ანგარიშვალდებულება მხოლოდ გამგებლის (მერის) და არა საკრებულოს მიმართ. როცა არ არსებობს შერჩევისა და დანიშვნის ობიექტური კრიტერიუმები, მოხელის სამსახურებრივი მდგომარეობა მთლიანად დამოკიდებულია დამნიშვნელის სუბიექტურ ხედვაზე და ამ უკანასკნელის თანამდებობაზე ყოფნის ვადაზე. ყოველივე ეს განაპირობებს ადგილობრივი მოხელის თანამდებობის არასტაბილურობას და იგი ხდება არა საჯარო, არამედ მისი ხელმძღვანელის ინტერესების გამტარებელი;
- გამგებლის (მერიის) ძირითადი ნაწილის დაკომპლექტება "გუნდური" პრინციპით. გამგებლის (მერის) თანამდებობიდან განთავისუფლება იწვევს სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელთა თანამდებობიდან გათავისუფლებასაც, თუმცა, რატომღაც იგივე წესი არ ვრცელდება გამგებლის მოადგილეებზე, რომელთა "გუნდური" პრინციპით შერჩევა უფრო ლოგიკური იქნებოდა;
- გამგებლის (მერიის) ტერიტორიულ ერთეულთა ხელმძღვანელების დანიშვნა განსაზღვრული (ერთი წლის) ვადით. ასეთი ფორმა არღვევს აღმასრულებელი ინსტიტუციის ერთიანობას და სტაბილურობას;
- აღმასრულებელი ინსტიტუციის მთავარ უარყოფით მხარედ შეიძლება ჩაითვალოს გამგებლის (მერის) სტატუსის არაერთგვაროვანი განსაზღვრება. ორგანული კანონი გამგებლის (მერის) სტატუსს განსაზღვრავს როგორც საჯარო მოხელეს, მაგრამ ამავდროულად, იგი

¹⁶ კანონის 39-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად გამგებელს (მერს) ირჩევს საკრებულო, მაგრამ არჩევითობა გარკვეულ შეუსაბამობაშია კონკურსის წესით შერჩევასთან. საკრებულოს მიერ თანამდებობის პირის არჩევა (მითუმეტეს თუ ამ თანამდებობაზე რამდენიმე კანდიდატურაა დასახელებული) გულისხმობს კონკურსს. ამდენად, ან საკრებულოს ბიუროს მიერ ჩატარებული კონკურსი ხდება ფორმალური ხასიათის და გადაწყვეტილების მთელი სიმძიმე საკრებულოს სხდომაზე უნდა გადავიდეს, ან საკრებულოს გადაწყვეტილება გახდება ფორმალური ხასიათის და ამ საკითხს არსებითად საკრებულოს ბიურო წინასწარვე გადაწყვეტს. ორგანული კანონით ასევე არ არის მოცემული, თუ რა კრიტერიუმებით უნდა მოხდეს გამგებლის (მერის) კანდიდატურის შერჩევა და რა იგულისხმება ამ მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრულ "კვალიფიციურ" კანდიდატებში. ამას გარდა, კანონი მიუთითებს საკრებულოს ბიუროს მიერ მხოლოდ განცხადებების მიღებასა და განცხადებებით "კვალიფიციური კანდიდატების" შერჩევაზე. საგულისხმოა, რომ 2006 წლის 28 აპრილს პარლამენტის მიერ "საჯარო სამსახურის შესახებ" კანონში შეტანილი ცვლილებების თანახმად საჯარო მოხელეთა (მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა) "კონკურსის ჩატარების წესი განისაზღვრება პრეზიდენტის ბრძანებულებით". დღემდე ეს წესი დამტკიცებული არ არის. ამიტომაც გამგებლების (მერების) არჩევა ჩატარდა ერთიანი წესის გარეშე და ხშირ შემთხვევაში ფორმალურად.

უფლებამოსილია საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგინოს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი, რაც მას წარმოადგენს, როგორც პოლიტიკური თანამდებობის პირს. ასეთი დუალისტური სტატუსი თავისთავად წინააღმდეგობრივია.

6. ქობილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური სტრუქტურა

საქართველოს დედაქალაქის თვითმმართველობის სტრუქტურა მნიშვნელოვნად განსხვავდება რეგიონებში მოქმედი სისტემისაგან.

"საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ" კანონი მიღებული იქნა 1998 წ. ამ კანონის თანახმად ქობილისი მიეკუთვნებოდა ადგილობრივი მმართველობის დონეს. მერი და რაიონის გამგებლები ინიშნებოდნენ საქართველოს პრეზიდენტის მიერ. მერიის ფუნქცია იყო განხორციელებინა ადგილობრივი მმართველობა და იმავდროულად შეესრულებინა საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანოს უფლებამოსილება. მერია იყო არა მხოლოდ უმთავრესი, არამედ, რეალურად ფუნქციონირებადი ერთადერთი ორგანო, ხოლო საკრებულო მხოლოდ ფორმალურად არსებობდა.

2006 წლის 1 ივლისის ცვლილებით თბილისი გამოცხადდა თვითმმართველ ერთეულად, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს და აღმასრულებელი ორგანოს - მერიის მეშვეობით (მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი).

6.1. საკრებულო

ქობილისის საკრებულოს სხდომა მოიწვევა სამ თვეში ერთხელ. საკრებულო უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ სხდომას ესწრება საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტი. გადაწყვეტილება მიიღება სხდომაზე დამსწრე წევრთა უმრავლესობით, ღია კენჭისყრით. ფარული კენჭისყრა იმართება მხოლოდ პერსონალური და უნდობლობის გამოცხადების საკითხის გადაწყვეტისას.

საკრებულო შედგება საკრებულოს თავმჯდომარის, საკრებულოს მდივნის, საკრებულოს მუდმივი (6) და დროებითი კომისიებისა და ფრაქციებისაგან. საკრებულოს მუშაობის ორგანიზაცია და სტრუქტურა (მაგრამ არა უფლებამოსილება) განისაზღვრება საკრებულოს რეგლამენტით. საკრებულოს მუშაობის ორგანიზაციულ საკითხებს უზრუნველყოფს საკრებულოს აპარატი.

საკრებულოს თანამდებობის პირები არიან: საკრებულოს თავმჯდომარე (ირჩევს საკრებულო თავის შემადგენლობიდან სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით), საკრებულოს მდივანი (ასრულებს საკრებულოს თავმჯდომარის მოვალეობებს მისი არ ყოფნის შემთხვევაში ან მისი დავალებით), საკრებულოს 6 მუდმივი კომისიის (იურიდიულ საკითხთა და ადამიანის უფლებების დაცვის; ეკონომიკური რეფორმებისა და საქალაქო მეურნეობის; ჯანდაცვის, განათლებისა და სოციალურ საკითხთა; საფინანსო-საბიუჯეტო და საინვესტიციო პოლიტიკის; საზოგადოებასთან ურთიერთობის, სპორტის, კულტურისა და ახალგაზრდულ საქმეთა; სარევიზიო) თავმჯდომარეები.; საკრებულოს ფრაქციათა თავმჯდომარეები (ფრაქციათა შექმნის წესი განისაზღვრება საკრებულოს რეგლამენტით).

საკრებულოს აპარატი უზრუნველყოფს საკრებულოს საქმიანობის ორგანიზებას. საკრებულოს აპარატის უფროსს საკრებულოს თავმჯდომარის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საკრებულო. საკრებულოს აპარატის თანამშრომლებს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საკრებულოს აპარატის უფროსი.

6.2. მერია

მერია წარმოადგენს თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოთა სისტემას, რომელიც მოიცავს: თბილისის მთავრობას; საქალაქო სამსახურებს; ქ.თბილისის რაიონებისა და დაბა წყნეთის გამგებებს; ქ.თბილისის რაიონებში შემავალ ადმინისტრაციული ერთეულების ორგანოებს.

მერიის უფლებამოსილება, სტრუქტურა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება მერიის დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს საკრებულო. ქ.თბილისის მერიის დებულება დამტკიცებული იქნა საკრებულოს მიერ 2006 წლის 12 ოქტომბერს საკრებულოს №1-1 გადაწყვეტილებით.

თბილისის მთავრობა არის ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი კოლექტიური ორგანო, რომელიც შედგება ქ.თბილისის მერის, მერის პირველი მოადგილის (ვიცე-მერის) და მოადგილეების, საქალაქო სამსახურის ხელმძღვანელების, ქ.თბილისის რაიონებისა და დაბა წყნეთის გამგებლებისაგან. მთავრობა უზრუნველყოფს საკრებულოსა და მერის გადაწყვეტილებათა შესრულებას, დედაქალაქის ბიუჯეტისა და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავებასა და განხორციელებას.

გადაწყვეტილება მთავრობის სხდომაზე მიიღება დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, როგორც წესი ღია კენჭისყრით. მთავრობა უფლებამოსილია მიიღოს როგორც ნორმატიული, ისე ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი - მთავრობის დადგენილება. მთავრობის დადგენილებას ხელს აწერს მერი. მთავრობის დადგენილებების შეჩერების ან გაუქმების უფლება აქვს საკრებულოს, აგრეთვე სასამართლოს.

საქალაქო სამსახურები. მერიის დებულების თანახმად საქალაქო სამსახური არის მერიის სტრუქტურული ერთეული, რომელიც იქმნება მთავრობის კომპეტენციას მიკუთვნებულ დარგის მართვის მიზნით.

მერიის დებულების მიხედვით ქ.თბილისში შექმნილია 15 სამსახური:

1. ადგილობრივი ქონების მართვის,
2. განათლებისა და კულტურის,
3. ეკონომიკური პოლიტიკის,
4. ტრანსპორტის,
5. ურბანული დაგეგმარების,
6. ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის,
7. მუნიციპალური შესყიდვების,
8. სპორტის,
9. საერთო ზედამხედველობის,
10. სამოქალაქო მონაწილეობისა და ინტეგრაციის ("თბილისის კორპუსი"),
11. კეთილმოწყობის,
12. საგანგებო სიტუაციების,
13. დასუფთავების,
14. საფინანსო,
15. კანონიერების დაცვის გენერალური ინსპექცია¹⁷.

საქალაქო სამსახურები ერთიანდებიან 5 ბლოკად (ეკონომიკური, სოციალური, კომუნალური, საქალაქო მეურნეობის, კონტროლისა და ზედამხედველობის ბლოკები). თითოეული ბლოკის

¹⁷ ინსპექციის ამოცანაა ქ.თბილისის მერიის სისტემაში საჯარო მოსამსახურეთა მიერ კანონიერების დაცვის, ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვის კანონიერების და მიზნობრიობის, მუნიციპალური ქონების გამოყენებისა და განკარგვის საკითხებზე ზედამხედველობა; მერიის სტრუქტურული ერთეულების მიერ გამოცემულ სამართლებრივი აქტების, დადებული ხელშეკრულებების საფინანსო ექსპერტიზა; საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივ და ეფექტიან ხარჯვაზე წინასწარი და მიმდინარე კონტროლის დაწესება; საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის სისწორის თემატური შემოწმება.

საქმიანობას ხელმძღვანელობს მერის ერთ-ერთი მოადგილე. საქალაქო სამსახურების უფლებამოსილება, სტრუქტურა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება შესაბამისი დებულებებით, რომელსაც სამსახურის უფროსის წარდგინებით ამტკიცებს თბილისის მერი.

ქ.თბილისის რაიონების (დაბა წყნეთის) გამგეობა. ქ.თბილისის მერიის დებულების მიხედვით რაიონის (დაბა წყნეთის) გამგეობა განმარტებულია როგორც: მერიის ტერიტორიული ორგანო, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხთა გადაწყვეტას და შესაბამისი ადმინისტრაციული ერთეულის მართვას; მერის, საკრებულოს და ქ.თბილისის მთავრობის გადაწყვეტილებათა შესრულებას; ადგილობრივ საზოგადოებრივ მომსახურებათა მიწოდებას.

თბილისის რაიონის (დაბა წყნეთის) გამგეობა არის კოლექტიური ორგანო, რომელიც შედგება რაიონის (დაბა წყნეთის) გამგებლის, მისი მოადგილეების და სამსახურების ხელმძღვანელებისაგან. თბილისის ყველა რაიონისა და დაბა წყნეთის გამგეობის სტრუქტურა იდენტურია (დაბა წყნეთში სამსახურის ნაცვლად არის განყოფილება). იგი შედგება: სოციალურ საკითხთა, საბინაო-კომუნალური, ეკონომიკური პოლიტიკის, სამხედრო სამსახურებისა და გამგეობის აპარატისაგან.

გამგეობის დებულებას, სტრუქტურას და საშტატო ნუსხას გამგებლის წარდგინებით ამტკიცებს მერი.

მერიის აპარატი (ადმინისტრაცია) უზრუნველყოფს თბილისის მერიისა და მთავრობის საქმიანობის ორგანიზაციულ, სამართლებრივ, საინფორმაციო და მატერიალურ-ტექნიკურ მომსახურებას.

მერიის აპარატის (ადმინისტრაციის) სტრუქტურული ერთეულებია:

1. იურიდიული სამსახური,
2. საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახური,
3. მედიასთან ურთიერთობის სამსახური,
4. საერთაშორისო ურთიერთობების სამსახური,
5. საკადრო რესურსების სამსახური,
6. საიდუმლო-სამობილიზაციო სამსახური,
7. კონტროლის სამსახური,
8. საქმისწარმოების სამსახური,
9. კორესპონდენციის სამსახური,
10. აღრიცხვა-ანგარიშგების სამსახური,
11. მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის სამსახური,
12. კომპიუტერული უზრუნველყოფის სამსახური,
13. მოქალაქეთა მიღების სამსახური,
14. თბილისის მიწის მართვისა და განკარგვის კომისიის აპარატი (სამსახური),
15. მერიის აპარატი (სამსახური),
16. ადმინისტრაციის უფროსის აპარატი (სამსახური).

მერიის აპარატის (ადმინისტრაციის) უფროსია მერის მოადგილე, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მერი. მერიის აპარატის (ადმინისტრაციის) სტრუქტურა, საშტატო ნუსხა და უფლებამოსილება განისაზღვრება დებულებით, რომელსაც ადმინისტრაციის უფროსის წარდგინებით ამტკიცებს მერი. მერიის აპარატის (ადმინისტრაციის) თანამშრომლებს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მერიის აპარატის (ადმინისტრაციის) უფროსი.

6.3. მერიის თანამდებობის პირები

მერი არის დედაქალაქის ადგილობრივი თვითმმართველობის უმაღლესი თანამდებობის პირი და ქ.თბილისის მთავრობის ხელმძღვანელი. მერს ირჩევს საკრებულო თავის შემადგენლობიდან

საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით საკრებულოს წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.

საკრებულოს უფლება აქვს წევრთა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით უნდობლობა გამოუცხადოს მერს. უნდობლობა გამოცხადებულად ჩაითვლება თუ უნდობლობის საკითხის დასმიდან ერთი თვის ვადაში საკრებულომ სრული შემადგენლობის უმრავლესობით აირჩია ახალი მერი. უნდობლობის საკითხი არ შეიძლება დაისვას მერის არჩევის პირველი სამი და საკრებულოს უფლებამოსილების გასვლამდე ბოლო სამი თვის განმავლობაში, აგრეთვე უნდობლობის საკითხის დასმის დღიდან მომდევნო 6 თვის განმავლობაში, თუ საკრებულომ ვერ შეძლო კანონით დადგენილ ვადაში ახალი მერის არჩევა.

მერს უფლება აქვს საკრებულოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ერთი კვირის ვადაში დაუბრუნოს საკრებულოს შენიშვნებით ხელახლა განსახილველად (სუსპენზიური ვეტო). საკრებულო ვალდებულია ორი კვირის ვადაში კენჭი უყაროს ჯერ მერის ვარიანტს. თუ შენიშვნები არ იქნა მიღებული, კენჭი ეყრება თავდაპირველ ვარიანტს. გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს საკრებულოს წევრთა სითით შემადგენლობის უმრავლესობა.

მერის მოადგილეები. მერს ჰყავს პირველი მოადგილე (ვიცე-მერი) და მოადგილეები, რომელთა რაოდენობას განსაზღვრავს მერი. მერის პირველი მოადგილე და მოადგილეები თანამდებობაზე ინიშნებიან და თანამდებობიდან თავისუფლებიან მერის მიერ. მერის მოადგილეები მერის მიერ ფუნქციების განაწილების შესაბამისად ხელმძღვანელობენ აღმასრულებელი ორგანოს კომპეტენციას მიკუთვნებულ დარგებს. მერის გადაწყვეტილებით მერის პირველი მოადგილე ან ერთ-ერთი მოადგილე იმავდროულად არის მერის აპარატის (ადმინისტრაციის) უფროსი.

საქალაქო სამსახურის ხელმძღვანელები. საქალაქო სამსახურის უფროსი ხელმძღვანელობს შესაბამისი სამსახურის საქმიანობას. სამსახურის უფროსს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მერი.

რაიონის (დაბა წყნეთის) გამგებელი. რაიონის (დაბა წყნეთის) გამგებელს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მერი. გამგებელს შეიძლება ჰყავდეს არა უმეტეს სამისა მოადგილე, რომელთაც, მერთან შეთანხმებით, თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგებელი. გამგეობის სტრუქტურას, დებულებას და საშტატო ნუსხას გამგებლის წარდგინებით ამტკიცებს მერი. გამგებელი საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს გამგეობის შემადგენლობას და მერს დასამტკიცებლად წარუდგენს გამგეობის წევრებს, თავის მოადგილის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგეობის აპარატის სტრუქტურული ერთეულის უფროსებს.

7. ქობილისის ინსტიტუციონალური სტრუქტურის შეფასება

საკრებულო. ქობილისის ინსტიტუციონალურ სტრუქტურაში მკვეთრად არის გამოხატული მერის დომინანტური და საკრებულოს ნომინალური როლი. ქობილისის საკრებულოს უფლებამოსილება არის უაღრესად შეზღუდული სხვა მუნიციპალიტეტების და თვითმმართველი ქალაქების საკრებულოებთან შედარებით. კანონის მე-12 მუხლით განსაზღვრული საკრებულოს კომპეტენციების 24 ქვეპუნქტიდან 10 იწყება სიტყვებით "მერის წარდგინებით" (ანუ ამ საკითხის გადაწყვეტა შეიძლება მოხდეს მხოლოდ მერის ინიციატივით), ხოლო დანარჩენი 14 ქვეპუნქტი ეხება ან საკრებულოს შიდა ორგანიზაციულ საქმიანობას (საკრებულოს რეგლამენტის მიღება, საკრებულოს თანამდებობის პირთა არჩევა-გადარჩევა), ან უფრო სიმბოლური ხასიათისა (საპატიო წოდებების, ჯილდოების, თბილისის სიმბოლოების დადგენა).

საკრებულოს ფუნქციებიდან მნიშვნელოვანია მერის არჩევისა და მისადმი უნდობლობის გამოცხადების, აგრეთვე მერიის თანამდებობის პირთა ანგარიშების მოსმენის საკითხი. მაგრამ

მერისადმი უნდობლობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით იგივე კურორზული გაურკვევლობაა, რაც "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანულ კანონში. კერძოდ, "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ" კანონის 221 მუხლით განსაზღვრულია მერის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა. ამ მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით მერის თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხზე კენჭისყრა ტარდება საკითხის დასმიდან არა უადრეს 1 და არა უგვიანეს 2 თვისა. მე-5 პუნქტის თანახმად მერი თანამდებობიდან გათავისუფლებულად ჩაითვლება თუ საკრებულომ აირჩია ახალი მერი, მე-6 პუნქტის თანახმად კი საკრებულომ საკითხის დასმიდან თუ ერთი თვის ვადაში ვერ აირჩია ახალი მერი, მერისადმი უნდობლობის გამოცხადების საკითხი არ შეიძლება დაისვას მომდევნო 6 თვის განმავლობაში. აქაც ვადები ერთმანეთს არ ემთხვევა და გამორიცხავს ახალი მერის არჩევას (მე-2 პუნქტით კენჭისყრა უნდა ჩატარდეს საკითხის დასმიდან ერთი თვის შემდეგ, ხოლო მე-6 პუნქტით ახალი მერის არჩევა უნდა მოხდეს არა უგვიანეს ერთი თვისა).

საკრებულოს მართალია უფლება აქვს მოისმინოს მერიის თანამდებობის პირთა ანგარიშები გაწეული საქმიანობის შესახებ, მაგრამ ესეც მხოლოდ ფორმალური უფლებაა, რადგან:

- კანონი არ ითვალისწინებს თბილისის საკრებულოს ბიუროს არსებობას (არადა ასეთი ორგანოს – კოლეგიის შექმნა სწორედ თბილისის საკრებულოს ინიციატივა იყო. საკრებულოს კოლეგია 1998-2001 წლებში საკრებულოს რეგლამენტის საფუძველზე ფუნქციონირებდა). საკრებულოს სხდომები მოიწვევა მხოლოდ სამ თვეში ერთხელ. შესაბამისად საკრებულო მოკლებულია მის აღმასრულებელ ორგანოზე ოპერატიული და მუდმივი კონტროლის უნარს;
- საკრებულოს და მერიის აპარატები ინსტიტუციურად ურთიერთგამიჯნულია. მერიის აპარატი (ადმინისტრაცია) იქმნება უშუალოდ მერის მიერ, ექვემდებარება უშუალოდ მას და ემსახურება მხოლოდ მერიას. აქედან გამომდინარე საკრებულოსათვის უცნობი რჩება მერიის მიმდინარე საქმიანობა, რაც, ცხადია, ხელს უშლის საკრებულოს მიერ მერიის საქმიანობის ყოველდღიური კონტროლის განხორციელებას, ასევე მოსმენილი ანგარიშის რეალურ შეფასებას. ამასთან საკრებულო მოკლებულია კანონიერ საფუძველს უშუალო რეაგირება მოახდინოს ანგარიშის უარყოფითად შეფასების შემთხვევაში.

საკრებულოს როლი ასევე ნომინალურია აღმასრულებელი ორგანოს სტრუქტურების, საშტატო ნუსხის, ფუნქციების და საქმიანობის წესის განსაზღვრაში. კანონის 23-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად საკრებულო უფლებამოსილია დაამტკიცოს მერიის დებულება (ისიც მხოლოდ მერის წარდგინებით), რომლითაც განისაზღვრება მთავრობის სტრუქტურა, უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი. საკრებულოს მიერ 2006 წ. 12 ოქტომბერს №1-1 გადაწყვეტილებით დაამტკიცდა ქ.თბილისის მერიის დებულება (საგულისხმოა, რომ საკრებულომ თავის პირველივე სხდომაზე დაამტკიცა არა საკუთარი რეგლამენტი, არამედ მერიის დებულება). ამ დებულებით გარკვეულწილად გაფართოებულია მერიის დებულებით დასარეგულირებელი საკითხთა წრე და იგი მოიცავს არა მხოლოდ მთავრობის (რასაც ითვალისწინებდა კანონი), არამედ რაიონებისა და დაბა წყნეთის გამგეობის სტრუქტურას, უფლებამოსილებას და საქმიანობის წესს. მაგრამ მერიის დებულება მხოლოდ ზოგადი ხასიათის დოკუმენტია და უფრო ბლანკეტური სახის ნორმებისგან შედგება. მერიის ყველა ერთეულის ძირითადი მარეგულირებელი დოკუმენტები (მერის მოადგილეების რაოდენობა და ფუნქციები, სამსახურების სტრუქტურა, საშტატო ნუსხა და დებულებები, რაიონის (დაბა წყნეთის) გამგეობის დებულებები, მერიის ადმინისტრაციის სტრუქტურა საშტატო ნუსხა და დებულება) მტკიცდება უშუალოდ მერის მიერ, რომელიც ასევე უფლებამოსილია ერთპიროვნულად დანიშნოს ამ სტრუქტურების არა მხოლოდ ხელმძღვანელები, არამედ თითქმის მთელი პერსონალი. საკრებულო ამ საკითხების გადაწყვეტაში ვერ ერევა. მერის მიერ თვითმმართველობის მოხელეთა ძირითადი ნაწილის ერთპიროვნულად დანიშვნა, "საჯარო სამსახურის შესახებ" კანონის დაუხვეწაობიდან გამომდინარე, ქმნის არასტაბილურ სამოხელეო კორპუსს. როგორც წესი, მერის შეცვლა იწვევს მერიის მთელი პერსონალის შეცვლას.

მერია. რაც შეეხება დედაქალაქის თვითმმართველობის აღმასრულებელ სტრუქტურას, მასში აშკარად ჩანს ფუნქციების დუბლირება და მთლიანად სტრუქტურის ირაციონალური ხასიათი. მიუხედავად იმისა, რომ თითოეულ საქალაქო სამსახურს ევალება შესაბამის დარგის კონტროლი,

შექმნილია ზედამხედველობის ორი სპეციალური სამსახური: საერთო ზედამხედველობის სამსახური და კანონიერების დაცვის გენერალური ინსპექცია.

მერის მოადგილეების ინსტიტუტი გაურკვეველია არა მხოლოდ რაოდენობის და ფუნქციების (ორივე ამ საკითხზე გადაწყვეტილებას ერთპიროვნულად ღებულობს მერი) არამედ საჭიროების თვალსაზრისითაც. ეს ინსტიტუტი არის შუალედური რგოლი მერსა და საქალაქო სამსახურებს შორის. ეს ინსტიტუტია არაფრით არ არის გამყარებული და მათ მერის ნებიდან გამოძინარე შეუძლიათ ითამაშონ როგორც გადამწყვეტი, ისე სრულიად ფორმალური როლი სამსახურების საქმიანობასთან დაკავშირებით.

კითხვას ბადებს რაიონის გამგეობების ინსტიტუტია. ეს რგოლი საკმაოდ წინააღმდეგობრივად და გაურკვეველად არის წარმოჩენილი. კანონიდან და მერიის ღებულებიდან გამოძინარე გამგეობა წარმოადგენს მერიის ტერიტორიულ ორგანოს. მაგრამ ამავე კანონის მიხედვით რაიონის გამგეობას რატომღაც გააჩნია საკუთარი ბიუჯეტი და საკუთარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამა (რაც დამახასიათებელია თვითმმართველი ერთეულისათვის). რაიონის გამგეობის შემადგენლობას კანონის 24-ე მუხლის მე-4 პუნქტის "ა" ქვეპუნქტის თანახმად გამგებელი დასამტკიცებლად წარუდგენს საკრებულოს, მაგრამ იმავე პუნქტის "ბ" ქვეპუნქტით ირკვევა, რომ გამგეობის წევრებს გამგებლის წარდგინებით ამტკიცებს მერი.

რაიონის გამგეობის დაქვემდებარებული ტერიტორია საშუალოდ მოიცავს 200.000 მოსახლეს. ეს საკმაოდ დიდი რაოდენობაა იმისათვის, რომ რაიონის გამგებელმა მუნიციპალიტეტის რწმუნებულის მსგავსად უზრუნველყოს მოქალაქეთა კავშირი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან. რაც შეეხება ფუნქციებს, რაიონის გამგეობის სამსახურებიდან ერთადერთი, რომელიც მხოლოდ რაიონის და არა ქალაქის დონეზეა წარმოდგენილი, ესაა სამხედრო აღრიცხვისა და გაწვევის სამსახური. მაგრამ, ჯერ ერთი, ეს ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციაა, რომელიც ჯერ-ჯერობით არაა თვითმმართველობებზე დელეგირებული და მეორეც, მხოლოდ ამ ფუნქციის განსახორციელებლად ალბათ არაა მართებული მერიის ტერიტორიული ორგანოს შექმნა. სავსებით საკმარისი იქნებოდა ქალაქის დონეზე ამ ფუნქციის მატარებელი სამსახურის არსებობა, რომელსაც სხვა სამსახურების მსგავსად ექნებოდა შესაბამისი ტერიტორიული ორგანოები თბილისის ადმინისტრაციულ ერთეულებში.

თვითმმართველობათა ფორმირება

1. საქართველოს ადგილობრივი არჩევნების მოკლე ისტორიული მიმოხილვა

დამოუკიდებელ საქართველოში ადგილობრივ ორგანოთა (ქალაქთა საბჭოების) პირველი არჩევნები გაიმართა 1919 წლის დასაწყისში, 1918 წლის 26 მაისს საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის გამოცხადებიდან საკმაოდ მოკლე დროში. არჩევნები გაიმართა მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით, პროპორციული საარჩევნო სისტემით, რომელშიც არ არსებობდა საარჩევნო ზღურბლი და რომელშიც მანდატების განაწილებისთვის გამოიყენებოდა საარჩევნო კვოტის მეთოდი, კერძოდ, ე.წ. ჰეირის (T.Hare) კვოტა. კანდიდატთა სიების წარდგენის უფლება ჰქონდათ პოლიტიკურ პარტიებსა და ამომრჩეველთა მცირერიცხოვან ჯგუფებს. ყოველი ამომრჩეველი ხმას მხოლოდ ერთ სიას აძლევდა. სიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობა განისაზღვრებოდა ამ სიის მიერ მიღებული ხმების რაოდენობის გაყოფით საარჩევნო კვოტაზე (განაყოფის მთელი ნაწილით). საარჩევნო კვოტა განისაზღვრებოდა ყველა სიის მიერ მიღებული ხმების ჯამის გაყოფით გასანაწილებელ მანდატთა რაოდენობაზე. გაუნაწილებელი მანდატებიდან თითო მანდატი მიეკუთვნებოდა იმ სიებს, რომლებსაც მეტი ექნებოდათ მიღებული ხმების საარჩევნო კვოტაზე გაყოფის შემდეგ დარჩენილი ნაშთი. ასეთი საარჩევნო სისტემა უზრუნველყოფდა როგორც პარტიათა, ასევე სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფების პროპორციულ წარმომადგენლობას არჩევით ორგანოში. აქტიური საარჩევნო უფლება ჰქონდა 20 წელს მიღწეულ საქართველოს რესპუბლიკის მოქალაქეს. სამხედრო მოსამსახურეებს მხოლოდ პასიური საარჩევნო უფლება ჰქონდათ.

1921 წლიდან 1991 წლამდე, საბჭოთა ხელისუფლების არსებობის პერიოდში, ადგილობრივ ორგანოთა არჩევნები მხოლოდ სახელით იყო არჩევნები, თავისუფალ არჩევნებთან კი მათ საერთო არაფერი ჰქონდათ და ამიტომ ამ პერიოდის საარჩევნო სისტემებზე არც არაფერია სათქმელი.

ადგილობრივ ორგანოთა - საკრებულოთა - თავისუფალი არჩევნები გაიმართა მხოლოდ 72 წლის შემდეგ, 1991 წლის მარტში, 1990 წლის ოქტომბერში საქართველოს უზენაესი საბჭოს არჩევნებში ეროვნულ-გამათავისუფლებელი მოძრაობის შთამბეჭდავი გამარჯვების შემდეგ. სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქის (გარდა რაიონული დაყოფის მქონე ქალაქისა) და რაიონული დაყოფის მქონე ქალაქის რაიონის საკრებულოები შეიქმნა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით, მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით, პროპორციული წარმომადგენლობისა და ერთადერთი გადასაცემი ხმის სისტემის საფუძველზე. კანდიდატთა წარდგენის უფლება ჰქონდათ პოლიტიკურ პარტიებს, მათ ბლოკებსა და ამომრჩეველთა ჯგუფებს. ასეთი საარჩევნო სისტემა უზრუნველყოფდა მცირერიცხოვანი ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენლობას არჩევით ორგანოში. ეს დადასტურდა არჩევნების შედეგებითაც: პარტიათა მმართველმა კოალიციამ - "მრგვალმა მაგიდამ" - მეტ წილ შემთხვევებში აბსოლუტური უმრავლესობა ვერ მოიპოვა. გარდა ზემოაღნიშნული საკრებულოებისა, შეიქმნა საქართველოს რაიონებისა და რაიონული დაყოფის მქონე ქალაქების საკრებულოები. ამ საკრებულოებში თანამდებობის მიხედვით შედიოდნენ შესაბამისი რაიონის/ქალაქის ტერიტორიაზე არჩეული საკრებულოების მდივნები და ამ საკრებულოთა მიერ თავისივე შემადგენლობიდან არჩეული დეპუტატები. ასაკობრივი საარჩევნო ცენზი 18 წელი იყო. პასიური საარჩევნო უფლებისთვის დადგენილი იყო საქართველოში მუდმივად ცხოვრების ათწლიანი ბინადრობის ცენზი.

ამის შემდეგ, 1998 წლამდე ადგილობრივ ორგანოთა არჩევნები არ გამართულა.

1998 წელს საკრებულოთა არჩევნები გაიმართა მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით (სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქისა და რაიონის ყოველი საკრებულოს ასარჩევად თითო საარჩევნო ოლქი იქმნებოდა). გამოყენებული იყო ორი სხვადასხვა სისტემა: იმ საკრებულოებში, რომლებშიც ამომრჩეველთა რაოდენობა 2.000-ზე მეტი იყო, არჩევნები გაიმართა პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე, ხოლო იქ, სადაც მათი რაოდენობა 2.000-ს არ აღემატებოდა -

მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის, უფრო ზუსტად, ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე. პროპორციული საარჩევნო სისტემით გამართული არჩევნებისას, იქ, სადაც ასარჩევი იყო 21 დეპუტატზე მეტი, დადგენილი იყო 5%-იანი საარჩევნო ზღურბლი. კანდიდატთა წარდგენის უფლება ჰქონდათ პოლიტიკურ პარტიებსა და მათ ბლოკებს, ხოლო იქ, სადაც არჩევნები მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე იმართებოდა - ამომრჩეველთა ჯგუფებსაც. პროპორციული სისტემით გამართული არჩევნებისას მანდატების განაწილებისთვის გამოიყენებოდა საარჩევნო კვოტის მეთოდი (ჰეირის კვოტა): პარტიული სიის მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობა განისაზღვრებოდა მიღებული ხმების რაოდენობისა და გასანაწილებელი მანდატების ნამრავლის გაყოფით იმ სიების მიერ მიღებული ხმების ჯამზე, რომლებმაც გადალახეს საარჩევნო ზღურბლი (განაყოფის მთელი ნაწილით). გაუნაწილებელი მანდატებიდან თითო მანდატი მიეკუთვნებოდა იმ სიებს, რომლებმაც ხმების მეტი რაოდენობა მიიღეს¹⁸. მაჟორიტარული სისტემით გამართული არჩევნები ერთტურიანი იყო. ამომრჩეველს უფლება ჰქონდა, ხმა მიეცა იმდენი კანდიდატისთვის, რამდენმანდატიანიც იყო საარჩევნო ოლქი. არჩეულად ითვლებოდნენ ის კანდიდატები, რომლებიც სხვებზე მეტ ხმას მიიღებდნენ, მიუხედავად ამ ხმათა რაოდენობისა¹⁹. აქტიური საარჩევნო უფლებისთვის საარჩევნო ცენზი 18 წელი იყო, ხოლო პასიურისთვის - 21 წელი. აქტიური საარჩევნო უფლებისთვის დადგენილი იყო საკრებულოს ტერიტორიაზე ცხოვრების სამთვიანი ბინადრობის ცენზი (არჩევნებამდე ბოლო 3 თვის განმავლობაში), ხოლო პასიური საარჩევნო უფლებისთვის - საქართველოში მუდმივად ცხოვრების ხუთწლიანი ბინადრობის ცენზი. ვადიანი სამხედრო მოსამსახურეები მონაწილეობდნენ მხოლოდ რაიონებისა და ქალაქების - თბილისის, ბათუმის, რუსთავის, სოხუმის, ფოთის, ქუთაისის, ცხინვალის - საკრებულოთა არჩევნებში, შესაბამისი სამხედრო ნაწილის დისლოკაციის ადგილის მიხედვით. ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობის უფლება არ ჰქონდათ აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკიდან და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქიდან იძულებით გადაადგილებულ პირებს. არჩევნები არ გამართულია სეპარატისტული ძალების მიერ კონტროლირებად ტერიტორიებზე - აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში.

2002 წელს საკრებულოთა არჩევნები გაიმართა მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით (სოფლის, თემის, დაბისა და ქალაქის ყოველი საკრებულოს ასარჩევად თითო საარჩევნო ოლქი იქმნებოდა). გამოყენებული იყო ორი განსხვავებული სისტემა: ყველა საკრებულოს არჩევნები, გარდა თბილისისა, და ქალაქის გამგებლების/მერების არჩევნები გაიმართა ერთ ტურად, ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე, ხოლო თბილისში - პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე, 4%-იანი საარჩევნო ზღურბლით. გარდა ამისა, პირდაპირი არჩევნებით აირჩეოდა იმ ქალაქის გამგებელი, რომელშიც ამომრჩეველთა რაოდენობა 5 ათასს აღემატებოდა და იმ ქალაქის მერი, რომელიც რაიონის შემაღენლობაში არ შედიოდა (გარდა თბილისისა და ფოთისა). კანდიდატთა წარდგენისა და არჩევნების შედეგების დადგენის წესები და ასაკობრივი საარჩევნო ცენზი ისეთივე იყო, როგორც 1998 წელს. პასიური საარჩევნო უფლებისთვის დადგენილი იყო შესაბამისი საკრებულოს ტერიტორიაზე ცხოვრებისა და, იმავდროულად, საქართველოში მუდმივად ცხოვრების ხუთწლიანი ბინადრობის ცენზი. სამხედრო მოსამსახურეები ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობდნენ შესაბამისი სამხედრო ნაწილის განლაგების ადგილის მიხედვით. რაიონის საკრებულოები აღარ აირჩეოდა და მათ შემაღენლობაში თანამდებობრივად შედიოდნენ რაიონის ტერიტორიაზე არჩეულ საკრებულოთა თავმჯდომარეები.

ცალკე უნდა აღინიშნოს საარჩევნო კომისიების შექმნის წესი.

- 1919 წელს ქალაქის საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარე იყო ქალაქის მოურავი, რომელიც ნიშნავდა ამ კომისიის 3 წევრს და საუბნო საარჩევნო კომისიების თავმჯდომარეებს, რომლებიც, თავის მხრივ, ნიშნავდნენ თავ-თავის საუბნო კომისიის სამ-სამ წევრს. ყველა კომისიაში თითო წევრს ნიშნავდა ყოველი პარტია/ჯგუფი, რომელსაც წარდგენილი ჰქონდა კანდიდატთა სია.
- 1991 წელს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარე და 4 წევრი დანიშნული იყო საქართველოს უზენაესი საბჭოს პრეზიდიუმის, ხოლო თითო წევრი - ავტონომიური

¹⁸ ასეთი წესი ნაკლებად სამართლიანია, ვიდრე ის, რომელიც 1919 წელს გამოიყენებოდა.

¹⁹ ეს არის ძალიან მარტივი, მაგრამ სხვა სისტემებთან შედარებით საკმაოდ უსამართლო სისტემა.

ფორმირების შესაბამისი საბჭოების ან მათი პრეზიდიუმების მიერ. საოლქო საარჩევნო კომისიების თავმჯდომარის მოადგილე და 4 წევრი დანიშნული იყო საქართველოს უზენაესი საბჭოს პრეზიდიუმის, ხოლო საუბნო საარჩევნო კომისიების თავმჯდომარის მოადგილე და 2 წევრი - შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ. გარდა ამისა, ყველა საარჩევნო კომისიაში თითო წევრის დანიშვნის უფლება ჰქონდა არჩევნების მონაწილე ყველა პარტიას. საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიების თავმჯდომარესა და მდივანს თავად კომისიები ირჩევდნენ.

- 1998 წელს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარე და 2 წევრი დანიშნული იყო საქართველოს პარლამენტის, ხოლო თითო წევრი - ავტონომიური რესპუბლიკების უზენაესი საბჭოების ან მათი პრეზიდიუმების მიერ. საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიების თავმჯდომარე და 2 წევრი დანიშნული იყო, შესაბამისად, ცენტრალური და შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ. გარდა ამისა, ყველა საარჩევნო კომისიაში თითო წევრის დანიშვნის უფლება ჰქონდა პარტიას, რომელმაც ბოლო არჩევნებში მოიპოვა პარლამენტის წევრის მანდატი და 5 ისეთ პარტიას ერთობლივად, რომელთაც მანდატი ვერ მოიპოვეს.
- 2002 წელს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარე (პარლამენტის თანხმობით) და 4 წევრი დანიშნული იყო საქართველოს პრეზიდენტის მიერ, 9 წევრი არჩეული იყო პარლამენტის მიერ (მათგან მხოლოდ 4 - საპარლამენტო უმრავლესობის წარდგინებით), თითო წევრი არჩეული იყო ავტონომიური რესპუბლიკების უზენაესი საბჭოების ან მათი პრეზიდიუმების მიერ, ხოლო თითო წევრის დანიშვნის უფლება ჰქონდა ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში 5 საუკეთესო შედეგის მქონე პარტიას/საარჩევნო ბლოკს. საოლქო საარჩევნო კომისიების თავმჯდომარე და 5 წევრი არჩეული იყო ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ, ხოლო თითო წევრის დანიშვნის უფლება ჰქონდა იმ 7 პარტიას, რომელსაც პარლამენტში 5 წევრი მაინც ჰყავდა (თუ ასეთ პარტიათა რაოდენობა შეიძლება ნაკლები აღმოჩნდებოდა, შვიდამდე შესავსებად თითო წევრს ნიშნავდნენ ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში სხვებთან შედარებით უკეთესი შედეგის მქონე სხვა პარტიები). საუბნო საარჩევნო კომისიების 6 წევრს ირჩევდა შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისია, ხოლო თითო წევრის დანიშვნის უფლება ჰქონდა ბოლო საპარლამენტო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე იმ პარტიას ან საარჩევნო ბლოკს (მასში გაერთიანებულ პარტიათაგან პირველად დასახელებულის სახით), რომელმაც დასახელებული არჩევნებიდან ერთ-ერთში მაინც გადალახა 4%-იანი ზღურბლი.

2. თვითმმართველობის ორგანოთა საარჩევნო სისტემა 2006 წელს

2006 წელს არსებული საარჩევნო ადმინისტრაციის სისტემა მნიშვნელოვნად განსხვავდება ადრე არსებული სისტემებისაგან.

2005 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის შეცვლასთან ერთად არსებითად შეიცვალა თვითმმართველობის ორგანოთა საარჩევნო სისტემაც. ამ ცვლილებათა შესაბამისად, თვითმმართველობის არჩევითი ორგანოები მხოლოდ თვითმმართველი ქალაქისა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოება.

თვითმმართველი ქალაქის, გარდა თბილისისა, საკრებულო შედგება 15 წევრისაგან, რომელთაგან 10 აირჩევა პროპორციული, ხოლო 5 - მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე. თბილისის საკრებულო შედგება 37 წევრისაგან, რომელთაგან 12 აირჩევა პროპორციული, ხოლო 25 - მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე. მუნიციპალიტეტის საკრებულო შედგება პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული 10 წევრისა და მუნიციპალიტეტში შემავალი ყოველი თემიდან და ქალაქიდან მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე არჩეული თითო წევრისაგან (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ.მ. 115, 126)²⁰.

²⁰ მაჟორიტაროთა მანდატების გაანგარიშება ხდება 2006 წლის 1 იანვრამდე რაიონის შემადგენლობაში არსებული პირველი დონის ერთეულების რაოდენობის მიხედვით.

მუნიციპალიტეტსა და თვითმმართველ ქალაქში, გარდა თბილისისა, მაჟორიტარული არჩევნები იმართება ერთმანდატიანი ადგილობრივი საარჩევნო ოლქების მიხედვით ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე, ანუ არჩეულად ითვლება კანდიდატი, რომელიც სხვებზე მეტ ხმას მიიღებს. პროპორციული არჩევნები იმართება ერთი მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქის მიხედვით, პარტიული სიებით და 5%-იანი საარჩევნო ზღურბლით. მანდატების პირველადი განაწილებისთვის გამოიყენება იგივე წესი, რომელიც 1998 წელს იყო გამოყენებული, ხოლო გაუნაწილებელი მანდატებიდან თითო მანდატი პირველ რიგში მიეკუთვნება იმ სიებს, რომლებმაც გადალახეს საარჩევნო ზღურბლი, მაგრამ ვერ მოაგროვეს ერთი მანდატის მისაღებად საკმარისი ხმათა რაოდენობა (საარჩევნო კვოტის ტოლი ხმათა რაოდენობა). ასეთი სიებიდან მანდატები ეძლევა მათ, ვინც სხვებთან შედარებით მეტი ხმა მიიღო. ამის შემდეგ თითო მანდატი თანამიმდევრობით მიეკუთვნება იმ სიებს, რომლებმაც პირველადი განაწილებისას ერთი მანდატი მაინც მოიპოვეს და სხვებზე მეტი ხმა მიიღეს. იმ შემთხვევაში, თუ საარჩევნო ზღურბლი ათზე მეტმა სუბიექტმა გადალახა, ზემოთ აღწერილი წესი არ გამოიყენება და თითო მანდატი მიეკუთვნება იმ ათ პარტიულ სიას, რომლებმაც სხვებზე მეტი ხმა მიიღეს (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ.მ. 115, 123, 124).

თბილისში მაჟორიტარული არჩევნები იმართება 5 ორმანდატიანი და 5 სამმანდატიანი ადგილობრივი საარჩევნო ოლქის მიხედვით, პარტიული სიებით, ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე. ამომრჩეველმა ხმა მხოლოდ ერთ სიას უნდა მისცეს. ორივე/სამივე მანდატი მიეკუთვნება იმ სიას, რომელიც სხვა სიებზე მეტ ხმას მიიღებს, მაგრამ არანაკლებ არჩევნების მონაწილეთა 30%-ისა. თუ ამ სიამ ხმათა 30%-ზე ნაკლები მიიღო, იმართება არჩევნების მე-2 ტური, რომელშიც მონაწილეობას მიიღებს ორი საუკეთესო შედეგის მქონე სია და ყველა მანდატი მიეკუთვნება მას, რომელიც მეტ ხმას მიიღებს. რაც შეეხება პროპორციული წესით ასარჩევ 12 დეპუტატს, შესაბამისი პარტიული სიებისთვის ხმის მიცემა არ ხდება და ითვლება, რომ ყოველი სიის მიერ მიღებულ ხმათა რაოდენობა ტოლია თბილისის 10 მრავალმანდატიან ადგილობრივ საარჩევნო ოლქში იმავე პარტიის/საარჩევნო ბლოკის მიერ წარდგენილი პარტიული სიების მიერ მიღებული ხმების ჯამისა. მანდატების განაწილებაში მონაწილეობს მხოლოდ ის სიები, რომელთა მიერ მიღებული ხმები არჩევნების მონაწილეთა 4% ან მეტია. მანდატების პირველადი განაწილებისთვის აქაც იგივე წესი გამოიყენება, რომელიც 1998 წელს იყო გამოყენებული, ხოლო გაუნაწილებელი მანდატებიდან თითო მანდატი მიეკუთვნება იმ სიებს, რომლებმაც სხვებზე მეტი ხმა მიიღეს. იმ შემთხვევაში, თუ 4%-იანი საარჩევნო ზღურბლი 12-ზე მეტმა სუბიექტმა გადალახა, ზემოთ აღწერილი წესი არ გამოიყენება და თითო მანდატი მიეკუთვნება იმ 12 პარტიულ სიას, რომლებმაც სხვებზე მეტი ხმა მიიღეს (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ. 126).

საყურადღებოა განსხვავება პროპორციული სისტემით მანდატების განაწილების წესში თბილისისა და სხვა ერთეულების საკრებულოებში. საქმე ეხება იმ გაუნაწილებელ მანდატებს, რომლებიც რჩება საარჩევნო კვოტის მეთოდით მანდატების განაწილების შემდეგ. მუნიციპალიტეტებსა და თვითმმართველ ქალაქებში, გარდა თბილისისა, გაუნაწილებელი მანდატებიდან თითო მანდატი პირველ რიგში მიეკუთვნება იმ სიებს, რომლებმაც გადალახეს საარჩევნო ზღურბლი, მაგრამ ვერ მოაგროვეს ერთი მანდატის მისაღებად საკმარისი ხმათა რაოდენობა. მხოლოდ ამის შემდეგ, თუ კიდევ დარჩა გაუნაწილებელი მანდატები, თითო მანდატი თანამიმდევრობით მიეკუთვნება იმ სიებს, რომლებმაც პირველადი განაწილებისას ერთი მანდატი მაინც მოიპოვეს და სხვებზე მეტი ხმა მიიღეს (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ. 123). თბილისში კი გაუნაწილებელი მანდატების განაწილება სხვაგვარად ხდება. განაწილების წესში მხოლოდ ის წერია, რომ თითო მანდატი თანამიმდევრობით მიეკუთვნება იმ სიებს, რომლებმაც პირველადი განაწილებისას ერთი მანდატი მაინც მოიპოვეს და სხვებზე მეტი ხმა მიიღეს. მაშასადამე, თბილისში პროპორციული წესით მანდატების განაწილებისას თუ რომელიმე პარტიულმა სიამ გადალახა საარჩევნო ზღურბლი, მაგრამ ვერ მოაგროვა ერთი მანდატის მისაღებად საკმარისი ხმათა რაოდენობა, იგი ვერც ერთ მანდატს ვერ მიიღებს²¹.

²¹ მანდატების განაწილების წესში არსებული ეს განსხვავება, სამწუხაროდ, ვერც ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ და ვერც სასამართლომ დაინახა და თბილისში პარტიული სიებით მანდატების განაწილებისას ერთი მანდატი (ორი გაუნაწილებელი მანდატიდან) მიაკუთვნა პარტიულ სიას "თოფაძე, მრეწველები (მგ)",

აღსანიშნავია, რომ 2006 წელს საარჩევნო კოდექსში შეტანილი ცვლილების თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისას გაუქმდა არჩევნების ჩატარებულად ცნობისთვის ადრე არსებული სავალდებულო კვორუმი (ამ ცვლილებამდე არჩევნები ჩატარებულად ითვლებოდა, თუ მასში მონაწილეობას მიიღებდა ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ ერთი მესამედისა).

ყოველ ადგილობრივ საარჩევნო ოლქში აქტიური საარჩევნო უფლება აქვს საქართველოს მოქალაქეს, რომელსაც არჩევნების დღემდე შეუსრულდა ან იმ დღეს უსრულდება 18 წელი და რომელიც რეგისტრირებულია ამ საარჩევნო ოლქის ტერიტორიაზე მცხოვრებად, გარდა პირისა, "რომელიც სასამართლომ ქმედუუნაროდ ცნო ან სასამართლოს განაჩენით იმყოფება სასჯელის აღსრულების დაწესებულებაში" (საქართველოს კონსტიტუცია, მ. 28) და იმ ამომრჩევლისა, რომელიც არჩევნების დანიშვნის დღისთვის მუდმივად ან დროებით ცხოვრობს საქართველოს საზღვრებს გარეთ ან იმყოფება ნაოსნობაში მყოფ გემზე. სამხედრო მოსამსახურეები ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობენ შესაბამისი სამხედრო ნაწილის განლაგების ადგილის მიხედვით (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ.მ. 5, 109).

პასიური საარჩევნო უფლება აქვს საქართველოს მოქალაქეს, რომელსაც არჩევნების დღემდე შეუსრულდა ან იმ დღეს უსრულდება 21 წელი და რეგისტრირებულია შესაბამისი საკრებულოს ტერიტორიაზე მცხოვრებად, გარდა პირისა, რომელსაც საქართველოს კონსტიტუციის 28-ე მუხლის შესაბამისად არა აქვს საარჩევნო უფლება და პირისა, რომელსაც ბოლო 2 წლის განმავლობაში არ უცხოვრია საქართველოში (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ.მ. 5, 109). გარდა ამისა, საკრებულოს წევრობის კანდიდატად დასახელების შემთხვევაში სამსახურებრივი უფლებამოსილება უწყდება ქვეყნის უმაღლესი პოლიტიკური და ადმინისტრაციული თანამდებობის პირებს, რომელთა ჩამონათვალიც კანონში იყო მოცემული (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ. 111).

2.1. საარჩევნო ადმინისტრაციის ფორმირება

საარჩევნო სისტემის მნიშვნელოვანი ელემენტია საარჩევნო ადმინისტრაცია. მასზეა დამოკიდებული, რამდენად კანონიერად ჩაივლის საარჩევნო პროცესი და, განსაკუთრებით, რამდენად კანონიერად შეჯამდება არჩევნების შედეგები. ამიტომ, 1990 წლიდან მოყოლებული, მწვავე პოლიტიკური დისკუსიის საგანი იყო და დღემდე ასეთად დარჩა საარჩევნო ადმინისტრაციის შექმნის წესი.

2006 წელს მოქმედი საარჩევნო ადმინისტრაციის სისტემა არსებითად განსხვავდება ადრე არსებული სისტემებისაგან, რომლებიც ეფუძნებოდა საარჩევნო კომისიების ფორმირებას მრავალპარტიული წარმომადგენლობის პრინციპით (კომისიების წევრებს მეტ-ნაკლები პროპორციით ნიშნავდნენ არჩევნების მონაწილე პარტიები). კომისიათა ფორმირება ამჟამად ხორციელდება 2004 წლის აპრილში მიღებული კანონის მიხედვით და მას საფუძვლად უდევს ფორმალურად არაპარტიული პრინციპი და პროფესიული დაკომპლექტების წესი. ცენტრალური და საოლქო საარჩევნო კომისიების წევრი უნდა იყოს უპარტიო, მას უნდა ჰქონდეს უმაღლესი განათლება და საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელის სერტიფიკატი (უნდა შევნიშნოთ, რომ კომისიის წევრისთვის პარტიის წევრობის აკრძალვა და საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელის სერტიფიკატის აუცილებლობა ზემოაღნიშნული კანონის მიღებამდეც არსებობდა, უფრო მეტიც, ამ სერტიფიკატის ქონა სავალდებულო იყო საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრისთვისაც). რაც შეეხება იმას, რომ საარჩევნო კომისიათა შექმნის არაპარტიული პრინციპი მხოლოდ ფორმალურია, კარგად ჩანს მათი ფორმირების წესიდან. ამ წესის თანახმად (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ.მ. 26, 27, 28, 32, 33, 36, 37):

რომელმაც გადალახა საარჩევნო ზღურბლი, მაგრამ ვერ მოაგროვა ერთი მანდატის მისაღებად საკმარისი ხმები.

- ცენტრალური საარჩევნო კომისია (ცესკო) შედგება 7 წევრისაგან. მის თავმჯდომარესა და წევრებს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით, 6 წლის ვადით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი. ცესკოს თავმჯდომარეობისა და წევრობის კანდიდატებს ღია კონკურსის საფუძველზე შეარჩევს პრეზიდენტის მიერ შექმნილი საკონკურსო კომისია. პრეზიდენტმა პარლამენტს თავმჯდომარეობის ერთი და კომისიის წევრის ერთ ვაკანტურ ადგილზე 2 კანდიდატი უნდა წარუდგინოს. ცხადია, რომ თუ პრეზიდენტი პარტიის წარმომადგენელია (მით უფრო, თუ პარტიის თავმჯდომარეა, როგორც ეს ამჟამად არის) და ამ პარტიას პარლამენტში ჰყავს უმრავლესობა (როგორც ეს ამჟამად არის), ცესკოს ფორმირებაზე ვერანაირ გავლენას ვერ მოახდენს საპარლამენტო და, მით უფრო, არასაპარლამენტო ოპოზიცია. ასეთ შემთხვევაში დიდი ალბათობით მოსალოდნელია, რომ ცესკო არა ფორმალურად, არამედ ფაქტობრივად ერთპარტიული იყოს, რაც იმთავითვე ბადაებს უნდობლობას, თუნდაც ამის ფორმალური საფუძველი არ არსებობდეს. საინტერესოა ვნახოთ, რა შეიძლება მოხდეს მაშინ, როდესაც პრეზიდენტი იმ პარტიის წარმომადგენელია, რომელსაც პარლამენტში ჰყავდა უმრავლესობა, მაგრამ საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ დაკარგა იგი. ასეთ შემთხვევაში მოვლენები ორი შესაძლო სცენარით შეიძლება განვითარდეს. პირველი სცენარი: პრეზიდენტი და მისი ოპოზიციური საპარლამენტო უმრავლესობა აღწევს შეთანხმებას და ცესკოს ფორმირება ხდება ნაწილობრივ პრეზიდენტისთვის, ნაწილობრივ კი საპარლამენტო უმრავლესობისთვის სასურველი პირებით. ცხადია, ამ შემთხვევაშიც ძნელია ვირწმუნოთ, რომ კომისიის ფორმირება არაპარტიული პრინციპის საფუძველზე ხდება. მეორე სცენარი: პრეზიდენტი და მისი ოპოზიციური საპარლამენტო უმრავლესობა ვერ აღწევს შეთანხმებას. ასეთ შემთხვევაში ვერც ცესკოს ახალი თავმჯდომარე და ვერც ცესკოს ახალი წევრი ვერ აირჩევა და დარჩება ძველი შემადგენლობა, რომელიც ამავე პრეზიდენტისა და მისივე, ძველი საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ იყო შექმნილი, რაც, ცხადია, გაამწვავებს პრეზიდენტისა და საპარლამენტო უმრავლესობის დაპირისპირებას;
- საოლქო საარჩევნო კომისია შედგება 5 წევრისაგან, რომელთაც 6 წლის ვადით, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს ცესკო. კომისიის თავმჯდომარეს, მის მოადგილესა და კომისიის მდივანს, თავისივე შემადგენლობიდან ირჩევს თავად კომისია. კომისიის წევრობის კანდიდატების შერჩევა ხდება ღია კონკურსის საფუძველზე. ცხადია, დიდი ალბათობით მოსალოდნელია, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიების შემადგენლობა, პარტიული სიმპათიის თვალსაზრისით, ისეთივე იყოს, როგორც ცესკოს შემადგენლობა;
- საუბნო საარჩევნო კომისია შედგება 9 წევრისაგან. კომისიის 3 წევრს, არჩევნების დღემდე 50 - 46 დღის ვადაში (საკრებულოთა არჩევნებისას - 38 - 36 დღის ვადაში), სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს ზემდგომი საოლქო საარჩევნო კომისია, გარდა უცხო სახელმწიფოში შექმნილი საუბნო საარჩევნო კომისიისა, რომლის 3 წევრსაც ირჩევს ცესკო (არჩევნების დღემდე 24 - 20 დღის ვადაში). კომისიის ორ-ორ წევრს, არჩევნების დღემდე 60 - 46 დღის ვადაში (საკრებულოთა არჩევნებისას - 39 - 36 დღის ვადაში, ხოლო უცხო სახელმწიფოში კომისიის შექმნის შემთხვევაში - არჩევნების დღემდე არა უგვიანეს მე-20 დღისა), ნიშნავენ ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში პირველ სამ ადგილზე გასული პარტიები, რომელთაგან თითოეული დამოუკიდებლად მონაწილეობდა არჩევნებში ან გაერთიანებული იყო საარჩევნო ბლოკში და მის წევრთა ჩამონათვალში სხვებზე წინ იყო დასახელებული. ამ პარტიებს უფლება აქვთ, დანიშნონ აგრეთვე ორ-ორი სარეზერვო წევრი, რომლებიც კომისიის საქმიანობაში მონაწილეობენ მხოლოდ კენჭისყრის დღეს. კომისიის თავმჯდომარეს, მის მოადგილესა და კომისიის მდივანს, თავისივე შემადგენლობიდან ირჩევს თავად კომისია. კომისიის წევრობის კანდიდატების შერჩევა ხდება ღია კონკურსის საფუძველზე. საუბნო საარჩევნო კომისიის უფლებამოსილება იწყება კომისიის პირველი შეკრების დღეს და წყდება საარჩევნო კოდექსით გათვალისწინებული ყველა პროცედურის დასრულებისთანავე. ცხადია, ისევე, როგორც საოლქო საარჩევნო კომისიების ფორმირებისას, აქაც დიდი ალბათობით მოსალოდნელია, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ დანიშნული 3 პირის პარტიული სიმპათია ისეთივე იყოს, როგორც საოლქო კომისიისა და თუ ამას დაუმატებთ შესაბამისი პარტიის მიერ დანიშნულ 2 წევრს, ყველა კომისიაში უმრავლესობა (სულ ცოტა, სიმპათიის თვალსაზრისით) ერთ პარტიას ექნება.

აქ არ აღვწერთ საარჩევნო სისტემის ისეთ მნიშვნელოვან ელემენტს, როგორცაა საარჩევნო დაგეგმვის განხილვის საკითხი. მხოლოდ იმას აღვნიშნავთ, რომ ნებისმიერი დავა შეიძლება გასაჩივრდეს საქართველოს საკონსტიტუციო ან საერთო სასამართლოში (ქვემდებარების მიხედვით), თუ დაცული იქნება საარჩევნო კოდექსით დადგენილი პირობები, კერძოდ, თუ სარჩელი შეტანილი იქნება დადგენილ ვადაში და სათანადო მოსარჩელის მიერ. გარდა ამისა, მთელი რიგი სადავო საკითხებისა შეიძლება გასაჩივრდეს და გადაწყდეს საარჩევნო კომისიებშიც, ხოლო საარჩევნო კომისიის გადაწყვეტილება - საკონსტიტუციო ან საერთო სასამართლოში. სასამართლოები დავას განიხილავენ საარჩევნო კოდექსით განსაზღვრულ მკაცრად შეზღუდულ ვადაში.

საარჩევნო კოდექსის ხარვეზია ის, რომ დადგენილი არ არის ცესკოს მიერ თბილისის საკრებულოს არჩევნების შედეგების შეჯამების ვადა.

საარჩევნო სისტემის მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია წინასაარჩევნო პროცესის მომწესრიგებელი ნორმები, რომლებიც მომდევნო ნაწილშია აღწერილი.

3. წინასაარჩევნო პროცესი

საარჩევნო კოდექსის თანახმად, წინასაარჩევნო პროცესი ოფიციალურად იწყება არჩევნების დანიშვნის მომენტიდან (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ. 73) და მოიცავს ამ დროიდან კენჭისყრის დასრულებამდე პერიოდს (განმეორებითი კენჭისყრის, მეორე ტურისა და ხელახალი არჩევნების ჩათვლით). წინასაარჩევნო პროცესის ძირითადი ელემენტებია:

- პოლიტიკური პარტიების, საარჩევნო ბლოკებისა და ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფების საარჩევნო რეგისტრაცია;
- კანდიდატთა წარდგენა და მათი რეგისტრაცია;
- არჩევნების ფინანსური უზრუნველყოფა;
- საარჩევნო კამპანიის ფონდები;
- წინასაარჩევნო კამპანია (აგიტაცია).

საარჩევნო რეგისტრაცია. (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ.მ. 95, 117, 1267). ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებში მონაწილეობის უფლება აქვს ცესკოს მიერ რეგისტრირებულ პარტიასა და საარჩევნო ბლოკს. იმ პარტიისა და საარჩევნო ბლოკის რეგისტრაციისთვის, რომლებიც რეგისტრირებულნი იყვნენ ბოლო საპარლამენტო არჩევნებისთვის, აგრეთვე იმ პარტიისთვის, რომელსაც ჰყავს წარმომადგენელი საქართველოს პარლამენტში, საკმარისია სათანადო განცხადებისა და საარჩევნო კოდექსით გასაზღვრული საბუთების წარდგენა, ხოლო სხვა პარტიებმა დამატებით უნდა წარადგინონ, სულ ცოტა, 50.000 მხარდამჭერის ხელმოწერა. პარტიამ, რომელსაც არ სჭირდება მხარდამჭერთა სიების წარდგენა, ზემოაღნიშნული განცხადება უნდა წარადგინოს არჩევნების დანიშვნის შემდეგ, მაგრამ არჩევნების დღემდე არა უგვიანეს 35-ე დღისა, ხოლო პარტიამ, რომელსაც სჭირდება მხარდამჭერთა სიების წარდგენა - არჩევნების დღემდე არა უგვიანეს 38-ე დღისა. ამ განცხადების წარდგენის შემდეგ პარტიას უფლება აქვს დაიწყოს მხარდამჭერთა ხელმოწერების შეგროვება, რომელთა ცესკოსთვის წარდგენის ბოლო ვადა არჩევნების დღემდე 33-ე დღეა. წარდგენილ დოკუმენტაციაში ხარვეზების გამოვლენის შემთხვევაში პარტიას 2 დღე ეძლევა მათ გამოსასწორებლად. საარჩევნო ბლოკის რეგისტრაციის თაობაზე განცხადების წარდგენის ბოლო ვადა არჩევნების დღემდე 28-ე დღეა.

საარჩევნო კოდექსი არაფერს ამბობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებისას ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფების საარჩევნო რეგისტრაციის ვადების თაობაზე, ამიტომ ეს საკითხი ცესკოს დადგენილებით უნდა გადაწყდეს.

კანდიდატთა წარდგენა და რეგისტრაცია. (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ.მ. 116 - 121, 1267-1269). საკრებულოს წევრობის კანდიდატების წარდგენის უფლება აქვთ:

ა) თბილისში - საარჩევნო კოდექსით დადგენილი წესით რეგისტრირებულ პარტიებსა და საარჩევნო ბლოკებს, კენჭისყრის დღემდე არა უგვიანეს 24-ე დღისა;

ბ) თვითმმართველ ქალაქებსა და მუნიციპალიტეტებში - საარჩევნო კოდექსით დადგენილი წესით რეგისტრირებულ პარტიებსა და საარჩევნო ბლოკებს, ხოლო მაჟორიტარულ ადგილობრივ საარჩევნო ოლქებში, აგრეთვე, ამომრჩეველთა ხუთკაციან საინიციატივო ჯგუფებს, კენჭისყრის დღემდე არა უგვიანეს 24-ე დღისა.

თვითმმართველი ქალაქისა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არჩევნებისთვის წარდგენილ პარტიულ სიაში კანდიდატთა რაოდენობა არ უნდა იყოს 10-ზე ნაკლები და 30-ზე მეტი, ხოლო ყოველ ადგილობრივ მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში პარტიას/საარჩევნო ბლოკს უფლება აქვს წარადგინოს თითო კანდიდატი. პარტიულ სიაში შეიძლება ადგილობრივ მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში წარდგენილი კანდიდატის შეყვანა, თუმცა ეს სავალდებულო არ არის (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ.მ. 118, 119). მაშასადამე, პარტიულ სიაში შეიძლება როგორც მაჟორიტარულ ოლქებში წარდგენილ კანდიდატთა, ასევე იმ პირთა შეყვანა, რომლებიც არ არიან წარდგენილნი მაჟორიტარულ ოლქებში.

თბილისის საკრებულოს არჩევნებისთვის პარტიას/საარჩევნო ბლოკს უფლება აქვს, კანდიდატები წარადგინოს ყველა მრავალმანდატიან ადგილობრივ მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში ან მხოლოდ ზოგიერთ მათგანში. შესაბამის სიაში 4 ან 6 კანდიდატი უნდა იყოს (ნახევარი - ძირითადი და ნახევარი - სარეზერვო), იმის მიხედვით, შესაბამისი საარჩევნო ოლქი ორ- თუ სამმანდატიანია (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ. 1269). *"პროპორციული წესით ასარჩევი კანდიდატების პარტიული სია უნდა შედგებოდეს არა უმეტეს 50 კანდიდატისგან"* (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ. 1268, ნაწილი 2) და *"პარტიულ სიაში შეყვანილი უნდა იქნენ ის კანდიდატები, რომლებიც წარდგენილი არიან მაჟორიტარულ არჩევნებში"* (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ. 1268, ნაწილი 3). აქედან გამომდინარეობს, რომ, განსხვავებით თვითმმართველი ქალაქისა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არჩევნებისთვის წარდგენილი პარტიული სიისა, თბილისის საკრებულოში პროპორციული წესით ასარჩევი კანდიდატების პარტიულ სიაში შეიძლება მხოლოდ მაჟორიტარულ ოლქებში წარდგენილ კანდიდატთა შეყვანა. ამაზე მიუთითებს შესაბამის პარტიულ სიაში შესატან მონაცემთა ჩამონათვალიც. სახელდობრ, 118-ე მუხლის მე-6 ნაწილის "ი" ქვეპუნქტის თანახმად, თვითმმართველი ქალაქისა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს არჩევნებისთვის წარდგენილ *"პარტიულ სიაში მითითებული უნდა იყოს თითოეული კანდიდატის: ... ადგილობრივი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქის ნომერი და დასახელება (თუ წარდგენილია)"*, ხოლო 1268-ე მუხლის მე-5 ნაწილის "ი" ქვეპუნქტის თანახმად, თბილისის საკრებულოში პროპორციული წესით ასარჩევი კანდიდატების *"პარტიულ სიაში მითითებული უნდა იყოს თითოეული კანდიდატის: ... ადგილობრივი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქის დასახელება, რომელშიც იგი წარდგენილია ძირითად/სარეზერვო მაჟორიტარ კანდიდატად"*. აქ აღარ წერია სიტყვები *"თუ წარდგენილია"*, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ თბილისში პარტიულ სიაში შეყვანილი ყველა კანდიდატი იმავდროულად წარდგენილი უნდა იყოს მაჟორიტარულ ოლქშიც. ასეთი წესი ლოგიკურად გამომდინარეობს საარჩევნო სისტემის სპეციფიკიდან: თბილისის საკრებულოში პროპორციული წესით ასარჩევი კანდიდატების პარტიულ სიას ამომრჩეველი საერთოდ არ აძლევს ხმას და ამ სიის მიერ მიღებულ ხმებად ითვლება ცალკეულ მაჟორიტარულ ოლქებში წარდგენილი სიების მიერ მიღებული ხმების ჯამი. მაშასადამე, პარტიულ სიაში იმ პირის შეყვანის შემთხვევაში, რომელიც წარდგენილი არ იყო მაჟორიტარულ ოლქში, იგი ისე შეიძლება გამხდარიყო საკრებულოს წევრი, რომ არც ერთი ხმა არ ჰქონოდა მიღებული.

პარტიული სიებისა და ადგილობრივ მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქებში წარდგენილ კანდიდატთა რეგისტრაციას ახორციელებენ ცესკო (თბილისის საკრებულოს არჩევნებისთვის) და შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიები (თვითმმართველი ქალაქებისა და მუნიციპალიტეტების საკრებულოთა არჩევნებისთვის). თუ კომისიებისთვის წარდგენილი საბუთები არასრული ან

ნაკლოვანი აღმოჩნდა, შესაბამისი კანდიდატი რეგისტრაციაში არ გატარდება. უნდა აღინიშნოს, რომ საარჩევნო კოდექსით გათვალისწინებული არ არის რაიმე დრო ხარვეზების გამოსასწორებლად.

არჩევნების ფინანსური უზრუნველყოფა. (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ.მ. 43-45). საკრებულოთა არჩევნების მოსამზადებლად და ჩასატარებლად საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ გაწეული ხარჯი და საქმიანობა ფინანსდება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. ცესკოს უფლება აქვს, კანონით უფლებამოსილი პირისაგან მიიღოს გრანტი, რომელიც გამოიყენება მათ შორის დადებული ხელშეკრულების შესაბამისად.

საარჩევნო კამპანიის ფონდები. (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ.მ. 46-48). საარჩევნო სუბიექტთა მიერ წინასაარჩევნო კამპანიის ფინანსური უზრუნველყოფა ხორციელდება საარჩევნო კამპანიის ფონდების მეშვეობით. არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე ყოველი საარჩევნო სუბიექტი ვალდებულია გახსნას საარჩევნო კამპანიის ფონდი, რომელშიც უნდა ჩაირიცხოს მის მიერ მოზიდული ფულადი სახსრები. საარჩევნო კამპანიის ფონდში მოზიდულ ფულად სახსრებად ითვლება როგორც მის ანგარიშზე ჩაირიცხული ფულადი სახსრები, ასევე უსასყიდლოდ მიღებული ყველა საქონელი და მომსახურება (საბაზრო ფასებით). საარჩევნო შეწირულებად ითვლება ფონდის ანგარიშზე ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა მიერ ჩაირიცხული ფულადი სახსრები და უსასყიდლოდ მიღებული ყველა საქონელი და მომსახურება. აკრძალულია ანონიმური შეწირულების მიღება და შეწირულების მიღება სხვა სახელმწიფოსაგან, სხვა სახელმწიფოს იურიდიული ან ფიზიკური პირისაგან, მოქალაქეობის არმქონე პირისაგან, საერთაშორისო ორგანიზაციისა და მოძრაობისაგან, არასამეწარმეო იურიდიული პირისა და რელიგიური ორგანიზაციისაგან, საქართველოს სამეწარმეო იურიდიული პირისაგან, რომელშიც არის სახელმწიფოს წილი. საარჩევნო სუბიექტს უფლება არა აქვს არჩევნების დროს გამოიყენოს სხვა სახსრები, გარდა ფონდის სახსრებისა. სავალდებულოა არჩევნების შედეგების გამოქვეყნების შემდეგ, საარჩევნო კოდექსით დადგენილ ვადაში, არჩევნებისათვის გამოყენებული სახსრების ანგარიშის წარდგენა შესაბამისი საარჩევნო კომისიისათვის. ანგარიშს უნდა ერთვოდეს აუდიტორული დასკვნა. საარჩევნო სუბიექტს, რომელიც არ წარადგენს ამ ანგარიშს, იმავე სახის მომავალი არჩევნების ჩათვლით ეკრძალება არჩევნებში მონაწილეობა, ხოლო სუბიექტს, რომელიც მიიღებს ხმათა საკმარის რაოდენობას, ფონდის შექმნის, მისი სახსრების გამოყენებისა და ანგარიშის წარდგენის წესების დარღვევის შემთხვევაში, სასამართლოს გადაწყვეტილებით ჩამოერთმევა მიღებული მანდატები და არჩევნების შედეგები შეჯამდება მის მიერ მიღებული ხმების გათვალისწინებლად. საარჩევნო სუბიექტების მიერ წარდგენილ ანგარიშებს ამოწმებს საზოგადოების წარმომადგენლებით, იურისტებითა და ლიცენზირებული აუდიტორებით დაკომპლექტებული ფინანსური მონიტორინგის ჯგუფი (აღრე ასეთი ნორმა არ არსებობდა).

3.1. წინასაარჩევნო კამპანია (აგიტაცია)

საარჩევნო კოდექსი აწესრიგებს წინასაარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებულ სპეციფიკურ საკითხებს (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ.მ. 65-76). ეს საკითხებია: საარჩევნო პროცესის საჯაროობა, არჩევნებზე დამკვირვებელთა სტატუსი, საარჩევნო სუბიექტთა წარმომადგენლობა საარჩევნო კომისიებში, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა უფლებები და ვალდებულებები, წინასაარჩევნო აგიტაცია, საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა, თანამდებობრივი მდგომარეობის გამოყენების აკრძალვა და სხვ. აღსანიშნავია ზოგიერთი სიახლე, რითაც ახალი ნორმები გასხვავდება ძველისაგან.

საარჩევნო პროცესის საჯაროობას უზრუნველყოფს საარჩევნო კომისიათა სხდომების საჯაროობა, კერძოდ, სხდომებზე საარჩევნო სუბიექტთა, დამკვირვებელი ორგანიზაციებისა და ინფორმაციის მასობრივ საშუალებათა წარმომადგენელთა დასწრების უფლება, აგრეთვე, საზოგადოებრივი მაუწყებლის ვალდებულება, საერთო არჩევნების დღემდე სულ ცოტა ბოლო 30 დღის განმავლობაში ყოველდღიურად უსასყიდლოდ გამოყოს ტელევიზიისა და რადიოს საეთერო დროის ორ-ორი საათი, რომელიც თანაბრად ნაწილდება კვალიფიციურ საარჩევნო სუბიექტებს შორის და,

ამასთან ერთად, გამოყოს დრო საარჩევნო რეკლამის განთავსებისთვის (არა უსასყიდლოდ), რომელიც თანაბრად ნაწილდება სხვა პარტიებსა და საარჩევნო ბლოკებს შორის. გარდა ამისა, საერთო მაუწყებელი და მაუწყებელი, რომელიც თავის ეთერში განათავსებს წინასაარჩევნო რეკლამას, ვალდებულია, თითოეული კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტისათვის უსასყიდლოდ და არადისკრიმინაციულად გამოყოს დრო – 3 საათში არანაკლებ 90 წამისა, ხოლო საზოგადოებრივი მაუწყებელი და სათემო მაუწყებელი, რომელიც თავის ეთერში განათავსებს წინასაარჩევნო რეკლამას, ვალდებულია, კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტის წინასაარჩევნო რეკლამის განთავსებისთვის უსასყიდლოდ და არადისკრიმინაციულად გამოყოს საათში არანაკლებ 60 წამისა. კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტის ცნება საარჩევნო კოდექსში 2006 წელს შევიდა და მაუწყებელთა ასეთი ვალდებულებები ფაქტობრივად ამოქმედდა 2006 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებისას. მანამდე კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტის ცნება არ არსებობდა და საეთერო დროის უსასყიდლოდ გამოყოფის ვალდებულება მხოლოდ სახელმწიფო ტელერადიომაუწყებლებს ჰქონდათ და როგორც მათ, ასევე სხვა მაუწყებლებს თანაბრად უნდა გაენაწილებინათ წინასაარჩევნო აგიტაციისა და საარჩევნო რეკლამისთვის გამოყოფილი საეთერო დრო ყველა საარჩევნო სუბიექტს შორის.

მოვიყვანოთ კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტის ცნების განმარტებაც. ყველა მაუწყებელი ვალდებულია, ასეთ სუბიექტად აღიაროს პარტია და საარჩევნო ბლოკი, რომელიც საქართველოს პარლამენტში წარმოდგენილია ფრაქციით ან რომელმაც ბოლო საყოველთაო არჩევნებში პროპორციული სისტემის საფუძველზე მიიღო საქართველოს ამომრჩეველთა ხმების არანაკლებ 4%-ისა, ხოლო ადგილობრივი მაუწყებელი ვალდებულია, ასეთ სუბიექტად აღიაროს აგრეთვე ის პარტია და საარჩევნო ბლოკი, რომლის კანდიდატმა მისი მომსახურების ზონაში შემაჯალმაჯორიტარულ საარჩევნო ოლქში ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში გაიმარჯვა, მიიღო ხმების არანაკლებ 25%-ისა ან რომელიც გავიდა მე-2 ტურში, ან რომელმაც საკრებულოს არჩევნებში მიიღო ხმების არანაკლებ 25%-ისა (უნდა ვივარაუდოთ, რომ საუბარია მაუწყებლის მომსახურების ზონაში შემაჯალმაჯორიტარულ საკრებულოზე). გარდა ამისა, მაუწყებელს უფლება აქვს (თუმცა, ვალდებული არ არის), კვალიფიციურ საარჩევნო სუბიექტად აღიაროს პოლიტიკური პარტია, რომელიც საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე არჩევნების წელს ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის სულ ცოტა 5 გამოკითხვის ან არჩევნებამდე ერთი თვის განმავლობაში ჩატარებული კვლევის შედეგების თანახმად სარეგლობს ამომრჩეველთა არანაკლებ 4%-ის მხარდაჭერით. რაც შეეხება ადგილობრივ მაუწყებელს, მას უფლება აქვს, ასეთ სუბიექტად აღიაროს პარტია, რომელიც მისი მომსახურების ზონაში შემაჯალმაჯორიტარიაზე არჩევნების წელს ზედიზედ ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის სულ ცოტა 4 გამოკითხვის შედეგების თანახმად სარეგლობს ამომრჩეველთა არანაკლებ 25%-ის მხარდაჭერით. საარჩევნო კოდექსით დადგენილია ის მოთხოვნებიც, რომელთა შესრულებაც საგალდებულოა საზოგადოებრივი აზრის გამოკვლევისას.

საარჩევნო კოდექსით განსაზღვრულია ის პირობები, რომლებიც საარჩევნო კამპანიის პერიოდში უნდა დაიცვან გაზეთებმა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე ყოველ პარტიასა და საარჩევნო ბლოკს უფლება აქვს ყველა საარჩევნო კომისიაში დანიშნოს ორ-ორი წარმომადგენელი. ორ-ორი წარმომადგენლის დანიშვნის უფლება აქვს ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქში კანდიდატის წარმდგენ საინიციატივო ჯგუფსაც, ოღონდ, მხოლოდ შესაბამის საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიებში.

წინასაარჩევნო კამპანია ოფიციალურად იწყება არჩევნების დანიშვნის მომენტიდან და არჩევნებთან დაკავშირებული ყველა პირისთვის ამ დროიდან წარმოიშობა საარჩევნო კოდექსით დადგენილი მთელი რიგი სპეციფიკური უფლებები, ვალდებულებები და შეზღუდვები (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ. 73):

- წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწვევისა და აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება აქვს ყველას, გარდა საარჩევნო კომისიის წევრისა, მოსამართლისა, საქართველოს შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების, პროკურატურის, საგარეო დაზვერვისა და სახელმწიფო დაცვის

სპეციალური სამსახურების საჯარო მოხელეებისა, უცხო ქვეყნის მოქალაქისა და ორგანიზაციისა, საქველმოქმედო და რელიგიური ორგანიზაციისა, სახელმწიფო და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა საჯარო მოხელეებისა (მხოლოდ თანამდებობრივი და სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს)²². უნდა შევნიშნოთ, რომ 2006 წლის ივლისამდე ზემოაღნიშნული აკრძალვა ვრცელდებოდა, აგრეთვე, სახელმწიფო აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა ხელმძღვანელ პირებზე. ამჟამად კი ამ პირებს წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწევა ეკრძალებათ მხოლოდ სამსახურებრივად დაქვემდებარებულ პირთათვის და ისიც მხოლოდ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას;

- წინასაარჩევნო პერიოდში შეკრებებისა და მანიფესტაციების ჩატარება რეგულირდება არა "შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ" კანონით, არამედ საარჩევნო კოდექსით. თუ ამ პერიოდში შეკრების ან მანიფესტაციის ჩატარება ხელს შეუშლის ტრანსპორტისა და ხალხის მოძრაობას, მისმა ორგანიზატორმა ორი დღით ადრე წერილობით უნდა აცნობოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აღნიშნული ღონისძიების ჩატარების თარიღისა და დროის შესახებ, ხოლო მათ უნდა უზრუნველყონ მისი ჩატარების უსაფრთხოება;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა ხელი უნდა შეუწყონ საარჩევნო სუბიექტებს ამომრჩევლებთან შეხვედრების, შეკრებებისა და მანიფესტაციების, საჯარო დებატებისა და დისკუსიების ორგანიზებასა და ჩატარებაში და უზრუნველყონ ამ ღონისძიებათა უსაფრთხოება;
- აკრძალულია წინასაარჩევნო კამპანიისათვის იმ ორგანიზაციების მატერიალურ-ტექნიკური რესურსების გამოყენება, რომლებიც ფინანსდება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან;
- არჩევნებში მონაწილე კანდიდატებს, რომლებსაც სახელმწიფო ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებში უკავიათ თანამდებობები, წინასაარჩევნო პერიოდში ეკრძალებათ თავისი თანამდებობრივი და სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენება რომელიმე პარტიის, საარჩევნო ბლოკის ან კანდიდატის მხარდასაჭერად ან საწინააღმდეგოდ;
- რეგისტრირებულ კანდიდატს, რომელიც არის სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს თანამშრომელი და რომელზედაც არ ვრცელდება კანდიდატის სტატუსთან თანამდებობრივი შეუთავსებლობა, წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწევის უფლება აქვს მხოლოდ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისაგან თავისუფალ დროს, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ეს ხდება ტელერადიოაუწყებლობის მიერ წინასაარჩევნო აგიტაციისათვის გამოყოფილ დროს. 2006 წლის ივლისიდან ეს შეზღუდვა აღარ ვრცელდება პოლიტიკური თანამდებობის პირებზე;
- თუ რეგისტრირებული კანდიდატი გამოიყენებს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებული ორგანიზაციების მატერიალურ-ტექნიკურ რესურსებს ან/და თავის თანამდებობრივ და სამსახურებრივ მდგომარეობას, შესაბამისმა საარჩევნო კომისიამ უნდა გააუქმოს მისი საარჩევნო რეგისტრაცია, თუ ეს დარღვევა კენჭისყრამდე დადასტურდა, ხოლო თუ განცხადება ასეთი დარღვევის შესახებ საარჩევნო კომისიაში შევიდა არჩევნების დღიდან 30 დღის ვადაში ან თუ იმავე ვადაში თავად კომისიამ გამოავლინა ეს დარღვევა, კომისიის განკარგულებით ამ პირს უნდა აეკრძალოს იმავე სახის მომდევნო არჩევნებში კანდიდატად მონაწილეობა.

4. საარჩევნო სისტემის ნაკლოვანი მხარეები

აღსანიშნავია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა მოქმედი საარჩევნო სისტემის მთელი რიგი ნაკლოვანი მხარეებისა:

1. მუნიციპალიტეტსა და თვითმმართველ ქალაქში, გარდა თბილისისა, მაჟორიტარული არჩევნები იმართება ერთმანდატიანი ადგილობრივი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების მიხედვით ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე, ანუ არჩევნები იმართება ერთ

²² 2006 წლის 5 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევის შემდეგ ამოქმედდა ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", რომლის თანახმად, აღარ არსებობს "ადგილობრივი მმართველობის ორგანოს" ცნება. ამიტომ საარჩევნო კოდექსის 73-ე მუხლის მე-5 ნაწილის "თ" ქვეპუნქტში სიტყვები "სახელმწიფო და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების" უნდა შეიცვალოს სიტყვებით "სახელმწიფო მმართველობის და ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების" (ანალოგიური ცვლილება უნდა შევიდეს საარჩევნო კოდექსის სხვა მუხლებშიც).

ტურად და არჩეულად ითვლება კანდიდატი, რომელიც სხვებზე მეტ ხმას მიიღებს, მიუხედავად მიღებულ ხმათა რაოდენობისა. შედეგად, გამარჯვებული შეიძლება აღმოჩნდეს პირი, რომელსაც ამომრჩეველთა ძალიან მცირე რაოდენობა უჭერს მხარს, რაც არ მოხდება, არჩევნები ორ ტურად რომ იმართებოდეს: თუ პირველ ტურში ვერც ერთი კანდიდატი ვერ მიიღებდა არჩევნების მონაწილეთა ხმების ნახევარზე მეტს, 2 საუკეთესო შედეგის მქონე კანდიდატისათვის გაიმართებოდა მეორე ტური. ამათგან გამარჯვებულად ჩაითვლებოდა ის, ვინც მეტ ხმას მიიღებდა მეორე ტურში.

ასეთი მდგომარეობა შეიქმნა, მაგალითად, ხულოს №84.5 ადგილობრივ მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში. კენჭს იყრიდა 4 კანდიდატი. №5 სუბიექტის მიერ წარდგენილმა კანდიდატმა მიიღო 575 ხმა (40,1%), №3 სუბიექტის მიერ წარდგენილმა - 416 (29%), №4 სუბიექტის მიერ წარდგენილმა - 364 (25,4%), ხოლო №22 სუბიექტის მიერ წარდგენილმა - 77 (5,4%). გამარჯვებულად გამოცხადდა პირველი კანდიდატი, რომელმაც სხვებზე მეტი, მაგრამ ხმების საერთო რაოდენობის მხოლოდ 40% მიიღო. არჩევნები ორტურიანი რომ ყოფილიყო, მე-2 ტურში მონაწილეობას №5 და №3 სუბიექტების მიერ წარდგენილი კანდიდატები მიიღებდნენ (მათ მიერ მიღებულ ხმათა სხვაობა 159-ის ტოლია) და, სავსებით შესაძლებელია, რომ დანარჩენ სუბიექტთა მხარდამჭერი 441 ამომრჩევიდან 160-ით მეტს ხმა №3 სუბიექტის კანდიდატისთვის მიეცა, რაც უკვე მის გამარჯვებას გამოიწვევდა.

2. თბილისის საკრებულოში მაჟორიტარული არჩევნები ასევე ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემის საფუძველზე იმართება, ოღონდ, ორ- და სამმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით. ამკარაა, რომ ამ სისტემამ გაცილებით უსამართლო შედეგი შეიძლება მოგვცეს, ვიდრე წინა პუნქტში აღწერილმა.

ასეთი მდგომარეობა შეიქმნა, მაგალითად, თბილისის 3-მანდატიან მაჟორიტარულ ოლქებში. ამ ოლქებში ყველა მანდატი ნაციონალურმა მოძრაობამ მიიღო, მიუხედავად იმისა, რომ მის მიერ მიღებული ხმები საერთო რაოდენობის 58 - 74 %-ის ფარგლებში მერყეობდა.

3. საინტერესოა პროპორციული სისტემით მანდატების განაწილების წესი მუნიციპალიტეტსა და თვითმმართველ ქალაქში, გარდა თბილისისა. მისი ნაკლი პირველადი განაწილების შემდეგ გაუნაწილებლად დარჩენილი მანდატების განაწილების წესშია. ერთი მანდატის მისაღებად საკმარის ხმათა რაოდენობა (საარჩევნო კვოტა) ტოლია იმ პარტიული სიების მიერ მიღებულ ხმათა ჯამის მეათედისა, რომლებმაც გადალახეს 5%-იანი საარჩევნო ზღურბლი, ანუ ამ ხმათა ჯამის 10%-ია. ამიტომ ამა თუ იმ სიის მიერ მიღებულ ხმათა საარჩევნო კვოტაზე გაყოფის შემდეგ დარჩენილი ნაშთი შეიძლება ბევრად მეტი აღმოჩნდეს იმ სიის მიერ მიღებულ ხმებზე, რომელმაც ხმების 5 ან 6% მიიღო და ვერ მოაგროვა ერთი მანდატის მისაღებად საკმარისი ხმები. მიუხედავად ამისა, გაუნაწილებელი მანდატი მას ეძლევა და არა იმ სიას, რომელსაც ბევრად ნაკლები ხმა აკლია მანდატის მისაღებად. ამასთან, თუ ამ წესით განაწილების შემდეგ კიდევ დარჩა გაუნაწილებელი მანდატები, თითო მანდატი მიეკუთვნება იმ სიებს, რომლებმაც სხვებზე მეტი ხმა მიიღეს და არა მათ, რომლებსაც უფრო დიდი ნაშთი დარჩათ. ეს წესი ხელს აძლევს უფრო ძლიერ პარტიებს და უფრო უსამართლო შედეგს იძლევა, როდესაც მცირეა პროპორციული წესით გასანაწილებელ მანდატთა რაოდენობა (ჩვენს შემთხვევაში ეს რაოდენობა 10-ის ტოლია). განსაკუთრებით უსამართლო შედეგი შეიძლება მივიღოთ მაშინ, თუ საარჩევნო ზღურბლი ათზე მეტმა სუბიექტმა გადალახა. ასეთ შემთხვევაში თითო მანდატი მიეკუთვნება იმ ათ პარტიულ სიას, რომლებმაც სხვებზე მეტი ხმა მიიღეს. არადა, შეიძლება აღმოჩნდეს, რომ ამ დროს ერთმა სიამ ხმათა 40% მიიღოს, სხვებმა კი მასზე 7-ჯერ ან 8-ჯერ ნაკლები და, მიუხედავად ამისა, ყველას თითო მანდატი მიეცემა.

4. თბილისის საკრებულოში პროპორციული სისტემით მანდატების განაწილების წესის ნაკლი იგივეა, რაც წინა პუნქტის შემთხვევაში. სახელდობრ, გაუნაწილებელი მანდატები მიეკუთვნება არა იმ სიებს, რომელთაც უდიდესი ნაშთები რჩებათ, არამედ მათ, რომლებმაც სხვებზე მეტი ხმა მიიღეს. ნაკლს უნდა მივაკუთვნოთ ისიც, რომ მანდატების განაწილების განმსაზღვრელი ნორმების მცირეოდენმა ბუნდოვანებამ გამოიწვია განაწილების წესის ორგვარი და, საბოლოოდ, არასწორი ინტერპრეტაცია ცესკოსა და სასამართლოს მიერ.

5. მე-3 და მე-4 პუნქტებში აღწერილი ნაკლოვანების უმთავრესი მიზეზი ისაა, რომ ასეთი სისტემა სამართლიან შედეგს იძლევა, როცა დიდია (რამდენიმე ათეულია) გასანაწილებელი მანდატების რაოდენობა. ჩვენ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტსა და თვითმმართველ ქალაქში მხოლოდ 10, ხოლო თბილისში კი 12 მანდატია გასანაწილებელი, ანუ ბუნებრივი საარჩევნო ზღურბლი ერთ შემთხვევაში 10, ხოლო მეორეში 8,33 პროცენტია. ამავე დროს, კანონით დაწესებული საარჩევნო ზღურბლი ორჯერ ნაკლებია, სახელდობრ, პირველ შემთხვევაში - 5%, ხოლო მეორეში - 4%. ამან გამოიწვია ის, რომ იმ სუბიექტებისთვის თუნდაც ერთი მანდატის მისაცემად, რომელთაც გადალახეს კანონით დადგენილი საარჩევნო ზღურბლი, მაგრამ ვერ გადალახეს ბუნებრივი ზღურბლი, საჭირო გახდა დამატებითი პირობის შემოღება.

6. ნაკლოვანია თბილისის საკრებულოს არჩევნებისთვის პარტიულ სიებში კანდიდატა შეყვანის წესი. აქაც, ისევე, როგორც წინა შემთხვევაში, შესაბამისი ნორმების ბუნდოვანებამ გამოიწვია ამ წესის ორგვარი და, საბოლოოდ, არასწორი ინტერპრეტაცია როგორც ცესკოში, ისე სასამართლოში. სახელდობრ, ნაციონალური მოძრაობის პარტიული სიით საკრებულოს წევრებად გავიდნენ ისეთი პირები, რომლებისთვისაც ხმა არც ერთ ამომრჩეველს არ მიუცია.

7. თბილისის ამომრჩევლებს საშუალება არა აქვთ, უშუალოდ წარადგინონ საკრებულოს წევრობის კანდიდატები.

8. ორაზროვანია საკრებულოს არჩევნების თარიღის დანიშვნის განმსაზღვრელი ნორმა: "...საკრებულოს არჩევნებს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი საკრებულოს უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე არა უგვიანეს 40 დღისა" (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ. 108). გაუგებარია, რაზეა აქ საუბარი – არჩევნების დანიშვნის აქტის გამოცემის ვადაზე, არჩევნების თარიღზე თუ ორივეზე ერთად.

9. მოკლეა საარჩევნო პროცესის ოფიციალური ხანგრძლივობის მინიმალური ვადა - 40 დღე. იმ შემთხვევაში, თუ პრეზიდენტმა არჩევნები არჩევნების თარიღამდე მე-40 დღეს დანიშნა, მთელი რიგი საარჩევნო პროცედურებისთვის ძალიან მცირე დრო რჩება (მაგალითად, 50.000 მხარდამჭერის ხელმოწერათა შეგროვებისთვის - მხოლოდ 5 დღე). მეტად მოკლეა ცალკეული საარჩევნო პროცედურისთვის გამოყოფილი დრო, რაც ზრდის უნებლიე შეცდომების ალბათობას და იწვევს მათი გამოსწორების შეუძლებლობას (მაგალითად, თუ კანდიდატის წარდგენისას სათანადო საბუთები ხარვეზიანი აღმოჩნდა, წარმდგენს არ ეძლევა დრო ხარვეზების გამოსასწორებლად და კანდიდატი რეგისტრაციაში არ გატარდება).

10. საკრებულოთა არჩევნებისას განსაზღვრული არ არის ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფების საარჩევნო რეგისტრაციის ვადები.

11. წინასაარჩევნო ავითაციის გაწევა და ავითაციაში მონაწილეობა აღარ ეკრძალებათ აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა ხელმძღვანელ პირებს. ჯერ ერთი, მათ აქვთ ამომრჩეველზე ზემოქმედების რეალური სახელისუფლებო ბერკეტები და, გარდა ამისა, მათი ყოველდღიური ვალდებულება აღმასრულებელი და მმართველობითი ფუნქციების განხორციელებაა, რაც ჯეროვნად ვერ შესრულდება წინასაარჩევნო კამპანიაში ჩართვის შემთხვევაში.

12. არჩევნებთან დაკავშირებული სპეციფიკური უფლებები, ვალდებულებები და შეზღუდვები მოქმედებს მხოლოდ ოფიციალური წინასაარჩევნო კამპანიის დროს, რომლის ხანგრძლივობაც ძალიან მოკლეა.

13. ნდობას არ იწვევს საარჩევნო ადმინისტრაციის ფორმირების წესი.

14. ჯერ კიდევ პრობლემურია ამომრჩეველთა სიების სიზუსტე, რაც უფრო სუსტ ადმინისტრირებას უნდა მივაწეროთ, ვიდრე კანონმდებლობის ხარვეზებს.

5. ადგილობრივი თვითმმართველობის 2006 წლის არჩევნები

ადგილობრივი თვითმმართველობის 2006 წლის არჩევნების პროცესი, ფაქტობრივად, არჩევნების დანიშნამდე გაცილებით ადრე დაიწყო. იმის გამო, რომ არჩევნების თარიღის დანიშნამდე საარჩევნო კოდექსით დადგენილი არანაირი შეზღუდვა არ მოქმედებს, ამ პერიოდში უდავოდ დიდი უპირატესობა ჰქონდა მმართველ პარტიას - ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას. მასმედიაში ფართოდ შუქდებოდა პრეზიდენტისა და მთავრობის წარმომადგენელთა, მმართველი პარტიის ლიდერთა ხშირი გამოსვლები, რომლებშიც, მიუხედავად ღონისძიების ხასიათისა, ძალიან ხშირად ერთ-ერთი წამყვანი თემა ადგილობრივი არჩევნები იყო. ამავე პერიოდში საეთერო დროის გამოყენების ნაკლები შესაძლებლობა ჰქონდათ ოპოზიციურ პარტიებს. რაც შეეხება ოფიციალური წინასაარჩევნო აგიტაციის პერიოდს, ბალანსი აქაც აშკარად მმართველი პარტიის სასარგებლოდ იყო დარღვეული: ხელისუფლების წარმომადგენელთა თითქმის ყველა გამოსვლა, და არა მხოლოდ აგიტაციისთვის კანონით დადგენილი დროის განმავლობაში, წარმოადგენდა წინასაარჩევნო აგიტაციას. ამასთან, მმართველმა პარტიამ უარი განაცხადა ოპოზიციასთან პირდაპირი დებატების გამართვაზე.

არჩევნების დანიშნამდე რამდენიმე თვის განმავლობაში გრძელდებოდა მსჯელობა დიდი ოპოზიციური გაერთიანების შექმნის თაობაზე, თუმცა, იმთავითვე ჩანდა ასეთი მცდელობის მცირე პერსპექტივა ოპოზიციურ პარტიებს შორის არსებული განსხვავების გამო. თავისი როლი შეასრულა ზოგიერთი ლიდერის პოლიტიკურმა და პიროვნულმა ამბიციებმა. იმავედროულად, განიხილებოდა არჩევნების ბოიკოტირების საკითხი, რომლის მიზეზადაც არადემოკრატიული საარჩევნო სისტემა ცხადდებოდა. შეთანხმება ვერც ბოიკოტის საკითხში მოხდა და, შედეგად, პოლიტიკური პარტიების ნაწილმა (მათ შორის, საპარლამენტო პარტიამ "ახალი მემარჯვენეები") უარი განაცხადა არჩევნებში მონაწილეობაზე. შეიქმნა მხოლოდ ერთი საარჩევნო ბლოკი (რესპუბლიკური და კონსერვატიული პარტიები). ორ პარტიას (მერაბ კოსტავას საზოგადოებასა და "დედა სამშობლოს"), უარი ეთქვა რეგისტრაციაზე. პირველს იმ საფუძველით, რომ არ დადასტურდა მისი წევრის პარლამენტის წევრობა, ხოლო მეორეს იმის გამო, რომ მან დადგინდეს დროში არ წარადგინა 50.000 მხარდამჭერის ხელმოწერები. საბოლოოდ, არჩევნებში მონაწილეობა შეიძმა პარტიამ მიიღო, ხუთმა - დამოუკიდებლად, ხოლო ორმა - საარჩევნო ბლოკის სახით:

№3 - "თოფაძე, მრეწველები" (მრეწველობა გადაარჩენს საქართველოს);

№4 - საქართველოს ლეიბორისტული პარტია - შალვა ნათელაშვილი;

№5 - "ნაციონალური მოძრაობა - საქართველოს გამთლიანებისა და აღმშენებლობის სია";

№15 - საქართველოს ეროვნული იდეოლოგიის პარტია;

№21 - სალომე ზურაბიშვილი - "საქართველოს გზა";

№22 - საარჩევნო ბლოკი "დავითაშვილი, ხიდაშელი, ბერძენიშვილი" საქართველოს რესპუბლიკური პარტია, საქართველოს კონსერვატიული პარტია).

წინასაარჩევნო აგიტაციის ტვირთის დიდი წილი თავის თავზე საქართველოს პრეზიდენტმა აიღო, რომლის რეიტინგიც მნიშვნელოვნად აღემატებოდა როგორც მისი პარტიის, ასევე ამ პარტიის სხვა ლიდერთა რეიტინგებს. წინასაარჩევნო აგიტაციისას აქცენტები კეთდებოდა ნაციონალური მოძრაობის ხელისუფლების მიღწევებზე. უშუალოდ არჩევნების წინ თბილისის მერიამ რამდენიმე ღარიტ გაუზარდა პენსია თბილისელ პენსიონერებს, ხოლო საქართველოს პრეზიდენტმა ყველა თვითმმართველობას იმავეს გაკეთებისაკენ მოუწოდა, თუმცა, ცნობილია, რომ მათი ბიუჯეტი თითქმის მთლიანად ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მათ დაფინანსებაზეა დამოკიდებული. იმავედროულად ცხადდებოდა, რომ ოპოზიციის გამარჯვების შემთხვევაში ეს ყველაფერი შეწყდებოდა, რადგან ოპოზიციის ცენტრალური ბიუჯეტიდან დაფინანსებას ვერ მიიღებდა.

ოპოზიციური პარტიების წინასაარჩევნო აგიტაცია ძირითადად აგებული იყო ნაციონალური მოძრაობის, როგორც მმართველი პარტიის, კრიტიკაზე. სუსტად იყო წარმოდგენილი სამოქმედო პროგრამები. კრიტიკის მთავარი ობიექტები იყო მთელი რიგი საკანონმდებლო ნოვაციებისა, ძალიან სტრუქტურების მოქმედებათა უკანონობა, სასამართლოს დამოუკიდებლობის ხელყოფა და

სხვ. საარჩევნო კამპანია საკმაო ინტენსიურობით თბილისში და აჭარაში მიმდინარეობდა, სხვაგან კი ინტენსიურობის ხარისხი უფრო დაბალი იყო.

საარჩევნო კოდექსის თანახმად, 2006 წლის ადგილობრივი არჩევნების თარიღი საქართველოს პრეზიდენტს არჩევნებამდე ზუსტად 40 დღით ადრე უნდა დაენიშნა (საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მ. 129). მიუხედავად არაერთი მოთხოვნისა, მთელი წლის განმავლობაში არ ცხადდებოდა არჩევნების თუნდაც მიახლოებითი თარიღი. უფრო მეტიც, ოფიციალური პირები აცხადებდნენ, რომ არჩევნები დაინიშნებოდა მაშინ, როცა ეს საჭირო იქნებოდა და მინიშნება წლის ბოლოზე კეთდებოდა.

26 აგვისტოს საქართველოს პრეზიდენტმა გამოსცა განკარგულება 2006 წლის 5 ოქტომბერს არჩევნების დაინიშნის შესახებ, რომელიც საზოგადოებისათვის ცნობილი გახდა მხოლოდ 27 აგვისტოს (კვირა დღის) საღამოს, ტელევიზიის საინფორმაციო გადაცემიდან. კანონის თანახმად, პარტიებს არჩევნებში მონაწილეობის უფლების მისაღებად მხარდამჭერთა სიები, სათანადო განაცხადი და კანონით განსაზღვრული საბუთები ცესკოსთვის უნდა წარედგინათ არჩევნების დღემდე არა უგვიანეს 38-ე დღისა ანუ არა უგვიანეს 28 აგვისტოსი, რომელიც საეკლესიო დღესასწაულის (მარიამობის) გამო ოფიციალური უქმე დღეა.

შემდეგი გაურკვეველობა თბილისის საკრებულოს არჩევნებისთვის პარტიული სიების წარდგენის დროს მოხდა. სიების წარდგენამდე ცესკომ გამოსცა დადგენილება, რომლის თანახმად, პარტიულ სიაში შეიძლება იმ პირის შეყვანა, რომელიც კანდიდატად წარდგენილი არ არის ადგილობრივ მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში. შედეგად დაირღვა კანდიდატთა წარდგენის საარჩევნო კოდექსით დადგენილი წესი (ეს წესი ამ სტატიის მე-3 ნაწილშია აღწერილი). დადგენილება გასაჩივრდა სასამართლოში, რომელმაც სარჩელი არ დააკმაყოფილა იმ მოტივით, რომ საარჩევნო კოდექსი ამ საკითხს ნათლად არ განსაზღვრავს და ამიტომ ცესკოს აქვს მისი დაზუსტების უფლება. ამის შედეგი იყო ის, რომ ნაციონალურმა მოძრაობამ პარტიულ სიაში არ შეიყვანა ე.წ. სარეზერვო კანდიდატები, თუმცა, საარჩევნო კოდექსი ამას ცალსახად ადგენს. სანაცვლოდ სიაში შევიდნენ ის პირები (მათ შორის, თბილისის მერი), რომლებიც არც ერთ ადგილობრივ მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში არ იყვნენ წარდგენილნი. უნდა აღინიშნოს, რომ ოპოზიციურმა პარტიებმა, გარდა "თოფაძე, მრეწველებისა", ზუსტად შეასრულეს კანონის მოთხოვნები.

არჩევნები გაიმართა 69 საკრებულოში. ნაციონალურმა მოძრაობამ ყველა საკრებულოში კანდიდატთა მაქსიმალური რაოდენობა წარადგინა, ხოლო სხვა სუბიექტებმა - მხოლოდ ნაწილში: 49 ერთეულიდან (ბლოკი "დავითაშვილი, ხიდაშელი, ბერძენიშვილი") 1 ერთეულამდე (ეროვნული იდეოლოგიის პარტია). მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქებში საარჩევნო ბლოკმა "დავითაშვილი, ხიდაშელი, ბერძენიშვილი" წარადგინა კანდიდატთა შესაძლო რაოდენობის დაახლოებით 37%, ლეიბორისტულმა პარტიამ - 19%, "თოფაძე, მრეწველებმა" - 15%, "საქართველოს გზამ" - 10%, ეროვნული იდეოლოგიის პარტიამ - მხოლოდ 6 კანდიდატი, ხოლო ამომრჩეველთა საინიციატივო ჯგუფებმა - 51% (58 მაჟორიტარულ საარჩევნო ოლქში).

2006 წლის საარჩევნო კამპანიის ფონდები, ფინანსური მონიტორინგის ჯგუფის დასკვნის თანახმად, შემდეგნაირად გამოიყურება:

- ნაციონალური მოძრაობა - 3.667.383 ლარი. ამ თანხის უდიდესი ნაწილი მიღებული იყო 123 იურიდიული პირისაგან და მცირე ნაწილი - 23 ფიზიკური პირისაგან.
- "თოფაძე, მრეწველები" (მგს) - 523.758,51 ლარი მიღებული იყო 8 იურიდიული პირისა და 3 ფიზიკური პირისაგან.
- საარჩევნო ბლოკი "დავითაშვილი, ხიდაშელი, ბერძენიშვილი" - 88.956,21 ლარი მიღებული იყო 1 იურიდიული პირისა და 26 ფიზიკური პირისაგან.
- "საქართველოს გზამ" - 43.945 ლარი მიღებული იყო 3 ფიზიკური პირისაგან.
- ლეიბორისტული პარტია - 13.277 ლარი მიღებული იყო 15 ფიზიკური პირისაგან.
- ეროვნული იდეოლოგიის პარტია - 0.

5.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის 2006 წლის 5 ოქტომბრის არჩევნების შედეგები

2006 წლის 5 ოქტომბერს გაიმართა 5 ქალაქის, 60 მუნიციპალიტეტისა და 4 თემის საკრებულოთა არჩევნები. არჩევნებში მონაწილეობა მიიღო ამომრჩეველთა 48%-მა, ყველაზე დაბალი აქტიურობა იყო რუსთავში (25%), ბათუმში (34%), თბილისსა და ქუთაისში (35%), ზუგდიდსა და ჭიათურაში (37%), ყველაზე მაღალი - ადიგენში, ლენტეხში, სენაკსა და ჩოხატაურში (80%-მდე).

საარჩევნო სუბიექტების მიერ მიღებული მანდატების რაოდენობა პროცენტულ გამოხატულებაში ასეთია²³:

ცხრილი 1. 2006 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგები

საარჩევნო სუბიექტი	პროპორციული სისტემით მიღებული მანდატების რაოდენობა (%)	მაჟორიტარული სისტემით მიღებული მანდატების რაოდენობა (%)
"თოფაძე, მრეწველები"	3,5%	0,4%
ლეიბორისტული პარტია	5,0%	0,6%
ნაციონალური მოძრაობა	85,0%	92,0%
ეროვნული იდეოლოგიის პარტია	0	0
"საქართველოს გზა"	0	0,3%
"დავითაშვილი, ხიდაშელი, ბერძენიშვილი"	6,5%	0,8%
საინიციატივო ჯგუფები		6,0%

წარმოდგენილი ცხრილიდან ჩანს, რომ ყველა საკრებულოში დიდი უმრავლესობა მოიპოვა მმართველმა პარტიამ - ნაციონალურმა მოძრაობამ. მათ შორის 5 საკრებულოს - თელავის, გორის, მარნეულის, ხონის, შუახევის, თიღვისა და ზემო აფხაზეთის - ყველა წევრი ნაციონალური მოძრაობის წარმომადგენელია. შედეგად, ბუნებრივია, რომ ყველა მერი და გამგებელი და, საზოგადოდ, ყველა თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო ნაციონალური მოძრაობის წარმომადგენლებით იქნება დაკომპლექტებული.

უნდა შევნიშნოთ, რომ არჩევნების შედეგებზე გარკვეული გავლენა მოახდინა საარჩევნო სისტემის ზემოთ აღწერილმა ნაკლოვანმა მხარეებმა.

²³ არჩევნების შედეგების ყველა მონაცემი აღებულია ცესკოს ვებ-გვერდიდან და განსაზღვრულია მათ საფუძველზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური საფუძვლები

1. თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილი

"ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსულობები ორ ნაწილად იყოფა. ესენია:

- საკუთარი შემოსულობები;
- მოზიდული სახსრები.

საკუთარი შემოსულობები ის ფინანსური სახსრებია, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტს კანონმდებლობის შესაბამისად აქვს გადაცემული და მათი განკარგვა საკუთარი შეხედულებების მიხედვით შეუძლიათ ექსკლუზიური კომპეტენციების დასაფინანსებლად, პრიორიტეტების შესაბამისად. საკუთარი შემოსულობებია:

1. ადგილობრივი გადასახადები²⁴;
2. ადგილობრივი მოსაკრებლები და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა არასაგადასახადო შემოსავლები;
3. კაპიტალური შემოსავლები;
4. გამოთანაბრებითი ტრანსფერი;
5. საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა შემოსავლები;
6. გრანტი;
7. სესხი.

მოზიდული სახსრები ძირითადად დელეგირებული უფლებამოსილებების დაფინანსებას ხმარდება. მათ განეკუთვნება:

1. მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერები;
2. სუბსიდია, სუბვენცია;
3. დელეგირებული უფლებამოსილებებისათვის მიღებული გრანტი;
4. დონორებისაგან მიღებული მიზნობრივი შემოსულობები;
5. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის განკუთვნილი საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადები და მოსაკრებლები.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსავლების ფორმირებაში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია მოზიდულ სახსრებს, მათ შორის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადაცემული მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერებია.

კანონმდებლობით განსაზღვრულია ტრანსფერის სამი სახე:

- გამოთანაბრებითი ტრანსფერი - ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველსაყოფად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, განსაზღვრული ფორმულით, ფინანსური დახმარების სახით გამოყოფილ სახსრები, რომელთა გამოყენების მიმართულებებს დამოუკიდებლად განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო;
- მიზნობრივი ტრანსფერი - დელეგირებული უფლებამოსილებების დაფინანსებისათვის გადაცემული სახსრები;

²⁴ უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს საგადასახადო კოდექსში 2006 წლის 29 დეკემბერს შეტანილი ცვლილებების შედეგად გაუქმდა სათამაშო ბიზნესის გადასახადი და დარჩა მხოლოდ ერთი ადგილობრივი გადასახადი (ქონების გადასახადი).

- სპეციალური ტრანსფერი - სტიქიური უბედურების ლიკვიდაციის ან სხვა განსაკუთრებული შემთხვევების დაფინანსებისათვის გადაცემული ფულად სახსრები.

1.1. საკუთარი შემოსულობები

იმისათვის, რომ ცენტრალურმა და ადგილობრივმა ხელისუფლებამ სწორად აღრიცხოს და გაანალიზოს შემოსულობები და გადასახდებები, საბიუჯეტო სისტემის რეფორმირების დროს შემუშავდა მათი კლასიფიცირების სისტემა, რომლის მიხედვითაც ყოველ შემოსულობას და გადასახდელს თავისი ნომერი გააჩნია. საბიუჯეტო შემოსულობების კლასიფიკაცია შედგენილია მათი სწორად და სრულად აღრიცხვის მიზნით. მასში კანონით დადგენილი გადასახდები, არასაგადასახადო შემოსავლები (მ.შ. ბიუჯეტის სხვა შემოსავლები) იყოფა (კლასიფიცირდება) ცალკეულ ჯგუფებად გარკვეული კრიტერიუმების, ნიშნებისა და სპეციფიკის მიხედვით. შემოსავლების კლასიფიკატორი იყოფა 5 ძირითად ჯგუფად, რომლებიც თავის მხრივ იყოფა სხვადასხვა ჯგუფების, ფუნქციებისა და შესაბამისი დაქვემდებარებული ბიუჯეტების მიხედვით. ძირითადი ჯგუფებია:

1. საგადასახადო შემოსავლები;
2. არასაგადასახადო შემოსავლები;
3. კაპიტალური შემოსავლები;
4. გრანტები;
5. სესხები.

საგადასახადო შემოსავლები წარმოადგენს ქვეყნის საგადასახადო კანონმდებლობით (საქართველოს საგადასახადო კოდექსით) განსაზღვრული გადასახდების შესაბამისად მობილიზებული თანხების ერთობლიობას.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მიხედვით, ასხვავებენ საერთო-სახელმწიფოებრივ და ადგილობრივ გადასახდებს.

- *საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახდებია:*
 - საშემოსავლო გადასახადი;
 - მოგების გადასახადი;
 - დამატებული ღირებულების გადასახადი;
 - აქციზი;
 - სოციალური გადასახადი;
 - საბაჟო გადასახადი.
- *ადგილობრივი გადასახადია - ქონების გადასახადი.*

2007 წლამდე ადგილობრივ გადასახადს განეკუთვნებოდა *სათამაშო ბიზნესის გადასახადიც*, თუმცა ის მხოლოდ ზოგიერთი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილის ფორმირების წყარო იყო და თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების უმეტესობა (ძირითადად სოფლის, თემის და დაბის) ამ სახის ბიზნესიდან შემოსავლებს ვერ იღებდა. 2006 წლის 29 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტმა საგადასახადო კოდექსში ცვლილებები და დამატებები შეიტანა, რითაც გააუქმა სათამაშო ბიზნესის გადასახადი და მიიღო ცალკე კანონი "სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებლის შესახებ". აღნიშნული ცვლილებით, "სათამაშო ბიზნესის გადასახადი" გახდა "სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი" და გადასახადის განაკვეთი ყველა სახეობაზე გაიზარდა 3-ჯერ, ასევე 3-ჯერ გაიზარდა გადახდის ვადაც, რის გამოც ფისკალური თვალსაზრისით ეს რეფორმა მნიშვნელოვან გავლენას ვერ იქონიებს ვერც გადასახადის გადამხდელებზე და ვერც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილზე²⁵.

²⁵ თუ ადრე გადასახადის გადახდა ყოველთვიურად ხდებოდა, ახლა გადაიხდება ყოველკვარტალურად 3-ჯერ მეტი მოცულობით.

არასაგადასახადო შემოსავლები მოიცავს შემდეგ ჯგუფებს:

- *მოსაკრებლები* - საბაჟო, სალიცენზიო, სანებართვო, სახელმწიფო სერტიფიკატის, სარეგისტრაციო, სახელმწიფო საექსპერტიზო მოსაკრებლები, სახელმწიფო ბაჟი და სხვა;
- *ქონების იჯარიდან მიღებული შემოსავლები* - მიიღება ქონების იჯარით გაცემით ან გაქირავებით. აქ ერთიანდება მიწის იჯარიდან მიღებული შემოსავლები, შენობა-ნაგებობების იჯარით მიღებული შემოსავლები, მანქანა-დანადგარებისა და მოწყობილობების იჯარით მიღებული შემოსავლები;
- *მომსახურების გაწევის საფასურით მიღებული შემოსავლები* - სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისათვის, ან სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების საქვეუწყებო დაწესებულებებისა და საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის მომსახურების გაწევისათვის გადახდილი საფასური;
- *შემოსავალი არაძირითადი (თანმდევი) გაყიდვიდან* - არაძირითადი (თანმდევი) გაყიდვიდან მიღებულ შემოსავლები, რომლის თვითღირებულების დადგენა შეუძლებელია. მაგალითად, ბილეთების, საფოსტო მარკების რეალიზაცია და სხვა;
- *შემოსავალი დივიდენდებიდან და ეროვნული ბანკის მოგებიდან* - სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებიდან მიღებული დივიდენდები და ეროვნული ბანკის მოგება;
- *როიალტი* - საფასური სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებისა და ტექნოლოგიური წარმონაქმნების გადაამუშავების პროცესში წიაღით სარგებლობის უფლებისათვის, საავტორო უფლებების, პროგრამული უზრუნველყოფის, პატენტის, ნახაზის ან მოდელის, სავაჭრო ნიშნისა და სხვა თანმდევ უფლებათა გამოყენებისათვის ან გამოყენების უფლებისათვის, სამრეწველო, სავაჭრო ან სამეცნიერო-კვლევითი გამოყენებისათვის ან გამოყენების უფლებისათვის, ნოუ-ჰაუს გამოყენებისათვის, კინოფილმების, ვიდეოფილმების, ხმის ჩანაწერების ან სხვა საშუალებათა გამოყენებისათვის ან გამოყენების უფლებისათვის;
- *სახელმწიფო სესხის, დეპოზიტის, კექსილის და სხვა სახის პროცენტი (სარგებელი)* - სახელმწიფოს მიერ გაცემული სესხებიდან და კრედიტებიდან პროცენტების სახით მიღებულ შემოსავლები. აქ არ აღირიცხება სესხების (კრედიტების) ძირითადი თანხის დაბრუნება;
- *ჯარიმებითა და სანქციებით მიღებული შემოსავლები* - ყველა იმ ადმინისტრაციული ჯარიმითა და სანქციით მიღებული შემოსავალი, რომლებიც დგინდება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით;
- *გაცემული კრედიტების დაბრუნება* - ქვეყნის შიგნით (სახელმწიფო მმართველობის სხვა დონეებზე, არასაფინანსო სახელმწიფო საწარმოებზე, საფინანსო ინსტიტუტებზე და სხვა პირებზე გაცემული კრედიტები), ასევე ქვეყნის გარეთ (სხვა ქვეყნის მთავრობებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებზე გაცემული კრედიტები) გაცემული კრედიტების დაბრუნება;
- *სხვა არასაგადასახადო შემოსავლები* - ამ კატეგორიაში აღირიცხება ყველა ის შემოსავალი, რომლებიც არ შედის ზემოთ ჩამოთვლილ ჯგუფებში.

2006 წელს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტში სრულად ირიცხებოდა:

- ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებელი;
- მოსაკრებელი ადგილობრივი საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვისათვის;
- მოსაკრებელი მშენებლობის ნებართვისათვის;
- მოსაკრებელი დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის;
- სატენდერო მოსაკრებელი, დაწესებული ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ;
- სახელმწიფო ბაჟი, გადახდევინებული ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების მიერ;
- შემოსავალი ადგილობრივი თვითმმართველობის მფლობელობაში არსებული ქონების და მიწის იჯარიდან;
- შემოსავალი ადგილობრივი თვითმმართველობის მფლობელობაში არსებული ქონების გაყიდვიდან;

- ამ თვითმმართველი ერთეულის წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებიდან მიღებული დივიდენდები.

არასაგადასახადო შემოსავლების ბუნება და დაბეგვრის ობიექტები, ახალი კანონის თანახმად, მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა. როგორც ადრე, ამ შემოსავლების სახეობებიდან გამომდინარე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები კვლავაც მოკრძალებული შემოსავლების მიმდებარე რჩებიან. აღსანიშნავია, რომ ძველი თვითმმართველობების უმეტესობას ეს მოსაკრებლები თავიანთ ტერიტორიაზე შემოღებულიც კი არ ჰქონდათ, ვინაიდან დაბეგვრის ობიექტები არ გააჩნდათ.

კაპიტალურ შემოსავლებს მიეკუთვნება მატერიალური და არამატერიალური აქტივების გაყიდვიდან მიღებული შემოსავლები, მაგალითად, საწარმოების, საწარმოებში არსებული წილების, შენობა-ნაგებობების, მანქანა-დანადგარების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავლები. აღნიშნული შემოსავლები 2004 წლამდე ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების წყაროს წარმოადგენდა, ამჟამად კი იგი შემოსავლებშია გადატანილი და ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის ფორმირების ერთ-ერთი წყაროა.

სესხები. "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტების შესახებ" საქართველოს კანონის შესაბამისად, თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია აიღოს სესხი მხოლოდ საქართველოს მთავრობისაგან ან საქართველოს მთავრობის ნებართვით, კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად. აღნიშნული ნორმით, იზღუდება თვითმმართველი ერთეულის მიერ სესხის აღების უფლება და სესხის წყაროდ მხოლოდ საქართველოს მთავრობა ან მის მიერ დელეგირებული ორგანო რჩება. აღნიშნული ნორმა ეწინააღმდეგება "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის 50-ე მუხლის მე-7 პუნქტს, რომლის მიხედვითაც თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია აიღოს სესხი ან გრანტი მხოლოდ საქართველოს მთავრობისგან ან საქართველოს მთავრობის ნებართვით - საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. აღნიშნულ კანონში ორგანული კანონისგან განსხვავებით არაფერია ნათქვამი გრანტის აღების ნებართვაზე, ვინაიდან გრანტი მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისათვის გაიცემა, ამასთან გაუგებარია, რატომ იზღუდება თვითმმართველი ერთეული სესხის აღებაში მხოლოდ სახელისუფლო ორგანოთი და არ გააჩნია კერძო დაწესებულებიდან სესხის აღების უფლება. თვითმმართველობის ორგანოს მიერ აღებული სესხი ითვლება სახელმწიფო ვალად. ვალის აღების წესს და დეტალურ პროცედურებს განსაზღვრავს „სახელმწიფო ვალის შესახებ" საქართველოს კანონი.

ამ ეტაპზე თვითმმართველობათათვის გადაცემული გრანტების სიმცირის გამო მასზე ყურადღებას აღარ გავამახვილებთ. რაც შეეხება გამოთანაბრებით ტრანსფერტს, მისი სიახლიდან გამომდინარე, დაწვრილებით იქნება აღწერილი.

1.2. შემოსულობების განაწილება

თითოეული შემოსავლის ტიპი კლასიფიცირდება უფრო დეტალურად, თუმცა მათგან თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტს მხოლოდ ნაწილი რჩებათ. სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის შემოსავლების განაწილება ხდება "საგადასახადო, არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ" საქართველოს კანონით.

ცხრილი 2. საგადასახადო შემოსავლების განაწილება სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის 2006 წელს (%)

შემოსავლები	სახელმწიფო ბიუჯეტი	ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტები	თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები
საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადები			
საშემოსავლო გადასახადი		100,0*	100,0

მოგების გადასახადი	100,0	100,0*	
დამატებული ღირებულების გადასახადი	100,0		
აქციზი	100,0		
სოციალური გადასახადი	100,0		
საბაჟო გადასახადი	100,0		
ადგილობრივი გადასახადი			
ქონების გადასახადი			100,0

წყარო: "საგადასახადო, არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ" საქართველოს კანონი.

* ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიაზე მობილიზებული მოგების და საშემოსავლო გადასახადები სრულად ჩაირიცხება მათ ბიუჯეტებში, ხოლო მათ ტერიტორიებში არსებულ თვითმმართველ ერთეულებს აღნიშნული შემოსავლები უნაწილდება ავტონომიური რესპუბლიკების უზენაესი საბჭოების გადაწყვეტილებების საფუძველზე.

მიუხედავად იმისა, რომ თვითმმართველობებს კანონით ჰქონდათ განსაზღვრული ესა თუ ის შემოსავლები, მათ ფინანსურად მყარ და თვითემარ ერთეულებად ვერ მივიჩნევთ (მსგავსი სიტუაცია იყო ძველი თვითმმართველობების დროსაც) და ამას მიზეზების მთელი რიგი განაპირობებს.

ყველაზე მკაფიო მაგალითად გამოდგება ქონების გადასახადთან დაკავშირებული პრობლემები. ეს გადასახადი, თავისი ბუნებით, თვითმმართველობათა საკუთარი შემოსულობების უმთავრეს ნაწილს უნდა წარმოადგენდეს, მაგრამ რეალურად საკმაოდ დიდი საგადასახადო შეღავათები ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილზე ნეგატიურად მოქმედებს და მათი უმეტესობა პრაქტიკულად შემოსავლის გარეშე რჩება. კერძოდ:

- ოჯახი, რომლის წლიური შემოსავალი არ აღემატება 40 ათას ლარს, განთავისუფლებულია ფიზიკური პირის ქონების გადასახადის გადახდისაგან. ამიტომაც, ოჯახები, რომელთაც ამ ზღვარზე მეტი წლიური შემოსავალი აქვთ, არა თუ სოფლის, თემის და დაბის მცხოვრებნი არიან, არამედ მუნიციპალურ ცენტრებშიც არ ცხოვრობენ და მათი უდიდესი ნაწილი მხოლოდ თბილისსა და რამდენიმე დიდ ქალაქში ცხოვრობს. სწორედ ამიტომ თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების 90%-ზე მეტს ფიზიკურ პირთა ქონების გადასახადის სახით შემოსავლები არ გააჩნიათ ან თუ აქვთ, მისი მოცულობა მიზერულია;
- ფიზიკური პირის საკუთრებაში არსებული 5 ჰექტრამდე სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, რომელიც მას საკუთრებაში ჰქონდა 2004 წლის 1 მარტის მდგომარეობით, გათავისუფლებულია სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გადასახადისაგან. საქართველოში შედარებით უხვმიწიანი თვითმმართველი ერთეულები, რომლებსაც ერთ მესაკუთრეზე საშუალოდ 5 ჰექტარზე მეტი მიწა გააჩნიათ, საკმაოდ იშვიათია. ფაქტიურად თვითმმართველი ერთეულების უდიდესი ნაწილი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გადასახადის სახით პრაქტიკულად ვერანაირ შემოსავალს ვერ იღებს. არადა, ლოკალური სამელიორაციო სისტემების ორგანიზება, შენახვა და განვითარება თვითმმართველი ერთეულის პირდაპირი კომპეტენციაა და გამოდის, რომ მიწის გადასახადის გადაუხდელობის შემთხვევაშიც თვითმმართველი ერთეული ვალდებულია ასეთი მომსახურება გაუწიოს მოსახლეობას, თუნდაც შემოსავლის სხვა წყაროს ამ ღონისძიების დაფინანსებაზე მიმართვით;
- არარასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწას მიეკუთვნება ისეთი მიწა, რომელიც არ გამოიყენება სახნავად, არ არის დაკავებული მრავალწლიანი ნარგავებით, სათიბებით და საძოვრებით, ტყით, წყლის ფონდით, საკარმიდამოდ, საბაღედ, საბოსტნედ, სააგარაკოდ, სამელიორაციო ქსელებით, საკურორტოდ. ასეთი ჩამონათვალიდან გამომდინარე, არარასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწას შესაძლოა მიეკუთვნებოდნენ მხოლოდ საწარმოთა და ორგანიზაციათა შენობა-ნაგებობების ქვეშ არსებული მიწები და მათი ეზოები, ასევე კარიერები. ვინაიდან საგადასახადო კოდექსის 276-ე მუხლის დიდი ნაწილი სწორედ ამ სახის შეღავათებს ეხება, ადგილობრივი თვითმმართველობათა უდიდეს ნაწილს შემოსავლების მნიშვნელოვანი წყარო აკლდება;

- გამართულად ფუნქციონირებადი საწარმოები (როგორც საქართველოს, ასევე უცხოური) და ორგანიზაციები, რომელთაც ბალანსზე რიცხული დასაბეგრი ქონება გააჩნიათ, სოფლებში, თემებსა და დაბებში შედარებით იშვიათად გვხვდება²⁶. აქ ძირითადად სავაჭრო ობიექტებია განლაგებული, რომელთა საქმიანობასაც არ სჭირდება დაბეგვის რეჟიმში მოქცეული ძირითადი საშუალებები. შედეგად თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დიდი ნაწილი საწარმოთა ქონების გადასახადის სახით პრაქტიკულად მცირედ შემოსავალს იღებს;
- რაც შეეხება ფიზიკური პირის საკუთრებაში არსებულ იაზტებს (კატარებს), ვერტმფრენებს და თვითმფრინავებს, მათი მოკრძალებული ოდენობიდან და სპეციფიკურობიდან გამომდინარე, ძირითადად ისეთ ტერიტორიულ ერთეულებში არიან რეგისტრირებულნი, როგორცაა თბილისი, ბათუმი, ფოთი და ქობულეთი, ამიტომ ადგილობრივი ბიუჯეტების დიდ ნაწილს ასეთი ქონების დაბეგვიდან პრაქტიკულად არანაირი შემოსავლები არ გააჩნია;
- ავტომანქანის ფლობისათვის ქონების გადასახადიც მნიშვნელოვან შემოსავლო ბაზას ვერ ქმნის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის, ვინაიდან 6 წელზე მეტი ხნის ავტომანქანებზე ამ გადასახადის განაკვეთი მხოლოდ 5 ლარს შეადგენდა წელიწადში. 2007 წლის 1 იანვრიდან კი ავტომანქანის მესაკუთრეები ამ სახის გადასახადიდანაც გაანთავისუფლეს. მხოლოდ 6 წელზე ახალი ავტომანქანის მესაკუთრეები იხდიან გადასახადს, თუმცა ასეთი მანქანები ძირითადად თბილისში და დიდ ქალაქებშია რეგისტრირებული, ამიტომაც აქედან მნიშვნელოვანი შემოსავლებიც მხოლოდ ამ თვითმმართველობებს გააჩნიათ.

1.3. გამოთანაბრებითი ტრანსფერები

წლების განმავლობაში თვითმმართველობების ბიუჯეტები შემოსავლების ნაკლებობას განიცდიდნენ და შესაბამისად მრავალი ექსკლუზიური კომპეტენცია დაუფინანსებელი რჩებოდა. ამავე დროს, მიზნობრივ ტრანსფერთან დაკავშირებით ჩამოყალიბებული იყო მანკიერი პრაქტიკა და მისი გადაცემის არასწორი მექანიზმი. უფლებამოსილების და კომპეტენციების დელეგირება ხდებოდა მმართველობაზე (რაიონზე). შესაბამისად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ყოველწლიურად მათ გამოუყოფდა თანხებს აღნიშნული ვალდებულებების შესასრულებლად. ხშირ შემთხვევაში, თანხა დელეგირებული უფლებამოსილების დასაფინანსებლადაც არ იყო საკმარისი. ამავე დროს, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ ყოველწლიურ კანონებში აღნიშნული თანხები მოხსენიებული იყო როგორც ფინანსური დახმარება და არა მიზნობრივი ტრანსფერი, შესაბამისად მას მიზნობრიობა აღარ ჰქონდა. რაიონი, საჯიროების შემთხვევაში, "ფინანსურ დახმარებას" ანაწილებდა მასში შემავალ თვითმმართველობებს შორის, მაგრამ ხშირად მისი სიმცირის გამო თვითმმართველობის ორგანოებს საკუთარი შემოსავლებიდან უხდებოდათ დელეგირებული უფლებამოსილების დაფინანსება.

2006 წელს განხორციელებულ საკანონმდებლო ცვლილებათა შედეგად, ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველსაყოფად ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების სახით გადაეცემათ გამოთანაბრებითი ტრანსფერი. გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მიზანია სხვადასხვა ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის ფინანსური რესურსების გამოთანაბრება. გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გამოყენების მიმართულებებს დამოუკიდებლად განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო (საკრებულო) თავისი კომპეტენციის ფარგლებში. გამოთანაბრებითი ტრანსფერი უზრუნველყოფს ერთ სულ მოსახლეზე დაბალი ბიუჯეტის შემოსულობების მქონე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის გამოთანაბრებას ქვეყანაში ჩამოყალიბებულ ანალოგიურ საშუალო მაჩვენებელამდე. ქალაქი თბილისი, სპეციფიკური უფლებამოსილების გათვალისწინებით, გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშებაში არ მონაწილეობს. შესაბამისად, გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშება ხდება ყველა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიხედვით, გარდა ქ.თბილისისა.

²⁶ 1000 ლარამდე ღირებულების ქონება (ძირითადი საშუალებები) ბალანსზე აყვანას არ ექვემდებარება და შესაბამისად არ იბეგრება ქონების გადასახადით.

სახელმწიფო ბიუჯეტში ცენტრალური ხელისუფლება ყოველწლიურად გამოყოფს გამოთანაბრებით ტრანსფერს. გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა გამოიანგარიშება "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონით განსაზღვრული წესით და მასში მოცემული ფორმულის მეშვეობით.

ტრანსფერების გაანგარიშების კრიტერიუმები და გადაცემის წესი. გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების კრიტერიუმებია:

- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარი შემოსულობების პოტენციური მოცულობა, მათ შორის, ერთ სულ მოსახლეზე;
- საქართველოს ყველა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტების საკუთარი შემოსულობების პოტენციური მოცულობა, მათ შორის, ერთ სულ მოსახლეზე;
- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის რიცხოვნობა, ლტოლვილთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა ჩათვლით;
- საქართველოს ყველა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის რიცხოვნობა, ლტოლვილთა და იძულებით გადაადგილებულ პირთა ჩათვლით.

გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების წესი და ეტაპები ასეთია:

I ეტაპი:

- განისაზღვრება თითოეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის მიხედვით პოტენციური შემოსულობები ერთ სულ მოსახლეზე;
- განისაზღვრება ყველა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტების მიხედვით საშუალო პოტენციური შემოსულობები ერთ სულ მოსახლეზე.

იმ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს, რომლის პოტენციური შემოსულობები ერთ სულ მოსახლეზე აღემატება ქვეყანაში არსებულ ანალოგიურ საშუალო მაჩვენებელს, გამოთანაბრებითი ტრანსფერი არ გამოეყოფა და იგი გაანგარიშების მომდევნო ეტაპზე არ მონაწილეობს. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ პოტენციური შემოსულობების გათვლა საკმაო სირთულესთან არის დაკავშირებული, ამიტომაც გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშება საკმაოდ პირობითია.

II ეტაპი:

გაანგარიშების მეორე ეტაპზე გამოითვლება თითოეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსულობების უკმარისობის ოდენობა, რომელიც მიიღება ქვეყნის ერთ სულ მოსახლეზე საშუალო შემოსულობასა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ერთ სულ მოსახლეზე საშუალო შემოსულობას შორის მიღებული სხვაობის გამრავლებით მოცემული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის შემასწორებელ კოეფიციენტებსა და მოსახლეობის რაოდენობაზე. გამოთანაბრებითი ტრანსფერი შეადგენს მიღებული შემოსულობების უკმარისობის ოდენობის არანაკლებ 70%-ს²⁷. გამოთანაბრებითი ტრანსფერი ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს გადაეცემა ყოველთვიურად, წლიური მოცულობის 1/12-ის ოდენობით.

გამოთანაბრებითი ტრანსფერის განსაზღვრის ფორმულაში გამოიყენება 2 შემასწორებელი კოეფიციენტი, რომელთაც ადგენს საქართველოს მთავრობა. მათ შორის:

- **მაღალმთიანობის კოეფიციენტი (K_1)**, რომლის გამოსათვლელად აიღება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის რაოდენობა და „მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური და კულტურული განვითარების შესახებ" საქართველოს კანონით განსაზღვრულ ტერიტორიულ ერთეულებში მოსახლეობის რაოდენობა. ამ მონაცემების საფუძველზე პროცენტებში გამოითვლება მაღალმთიან დასახლებულ პუნქტებში მცხოვრებთა

²⁷ თუმცა ფორმულაში მოცემულია ზუსტად 70%, რაც ეწინააღმდეგება კანონში არსებულ ჩანაწერს ("არანაკლებ 70%-ს").

ხვედრითი წილი მოცემული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობასთან მიმართებით, ხოლო მიღებული სიდიდე დიფერენცირდება მისი ზრდადობის მიხედვით;

- **მცირემოსახლეობიანი ტერიტორიული ერთეულის კოეფიციენტი (K_2)**, რომელიც განისაზღვრება მოსახლეობის სიმცირის მიხედვით. უპირატესობა ენიჭება მცირედ დასახლებულ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის გადასაცემი გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა განისაზღვრება ფორმულით:

$$Ti=(R-Ri) \times Pi \times K \times 70\%$$

რომელშიც:

- Ti - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის გამოსაყოფი გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა;
- R - ყველა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტების მიხედვით ერთ სულ მოსახლეზე საშუალო წლიური საკუთარი პოტენციური შემოსულობები;
- Ri - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის მიხედვით ერთ სულ მოსახლეზე წლიური საკუთარი პოტენციური შემოსულობები;
- Pi - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობა;
- K - შემასწორებელი კოეფიციენტი, $K= K_1 \times K_2$;
- K_1 - მაღალმთიანობის კოეფიციენტი;
- K_2 - მცირემოსახლეობიანი ტერიტორიული ერთეულის კოეფიციენტი.

"ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონის საფუძველზე, საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებულ იქნა დადგენილება კოეფიციენტების განსაზღვრის შესახებ. დადგენილების თანახმად, გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ფორმულაში კოეფიციენტები განისაზღვრა შემდეგი მოცულობით:

ა) მაღალმთიანობის კოეფიციენტები შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულების მაღალმთიან პუნქტებში მცხოვრებთა:

- 30%-მდე ხვედრითი წილის პირობებში - 0,5;
- 30-დან 70%-მდე ხვედრითი წილის პირობებში - 1,0;
- 70%-ზე მეტი ხვედრითი წილის პირობებში - 1,5;

ბ) მცირემოსახლეობიანი ტერიტორიული ერთეულების კოეფიციენტები მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით:

- 25 ათასამდე - 1,8;
- 25-დან 50 ათასამდე - 0,4;
- 50 ათასზე მეტი რაოდენობისას - 0,1.

ტრანსფერების განაწილება და არსებული პრობლემები. როგორც ვხედავთ, იმ ადგილობრივ ერთეულს, რომლის შემოსულობები ერთ სულ მოსახლეზე აღემატება ქვეყანაში საშუალოდ არსებულ ანალოგიურ მაჩვენებელს, გამოთანაბრებითი ტრანსფერი არ გამოეყოფა და გაანგარიშების მომდევნო ეტაპზე არ მონაწილეობს. უნდა აღინიშნოს, რომ ქვეყანაში ერთ სულ მოსახლეზე საშუალო შემოსულობები იმდენად მცირეა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დიდი ნაწილი ითიშება ტრანსფერის გაანგარიშებისას და შესაბამისად ისინი ვერ იღებენ აღნიშნულ თანხებს. ამასთან, მოცემული ფორმულაც არაა იმდენად სრულყოფილი, რომ რეალურად უზრუნველყოს ტრანსფერის ობიექტური განაწილება.

ამავე დროს, კანონში არაა მითითებული, თუ რამდენი უნდა იყოს ტრანსფერის სრული მოცულობა, რომელიც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან თვითმმართველი ერთეულებისათვის უნდა გამოიყოს.

"ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტების შესახებ" საქართველოს კანონის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები საბაზისო წლის 15 ივნისამდე საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გასაანგარიშებლად წარუდგენენ შესაბამის წარმომადგენლობით ორგანოსთან შეთანხმებულ და გამოთანაბრებითი ტრანსფერის განსაზღვრის ფორმულით გათვალისწინებულ ძირითად მონაცემებს, რომელთა განხილვა 15 აგვისტომდე ხდება. ფინანსთა სამინისტრო საბაზისო წლის 20 სექტემბრამდე აცნობებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მათთვის გადასაცემი გამოთანაბრებითი ტრანსფერის განსაზღვრის ფორმულით დადგენილი ფინანსური დახმარების მოცულობას და მისი შემოსავლების პროგნოზს.

გამოთანაბრებითი ტრანსფერის განსაზღვრის მექანიზმთან დაკავშირებით უნდა ითქვას, რომ 2007 წლისთვის გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის გამოყენება რეალურად ვერ მოხერხდა, ვინაიდან:

- საქართველოს 2007 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი მომზადდა 2006 წლის შემოდგომაზე და მიღებულ იქნა დეკემბრის თვეში;
- "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტების შესახებ" საქართველოს კანონი, რითაც დამტკიცდა გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულა, ამოქმედდა 2007 წლის 1 იანვრიდან.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, 2007 წლისთვის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისთვის გადასაცემი გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა გაანგარიშებულ იქნა მხოლოდ პირობითი შეფასებით, რის გამოც თვითმმართველი ერთეულები არათანაბარ მდგომარეობაში აღმოჩნდნენ. არიან საკმაოდ ღარიბი თვითმმართველი ერთეულები, რომლებმაც ძალზე მიზერული ტრანსფერები ერგებათ. მაგ. ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი 2007 წელს მიიღებს 38 ათას ლარს, ყვარელი - 43 ათას ლარს, წალენჯიხა - 49 ათას ლარს, დუშეთი - 85 ათას ლარს და ა.შ. ყველაზე მცირე მოცულობით ტრანსფერს მიიღებს მარნეულის მუნიციპალიტეტი 27 ათასი ლარის ოდენობით.

მთლიანობაში "საქართველოს 2007 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონით თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის გადასაცემი ფინანსური დახმარების მთელმა მოცულობამ 19.147 ათ. ლარი შეადგინა, საიდანაც გამოთანაბრებით ტრანსფერზე 13.233 ათ. ლარი მოდის. ამასთან ერთად 69-დან 20 მუნიციპალიტეტს ერთი თეთრიც არ მიუღია. ასეთი მიზერული რესურსების პირობებში, როცა ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების დონე და, შესაბამისად, ადგილობრივი რესურსების მობილიზების შესაძლებლობა მეტად დაბალია, შეუძლებელია ვისაუბროთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა მიერ საკუთარი კომპეტენციების ეფექტურ განხორციელებაზე.

1.4. მოზიდული სახსრები

უფლებამოსილებათა დელეგირება და მიზნობრივი ტრანსფერი. "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონით გათვალისწინებული დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის განკუთვნილი ხარჯები განისაზღვრება კანონის თანახმად ან დელეგირების ხელშეკრულების საფუძველზე.

"ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტების შესახებ" საქართველოს კანონმა განსაზღვრა უფლებამოსილებათა დელეგირების პროცედურები. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ახალი საბიუჯეტო წლის წინა წლის 15 მაისამდე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აცნობებს დელეგირებული უფლებამოსილებების სახეებს, ღონისძიებებსა და

მომსახურების მოცულობებს და მიზნობრივი ტრანსფერის ძირითად პარამეტრებს. საქართველოს საკანონმდებლო აქტების ან/და ხელშეკრულების საფუძველზე ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო ფინანსთა სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი პარამეტრების საფუძველზე ამზადებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტში დელეგირებული უფლებამოსილებების პროგრამების გაანგარიშებებს, მიზნობრივი ტრანსფერის მოცულობას და წარუდგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს მიმდინარე წლის 1 ივნისამდე. წარმოდგენილ გაანგარიშებებს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო იხილავს და განხილვის შედეგების გათვალისწინებით სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის მზადდება ხელშეკრულების პროექტი სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული უფლებების თაობაზე. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო მიმდინარე წლის 1 სექტემბრამდე დელეგირებული უფლებამოსილებების პროგრამებს და დელეგირების ხელშეკრულების პროექტებს წარუდგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო იხილავს დელეგირებული უფლებამოსილების პროგრამებს და ხელშეკრულების პროექტებს. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ წლიური კანონის გამოქვეყნებიდან 1 თვის ვადაში ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოსა სახელმწიფო ორგანოს შორის (საჭიროების შემთხვევაში) ფორმდება დელეგირების ხელშეკრულებები, რაც იმას ნიშნავს, რომ დელეგირების ხელშეკრულების გაფორმება ცენტრალურ ხელისუფლებასა და თვითმმართველ ერთეულს შორის საგალდებულო ხასიათის არ არის.

"2007 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონით განისაზღვრა დელეგირებულ უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი. ბიუჯეტის შესაბამისად, დელეგირებულ უფლებამოსილებებს განეკუთვნება: საზოგადოებრივი ჯანდაცვისა და სანიტარიულ-ჰიგიენური სამსახურებისა და პროგრამების, წლევაძელთა სავალდებულო სამხედრო სამსახურისათვის მომზადების, საქართველოს სამხედრო ძალებში გასაწვევ მოქალაქეთა სამედიცინო შემოწმების, მინიმალური სოციალური პაკეტისა და სამხედრო განყოფილების დაფინანსება.

ამავე კანონით ადგილობრივი თვითმმართველობის მთელ რიგ ორგანოებს ნება დაერთო, საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან და მოსაკრებლებიდან მიღებული სახსრები მიმართონ ექსკლუზიური და დელეგირებული უფლებამოსილებების დასაფინანსებლად. ხოლო ქალაქების: თბილისის, ქუთაისის, რუსთავის, ფოთის, აგრეთვე ახმეტის, გურჯაანის, ლაგოდეხის, დედოფლისწყაროს, თელავის, საგარეჯოს, ყვარლის, ჭიათურის, წყალტუბოს, საჩხერის, ზესტაფონის, ზუგდიდის, მარტვილის, სენაკის, წალენჯიხის, ხობის, გორის, კასპის, ქუთის, ქარელის, ხაშურის, ბოლნისის, გარდაბნის, თეთრიწყაროს, მარნეულის, წალკის, ლანჩხუთის, ოზურგეთის, ადიგენის, ახალციხის, ბორჯომის, თიანეთის, მცხეთის, ყაზბეგისა და ცაგერის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან და მოსაკრებლებიდან მიღებული სახსრები, პირველ რიგში უნდა მიმართონ დელეგირებული უფლებამოსილების დასაფინანსებლად. ამით დაირღვა თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიამი ასახული დელეგირების უმნიშვნელოვანესი პრინციპი: როდესაც ცენტრალური ხელისუფლება ახორციელებს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისათვის უფლებამოსილებათა დელეგირებას, მან დელეგირებულ უფლებამოსილებათა დასაფინანსებლად საჭირო ფინანსური სახსრები თავ უნდა უზრუნველყოს.

საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადები და მოსაკრებლები. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის განკუთვნილი საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების ცნება, ცალკე პუნქტის სახით კანონმდებლობაში 2006 წლის ბოლოს შევიდა, რითაც საქართველოს ცენტრალურმა ხელისუფლებამ საშემოსავლო გადასახადი და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებელი მოზიდული სახსრების კატეგორიას მიაკუთვნა. ამიტომაც, ადგილობრივმა თვითმმართველმა ერთეულებმა ამ სახის შემოსავლები შესაძლოა ექსკლუზიურის გარდა დელეგირებულ უფლებამოსილებებზეც მიმართონ.

ამ გარემოებამ 2007 წლისთვის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები საკმაოდ არასახარბიელო ვითარებაში ჩააყენა. გაურკვეველია, რატომ შეიძლება მოხმარდეს საერთო-

სახელმწიფოებრივი გადასახადი თვითმმართველობათა ექსკლუზიური უფლებების დაფინანსებას მაშინ, როცა თვითმმართველობათა საკუთარი შემოსულობებით ხშირ შემთხვევაში ხდება დელეგირებულ უფლებამოსილებათა დაფინანსება. თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის პრინციპებთან წინააღმდეგობის გარდა, ასეთი სისტემა პრაქტიკაში ქმნის სერიოზული გაურკვევლობების წარმოშობისა და ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების საფრთხეს.

2. გადასახდელები - ხარჯვითი ნაწილი

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები დამოუკიდებლად განსაზღვრავენ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლით გათვალისწინებული ექსკლუზიური, ასევე ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის დასაფინანსებელი პროგრამების და ხარჯების მიმართულებებს და მათ ოდენობებს. ამგვარი უფლებამოსილებების დაფინანსება ხდება ცენტრალურ ხელისუფლებასთან შეუთანხმებლად. შესაბამისად, თავიანთი ბიუჯეტის შედგენის დროს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები ხარჯებს ალაგებენ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მიერ დამტკიცებული საბიუჯეტო კლასიფიკატორის შესაბამისად²⁸.

გადასახდელების კლასიფიცირება ხდება სამი ტიპის მიხედვით. ესენია:

- ეკონომიკური კლასიფიკაცია;
- ფუნქციონალური კლასიფიკაცია;
- ორგანიზაციული კლასიფიკაცია.

ეკონომიკური კლასიფიკაციის ჭრილში საბიუჯეტო ხარჯების კოდირება ემსახურება ორ მთავარ მიზანს:

1. იგი ეხმარება საკრებულოს და აღმასრულებელ ორგანოებს შეაფასონ ხარჯების გავლენა ეკონომიკაზე;
2. აღრიცხავს დასახული მიზნების განსახორციელებლად დაგეგმილი ხარჯების სისწორესა და მიზნობრიობას.

ეკონომიკურ კლასიფიკაციაში ხარჯები დაყოფილია სამ ძირითად ჯგუფად: (1) მიმდინარე ხარჯები; (2) კაპიტალური ხარჯები; (3) დაკრედიტება, სააქციო კაპიტალში მონაწილეობა და ვალის ამორტიზაცია.

შესაბამისად, მოქმედი კანონმდებლობით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის გადასახდელებია:

ა) ხარჯები, მათ შორის:

- მიმდინარე ხარჯები - ხელფასები, საქონელსა და მომსახურებაზე გაწეული სხვა ხარჯები, დახმარებები, მიმდინარე ტრანსფერები, სუბსიდიები, პროცენტის დაფარვა და საბიუჯეტო კლასიფიკაციით განსაზღვრული სხვა მიმდინარე ხარჯები;
- კაპიტალური ხარჯები - კაპიტალური აქტივების შექმნა, კაპიტალური ტრანსფერები, საბიუჯეტო კლასიფიკაციით განსაზღვრული სხვა კაპიტალური ხარჯები და ვალის მომსახურების ხარჯები;

ბ) დაკრედიტება - სააქციო კაპიტალში მონაწილეობა;

²⁸ საქართველოში ასეთი კლასიფიკაციის სისტემა ბოლოს დამტკიცებულ იქნა "საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის შესახებ" საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2004 წლის 15 მარტის №153 ბრძანებით.

კ) ვალის ამორტიზაცია - სესხის ძირითადი თანხის დაფარვა.

ფუნქციონალური კლასიფიკაციის სისტემა გათვალისწინებულია სახელმწიფო ხარჯების საჩვენებლად ფართო ეროვნულ მიზნებთან მიმართებაში. ფუნქციონალური კლასიფიკაციის სისტემა საშუალებას აძლევს ადგილობრივ ხელისუფლებას დაგეგმოს, გაანაწილოს და გაანალიზოს ხარჯები ძირითადი ჯგუფების (ფუნქციების) ჭრილში, შეადაროს სხვადასხვა ქვეყნების ანალოგიური მსხვილი კატეგორიების ხარჯები ერთმანეთს, რაც აგრეთვე ქმნის გარკვეული დასკვნების გაკეთების შესაძლებლობებს. ფუნქციონალური კლასიფიკაციით ერთიანდება ერთი და იმავე ფუნქციის შესასრულებლად განკუთვნილი ხარჯები. საქართველოს ბიუჯეტებში არსებობს 14 ფუნქციონალური ჯგუფი:

1. საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება;
2. თავდაცვა;
3. საზოგადოებრივი წესრიგი და უშიშროება;
4. განათლება;
5. ჯანმრთელობის დაცვა;
6. სოციალური დაზღვევა და სოციალური უზრუნველყოფა;
7. საბინაო-კომუნალური მეურნეობა;
8. დასვენების ორგანიზაცია და კულტურულ-რელიგიური საქმიანობა;
9. სათბობ-ენერგეტიკული კომპლექსი;
10. სოფლის მეურნეობა, სატყეო მეურნეობა, მეთევზეობა და მონადირეობა;
11. სამთომომპოვებელი მრეწველობა და მინერალური რესურსების (სათბობის გამოკლებით) გადამამუშავებელი მრეწველობა, მშენებლობა;
12. ტრანსპორტი და კავშირგაბმულობა;
13. ეკონომიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებული სხვა მომსახურება;
14. ხარჯები, რომლებიც არ განეკუთვნება ძირითად განყოფილებებს.

ორგანიზაციული კლასიფიკაციის სისტემა მოიცავს ხარჯებს იმ მხარჯავი დაწესებულებების (ორგანიზაციების, სამსახურების და ა.შ.) მიხედვით, რომელთაც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან უნდა გამოეყოთ დაფინანსება.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების როგორც 2006 წლის, ასევე 2007 წლის ბიუჯეტები საბიუჯეტო კლასიფიკაციის წესის დაცვის თვალსაზრისით გარკვეულ ხარვეზებს შეიცავს. ისინი ძირითადად მხოლოდ ორგანიზაციული კლასიფიკაციის წესით არის შედგენილი და არ მოიცავს სახვა სახის კლასიფიკაციას. შესაბამისად, რთულია ამა თუ იმ თვითმმართველი ერთეულის ეკონომიკური და სხვა საფუძვლების შეფასება და ორიენტირების განსაზღვრა.

ზოგადად შეიძლება ითქვას, რომ 2006 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტების ხარჯვითი ნაწილი, საშემოსავლო ბაზის სიმწირიდან გამომდინარე, მწირი იყო. ხარჯების უდიდესი წილი ადმინისტრაციულ და მიმდინარე ხარჯებზე მოდიოდა, კაპიტალური და სხვა სახის გრძელვადიანი ღონისძიებების დაფინანსება პრაქტიკულად არ ხდებოდა. ამასთან, ბიუჯეტებიდან ხშირ შემთხვევაში ფინანსდებოდა ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხები, ისე რომ ექსკლუზიური კომპეტენციების დიდი ნაწილი პრაქტიკულად დაუფინანსებელი რჩებოდა.

სარეზერვო ფონდი. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში გაუთვალისწინებელი და საგანგებო ხარჯების, აგრეთვე სხვა ადგილობრივი მნიშვნელობის ღონისძიებების დასაფინანსებლად შეიძლება შეიქმნას სარეზერვო ფონდი. სარეზერვო ფონდის მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს წლიური ბიუჯეტის მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების ჯამური მოცულობის 2%-ს. სარეზერვო ფონდის განკარგვის უფლებამოსილება გააჩნია ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოს, ამავე თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ განსაზღვრული წესით. ე.ი. თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ ბიუჯეტის დამტკიცების დროს განისაზღვრება სარეზერვო

ფონდის მოცულობა და მტკიცდება ბიუჯეტთან ერთად, როგორც ბიუჯეტის განუყოფელი ნაწილი. ამავე დროს უნდა არსებობდეს ამავე ორგანოს მიერ განსაზღვრული სარეზერვო ფონდის ხარჯვის წესი.

3. საბიუჯეტო პროცესი

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საბიუჯეტო პროცესი რეგულირდება "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონით. 2007 წლის 1 იანვრიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების არსებობის მანძილზე პირველად მოხდება საბიუჯეტო პროცესის დეტალური გაწერა და ე.წ. საბიუჯეტო კალენდრის შემუშავება.

ზემოაღნიშნული კანონის მიხედვით საბიუჯეტო პროცესი ადგილობრივ თვითმმართველობებში იწყება ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე 10 თვით ადრე თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადებით და მთავრდება 2 წლის შემდეგ (ახალი საბიუჯეტო წლის მომდევნო წლის 1 მარტს) ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მომზადებით და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოსთვის წარდგენით. ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის განხილვა და დამტკიცება უნდა განხორციელდეს არა უგვიანეს 1 მაისისა.

კანონით მკაცრად განისაზღვრა საბიუჯეტო პროცესში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების კომპეტენცია.

საბიუჯეტო პროცესში ადგილობრივი თვითმმართველობის *აღმასრულებელი ორგანოს კომპეტენციებს* მიეკუთვნება:

- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება;
- ბიუჯეტის წარდგენა;
- დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების პროექტების მომზადება და წარდგენა;
- ბიუჯეტის შესრულება და მისი ანგარიშების პროექტის შედგენა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის *წარმომადგენლობითი ორგანოს კომპეტენციებს* მიეკუთვნება:

- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა;
- ბიუჯეტის დამტკიცება;
- დამტკიცებულ ბიუჯეტში ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მიერ წარდგენილ ცვლილებათა და დამატებათა შეტანა;
- ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი;
- შეფასება;
- ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები ვალდებული არიან საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შესაბამის ვადებში წარუდგინონ ინფორმაცია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ. თავის მხრივ, ფინანსთა სამინისტრო იღებს ვალდებულებას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს წლის დაწყებამდე გააცნოს საგადასახადო შემოსავლების ყოველკვარტალური გეგმები. აღნიშნული გარემოება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო პროცესში უხეშ ჩარევას იწვევს. რეალურად, ადგილობრივი თვითმმართველობა თვითონ უნდა აკეთებდეს პროგნოზს და უთანხმებდეს ამ უკანასკნელს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, წარდგენა, განხილვა და დამტკიცება ხდება დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის. ბიუჯეტის პროექტის მომზადების შემადგენელი ნაწილია დასაგეგმის შემდგომი ორი საბიუჯეტო წლის შემოსულობებისა და

გადასახდლების პროგნოზირება, რისთვისაც მზადდება ბიუჯეტის ყველა შემოსულობისა და გადასახდელის ეკონომიკურდ დასაბუთებული გაანგარიშებები.

ბიუჯეტის გადასახდლების ფორმირება ხდება შემოსულობების პროგნოზის გათვალისწინებით. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო შესაბამისი ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ მხარჯავ დაწესებულებას უწესებს კონკრეტულ ვადებს საბიუჯეტო განაცხადის წარსადგენად საბიუჯეტო ცირკულარში მითითებული ძირითადი პარამეტრების შესაბამისად. საბიუჯეტო ცირკულარი თითოეული მხარჯავი დაწესებულების მიხედვით მოიცავს ინფორმაციას საშტატო რიცხოვნობისა და ხარჯების ზღვრული მოცულობის შესახებ, რომელსაც განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო.

ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდლების საპროგნოზო მაჩვენებლებს და ბიუჯეტის დაბალანსების წინადადებებს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები წარუდგენენ შესაბამის წარმომადგენლობით ორგანოებს. ეს უკანასკნელნი, ფინანსური და მატერიალური შესაძლებლობების განხილვის შემდეგ, იღებენ გადაწყვეტილებას საბიუჯეტო შემოსულობებისა და გადასახდლების პარამეტრების შესახებ ახალი საბიუჯეტო წლისათვის. ამ გადაწყვეტილების საფუძველზე შემუშავდება ბიუჯეტის პროექტი შემოსულობების წყაროებისა და გადასახდლების სახეობათა მიხედვით.

თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები აზუსტებენ ბიუჯეტის პროექტს და ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე არა უგვიანეს 45 დღისა დასამტკიცებლად წარუდგენენ წარმომადგენლობით ორგანოებს. ბიუჯეტის პროექტი განხილვის დაწყებამდე 1 თვით ადრე მინც უნდა გამოქვეყნდეს საჯარო განხილვისათვის. საჯაროდ განხილვის შემდეგ წარმომადგენლობითი ორგანო იღებს გადაწყვეტილებას ახალი საბიუჯეტო წლისათვის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცების შესახებ.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცების შესახებ გადაწყვეტილებაში უნდა აისახოს:

- ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდლების საერთო მოცულობა შემოსავლის ძირითადი წყაროებისა და ხარჯების მიმართულებების, ასევე შემოსავლის ყოველი სახეობის, თითოეული მხარჯავი დაწესებულების და ღონისძიებების გათვალისწინებით, ფუნქციონალური და ეკონომიკური საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით;
- სარეზერვო ფონდის მოცულობა, წლის დასაწყისისათვის არსებული გამოყენებული სახსრების, მათ შორის გარდამავალი საბრუნავი საშუალებების, მოცულობა;
- წლის დასაწყისისათვის არსებული ვალდებულების დაფარვისა და მომსახურების ასიგნების მოცულობა.

თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოები არ დაამტკიცებენ წარდგენილ ბიუჯეტის პროექტს, აღმასრულებელი ორგანოები ამ გადაწყვეტილებიდან 2 კვირის ვადაში წარუდგენენ შესაბამის წარმომადგენლობით ორგანოებს ბიუჯეტის პროექტის ახალ ვარიანტს. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოებს უფლება აქვთ ადრე ნაკისრ ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელი გადასახდლები გასწიონ ახალ საბიუჯეტო წელს, ყოველ თვეში არა უმეტეს წინა წლის ასიგნების 1/12-ის ოდენობით.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ახალი საბიუჯეტო წლის წინა წლის 15 მაისამდე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აცნობებს დელეგირებული უფლებამოსილებების სახეებს, ღონისძიებებს, მომსახურების მოცულობებს და მიზნობრივი ტრანსფერის ძირითად პარამეტრებს.

თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო ფინანსთა სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი პარამეტრების საფუძველზე ამზადებს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში დელეგირებული

უფლებამოსილებების პროგრამების გაანგარიშებებს, მიზნობრივი ტრანსფერის მოცულობას და წარუდგენს თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს მიმდინარე წლის 1 ივნისამდე. მათი განხილვის შედეგების გათვალისწინებით, სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის მზადდება ხელშეკრულების პროექტი სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებების თაობაზე.

თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო მიმდინარე წლის 1 სექტემბრამდე დელეგირებული უფლებამოსილებების პროგრამებს და დელეგირების ხელშეკრულების პროექტებს განსახილველად წარუდგენს წარმომადგენლობით ორგანოს. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის გამოქვეყნებიდან 1 თვის ვადაში თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოსა და შესაბამის სახელმწიფო ორგანოს შორის (საჭიროების შემთხვევაში) ფორმდება დელეგირების ხელშეკრულებები.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულებას უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო. ბიუჯეტის დამტკიცებისთანავე გამგეობა/მერია თითოეულ მხარჯავ დაწესებულებას აწვდის ინფორმაციას მისთვის გამოყოფილი ასიგნების (ხარჯების) შესახებ.

ბიუჯეტის ყველა შემოსულობა დაუყოვნებლივ უნდა იქნას ასახული ბიუჯეტის შემოსულობების ერთიან ანგარიშზე. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების მობილიზებას უზრუნველყოფს საგადასახადო ორგანოები, ხოლო არასაგადასახადო შემოსავლების, ადგილობრივი მოსაკრებლებისა და კაპიტალური შემოსავლების მობილიზებას - თვითმმართველი ერთეულის შესაბამისი სამსახურები. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკასო შესრულება ხდება სახაზინო მომსახურების პრინციპით, საბანკო დაწესებულების მეშვეობით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსთან შეთანხმებით სახელმწიფო ხაზინა მას უწევს ტექნიკურ მომსახურებას. რომელიმე მხარჯავი დაწესებულებიდან ერთ ან რამდენიმე მხარჯავ დაწესებულებაზე ასიგნებების გადანაწილება შეიძლება მხოლოდ შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო უფლებამოსილია დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებების შეუტანლად გადაანაწილოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტით გამოყოფილი ასიგნება ერთი საბიუჯეტო ორგანიზაციის ეკონომიკური კლასიფიკაციის მუხლებს შორის წლიური ბიუჯეტით ამ ორგანიზაციისათვის დამტკიცებული ასიგნების 10 პროცენტის ფარგლებში.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა გამგეობის/მერიის წინადადების საფუძველზე ხდება საკრებულოს მიერ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ისეთი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, რომელიც გავლენას ახდენს დამტკიცებული ბიუჯეტის შემოსულობებზე ან გადასახდელებზე, აუცილებელია დამტკიცებულ ბიუჯეტში შესაბამისი ცვლილებების შეტანა. წლის პირველი კვარტალის ყოველი შემდგომი თვის (ნაზარდი ჯამით) შედეგების განხილვისას, შემოსავლების საპროგნოზო მაჩვენებლების 10 პროცენტის ან მეტის შეუსრულებლობის ან გადაჭარბების შემთხვევაში, გამგეობამ/მერიამ საკრებულოს უნდა წარუდგინოს ბიუჯეტში ცვლილების პროექტი.

4. საფინანსო კონტროლისა და აუდიტის პროცედურები

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს ანუ საკრებულოს განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას განეკუთვნება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი. საკრებულო კვარტალში ერთხელ მაინც ახდენს დამტკიცებული საბიუჯეტო პროგრამებისა და ღონისძიებების განხორციელების შეფასებას.

შესრულების ანგარიშს ადგილობრივი გამგეობა/მერია საბიუჯეტო წლის დამთავრებიდან არა უგვიანეს 2 თვისა განსახილველად წარუდგენს საკრებულოს. ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში განხილვის დაწყებამდე 1 თვით ადრე მაინც უნდა გამოქვეყნდეს საჯარო განხილვისათვის და მასში უნდა აისახოს:

- შემოსულობების შესრულება სახეობების მიხედვით, დაგეგმილთან შედარებით მეტობის ან ნაკლებობის მითითებით;
- საბიუჯეტო პროგრამებისა და ღონისძიებების განხორციელების შედეგების ანალიზი მათში დასახულ ამოცანებთან მიმართებით;
- პროგრამებისა და ღონისძიებების რეალიზებისას გამოვლენილი დაგეგმვის ნაკლოვანებები;
- სარეზერვო ფონდის გამოყენების ანგარიში.

ანგარიში ასევე აუცილებელია მოიცავდეს სხვა ისეთ მონაცემებს, რომლებიც გათვალისწინებულია თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს რეგლამენტით.

საქართველოს სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის გადაცემული მიზნობრივი ტრანსფერის, აგრეთვე სხვა ნებისმიერი დელეგირებული ფუნქციის განსახორციელებლად გადაცემული სახსრების გამოყენების კანონიერებასა და მიზნობრიობაზე კონტროლს ახორციელებს საქართველოს კონტროლის პალატა. რაც შეეხება თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარ შემოსავლებს, მისი ხარჯვის მიზნობრიობის ან სხვა რაიმე სახის კონტროლის უფლება კონტროლის პალატას არ გააჩნია. მის კონტროლს ახორციელებს მოწვეული დამოუკიდებელი აუდიტორი. აუდიტორული შემოწმების ანგარიში და დასკვნა (აუდიტორული შემოწმება) მოწვეული აუდიტორის მიერ ეგზავნება საქართველოს კონტროლის პალატას, თუმცა კანონმდებლობაში არ ჩანს მათი კონტროლის პალატაში გაგზავნის მიზანი, არც შემდგომი რეაგირების ფორმა, საბოლოო რეზულტატი და ა.შ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოები შემოსავლებთან და ხარჯებთან დაკავშირებულ ოპერაციებზე შიდა აუდიტის განხორციელების პროცედურებს ამტკიცებენ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და საქართველოს კონტროლის პალატის მიერ ერთობლივად მიღებული შესაბამისი სამართლებრივი აქტების საფუძველზე და საერთაშორისო სტანდარტებზე დაყრდნობით. შიდა აუდიტი ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს უშუალო ზედამხედველობით. ბიუჯეტის აუდიტორული დასკვნა და შესრულების ანგარიში ეგზავნება საქართველოს კონტროლის პალატას. აღნიშნული ინფორმაცია საჯაროა და ხელმისაწვდომი უნდა იყოს საზოგადოებისათვის.

5. დასკვნები

საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობაში არსებული შეღავათების სიმრავლიდან გამომდინარე, 2006 წლამდე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს საშემოსავლო ნაწილი საკმაოდ მწირი იყო. შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები ვერ აფინანსებდნენ ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს, ამასთან, მმართველობის დავალებების საფუძველზე, მათ უწევდათ დელეგირებული უფლებამოსილებების დაფინანსებაც. ცალკე არსებულმა რაიონულმა ბიუჯეტებმა და მათ მიერ თვითმმართველი ერთეულებისათვის ტრანსფერების, ასევე საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადების/მოსაკრებლების გადაცემამ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები მნიშვნელოვნად დამოკიდებული გახადა რაიონებზე და მათი ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხი შესამჩნევად დაბლა დასწია.

2006 წელს ქვეყანაში ჩატარებული ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის შედეგად ვერ იქნა გათვალისწინებული საბიუჯეტო პროცესის ის ნიუანსები, რაც საფინანსო სისტემას ახასიათებს. "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შესახებ" საქართველოს კანონმა გარდამავალი დებულებების სახით არ განსაზღვრა, როგორ უნდა ყოფილიყო

ფორმირებული 2007 წლის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები ახალი თვითმმართველობების მიერ. 2007 წლის ადგილობრივი ბიუჯეტების მომზადება საჭიროებდა მთელ რიგ რთულ სამუშაოებს. თუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების არჩევნები 2006 წლის შემოდგომაზე ჩატარდა და აღმასრულებელი ორგანოების შემადგენლობა გვიან დამტკიცდა, მოსალოდნელი იყო 2007 წლის საბიუჯეტო პროცესის ფორს-მაჟორულ ვითარებაში წარმართვა. ამ შემთხვევაში კანონშემოქმედს უნდა გაეთვალისწინება ეს გარემოება და ბიუჯეტის პროექტის მომზადებასთან და წარდგენასთან, ასევე გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშებასთან დაკავშირებული მუხლები აემოქმედებინა უფრო ადრე (2007 წლის 1 იანვრამდე), ხოლო სხვა მუხლები შესაძლებელია ამოქმედებულიყო 2007 წლის 1 იანვრიდან.

მიუხედავად დადებითი სიახლეებისა, "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონში არსებობს გარკვეული ხარვეზები, რომლის გამოსწორების გარეშე ადგილობრივი საფინანსო სისტემა გამართულად ვერ იფუნქციონირებს. კერძოდ:

- კანონში საბიუჯეტო მოწყობის საფუძვლად არ მოიხსენიება გამოთანაბრების, დაბალანსების და მიზნობრიობის პრინციპები, არადა ნორმალური საფინანსო სისტემის ფორმირებისათვის ისინი უმთავრეს საფუძველს წარმოადგენენ. ამასთან ბიუჯეტის ხარვეზების მიზნობრიობის უზრუნველყოფ პრინციპად დასახული უნდა იქნას საბიუჯეტო მიზნობრივი პროგრამების გამოყენება საბიუჯეტო ხარვეზების შედგენის, განხილვის, მისი დამტკიცების, შესრულების, კონტროლისა და შეფასების პროცესში;
- კანონში არაა მითითებული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დამტკიცების კონკრეტული ვადა. ეს მუდმივად ბიუჯეტების დაგვიანებით მიღების საფუძველი იქნება, მითუმეტეს კანონში არ არის მითითებული ის "გამონაკლისი შემთხვევები", როცა თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია დაგვიანებით მიიღოს ბიუჯეტი;
- კანონის თანახმად, ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოებს უფლება აქვთ ადრე ნაკისრ ვალდებულებათა შესასრულებლად აუცილებელი გადასახდელები გაწიონ ახალ საბიუჯეტო წელს ყოველ თვეში წინა წლის ასიგნების ერთი მეოთხედის ოდენობით. თუმცა არ არის გათვალისწინებული ახალი თვითმმართველობის სისტემის საქმიანობის პირველ წელს ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში რა პრინციპით მოახდენს თანხების ხარვეზას თვითმმართველი ერთეული. და ეს იმ პირობებში, როცა 2007 წლის 1 იანვრისთვის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების 90%-ს საკუთარი ბიუჯეტები დამტკიცებული არ ჰქონდა;
- თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სისწორის აუდიტორული შემოწმება საქართველოში სიახლეს წარმოადგენს და მისი რაიმე დამკვიდრებული პრაქტიკა ჯერ-ჯერობით ქვეყანაში არ არსებობს. "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის 57-ე მუხლის მიხედვით, მოწვეული აუდიტორის აუდიტორული შემოწმების ანგარიში და დასკვნა (აუდიტორული შემოწმება) აუდიტორის მიერ ეგზავნება საქართველოს კონტროლის პალატას, თუმცა ორგანულ კანონში არ ჩანს მათი კონტროლის პალატაში გაგზავნის მიზანი, არც შემდგომი რეაგირების ფორმა და ა.შ. კანონით კონტროლის პალატა მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადაცემული მიზნობრივი ტრანსფერის გამოყენების კანონიერებაზე კონტროლს ახორციელებს. მისგან განსხვავებით, "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონმა კონტროლის სხვა ფორმა შემოგვთავაზა ("შიდა აუდიტი"), რომლის მსგავს ფორმას ორგანული კანონი არ ითვალისწინებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებრივი ბაზა

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების პრობლემა

დეცენტრალიზაციის პროცესის წარმატებული განხორციელებისათვის აუცილებელია თვითმმართველი ერთეულისათვის მყარი ქონებრივი ბაზის შექმნა. თვითმმართველობისათვის ქონების გადაცემისა და მართვის არასრულყოფილი მექანიზმები საქართველოში დღემდე ხელშემშლელ ფაქტორს წარმოადგენს, რადგან მის გარეშე თვითმმართველ ერთეულს არ შეუძლია იმ ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელება, რომლის უფლებაც კანონმდებლობით აქვს მინიჭებული.

"ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" 1997 წელს მიღებულ საქართველოს ორგანულ კანონში ძირითადი პრინციპების სახით განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის საკუთრების უფლება და მისი შექმნის საფუძვლები. ამ კანონის თანახმად - ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) საკუთრებაში შედიოდა ის ქონება, რომელიც იყო ამ ორგანოების მფლობელობის, სარგებლობისა და განკარგვის სფეროში. ამავე კანონით, ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) საკუთრება იქმნებოდა:

- სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების ადგილობრივ თვითმმართველობებზე გადაცემით – საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დადგენილი წესის თანახმად. თვითმმართველობისათვის გადაცემული ქონება იყოფოდა ორ კატეგორიად: ძირითად და დამატებით ქონებად. ძირითადი ქონების გასხვისება დაიშვებოდა ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს დადგენილებით მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ახალი ქონების შექმნით ან შექმნით არსებული ქონება დაკარგავდა თავის ფუნქციურ დანიშნულებას (თუ მის ნაცვლად შეიქმნებოდა იდენტური ფუნქციის მქონე ქონება);
- ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) მიერ საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში, ახალი ობიექტების შექმნით ან შექმნით (საწარმოთა დაფუძნება, უძრავი ქონების შექმნა და ა.შ.);
- იმ ხდომილებათა შედეგად, რომელთაც საქართველოს კანონმდებლობა უკავშირებს სამოქალაქო-სამართლებრივი შედეგების წარმოშობას (უსასყიდლოდ გადაცემა და სხვა).

მოგვიანებით, 1999 წლის 25 მაისს მიღებული იქნა საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება "ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოებისათვის სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი ობიექტების გადაცემის წესის შესახებ". ამ ბრძანებულებით, ქონება გადაეცემოდა რაიონულ გამგეობებს და იმ ქალაქებს, რომლებიც არ შედიოდნენ რაიონის შემადგენლობაში (თბილისს, რუსთავს, ქუთაისს, ფოთს და ბათუმს). შემდგომში, რაიონული გამგეობები იღებდნენ გადაწყვეტილებას რაიონის შემადგენლობაში შემავალი საქალაქო, სადაბო, სათემო, სასოფლო თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემის შესახებ.

ადგილობრივ თვითმმართველობებს (მმართველობებს) არ გადაეცემოდათ საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული საქართველოს უმაღლეს ორგანოთა განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული ობიექტები (მაგალითად, თავდაცვის ობიექტები, სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის რკინიგზა, საავტომობილო გზები და სხვა).

რაიონული გამგეობებისათვის და იმ ქალაქებისათვის, რომლებიც არ შედიოდნენ რაიონის შემადგენლობაში, სახელმწიფო საკუთრების ობიექტების გადაცემის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებდა საქართველოს სახელმწიფო ქონების მართვის სამინისტრო, ეკონომიკის სამინისტრო და ფინანსთა სამინისტრო შესაბამის უწყებებთან შეთანხმებით. სახელმწიფო საკუთრების ობიექტების გადაცემა ხდებოდა ტერიტორიული ორგანოების მოთხოვნის საფუძველზე, სადაც წარმოდგენილი უნდა ყოფილიყო ამ ობიექტების ეფექტიანად გამოყენების ბიზნეს-გეგმა, მისი მომგებიანად ამუშავებისათვის საჭირო ინვესტიციების მოზიდვის გეგმა და ფინანსური უზრუნველყოფის

შესაბამისი დოკუმენტები. ასევე, ამ მოთხოვნასთან ერთად წარმოდგენილი უნდა ყოფილიყო შესაბამის რეგიონში საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულის თანხმობა, ხოლო აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებში შემავალი რაიონული გამგეობებისათვის და ქალაქებისათვის გადაცემის მოთხოვნისთვის საჭირო იყო შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრთა საბჭოს თანხმობა.

იმავე, 1999 წელს მიღებული იქნა საქართველოს კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების ეკონომიკური საქმიანობის ორგანიზების შესახებ", რომელიც არსებითად იმეორებდა ზემოხსენებულ საკანონმდებლო აქტებში არსებულ დებულებებს. კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის (ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების) საკუთრების შექმნასთან და ქონების საკითხებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებებთან დაკავშირებული საკითხები აბსოლუტურად იდენტური იყო.

მიუხედავად ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო აქტების მიღებისა, ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის საკუთრებაში არანაირი ქონება არ გადაცემულა და ეს საკანონმდებლო აქტები მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებდა. შეიძლება ითქვას, რომ არ იყო ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის მყარი ქონებრივი ბაზის შექმნისათვის საჭირო პოლიტიკური ნება. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრება, ამ სიტყვის კლასიკური გაგებით, ქვეყანაში არ არსებობდა. ამა თუ იმ თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული საწარმოები თუ სხვა ობიექტები ან პრივატიზებული იყო, ან ორმაგ დაქვემდებარებაში იმყოფებოდა. როგორც წესი, ეს უკანასკნელნი ცენტრალური ხელისუფლების რომელიმე სტრუქტურას (სამინისტროს) და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული ადგილობრივი ადმინისტრაციის ხელმძღვანელს ერთდროულად ექვემდებარებოდა. რაიონებში და იმ ქალაქებში, რომლებიც არ შედიოდნენ რაიონის შემადგენლობაში, უმეტესად არსებობდა შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებები და სააქციო საზოგადოებები, რომელშიც 100 პროცენტი სახელმწიფოს წილი იყო და მართვის უფლებით გადაცემული ჰქონდათ რაიონულ გამგეობებსა და იმ ქალაქების გამგეობებს, რომლებიც არ შედიოდნენ რაიონის შემადგენლობაში. დეცენტრალიზებულ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს რეალურად არ ჰქონდათ ექსკლუზიური უფლებამოსილებები, საკუთარი შემოსავლები, საკუთრი ქონება და თითქმის არანაირი ბერკეტი არ გააჩნდათ კანონმდებლობით მინიჭებული ეკონომიკური საქმიანობის წარმართვისათვის.

როგორც ცნობილია, ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების უმთავრესი ეკონომიკური საფუძველი მყარი ქონებრივი ბაზა და სტაბილური ფინანსური შემოსავლებია. მყარ ფინანსურ შემოსავლებს თავის მხრივ დიდწილად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონება და მისი კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით განკარგვა (გაყიდვა, უზუფრუქტი, იჯარა და სხვა) წარმოადგენს. წლების განმავლობაში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრებაში ქონების არარსებობამ და ფინანსურმა არამდგრადობამ გამოიწვია ის, რომ ქვეყანაში რეალური ადგილობრივი თვითმმართველობა ვერ ჩამოყალიბდა და ვერც დეცენტრალიზაცია განხორციელდა.

"ვარდების რევოლუციის" (2003) შემდგომ, ქვეყნის მმართველობის დეცენტრალიზაციის აუცილებლობიდან გამომდინარე, თვითმმართველი ერთეულების უფრო ეფექტიანად ფუნქციონირების მიზნით, დღის წესრიგში დადგა მათი ქონებრივი ბაზის გაუმჯობესების საკითხი, რაც თვითმმართველი ერთეულისათვის მასზე კანონით დაკისრებული ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განხორციელებისა და ეკონომიკური საქმიანობის წარმოების უმნიშვნელოვანესი წინაპირობაა.

2. "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" კანონის პრინციპები

2005 წლის 25 მარტს მიღებულ იქნა "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" კანონი, რომელიც განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების კატეგორიებს, მისი შექმნის წესს და ქონებრივ უფლებებს. კანონი არ არეგულირებს მიწასა და

ბუნებრივ რესურსებთან დაკავშირებულ საკითხებს, რომლებით სარგებლობა და რომელთა განკარგვა რეგულირდება ცალკე კანონმდებლობით. კანონის მიხედვით, თვითმმართველი ერთეულის ქონებას განეკუთვნება ქონება, რომელსაც თვითმმართველ ერთეულს საკუთრებაში გადასცემს სახელმწიფო, ან რომელსაც თვითმმართველი ერთეული შექმნის ან შეიძენს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულს ქონება შეიძლება ჰქონდეს როგორც საკუთრების (რაც გულისხმობს სრულ უფლებამოსილებას ქონების ფლობის, სარგებლობისა და განკარგვის სფეროში), ისე სარგებლობის სხვადასხვა უფლებებით (მაგალითად: ქირავნობით, იჯარით, დროებითი სარგებლობით, უზუფრუქტით და სხვა).

კანონის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის ქონება იქმნება შემდეგი მექანიზმების გამოყენებით:

- სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების გადაცემით (უმთავრესად შეეხება ძირითად ქონებას);
- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტებიდან გამოყოფილი სახსრებით;
- ხდომილებების შედეგად (ძირითადად იგულისხმება უმემკვიდროდ დარჩენილი ქონება, ანდერძით მიღება);
- ქონების შექმნით ან შექენით (მაგალითად: შესყიდვა, ახლის აშენება და სხვა).

თვითმმართველი ერთეულისათვის გადასაცემი ქონება იყოფა ორ კატეგორიად:

1. *ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონება* - ქონება, რომელიც წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების საფუძველს და რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მხოლოდ ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განსახორციელებლად, მისი საჯარო ფუნქციებისა და უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით;
2. *დამატებითი ქონება* - ქონება, რომელიც არ შედის ძირითადი ქონების სახეობათა ნუსხაში და რომელიც ადგილობრივმა თვითმმართველმა ერთეულმა შესაძლოა გაასხვისოს ნებისმიერ დროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისათვის გადასაცემი ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების სახეობები განისაზღვრა "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისათვის გადასაცემი ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების სახეობათა ნუსხის დამტკიცების შესახებ" საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 8 აგვისტოს №687 ბრძანებულებით.

აღნიშნული დოკუმენტით, ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების სახეობებს განეკუთვნება:

- ადმინისტრაციული შენობა-ნაგებობები ან მათი ნაწილი მათზე დამაგრებული მიწის ფართობით, რომლის არსებით შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს შენობა-ნაგებობები, ასევე შესაბამისი ქონება, რომელიც აუცილებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ადმინისტრაციული საქმიანობის განსახორციელებლად;
- დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე განლაგებული სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ადგილობრივი მნიშვნელობის მოედნები, სკვერები, ბულვარები, შადრევნები, პარკები, მწვანე ნარგავები, ნაპირსამაგრი ნაგებობები;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის შიდა სარგებლობის გზები, ხიდები, გვირაბები, ქუჩები, მიწისქვეშა გადასასვლელები, ტროტუარები, შუქნიშნები, გარე განათების კონსტრუქციები და სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის სხვა ელემენტები, ასევე ხანძარსაწინააღმდეგო ღონისძიებების გატარებისათვის აუცილებელი ობიექტები;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის საკანალიზაციო, სანიაღვრე და სამელიორაციო სისტემები და ობიექტები შესაბამისი ინფრასტრუქტურით;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ურბანიზაციის, საპროექტო და მშენებლობის, ასევე შიდა, საქალაქო გზების შეკეთების ობიექტები;

- ადგილობრივი მნიშვნელობის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სანიტარიული დასუფთავების, დეზინფექციის, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გადამუშავების ობიექტები, ნაგავსაყრელები და მყარი ნარჩენების დეპონირების ინფრასტრუქტურა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საინფორმაციო საშუალებები, ადგილობრივი საინფორმაციო ცენტრებისა და მათი მუშაობისათვის აუცილებელი შენობა-ნაგებობები;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული არქივები, მუზეუმები, ბიბლიოთეკები, თეატრები, კულტურის სახლები და კულტურის სხვა დაწესებულებები;
- სასაფლაოები, პანთეონები, კრემატორიუმები და სარიტუალო მომსახურების ობიექტები.

აქვე უნდა აღნიშნოს, რომ თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემ ქონებაში ასევე შედის ზემოთ ჩამოთვლილ სფეროებში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოები და სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული აქციები და წილები.

კანონით დაწესებულია მთელი რიგი შეზღუდვები თვითმმართველი ერთეულის ქონების, განსაკუთრებით კი ძირითადი ქონების განკარგვის საკითხებში. მაგალითად, დაუშვებელია თვითმმართველი ერთეულის ქონების გამოყენება კრედიტორთა მოთხოვნების უზრუნველსაყოფად.

აღნიშნული ნუსხის დამტკიცება არ ნიშნავს იმას, რომ ეს ქონება ავტომატურად გადადის რომელიმე თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში. ძირითადი ქონების თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში გადაცემისთვის დადგენილია შესაბამისი პროცედურა და წესი. ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს სახელმწიფო ძირითად ქონებას საკუთრებაში გადასცემს უსასყიდლოდ, რათა შეუფერხებლად განხორციელდეს თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური უფლებამოსილებები. ეს ფაქტობრივად არის პირველადი ძირითადი ქონება. შემდგომ ეტაპზე ძირითადი ქონება შეიძლება ასევე შექმნილი ან/და შეძენილი იქნეს თვითმმართველი ერთეულის მიერ.

2006 წლის 17 ივლისს, საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 8 აგვისტოს №687 ბრძანებულებით დამტკიცებული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისათვის გადასაცემი ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების სახეობათა ნუსხიდან ამოღებულ იქნა ზოგიერთი სახეობები:

- ადგილობრივი მნიშვნელობის საკანალიზაციო, სანიაღვრე და სამელიორაციო სისტემები და ობიექტები შესაბამისი ინფრასტრუქტურით;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ურბანიზაციის, საპროექტო და მშენებლობის, ასევე შიდა, საქალაქო გზების შეკეთების ობიექტები;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სანიტარიული დასუფთავების, დეზინფექციის, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გადამუშავების ობიექტები, ნაგავსაყრელები და მყარი ნარჩენების დეპონირების ინფრასტრუქტურა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საინფორმაციო საშუალებები, ადგილობრივი საინფორმაციო ცენტრებისა და მათი მუშაობისათვის აუცილებელი შენობა-ნაგებობები.

ამ სახეობის ქონება აღარ მიეკუთვნება ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების კატეგორიას. თუმცა, აღნიშნული სახეობის ქონება თვითმმართველობებს შეიძლება გადაეცეთ, როგორც დამატებითი ქონება, მათი შემდგომი პრივატიზაციის უფლებით. უნდა აღინიშნოს, რომ პრეზიდენტის ბრძანებულებაში აღნიშნული ცვლილებების შესაბამისად შემცირდა იმ ქონების სახეობათა ჩამონათვალი, რომელიც არის განუსხვისებელი, შედეგად ადგილობრივ თვითმმართველობას მიეცა საშუალება, ინვესტორთა მეტად დაინტერესების მიზნით მოითხოვოს ისეთი ქონება, რომელიც გასხვისებას ექვემდებარება.

თვითმმართველობებისათვის მნიშვნელოვანია ქონების პრივატიზაციიდან და გადასახადიდან მიღებული შემოსავლები. თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული ქონების პრივატიზაციიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებში ირიცხებოდა პრივატიზაციით

მიღებული შემოსავლების მხოლოდ ნაწილი - 35 პროცენტი, ხოლო ქონების გადაცემის შემდგომ ყველა ეს თანხა მობილიზებული იქნება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში. ეს თვითმმართველი ერთეულების დამატებით ფინანსურ შემოსავლებს შექმნის და უფლებამოსილებათა მეტად დაფინანსების საშუალებას მისცემს.

3. თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემის წესი

სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ ქონებას თვითმმართველ ერთეულს საკუთრებაში გადასცემს საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს მოთხოვნის საფუძველზე. საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო წარმოდგენილ თხოვნაზე იღებს დასაბუთებულ დადებით ან უარყოფით გადაწყვეტილებას (სამინისტროს პასუხი კანონის თანახმად უნდა იყოს დასაბუთებული და იგი წარმომადგენდეს ადმინისტრაციულ აქტს, ანუ შეიძლება იქნეს გასაჩივრებული, თუ არ აკმაყოფილებს კანონმდებლობის რომელიმე მოთხოვნას) და წერილობით აცნობებს თხოვნის წარმომადგენს მისი წარმოდგენიდან 3 თვეში. აღნიშნული გადაწყვეტილება მიღებიდან 10 დღის ვადაში დასამტკიცებლად გადაეცემა საქართველოს მთავრობას. თუ მთავრობა 6 თვის განმავლობაში არ მიიღებს გადაწყვეტილებას, თხოვნაში აღნიშნული ქონება ჩაითვლება თვითმმართველი ერთეულისათვის საკუთრებაში გადაცემულ ქონებად და თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია დაარეგისტრიროს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ტერიტორიულ ორგანოში კანონმდებლობით დადგენილი წესით. საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო არის როგორც სახელმწიფო, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის და კერძო საკუთრებაში არსებული ქონების სახელმწიფო მარეგისტრირებელი ორგანო. ძირითადი ქონების საჯარო რეესტრში რეგისტრაცია უნდა განხორციელდეს ამ ქონების საკუთრებაში გადაცემიდან 60 დღის განმავლობაში. ასეთი ქონების რეგისტრაცია სარეგისტრაციო მოსაკრებლის გადახდისაგან განთავისუფლებულია²⁹.

თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში გადაცემულ ძირითად ქონებაზე, სამართალმემკვიდრეობის წესით გადადის ამ ქონებასთან დაკავშირებული უფლებები და მოვალეობები, თუ საქართველოს კანონმდებლობით ან ქონების გადაცემის ხელშეკრულებით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული. ძირითადი ქონების საკუთრებაში გადაცემის დროს სახელმწიფოს და თვითმმართველ ერთეულს შორის ფორმდება ხელშეკრულება ქონების გადაცემის შესახებ. ასეთ ხელშეკრულებაში განისაზღვრება, ერთი მხრივ, ძირითადი ქონების ნუსხა კონკრეტული თვითმმართველი ერთეულისათვის და, მეორე მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების (საკრებულოს და გამგეობის/მერიის) უფლებები და მოვალეობები საკუთრებაში გადაცემული ძირითადი ქონების მიმართ.

არ არის აუცილებელი, რომ თვითმმართველი ერთეულისთვის გადასაცემი ქონება მდებარეობდეს მის ტერიტორიაზე. შესაძლოა იგი მდებარეობდეს სხვა თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე ან საერთოდ ისეთ ტერიტორიაზე, რომელიც არ არის არც ერთი თვითმმართველი ერთეულის საკუთრება. მაგ. წყლის სათავე ნაგებობის წყალსაქაჩი მოწყობილობა შესაძლოა მდებარეობდეს ისეთ ადგილას, რომელიც არ არის არც ერთი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორია, მაგრამ იყოს ერთი ან რამდენიმე თვითმმართველი ერთეულის საერთო საკუთრებაში და მისი გამოყენებით თვითმმართველი ერთეულები ახორციელებენ კანონით მინიჭებულ უფლებებს.

4. ქონების გადაცემის პროცედურები და მექანიზმები

ძირითადი ქონების თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში გადაცემისთვის დადგენილია შესაბამისი პროცედურა და წესი. იმისათვის, რომ თვითმმართველმა ერთეულმა მოითხოვოს და მიიღოს შესაბამისი ძირითადი და დამატებითი ქონება, საჭიროა განახორციელოს შემდეგი სახის ქმედებები:

²⁹ "საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მიერ გაწეული მომსახურებისათვის დაწესებული საფასურის შესახებ" საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის პირველი პუნქტის "ბ" ქვეპუნქტი.

1. თვითმმართველმა ერთეულმა პირველ რიგში უნდა დაადგინოს რა სახის სახელმწიფო ქონება არის მის ტერიტორიაზე, შემდეგ უნდა მოახდინოს მის ხელთ არსებული ნუსხის შედარება ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს ხელთ არსებულ ნუსხასთან (საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს აქვს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე არსებული ქონების ძირითადი საინფორმაციო ბაზა) და დაადგინოს გადასაცემი ძირითადი და დამატებითი ქონების ნუსხა.

თვითმმართველი ერთეული ითხოვს დამატებით ქონებას შემდეგ შემთხვევაში:

- დგინდება ქონების სახეობები, რომლებიც საჭიროა თვითმმართველი ერთეულის მიერ კანონმდებლობით გათვალისწინებული ექსკლუზიური უფლებამოსილების გასახორციელებლად ("ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონი, მე-16 მუხლი). მართალია, საქართველოს პრეზიდენტის №687 ბრძანებულებით განისაზღვრა ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების სახეობები, მაგრამ იგი არ მოიცავს ყველა იმ სახეობის ქონებას, რომელიც საჭიროა ექსკლუზიური ფუნქციების შესასრულებლად (მაგალითად, წყალმომარაგების ობიექტები). შესაბამისად თვითმმართველმა ერთეულმა უნდა დაადგინოს მის ტერიტორიაზე განსახორციელებელი ექსკლუზიური უფლებამოსილებისათვის საჭირო ქონების ნუსხა;
 - დგინდება ქონების სახეობები, რომლებიც საჭიროა დელეგირებული ფუნქციების შესასრულებლად: კანონმდებლობა მკაფიოდ ადგენს, რომ დელეგირებული ფუნქციების შესასრულებლად ცენტრალურმა ხელისუფლებამ ადგილობრივ თვითმმართველობას უნდა გადასცეს შესაბამისი ქონება და ფინანსები;
 - დამატებითი ქონების მოთხოვნის დროს (საწარმოების წილების მოთხოვნისას) თვითმმართველმა ერთეულმა კარგად უნდა შეისწავლოს აღნიშნული საწარმოების ფინანსური მდგომარეობა და დარწმუნდეს, რომ აღნიშნული ქონების მიღებით თვითმმართველი ერთეული შეძლებს ექსკლუზიური უფლებამოსილების შესრულებას, აგრეთვე დაკისრებული დებეტორული და კრედიტორული ვალდებულებების აღებას.
2. იმისათვის, რომ თვითმმართველმა ერთეულმა მიმართოს საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს გადასაცემი ქონების მოთხოვნით, უნდა შეივსოს ქონების მოთხოვნის ფორმები (უძრავი ქონების - შენობა ნაგებობები და მათზე მიმაგრებული მიწა - მოთხოვნის ფორმა და საწარმოების წილების მოთხოვნის ფორმა). ამით ადვილდება შეფასების პროცედურა და მცირდება ქონების გადაცემის ვადები.
3. თვითმმართველმა ერთეულმა უნდა მიმართოს საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს ქონების მოთხოვნის წერილით. წერილს თან უნდა დაერთოს ქონების მოთხოვნის შევსებული ფორმები. წერილი და დანართები უნდა ჩაბარდეს სამინისტროს კანცელარიას. ადგილობრივმა თვითმმართველმა ერთეულმა კანცელარიიდან უნდა მოითხოვოს წერილის მიღების ნომერი და თარიღი, რათა გაადვილდეს მოთხოვნის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ინფორმაციის მიღება.
4. თვითმმართველმა ერთეულმა უნდა განახორციელოს გაგზავნილი მასალის შემდგომი მეთვალყურეობა. "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" საქართველოს კანონის შესაბამისად, საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო წარმოდგენილ თხოვნაზე იღებს დასაბუთებულ (დადებით ან უარყოფით) გადაწყვეტილებას. პროცედურა კანონითაა განსაზღვრული და შეესაბამისად, თვითმმართველი ერთეული ყურადღებით უნდა ადევნებდეს თვალყურს კანონმდებლობით დადგენილ ვადების დაცვას.
5. საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო და თვითმმართველი ერთეული დებენ ხელშეკრულებას ქონების გადაცემის შესახებ, რაც მოწმდება ნოტარიულად. ხელშეკრულებაში განისაზღვრება გადაცემული ქონების სახეობა, რაოდენობა, წილის რაოდენობა (საწარმოების შემთხვევაში) და ქონებრივი მდგომარეობა, ასევე ქონების გადაცემის კონკრეტული პირობები.

6. ხელშეკრულების გაფორმებიდან 60 დღის განმავლობაში, თვითმმართველი ერთეული ვალდებულია საკუთარ სახელზე გააფორმოს გადმოცემული ქონება. თვითმმართველი ერთეული ახდენს გადმოცემული ქონების თავის სახელზე რეგისტრაციას საჯარო რეესტრში შემდეგი დოკუმენტაციით:

- ქონების რეგისტრაციის მოთხოვნის წერილი;
- ხელშეკრულება საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროდან;
- საჯარო რეესტრში ქონების რეგისტრაციის ნომერი/ამონაწერი საჯარო რეესტრიდან.

თვითმმართველი ერთეულის მიერ ქონების გადაცემაზე მოთხოვნის წარდგენის შემდეგ, საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო მისი გადაცემის ან გადაცემაზე უარის თქმის საკითხს განიხილავს სამ თვის ვადაში. პირველ რიგში, სამინისტრო განიხილავს ძირითადი ქონების გადაცემის საკითხს. გადაამოწმებს, შესაბამეა თუ არა მოთხოვნილი ძირითადი ქონება პრეზიდენტის 2005 წლის 8 აგვისტოს №687 ბრძანებულებით განსაზღვრულ თვითმმართველი ერთეულისათვის გადასაცემი ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების სახეობებს. ის მოთხოვნილი ქონება, რომელიც მიეკუთვნება ძირითადი ქონების სახეობას და რომელსაც მოგვარებული ექნება საკადასტრო, სარეგისტრაციო და გადაცემისათვის აუცილებელი სხვა ტექნიკური საკითხები, გადაეცემა თვითმმართველობებს (როგორც უძრავი ქონება, ისე მოცემულ სფეროებში სახელმწიფო საწარმოები). გადაცემას არ ექვემდებარება დაყადაღებული ქონება.

დამატებითი ქონების გადაცემა არის მოლაპარაკების საგანი საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროსა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის. ის ქონება, რომელიც არ მიეკუთვნება ძირითადი ქონების სახეობას, მაგრამ მნიშვნელოვანია ქალაქის კეთილმოწყობის, დასუფთავების ან სხვა მსგავსი საქმიანობისათვის და თუ მოთხოვნას ახლავს დასაბუთებული არგუმენტაცია, გადაეცემა შესაბამის თვითმმართველ ერთეულს. სხვა ქონების გადაცემა არის შემდგომი ანალიზისა და მსჯელობის შედეგად გადასაწყვეტი საკითხი.

თვითმმართველი ერთეულის მიერ ქონების მოთხოვნის წარდგენის შემდგომ საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო განიხილავს თვითმმართველი ერთეულის მიერ წარმოდგენილ მოთხოვნას და მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად ახდენს მის შეფასებას:

- თუ წარმოდგენილი დოკუმენტაცია არ შეიცავს საკმარის ინფორმაციას, იგი უკან ეგზავნება თვითმმართველობას ხარვეზების გამოსასწორებლად. საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო წერილით მიმართავს თვითმმართველ ერთეულს, რომელშიც კანონმდებლობის კონკრეტული მუხლების მითითებით ადგენს წარმოდგენილი მოთხოვნის ნაკლოვანებასა და ხარვეზებს და მის გამოსწორებას სთხოვს თვითმმართველ ერთეულს. საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროდან განმარტებითი წერილის მიღების შემდგომ თვითმმართველი ერთეული ასწორებს ხარვეზებს და აგზავნის სამინისტროში ქონების მოთხოვნის ხელახალ, შესწორებულ ვარიანტს;
- თუ წარმოდგენილი დოკუმენტაცია სრულყოფილია, საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო ამზადებს ბრძანებას, რომლითაც ამტკიცებს თვითმმართველი ერთეულისათვის ქონების გადაცემას და აღნიშნული ბრძანების დასამტკიცებლად თხოვნით მიმართავს მთავრობას. ბრძანებას თან ერთვის საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს შესაბამისი დეპარტამენტის მოხსენებითი ბარათი, თვითმმართველი ერთეულის მოთხოვნის წერილი და შევსებული ფორმები.

საქართველოს მთავრობამ, ეკონომიკური განვითარების სამინისტროდან მასალების მიღების დღიდან 6 თვის განმავლობაში უნდა განიხილოს საკითხი და მიიღოს გადაწყვეტილება ქონების გადაცემის ან გადაცემაზე დასაბუთებული უარის თქმის თაობაზე. უარის თქმის შემთხვევაში ხორციელდება იგივე პროცედურები. ქონების გადაცემაზე თანხმობის შემთხვევაში, მთავრობა ავალებს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს ქონების თვითმმართველობისათვის გადაცემას საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

რაც შეეხება ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებს, ხიდებს, გვირაბებს, ქუჩებს, მიწისქვეშა გადასასვლელებს, ტროტუარებს, შუქნიშნებს, გარე განათების კონსტრუქციებს, მოედნებს, სკვერებს, ბულვარებს, შადრევნებს, პარკებს, მწვანე ნარგავებს, ნაპირსამაგარ ნაგებობებს, საქართველოს პარლამენტის მიერ 2006 წლის 23 ივნისს „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ კანონში შეტანილი ცვლილების შესაბამისად, აღნიშნული სახეობების ქონება გამოცხადდა თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებად და თვითმმართველი ერთეული, საჭიროებისამებრ, ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს ნებართვის გარეშე თვითონ მიმართავს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ტერიტორიულ ორგანოს, პირდაპირ დაირეგისტრირებს მას საკუთრებად და განკარგავს შეხედულებისამებრ.

"ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" საქართველოს კანონში 2006 წლის 23 ივნისს შეტანილი ცვლილებების შესაბამისად, საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს დაევალა საქართველოს პრეზიდენტის №687 ბრძანებულებით დადგენილი გადასაცემი ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების აღნუსხვა და საჯარო რეესტრში სახელმწიფოს სახელზე რეგისტრაცია.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო ახორციელებს შემდეგი სახის ღონისძიებებს:

ტაბულა 2. ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადასაცემი ქონების დადგენისა და რეგისტრაციის წესი

ღონისძიება	შემსრულებელი	განმარტება
1. გადასაცემი ქონების დადგენა	საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო	საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს აქვს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე არსებული ქონების ძირითადი საინფორმაციო ბაზა. სამინისტრო: 1. ადგენს თვითმმართველობისათვის გადასაცემი ქონების რაოდენობას მუნიციპალიტეტების მიხედვით; 2. ადგენს გადასაცემი ქონებიდან არარეგისტრირებული ქონების (შენობა-ნაგებობების) რაოდენობას მუნიციპალიტეტების მიხედვით.
2. სამინისტროს მიერ არარეგისტრირებული ქონების რეგისტრაცია საჯარო რეესტრში	საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო სამინისტროს ადგილობრივი წარმომადგენლობა	საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო, მისი ადგილობრივი წარმომადგენლობის მეშვეობით მიმართავს საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს არარეგისტრირებული სახელმწიფო ქონების (შენობა-ნაგებობები და მათზე მიმაგრებული მიწის ნაკვეთი) რეგისტრაციის მიზნით. სამინისტრო წარადგენს შემდეგი სახის დოკუმენტაციას: ▪ წერილს ქონების რეგისტრაციის მოთხოვნით; ▪ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი სარეგისტრაციო ქონების აზომვით ნახაზებს.
3. საჯარო რეესტრის მიერ ქონების რეგისტრაცია	საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო (ტერიტორიული ორგანოების მეშვეობით)	საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს მიმართვის შემდგომ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო: ▪ ადგენს წარმოდგენილი ქონების (შენობა-ნაგებობა და მასზე მიმაგრებული მიწის ნაკვეთი) ტერიტორიულ მდებარეობას; ▪ ამოწმებს ქონების ნახაზის სიზუსტეს; ▪ ადგენს, ადევს თუ არა ქონებას ყადაღა; ▪ ქმნის შესაბამის მონაცემს ქონებაზე და გამოყოფს ქონების საიდენტიფიკაციო ნომერს; ▪ გასცემს ამონაწერს ქონების რეგისტრაციის შესახებ.

წყარო: ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო.

5. ადგილობრივი თვითმმართველობების კომპეტენციები და ქონების გასხვისების წესი

"ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" კანონით, განსაზღვრულია წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების კომპეტენციები ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონებასთან მიმართებაში. საკრებულოს უფლებამოსილებას თვითმმართველი ერთეულის ქონების მართვის სფეროში განეკუთვნება:

- ძირითადი ქონების გასხვისების შესახებ გადაწყვეტილების (დადგენილების) მიღება;
- თვითმმართველი ერთეულის ქონებით სარგებლობის, ქონების ფლობისა და განკარგვის ერთიანი გეგმის პროექტის განხილვა და დამტკიცება;
- თვითმმართველი ერთეულის ქონებით სარგებლობის, ქონების ფლობისა და განკარგვის წესების დადგენა;
- თვითმმართველი ერთეულის გასასხვისებელი ქონების ობიექტების ნუსხის პროექტის განხილვა და დამტკიცება;
- ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის თვითმმართველი ერთეულის ქონებით სარგებლობის უფლების მინიჭების დამტკიცება და ამ ქონებით სარგებლობის წესებისა და პირობების დადგენა, რომელთა დაცვა სავალდებულოა ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის;
- საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა უფლებამოსილებები.

გამგეობის/მერიის უფლებამოსილებას თვითმმართველი ერთეულის ქონების მართვის სფეროში განეკუთვნება:

- ძირითადი ქონების გასხვისების შესახებ წინადადების მომზადება;
- თვითმმართველი ერთეულის ქონებით სარგებლობის, ქონების ფლობისა და განკარგვის ერთიანი გეგმის პროექტის შედგენა და დამტკიცებული გეგმის შესრულების უზრუნველყოფა;
- თვითმმართველი ერთეულის ქონების მოვლა-პატრონობა, მშენებლობა, რეკონსტრუქცია და აღდგენა;
- თვითმმართველი ერთეულის გასასხვისებელი ქონების ობიექტების ნუსხის პროექტის შედგენა;
- ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ მათთვის გადაცემული თვითმმართველი ერთეულის ქონების გამოყენებასა და ამ ქონებით სარგებლობის წესების და პირობების დაცვაზე მონიტორინგის განხორციელება;
- საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა უფლებამოსილებები.

"ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" საქართველოს კანონით, სახელმწიფო თვითმმართველ ერთეულს ანიჭებს უფლებას, ისარგებლოს სახელმწიფო ქონებით, რომელიც საჭიროა საქართველოს კანონმდებლობით მისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად.

დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად გადაცემული ქონება რჩება სახელმწიფო საკუთრებაში და თვითმმართველ ერთეულს უფლება აქვს ისარგებლოს ასეთი ქონებით. ამ ქონებით სარგებლობის პირობები თვითმმართველი ერთეულისათვის განისაზღვრება ქონების სარგებლობის უფლებით გადაცემის ხელშეკრულებით, რომელიც ფორმდება, ერთი მხრივ – სახელმწიფოს სახელით – ეკონომიკური განვითარების სამინისტროსა და, მეორე მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ერთეულს შორის.

ძირითადი ქონების გასხვისება შესაძლებელია საკრებულოს დადგენილებით მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ახალი ქონების შექმნით ან შექმნით არსებულმა ქონებამ დაკარგა თავისი ფუნქციური დანიშნულება. მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული შენობის, როგორც ძირითადი ქონების ერთ-ერთი სახეობის გასხვისება შესაძლებელი იქნება იმ შემთხვევაში, თუ უკვე შექმნილი (აშენებული) ან შექმნილი იქნება

ადმინისტრაციული დანიშნულების სხვა შენობა-ნაგებობა. ძირითადი ქონების გასხვისების შესახებ დასაბუთებულ წინადადებას ამზადებს გამგებელი/მერი და საკრებულოს წარუდგენს ყველა სხვა საჭირო დოკუმენტებთან ერთად. გადაწყვეტილებას ძირითადი ქონების გასხვისების შესახებ იღებს საკრებულო წევრთა ხმების 2/3-ით.

ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს უფლება აქვს გაასხვისოს საკუთარი დამატებითი ქონება კონკურსის, აუქციონის და იჯარა-გამოსყიდვის ფორმით. დამატებითი ქონების გასხვისებისა და გასხვისების ფორმების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საკრებულო. დამატებითი ქონების გასხვისების საწყისი ფასი და ქონების გასხვისების შესახებ ინფორმაციის გამოყენების წესი განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით. ქონების მართვა-განკარგვიდან მიღებული შემოსავლები, თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების გასხვისებით, გაქირავებით და სხვა ქონებრივი უფლებების განხორციელების შედეგად მიღებული თანხები/შემოსავლები მთლიანად ირიცხება შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში.

"ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" კანონი რამდენიმე ნორმის სახით მიუთითებს თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე მცხოვრებ ან რეგისტრირებულ პირთა უფლებებზე თვითმმართველი ერთეულის ქონების განკარგვის პროცესის საზოგადოებრივი კონტროლის სფეროში. მაგალითად, თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე მცხოვრებ ან რეგისტრირებულ პირებს უფლება აქვთ მოითხოვონ და მიიღონ ინფორმაცია და განმარტებები თვითმმართველი ერთეულის ქონების განკარგვის მიმართულებასთან დაკავშირებით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ქონებრივ უფლებებს უნდა ახორციელებდნენ ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად. თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე მცხოვრებ ან რეგისტრირებულ პირებს უფლება აქვთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს მოსთხოვონ თვითმმართველი ერთეულის, როგორც მესაკუთრის კანონიერი ინტერესების დაცვა, რისი დაუკმაყოფილებლობის შემთხვევაში დავა სასამართლოში წარმართება. სასარჩელო ხანდაზმულობის ვადა თვითმმართველი ერთეულის ქონების განკარგვასთან დაკავშირებით შეადგენს 3 წელს.

6. ქონების გადაცემის პროცესის შეფასება

"ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" საქართველოს კანონის მიღება მთლიანობაში შეიძლება შეფასდეს როგორც წინ გადადგმული ნაბიჯი, რადგან აღნიშნული კანონი განაპირობებს ქონების გამიჯვნას ცენტრალურ ხელისუფლებასა და თვითმმართველ ერთეულებს შორის. აღნიშნული თვითმმართველ ერთეულებს შესაძლებლობას აძლევს, საკუთარი ინტერესებიდან გამოდინარე, მიღებული ქონება უფრო ეფექტიანად განკარგონ და შესაბამისად ამ ქონებით მიღებული შემოსავლები თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში გამოიყენონ, რაც დადებითად იმოქმედებს თვითმმართველობების ეკონომიკურ განვითარებაზე. ამასთან თვითმმართველობების მყარი ქონებრივი ბაზის შექმნა ხელს შეუწყობს მათი ფინანსური თვითმყოფლობის განვითარებასა და საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესებას.

ამავე დროს, "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" საქართველოს კანონში არსებობს გარკვეული ხარვეზები, რომელიც აუცილებლად უნდა იქნეს გამოსწორებული. კანონში ვერ იქნა გათვალისწინებული ის ნიუანსები, რაც სახელმწიფო ქონების ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადაცემის პროცესში შეიძლება წარმოშობილიყო. "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისათვის გადასაცემი ძირითადი (განუსხვისებელი) ქონების სახეობათა ნუსხის დამტკიცების შესახებ" საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 8 აგვისტოს №687 ბრძანებულებაში გამოცემიდან რამდენიმე თვეში შევიდა ცვლილება, რამაც ნუსხის შემცირება გამოიწვია. ეს ამკარად წინასწარდაუგეგმავობის შედეგია და მსგავსი რამ სამომავლოდ არ უნდა განმეორდეს.

ზოგადად, სახეზეა როგორც გაურკვევლობანი კანონმდებლობაში, ისე პოტენციური საფრთხეები მართვის პროცესში.

საკანონმდებლო სახის პრობლემები:

- კანონის მე-12 და მე-14 მუხლების მე-3 პუნქტის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებულ ქონების განკარგვის წესებს განსაზღვრავს "საქართველოს კანონმდებლობა". ვინაიდან "ნორმატიული აქტების შესახებ" კანონის მე-5 მუხლით, კანონმდებლობაში არ შედის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული/გამოცემული სამართლებრივი აქტები, ხოლო "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" კანონის მე-18 მუხლის "გ" ქვეპუნქტის მიხედვით აღნიშნულ წესებს განსაზღვრავს საკრებულო, გამოდის, რომ ერთის მხრივ, თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების განკარგვის წესებს ადგენს საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლება და მეორეს მხრივ - ადგილობრივი თვითმმართველობა, რაც ერთგვარ გაუგებრობას იწვევს.
- თვითმმართველი ერთეულისათვის გადასაცემი ქონება შეიძლება იყოს როგორც უძრავ-მოძრავი ქონება, ისე საქართველოს პრეზიდენტის №687 ბრძანებულებით განსაზღვრულ სფეროებში – სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით არსებულ საწარმოებში სახელმწიფო წილები. ამ უკანასკნელის თვითმმართველობისათვის გადაცემა ნაკლებად პრობლემურია, სირთულეებთან დაკავშირებული უძრავ-მოძრავი ქონების გადაცემაა. კერძოდ, უძრავი ქონების გადაცემა შეუძლებელია მისი საჯარო რეესტრში სახელმწიფო საკუთრებად რეგისტრაციის გარეშე. სახელმწიფო არ არის უფლებამოსილი განკარგოს ქონება, თუ მას არა აქვს შესაბამისი საკუთრების დამადასტურებელი სერტიფიკატი, გაცემული უფლებამოსილი ორგანოს (ამ შემთხვევაში საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს) მიერ. ქონების საჯარო რეესტრში რეგისტრაცია დაკავშირებულია საიდენტიფიკაციო დოკუმენტაციის (საკადასტრო აზომვა და ა.შ.) შექმნასთან, რაც, თავის მხრივ, უკავშირდება ფინანსურ სახსრებს. გაურკვეველია, ვის მიერ და რომელი წყაროებიდან უნდა მოხდეს ამ სახსრების მოძიება. ასევე კანონში არაა მითითებული კონკრეტული ვადები, თუ როდის უნდა იქნას საბოლოოდ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისათვის ქონების საკუთრებაში გადაცემა.
- ქონების გადაცემასთან დაკავშირებით კიდევ ერთ პრობლემას წარმოადგენს არასაცხოვრებელი ფართების გადაცემა, რაზეც კანონმდებლობა ასევე არაფერს ამბობს.
- გასარკვევია მიწის, ტყის და წყლის საკითხებიც. "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონით ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყე და წყალი უნდა მართოს თვითმმართველობამ, მაგრამ რეალურად არ არის განსაზღვრული ადგილობრივი ტყის და ადგილობრივი წყლის რესურსების დეფინიცია.

პოტენციური საფრთხეები მართვის სფეროში:

- 2006 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგად საკრებულოები ძირითადად დაკომპლექტდა ახალი კადრებით, რომელთაც მანამდე არანაირი გამოცდილება არ გააჩნდათ ადგილობრივი მართვის სფეროში. ამან შეიძლება ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის გადაცემული ქონების არაეფექტური მართვა და განკარგვა გამოიწვიოს. არაეფექტური მართვის შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობები სრულად ვერ განახორციელებენ მათთვის მინიჭებულ ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს.
- ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის ქონების გადაცემის შემდგომ არანაკლებ მნიშვნელოვანია საკუთრებაში არსებული ქონების მართვასთან და განკარგვასთან დაკავშირებული საკითხები. ძირითად ქონებას თვითმმართველი ერთეული ერთმნიშვნელოვნად ვერ გაყიდის, ამიტომ მას ამ ქონების ეფექტიანი მართვა მოუწევს, რათა წარმატებით განახორციელოს ექსკლუზიური კომპეტენციები³⁰. დამატებითი ქონების მართვა-განკარგვასთან დაკავშირებული საკითხები კი რადიკალურად განსხვავებულია. თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია გადმოცემული ქონება პირველსავე წელს მთლიანად გაყიდოს და საკუთარ ბიუჯეტში შედარებით დიდი მოცულობით გაუკეთოს აკუმულირება ფინანსურ რესურსებს (ერთი უკიდურესობა), შემდგომ კი ამ რესურსებით დააფინანსოს უფრო მეტი ვალდებულებები.

³⁰ რა თქმა უნდა, სანამ არ გამოჩნდება ამ ქონების ფუნქციურად შემცველი ახალი ქონება.

თვითმმართველ ერთეულს ასევე შეუძლია საერთოდ არ გაყიდოს ქონება და გააქირავოს ან სხვა რაიმე ფორმით დროებით სარგებლობაში გადასცეს კერძო პირებს, რითაც გრძელვადიან პერიოდში უფრო მეტი სტაბილური შემოსავლები შეიძლება მიიღოს საკუთარ ბიუჯეტში (მეორე უკიდურესობა). წმინდა ეკონომიკური თვალსაზრისით, არც ერთი და არც მეორე უკიდურესობა არ არის გამართლებული. გადაცემული ქონების ის ნაწილი, რომლის შენახვაც თვითმმართველ ერთეულს ძვირი დაუჯდება და არაეფექტური იქნება, პირველსავე წლებში უნდა გაიყიდოს (მაგ. გაჩერებული და გაძარცვული საწარმოები, რომლის ადგილისაც მხოლოდ შენობებია შემორჩენილი). ქონების ის ნაწილი, რომელმაც მცირედი ინვესტირების შედეგად შესაძლოა სარგებელი/ფინანსური შემოსავლები მოიტანოს, თვითმმართველმა ერთეულმა საკუთრებაში უნდა დაიტოვოს და მართოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით. ამ პრინციპების დაცვით თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია გრძელვადიან პერიოდში სტაბილური შემოსავლებიც მიიღოს და ქონებაც ეფექტიანად მართოს.

7. დასკვნები

თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემა ჯერ კიდევ პირველ ეტაპზეა, ქთბილისს და თვითმმართველ ქალაქებს (რუსთავს, ქუთაისს და ფოთს) და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას უკვე გადაეცათ როგორც ძირითადი, ასევე დამატებითი ქონების ნაწილი. რაც შეეხება მუნიციპალიტეტებს, მათთვის ქონება ჯერ არ გადაუციათ, რადგან თვითმმართველობებში ჯერ კიდევ არ დასრულებულა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების ინვენტარიზაცია და წინასწარი რეგისტრაცია. ეს პროცედურა დააყოვნა "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" საქართველოს კანონში და პრეზიდენტის ბრძანებულებაში შეტანილმა ცვლილებებმა. ამ ცვლილებით, თვითმმართველი ერთეულისთვის (გარდა იმ ქალაქებისა, რომლებიც 2006 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით არ შედიოდნენ რაიონის შემადგენლობაში) სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების გადაცემა უნდა განხორციელდეს 2006 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების ჩატარების შემდეგ. ვინაიდან საქართველოს ხელისუფლებამ 2006 წელს მიიღო გადაწყვეტილება წვრილი თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილების შესახებ, გამსხვილებამდე თვითმმართველობებისთვის ქონების გადაცემა გაუმართლებელი იყო.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები საკმაოდ დიდ წინააღმდეგობებს აწყდებიან ისეთ ქონებასთან დაკავშირებით, რომლებიც საქართველომ მემკვიდრეობით მიიღო საბჭოთა პერიოდიდან. საბჭოთა სისტემის დროს ეს ქონება კოლმეურნეობების ან სახელმწიფო საკუთრების იყო და საბჭოთა მეურნეობების ბალანსზე ირიცხებოდა. დღესდღეობით მათი დიდი ნაწილი არც აღრიცხულია და არც მათი საკუთრებაა გარკვეული.

აუცილებელი, და დღეისათვის საკმაოდ პრობლემატურია თვითმმართველი ერთეულის ქონების განკარგვის პროცესის საზოგადოებრივი კონტროლი. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე მცხოვრებ ან რეგისტრირებულ პირებს უფლება აქვთ გაასაჩივრონ თვითმმართველი ერთეულის ორგანოების გადაწყვეტილებები ქონების განკარგვასთან დაკავშირებით და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს მოსთხოვონ მესაკუთრის კანონიერი ინტერესების დაცვა.

ურთიერთობა ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის

1. შესავალი

საქართველოს კონსტიტუციისა და "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობა არის საქართველოს მოქალაქეების უფლება, მოაწესრიგონ ადგილობრივი საქმეები დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ორგანული კანონი ადგილობრივ თვითმმართველობას არა საჯარო-სამართლის იურიდიულ პირად, არამედ დამოუკიდებელ იურიდიულ პირად მოიხსენიებს³¹.

საქართველოს კანონმდებლობის აღნიშნული ხარვეზი გამომდინარეობს ადგილობრივი თვითმმართველობის დუალისტური ბუნებიდან, რადგან იგი ერთდროულად სახელმწიფოს ირიბი მმართველობის ნაწილიც არის და მოქალაქეების მიერ უშუალოდ მართული ინსტიტუტიც. საქართველოს კანონმდებლობა ხაზს უსვამს მხოლოდ თვითმმართველობის სახელმწიფოს მმართველობის ორგანოებისაგან დამოუკიდებლობის ასპექტს.

მიუხედავად ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული, თავისი არსით, საჯარო სამართლის სუბიექტია. მას გააჩნია საჯარო-სამართლის იურიდიული პირის ტერიტორიული კორპორაციის ყველა ნიშანი და არის საჯარო ხელისუფლების ნაწილი, სამართლისუნარიანი დამოუკიდებელი ორგანიზაცია, რომელიც კანონით განსაზღვრულ ტერიტორიაზე მოქალაქეების უშუალო მონაწილეობით აწესრიგებს ადგილობრივ საჯარო საკითხებს, საჯარო ხელისუფლების ინსტრუმენტებით და სახელმწიფო ზედამხედველობის ქვეშ³². ყველა ეს ელემენტი ცალ-ცალკე განსაზღვრულია დღეს მოქმედი "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონით, თუმცა, უპირანი იქნებოდა კანონმდებელს ამავე კანონის მე-10-ე მუხლში უფრო მკაფიოდ განესაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განმასხვავებელი ნიშანი სხვა საჯარო ხელისუფლების ორგანოებისაგან არის ის, რომ იგი ხორციელდება კანონით განსაზღვრულ ტერიტორიაზე, ამ ტერიტორიის წევრების, კონკრეტულ მუნიციპალიტეტში ან ქალაქში მცხოვრები მოქალაქეების მიერ არჩეული წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მიერ, მათი ადგილობრივი საკითხების დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით გადასაწყვეტად. შესაბამისად ადგილობრივ თვითმმართველობას, სხვა სახელმწიფო ორგანოებისაგან განსხვავებით, საკუთარი წევრების პრობლემების მოსაგვარებლად ფართო ავტონომია გააჩნია.

სწორედ ამ ფართო ავტონომიის სახელმწიფოს მიზნებთან, და ადგილობრივი და საერთო სახელმწიფოებრივი ინტერესების შესათანხმებლად, სახელმწიფო ახორციელებს ზედამხედველობას ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე.

ორგანული კანონი, ეყრდნობა რა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის პრინციპებს, მკვეთრად გამოიჯანავს თვითმმართველობის საკუთარ (ექსკლუზიურ) კომპეტენციებს, რომელსაც ის ასრულებს დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობის ქვეშ. მიუხედავად კომპეტენციათა მკაფიო გამოიჯანავისა, მოქმედებენ რა საჯარო საქმეთა ერთიან სისტემაში, ცენტრალურ ხელისუფლება და თვითმმართველობა მუდმივად ურთიერთობენ. ეს ურთიერთობები ოთხ ძირითად ბლოკად შეიძლება დაიყოს:

³¹ იხ. "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონი, მუხლი 10. პუნქტი 1. აღსანიშნავია, რომ 1998 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის ორგანული კანონით ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსი ნათლად იყო განსაზღვრული და იგი წარმოადგენდა საჯარო სამართლის იურიდიული პირს (მუხლი 1, 2. პუნქტი).

³² იხ. საქართველოს კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ მ.მ. 1, 2, 16, 43, 56.

1. **ერთიანი პოლიტიკის გატარება ადგილებზე** - ადგილობრივი თვითმმართველობის სათავეში მოსული პოლიტიკური ძალები ცდილობენ გაატარონ ერთიანი პოლიტიკა, ჰქონდეთ ერთიანი პოლიტიკური პრიორიტეტები მთელი ქვეყნის მასშტაბით და ხელისუფლების ყოველ დონეზე. ამავე დროს საქართველოს პოლიტიკურ ელიტაში ნაკლებად ხდება იმის გააზრება, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთერთი არსებითი თვისება სწორედ პოლიტიკური კონკურენციის ხელშეწყობაა, რაც შესაძლებელს ხდის სხვადასხვა ადმინისტრაციულ ერთეულებში არჩევნებში გამარჯვებული სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიის მიერ განსხვავებული პოლიტიკის წარმოებას;
2. **ზედამხედველობა თვითმმართველობის ორგანოებზე** - ცენტრალურ ხელისუფლებას ეკისრება პასუხისმგებლობა ქვეყანაში კანონიერების დაცვაზე, მან უნდა გასწიოს ზედამხედველობა თვითმმართველობის გადაწყვეტილებათა კანონიერებაზე კანონებისა და ნორმატიულ აქტების მეშვეობით ერთიანი სტანდარტების დანერგვის გზით. ერთიანი პოლიტიკის წარმოება ფორმალურად ყოველთვის ხორციელდება სამართლებრივი ზედამხედველობის მეშვეობით. ვინაიდან ბევრი სახელმწიფო ფუნქცია ეფექტიანად აღსრულდება თვითმმართველობის მიერ, რომელიც უკეთ იცნობს ადგილობრივ სპეციფიკას, აქ გამოიყენება უფლებამოსილებათა დელეგირება;
3. **ფისკალური ურთერთობანი** - რაც დეტალურად განსაზღვრავს ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის არსებულ ფინანსურ ურთიერთობათა წესს.
4. **კონსულტაციები თვითმმართველობის ორგანოებთან** - ვინაიდან ცენტრალური ხელისუფლება აწესებს ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ჩარჩოებს, აუცილებელია, რომ ამ ჩარჩოების შექმნისას ცენტრალური ხელისუფლება მოეთათბიროს ადგილობრივ მთავრობას. ასეთი კონსულტაციების გამართვას ითხოვს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია, რომელიც 2004 წელს იქნა რატიფიცირებული საქართველოს პარლამენტის მიერ.

2. ერთიანი პოლიტიკის გატარება³³

უმეტეს სისტემებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს პოლიტიკური შემადგენელი აქვთ, რაც ადგილობრივ წარმომადგენლებით ორგანოებში პოლიტიკური პარტიების (ან მათი წევრების) არჩევაში გამოიხატება. ძალზე ხშირად პოლიტიკური პარტიები "ადგილობრივი საქმეების" მართვის მანდატს იყენებენ იმისათვის, რომ ზემოქმედება მოახდინონ "ეროვნული საქმეების" მართვაზე და პირიქით. შესაბამისად, ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ საკუთარ კომპეტენციათა ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილება, შეწონილია არა მხოლოდ ადგილობრივ ინტერესებთან, არამედ სხვადასხვა პოლიტიკური ძალის სტრატეგიასთან და რთული პოლიტიკური კონსენსუსის შედეგია³⁴.

უფრო რთულია ერთიანი პოლიტიკის გატარება იმ შემთხვევაში, როდესაც პოლიტიკურად ფრაგმენტირებულია არა წარმომადგენლობითი ორგანოები, არამედ ქვეყნის ტერიტორიები (ერთ პარტიას აქვს უმრავლესობა ქვეყნის ერთ ნაწილში, მეორე პარტიას კი მეორე ნაწილში, და ა.შ.). ტერიტორიული ნიშნით პოლიტიკური ფრაგმენტაცია ართულებს პოლიტიკურ კონსენსუსს და ხშირ, შემთხვევაში საქმე გვაქვს კონფრონტაციასთან როგორც პარტიებს, ასევე ტერიტორიებსა და ხელისუფლების დონეებს შორის. რა თქმა უნდა, გაცილებით იოლია ერთიანი პოლიტიკის გატარება, როცა ერთი პოლიტიკური ძალა აკონტროლებს როგორც ცენტრალურ, ასევე ადგილობრივ ხელისუფლებას. თუმცა, აქ დიდია საფრთხე, რომ ადგილობრივ საქმეთა მართვა უფრო ცენტრალურ პოლიტიკას იქნება მორგებული, ვიდრე ადგილობრივ ინტერესებს.

³³ ამ ქვეთავის ავტორია დავით მელუა.

³⁴ ეროვნულ და ადგილობრივ პოლიტიკას შორის ასეთი ურთიერთობა გაცილებით ხელშესახება ძველი დემოკრატიის ქვეყნებში, სადაც პარტიული სისტემა ძლიერია და პოლიტიკური ძალები ინსტიტუციონალიზებული. ასეთ ქვეყნებში ერთიანი პოლიტიკის გატარება დიდწილად დამოკიდებული პარტიების ცენტრალურ ოფისებს შორის თანამშრომლობაზე, განსაკუთრებით მაშინ თუ "ეროვნულ საქმეებს" ერთი პოლიტიკური ძალა განკარგავს ხოლო "ადგილობრივ საქმეებს" მეორე.

საქართველოში ურთერთობათა აღნიშნული სისტემა ჩანასახის სტადიაშია, რაც გამოწვეულია პოლიტიკური პარტიების (მათი კლასიკური გაგებით) არარსებობით. პარტიები აქ, ძირითადად, წინასაარჩევნო პერიოდში აქტიურდებიან და თავის სივრცეში მაღალი ავტორიტეტის მქონე პირთა შესაყვანად კონკურირებენ. ძალზე ხშირად, ეს ადამიანები არ იზიარებენ პარტიის პილიტიკასა და ღირებულებას და მათი წევრობა პარტიაში მხოლოდ ნომინალურია. საქართველოში მმართველი პარტია არის სახელისუფლებო ნომენკლატურის გარშემო შემოკრებილი გუნდი, რომლსაც არ გაჩნია რაიმე სტრუქტურული იდეოლოგია. შესაბამისად, ასეთი პარტიების მიერ პოლიტიკის გატარება ადგილობრივ თუ ეროვნულ დონეებზე შეუძლებელია.

საქართველოში ადგილობრივ არჩევნებს, როგორც წესი, სახელისუფლებო ძალები იგებენ, მაგრამ ეს ძალები იმდენად ამორფულია, რომ ცენტრალური ხელისუფლება მათ არასოდეს იყენებდა ადგილებზე საკუთარი პოლიტიკის გასატარებლად. აქ ერთიანი პოლიტიკის გატარების ფუნქცია ცენტრალური ადმინისტრაციის ადგილობრივ ორგანოებს და პრეზიდენტის მიერ დანიშნული მოხელეებს ეკისრებათ. შესაბამისად, დიდია ზემდგომი ორგანოებიდან თვითმმართველობის საქმიანობაში ადმინისტრაციული ჩარევის ხარისხი. პარტიული პოლიტიკა მთლიანადაა ჩანაცვლებული ადმინისტრაციული მითითებებით და ღირეპტივებით³⁵.

2002 წლის ადგილობრივ არჩევნებში უმრავლესობა მაშინდელმა სახელისუფლებო ძალამ მოიპოვა. მიუხედავად ამისა, 2003 წლის "ვარდების რევოლუციის" შემდეგ, ადგილობრივმა საკრებულოებმა და არჩეულმა მერებმა სრული ლოალობა გამოუცხადეს ახალ მთავრობას და უპირობოდ დაემორჩილნენ ცენტრალური ხელისუფლების ღირეპტივებს. ცენტრალური ხელისუფლება არ ენდობოდა რა ამ ძალებს, არ იყენებდა მათ ერთიანი პოლიტიკის გატარების მექანიზმად და კვლავ პირდაპირ ადმინისტრაციულ ჩარევას ამჯობინებდა. 2005 და 2006 წლებში ფინანსთა სამინისტრო და პრეზიდენტის რწუმენებულები, არღვევდნენ რა საქართველოს ორგანულ კანონს "ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის შესახებ", პირდაპირ მითითებებს აძღვედნენ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს, თუ რაში დაეხარჯათ სახსრები, ან რა ღონისძიებანი გაეტარებინათ ადგილებზე. ძალზე ხშირად ეს რეკომენდაციები უნისონში მოდიოდა მმართველი პარტიის პოლიტიკასთან, მაგრამ იგი ტარდებოდა არა პარტიული პოლიტიკის, არამედ ადმინისტრაციული ღირეპტივების ფორმით. ეს, ერთი მხრივ, მნიშვნელოვნად ზღუდავდა თვითმმართველობას და, მეორე მხრივ, ასუსტებდა მმართველ პარტიას, როგორც პოლიტიკურ ძალას და მას სახელმწიფო ადმინისტრაციის დანამატად აქცევდა.

თუ ყოველივე ზემოთქმულს დავამატებთ წვრილი ოპოზიციური პარტიების მარგინალიზაციის მაღალ დონეს და მათ უმნიშვნელო გავლენას პოლიტიკის ფორმირების პროცესზე, ცხადი გახდება, რომ ერთიანი პოლიტიკა ქვეყანაში ტარდება არა პოლიტიკური პარტიების მიერ პრულალიზმის საფუძველზე მიღწეული კონსენსუსის გზით, არამედ ცენტრალური ხელისუფლების მეშვეობით და პირდაპირი ადმინისტრაციული ჩარევის ფორმით. ასეთ სისტემაში საუბარი ზედმეტია ადგილობრივი თვითმმართველბათა დამოუკიდებლობაზე, იგი ვერ აიტანს ადგილობრივ ავტონომიას, რადგან ამ შემთხვევაში მას არ ექნება პირდაპირი ადმინისტრაციული ჩარევის, ანუ ერთიანი პოლიტიკის გატარების შესაძლებლობა.

თავისთავად ცხადია, რომ პოლიტიკური პარტიების განვითარება და პოლიტიკის გატარების პროცესზე პოლიტიკური პარტიების გავლენის ზრდა ურთერთდაკავშირებული პროცესებია. აუცილებელია, რომ ეს პროცესი სადღაც დაიწყოს. ამისათვის კი კარგი ნიშანია შექმნა 2006 წლის ადგილობრივმა არჩევნებმა, რომელიც შერეული (პროპორციულ, მაჟორტარული) საარჩევნო სისტემით ჩატარდა და რომელშიც მმართველმა "ნაციონალურმა მოძრაობამ" ყველა თვითმმართველ

³⁵ ერთადერთი შემთხვევა, როდესაც სხვადასხვა პოლიტიკური ძალა მართავდა ადგილობრივ და ეროვნულ საქმებს, იყო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა. სადაც არ ვრცელდებოდა ცენტრალური ხელისუფლებას გავლენა და ყველაფერი მოქცეული იყო ადგილობრივი პარტიის "აღორძინების კავშირის" კონტროლის ქვეშ. თუმცა აქაც "პოლიტიკური პარტია" სინამდვილეში აჭარის იმდორინდელი ლიდერის გარეშემო შემოკრებული ნომენკლატურა იყო. როგორც კი ასლან აბაშიძემ დასტოვა აჭარა, ეს ნომენკლატურა მყისიერად გადმობარგდა საქართველოს ახალი პრეზიდენტის მხადამჭერთა ბანაკში და ცენტრალურ ხელისუფლებას გამოუცხადა მორჩილება.

ერთეულზე მოიპოვა კონტროლი. უდაოა, რომ ეს სახელისუფლებო ძალა გაცილებით მობილიზებულია, ვიდრე წინა მმართველი პარტია და შესაბამისად, დიდია შესაძლებლობა იმისა, რომ ერთიანი პოლიტიკის გატარებისთვის პირველად იქნეს გამოყენებული პოლიტიკური პარტია და არა ცენტრალური აღმინისტრაცია.

3. ზედამხედველობა თვითმმართველობის ორგანოებზე

3.1. სახელმწიფო ზედამხედველობის პრინციპები

მიუხედავად კომპეტენციათა გამიჯვნისა, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე კანონიერების დაცვის ფუნქცია ცენტრალურ ხელისუფლებას აკისრია. შესაბამისად, ცენტრალური ხელისუფლებას პასუხისმგებელი იმაზე, რომ თვითმმართველობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებანი სრულ შესაბამისობაში იყოს ქვეყნის კონსტიტუციასთან და კანონებთან.

ზედამხედველობის მექანიზმი მნიშვნელოვნად განსხვავდება ჩვეულებრივი კონტროლის მექანიზმისგან, რადგან ზედამხედველობის შემთხვევაში განსჯის საგანი მხოლოდ ადგილობრივი წარმომადგენლებითი ორგანოს მიერ მიღებული ნორმატიული აქტებია. კონტროლისგან განსხვავებით აქ არ იმის პიროვნული პასუხისმგებლობის საკითხი, არამედ ხდება უზრუნველყოფა იმისა, რომ გადაწყვეტილებანი, რომლებიც არ შესაბამეა საქართველოს კონსტიტუციას და კანონებს არ შევიდეს ძალაში. რაც შეეხება პასუხისმგებლობას, მისი საკითხი დგება მხოლოდ მაშინ თუ კონკრეტული პირი უგულველყოფს ზედამხედველობის განხორციელებისას დამდგარ შედეგს.

"ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონით გათვალისწინებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის სხვადასხვა სახის კონტროლი. ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის კონტროლი შეიძლება დაეცოდ შიდა, გარე და სახელმწიფო კონტროლად.

შიდა კონტროლი ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების და სტრუქტურული ქვედანაყოფების მიერ მათი თანამშრომლების, ორგანოების და ადგილობრივი სამსახურების საქმიანობაზე (მაგალითად, საკრებულოს საფინანსო კომისიის მიერ საკრებულოს საბიუჯეტო სახსრების გამოყენების კონტროლი). შიდა კონტროლს განეკუთვნება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამშრომლობის მიერ თვითმმართველი ერთეულის დებულებებისა და სხვა ნორმატიული აქტების დაცვის კონტროლიც³⁶.

გარე კონტროლს წარმოადგენს იმ ფინანსური სახსრების კონტროლი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ორგანოებს გადაეცემათ სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტიდან მიზნობრივი ტრანსფერების სახით ან სახელმწიფოსაგან ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულზე დელეგირებული უფლებამოსილების დასაფინანსებლად. ამ სახსრების გამოყენების კანონიერებას და მიზანშეწონილობას ამოწმებს საქართველოს კონტროლის პალატა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის კონტროლის მესამე ფორმაა სახელმწიფო ზედამხედველობა, რომელიც გარე კონტროლის ფორმას წარმოადგენს და რომლის მნიშვნელობა და მოცულობა განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის ხარისხს. შეიძლება ითქვას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის ხარისხი განისაზღვრება მისი კომპეტენციების, ფინანსური გარანტიების და სახელმწიფო ზედამხედველობის

³⁶ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულის საფინანსო დოკუმენტაციის აუდიტორული კონტროლი, რომელსაც საკრებულო საკუთარი ინიციატივით, წევრთა 1/3-ის მოთხოვნით ავალებს მოწვეულ აუდიტორს, წარმოადგენს შიდა კონტროლის ფორმას, რადგან აუდიტი ტარდება საკრებულოს ინიციატივით და მისი უშუალო ზედამხედველობით.

მოცულობით. სახელმწიფო ზედამხედველობის მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესების და საერთო სახელმწიფოებრივი ინტერესების ერთიანობის უზრუნველყოფა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მე-8-ე მუხლის 2-ე პუნქტის თანახმად, განსაზღვრულია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა უნდა ემსახურებოდეს კონსტიტუციით და კანონით განსაზღვრული ნორმების დაცვას.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორი სახე არსებობს: **კანონთან შესაბამისობაზე ზედამხედველობა**, რომელიც ხორციელდება თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებზე, სადაც ცენტრალურ ხელისუფლებას არა აქვს პირდაპირი ჩარევის უფლება და მასზე საბოლოო გადაწყვეტილებას სასამართლო იღებს და **ზედამხედველობა მიზანშეწონილობის მოტივით**³⁷.

ექსკლუზიურ კომპეტენციებზე გამოიყენება მხოლოდ კანონთან შესაბამისობის მოტივით ზედამხედველობა და უმეტეს შემთხვევაში იგი ხორციელდება პოსტერიორი წესით³⁸. რაც შეეხება ზედამხედველობას მიზანშეწონილობის მოტივით, მისი მიზანია, უზრუნველყოს თვითმმართველობის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა შესაბამისობა პოლიტიკის კონკრეტულ მიზნებთან და გამოიყენება დელეგირებულ უფლებამოსილებებთან მიმართებაში. ვინაიდან დელეგირებული უფლებამოსილება განეკუთვნება "ეროვნულ საქმეთა" სფეროს, მასზე პოლიტიკას შეიმუშავებს ცენტრალური ხელისუფლება, ხოლო განხორციელების ამოცანის დელეგირებას ახდენს თვითმმართველ ერთეულებზე³⁹.

რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციით, სახელმწიფო ორგანოები და მათ შორის ზედამხედველობის ორგანოები ვალდებული არიან სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების პროცესში საკუთარი ქმედებით ხელი შეუწყოს მუნიციპალიტეტებს მათი უფლებების განხორციელებაში. მუნიციპალიტეტების ხელშეწყობი ქმედების პრინციპის მიხედვით სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოებმა ქმედების რამდენიმე ალტერნატივის არსებობის შემთხვევაში უნდა აირჩიოს ის, რომელიც დაიცავს მუნიციპალიტეტების ინტერესებს. ზედამხედველობის ორგანოს ჩარევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ არაკანონიერი ქმედების ან ადმინისტრაციული მითითების იგნორირების შემთხვევაში უნდა მოხდეს საჯარო ინტერესის არსებობისას.

3.2. სამართლებრივი ზედამხედველობა

³⁷ პრაქტიკაში ზედამხედველობის ორი ფორმა არსებობს - აპრიორი (პრევენციული) და პოსტერიორი (ფაქტზე რეაგირება). აპრიორი ზედამხედველობა ნიშნავს რომ გადაწყვეტილების პროექტები უნდა იქნას წარდგენილი ზედამხედველი ორგანოსთვის და ეს პროექტი მხოლოდ მაშინ იქცევა ნორმატიულ აქტად, თუ მასზე თანხმობას განაცხადებს ზედამხედველი ორგანო. პოსტერიორი ზედამხედველობა გულისხმობს, რომ ზედამხედველობის მექანიზმი ირთვება მას შემდეგ რაც თვითმმართველობამ მიიღო ნორმატიული აქტი და იგი რეგისტრაციისთვის გაუგზავნა ზედამხედველ ორგანოს. თუ ეს ნორმატიული აქტი კანონსაწინააღმდეგოა, ზედამხედველი ორგანო საჩივრით შედის სასამართლოში.

³⁸ 2006 წლამდე საქართველოში ფორმალურადაც და არაფორმალურადაც სამართლებრივი ზედამხედველობა ხორციელდებოდა აპრიორი წესითაც. იუსტიციის სამინისტროს შესაბამისი ორგანო, ნორმატიულ აქტს ითხოვდა მის მიღებამდე და წერდა სამართლებრივ დასკვნას მის კანონიერებაზე. მართალია მას არ ჰქონდა აქტის შეჩერების უფლება, მაგრამ შეეძლო მოეთხოვა თვითმმართველობის ორგანოსთვის ნორმატიული აქტის შესწორება. კონსულტაციების პროცესში ძალიან ბევრი ნორმატიული აქტი იცვლებოდა იუსტიციის სამინისტროს ორგანოების მიერ გამოთქმული შენიშვნების შესაბამისად.

³⁹ ევროპის ბევრ ქვეყანაში გამოიყენება სექტორული ზედამხედველობა, როცა ცალკეული სამინისტროები თავიანთ სფეროში ახორციელებენ ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას დელეგირებულ უფლებამოსილებებზე. თუმცა არის ქვეყნები, სადაც ასეთი ზედამხედველობა ხორციელდება ტერიტორიული პროვინციით, როცა ცალკეულ ერთეულში დანიშნულია მთავრობის წარმომადგენელი, რომელსაც ევალება ზედამხედველობის განხორციელება მინისტრთა კაბინეტის სახელით.

სამართლებრივი ზედამხედველობის საფუძვლები. სახელმწიფო ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივ საქმიანობაზე ზედამხედველობას ახორციელებს იუსტიციის მინისტრის დაქვემდებარებაში მყოფი იუსტიციის სამინისტროს ნორმატიული აქტების სისტემატიზაციისა და ადგილობრივ ორგანოებთან ურთიერთობის დეპარტამენტი. იგი უშუალო სამართლებრივ ზედამხედველობას უწევს ქალაქ თბილისის საკრებულოს და მერის მიერ გამოცემულ ნორმატიულ აქტებს და წარმოადგენს სახელმწიფო რეგისტრაციის მწარმოებელი ტერიტორიული სამსახურების ზემდგომ ორგანოს. იუსტიციის სამინისტროს სულ გააჩნია 11 ტერიტორიული რეგისტრაციის ორგანო, რომლებიც ზედამხედველობას უწევს ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გამოცემულ ნორმატიულ აქტებს (ჩვენს შემთხვევაში საკრებულოს დადგენილებებს). აღსანიშნავია, რომ ნორმატიული აქტების შესახებ კანონში დღემდე არ არის შესული ცვლილება, რომლითაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს აქტად, ახალი ორგანული კანონის შესაბამისად, განისაზღვრება საკრებულოს დადგენილება.

იმისათვის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ნორმატიულმა აქტმა იურიდიული ძალა შეიძინოს, იგი საკრებულოს თავჯდომარის მიერ ხელმოწერიდან 5 დღეში რეგისტრაციისათვის უნდა გადაეცეს იუსტიციის სამინისტროს. იუსტიციის სამინისტროს ნორმატიული აქტების რეგისტრაციის ადგილობრივი სამსახურები ამზადებს დასკვნას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ნორმატიული აქტის უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე ნორმატიულ აქტებთან შესაბამისობისაზე. მიუხედავად იმისა, ეწინააღმდეგება თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტი უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე ნორმატიულ აქტებს, მიღებული ნორმატიული აქტი გადაცემიდან 7 დღის ვადაში შეაქვთ ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში და ანიჭებენ მას სარეგისტრაციო კოდს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ნორმატიული აქტი ძალაში შედის ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში გატარებით და შემდგომ ქვეყნდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში ან ისეთ ადგილზე, რომელიც მოსახლეობას მისცემს მისი გაცნობის საშუალებას. ამგვარად იუსტიციის სამინისტროს ადგილობრივ ორგანოებს არ აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების შეჩერების ან გაუქმების უფლება⁴⁰.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების მატერიალური კანონიერების მიზეზით ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში შეტანაზე უარის თქმა სცილდება იუსტიციის სამინისტროს რეგისტრაციის მწარმოებელი ორგანოების კომპეტენციას. იმ შემთხვევაში, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტი არ არის მართლზომიერად მიღებული, ან თუ აღნიშნული ნორმატიული აქტი მიღებულია იმ საკითხზე, რომელიც განეკუთვნება სხვა სახელმწიფო ორგანოს უფლებამოსილებას, ან თუ დარღვეულია ნორმატიული აქტების მიღების და გამოქვეყნების კანონით გათვალისწინებული წესი აღნიშნული ნორმატიული აქტი ვერ შეიძენს იურიდიულ ძალას (აქტი არის არარა). ასეთ შემთხვევაში იუსტიციის სამინისტროს ზედამხედველობის ორგანო ვალდებულია ნორმატიული აქტის გაუქმების მოთხოვნით მიმართოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს. იმ შემთხვევაში, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო არ გაითვალისწინებს იუსტიციის სამინისტროს სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს მოთხოვნას და არ შეცვლის ან არ გააუქმებს ნორმატიულ აქტს, იუსტიციის სამინისტრო ვალდებულია მიმართოს სასამართლოს სარჩელით აღნიშნული ნორმატიული აქტის ბათილად ცნობის მოთხოვნით.

⁴⁰ იმ შემთხვევაში, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ვერ უზრუნველყოფენ ნორმატიული აქტის ფორმალური მხარის დახვეწას (ნორმატიული აქტის სახე, სათაური, მიღებისა და ძალაში შესვლის თარიღი და ადგილი, აქტის მოქმედების ვადა, უფლებამოსილი პირის ხელმოწერა, მიმღები ორგანოს მიერ მინიჭებული სარეგისტრაციო კოდი), რეგისტრაციის სამსახურს უფლება აქვს რეგისტრაციაზე უარი უთხრას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს და მოთხოვოს მას ახალი სრულყოფილი აქტის გამოცემა. მაგალითად იუსტიციის სამინისტრო რეესტრში არ შეიტანს ხელმოწერილ ნორმატიულ აქტს, ან ისეთ აქტს, რომელსაც არ გააჩნია სათაური ან სარეგისტრაციო ნომერი.

საკრებულოს მიერ გამოცემული ნორმატიული აქტის, მისი დადგენილების გაუქმების უფლება საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანული კანონის მიხედვით აქვთ მხოლოდ სასამართლოებს.

სამართლებრივი ზედამხედველობის პრაქტიკა. ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტებზე სამართლებრივი ზედამხედველობის პრაქტიკა გამოირჩევა იუსტიციის სამინისტროს ზედამხედველობის ორგანოების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების მჭიდრო არაფორმალური ურთიერთობებით. ეს არაფორმალური ურთიერთობები გამოწვეულია ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამშრომლების მწირი იურიდიული რესურსებით, რაც, თავის მხრივ, დიდწილად არის განპირობებული ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოების შესაბამისი საკანონმდებლო აქტების მატერიალური ბაზის სიმწირით, ადგილობრივი მოხელეების არასაკმარისი იურიდიული განათლებით და ქართული საკანონმდებლო აქტების ხშირი ცვლილებით.

შედეგად, ადგილობრივი თვითმმართველობის და სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოები ფაქტობრივად ქმნიან ერთიან ფორმალურ სივრცეს, რომელშიც ზედამხედველობის ორგანოები მათი პროფესიული უპირატესობის (უკეთესი იურიდიული ცოდნა) გამო განმსაზღვრელ როლს თამაშობენ.

ხშირია შემთხვევები, როდესაც იუსტიციის სამინისტროს ზედამხედველობის ორგანოები ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირების თხოვნით ქმნიან ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების პროექტებს. მსგავსი ინსტიტუციური კავშირები განსაკუთრებით ხშირია თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და იუსტიციის სამინისტროს ნორმატიული აქტების სისტემატიზაციის და ადგილობრივ ორგანოებთან ურთიერთობის დეპარტამენტის თანამშრომლებს შორის.

შეიძლება ამით აიხსნება ტენდენცია, რომ იუსტიციის სამინისტროს შესაბამისი ორგანოები მთლიანად თვითმმართველ ქალაქების მიერ გამოცემულ ნორმატიულ აქტებზე უარყოფითზე მეტ დადებით იურიდიულ დასკვნას გასცემენ, ხოლო მთელი საქართველოს მასშტაბით უფრო ხშირად უარყოფითი იურიდიული დასკვნა გაიცემა⁴¹. ამასთან სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს შენიშვნებს უფრო ითვალისწინებდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მცირე ერთეულების თანამშრომლები (2005 წლის მონაცემებით თვითმმართველი ქალაქები ითვალისწინებდნენ ზედამხედველობის ორგანოს მთლიანი შენიშვნების 7.5%-ს, ხოლო მცირე ზომის ერთეულები - 10.9%-ს). ასევე საინტერესოა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მცირე ერთეულებიდან იუსტიციის სამინისტროში სარეგისტრაციოდ შესული ნორმატიული აქტების 23 პროცენტს უარი ეთქვა, მაშინ როდესაც ქალაქებთან მიმართებაში იგივე მაჩვენებელი 36%-ს შეადგენს. ეს განსხვავება შეიძლება იმითიც აიხსნას, რომ ხშირ შემთხვევაში მცირე ზომის ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულები იუსტიციის სამინისტროს ტერიტორიულ ორგანოებს ნორმატიულ აქტებს სარეგისტრაციოდ საერთოდ არ უგზავნიან⁴².

რაზედაც არ უნდა მეტყველებდეს ეს ციფრები, ისინი უწინარესად ფარდას ხდიან უმთავრესს - საქართველოში სამართლებრივი ზედამხედველობა უკანონოდ და არასწორად მიმდინარეობს. რაზედაც კარგად მოწმობს ქვემოთმოყვანილი ინფორმაცია⁴³.

⁴¹ იუსტიციის სამინისტროს ზედამხედველობის ორგანოს 2005 წლის ანგარიშის მიხედვით.

⁴² მაგალითად, 2000 წლამდე იყო შემთხვევა, როდესაც დასავლეთ საქართველოს ერთერთი სოფლის საკრებულომ ნორმატიული აქტის საფუძველზე დააწესა ახალი სახის გადასახადი თითო კილოგრამ ციტრუსის მოსავალზე და იმის გამო, რომ ამ ნორმატიული აქტის შესახებ არაფერი იცოდა იუსტიციის სამინისტროს ზედამხედველობის ორგანომ, გარკვეული პერიოდი მოსახლეობა იხდიდა აღნიშნულ გადასახადს.

⁴³ ამ ცხრილების შედარებით, მეტად საგანგაშო სიტუაცია იკვეთება. 2005 წელს იუსტიციის სამინისტრომ რეგისტრაციაში არ გაატარა ქალაქის 10 და თვითმმართველი ერთეულის 248 ნორმატიული აქტი, იმავდროულად იუსტიციის სამინისტროს მონაცემებით 2005-2006 წლებში მან სასამართლოში მხოლოდ 5 საჩივარი შეიტანა. გამოდის რომ 253 ნორმატიული აქტი დღესაც უკანონოა (სასამართლოს განაჩენის გარეშე) შეჩერებული და დატოვებული რეგისტრაციის გარეშე. ეს ყველაფერი კიდევ ერთხელ მოწმობს, რომ ურთიერთობა ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ძალზე ხშირად დამყარებულია არა

იუსტიციის სამინისტროს მიერ 2005 წელს რეგისტრირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტები (ქლაქების გარდა)⁴⁴:

სარეგისტრაციოდ შესული სამართლებრივი აქტი მათ შორის:	5.692
აქტები, რომელთა რეგისტრაციაზეც უარი ითქვა	248
რეგისტრირებული აქტი	5.444
აქტები რომლებზეც გაიცა დადებითი დასკვნა	2.325
აქტები, რომლებზეც გაიგზავნა დასკვნა შენიშვნებით	3.119
მიმღებმა ორგანომ გაითვალისწინა სამინისტროს შენიშვნები	1.340
ჯერ-ჯერობით არ არის გათვალისწინებული მიმღები ორგანოს მიერ	122

წყარო: იუსტიციის სამინისტროს ნორმატიული აქტების სისტემატიზაციისა და ადგილობრივ ორგანოებთან ურთიერთობის დეპარტამენტი

იუსტიციის სამინისტროს ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტების ზედამხედველობის 2005 წლის მონაცემები ქლაქების მიხედვით

აქტივობა	თბილისი	ფოთი	ქუთაისი	რუსთავი	ჯამი
სარეგისტრაციოდ შესული სამართლებრივი აქტი	139	105	71	50	365
მ.შ. რეგისტრაციაზეც უარი ითქვა	4	0	3	3	10
რეგისტრირებული აქტი, მ.შ. აქტები:	135	105	68	47	355
რომლებზეც გაიცა დადებითი დასკვნა	85	63	21	15	184
რომლებზეც გაიგზავნა დასკვნა შენიშვნებით	50	42	47	32	171
გათვალისწინებულია სამინისტროს შენიშვნები	21	21	18	15	75
ჯერ-ჯერობით არ არის გათვალისწინებული მიმღები ორგანოს მიერ	2	3	2	3	10

წყარო: იუსტიციის სამინისტროს ნორმატიული აქტების სისტემატიზაციისა და ადგილობრივ ორგანოებთან ურთიერთობის დეპარტამენტი

ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის სამართლებრივი ზედამხედველობა ძირითადად პრევენციულ ხასიათს ატარებს. იუსტიციის სამინისტროს ორგანოებთან კონსულტაცია უმეტესწილად სატელეფონო საუბრების მეშვეობით ხდება.

ამგვარი არაფორმალური ურთიერთობის შედეგი კი ის გახლავთ, რომ იუსტიციის სამინისტროში დამკვიდრდა თვითმმართველობის ნორმატიული აქტებზე ე.წ. "იურიდიული დასკვნების" გაცემის პრაქტიკა. ცხადია, რომ ამ "დასკვნის" საგანი იქნება შეფასება, თუ რამდენად არის შესაბამისობაში აღნიშნული ნორმატიული აქტი საქართველოს კანონმდებლობასთან. ასევე ცხადია, რომ ამ დასკვნებით იუსტიციის სამინისტრომ დე ფაქტო შეითავსა სასამართლოს ფუნქცია, რაც სურვილის არსებობის შემთხვევაში, ქმნის ზედამხედველობის ორგანოების მიერ მდგომარეობის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ინტერესების საზიანოდ გამოყენების საფრთხეს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეები აღნიშნავენ, რომ ახალი ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების ჩამოყალიბების პროცესში იუსტიციის სამინისტრო არ იღებდა მის მიერ შექმნილი სანიმუშო გამგეობის დებულებისაგან განსხვავებულ დებულებებს. აღნიშნული პრაქტიკა გასაგებს ხდის, თუ რატომ არის იმ ნორმატიული აქტების რაოდენობა მცირე, რომლებიც იუსტიციის სამინისტრომ არ დაარეგისტრირა.

კანონის მოთხოვნებზე, არამედ იმაზე თუ რა ინტერპრეტაციას აძლევს კანონს ცენტრალური ხელისუფლება თუ მისი კონკრეტული წარმომადგენელი.

⁴⁴ მონაცემები მოიცავს რაიონის მმართველობის ორგანოების ნორმატიულ აქტებსაც და არ მოიცავს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ნორმატიულ აქტებს.

ბოლო წლებში საგრძნობლად იმატა როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების ოდენობამ, ისე იუსტიციის სამინისტროს ზედამხედველობის ორგანოების მხრიდან კონტროლმა.

ცხრილი 5.

იუსტიციის სამინისტროს მიერ რეგისტრირებული ნორმატიული აქტები

წელი	რეგისტრირებული ნორმატიული აქტები (თვითმმართველი ქალაქების აქტების გარდა)
2002	1.583
2003	1.643
2004	2.664
2005	5.444
2006	3.956 (9 თვის მონაცემების მიხედვით)

წყარო: იუსტიციის სამინისტროს ნორმატიული აქტების სისტემატიზაციისა და ადგილობრივ ორგანოებთან ურთიერთობის დეპარტამენტი

2006 წლის 9 თვის მონაცემებით 3.956 სარეგისტრაციოდ მიწოდებული ნორმატიული აქტიდან 2600 აქტზე იუსტიციის სამინისტროს ზედამხედველობის ორგანოებმა მათი შინაარსის დასახვეწად გასცეს შენიშვნები.

რაც შეეხება სასამართლოს გზით ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების გაუქმების პრაქტიკას, 2005-2006 წლის მონაცემებით, იუსტიციის სამინისტროს შესაბამისი ორგანოების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წინააღმდეგ აღიძრა 5 სარჩელი, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის მხრიდან სასამართლოში არ აღძრულა არც ერთი სარჩელი. ყველა სასამართლო პროცესი დასრულდა იუსტიციის სამინისტროს გამარჯვებით⁴⁵.

3.3. ზედამხედველობა მიზანშეწონილობაზე

მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის საფუძვლები. მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის მიზანი არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულზე დელეგირებული უფლებამოსილების შესრულებაზე საბოლოო პასუხისმგებლობის სახელმწიფო ორგანოებზე გადატანა და დაკისრება. შესაბამისად იგი განსხვავდება სამართლებრივი ზედამხედველობისაგან, თავისი მოცულობით სცილდება კანონიერების კონტროლს და მიზნად ისახავს ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ დელეგირებულ უფლებამოსილებათა სფეროში კონკრეტული ღონისძიებების მიზანშეწონილობის კონტროლს. მიზანშეწონილობა გულისხმობს ზედამხედველობის ორგანოს უფლებას, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამის ორგანოებს და თანამდებობის პირებს მისცეს მითითებები იმის შესახებ თუ როგორ, რა მოცულობით და ვის მიერ უნდა შესრულდეს დელეგირებული ამოცანები. ამას გარდა, მას აქვს დელეგირებული ამოცანის შესრულების მიმდინარეობისა და მასთან დაკავშირებული ორგანიზაციული საკითხების შესახებ ინფორმაციის მოთხოვნის უფლება.

კანონი განსაზღვრავს ადგილობრივ თვითმმართველობაზე დელეგირებული უფლებამოსილებების ზედამხედველობის ორგანოებს (სახელმწიფო მმართველობის ან დელეგირების ხელშეკრულებაში განსაზღვრული ორგანოები). იმ შემთხვევაში, თუ რომელიმე სამინისტრო მოახდენს მისი ამოცანების ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე დელეგირებას, იქვე უნდა მიეთითოს

⁴⁵ მაგალითად “ქთბილისის საკრებულოს გამწვანება-განაშენიანების ერთიანი სამსახურის შექმნის შესახებ” გადაწყვეტილების შემთხვევაში, რომელიც გაუქმდა იუსტიციის სამინისტროს სარჩელის საფუძველზე სამოქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციული კოლეგიის 2005 წლის 26 დეკემბრის გადაწყვეტილებით. კანონით აღნიშნული სამსახურის შექმნის კომპეტენცია გააჩნდა ქთბილისის რაიონის გამგეობებს, რომლებიც ამ ფუნქციას უკვე აღასრულებდა, შესაბამისად საკრებულოს არ ჰქონდა აღნიშნული ნორმატიული აქტის მიღების უფლება. თავად ეს ფაქტი ნათლად მეტყველებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენციათა მმართველობითი ორგანოებისადმი მიკუთვნების საქართველოში გავრცელებულ პრაქტიკაზე.

ორგანო, რომელიც ადგილობრივ თვითმმართველობას აღნიშნული ამოცანის შესრულებისას გაუწევს ზედამხედველობას⁴⁶.

მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის პრაქტიკა. ახალი ორგანული კანონის მიღებამდე ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფოსგან დელეგირებულ უფლებამოსილებების შესრულებას მეთოდურ ზედამხედველობას უწევდა სახელმწიფო ორგანო, რომელიც ახდენდა ამოცანის დელეგირებას. ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ ორგანული კანონით განსაზღვრული იყო შემდეგი დელეგირებული უფლებამოსილებები: სამოქალაქო აქტების რეგისტრაცია, ვეტერინარია, სანიტარია, გარემოს დაცვა, სამხედრო სამსახურში გაწვევა.

მოქმედებდა დელეგირების ორსაფეხურიანი სტრუქტურა. ცენტრალური ხელისუფლება უფლებამოსილებათა დელეგირებას ახდენდა ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებზე (რაიონებსა და მსხვილ ქალაქებზე), ხოლო რაიონებს, თავის მხრივ, ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე ჰქონდათ აღნიშნული უფლებამოსილებების ადგილობრივ თვითმმართველობაზე დელეგირების უფლება. რაიონის მმართველობა იყო ორმაგ დაქვემდებარებაში. ერთი მხრივ მას გააჩნდა საკუთარი უფლებამოსილებები (სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები და სხვ.), ხოლო მეორე მხრივ ასრულებდა შესაბამისი სამინისტროების ფუნქციებს ადგილზე, ითავსებდა რა დარგობრივი სამინისტროების შესატყვის განყოფილებებს. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე დელეგირებულ უფლებამოსილების შესრულებას ხელმძღვანელობას უწევდა რაიონის მმართველობა. იგი ასევე აკონტროლებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსებს.

რეფორმის შედეგად დელეგირებულ უფლებამოსილებათა სფეროში წარმოიშვა ერთგვარი ვაკუუმი, რომელიც "სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ" კანონის მიღების შედეგად უნდა შეივსოს.

დელეგირებულ უფლებამოსილებათა სფეროში ნათლად იკვეთება საქართველოში არსებული ცენტრალიზებული მართვის პრინციპი. მმართველობითი ვაკუუმის შევსებას ცენტრალური ხელისუფლება სამხარეო რწმუნებულის ფუნქციების გაზრდით ცდილობს. საყურადღებოა ისიც, რომ 2006 წლის ოქტომბერში ჩატარებული არჩევნების შედეგად ახალი თვითმმართველობის ყველა ერთეული იმართება მმართველი პარტიის წევრების მიერ, რომელთა უმრავლესობასაც არ აქვს მმართველობით სფეროში მუშაობის გამოცდილება და ზედმიწევნით ემორჩილება პარტიის მმართველი რგოლის მითითებებს. ასეთ სიტუაციაში მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის სახელმწიფო რწმუნებულისათვის დაკისრება კიდევ უფრო გააძლიერებს მუნიციპალიტეტების და თვითმმართველი ქალაქების ცენტრალურ ხელისუფლებაზე სრულ დამოკიდებულებას და ადგილობრივ თვითმმართველობას უკვე კანონის საფუძველზე მოაქცევს ცენტრალური ხელისუფლების გავლენის სფეროში.

ამას გარდა, თვითმმართველობის შესახებ ახალი ორგანული კანონით არ არის განსაზღვრული იმ ამოცანათა ნუსხა, რომელთა დელეგირებაც შესაძლებელია ადგილობრივ თვითმმართველობაზე. შედეგად, შესაძლებელია ნებისმიერი სახელმწიფო ამოცანის დელეგირება კანონის საფუძველზე შესაბამისი ფინანსების დელეგირებით. აღნიშნული მუხლი დიდ საფრთხეს შეიცავს, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულები, სახელმწიფოს მიერ მათზე თავისი ამოცანების ძირითადი ნაწილის დელეგირების შემთხვევაში, ძირითად დროს და ორგანიზაციულ რესურსებს დელეგირებული უფლებამოსილებების შესრულებას დაუთმობენ და აღარ დარჩებათ რესურსები მათი ექსკლუზიური და ნებაყოფლობითი ამოცანების შესასრულებლად. ეს პრობლემა სახელმწიფოს მმართველობითი ორგანოების სასარგებლოდ ცალმხრივად გადაწყვეტილი - სახელმწიფომ ახალი კანონის მეშვეობით რეალურად განახორციელა მისი უფლებამოსილებების

⁴⁶ ჯერ კიდევ არ არის მიღებული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ", თუმცა 2005-2006 წლებში საქართველოს პარლამენტმა 2 მოსმენით უკვე მიიღო შესაბამისი კანონპროექტი, რომელსაც უნდა მოეწესრიგებინა რაიონის მმართველობის გაუქმების შედეგად დელეგირებულ უფლებამოსილებათა სფეროში წარმოშობილი ვაკუუმი და რომლის თანახმადაც მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა თბილისის, აჭარის და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე და თანამდებობის პირებზე უშუალოდ პრემიერ-მინისტრს ეკისრებოდა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებზე დელეგირება, დელეგირებული ამოცანების ექსკლუზიური უფლებამოსილებების სფეროსადმი მიკუთვნებით.

შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ, მართალია, 2006 წლის ოქტომბრის შემდეგ თვითმმართველობის სისტემა ძირეულად შეიცვალა, მაგრამ ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესი აბსოლუტურად იგივე დარჩა და ის მნიშვნელოვნად ზღუდავს თვითმმართველობის განვითარებას ქვეყანაში. ცენტრალურ ხელისუფლებასა და თვითმმართველობას შორის ურთერთობის პროგრესული ფორმების დანერგვა დიდად არის დამოკიდებული იმაზე, თუ როგორ ჩამოყალიბდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემა ქვეყანაში.

4. ფინანსური ურთიერთობები ცენტრალურ ხელისუფლებასა და თვითმმართველობას შორის

სახელმწიფოს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებზე საერთო სახელმწიფო ამოცანების დელეგირება ის სფეროა, სადაც ყველაზე ნათლად ჩანს ადგილობრივი თვითმმართველობის ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დაქვემდებარება. 2007 წლის საქართველოს ბიუჯეტის 2 მოსმენით მიღებულ კანონპროექტში განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებზე სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებები.

აღნიშნული ამოცანები მეტ-ნაკლებად შეესაბამება ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ ძველი ორგანული კანონით განსაზღვრულ დელეგირებულ ამოცანებს, ერთი მნიშვნელოვანი განსხვავებით: ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებს მინიმალური სოციალური პაკეტის დაფინანსება ეკისრებათ. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ეს არ არის დელეგირებული ამოცანების სრული ჩამონათვალი და მას ის საერთო სახელმწიფოებრივი ამოცანებიც ემატება, რომლებიც თვითმმართველობებს დელეგირებული აქვთ უშუალოდ საქართველოს კანონებით.

საინტერესოა დელეგირებულ ამოცანათა სახელმწიფოს მიერ დაფინანსების პოლიტიკა. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ახალი ორგანული კანონი ერთმნიშვნელოვნად განსაზღვრავს დელეგირებული უფლებამოსილებების შესასრულებლად სახელმწიფოს მიერ თვითმმართველობებისთვის შესაბამისი ფინანსური სახსრების გადაცემას, თუმცა 2007 წლის საქართველოს ბიუჯეტში დელეგირებული უფლებამოსილებების დასაფინანსებლად თანხები მიზნობრივი ტრანსფერის სახით 69 თვითმმართველი ერთეულიდან მხოლოდ 23 თვითმმართველი ერთეულისათვისაა გათვალისწინებული. შესაბამისად ცენტრალური ხელისუფლება ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების მხოლოდ 1/3-ს უფინანსებს დელეგირებულ ამოცანებს.

ის მუნიციპალიტეტები და ქალაქები, რომლის შემოსულობებიც ერთ სულ მოსახლეზე აღემატება საქართველოს მუნიციპალიტეტების და ქალაქების ერთ სულ მოსახლეზე საშუალო მაჩვენებელს, ვალდებული არიან ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ორგანულ კანონში 29 დეკემბერს შეტანილი ცვლილების საფუძველზე საერთოსახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან და მოსაკრებლებიდან მიღებული თანხები მიმართონ დელეგირებული და ექსკლუზიური ამოცანების დასაფინანსებლად, ხოლო დანარჩენ მუნიციპალიტეტებს უფლება აქვთ აღნიშნული თანხები გამოიყენონ ექსკლუზიური უფლებამოსილებების დასაფინანსებლად. 2007 წლის საქართველოს ბიუჯეტის შესახებ კანონის თანახმად, აღნიშნულმა ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებმა საერთოსახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან და მოსაკრებლებიდან მიღებული თანხები, პირველ რიგში, უნდა მიმართონ დელეგირებული უფლებამოსილებების დასაფინანსებლად. აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების შემოსავლების ძირითად ნაწილს სწორედ საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან და მოსაკრებლებიდან მიღებული თანხები წარმოადგენს. აღნიშნული ცვლილებების შედეგად მუნიციპალიტეტები შემოსავლებს სახელმწიფო ამოცანების დაფინანსებაზე მიმართავენ და მცირე თანხებიღა რჩებათ საკუთარი ამოცანების დასაფინანსებლად.

აღნიშნული სიტუაცია ნათლად ასახავს ცენტრალური ხელისუფლების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ურთიერთობის ძირითად პრობლემას და ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკურ ნებაზე სრულ დამოკიდებულებას. მაგალითად გამოდგება 2007 წლის იანვრის ბოლოს იმერეთის მხარეში ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოებში განხორციელებული პოლიტიკური წმენდა, რომელსაც საფუძვლად დაედო ქუთაისის გამგებლის მიერ 2006 წლის ბიუჯეტის პროფიციტის მსუბუქი ავტომობილის შეძენისათვის გამოყენება. აღნიშნულ შემთხვევას საქართველოს პრეზიდენტი პირადად გამოეხმაურა და ღიად მოითხოვა გაბგებლების გადაყენება, რაც მეორე დღესვე შესრულდა ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ. ამის მაგალითია ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტიდან პოლიციის შენობების მშენებლობის და საქართველოს პარლამენტის დეპუტატების ადგილობრივი ბიუროების დაფინანსება.

ყურადსაღებია ის ფაქტიც, რომ ადგილობრივ გადასახადებს დღემდე ფინანსთა სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი საგადასახადო ინსპექტორები კრეფენ და აღნიშნული გადასახადები ხაზინაში ირიცხება. შესაბამისად, ვიდრე აღნიშნული გადასახადები ხაზინიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში არ გადაირიცხება, მუნიციპალიტეტები არ ფლობენ ინფორმაციას მათი ძირითადი შემოსავლის წყაროს და მათ ბიუჯეტში რიცხული ყველაზე მსხვილი გადასახადების ოდენობაზე, რაც პრაქტიკულად შეუძლებელს ხდის ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების მიერ დამოუკიდებელი საგადასახადო პოლიტიკის დაგეგმვას.

ადგილობრივი თვითმმართველობების ერთეულების ფინანსურ მდგომარეობას კიდევ უფრო ამწვავებს კაპიტალის ბაზარზე მონაწილეობის უფლების შეზღუდვა. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მე-9-ე მუხლის პრინციპების საწინააღმდეგოდ, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული ბიუჯეტის შესახებ კანონის 23-ე მუხლის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებს საქართველოს მთავრობისაგან ან კომერციული ბანკებისაგან სესხის აღების უფლება მხოლოდ მთავრობის ნებართვით ენიჭებათ.

5. კონსულტაციები თვითმმართველობის ორგანოებთან

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მეოთხე მუხლის მე-6-ე პარაგრაფი ეროვნულ მთავრობებს ავალდებულებს თვითმმართველ ერთეულებთან კონსულტაციები გასწიონ იმ საკითხებზე, რომლებიც უშუალოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროს ეხება. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველო ქარტიის ამ პარაგრაფს არ შეერთებია, რაც აიხსნა იმით, რომ ცენტრალურ ხელისუფლებას არ სურდა ყოფილიყო შებოჭილი დამატებითი ვალდებულებებით უკონტროლო რევიზიებთან მიმართებაში. თუმცა, რეალურად, ქარტიის ამ მუხლის უგულვებელყოფა მნიშვნელოვან სირთულეებს მხოლოდ თვითმმართველობის ორგანოების უქმნის, რადგან ცენტრალურ ხელისუფლებას საშუალებას აძლევს არ გაითვალისწინოს თვითმმართველობათა მოსაზრებანი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მიღებისას.

რაც შეეხება ინსტიტუციურ დიალოგს ცენტრალურ ხელისუფლებასა და თვითმმართველ ერთეულებს შორის, ის ძალზე სუსტია ვინაიდან, ჯერ ერთი, არ არის პოლიტიკური ნება ცენტრალური ხელისუფლების მხრივ და მეორეც, თავად თვითმმართველ ერთეულებს ჯერ კიდევ არ ძალუძთ ეფექტური თვითორგანიზაცია საკუთარი ინტერესების დასაცავად.

თვითმმართველ ერთეულთა თვითორგანიზაციის პირველი მცდელობა იყო 1999 წელს, როდესაც აშშ საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს ხელშეწყობით შეიქმნა საქართველოს საკრებულოთა ასოციაცია. მუხედავად თავდაპირველი იმედებისა, ეს ასოციაცია ვერ ჩამოყალიბდა დამოუკიდებელ ძალად და მალევე მოექცა ცენტრალური ხელისუფლების გავლენის ქვეშ. 2001 წელს ეს ასოციაცია რამდენიმე პატარა ასოციაციად დაიშალა, რომლებსაც არავითარი გავლენა არ გააჩნდათ ცენტრალური გადაწყვეტილების პროცესზე და მხოლოდ გრანტების მოპოვებით იყვნენ დაკავებული.

2002 წელს შეიქმნა კიდევ ერთი გაერთიანება, საქართველოს ქალაქთა კავშირი, რომელიც 39 მსხვილ და პატარა ქალაქს აერთიანებდა. ამ ორგანიზაციის წარმომადგენლები ცდილობდნენ აქტიურად ჩართულიყვნენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში - მათ მიერ შექმნილ იქნა თვითმმართველობის კანონმდებლობის რამდენიმე ცვლილება, რომელთა მიღებაც რეალური თვითმმართველობის დამკვიდრებას შეუწყობდა ხელს. რეგულაციის შემდგომ კავშირი აქტიურ მონაწილეობას იღებდა ტერიტორიული მოწყობისა და ეფექტიანი მმართველის სახელმწიფო კომისიის მუშაობაში. ამ ორგანიზაციის აქტიური მონაწილეობით შექმნილია ტერიტორიული მოწყობის ალტერნატიული მოდელი, რომელიც გულისხმობდა სოფლების გამსხვილებას და თვითმმართველობის შენარჩუნებას რაიონულ ქალაქებში. მას შემდეგ რაც ნათელი გახდა, რომ ხელისუფლება არ აპირებდა ტერიტორიული მოწყობის ალტერნატიული მოდელის გათვალისწინებას, კავშირის წარმომადგენლებმა დასტოვეს სახელმწიფო კომისია და შეეცადნენ საჯარო კამპანიის ორგანიზებით და პარლამენტში საკუთარი ლობისტების მეშვეობით ხელი შეეშალათ მთავრობის მიერ წარმოდგენილი კანონპროექტის მიღებისათვის. 2005 წელს მათ ღია წერილით მიმართეს პრეზიდენტს, რომელსაც 26 ქალაქის საკრებულოს თავმჯდომარე და მერი აწერდა ხელს. მაგრამ ხელისუფლებას მათი მოსაზრება არ გაუთვალისწინებია. საქართველოს ქალაქების თვითმმართველობათა კავშირი 2006 წლის არჩევნების შემდეგაც აგრძელებს საქმიანობას, ახლა უკვე როგორც მხოლოდ სამოქალაქო საზოგადოებრივი გაერთიანება.

კიდევ ერთი ორგანიზაცია რომელიც 2004 წელს შეიქმნა საქართველოს მთავრობისა და ევროპის საბჭოს ერთობლივი ინიციატივით, არის საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაცია, რომელიც ჯერ კიდევ 2004 წელს აერთიანებდა 988 თვითმმართველ ერთეულს. 2006 წლის არჩევნების შემდეგ კი იგი 65 მსხვილ ერთეულს აერთიანებს. ასოციაცია ზომიერ პოლიტიკას ატარებს და ურთიერთობს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან. იგი წარმოდგენილია სახელმწიფო კომისიაში და ჰყავს დარეგისტრირებული ლობისტი პარლამენტში. სამწუხაროდ ამ ასოციაციის გავლენაც ცენტრალური გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე ნომინალურია და მისი მონაწილეობა სახელისუფლებო პროცესებში გამოწვეულია ევროპის საბჭოს მხარდაჭერით და იმით, რომ ასოციაციას მმართველ ორგანოებში საკმაოდ გავლენიანი პოლიტიკური ფიგურები ჰყავს. მასთან დიალოგიც ცენტრალური ხელისუფლების კეთილ ნებაზე უფროა დამოკიდებული, ვიდრე რეალურ ვალდებულებაზე.

მუხედვად იმისა, რომ ორგანული კანონი ცნობს თვითმმართველობის მიერ საკუთარი ინტერესების დასაცავად არსამეწარმეო პირის დაფუძნების უფლებას და აღნიშნავს, რომ ამ არასამეწარმეო პირებს შეუძლიათ ცენტრალურ ხელისუფლებასთან გამართონ კონსულტაციები, ეს ნორმა თვითმმართველობის უფლებას უფრო გულისხმობს, ვიდრე ცენტრალური ხელისუფლების რეალურ ვალდებულებას. შესაბამისად, ამ კონსულტაციების ფორმალური ხასიათი აქვთ და მათ რაიმე თვისობრივი შედეგის მოტანა ჯერ კიდევ არ შეუძლიათ.

6. დასკვნები

ადგილობრივი თვითმმართველობის და ცენტრალური ხელისუფლების ურთიერთობა საქართველოში ფორმალური და არაფორმალურ ურთიერთობების რადიკალური სხვაობით ხასიათდება.

აღნიშნული ურთიერთობების კანონიერი ჩარჩო სამართლებრივი ზედამხედველობის სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტური ფუნქციონირებისათვის სავსებით საკმარისი იქნებოდა ქვეყანაში, სადაც არსებობს დემოკრატიული სიტემის ისეთი შემადგენელი ნაწილები, როგორცაა მრავალპარტიულობა და დამოუკიდებელი მართლმსაჯულება.

ნიშანდობლივია ის ფაქტი, რომ 2006 წლის განმავლობაში სასამართლოში არ შესულა არც ერთი სარჩელი ადგილობრივი თვითმმართველობის მხრიდან, მაშინ, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტიდან ფინანსდება პარლამენტარების ადგილობრივი ბიუროები, რაც უეჭველი კანონდარღვევაა; მაშინ, როდესაც ცენტრალური ხელისუფლება ერთ-ერთ მუნიციპალიტეტს საკუთარი ბიუჯეტის შემოსავლების 15% ართმევს პოლიციის შენობის

მშენებლობის დაფინანსებისათვის, რაც ასევე უეჭველი კანონდარღვევაა და მაშინ, როდესაც საგრძნობლად გამკაცრდა ზედამხედველობის ორგანოების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოების სამართლებრივი აქტების კონტროლი.

აღნიშნული მდგომარეობა დიდწილად გამოწვეულია 2006 წლის არჩევნების შედეგად ახალი თვითმმართველობის ერთეულებში მმართველი პარტიის სრული დომინირებით, რის შედეგადაც ახალი თვითმმართველობის ერთეულების წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების თანამშრომლები წინააღმდეგობას ვერ უწევენ პარტიის მმართველი რგოლიდან მიღებულ პოლიტიკურ დირექტივებს.

ყოველივე ზემოთქმულის შედეგად:

- რთული მდგომარეობაა სამართლებრივი ზედამხედველობის კუთხით. მიუხედავად იმისა, რომ ზედამხედველობის საკანონმდებლო ჩარჩოები მეტნაკლებად ჩამოყალიბებულია - კანონმდებლობა აღიარებს როგორც აპრიორი, ისე პოსტერიორი სამართლებრივი ზედამხედველობის წესს (წინააღმდეგ შემთხვევაში იუსტიციის სამინისტროს შესაბამის ორგანოს არ უნდა ჰქონდეს ნორმატიული აქტების შესახებ კანონით მინიჭებული უფლება, ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლამდე გასცეს მასზე სამართლებრივი დასკვნები), ყოველდღიური პრაქტიკა მაინც კანონდარღვევით ხორციელდება⁴⁷.
- კიდევ უფრო მძიმე მდგომარეობაა მიზანშეწონილობის მოტივით ზედამხედველობის სფეროში. თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის პრინციპების და საქართველოს კანონების დარღვევით ზედამხედველობის ეს წესი გამოიყენება სახელმწიფო რწმუნებულის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის როგორც დელეგირებული ასევე ექსკლუზიური უფლებამოსილებების მიმართ.
- განსაკუთრებით მძიმე მდგომარეობაა ფისკალურ ურთიერთობებში, თვითმმართველობათა ფინანსური დამოუკიდებლობა ფაქტიურად უგულვებელყოფილია და ადგილობრივი ბიუჯეტი ხშირად ცენტრალური ხელისუფლების მითითებების შესაბამისად განიკარგება.
- ძალზე სუსტია კონსულტაციები და ინტიტუციური დიალოგი ცენტრალურ ხელისუფლებასა და თვითმმართველობას შორის. ამ დიალოგს ძირითადად სპორადული და ფრაგმენტული ხასიათი აქვს. იგი ორიენტირებულია პროცესის მიმდინარეობაზე და არა რეალური შედეგების მიღწევაზე.

ამრიგად, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ურთიერთობა ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ჯერ კიდევ საბჭოთა დემოკრატიული ცენტრალიზმის პრინციპზეა დამყარებული, რაც გულისხმობს დემოკრატიული ფორმების პირობებში გადაწყვეტილებათა მიღების მკვეთრი კერტიკალის არსებობას.

⁴⁷ ფორმალურად საქართველოს კანონები აღიარებს პოსტერიორი ზედამხედველობის წესს, არაფორმალურად კი იუსტიციის სამინისტროს მიერ აპრიორი ზედამხედველობის წესი გამოიყენება, თანაც ვერდიქტის გამოტანის უფლებაც სასამართლოს ნაცვლად იუსტიციის სამინისტროს აქვს უკანონოდ მითვისებული.

თვითმმართველობის მოხელეთა უნარები

1. საჯარო სამსახურში არსებული პრობლემები

თვითმმართველობის ინსტიტუტის განვითარების და ეფექტური ფუნქციონირების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი წინაპირობა კვალიფიციური კადრები და ადამიანური რესურსების მართვის ისეთი სისტემის არსებობაა, რომელიც თვითმმართველ ერთეულებში ადეკვატური კადრების მოზიდვას, მათი კვალიფიკაციის ზრდას, სტიმულირების მექანიზმების (მათ შორის გარანტიების) გამართულ ფუნქციონირებასა და თვითმმართველობის მოხელეთა სტაბილური ბიუროკრატიული აპარატის ფორმირებას უზრუნველყოფს.

თვითმმართველობის მოხელეთა აპარატის ფორმირება საქართველში ოთხმოცდაათიანი წლების დასაწყისში იღებს სათავეს და ინსტიტუციონალურ სახეს 1998 წლის ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნების ჩატარების შემდეგ იღებს. ამ პერიოდში ყალიბდება თვითმმართველობის მოხელეთა კლანურ-ნომენკლატურული ტიპის ბიუროკრატია, რომლისთვისაც დამახასიათებელია პოლიტიზაციის მაღალი დონე, კორუმპირებულობა, მოხელეთა დაბალი კვალიფიკაცია, კადრების მართვის ერთიანი ეფექტური სისტემის არარსებობა, მოსახლეობისათვის გაწეული მინიმალური სერვისების არაეფექტურობა.

საქართველომ, შეუერთდა რა ევროპულ ქარტიას ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, სხვა მნიშვნელოვან ვალდებულებებთან ერთად ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა შერჩევის, თანამდებობრივი წინსვლისა და პროფესიული განვითარების უზრუნველყოფელი სისტემის შექმნის ვალდებულება იკისრა. ქარტიის მე-6 მუხლის მე-2 პარაგრაფის შესაბამისად "თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოების მოხელეთა სამსახურის პირობები უნდა იძლეოდეს იმის საშუალებას, რომ მოხდეს მაღალკვალიფიციური პერსონალის დაქირავება დამსახურების და კომპეტენტურობის საფუძველზე. ამ მხრივ უზრუნველყოფილი იქნება პროფესიული მომზადების ადეკვატური საშუალებები, ანაზღაურება და სამსახურებრივი დაწინაურების გარანტიები".

ამდენად, ქვეყანაში არსებული სისტემა მოითხოვს სერიოზულ რეფორმირებას. თვითმმართველობის შესახებ ახალი კანონი და არჩევნების შემდგომი პერიოდი ჯერ არ იძლევა არანაირი დასკვნების გამოტანის საშუალებას, თუმცა, სავარაუდოა, რომ არსებითი რეფორმების გატარებამდე სისტემა მსგავსი პარამეტრებით იარსებებს. მისთვის დამახასიათებელია შემდეგი ძირითადი პრობლემები:

კადრების ოპტიმიზაციის საკითხი - კადრების რაოდენობა და სტრუქტურა არ შეესაბამება თანამედროვე მოთხოვნებს. უმეტეს შემთხვევებში (როგორც წესი დიდ ქალაქებში) კადრების რიცხოვნობა გაბერილია. ამავე დროს რიგ რეგიონებში შეიმჩნევა კადრების ნაკლებობაც. თვითმმართველობებში ბიუროკრატიული აპარატის არაოპტიმალურობა განპირობებულია მთელი რიგი ფაქტორებით:

- ადგილი აქვს ფუნქციების გადაფარვას და დუბლირებას სამსახურებს შორის;
- საშტატო განრიგები იქმნება სუბიექტური ფაქტორების ზეგავლენით და არ ეფუძნება ფუნქციონალურ საჭიროებებს და გათვლებს;
- არ ხორციელდება სამუშაო დატვირთვების ოპტიმიზაცია და კონტროლი;
- მოხელეთა დაბალი კვალიფიკაცია იწვევს დამატებითი კადრების მოზიდვის აუცილებლობას.

თვითმმართველობის მოხელეთა კვალიფიკაცია - მოხელეთა კვალიფიკაციის დონე ძირითადად ვერ აკმაყოფილებს წაყენებულ მოთხოვნებს. მოხელეებს არ აქვთ საშუალება მიიღონ განათლება ისეთ საკვანძო სფეროებში, როგორცაა სჯარო პოლიტიკა და ანალიზი, საჯარო ადმინისტრირება, საჯარო ფინანსები, ეკონომიკის და სამართლის საფუძვლები და ა.შ., რაც ძირითადად გამოწვეულია კვალიფიკაციის ამაღლების ერთიანი სახელმწიფოებრივი პოლიტიკის არაეფექტურობით და თვითმმართველობების უუნარობით, შექმნან ქმედითი აპარატი.

მოხელის თანამდებობასთან შესაბამისობას განსაზღვრავს საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, რომელთა სტანდარტებთან შესაბამისობა უნდა დაედოს საფუძვლად საჯარო მოხელეთა კონკურსებისა და ატესტაციების ჩატარებას. საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მიხედვით დამატებით მოთხოვნებს განსაზღვრავს უფლებამოსილი ორგანო ნორმატიული აქტით. სამწუხაროდ, რამდენიმე ქალაქის გარდა მსგავსი ნორმატიული აქტი არც ერთ თვითმმართველობის ორგანოს არ მიუღია.

თვითმმართველობის მოხელის შესაძლებლობა აიმაღლოს კვალიფიკაცია საკმაოდ შეზღუდულია. ეს განსაკუთრებით ეხება რეგიონებს. სხვადასხვა საკვალიფიკაციო პროგრამები ნაკლებად ხელმისაწვდომია რეგიონების წარმომადგენლებისათვის ტერიტორიული დაცილებისა და სწავლის გადასახადის გამო, რომლის გადახდის საშუალებაც თვითმმართველობებს ჯერჯერობით არ აქვთ.

გარემო და მოტივაციები - თვითმმართველობის მოხელეთა უმრავლესობა დანიშნულია კონკურსის გარეშე, რაც კანონდარღვევა არ არის, მაგრამ უდაოდ ზრდის სუბიექტურობის ხარისხს. ცნობილი შემთხვევებიდან ერთადერთია თბილისი, სადაც 2005 წელს მოხელეთა დანიშვნა კონკურსის საფუძველზე მოხდა. მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლების არსებული პრაქტიკაც საკმაოდ მანკიერია - ხელმძღვანელობის შეცვლასთან ერთად, როგორც წესი, იცვლება ბიუროკრატიის მნიშვნელოვანი ნაწილის, რაც მოხელეს უქმნის არასტაბილურობის განცდას და ცვლის მის დამოკიდებულებას დაკისრებული მოვალეობებისადმი. ხშირია საჯარო მოხელის უმთავრესი გარანტიის (შეინარჩუნოს სამუშაო ადგილი სათანადო კომპეტენციის ფარგლებში) დარღვევის ფაქტები, ვინაიდან მან არ იცის საკუთარი კომპეტენციის სრული ფარგლები - მენეჯმენტის უნარჩვევების დეფიციტი იწვევს გადაწყვეტილების მიღების კონცენტრაციას მმართველობის ზედა დონეზე, რაც მნიშვნელოვნად აუარესებს მიღებული გადაწყვეტილებების ხარისხს. ამასთან მოხელე არ არის უზრუნველყოფილი აუცილებელი ინფორმაციით - მას ხშირად ხელი არ მიუწვდება პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებზეც კი.

მართალია 2005 წლიდან გაუმჯობესდა თვითმმართველობის მოხელეთა შრომის ანაზღაურება და დადგინდა ანაზღაურების ქვედა და ზედა ზღვრები, მაგრამ შეზღუდული რესურსების პირობებში, რეგიონებისათვის რთულია ზედა ზღვრის უზრუნველყოფა, თუმცა ამ შემთხვევაშიც კი მოხელეთა ანაზღაურება ნაკლებია ბიზნესსა და საზოგადოებრივ სექტორში დასაქმებულებთან შედარებით. ეს ყველაფერი კვალიფიციური კადრებისათვის საჯარო სამსახურს ნაკლები მიზიდველს ხდის.

სამუშაოს აღწერილობა და საქმიანობის შეფასება - არსებული საჯარო სისტემის სერიოზული ხარვეზია მოხელის თანამდებობის სამუშაოს აღწერილობის არარსებობა და მისი კომპეტენციის სფეროს ბუნდოვანი განსაზღვრა. თვითმმართველ ერთეულებში პრაქტიკულად არ არსებობს მოხელეთა სამუშაოს აღწერილობები, არ არის გაწერილი მათი საქმიანობის პარამეტრები და პასუხისმგებლობის სფერო, უფლება-მოვალეობები, შეფასების სტანდარტები, რაც მნიშვნელოვნად აფერხებს მათ გადაწყვეტილებაუნარიანობას, ართულებს მათ საქმიანობაზე კონტროლს და ამცირებს მოხელის მიერ შესრულებული სამუშაოს ეფექტიანობას⁴⁸.

მოხელის საქმიანობის შეფასების სტანდარტების არარსებობა ართულებს მოხელის მიერ დაკისრებული მოვალეობების შესრულების ეფექტიურობის დადგენას. შესაბამისად რთულია, ან პრაქტიკულად შეუძლებელი, ობიექტურად განისაზღვროს მოხელის მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხი, რაც საფუძვლად დაედებოდა მის მატერიალურ სტიმულირებას ან კარიერულ წინსვლას.

2. არსებული სისტემა

2.1. საჯარო სამსახური ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში

⁴⁸ აღსანიშნავია, რომ 2005 წელს თბილისის მერიის და სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის მიერ მერიის 5 სამსახურის თანამშრომელთათვის შემუშავდა სამუშაოს აღწერილობები, თუმცა მათი ლეგიტიმაცია არ მომხდარა.

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა ერთმანეთისაგან განასხვავებს საჯარო სამსახურის ორ სახეს: სახელმწიფო სამსახურს და სამსახურს ადგილობრივ თვითმმართველობაში.

2006 წლის დეკემბრის მდგომარეობით, საქართველოში მოქმედებს მრავალი ნორმატიული აქტი, რომელიც არეგულირებს საქართველოში საჯარო სამსახურის განხორციელებასთან დაკავშირებულ საკითხებს და რომელთა მოქმედება ვრცელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში საჯარო სამსახურის განხორციელებაზე⁴⁹. გარდა ზემოაღნიშნულისა შექმნილია მთელი რიგი ორგანოებისა (საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, საკონსულტაციო და სათათბირო ორგანო), რომელთა საქმიანობის მნიშვნელოვან მიმართულებას წარმოადგენს საჯარო სამსახურის სრულყოფის, საჯარო მოსამსახურეთა მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბების ხელშეწყობა.

ადგილობრივ თვითმმართველობაში საჯარო სამსახურად ითვლება საქმიანობა ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებში. ყველა ის პირი, რომელსაც სამსახურებრივი ურთიერთობა გააჩნია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან, ითვლება ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურედ, თუმცა, ერთმანეთისაგან განსხვავდება ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა შემდეგ სახეები:

- **ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელე** არის პირი, რომელიც ინიშნება ან აირჩევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შტატით გათვალისწინებულ თანამდებობაზე;
- **ადგილობრივი თვითმმართველობის დამხმარე მოსამსახურე** არის ტექნიკური მუშაკი, რომელიც შრომითი ხელშეკრულებით მიიღება შტატით გათვალისწინებულ დამხმარე მოსამსახურის თანამდებობაზე;
- **ადგილობრივი თვითმმართველობის შტატგარეშე მოსამსახურე** არის პირი, რომელიც დანიშნით ან შრომითი ხელშეკრულებით, გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად.

საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის შემდეგ მოხელებს:

- მუნიციპალიტეტის გამგებელი და თვითმმართველი ქალაქის მერი,
- გამგებლის (მერის) პირველი მოადგილე და მოადგილე,
- გამგებლის (მერიის) სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი,
- გამგებლის (მერიის) ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს აპარატი) და აღმასრულებელი ორგანოს (გამგეობა, მერია) მოსამსახურეები ითვლებიან ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეებად (მოხელე, დამხმარე მოსამსახურე ან შტატგარეშე მოსამსახურე).

საკრებულოს წევრები წარმოადგენენ საჯარო მოსამსახურეებს, მაგრამ მათზე, ზოგიერთი გამონაკლისის გარდა, არ ვრცელდება "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის მოქმედება. მათი უფლებამოსილება და სტატუსი განისაზღვრება საქართველოს ორგანული კანონით "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" და საქართველოს კანონით "ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ".

2.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა სამსახურში მიღების მოქმედი წესები

⁴⁹ გარდა კანონებისა, ამ სფეროს არეგულირებს საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 25 მარტის №173 და 25 მარტის №174, 2001 წლის 20 ივლისის №286, 2003 წლის 13 თებერვლის №47 და 2005 წლის 29 აგვისტოს №726 ბრძანებულებები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა სამსახურში მიღებასთან (დანაშენა, არჩევა) დაკავშირებული საკითხები რეგულირდება "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონით. თუმცა ზოგიერთი საკითხი სპეციფიკურად არის მოწესრიგებული "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა სამსახურში მიღებასთან დაკავშირებულია შემდეგი საკითხები:

მოხელეთათვის წაყენებული მოთხოვნები. "საჯარო სამსახურის შესახებ" კანონის შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საჯარო სამსახურში მიღებისას პირი უნდა აკმაყოფილებდეს ძირითად, სპეციალურ და დამატებით მოთხოვნებს. ძირითად მოთხოვნებად კანონი აწესებს საქართველოს მოქალაქეობას, ქმედუნარიანობას, 18 წლის ასაკს, სახელმწიფო ენის ცოდნას და სულ ცოტა საშუალო განათლებას მაინც. სპეციალურ მოთხოვნებად კანონი აწესებს პირის მიერ შემოსავლებისა და ქონებრივი დეკლარაციების, აგრეთვე სამედიცინო-ნარკოლოგიური შემოწმების დამადასტურებელი დოკუმენტის წარდგენის აუცილებლობას. რაც შეეხება დამატებით საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეთათვის მათი დადგენის უფლება გააჩნიათ საკრებულოებს, ვინაიდან მხოლოდ საკრებულოებს აქვთ ადგილობრივ თვითმმართველობაში ნორმატიული აქტის გამოცემის უფლება⁵⁰.

საჯარო სამსახურში მიღებასთან დაკავშირებული აკრძალვები. პირი არ შეიძლება მიღებულ იქნეს საჯარო სამსახურში თუ იგი:

- ნასამართლევა განზრახ ჩადენილი დანაშაულისათვის და მოხსნილი არა აქვს ნასამართლობა;
- იმყოფება წინასწარი გამოძიების ქვეშ ან პატიმრობაში;
- სასამართლოს მიერ ცნობილია ქმედუნარიანოდ ან შეზღუდული ქმედუნარიანობის მქონედ;
- სასამართლოს მიერ ჩამორთმეული აქვს შესაბამისი თანამდებობის დაკავების უფლება;
- სამედიცინო დასკვნის თანახმად მისი ჯანმრთელობა არ აკმაყოფილებს მოცემული თანამდებობის დასაკავებლად აუცილებელ მოთხოვნებს;
- თანამდებობის დაკავების შედეგად უშუალო სამსახურებრივი ზედამხედველობით უკავშირდება მშობელს, მეუღლეს, დას, ძმას, შვილს ან მეუღლის დას, ძმას, მშობელს;
- არის უცხო ქვეყნის მოქალაქეობის პრეტენდენტი, კანონით ან საერთაშორისო ხელშეკრულებით გათვალისწინებული გამონაკლისის გარდა.

მოხელის სამსახურში მიღება კონკურსის წესით ან/და უკონკურსოდ. "საჯარო სამსახურის შესახებ" კანონის 21-ე მუხლის შესაბამისად მოხელე სამსახურში მიიღება თანამდებობაზე დანიშნებით ან არჩევით, ხოლო 29-ე მუხლის შესაბამისად, პირი თანამდებობაზე შეიძლება დაინიშნოს კონკურსის შედეგების გათვალისწინებით. ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულების ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებით ამ დაწესებულებაში გარკვეული თანამდებობის დასაკავებლად შეიძლება გამოცხადდეს კონკურსი⁵¹. კანონი ითვალისწინებს ისეთ შემთხვევებსაც, როდესაც პირი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში არსებულ თანამდებობაზე შეიძლება დაინიშნოს უკონკურსოდაც. კერძოდ, თანამდებობაზე უკონკურსოდ შეიძლება დაინიშნონ:

- თანამდებობაზე დროებით შემცვლელები;
- დროებით მოვალეობის შემსრულებლები იმ ვაკანტურ თანამდებობაზე, რომელიც კონკურსის წესით უნდა შეივსოს;
- სამსახურებრივი დაწინაურების შემთხვევაში;
- რეზერვში ჩარიცხული პირები.

⁵⁰ გამონაკლისია თბილისი, სადაც საკრებულოს გარდა ნორმატიული აქტის გამოცემის უფლება აგრეთვე გააჩნია მერს, მთავრობას, გამგებელს.

⁵¹ "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის 39-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, გამგებლის (მერის) კანდიდატურა აუცილებლად უნდა შეირჩეს კონკურსის საფუძველზე.

კონკურსის გამოცხადება და ჩატარება. კანონის შესაბამისად კონკურსს საჯარო მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად ამ თანამდებობაზე დანიშვნის უფლების მქონე პირის წინადადებით ადგილობრივ ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში აცხადებს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი. კანდიდატებს განცხადების შესატანად ეძლევათ ორკვირიანი ვადა შეტყობინების გამოქვეყნების დღიდან. შეტყობინება კონკურსის შესახებ უნდა შეიცავდეს შემდეგ მონაცემებს:

- კონკურსის წესით დასაკავებელი თანამდებობის დასახელებას;
- კანდიდატისათვის წაყენებული მოთხოვნებს;
- თანამდებობრივი სარგოს ოდენობას;
- განცხადებისა და სხვა აუცილებელი დოკუმენტების წარდგენის ვადას;
- საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის მისამართს.

"საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონი განსაზღვრავს კონკურსის ჩატარებასთან დაკავშირებულ ზოგად საკითხებს, ხოლო კონკურსის ჩატარების კონკრეტული წესი განისაზღვრება საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით დამტკიცებული კონკურსის ჩატარების წესით⁵². პრეზიდენტის ბრძანებულებით მტკიცდება ასევე საკონკურსო-საატესტაციო კომისიების ტიპური დებულება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა კონკურსის ჩასატარებლად იქმნება საკონკურსო-საატესტაციო კომისია. კომისიის დებულებას ამტკიცებს და თავმჯდომარეს ნიშნავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო საკრებულო. კომისიის თავმჯდომარედ, როგორც წესი, ინიშნება დაწესებულების ხელმძღვანელი ან მისი მოადგილე. საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის წევრთა რაოდენობას და შემადგენლობას განსაზღვრავს კომისიის თავმჯდომარე.

საკონკურსო-საატესტაციო კომისია, კონკურსის შედეგების გათვალისწინებით, ვაკანტურ თანამდებობაზე დასანიშნად წამოაყენებს ერთ-ერთ კანდიდატს ან უარს აცხადებს კანდიდატის წამოყენებაზე. კომისია გადაწყვეტილების გამოტანიდან არა უგვიანეს 5 დღისა წერილობით აცნობებს ყოველ კანდიდატს მის მიმართ გამოტანილ გადაწყვეტილებას. კომისიის მიერ თანამდებობაზე დასანიშნად წამოყენებული კანდიდატი ინიშნება თანამდებობაზე, თუ იგი კომისიის გადაწყვეტილების მიღებიდან 2 კვირის განმავლობაში თანამდებობაზე მისი დანიშვნის უფლების მქონე პირს წარუდგენს კანონით გათვალისწინებულ დოკუმენტებს და საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის გადაწყვეტილებას.

კომისიის მიერ თანამდებობაზე დასანიშნად წამოყენებული კანდიდატი, რომელიც მისგან დამოუკიდებელი მიზეზების გამო არ დაინიშნა თანამდებობაზე, თუ მოისურვებს, ჩაირიცხება მოხელეთა რეზერვში.

კონკურსი ითვლება ჩაშლილად, თუ მასში მონაწილეობის მისაღებად არ იქნა წარდგენილი არც ერთი განცხადება, აგრეთვე იმ შემთხვევაში, თუ საკონკურსო-საატესტაციო კომისია უარს განაცხადებს თანამდებობაზე დასანიშნად კანდიდატის წამოყენებაზე.

საჯარო სამსახურის ვადა. კანონის შესაბამისად ზოგადი წესის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელე სამსახურში მიიღება განუსაზღვრელი ვადით. გამონაკლისის სახით სამსახურში განსაზღვრული ვადით მიიღება:

- თანამდებობაზე დროებით არმყოფი მოხელის შემცვლელი - მოხელის სამსახურში გამოსვლამდე ან თანამდებობიდან განთავისუფლებამდე;
- თანამდებობაზე კონკურსის წესით დასანიშნი მოხელის მოვალეობის შემსრულებელი - კონკურსის შედეგების მიხედვით მოხელის თანამდებობაზე დანიშნამდე;
- შტატგარეშე მოსამსახურე - დავალების შესრულების ვადით.

⁵² ცვლილება კანონში შევიდა 2006 წლის 28 აპრილს, თუმცა აღნიშნული წესი დღემდე არ არის დამტკიცებული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის გამგებლის (მერის) არჩევის სპეციალური წესი. ადგილობრივი თვითმმართველობის გამგებლის (მერის) შერჩევა ხდება "ადგილობრივი თვითმმართველობის" შესახებ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული განსხვავებული წესით. თუმცა ამ განსხვავების გარდა, გამგებლის (მერის) შერჩევის დროს გამოიყენება ასევე საერთო წესები, რომელიც განმტკიცებულია "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონით.

გამგებელი (მერი) არის ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელე და მას სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, თავისი უფლებამოსილების ვადით (4 წლით) ირჩევა საკრებულო.

გამგებლის (მერის) კანდიდატურის შერჩევა აუცილებლად ხდება კონკურსის წესით. ამ დროს საკონკურსო კომისიის ფუნქციას ასრულებს არა სპეციალურად შექმნილი საკონკურსო-საატესტაციო კომისია, არამედ საკრებულოს ბიურო. საკრებულოს ბიურო აცხადებს კონკურსს, იღებს პრეტენდენტთა განცხადებებს, დადგენილი წესით არჩევს შესაბამის კანდიდატურებს და წარუდგენს საკრებულოს დასამტკიცებლად.

2.3. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა ატესტაცია, რეზერვი და რანგირება

ატესტაციის მოქმედი წესები. ატესტაცია არის მოხელის პროფესიული ჩვევების, კვალიფიკაციის, შესაძლებლობებისა და პირადული თვისებების დაკავებული თანამდებობისადმი წაყენებულ მოთხოვნებთან შესაბამისობის შეფასება. საატესტაციო პერიოდი 3 წელია. ატესტაციას ექვემდებარება:

- ყველა მოხელე 3 წელიწადში ერთხელ;
- მოხელე, რომელიც წამოყენებულია სამსახურებრივი დაწინაურებისათვის;
- რეზერვში ჩარიცხული პირი;
- კანდიდატი მოხელის თანამდებობაზე, თუ თანამდებობა კონკურსის წესით უნდა დაიკავონ.

ატესტაციას არ ექვემდებარება ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელე, რომელიც სამსახურში მიიღება განსაზღვრული ვადით.

ატესტაციის დროს განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულების ხელმძღვანელი საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის თავმჯდომარესთან შეთანხმებით, ხოლო ატესტაციის პროცესს უშუალოდ ახორციელებს საკონკურსო-საატესტაციო კომისია.

ატესტაციის ჩატარების წესი განისაზღვრება საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით⁵³.

მოხელეთა რეზერვის ფორმირების მოქმედი წესები. "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონით მოხელეთა რეზერვი იქმნება შემდეგი მიზნებისათვის:

- მოხელეთა კანდიდატების შერჩევა;
- საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის წინაშე გამოცდის წარმატებით ჩაბარების შემთხვევაში მოხელისათვის სამსახურის გამოძებნა შესაბამის დაწესებულებაში;
- სამსახურიდან გათავისუფლებული პირებისათვის სამსახურის ახალი ადგილის გამოძებნა.

რეზერვში ჩარიცხვას ექვემდებარებიან შემდეგი პირები:

- მოხელე, რომელიც სამსახურიდან გაათავისუფლეს დაწესებულების ლიკვიდაციის, შტატების შემცირების, ხანგრძლივი შრომისუუნარობის ან ჯანმრთელობის მდგომარეობის თანამდებობასთან შეუსაბამობის გამო;

⁵³ აღნიშნული წესი დღემდე არ არის დამტკიცებული.

- სამსახურში არმყოფი პირი, რომელმაც წარმატებით ჩააბარა გამოცდა მოხელეობაზე საკონკურსო-საატესტაციო კომისიას;
- საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის მიერ თანამდებობაზე დასანიშნად წამოყენებული პირი, რომელიც მისგან დამოუკიდებელი მიზეზების გამო არ დაინიშნა.

რეზერვში ჩარიცხულ მოხელეთა აღრიცხვას აწარმოებს საკონკურსო-საატესტაციო კომისია. დაწესებულების ხელმძღვანელი, რომელიც საჭიროებს მოხელეს, კომისიას აცნობებს ვაკანტური თანამდებობის არსებობის შესახებ, თანამდებობის დასახელების და მის დასაკავებლად წაყენებული მოთხოვნების მინიშნებით. შუამდგომლობის მიღებიდან სამი დღის განმავლობაში შესაბამისი საკონკურსო-საატესტაციო კომისია დაწესებულების ხელმძღვანელს უგზავნის რეზერვიდან იმ პირთა შესახებ ამონაწერს, რომლებიც აკმაყოფილებენ შესაბამის მოთხოვნებს, აგრეთვე მათი ნამსახურობის ნუსხებს. დაწესებულების ხელმძღვანელი თანამდებობაზე ნიშნავს შესაბამის კანდიდატს მისი განცხადების საფუძველზე.

რეზერვში ყოფნასთან დაკავშირებით რაიმე ვადა არ არის დადგენილი და მთელი ამ პერიოდის განმავლობაში პირს უნარჩუნდება უწყვეტი სამუშაო სტაჟი.

რანგიერება და საკლასო ჩინის მინიჭების მოქმედი წესები. თანამდებობრივი რანგიერებისა და საკლასო ჩინის მინიჭების საკითხები რეგულირდება "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონით, საქართველოს პრეზიდენტის 2003 წლის 13 თებერვლის №47 ბრძანებულებით დამტკიცებული საჯარო მოხელეთა საკლასო ჩინების მინიჭების წესის შესახებ დებულებითა და საქართველოს პრეზიდენტის 2001 წლის 20 ივლისის №286 ბრძანებულებით დამტკიცებული საჯარო სამსახურის თანამდებობრივი რეესტრით.

კომპეტენციის განვრცობადობისა და უფლებამოსილების დონის მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო სამსახურში თანამდებობები იყოფა შემდეგ რანგებად: მთავარი საჯარო თანამდებობა, წამყვანი საჯარო თანამდებობა, უფროსი საჯარო თანამდებობა, უმცროსი საჯარო თანამდებობა.

რანგების მიხედვით საჯარო თანამდებობათა კონკრეტული ნუსხა განისაზღვრება საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით დამტკიცებული საჯარო სამსახურის თანამდებობათა რეესტრით.

მოხელეს, პროფესიული დონისა და მონაცემების მიხედვით, ატესტაციის გავლის შედეგების მიხედვით, შეიძლება მიენიჭოს შემდეგი საკლასო ჩინი:

- მთავარ საჯარო თანამდებობაზე - ნამდვილი სახელმწიფო მრჩეველი, პირველი კლასის სახელმწიფო მრჩეველი, სახელმწიფო მრჩეველი - ანიჭებს საქართველოს პრეზიდენტი;
- წამყვან საჯარო თანამდებობაზე - პირველი, მეორე, მესამე კლასის მრჩეველი - ანიჭებს შესაბამის თანამდებობაზე დანიშნის (არჩევის) უფლების მქონე თანამდებობის პირი (ორგანო);
- უფროს საჯარო თანამდებობაზე - საჯარო სამსახურის პირველი, მეორე, მესამე კლასის მრჩეველი - ანიჭებს შესაბამის თანამდებობაზე დანიშნის (არჩევის) უფლების მქონე თანამდებობის პირი (ორგანო);
- უმცროს საჯარო თანამდებობაზე - საჯარო სამსახურის პირველი, მეორე, მესამე კლასის რეფერენტი - ანიჭებს შესაბამის თანამდებობაზე დანიშნის (არჩევის) უფლების მქონე თანამდებობის პირი (ორგანო).

მოხელეს, რომელსაც მიენიჭა საკლასო ჩინი, კანონმდებლობით დადგენილი წესით მიეცემა თანამდებობრივი სარგოს დანამატი⁵⁴.

⁵⁴ "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 137-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად ამ წესის მოქმედება შეჩერებულია, გარდა "საქართველოს 2006 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონით დადგენილი გამონაკლისებისა.

2.4. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების მოქმედი წესები

თვითმმართველობის მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საკითხები რეგულირდება "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონით. კერძოდ,

მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლებია:

- სამსახურის ვადის გასვლა - სამსახურიდან თავისუფლდება მოხელე, თუ იგი თანამდებობაზე გარკვეული ვადით იყო დანიშნული (არჩეული);
- მოხელის ინიციატივა - სამსახურიდან თავისუფლდება მოხელე, თუ სამსახურში მისი მიღების უფლების მქონე მოხელე ან დაწესებულება დააკმაყოფილებს მის განცხადებას;
- დაწესებულების ლიკვიდაცია - სამსახურიდან შეიძლება გათავისუფლდეს მოხელე, თუ განხორციელდა დაწესებულების ლიკვიდაცია. რეორგანიზაცია არ ქმნის საფუძველს მოხელის გასათავისუფლებლად, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა რეორგანიზაციას მოსდევს შტატების შემცირება. დაწესებულების დაქვემდებარების შეცვლა არ წარმოადგენს მოხელის გათავისუფლების საფუძველს;
- შტატების შემცირება - სამსახურიდან შეიძლება გათავისუფლდეს მოხელე, თუ მოხდა შტატებით გათვალისწინებულ თანამდებობათა შემცირება ან არაკანონიერად გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენა;
- მოხელის შეუსაბამობა დაკავებულ თანამდებობასთან - სამსახურიდან შეიძლება გათავისუფლდეს მოხელე: გამოსაცდელი ვადის არადაამაკმაყოფილებელი შედეგების ან ატესტაციის შედეგების საფუძველზე, მოცემული თანამდებობის დასაკავებლად აუცილებელი დოკუმენტის არქონისას, სახელმწიფო ენის არადაამაკმაყოფილებელი ცოდნის და ნორმალური ურთიერთობის შეუძლებლობის გამო, თუ მისი ჯანმრთელობის მდგომარეობა არ იძლევა საშუალებას სათანადოდ შეასრულოს სამსახურებრივი მოვალეობანი, არადაამაკმაყოფილებელი პროფესიული ჩვევების გამო;
- დისციპლინარული გადაცდომა - სამსახურიდან შეიძლება გათავისუფლდეს მოხელე, თუ სახეზეა "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონით გათვალისწინებული დისციპლინარული გადაცდომა ან კანონით დადგენილი სხვა გარემოებები;
- ხანგრძლივი შრომისუუნარობა - სამსახურიდან შეიძლება გათავისუფლდეს მოხელე ავადმყოფობის ან დასახიჩრების გამო სამსახურში ზედიზედ ოთხი თვის, ან კალენდარული წლის მანძილზე ექვსი თვის გამოუცხადებლობის გამო;
- სამსახურში ყოფნის ზღვრული ასაკის მიღწევა - სამსახურიდან შეიძლება გათავისუფლდეს მოხელე, თუ მან მიაღწია საჯარო სამსახურში ყოფნის ზღვრულ ასაკს - 65 წელს;
- სამხედრო ან ალტერნატიულ სამსახურში გაწვევა - სამსახურიდან თავისუფლდება მოხელე, თუ იგი გაიწვიეს სამხედრო ან ალტერნატიულ სამსახურში, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა სახეზეა სამსახურებრივი ურთიერთობის შეჩერების კანონით დადგენილი საფუძვლები;
- სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა - სამსახურიდან თავისუფლდება მოხელე, თუ მას შეეფარდა სასჯელი განზრახ ჩადენილი დანაშაულისათვის ან/და სასჯელი, რომელიც გამორიცხავს სამსახურის გაგრძელებას;
- სამსახურში მიღებისას დადგენილი მოთხოვნის დარღვევა - სამსახურიდან თავისუფლდება მოხელე, თუ მისი თანამდებობაზე არჩევის ან დანიშვნის დროს დაირღვა კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნები. ამასთან, ამ საფუძველით მოხელე არ ექვემდებარება გათავისუფლებას, თუ აღმოიფხვრა კანონმდებლობის მოთხოვნების დარღვევის ფაქტი;
- მოქალაქეობის შეცვლა - სამსახურიდან თავისუფლდება მოხელე, თუ იგი გავიდა საქართველოს მოქალაქეობიდან ან/და საკუთარი თავისუფალი ნებით მიიღო ნებისმიერი სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეობა;
- სხვა დაწესებულებაში გადასვლა;
- გარდაცვალება.

წინასწარი გაფრთხილება გათავისუფლების შესახებ და კომპენსაცია.

კანონის თანახმად:

- მოხელეს ერთი თვით ადრე უნდა ეცნობოს სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ, თუ გათავისუფლებას საფუძვლად უდევს: დაწესებულების ლიკვიდაცია, თანამდებობის შემცირება, ატესტაციის არადაამაკმაყოფილებელი შედეგები და საჯარო სამსახურში ყოფნის ზღვრულ ასაკის მიღწევა;
- მოხელეს 2 კვირით ადრე მაინც უნდა ეცნობოს სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ, თუ გათავისუფლებას საფუძვლად უდევს მოხელის ხანგრძლივი შრომისუუნარობა.

წინასწარი გაფრთხილების ვალდებულების დარღვევის შემთხვევაში მოხელეს ეძლევა ხელფასი ყოველი ვადაგადაცილებული დღისათვის.

კანონი ასევე ადგენს იმ შემთხვევებს, როდესაც მოხელეს უნდა მიეცეს ფულადი კომპენსაცია სამსახურიდან გათავისუფლების გამო, კერძოდ:

- დაწესებულების ლიკვიდაციის ან შტატების შემცირების გამო სამსახურიდან გათავისუფლებისას მოხელეს კომპენსაციის სახით ეძლევა 2 თვის თანამდებობრივი სარგო;
- ჯანმრთელობის მდგომარეობის, ხანგრძლივი შრომისუუნარობის, სამხედრო ან ალტერნატიულ სამსახურში გაწვევის გამო სამსახურიდან განთავისუფლების შემთხვევაში მოხელეს ეძლევა კომპენსაცია 1 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.

გათავისუფლების შეზღუდვა გარკვეული პერიოდის განმავლობაში. მოხელე არ შეიძლება გათავისუფლებული იქნეს სამსახურიდან შტატების შემცირების, ასაკის ან ატესტაციის შედეგების გამო იმ დროის განმავლობაში, როდესაც მისი სამსახურებრივი ურთიერთობები შეჩერებულია (ანაზღაურებად შევებულებაში ყოფნისას; სავალდებულო სამხედრო სამსახურში გაწვევის, სასწავლო შეკრების და რეზერვისტთა მობილიზაციის დროს; მოხელის კანდიდატად წამოყენებისას საპრეზიდენტო ან წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნებში, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა).

გარდა ზემოაღნიშნულისა, მოხელე (ქალი) არ შეიძლება გათავისუფლდეს სამსახურიდან ორსულობის ან ბავშვის 3 წლის ასაკამდე აღზრდის პერიოდში: შტატების შემცირების, ხანგრძლივი შრომისუუნარობის, ჯანმრთელობის მდგომარეობის ან ატესტაციის შედეგების გამო.

მოხელის დაცვის გარანტიები უკანონოდ გათავისუფლების შემთხვევაში. კანონი ითვალისწინებს სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელისათვის დაცვის გარანტიებს, კერძოდ სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელე უფლებამოსილია მოითხოვოს:

- გათავისუფლების უკანონოდ ცნობა;
- გათავისუფლების საფუძვლის შეცვლა;
- ხელფასის ანაზღაურება სამსახურში იძულებით არყოფნის მთელი პერიოდის განმავლობაში.

2.5. ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა გარანტიები და მოტივაცია

სოციალური გარანტიები. ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოსამსახურეთა სოციალური გარანტიები განმტკიცებულია "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონით, ხოლო მათი ფინანსური უზრუნველყოფის წყაროს წარმოადგენს შესაბამისი თვითმმართველობის ერთეულების ბიუჯეტები. მოსამსახურე სამსახურში მიღების დღიდან სამსახურიდან გათავისუფლების დღემდე იღებს შრომით გასამრჯელოს (ხელფასს), რომელიც მოიცავს: თანამდებობრივ სარგოს, პრემიასა და კანონმდებლობით დადგენილ სხვა დანამატებს⁵⁵.

⁵⁵ "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 57-ე მუხლის შესაბამისად სამსახურში არმყოფი მოხელის მოვალეობის შემსრულებელ მოხელეს, რომელიც არ არის გათავისუფლებული თავისი ძირითადი მოვალეობის შესრულებისაგან, ხელფასის გარდა ეძლევა დანამატი არმყოფი მოხელის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით, ხოლო 71-ე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, მოხელეს, რომელსაც მიენიჭა საკლასო ჩინი, მიეცემა თანამდებობრივი სარგოს დანამატი (ამ უკანასკნელის მოქმედება დროებით შეჩერებულია,

"ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საჯარო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების მოწესრიგების თაობაზე" საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 29 აგვისტოს №726 ბრძანებულებით დამტკიცებულია სარგოების ზედა და ქვედა ზღვარი, რომლის ფარგლებშიც ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო კონკრეტული თანამდებობებისთვის ადგენს შესაბამის თანამდებობრივ სარგოებს - მინიმალურ თანამდებობრივ სარგოს შეადგენს 115 ლარი, ხოლო თანამდებობრივი სარგოს მაქსიმალური ზღვარი დიფერენცირებულია:

- თვითმმართველი ქალაქების (გარდა თბილისისა) წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების საჯარო მოსამსახურეთათვის - საკრებულოს თავმჯდომარე - 2100 ლარი; მერის პირველი მოადგილე, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე - 800 ლარი; მერის მოადგილე - 700 ლარი; სამსახურის უფროსი, მერიის აპარატის უფროსი, საკრებულოს აპარატის უფროსი - 500 ლარი; საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარე და ფრაქციის თავმჯდომარე - 400 ლარი; სამსახურის უფროსის მოადგილე, მერის თანაშემწე, სხვა უფროსი საჯარო თანამდებობის პირი - 310 ლარი; მერიის ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელი (მერიის რწმუნებული) - 270 ლარი; უმცროსი საჯარო თანამდებობის პირი - 280 ლარი.
- მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების საჯარო მოსამსახურეთათვის - საკრებულოს თავმჯდომარე - 2.000 ლარი; გამგებლის პირველი მოადგილე, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე - 700 ლარი; გამგებლის მოადგილე - 600 ლარი; სამსახურის უფროსი, საკრებულოსა და გამგეობის აპარატის უფროსი - 480 ლარი; საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარე და საკრებულოს ფრაქციათა თავმჯდომარე - 380 ლარი; გამგებლის თანაშემწე, სხვა უფროსი საჯარო თანამდებობის პირი - 300 ლარი; გამგეობის ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელი (გამგეობის რწმუნებული) - 270 ლარი; უმცროსი საჯარო თანამდებობა - 270 ლარი⁵⁶.

საჯარო მოსამსახურეთა შრომითი გასამრჯელოს (ხელფასის) ფონდის ფორმირების წყაროა შესაბამისი ბიუჯეტი, ამასთან საბიუჯეტო ასიგნებათა შემცირება არ შეიძლება იყოს მოსამსახურეთა შრომითი გასამრჯელოს დაფინანსების შემცირების საფუძველი.

საჯარო მოსამსახურეთა წახალისების მოქმედი წესები. წახალისების ფორმა წესდება მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივ მოვალეობათა სანიშნო შესრულებისათვის, ხანგრძლივი და კეთილსინდისიერი სამსახურისათვის, განსაკუთრებული სირთულის ან მნიშვნელოვანი დავალების შესრულებისათვის. მოქმედებს წახალისების შემდეგი ფორმები: მაღლობის გამოცხადება, ერთდროული ფულადი ჯილდო, ფასიანი საჩუქრით დაჯილდოება, თანამდებობრივი სარგოს თანრიგის ამაღლება.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, კანონი ითვალისწინებს მოხელის სამსახურებრივი დაწინაურების მექანიზმს, რომელიც შეიძლება განხილულ იქნეს მოხელის წახალისების (სტიმულირების) ერთ-ერთ ფორმად. სამსახურებრივი დაწინაურებისთვის (უფრო მაღალ თანამდებობაზე) შეიძლება წამოყენებულ იქნეს ის მოხელე, რომელიც დაკავებულ თანამდებობაზე მსახურობს 6 თვე მინიმუმ და საკონკურსო-საატესტაციო კომისიამ წარადგინა დასაწინაურებლად.

3. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი მოქმედი ნორმატიული აქტებისა და პრაქტიკის ანალიზი

გარდა "საქართველოს 2006 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა).

⁵⁶ პრეზიდენტის ბრძანებულებით არ არის განსაზღვრული თვითმმართველი ქალაქის მერისა და მუნიციპალიტეტის გამგებლის შრომის ანაზღაურების ზედა ზღვარი. "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის 22-ე მუხლის პირველი მუხლის "ვ" ქვეპუნქტის შესაბამისად, გამგებლის (მერის) შრომის ანაზღაურების პირობებს და ოდენობას განსაზღვრავს საკრებულო.

მოქმედი ნორმატიული აქტები მრავალ ბუნდოვანობას და ხარვეზს შეიცავს. არსებობს მთელი რიგი ნორმებისა, რომლებიც პრაქტიკაში საერთოდ არ გამოიყენება. ქვემოთ განვიხილავთ ნორმატიული აქტების იმ ძირითად ხარვეზებს და ბუნდოვანობებს, რომლებიც პრაქტიკაში ხშირ შემთხვევაში პრობლემებს წარმოშობს.

1. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემა, რომელიც უკავშირდება მოხელეთა სამსახურში შერჩევა-მიღების საკითხს არის **მისთვის წაყენებული მოთხოვნები**. დღეს მოქმედი მდგომარეობით პირის ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო სამსახურში მიღებისათვის აუცილებელია, რომ იგი აკმაყოფილებდეს ძირითად, სპეციალურ და დამატებით მოთხოვნებს.

მოქმედი რეგულაციით ძირითად მოთხოვნებში არ არის გათვალისწინებული ამა თუ იმ თანამდებობის სპეციფიკა. აღნიშნული ენება ასაკობრივ და განათლების ცენზს. მოქმედი რედაქციის შესაბამისად 18 წლის ასაკს მიღწეული საშუალო განთლების მქონე საქართველოს ნებისმიერი მოქალაქე შეიძლება გახდეს გამგებელი (მერი), გამგებლის მოადგილე თუ გამგეობის სტრუქტურული ქვედანაყოფის ხელმძღვანელი. რაც, ბუნებრივია, იწვევს თანამდებობრივი რანგირების არსის დაკნინებას. ამასთან, მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, კონკრეტულმა საკრებულომ შეიძლება გაზარდოს ასაკობრივი თუ განათლების ცენზის მინიმალური ზღვარი, რაც, თავის მხრივ, გამოიწვევს არაერთგვაროვანი სისტემის და პრაქტიკის ჩამოყალიბებას. შეიძლება შეიქმნას ისეთი მდგომარეობა, რომ ამა თუ იმ თვითმმართველობის ერთეულში გამგებლის თანამდებობა შეიძლება დაიკავოს 18 წლის ასაკის საშუალო განათლების მქონე პირმა, ხოლო სხვა თვითმმართველობის ერთეულში 21 (ან სხვა) ასაკის მქონე უმაღლესი განათლების მქონე პირმა. ეს გამოიწვევს საჯარო სამსახურის ერთიანობის პრინციპის დარღვევას.

ასაკობრივ და განათლების ცენზზე საუბრისას, კანონმდებლობით თვითმმართველობის ორგანოებისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების მოცულობისა და სპეციფიკის გათვალისწინებით, დგება მინიმალური ასაკობრივი ცენზის სახით 18 წლის ასაკის, ხოლო განათლების ცენზის სახით საშუალო განათლების დაწესების ადეკვატურობის საკითხი.

კანონმდებლობა ძირითად მოთხოვნად აწესებს სახელმწიფო ენის ცოდნის აუცილებლობას, თუმცა არ არსებობს რაიმე ნორმატიული დოკუმენტი, სადაც გაწერილია, თუ სახელმწიფო ენის ცოდნის რა ხარისხი მოეთხოვება პირს და როგორ მოხდება მისი შეფასება. როგორც პრაქტიკა ცხადყოფს, ენის ცოდნის შემოწმება უკეთეს შემთხვევაში გასაუბრებებზე ხდება, ხოლო უარეს შემთხვევაში საერთოდ არ ხდება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში არ არსებობს მოხელეთა თანამდებობრივი ინსტრუქციები, რომლებიც ძირითადი საფუძველი უნდა იყოს დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დადგენისათვის. "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის ძალაში შესვლამდე კანონმდებლობა თანამდებობრივი ინსტრუქციების არსებობის აუცილებლობას არ ითვალისწინებდა. კანონმდებლობა ასევე არ განსაზღვრავს დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების განსაზღვრის კრიტერიუმებს, რაც იწვევს არაერთგვაროვანი პრაქტიკის დამკვიდრებას. უმრავლეს შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ არ ხდება დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების განსაზღვრა, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში ასეთი მოთხოვნების განსაზღვრა ხდება რაიმე ობიექტური კრიტერიუმების გარეშე და ისიც მხოლოდ საკონკურსო პროცედურების დაწყებისას⁵⁷.

2. ზოგადი და ბუნდოვანია პირის **თანამდებობაზე დანიშვნის წესები**. "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 21-ე მუხლის შესაბამისად მოხელე სამსახურში მიიღება თანამდებობაზე დანიშვნით ან არჩევით, ხოლო 29-ე მუხლის შესაბამისად, პირი თანამდებობაზე შეიძლება დაინიშნოს კონკურსის შედეგების გათვალისწინებით. ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულების ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებით ამ დაწესებულებაში გარკვეული თანამდებობის დასაკავებლად შეიძლება გამოცხადდეს კონკურსი. გარდა ამისა კანონით გათვალისწინებულია იმ პირთა ჩამონათვალი, რომლებიც შეიძლება უკონკურსოდ დაინიშნონ.

მოქმედი რეგულაცია არ იძლევა მკაფიო პასუხებს შემდეგ მნიშვნელოვან კითხვებზე: ვაკანსიის წარმოშობისას რა შემთხვევაში და როდის ევალუა პასუხისმგებელ პირს კონკურსის გამოცხადება? კონკურსის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში დროებითი მოვალეობის

⁵⁷ სულ რამდენიმე შემთხვევაა ცნობილი, როცა ნორმატიული აქტით დადგინდა დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები.

შემსრულებლის დანიშვნა (იმ თანამდებობაზე, რომელიც კონკურსის წესით უნდა შეივსოს) რა კრიტერიუმებით მოხდება და რა ვადით? რომელია ის თანამდებობები, რომელიც კონკურსის წესით უნდა შეივსოს და რომელია ის თანამდებობები, რომელიც კონკურსის წესით არ უნდა შეივსოს? კონკურსის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში სავალდებულოა თუ არა რეზერვში ჩარიცხული პირის ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშვნა და რა კრიტერიუმებით მოხდება მისი შერჩევა?

კანონმდებლობის ასეთი ბუნდოვანების გამო, პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევები, როცა პირის სამსახურში მიღებაზე პასუხისმგებელი პირები თავიანთი სუბიექტური შეხედულებების გამოყენებით წყვეტენ აღნიშნულ საკითხებს. განსაკუთრებით ეს ეხება დროებით მოვალეობის შემსრულებლებს, როგორც წესი, ხდება დროებით მოვალეობის შემსრულებლის დანიშვნა, შემდგომ კი დაწესებულების მიერ კონკურსი აღარ ცხადდება.

3. პირის სამსახურში მიღების დროს მნიშვნელოვანია საკითხი, თუ **რა წესით ხდება კონკურსის ჩატარება**. "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონში 2006 წლის 28 აპრილის დამატებების შესაბამისად კონკურსის ჩატარების წესი განისაზღვრება საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით (29-ე მუხლის მე-3 პუნქტი). კანონის ეს დებულება, რომელიც ერთიან ჩარჩოებში მოაქცევს კონკურსის ჩატარების პროცედურებს, საკმაოდ პროგრესული და საჭიროა. თუმცა აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პრეზიდენტის მიერ აღნიშნული წესი დღემდე არ არის მიღებული და მისი არარსებობის პირობებში ჩატარებული ნებისმიერი კონკურსი უკანონოდ შეიძლება ჩაითვალოს. მიუხედავად ასეთი წესის არარსებობისა სხვადასხვა დაწესებულებები მაინც ატარებენ კონკურსებს, რაც წინააღმდეგობაში მოდის მოქმედ კანონმდებლობასთან.

4. კანონი ითვალისწინებს **საკონკურსო-სატესტაციო კომისიების შექმნის წესს**. აგრეთვე არსებობს საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით დამტკიცებული საკონკურსო-სატესტაციო კომისიების ტიპური დებულება. თუმცა მოქმედი რეგულაცია ღიად ტოვებს ისეთ საკითხებს როგორცაა: კომისიის წევრთა კვალიფიკაციისადმი წაყენებული მოთხოვნები, წევრთა ოდენობის მინიმალური და მაქსიმალური ზღვარი, ინტერესთა კონფლიქტი კომისიის წევრობისას და მისი თავიდან აცილება, შემადგენლობის პერიოდული განახლება, პასუხისმგებლობის საკითხი და სხვა. აგრეთვე არ არის მკაცრად რეგლამენტირებული კომისიის საქმიანობის და შეფასების წესი.

5. კანონი ასევე ითვალისწინებს **ატესტაციის ჩატარებასთან** დაკავშირებულ საკითხებს. თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დონეზე ატესტაციის ინსტიტუტის გამოყენება პრაქტიკულად არ ხდება. ამის გამომწვევ ერთ-ერთ მიზეზად შეიძლება დასახელდეს ის, რომ ატესტაციასთან დაკავშირებით არ არსებობს ერთიანი სტანდარტები (მაგალითად, რა შეიძლება შედიოდეს საკვალიფიკაციო მოთხოვნებში, როგორ შეიძლება ჩატარდეს ატესტაცია და სხვა), რომლებიც ერთიან ჩარჩოებში მოაქცევდა ატესტაციის პროცესს. მიუხედავად იმისა, რომ "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონში 2006 წლის 28 აპრილის დამატებების შესაბამისად (81-ე მუხლის მე-2 პუნქტი) ატესტაციის ჩატარების წესი განისაზღვრება საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით, იგი დღემდე არ არის მიღებული.

6. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ **რეზერვის ინსტიტუტის გამოყენება** ფაქტიურად არ ხდება. კანონით არ არის დადგენილი ქმედითი რეგულაციები. მაგალითად, პირდაპირ არ არის გათვალისწინებული, რა შემთხვევაში არის სავალდებულო ვაკანსიის უპირატესად რეზერვიდან შევსება და რა კრიტერიუმებზე დაყრდნობით ხდება არჩევანის გაკეთება რეზერვში ჩარიცხულ პირთა შორის, იმ შემთხვევაში თუ რამდენიმე პირი აკმაყოფილებს კონკრეტული ვაკანსიისადმი წაყენებულ მოთხოვნებს. კანონმდებლობით არ არის დადგენილი ისეთი საკითხები, როგორცაა პირის რეზერვში ყოფნის მაქსიმალური ვადა, პირის რეზერვიდან ამორიცხვის საფუძვლები, საკადრო რეზერვის ბედი დაწესებულების ლიკვიდაციისას და სხვა. ამ საკითხების მოწესრიგება მნიშვნელოვანია, თუ გავითვალისწინებთ, რომ რეზერვში ყოფნის პერიოდში პირს უნარჩუნდება უწყვეტი სამუშაო სტაჟი.

7. "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 96-ე მუხლის შესაბამისად, **მოხელის თანამდებობიდან გათვითსუფლების საფუძვლია** დაწესებულების ლიკვიდაცია, აგრეთვე რეორგანიზაცია, თუ მას მოსდევს შტატების შემცირება. მთელ რიგ შემთხვევებში ხდება ამ

მუხლის ბოროტად გამოყენება და ამ გზით არასასურველ პირთა სამსახურიდან გათავისუფლება. კანონი პირდაპირ არ განსაზღვრავს, თუ რა არის ლიკვიდაცია და რა არის რეორგანიზაცია. არ არის განსაზღვრული თითოეული მათგანის გამოყენების საფუძვლები და პროცედურები.

8. ცალკე პრობლემაა ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა და თანამდებობის პირთა განსხვავება *შრომის ანაზღაურების* მიხედვით - ერთნაირი თანამდებობის, კვალიფიკაციის და ნამსახურეობის მქონე მოხელთა თანამდებობრივი სარგო კარდინალურად (ხშირად ეს სხვაობა 70%-ზე მეტია) განსხვავდება იმისდა მიხედვით, თუ რომელ თვითმმართველ ერთეულშია დასაქმებული ეს მოხელეები (ერთი და იგივე თანამდებობის პირის ხელფასი, მაგალითად, ქალაქ თბილისსა და მესტიაში). ასეთი პრაქტიკა მოტივაციას უკარგავს რეგიონში დასაქმებულ მოხელეებს, ხელს უწყობს მიგრაციას და რაც მთავარია, ეწინააღმდეგება მოქალაქეების უფლებათა და გარანტიათა ექსტერიტორიალურობის კონსტიტუციურ პრინციპს.

4. მოხელეთა მომზადება და კვალიფიკაციის ამაღლების მოქმედი სისტემა

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სფეროში სახელმწიფოს მიერ ბოლო წლებში განხორციელდა მრავალი ღონისძიება, შეიქმნა მთელი რიგი ინსტიტუტებისა, რომელთა საქმიანობის მნიშვნელოვან მიმართულებას წარმოადგენს საჯარო სამსახურის სრულყოფის, საჯარო მოსამსახურეთა მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბება. კერძოდ ეს ინსტიტუტებია:

1. *საჯარო სამსახურის საბჭო* (საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 29 ოქტომბრის №473 ბრძანებულებით) - პრეზიდენტის საათბირო ორგანო, რომლის ფუნქციაა პრეზიდენტისათვის წარსადგენად რეკომენდაციებისა და გადაწყვეტილებების მომზადება ისეთ საკითხებზე, როგორცაა:

- საჯარო სამსახურის სფეროს რეფორმების ერთიანი სტრატეგიისა და პრინციპების შემუშავებისა და დანერგვის შესახებ;
- ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის სტრუქტურების განვითარებისა და სახელმწიფო სამსახურთან მათი კოორდინირებული საქმიანობის სრულყოფის შესახებ;
- საჯარო მოსამსახურეთა მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების ერთიანი სახელმწიფო სისტემის ჩამოყალიბებისა და მისი გამართული ფუნქციონირებისათვის ხელშეწყობის შესახებ;
- საჯარო სამსახურის სისტემის რეორგანიზაციასთან, ადამიანური რესურსების მართვასა და განვითარებასთან დაკავშირებული პროექტების, პროგრამებისა და ხელშეკრულების შეთანხმებისა და შესრულების მიმდინარეობის შესახებ.

2. *საჯარო სამსახურის ბიურო* (შექმნილი საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 29 ოქტომბრის №472 ბრძანებულებით), რომელიც შექმნილია საჯარო სამსახურის სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისა და შესაბამისი საქმიანობის კოორდინაციის ხელშეწყობის, აგრეთვე საჯარო სამსახურის საბჭოს საქმიანობის უზრუნველყოფის მიზნით. მისი ამოცანებია:

- საჯარო სამსახურის სფეროს საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფის თაობაზე წინადადებების მომზადება და საჯარო სამსახურის საბჭოსათვის წარდგენა;
- საჯარო სამსახურის საბჭოსა და მისი წევრების საქმიანობის ორგანიზაციული, ტექნიკური, საინფორმაციო და საექსპერტო უზრუნველყოფა;
- საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის, საჯარო მოსამსახურეთა პროფესიული მომზადების, გადამზადების და კვალიფიკაციის ამაღლების კოორდინაცია და მეთოდოლოგიური დახმარების გაწევა.

3. *ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის სახელმწიფო კომისია* (შექმნილი საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 14 მარტის №136 ბრძანებულებით) - საქართველოს პრეზიდენტის საკონსულტაციო ორგანო, რომელიც მიზნად ისახავს პრეზიდენტისათვის წინადადებებისა და რეკომენდაციების შემუშავება ადგილობრივი

თვითმმართველობის ორგანოებში საკადრო პოლიტიკის და კვალიფიკაციის ამაღლების სისტემის ფორმირების შესახებ.

4. ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრი (საქართველოს პრეზიდენტის 2006 წლის 21 მარტის №216 ბრძანებულებით), საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც შეიქმნა ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის სახელმწიფო კომისიის საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით.

5. ზურაბ ჟვანის სახელობის სახელმწიფო ადმინისტრირების სკოლა (დაფუძნდა ქუთაისში საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 24 ივნისის №534 ბრძანებულების საფუძველზე), საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომლის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებაა საქართველოს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების მომზადება, გადამზადება და კვალიფიკაციის ამაღლება, აგრეთვე მათ პროფესიულ განვითარებაზე ზრუნვა. სკოლის საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობას ახორციელებს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო.

სახელმწიფოს მხრიდან გადაიდგა გარკვეული ნაბიჯები უშუალოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საჯარო მოხელეთა მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების მიმართულებით. საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 24 ივნისის №534 ბრძანებულებით დამტკიცდა საჯარო მოხელეთა გადამზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამა.

სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში 2005-2006 სასწავლო წლისათვის, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მონაწილეობით, პროგრამის ფარგლებში: შემუშავდა სპეციალური სასწავლო/ტრენინგ პროგრამა მსმენელთათვის (3 თვიანი პროგრამა); შერჩეულ იქნენ მსმენელები (განსაკუთრებული ყურადღება მიექცა საქართველოში ეროვნულ უმცირესობათა კომპაქტური განსახლების რეგიონებიდან ჩამოსულებს); მსმენელთა თითოეული ნაკადისათვის ჩატარდა ტრენინგების 3 თვიანი კურსები (სახელმწიფო ენაში, ეკონომიკაში, სამართალში, საჯარო პოლიტიკასა და ანალიზში, და სხვა).

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ადგილობრივი თუ საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების ეგიდით, ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეთათვის სხვადასხვა დროს ჩატარდა მთელი რიგი ტრენინგებისა, რომლებიც მიმართული იყო მოხელეთა კვალიფიკაციის ღონის ამაღლებისაკენ.

კვალიფიკაციის ამაღლების სხვა რესურსებიდან აღსანიშნავია საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი, რომელიც მსმენელებს სთავაზობს სამაგისტრო პროგრამას საჯარო ადმინისტრირებაში და ასევე სხვადასხვა საკვალიფიკაციო პროგრამას, მათ შორის ქალაქის მართვის და სოფლის მართვის პროგრამებს.

მიუხედავად ამ მიმართულებით დღემდე განხორციელებული საქმიანობისა, მას არ გამოუღია ხელშესახები შედეგები. ამის გამომწვევ ძირითად მიზეზად უნდა ჩათვალოს ის, რომ ეს საქმიანობა არ ატარებდა სისტემურ ხასიათს და არ იყო დამყარებული რაიმე ერთიან სახელმწიფო პოლიტიკაზე. არსებული დაწესებულებების პოტენციური საკმარისი არ არის არსებული მოთხოვნის სრულად დაკმაყოფილებისათვის.

5. არსებული სისტემის სრულყოფის გეგმები

2004-2006 წლებში სისტემის სრულყოფისაკენ გადადგმული უმნიშვნელოვანესი ნაბიჯი იყო საქართველოს საჯარო სამსახურის კოდექსის პროექტის შექმნა (საქართველოს გაეროს ასოციაციის მიერ, ევრაზიის ფონდის და შვეიცარიის განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოს ფინანსური მხარდაჭერით). მოგვიანებით საჯარო სამსახურის ბიურომ გაეროს

საერთაშორისო განვითარების პროგრამისთან და განვითარების და რეფორმების ფონდთან ერთად, სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებებისა და სფეროს ექსპერტების მონაწილეობით გადაამუშავა არსებული საჯარო სამსახურის კოდექსის პროექტი და საბოლოო სახე მისცა მას. კოდექსის პროექტი ოფიციალურად პარლამენტში განსახილველად ჯერ არ შესულა, თუმცა ეს ერთადერთი დოკუმენტია, რომელიც ოფიციალურ სტრუქტურაში შეიქმნა და წარმოადგენს საჯარო სისტემის რეფორმირების სამართლებრივ რაფინირებას და განამტკიცებს საჯარო სამსახურის პრინციპებს.

კოდექსის პროექტი ახლებურად არეგულირებს მთელ რიგ საკითხებს, კერძოდ:

- საჯარო სამსახურის სახეების კლასიფიკაციას მათ შორის ცნებების დონეზე. შემოდის მუნიციპალური სამსახურის ცნება და მისი სახეები (სამსახური ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებში და თვითმმართველობის აპარატში).
- საჯარო მოსამსახურის ცნებას და კლასიფიკაციას - ის მუშაკები, რომელთაც არ აკისრიათ საჯარო-სამსახურებრივი ფუნქციები და უფლებამოსილებები, ანუ რომლებიც ახორციელებენ დაწესებულების საქმიანობის ტექნიკურ უზრუნველყოფას, საჯარო სამსახურის თუ დაწესებულების მიზნებთან და ამოცანებთან პირდაპირ დაუკავშირებელ მომსახურებას, აღარ ჩაითვლებიან საჯარო მოსამსახურებად (მაგ. შტატგარეშე მოსამსახურე რომელიც მოქმედი კანონის შესაბამისად საჯარო მოსამსახურედ ითვლება).
- ლიკვიდაციისა და რეორგანიზაციის განმარტებას, აგრეთვე მათი გამოყენების საფუძვლებსა (სახეობებს) და პროცედურებს.
- თანამდებობათა (შტატების) შემცირებისა ან გაზრდის მოტივირებას წინასწარგანსაზღვრული საფუძვლებით.
- პირის საჯარო სამსახურში მიღებისათვის აუცილებელი საკვალიფიკაციო მოთხოვნებისადმი ერთიანი მიდგომას სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო სამსახურისათვის.
- თუ მოქმედი კანონი საჯარო სამსახურში პირის მიღების საჯარო კონკურსის ფორმას ითვალისწინებს, კოდექსის პროექტის შესაბამისად, პირი საჯარო სამსახურში თანამდებობაზე შეიძლება დაინიშნოს (არჩეულ იქნეს) კონკურსის გარეშე, დახურული კონკურსის ან ღია კონკურსის შედეგად. გათვალისწინებულია თითოეული ამ ფორმის გამოყენების საფუძვლები და შემთხვევები.
- იცვლება საკონკურსო-საატესტაციო კომისიების ფორმირების წესი. ყველა საჯარო სამსახურის დაწესებულების საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის თავმჯდომარე ინიშნება საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის მიერ (მოქმედი კანონით ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეთა საკონკურსო-საატესტაციო კომისიების თავმჯდომარეები ინიშნებიან საკრებულოების მიერ). საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის წევრთა რაოდენობას და შემადგენლობას, რომელშიც აუცილებელი წესით უნდა შედიოდეს საჯარო სამსახურის საბჭოს ან საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენელი, განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის დაწესებულების ხელმძღვანელი (მოქმედი კანონით ამის უფლებამოსილება კომისიის თავმჯდომარეს გააჩნია). მოწესრიგებულია კომისიის წევრთა ინტერესთა კონფლიქტის, კომისიის შემადგენლობის 3 წელიწადში ერთხელ განახლების და სხვა საკითხები.
- ზრდის საჯარო სამსახურის საბჭოსა და საჯარო სამსახურის ბიუროს საკონკურსო-საატესტაციო კომისიების საქმიანობაში მონაწილეობის ხარისხს: კომისიის წევრი - საჯარო სამსახურის საბჭოს ან საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენელი უფლებამოსილია კონკურსის (ატესტაციის) მომზადების ან ჩატარების პროცესში, აგრეთვე მისი დასრულების შემდეგ გამოთქვას წერილობითი მოტივირებული მოსაზრებები მათი კანონმდებლობასთან (სხვა ნორმატიულ აქტებთან) შესაბამისობის თაობაზე.
- შემოდის საკონკურსო-საატესტაციო კომისიების მიერ კონკურსის (ატესტაციის) ჩატარების მეთოდური პრინციპების შემუშავების ვალდებულება, რომლის შესაბამისადაც უნდა მოხდეს კონკურსის (ატესტაციის) ჩატარება. მეთოდური პრინციპები აუცილებლად უნდა შეთანხმდეს საჯარო სამსახურის ბიუროსთან.
- განსხვავებით მოქმედი კანონისგან, კოდექსის პროექტი განსაზღვრავს კონკურსის ჩატარების სავარაუდო ეტაპების ჩამონათვალს.

- კოდექსის პროექტი, მოქმედი კანონისაგან განსხვავებით, უფრო დეტალურად განსაზღვრავს ატესტაციის საკითხებს (ატესტაციის დანიშნულება, ატესტაციის ჩატარების წესი და პერიოდულობა, რიგგარეშე ატესტაციის ჩატარების საკითხები, მოხელის პერიოდულად წერილობითი შეფასების საკითხები და მის შესრულებაზე პასუხისმგებელი პირები, ატესტაციის შედეგები).
- ახლებურადაა განსაზღვრული რეზერვის ფორმირების საკითხები (დადგენილია რეზერვის ორი სახე - საჯარო მოხელეთა ერთიანი საკადრო რეზერვი და საჯარო მოხელეთა უწყებრივი საკადრო რეზერვი), ასევე პირის საკადრო რეზერვიდან ამორიცხვის საფუძვლები და პროცედურები და საკადრო რეზერვში ყოფნის მაქსიმალურ ვადა (2 წელი).
- ახლებურადაა განმარტებული საჯარო მოსამსახურის უფლებები და გარანტიები: საჯარო მოსამსახურეთა უფლებრივი სტატუსი; საჯარო მოსამსახურეთა უფლება-მოვალეობათა განმსაზღვრელი სამართლებრივი აქტები, მათი გამოცემისა და გაცნობის წესი; საჯარო მოსამსახურის საქმიანობის ძირითადი უფლებები და გარანტიები; სამუშაო დრო და დასვენების დრო; ზეგანაკვეთური სამუშაო; შრომითი გასამრჯელოს (ხელფასის) მიღების უფლება; სამსახურებრივი მივლინების საკითხები (ხარჯების ანაზღაურება); შვებულების სახვადასხვა სახეები და მათი გამოყენების წესი; სხვა თანამდებობაზე გადაყვანის საფუძვლები და წესი; სასწავლო შვებულება კვალიფიკაციის ასამაღლებლად და სწავლის ხარჯების ანაზღაურება; დანმარება საჯარო მოსამსახურის დაღუპვის ან დაინვალიდებისას; საჯარო სამსახურში ყოფნის ზღვრული ასაკი; საჯარო მოსამსახურის მატერიალური პასუხისმგებლობა.
- საჯარო მოსამსახურის შრომითი გასამრჯელო შეიძლება მოიცავდეს თანამდებობრივ სარგოს, საჯარო სამსახურში წელთა ნამსახურებისათვის დაწესებულ დანამატს, თანამდებობაზე დაწესებულ კორუფციის რისკის შემცირების დანამატს, წახალისებისათვის მიცემულ ანაზღაურებას (პრემიას) და საქართველოს კანონმდებლობით პირდაპირ გათვალისწინებულ სხვა დანამატს. დგინდება შრომითი გასამრჯელოს დადგენის ახლებური წესი.
- დგინდება საჯარო მოსამსახურის ქცევის წესები, რომლებიც მოიცავს: ქცევის სტანდარტულ წესებს; საჯარო-სამსახურებრივი მომსახურების პრინციპებს; ინფორმაციის გაცემისა და გამოყენების შესახებ ქცევის წესებს; ინტერესთა და თანამდებობრივი შეუთავსებლობის შესახებ ქცევის წესებს; ქცევის წესებს საჩუქრების მიღებისას; სახელმწიფოსა და დაწესებულების დამოკიდებულებას ქცევის წესების უზრუნველსაყოფად. კოდექსის პროექტით განისაზღვრება წესები თანამდებობრივი და ფინანსური რესურსების დეკლარირების თაობაზე და ზემოაღნიშნულ საკითხებზე კონტროლის, ზედამხედველობის და პასუხისმგებლობის საკითხები.
- ახლებურადაა განსაზღვრული ისეთ საკითხებს, როგორცაა: საჯარო მოსამსახურის წახალისება და სამსახურებრივი დაწინაურება; საჯარო მოსამსახურის დისციპლინარული პასუხისმგებლობა; საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივი ურთიერთობის შეჩერება და სამსახურიდან გათავისუფლება; საჯარო სამსახურთან დაკავშირებული დავები.

უნდა აღინიშნოს, რომ კოდექსის პრაქტიკაში დანერგვას შეიძლება მოჰყვეს მთელი რიგი პრობლემებისა, რომელთა გამომწვევი მიზეზები შეიძლება იყოს ადამიანური, ფინანსური თუ მატერიალურ-ტექნიკური რესურსების უკმარობა, ამიტომ უმნიშვნელოვანესია კოდექსის პროექტის კანონად ქცევამდე გააზრებული იყოს საჭირო რესურსების მოცულობა და ამ რესურსებით უზრუნველყოფის რეალური შესაძლებლობა, პრაქტიკაში დანერგვის პროცესის მონაწილე აქტორების მონაწილეობით.

2005-2006 წლებში, წვრილი ერთეულების მაქსიმალური გამსხვილებისა და 2006 წლის ადგილობრივი არჩევნების შედეგად კარდინალურად შეიცვალა პოლიტიკური სპექტრი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში. ასევე მიმდინარეობს ადგილობრივი კადრების გადახალისების პროცესი, მომდევნო 2007 წელი წარმოაჩენს, თუ რამდენად გაუმჯობესდება საჯარო სამსახური თვითმმართველობაში, ამისათვის კი აუცილებელია როგორც ცენტრალურ ასევე ადგილობრივი ხელისუფლებას კარგად ჰქონდეს გააზრებული, თუ როგორი საჯარო სამსახური სჭირდება საქართველოს და რა არის საჭირო მის ჩამოსაყალიბებლად.

საზოგადოების მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში

1. თვითმმართველობის სისტემაში საზოგადოების მონაწილეობის საკითხი

საზოგადოების მონაწილეობის ხარისხი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინდიკატორია ნებისმიერი დემოკრატიული ინსტიტუტის საქმიანობის შესაფასებლად. საზოგადოების მონაწილეობა არის პროცესი, რომლის საშუალებითაც მოქალაქეები გავლენას ახდენენ და აკონტროლებენ იმ გადაწყვეტილებებსა და რესურსებს, რომლებიც ზემოქმედებს მათ ცხოვრებაზე. საზოგადოების მონაწილეობა მაღალია, თუ ის უზრუნველყოფს გადაწყვეტილების მიღებისა და პრობლემის გადაჭრის პროცესში ისეთი ჯგუფებისა და მოქალაქეების ჩაბმას, რომელთაც განსხვავებული ინტერესები, გამოცდილება და თვალთახედვა გააჩნიათ. ადგილობრივი თვითმმართველობა ხელისუფლების რგოლებს შორის საზოგადოებასთან ყველაზე ახლოს მდგომი რგოლია, ამიტომაც გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის თვალსაზრისით სწორედ ადგილობრივი დონეა უმნიშვნელოვანესი.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ხანგრძლივი ტრადიციის არარსებობის გამო, ადგილობრივ დონეზე მართვის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის გამოცდილება საკმაოდ მწირია. დღეისათვის ადგილობრივ დონეზე მართვის პროცესში მოქალაქეთა ჩაბმა ფრაგმენტულ ხასიათს ატარებს და ძირითადად სხვადასხვა ფონდებიდან მხარდაჭერილი პროექტების ფარგლებში ხორციელდება. არადა, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაძლებლობათა სრული ძალით ამოქმედებისა და ადგილებზე ნამდვილად ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და ეფექტური ხელისუფლების მისაღებად აუცილებელია მოქალაქეთა რეგულარული, აქტიური და კონსტრუქციული ჩაბმა ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირებასა და მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულების კონტროლის პროცესში.

როცა მოქალაქეთა მონაწილეობის მდგრადი მექანიზმების ჩამოყალიბების სფეროში ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების კვალიფიკაცია დაბალია და ამასთან, არც საზოგადოებას აქვს სამოქალაქო მონაწილეობის უნარ-ჩვევები ჯერ სათანადოდ განვითარებული, უმჯობესია, მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის ფორმები კანონით შედარებით დეტალურად იყოს განსაზღვრული, რათა ადგილობრივ ორგანოებს კონკრეტული ვალდებულებები დაეკისროს გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ღიაობის უზრუნველსაყოფად.

2005 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში შექმნილ სხვა კანონპროექტებთან ერთად შემუშავებული იყო სპეციალური კანონპროექტი "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ". ამ კანონს უნდა განესაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები და მონაწილეობის პროცედურები, მონაწილეობის პროცესში მოქალაქეთა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლება-მოვალეობები და მოქალაქეთა სამართლებრივი გარანტიები. ამით უნდა მიღწეულიყო მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფა თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მიერ გადაწყვეტილებათა ინიცირების, მომზადების, განხილვის, მიღების და გადაწყვეტილებათა აღსრულების კონტროლის პროცესში.

კანონპროექტში პირდაპირ იყო ჩამოთვლილი ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმები:

- პეტიციის წარდგენა;
- საკითხის დასმის წესით წინადადების წარდგენა;
- წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრისადმი, აღმასრულებელი ორგანოს ან ადგილობრივი სამსახურის თანამდებობის პირისადმი საჯარო განცხადებით მიმართვა;
- გადაწყვეტილების პროექტის წინასწარი საჯარო განხილვის მოთხოვნა;

- საკრებულოს ან აღმასრულებელი ორგანოს (გამგეობის, მთავრობის) სხდომაში მონაწილეობა;
- საკრებულოს კომისიის წევრობა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს, საკრებულოს წევრის, აღმასრულებელი ორგანოს და ადგილობრივი სამსახურის თანამდებობის პირის საჯარო ანგარიშის მოსმენა.

მონაწილეობის ფორმების ჩამოთვლის შემდეგ, კანონპროექტი საკმაოდ დეტალურად განსაზღვრავდა თითოეული ფორმის განხორციელების პროცედურას, უთითებდა ვადებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მოვალეობებს მოქალაქეთა მონაწილეობის თითოეული ფორმის უზრუნველსაყოფად.

კანონის ეფექტურად ამოქმედებისათვის კანონპროექტის გარდამავალ და დასკვნით დებულებებში გათვალისწინებული იყო გარკვეულ ვადაში საკრებულოების რეგლამენტებისა და აღმასრულებელ ორგანოთა (გამგეობა, მთავრობა) დებულებების ახალი რედაქციების მიღება.

2005 წლის დეკემბერში, "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ახალი ორგანული კანონის მიღებისას გადაწყდა, რომ არ იყო საჭირო მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ სპეციალური კანონის მიღება და ორგანულ კანონში ამ საკითხების ინტეგრირება შესაძლებელი იყო ცალკე თავის სახით. ასეთი სპეციალური თავის პროექტი მომზადდა კიდევაც საქართველოს პარლამენტის თვითმმართველობის კომიტეტის მიერ, მაგრამ მისი კანონში ჩასმა სამწუხაროდ დღემდე ვერ მოხერხდა. სპეციალური კანონპროექტის მომზადება მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ, ერთი მხრივ, ხაზს უსვამდა ამ სფეროს მნიშვნელოვნებას ეფექტური თვითმმართველობის განხორციელების თვალსაზრისით, მაგრამ, მეორე მხრივ, ამ საკითხების ცალკე კანონად გამოტანის გამო, ორგანული კანონში მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხები ძალიან ზოგადად შევიდა. რადგანაც ვერც ცალკე კანონის მიღება მოხერხდა და ვერც დამატების სახით კანონში სპეციალური თავის შეტანა, ეს ხარვეზი მომავალში აუცილებელ გამოსწორებას საჭიროებს.

"ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ახალი ორგანული კანონი მხოლოდ ზოგადად უსვამს ხაზს ადგილობრივი თვითმმართველობის ანგარიშვალდებულებისა და საჯაროობის პრინციპებს, მაგრამ ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის კონკრეტულ მექანიზმებს არ მიმოიხილავს. აქედან გამომდინარე, განსაკუთრებით აქტუალურია საკრებულოების რეგლამენტებსა და გამგეობების დებულებებში კვალიფიციურად იყოს გაწერილი მოქალაქეთა მონაწილეობის საკითხები, რათა საზოგადოების ჩართვის ეფექტური პროცედურები ახალი თვითმმართველობების ორგანიზაციული კულტურის ნაწილად იქცეს.

მონაწილეობა ადგილობრივ არჩევნებში. საზოგადოების განწყობა ყველაზე მეტად ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში მონაწილეობის ხარისხით გამოიხატება. არჩევნებში მონაწილეობა და ხმის მიცემა მართვაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ყველაზე ფართო ფორმაა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში ამომრჩეველთა აქტივობის დინამიკა შემდეგნაირია: 1998 წლის არჩევნებში მონაწილეობა მიიღო ამომრჩეველთა 60,5%-მა, 2006 წლის ადგილობრივ არჩევნებში მონაწილეობდა ამომრჩეველთა 47,29%.

ადგილობრივ თვითმმართველობაში ამომრჩეველთა მონაწილეობის დინამიკა განსხვავდება რეგიონების მიხედვითაც. მაგალითად, 2002 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების დროს ქობილისში ამომრჩეველთა აქტივობამ 34,26% შეადგინა, დანარჩენ რეგიონებში კი ჯამურად - 52,25%. ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი ამომრჩეველთა მონაწილეობისა დაფიქსირდა ქრუსთავში - 24,78%, ყველაზე მაღალი კი აბაშასა და ლენტეხში, შესაბამისად 88% და 93%.

2. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა. საზოგადოების მართვის პროცესში მონაწილეობა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე.

"ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ახალი კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ერთ-ერთ ძირითად პრინციპად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის საჯაროობას ასახელებს (მუხლი 5). იგივე კანონი (მუხლი 2) ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლებების განსაზღვრისას აღნიშნავს, რომ მოქალაქის უფლებაა მიიღოს საჯარო ინფორმაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსაგან და თანამდებობის პირებისაგან. ეს უფლება ეხება არა მხოლოდ მიღებულ დოკუმენტებს, არამედ გადაწყვეტილებათა პროექტებსაც, რადგან კანონი იმავე მუხლში ადგენს, რომ მოქალაქეებს უფლება აქვთ "წინასწარ გაეცნონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს გადაწყვეტილებების პროექტებს; ... მოითხოვონ გადაწყვეტილებათა პროექტების გამოქვეყნება და საჯარო განხილვა" (მე-2 მუხლის "დ" პუნქტი).

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად (მუხლი 40), საჯარო ინფორმაცია მოითხოვნზე უნდა გაცივს დაუყოვნებლივ, ან თუ ინფორმაციის გაცემა დამუშავებას მოითხოვს, 10 დღის განმავლობაში. საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და მედიის მუშაობის პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ ეს ვადები ძალიან ხშირად ირღვევა. ზოგიერთი სახეობის ინფორმაციის მოსაპოვებლად როგორც არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს, ისე ჟურნალისტებს საკმაოდ სერიოზული ძალისხმევა სჭირდებათ.

რიგითი მოქალაქეებისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის შენობებში ორიენტაცია უმეტესწილად რთულია. ძალიან ხშირად კაბინეტები არ არის დანომრილი და არც შენობის გეგმა გამოკრული თვალსაჩინო ადგილას. ასევე არ არის გამოკრული მოხელეთა სია, მათ მიერ დაკავებული თანამდებობებისა და სამსახურებრივი ტელეფონების ნომრების მითითებით. მოქალაქეთა მიღების დღეების შესახებ ინფორმაცია უშუალოდ თანამდებობის პირთა კაბინეტთანაა გამოკრული, თუმცა არც მიღებაზე ჩაწერის ზუსტი პროცედურა და არც მოქალაქეთა საჩივრებისა და განცხადებების განხილვის წესი და ვადები არ არის მითითებული. ადმინისტრაციულ შენობებში საშუა დაშვების თვითნებურად დაწესებული ინსტიტუტი ამომრჩევებს არ აძლევს შენობაში შესვლის საშუალებას.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი (მუხლი 36), საჯარო დაწესებულებას ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელი საჯარო მოსამსახურის დანიშვნას ავალდებულებს. საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირის ვინაობა ადმინისტრაციულ შენობაში მოქალაქეებისათვის ადვილად შესაძრწევ ადგილას უნდა იყოს გამოკრული. ხშირად ეს ინფორმაცია ან საერთოდ არ არის გამოკრული, ან გამოკრულია არა თვალსაჩინო ადგილას. ასევე უმეტესწილად არ არის მითითებული, თუ რომელ კაბინეტში შესაძლებელი დასახელებული პირის ნახვა.

საჯარო ინფორმაციის შენახვის ფიზიკური ფორმის შესახებ შეიძლება აღინიშნოს, რომ ადგილობრივ ხელისუფლებაში საქმისწარმოების მოძველებული სისტემის გამო საჭირო დოკუმენტის მოძიება ხშირად გაძნელებულია. ელექტრონული სახით მხოლოდ დოკუმენტების ნაწილი ინახება და ისიც შედარებით მსხვილი ადმინისტრაციული ერთეულების თვითმმართველობის ორგანოებში.

არის რამდენიმე შედარებით ახლადშექმნილი ვებ-გვერდი, რომლებზედაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შესახებაც არის ინფორმაცია, ოღონდაც საკმაოდ მწირი. მაგალითად, სამეგრელო-ზემო-სვანეთის მხარის ვებ-გვერდზე – www.szs.gov.ge გვხვდება ინფორმაცია ქ.ფოთის მთავრობის სტრუქტურაზე, საკრებულოს წევრებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის აპარატის თანამშრომლებზე, ასევე სენაკის რაიონის გამგეობის სტრუქტურაზე. ვებ-გვერდზე www.imereti.ge გვხვდება ინფორმაცია ქ.ქუთაისის მთავრობის სტრუქტურასა და ძირითადი საქმიანობის მიმართულებებზე, ასევე ინფორმაცია სხვა მუნიციპალიტეტების საქმიანობის შესახებ.

არის ცალკეული შემთხვევები, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობა ქმნის ვებ-გვერდებს (მაგ. რუსთავი, მარნეული). რუსთავის ვებ-გვერდის მთავარი გვერდზე (www.rustavi.ge) საინტერესო განაცხადია: "მაღალგანვითარებულ, დემოკრატიულ ქვეყანაში დღეს მოქალაქეებს აღარ უწევთ საათობით სიარული ადგილობრივი თუ ცენტრალური მთავრობის სხვადასხვა უწყებებში, კაბინეტიდან კაბინეტში, რათა მოიპოვონ ინფორმაცია, რომელიც საჯაროა და მათ ეკუთვნით. ინფორმაციის მოპოვების სისწრაფე და ხარისხი აღარ არის დამოკიდებული ამა თუ იმ გადაწყვეტილებასა თუ სურვილზე. მოქალაქეს შეუძლია, საკუთარი სახლიდან ან სამუშაო ადგილიდან გაუსვლელად, ინტერნეტის მეშვეობით, მოიპოვოს მისთვის საინტერესო საჯარო ინფორმაცია. ასევე ელექტრონულ რეჟიმში მიიღოს სხვადასხვა სახის მომსახურება. ინტერნეტით შესაძლებელია საჯარო თუ ადგილობრივი გადაწყვეტილების პროცესში მონაწილეობის მიღება"⁵⁸.

მიუხედავად ასე სწორად ჩამოყალიბებული ხედვისა, ვებ-გვერდი ინფორმაციულად საკმაოდ მწირია, ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მიღებული დოკუმენტებიდან მხოლოდ ქალაქის აღმასრულებელი ხელისუფლების დებულებაა ხელმისაწვდომი. ვებ-გვერდი არ იძლევა ასევე მოქალაქეებსა და ხელისუფლებას შორის ინტერაქციის საშუალებას (მაგ. შეკითხვების, წონადადებების, მოსაზრებების გაგზავნა ელექტრონულ რეჟიმში).

სხდომების საჯაროობა. "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" ადრე მოქმედი ორგანული კანონი მხოლოდ საკრებულოს სხდომების ღიად და საჯაროდ ჩატარებაზე ამახვილებდა ყურადღებას (მე-17 მუხლის მე-2 პუნქტი) და მასში გამგეობის სხდომების საჯაროობის შესახებ არაფერი იყო მითითებული.

"ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" მოქმედ ორგანულ კანონშიც მხოლოდ საკრებულოს სხდომის ღიაობაზეა გამახვილებული ყურადღება (მუხლი 25, საკრებულოში საკითხების განხილვის წესი) და მითითებულია ის იმეათი გამონაკლისი, რა შემთხვევაშიც იხურება სხდომა: "საკრებულოს სხდომა ღიაა. საკრებულოს სხდომა დახურულად ცხადდება საკრებულოს განკარგულებით, თუ სხდომაზე განსახილველ საკითხთან დაკავშირებული მონაცემების გახმაურება აკრძალულია ან შეზღუდულია კანონით".

მართალია, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი (თავი III, მუხლი 32) ყველა კოლეგიალურ ორგანოს და ცხადია, აღმასრულებელ ორგანოებსაც ავალდებულებს საჯაროდ წარმართოს თავისი სხდომები, მაინც სჯობდა "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანულ კანონშიც ყოფილიყო ეს საკითხი კონკრეტულად შეტანილი, მით უფრო, რომ აღმასრულებელი ორგანოების (გამგეობა, მერია) მუშაობის გაუმჭვირვალობის ხარისხი პრაქტიკულად კიდევ უფრო მაღალია, ვიდრე წარმომადგენლობითი ორგანოებისა. თუ საკრებულოს სხდომის ჩატარების შესახებ ინფორმაცია ადმინისტრაციულ შენობაში ხანდახან მაინც არის გამოკრული, გამგეობის სხდომის ჩატარების შესახებ წინასწარი ინფორმაცია (მით უფრო უბრალო მოქალაქისათვის) პრაქტიკულად მიუწვდომელია.

"ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" ადრე მოქმედი ორგანული კანონი აზუსტებდა საკრებულოს სხდომის ჩატარების შესახებ განცხადების გამოქვეყნების წესს: "განცხადებაში მითითებული უნდა იყოს საკრებულოს სხდომის ჩატარების თარიღი, დრო, ადგილი და დღის წესრიგი" (მუხლი 46. საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელება). თუმცა, ძველი კანონიც არაფერს არ ამბობდა გამგეობის სხდომების ჩატარების წესსა და საჯაროობაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობის არსებული სურათი ჯერ-ჯერობით უცვლელია: საკრებულოს ან გამგეობის სხდომების გამართვის წინასწარი გრაფიკს საზოგადოება უმეტესწილად არ იცნობს. საკრებულოს კონკრეტული სხდომის გამართვის შესახებ ცნობა, როგორც წესი, იკვრება მხოლოდ ერთი-ორი დღით ადრე, ისიც ძირითადად მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ შენობაში. გამგეობის სხდომების გამართვის შესახებ ინფორმაცია წინასწარ, როგორც წესი, საერთოდ არ ქვეყნდება.

⁵⁸ ქ.რუსთავის მერის მოვალეობის შემსრულებელი დავით ნადაშვილი, 2005 წ., www.rustavi.ge.

რაც შეეხება სხდომების დღის წესრიგებს, არც საკრებულოს და არც გამგეობის (მერიის) სხდომის დღის წესრიგი წინასწარ თითქმის არასოდეს არ ქვეყნდება. შესაბამისად, როდესაც მოქალაქემ წინასწარ არ იცის სხდომაზე განსახილველი საკითხები, ბუნებრივია, არც დასწრების ინტერესი უჩნდება.

ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტების საჯაროობა.
ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ნორმატიული აქტების ძალაში შესვლა არ არის კავშირში მათ გამოქვეყნებასთან. "ნორმატიული აქტების შესახებ" საქართველოს კანონის (44-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი) მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოს (თანამდებობის პირის) ნორმატიული აქტი ძალაში შედის ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში შეტანიდან მე-10 დღეს.

მიუხედავად ამისა, "ნორმატიული აქტების შესახებ" კანონის (41-ე მუხლის მე-2 პუნქტი) მიხედვით, ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მიღებული აქტები უნდა გამოქვეყნდეს ადგილობრივ თვითმმართველობის (მმართველობის) ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში და თუ ასეთი არ არსებობს, მაშინ ნორმატიული აქტის გამოქვეყნების წესი უნდა განისაზღვროს შესაბამისი წარმომადგენლობითი ორგანოს რეგლამენტით, ისე რომ მოსახლეობას მიეცეს მისი გაცნობის საშუალება. ამგვარად, გამოქვეყნების წესს ყველა საკრებულო თავისებურად განსაზღვრავს, თუმცა მათი დებულებების შესწავლამ გვიჩვენა, რომ ზოგან გამოქვეყნების წესი საერთოდ არ გვხვდება (მაგ. ზუგდიდი). პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ უმეტესწილად ნორმატიული აქტების გამოქვეყნება ამოიწურება ადმინისტრაციულ შენობაში მათი გამოკვრით, თუმცა ზოგიერთი საკრებულო ხალხმრავალ ადგილებშიც აკრავს თავის გადაწყვეტილებებს. გამგეობების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების საჯაროობის უზრუნველყოფა კიდევ უფრო ნაკლებად ხდება.

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის IX თავში განსაზღვრულია იმ საკითხთა წრე, რომლებზეც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენებით ხდება. ეს საკითხებია: სახელმწიფო და ან მუნიციპალური საკუთრების განკარგვა, ლიცენზირება, გარემოსდაცვითი და მშენებლობის ნებართვების გაცემა, სტანდარტიზაცია, საკომუნიკაციო სინშირის განაწილება. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია საჯარო გაცნობისათვის გამოაქვეყნოს ცნობა დოკუმენტების წარდგენის შესახებ, ასევე ჩაატაროს ზეპირი მოსმენები. ადგილობრივი დამოუკიდებელი ექსპერტების აზრით, ადმინისტრაციული ორგანოები ადმინისტრაციული აქტის გამოცემამდე დოკუმენტების წარდგენის შესახებ ცნობას აქვეყნებდნენ, მაგრამ არა კანონით დადგენილი ფორმით. ხშირად არ იყო მითითებული მასალების გაცნობისა და საკუთარი მოსაზრების წარდგენის წესი, ადგილი, გასაჩივრების წესი და ვადები.

რეაგირება მოქალაქეთა განცხადებებზე, საჩივრებსა და წერილებზე. ზოგადად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში საქმის წარმოება მოძველებული წესებით მიმდინარეობს. ასევე მოძველებული და არაეფექტურია მოქალაქეთა წერილებზე დროულად რეაგირების შიდა გადამოწმების სისტემა. მოძველებულია და თანამედროვე მოთხოვნებს არ პასუხობს საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის №414 ბრძანებულება "საქმისწარმოების ერთიანი წესებს დამტკიცების და ამოქმედების თაობაზე".

ადგილობრივი თვითმმართველობის ადრე მოქმედო ორგანული კანონი არანაირ ყურადღებას არ უთმობდა მოქალაქეთა განცხადებებზე რეგირების საკითხს. მხოლოდ "ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ" კანონი (მუხლი 8) საკრებულოს წევრის საქმიანობის ფორმების ჩამონათვალში საქმიანობის ერთ-ერთ ფორმად ძალიან ზოგადად მოიხსენიებდა ამომრჩეველთა მიღებას, მათი წერილების, წინადადებებისა და საჩივრების განხილვას. იმავე კანონის მე-11 მუხლის მიხედვით, საკრებულოს წევრს შეეძლო საკრებულოს სხდომისთვის გაეცნო მოქალაქეთა წერილები და მიმართვები. თვითმმართველობის ორგანოთა დებულებებშიც საქმიანობის ორგანიზების წესების განსაზღვრისას

მოქალაქეთა განცხადებებზე, საჩივრებსა და წერილებზე რეაგირების საკითხი იგნორირებული იყო⁵⁹.

"ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონი (მუხლი 2), როდესაც განსაზღვრავს მოქალაქის უფლებებს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებისას, აღნიშნავს, რომ მოქალაქეებს შეუძლიათ "მიმართონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს და თანამდებობის პირებს".

ამ პროცედურის უფრო დეტალურად გაწერას გვთავაზობდა კანონპროექტი "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ". მასში ამ საკითხს ეძღვნებოდა სპეციალური მუხლი - მოქალაქეთა წერილების განხილვა და მიღების ორგანიზაცია. ვინაიდან ამ კანონპროექტით გაწერილი საკითხების ინტეგრირება ორგანულ კანონში ვერ მოხერხდა, მნიშვნელოვანია მათი ეფექტურად მოწესრიგების მექანიზმები ადგილობრივი თვითმმართველობების დონეზე დამუშავდეს და რეგლამენტებსა და დებულებებში შევიდეს.

3. მოქალაქეთა მონაწილეობა

საკანონმდებლო ინიციატივები ადგილობრივ დონეზე. "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" ადრე მოქმედი ორგანული კანონი არ განსაზღვრავდა საზოგადოების მიერ სამართლებრივი აქტის ინიცირების წესს, მხოლოდ 46-ე მუხლში იყო ზოგადად აღნიშნული, რომ "ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს შეუძლიათ კანონმდებლობით დადგენილი წესით სასამართლოში გაასაჩივრონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები, აგრეთვე საკრებულოს საჯარო სხდომაზე გამოვიდნენ ინიციატივით".

ჯერ ერთი, გაუგებარი იყო ორი სრულიად სხვადასხვა ტიპის აქტივობის - გადაწყვეტილების გასაჩივრებისა და სხდომაზე ინიციატივით გამოსვლის ერთ პუნქტში გაერთიანება. მეორეც, მოქალაქეთა მონაწილეობის ისეთი მნიშვნელოვანი ფორმა, როგორც სხდომაზე ინიციატივით გამოსვლა, ჩვენი აზრით, მეტ ყურადღებას იმსახურებს და უკეთესი იქნებოდა, თუ პროცედურა უფრო დეტალურად იქნებოდა კანონში გაწერილი.

ზოგიერთი საკრებულო ამ საკითხს თავისი დებულებით განსაზღვრავდა. მაგალითად, რუსთავის საკრებულოს დებულების მიხედვით, საკრებულოში პეტიციის სახით სამართლებრივი აქტის ინიცირების უფლება ჰქონდა რუსთავის ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის 1/5-ს. ინიცირების წესით, საკრებულოში განსახილველი საკითხის შეტანა ხდებოდა წერილობითი ფორმით, საკრებულოს სამართლებრივი აქტების პროექტის სახით. საკრებულოს ნორმატიული აქტის პროექტს თან უნდა დართოდა განმარტებითი ბარათი, რომელშიც აისახებოდა ამ ნორმატიული აქტის მიღების მიზეზი, მისი ძირითადი დამახასიათებელი ნიშნები, იმ შედეგების საფინანსო-ეკონომიკური გაანგარიშება, რასაც წარდგენილი პროექტის მიღება გამოიწვევდა. განმარტებით ბარათში მითითებული უნდა ყოფილიყო აგრეთვე პროექტის ავტორისა და საკრებულოს სხდომაზე მომხსენებლად დანიშნული პირის ვინაობა. გარკვეული ფორმულების გავლის შემდეგ, პროექტი საკრებულოს სხდომაზე წარსდგებოდა განსახილველად.

თავისთავად კარგი იქნებოდა, რომ საკრებულოს დებულებაში ეს საკითხი შესულიყო, მაგრამ ინიციატორთა ჯგუფის განსაზღვრა ამომრჩეველთა 1/5-ით ინიცირების წესის ზედმეტად გართულებაა. სხვა საკრებულოების დებულებათა შესწავლითაც დადასტურდა, რომ ინიციატივის წარსადგენად ამომრჩეველთა მნიშვნელოვანი რაოდენობის მობილიზებაა საჭირო⁶⁰.

⁵⁹ ევროპის მთელ რიგ ქვეყნებში აღნიშნულ საკითხს ცალკე კანონმდებლობა აწესრიგებს. მაგალითად, ლატვიაში არსებობს სპეციალური კანონი "სახელმწიფო დაწესებულებებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში განცხადებების, საჩივრებისა და წინადადებების განხილვის წესის შესახებ".

⁶⁰ შედარებისათვის შეგვიძლია მოვიყვანოთ ესტონეთის მაგალითი, სადაც მუნიციპალური ერთეულის ამომრჩეველთა მინიმუმ 1%-ს უკვე უფლება აქვს წარადგინოს საკანონმდებლო ინიციატივა ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ დადგენილების მიღების, დამატების შეტანისა ან შეცვლის მიზნით.

"ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ახალ ორგანულ კანონში არაფერია ნათქვამი პეტიციის წარდგენის თაობაზე. ამ საკითხსაც მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ კანონპროექტი განსაზღვრავდა, თუმცა პეტიციის შესატანად იქაც ამომრჩეველთა 1/5-ის ხელმოწერა იყო საჭირო. პეტიციის საკითხი ორგანულ კანონის სპეციალური თავის პროექტშიც იქნა შეტანილი, მაგრამ როგორც ავლნიშნეთ, თვით ამ თავის ინტეგრირება კანონში აღარ მოხერხდა.

საზოგადოების მონაწილეობა საკრებულოს კომისიების მუშაობაში. "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" ადრე მოქმედი ორგანული კანონით საკრებულოს კომისიის წევრი შეიძლება არ ყოფილიყო საკრებულოს წევრი (მე-20 მუხლის მე-3 პუნქტი). კომისიის წევრად მოქალაქის მიწვევის წესს კანონი არ განსაზღვრავდა და ეს საკითხი წინა მოწვევის საკრებულოების დებულებებში დამატებით იყო დაზუსტებული. მაგ. რუსთავის საკრებულოს დებულებით ის პირები, რომლებიც საკრებულოს წევრები არ იყვნენ, კომისიის შემადგენლობაში შეიძლება შეყვანილიყო ყოფილიყვნენ საკრებულოს წევრთა რეკომენდაციით (წარდგენებით). ანუ, დებულების მიხედვით, კომისიის წევრის მოქალაქეთა ჯგუფის მიერ წარდგენა არ იყო შესაძლებელი, რაც ზღუდავდა საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობას იმ შემთხვევაში, თუ საკრებულოს წევრები არ იქნებოდნენ მოტივირებული წაეხალისებინათ მოქალაქეთა მონაწილეობა თავიანთ საქმიანობაში.

პრაქტიკაში კომისიებში საკრებულოს არაწევრთა მონაწილეობა ბევრ საკრებულოში გვხვდებოდა, მაგრამ ისინი უმეტესად სხვადასხვა სფეროს სპეციალისტები იყვნენ. არ იყო გავრცელებული კომისიების მუშაობაში ინტერესთა ჯგუფების წარმომადგენლების ჩართვა, რომლებიც შესძლებდნენ გადაწყვეტილებების ფორმირებისას საზოგადოების სხვადასხვა ფენის ინტერესთა გათვალისწინებას.

წინა მოწვევის საკრებულოებში პრობლემა იყო ისიც, რომ საკრებულოთა უმრავლესობაში კომისიები ფორმალურად არსებობდა, კომისიის წევრები რეგულარულად არ იკრიბებოდნენ და შესაბამისად არაეფექტურად და არაპროდუქტიულად მუშაობდნენ.

"ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონით (28-მუხლის მე-2 პუნქტი. "საკრებულოს კომისიები"): "კომისიის წევრი შეიძლება იყოს მხოლოდ საკრებულოს წევრი. კომისიის თავმჯდომარის მიერ საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტით) დადგენილი წესით კომისიაში სამუშაოდ, დროებით ან კომისიის უფლებამოსილების ვადით, შეიძლება მოწვეულნი იქნენ სხვა პირებიც ანაზღაურებით ან ანაზღაურების გარეშე". ამ მუხლით, ერთი მხრივ, მკაფიოდაა განსაზღვრული, რომ კომისიის წევრი მხოლოდ საკრებულოს წევრი შეიძლება იყოს, მეორე მხრივ, ბუნდოვანია დებულებით დადგენილი წესით მოწვეული პირის სტატუსი. იგივე კანონი (29-ე მუხლი) ითვალისწინებს დროებითი სამუშაო ჯგუფის შექმნას ცალკეული საკითხის შესწავლის მიზნით 3 თვის ვადით. სამუშაო ჯგუფიც, კანონის მიხედვით კომპლექტდება საკრებულოს შემადგენლობიდან.

ამგვარად, "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონი, საკრებულოს კომისიებსა და დროებით სამუშაო ჯგუფებში მოქალაქეთა მონაწილეობას არც თუ დიდად ახალისებს.

საჯარო შეხვედრები. მოქალაქეთა მონაწილეობის ისეთი მნიშვნელოვანი ფორმა, როგორც საჯარო შეხვედრებია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ პრაქტიკულად არ გამოიყენება. ადგილებზე ცალკეული საჯარო შეხვედრების გამართვის ინიციატორებად უმეტესწილად არასამთავრობო ორგანიზაციები გვევლინებიან.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი ადრე მოქმედი კანონმდებლობა საჯარო შეხვედრების გამართვას არანაირ ყურადღებას არ უთმობდა. მხოლოდ "საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ" საქართველოს კანონში (მე-16 მუხლის "1ვ" პუნქტი) საკრებულოს წევრის მოვალეობების ჩამონათვალში ერთ პუნქტად გვხვდებოდა: "საკრებულოს წევრი

ვალდებულია: ... ამომრჩეველთა მოთხოვნით შეხვედეს მათ და არანაკლებ წელიწადში ერთხელ ჩააბაროს ანგარიში გაწეული საქმიანობის შესახებ". კანონის ეს ერთი საკმაოდ ბუნდოვანი ქვეპუნქტი, ბუნებრივია ვერ ახერხებდა საჯარო შეხვედრების, როგორც ადგილობრივი ხელისუფლების საზოგადოებასთან ურთიერთობის ერთ-ერთი მექანიზმის, დანერგვის სტიმულირებას⁶¹.

მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ კანონპროექტი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს პირდაპირ ავალდებდა საჯარო შეხვედრების მოწყობას. ერთ-ერთი მუხლით განსაზღვრული იყო, რომ "საკრებულოს წევრი, აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი და ადგილობრივი სამსახურის უფროსი ვალდებულია წელიწადში ორჯერ მაინც მოაწყოს საჯარო შეხვედრა ამომრჩეველთან და წარსდგეს მათ წინაშე საქმიანობის ანგარიშით, უპასუხოს ანგარიშის მოსმენისას ამომრჩეველთა მიერ დასმულ შეკითხვებს".

"ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანულ კანონში ამგვარი მიდგომა ვეღარ აისახა და მასში საჯარო შეხვედრების გამართვის ვალდებულება კონკრეტულად არაა ნახსენები, ერთი გამონაკლისის გარდა (მუხლი 42), რომელიც გამგეობის (მერიის) ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელს - რწმუნებულს შეეხება. კანონის თანახმად, რწმუნებული სხვა ფუნქციების შესრულებასთან ერთად უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან მოსახლეობის კავშირს, ამ ორგანოების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა მოსახლეობისათვის გაცნობას, ასევე ორგანიზებას უწევს მოსახლეობის გამოკითხვასა და სახალხო განხილვების ჩატარებას.

ყურადღება გვინდა დაგვითმოდ ადგილობრივ დონეზე საზოგადოებრივი აზრის კვლევის საკითხს. მართვის პროცესში სხვადასხვა საკითხზე გამოკითხვების ჩატარება, ადგილობრივი საჭიროებების კვლევის, პრიორიტეტების სწორად განსაზღვრისა და მოსახლეობისაგან უკუკავშირის მიღების ეფექტური ხერხია. კანონის ზემოთნახსენები მუხლი საინტერესოა იმიტომაც, რომ ყურადღებას უთმობს ისეთ მნიშვნელოვან საკითხს, როგორიცაა მოსახლეობის გამოკითხვა. ეს ერთადერთი ადგილია კანონმდებლობაში, სადაც მოსახლეობასთან ურთიერთობის ეს ფორმაა ნახსენები.

საზოგადოების მონაწილეობა საბიუჯეტო პროცესში. საბიუჯეტო პროცესისადმი მოქალაქეთა ყურადღების მიპყრობა საუკეთესო საშუალებაა ადგილობრივ მართვაში საზოგადოების მონაწილეობის გასაზრდელად, რადგანაც ბიუჯეტი ადგილობრივი მთავრობის მიერ მიღებული უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტია, საიდანაც ჩანს, თუ რის გაკეთებას აპირებს მიმდინარე წლის მანძილზე ადგილობრივი ხელისუფლება, როგორ იქმნება თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი, რამდენად სწორად იხარჯება თანხები და ვინ აკონტროლებს ფულის მიზნობრივად ხარჯვას.

სამწუხაროდ, ჩვენს ქვეყანაში ჯერ არ ჩამოყალიბებულა ბიუჯეტის საჯაროდ განხილვისა და მის ფორმირებაში საზოგადოების ჩართვის ტრადიცია, არც მისი შესრულების საზოგადოებრივი კონტროლია განვითარებული. ბიუჯეტი რომც გამოქვეყნდეს, მოსახლეობის უმრავლესობას არ ესმის კომპლექსური ფინანსური ცხრილები, გრაფიკები და საბიუჯეტო ტერმინოლოგია. მათთვის რთული გასარკვევია, თუ როგორ ასახვას პოულობს ქაღალდზე მოცემული ციფრები საჯარო სამსახურების საქმიანობასა და საბოლოო ჯამში სახელმწიფოსაგან მიღებული მომსახურების ხარისხზე.

⁶¹ ზოგიერთ ქვეყანაში მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებისას მოქალაქეთა მონაწილეობა კანონითაა გარანტირებული. მაგ. ლიტვის კანონი "ტერიტორიული დაგეგმარების შესახებ" ადგილობრივ ხელისუფლებას პირდაპირ ავალდებს ტერიტორიული დაგეგმარებისას წინასწარ გაავრცელოს ინფორმაცია, ჩაატაროს საჯარო მოსმენები, გაითვალისწინოს მოქალაქეთა მოსაზრებები და საჩივრები. უნგრეთში კანონი პირდაპირ ავალდებს თვითმმართველობის ორგანოს განსაზღვროს საზოგადოებრივი ფორუმების გამართვის წესი და ასევე ავალდებს მინიმუმ წელიწადში ერთხელ მაინც გამართოს საზოგადოებრივი ფორუმი, რათა ასეთ შეხვედრებზე შეიტყოს საზოგადოების აზრი მნიშვნელოვან საკითხებზე. ზოგიერთ ქვეყანაში საჯარო შეხვედრის ინიციატორები მოქალაქეებიც შეიძლება იყვნენ, მაგ. სლოვენიაში მოქალაქეთა კრების მოწვევა შეუძლია ადმინისტრაციული ერთეულის ან მისი მუნიციპალიტეტების ამომრჩეველთა 5%-ს.

"ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" ადრე მოქმედი კანონი საბიუჯეტო პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის თაობაზე შეიცავდა საკმაოდ ბუნდოვან პუნქტს (34-ე მუხლის მე-6 პუნქტი): "ადგილობრივი ბიუჯეტი უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას, რომელიც საშუალებას მისცემს მოსახლეობას, გაერკვეს და მონაწილეობა მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებაში".

საჭიროა ახალმა თვითმმართველობამ, საჯარო განხილვა საბიუჯეტო პროცესის ერთ-ერთი აუცილებელი ნაწილი გახადოს. ერთი მხრივ, ადგილობრივი ორგანოები საზოგადოებასთან ურთიერთობის ჩვევებს განვიითარებენ და მეორე მხრივ, ბიუჯეტის აუცილებელი საჯარო განხილვები ხელს შეუწყობს ადგილობრივი ბიუჯეტის ფორმირებასა და ხარჯვის მიზნობრიობაზე საჯარო დისკუსიის ფარგლებში გაფართოებას, ამ სფეროში საზოგადოების ცნობიერების გაზრდასა და კვალიფიციური საზოგადოებრივი აზრის ჩამოყალიბებას.

გამოკვლევები ადასტურებს, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაციას საზოგადოება ძირითადად მედიისაგან იღებს, ამიტომაც მნიშვნელოვანია ადგილობრივი მედიის მიერ საბიუჯეტო პროცესის გაშუქების ხარისხი. 2005 წლის გამოკვლევის მიხედვით, ადგილობრივი ბიუჯეტის საკითხების გაშუქებას პრესაში უკიდურესად მცირე ადგილი ეთმობოდა⁶². ორი თვის განმავლობაში ამ საკითხებზე სტატიებმა დაიკავა მთლიანი საგაზეთო სივრცის მხოლოდ 0.7%. ამასთან, რეგიონალურ გაზეთებში 1.4%, ხოლო ცენტრალურში - 0.17%. ასევე ძალიან მცირე ადგილი ეჭირა საბიუჯეტო საკითხების შესახებ პუბლიკაციებს ერთ ნომერში (თუ ასეთი პუბლიკაციები საგაზეთო ნომერში საერთოდ გვხვდებოდა) - 2.9% ყველა გამოკვლეულ გაზეთის მიხედვით, მათგან 3.4% რეგიონალურში და 2.5% - ცენტრალურში.

ადგილობრივი ბიუჯეტის თემაზე გამოქვეყნებული პუბლიკაციების უმრავლესობა ინფორმაციული ხასიათის იყო, უმეტესად ან პატარა სტატიის ან საინფორმაციო შეტყობინების ფორმით. შედარებით იშვიათი იყო ინტერვიუ საბიუჯეტო თემაზე და ანალიტიკური ხასიათის პუბლიკაციები. ინტერვიუების უმეტესობა ხელისუფლების წარმომადგენლებთან იყო (ძირითადად სახელისუფლებო სტრუქტურების პირველ პირებთან).

საბიუჯეტო თემაზე კომენტარისთვის ჟურნალისტები ძირითადად მიმართავდნენ ხელისუფლების წარმომადგენლებს, უმეტესად მაჟორიტარ დეპუტატებს და გამგებლებს, ნაკლებად საკრებულოს თავმჯდომარეებსა და გამგებლის მოადგილეებს. ადგილობრივი ბიუჯეტის კონკრეტულ საკითხებზე სახელმწიფო სტრუქტურების პასუხისმგებელ პირთა კომენტარი იშვიათად იყო. რაც შეეხება დამოუკიდებელი ექსპერტების კომენტარს, ის პუბლიკაციების მხოლოდ 1/3-ში იყო წარმოდგენილი. კიდევ უფრო იშვიათად იყო წარმოდგენილი ადგილობრივ ექსპერტთა აზრები.

პრესის შესწავლის შედეგად რჩება შთაბეჭდილება, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტის საკითხების ღრმად დამუშავება არ არის სარედაქციო პოლიტიკის ნაწილი. გაზეთებში არ გვხვდება სპეციალური რუბრიკა ადგილობრივი ბიუჯეტის საკითხებზე. ასევე ნათელია, რომ ჟურნალისტებს აკლიათ ცოდნა საბიუჯეტო პროცესების შესახებ. საფიქრალია, რომ მისი მნიშვნელობაც კი ნაკლებად აქვთ გაცნობიერებული. ყოველივე ამის გამო, ნაკლებია მათი ინტერესი ადგილობრივი ბიუჯეტის საკითხების მიმართ, ასევე არა აქვთ მოძებნილი ამ საკითხების გაშუქების ეფექტური ფორმები და ხერხები და ნაკლებად იყენებენ კვალიფიციური ექსპერტების დახმარებას. შედეგად, პრესა ვერ ქმნის "ამინდს" ადგილობრივი ბიუჯეტის ირგვლივ და ვერც საზოგადოების ყურადღებას მიაპყრობს ადგილობრივი ბიუჯეტის საკითხებისადმი.

საზოგადოებრივი საბჭოები და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა. ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელების ერთ-ერთი ყველაზე მდგრადი მექანიზმი სამოქალაქო კომიტეტების ან საბჭოების შექმნაა. ასეთი კომიტეტი ინიციატივიანი მოქალაქეების მოქმედი ორგანოა, რომელიც ახორციელებს მონიტორინგს,

⁶² კვლევა განხორციელდა საზოგადოებრივი ორგანიზაცია "დინამიკური ფსიქოლოგია განვითარებისა და დემოკრატიისათვის" მიერ "ჟურნალისტები ადგილობრივი ბიუჯეტის გამჭვირვალობისათვის" პროექტის ფარგლებში, ფონდ "ევრაზიის" ფინანსური მხარდაჭერით.

სწავლობს საზოგადოებრივ აზრს სხვადასხვა საკითხის შესახებ, არის მედიატორი საზოგადოებასა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის.

ადგილობრივ დონეზე საზოგადოებრივი საბჭოების შექმნა საქართველოში არცთუ ისე გავრცელებულია. ცალკეული ე.წ. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები შექმნილი იყო არასამთავრობო ორგანიზაციების პროგრამების ფარგლებში, თუმცა ადგილებზე, იშვიათი გამონაკლისის გარდა, არასამთავრობო სექტორი ჯერ კიდევ სუსტია და ვერ ახდენს მნიშვნელოვან გავლენას ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირებაზე. ამავე დროს, არსებობს ადგილობრივი თვითმმართველობისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების თანამშრომლობის წარმატებული მაგალითებიც. მაგ. არასამთავრობო ორგანიზაციების კოალიციის მიერ თბილისის მერიასთან თანამშრომლობით განხორციელებული პროექტი, რის შედეგადაც მოხერხდა ქ.თბილისის ბიუჯეტის პროგრამული დაფინანსების პრინციპებზე გადაყვანა. შემდგომ ეს ელემენტი დაინერგა ქ.ქუთაისშიც.

საქართველოსათვის ტიპური მაგალითია კვლევა "ადგილობრივი თვითმმართველობის უნარების შეფასება მოქალაქეთა გადაწყვეტილების პროცესში ჩართვის თვალსაზრისით"⁶³. კვლევის ფარგლებში ჩატარდა ათი სტრუქტურირებული ხანგრძლივი ინტერვიუ ხელისუფლებისა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან. შესწავლის შედეგად გამოიკვეთა შემდეგი: მოსახლეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის შესახებ ინფორმაციას ძირითადად ადგილობრივი მედიის საშუალებებით იღებდა.

ყოველწლიური ანგარიშის წარსადგენად სპეციალური საჯარო შეხვედრა არ ტარდებოდა. ზოგადად, ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები თვლიდნენ, რომ საჯარო შეხვედრების ინტერესი საზოგადოებაში არ არის. საკრებულოს განსაკუთრებით საინტერესო სხდომების (მაგალითად ბიუჯეტის განხილვა) ჩატარების შესახებ ინფორმაცია მოქალაქეებს ტელევიზიითა და გაზეთით მიეწოდება, თუმცა საზოგადოება მათ მიმართ დიდ ყურადღებას არ იჩენდა. გამგებელისათვის საზოგადოებასთან ურთიერთობას ყველაზე რეგულარული ფორმა მოქალაქეთა მიღება იყო.

მოსახლეობისაგან უკუკავშირის მიღების შემდეგი ფორმები დასახელდა: შემოსული განცხადებები, შეხვედრები, უბნებში ფეხით გავლა, მეზობლებთან ურთიერთობა.

მტკივნეულ საკითხებზე საზოგადოებრივი აზრის გაგების ყველაზე ფართოდ მიღებულ ფორმას განეკუთვნებოდა მოქალაქეთა განცხადებები, განსაკუთრებით მტკივნეულ საკითხზე შეიძლებოდა საინიციატივო ვგუფის კოლექტიური განცხადება შესულიყო გამგეობაში. მოსახლეობისათვის განკუთვნილი საინფორმაციო დაფა გამგეობაში საერთოდ არ იყო. განცხადებისა და საჩივრის შეტანა ადგილობრივ ხელისუფლებასთან მოქალაქის ურთიერთობის ერთ-ერთი ყველაზე ტრადიციული ფორმა იყო, ამიტომაც რესპონდენტთა აზრით ყველა მოქალაქემ იცოდა ამ პროცედურის თაობაზე და მის შესახებ განსაკუთრებული წესით ინფორმაციის მიწოდება არ სჭირდებოდათ. გამგეობის ხელმძღვანელებიც და რიგითი თანამშრომლებიც აღნიშნავდნენ, რომ განცხადებებზე რეაგირების ვადის გადაცილების შემთხვევები პრაქტიკულად არ არსებობდა.

გამგეობის არცერთ თანამშრომელს არა გაუვლია სპეციალური მომზადება კომუნიკაციის საკითხებში. რესპონდენტთა თქმით, მოსახლეობა უკმაყოფილებას არ გამოთქვამდა ქალაქის გამგეობის მიმართ, ვინაიდან საზოგადოებამ იცოდა მისი შეზღუდული შესაძლებლობები. მოქალაქეებს მოსწონდათ ქალაქის გამგებელთან დაუბრკოლებელი შესვლის უფლება და ის, რომ განცხადებების მიღება უპრობლემოდ ხდებოდა და რეაგირება მათზე დროული იყო. განცხადებები აისახებოდა გამგეობის მუშაობაზე, პრობლემის გადასაჭრელად იქმნებოდა კომისიები, ადგილზე ხდებოდა სიტუაციის შესწავლა.

⁶³ შესწავლა განხორციელდა საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის (GIPA) მიერ 2005 წელს, ქბორჯომში, ევროსაბჭოს შემუშავებული სპეციალური ინსტრუმენტით „ფექტური ადგილობრივი თვითმმართველობის ნიმუში“.

კვლევით დადგინდა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ განხორციელებულ საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართვის მწყობრი ხედვა არ არსებობდა. საზოგადოების ჩართვის ცალკეული შემთხვევები იყო, მაგრამ ამას მდგრადი ხასიათი არ ჰქონდა. ადგილობრივ თვითმმართველობაში იყო მოსაზრებები საზოგადოების ჩართვის გარკვეული მექანიზმების შექმნასთან დაკავშირებით, მაგ. სამეზობლო საბჭოების შექმნა, რომლებიც, ერთი მხრივ, გაწეული მომსახურების რეგულარულ შეფასებას მოახდენდნენ, მეორე მხრივ, მომსახურების საფასურის ამოღების გაზრდას შეუწყობდნენ ხელს, რაც საბოლოო ჯამში მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესებას უზრუნველყოფდა. საერთაშორისო ორგანიზაციის დახმარებით შეიქმნა წარმატებული მაგალითი მომსახურების გაწევაში მოხალისეობის სტიმულირებისა - გაიმართა ქალაქის დასუფთავების ღონისძიება, რომელშიც მოქალაქეები მონაწილეობდნენ.

ვინაიდან ადგილობრივ საზოგადოებაში კარგად ფორმირებული ინტერესთა ჯგუფები თითქმის არ არსებობს, საზოგადოებასთან კონსულტირების სისტემური მექანიზმიც არ იყო ჩამოყალიბებული. მოსახლეობასთან კონსულტაციები უმეტესწილად მწვავე პრობლემის შემთხვევაში ტარდებოდა. ქალაქის გამგებელს გარკვეულ მიზნობრივ ჯგუფებთან საკმაოდ რეგულარული ურთიერთობა ჰქონდა. ესენი იყვნენ: პენსიონერები, ახალგაზრდები, ბიზნესის წარმომადგენლები და იძულებით გადაადგილებული პირები. დევნილთა მიზნობრივ ჯგუფს ჰქონდა გარიყულობისა და გაუცხოების გრძნობა. ისინი თავის თავს ქალაქის მოსახლეობად და ადგილობრივი თვითმმართველობის ზრუნვის ობიექტად არ მოიზრებდნენ. მათზე დახმარება არ გაიცემოდა.

საჯარო შეხვედრები სისტემატურად არ იმართებოდა, რადგანაც ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლები თვლიდნენ, რომ საზოგადოების დაინტერესების ძალიან დაბალი ღონის გამო, ამგვარი შეხვედრების მოწყობას თითქმის აზრი არა აქვს.

4. დასკვნები

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა საქართველოში ჯერ-ჯერობით ვერ დანერგეს საზოგადოების რეგულარული მონაწილეობის ფორმები და მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფენ მართვის პროცესში მოქალაქეთა რეალურ ჩართვას. ვერ დაინერგა მდგრადი თანამშრომლობითი მოდელები, რომლებიც უზრუნველყოფს საზოგადოებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების დიალოგს, არგუმენტების გაზიარებას, მონაწილეობით დაგეგმვას.
- ერთი მხრივ, დაბალია ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების კვალიფიკაცია მოქალაქეთა მონაწილეობის მდგრადი მექანიზმების ჩამოყალიბების სფეროში. მეორე მხრივ კი, საზოგადოებას სამოქალაქო მონაწილეობის უნარ-ჩვევები ჯერ სათანადოდ არა აქვს განვითარებული.
- შეიძლება ითქვას, რომ ჯერ-ჯერობით ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ განხორციელებულ საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩაბმის მწყობრი სტრატეგია არ არსებობს. არადა, ასეთი სტრატეგიის არსებობა, რომლის შესრულებაც კარგად გაწერილი და ფორმალიზებული პროცედურებით არის უზრუნველყოფილი, დღევანდელ პირობებში განსაკუთრებით აქტუალურია, რადგან თვითმმართველობის სფეროში 2006 წელს განხორციელებული რეფორმის შედეგად თვითმმართველი ერთეულები გამსხვილდა და, შესაბამისად, დისტანცია ადგილობრივ ხელისუფლებასა და მოქალაქეებს შორის საგრძნობლად გაიზარდა.
- მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფის ფორმები კანონით დეტალურად არ არის განსაზღვრული, რომ ადგილობრივ ორგანოებს კონკრეტული ვალდებულებები დაეკისროს გადაწყვეტილების მიღების პროცესის დიაობის უზრუნველსაყოფად.

რეკომენდაციები

საქართველოში დეცენტრალიზაციის განხორციელების პროცესში აუცილებელია მთელი რიგი ქმედებების განხორციელება როგორც ახალი მიმართულებების შექმნის, ისე უკვე არსებული სისტემის კორექტირების თვალსაზრისით.

პირველ ყოვლისა აუცილებელია დეცენტრალიზაციის ყოვლისმომცველი სტრატეგიის ჩამოყალიბება და ახალი სამოქმედო გეგმის შემუშავება, რომელიც ჰარმონიზებული იქნება საერთაშორისო ნორმებთან და ევროკავშირის სტანდარტებთან, ვინაიდან საქართველომ ოფიციალურად გამოაცხადა ევროპულ სტრუქტურებთან ინტეგრაციის სურვილი.

ამ მიზნით ანგარიშის მომზადების პროცესში ჩართულ ექსპერტთა ჯგუფის მიერ შემოთავაზებულია მთელი რიგი რეკომენდაციებისა, რომელთა პირობითად შეიძლება დაიყოს ზოგადი (გრძელვადიანი, სტრატეგიული) და კონკრეტული (მოკლევადიანი, ტაქტიკური) სახის ბლოკებად.

1. ზოგადი ხასიათის რეკომენდაციები

საკანონმდებლო სფერო

აუცილებელია კანონმდებლობის სრული რევიზია და ისეთი ახალი საკანონმდებლო აქტების მიღება, რომლებიც წინააღმდეგობრივი არ იქნება კონსტიტუციის დებულებებთან. კერძოდ:

- შეფასებას საჭიროებს კანონმდებლობის სისტემატიზაციის მდგომარეობა და ხარისხი. სასურველია, მიუკერძოებელი ჯგუფის მიერ ჩატარებულ იქნეს კვლევა ისეთ საკითხებზე, როგორცაა მოქმედი კანონების ტერმინოლოგიური ბაზისა და განმარტებების ურთიერთთავსებადობა, შიდა კოლიზიები და ურთიერთშესაბამისობა. კვლევის შედეგად გამოვლენილი ხარვეზები უნდა დაექვემდებაროს პრიორიტეტულ შესწორებას, ხოლო დასკვნითი რეკომენდაციები - შესრულებას;
- იმისათვის, რომ საკრებულოები არ იქცნენ ფიქციურ ორგანოებად, საჭიროა თვითმმართველობის მთავარ ინსტიტუციად ქცევის კანონში არსებულმა პრინციპმა შესაბამისი ასახვა ჰპოვოს და მოხდეს კანონის მთელი რიგი მუხლების – გამგებლის (მერის) სტატუსი, გამგეობის (მერიის) ფორმირების წესი, აპარატის უფლებამოსილება, ადგილობრივი ბიუჯეტის შედგენისა და მიღების წესი – კორექტირება;
- სასურველია ახალი კანონის "დედაქალაქის შესახებ" (მსგავსად "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონისა) მიღება, ვინაიდან კანონი "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ" თავიდანვე აგებული იყო ცენტრალიზებულ მართვაზე და მიუხედავად მასში მრავალრიცხოვანი ცვლილებების შეტანისა, მაინც წინააღმდეგობრივი დარჩა.

ადმინისტრაციული მოწყობა

- საქართველოში მალე დადგება დღის წესრიგში შუალედური (სავარაუდოდ რეგიონული) მმართველობის ჩამოყალიბების საკითხი. რეგიონების ჩამოყალიბება, რომელმაც პერსპექტივაში უნდა დააბალანსოს სეპარატისტული რეგიონები და, ამასთან, გადაჭრას ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებული ტერიტორიების ინტეგრაციის საკითხიც, თავისი არსით, ძირეული, კონსტიტუციური ცვლილებების სფეროს განეკუთვნება;
- უნდა ვივარაუდოთ, რომ მოდელი რეგიონი-რაიონი ვერ იმოქმედებს. შესაბამისად, წამოიჭრება მსხვილი მუნიციპალიტეტების (რაიონები) უფრო მცირე ერთეულებად დაშლის აუცილებლობა. შესაბამისად, სასურველია ახლავე დაიწყოს მარეგულირებელი დოკუმენტაციის მოდელური პაკეტების (მათ შორის, თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანების ან დაყოფის შეფასების კრიტერიუმები, მეთოდისა და სარეკომენდაციო ეტაპები) შემუშავება, რასაც ასევე კონსტიტუციური ცვლილებები უნდა დაედოს საფუძვლად⁶⁴.

⁶⁴ კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობების შესახებ" უშვებს არსებული მუნიციპალიტეტების გაუქმებას და ახალი ერთეულების შექმნის შესაძლებლობას (მუხლები 11, 12, 14), მაგრამ ამ პროცესის

კომპეტენციები

კომპეტენციათა გამიჯვნის სფეროში არსებული პრობლემების დაძლევის მიზნით საჭიროა:

- კომპეტენციათა და უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ადგილობრივ თვითმმართველობებს, მართვის შუალედურ (რეგიონალურ) რგოლსა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის;
- ადგილობრივ თვითმმართველობას გადაეცეს ყველა ის კომპეტენცია, რომელთა განხორციელებაც უფრო ეფექტურად მოხდება სწორედ ადგილობრივ დონეზე, სუბსიდიარობის პრინციპიდან გამომდინარე;
- საქმიანობის სფეროთა და ობიექტთა (გზები, კულტურის, სამეცნიერო და სასწავლო დაწესებულებები და ა.შ.) კატეგორიებად დაყოფა და მათზე პასუხისმგებლობის გადანაწილება მმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის;
- კომპეტენციათა რეალური გამიჯვნისათვის თვითმმართველობებს მიეცეთ როგორც დამოუკიდებელი საქმიანობის, ისე საკუთარი რესურსების ქონის საკანონმდებლო გარანტიები;
- ცალკე გამოიყოს ის უფლებამოსილებები (ადმინისტრაციული, მომსახურებითი, საინვესტიციო, მარეგულირებელი და დაფინანსების), რომლებიც უზრუნველყოფს კონკრეტული კომპეტენციის განხორციელებას.

თვითმმართველობათა ფორმირების წესი და საქმიანობის სტრუქტურა

- სასურველია ამომრჩეველთა აღრიცხვის, რეგისტრაციისა და ხმის მიცემის ელექტრონულ სისტემაზე გადასვლა, რაც მოხსნის არაერთ მწვავე პრობლემას, მათ შორის, გაუთავებელ დავას საარჩევნო კომისიების ფორმირების წესზე, ბიულეტენების ჩაყრაზე, "კარუსელებზე" და ა.შ.;
- საჭიროა საარჩევნო ადმინისტრაციის ფორმირების წესის ისეთი წესით შეცვლა, რომელიც უფრო სანდოს გახდის მის საქმიანობას;
- თვითმმართველობის იმ პრინციპიდან გამომდინარე, რომ ქვეყნის ტერიტორიაზე ყველა მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს ერთნაირი უფლებები, თბილისის საკრებულოს არჩევნისას არაპარტიულ ამომრჩეველებსაც უნდა მიეცეთ თავისი კანდიდატების წარდგენისა და არჩევნის შესაძლებლობა, როგორც ეს სხვა თვითმმართველ ერთეულებში ხდება.

ფინანსური და ქონებრივი საკითხები

- ხელისუფლებამ თვითმმართველობების ხარჯზე არ უნდა მიანიჭოს მთელ რიგ სოციალურ კატეგორიებს გამართლებული თუ გაუმართლებელი საგადასახადო შეღავათები. ცენტრალური ხელისუფლების გადაწყვეტილებით მინიჭებული შეღავათების დაფინანსება ცენტრალური ბიუჯეტიდან უნდა განხორციელდეს.
- მკვეთრად უნდა გაიმიჯნოს ადგილობრივი შემოსავლები, რომლებიც ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განხორციელებას მოხმარდება და საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადების ის ნაწილი, რომელიც ცენტრიდან დელეგირებული კომპეტენციების შესრულებას ესაჭიროება.
- დელეგირებული უფლებამოსილებების გადაცემის დროს თვითმმართველ ერთეულებს აუცილებელი წესით გადაეცეთ მათ დასაფინანსებლად საჭირო ფინანსური სახსრები, ვინაიდან საკუთარი მწირი რესურსებით მათ არ შეუძლიათ დააფინანსონ ეს უფლებამოსილებები;
- გადახედვას საჭიროებს ქონების გადასახადის ნაწილში არსებული საგადასახადო შეღავათები (ძირითადად მიწის გადასახადის ნაწილში), რაც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების შემოსავლების სიმწირეს განაპირობებს და მათ დიდ ნაწილს სიმბოლური შემოსავლების ამარა ტოვებს;

მარეგულირებელი ნორმატიული აქტები არ არსებობს და ისინი საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა შეიმუშაოს.

- კანონით უნდა განისაზღვროს გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობის ქვედა ზღვარი (მაგ. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების არანაკლებ 5 პროცენტისა). ასეთი ჩანაწერი ტრანსფერის სიდიდეს არ ხდის დამოკიდებულს სუბიექტურ გადაწყვეტილებაზე;
- სახელმწიფომ ხელი უნდა შეუწყოს მიღებული საკანონმდებლო აქტის რეალურ ამოქმედებას თვითმმართველობებისათვის ქონების გადაცემის პროცესში. ამავე დროს, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ამ პროცესში საზოგადოებრივი კონტროლის მაღალი ხარისხი;
- დაშვებულ უნდა იქნას იმის ალბათობაც, რომ მომავალში დღეს არსებული მუნიციპალიტეტების საზღვრები შეიცვალოს – კიდევ უფრო გამსხვილდეს ან უფრო წვრილ ერთეულებად დაიშალოს, ამიტომ შემდგომში კონფლიქტური სიტუაციების თავიდან აცილების მიზნით ნათლად უნდა განისაზღვროს ამა თუ იმ ობიექტის მომავალი მფლობელის დადგენის კრიტერიუმებიც.

სახელმწიფო ზედამხედველობა

- შეწყდეს ცენტრალური ადმინისტრაციის მიერ თვითმმართველობის დონეზე პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა გატარების პრაქტიკა. ასეთი გადაწყვეტილებანი უნდა გატარდეს პოლიტიკური პროგრამის (ერთი პარტიის შემთხვევაში) ანდა პოლიტიკური კონსენსუსის (მრავალი პარტიის შემთხვევაში) საფუძველზე. ყველა სხვა შემთხვევაში ცენტრალური ადმინისტრაცია მკაცრად უნდა იცავდეს თავისი უფლებამოსილების ჩარჩოებს და არ უნდა ახდენდეს პირდაპირ ადმინისტრაციულ ჩარევას თვითმმართველობის საქმეებში;
- თუკი საქართველომ კურსი აიღო მსხვილი თვითმმართველი ერთეულების დაფუძნებაზე, აუცილებელია თვითმმართველობის პოლიტიკური შემადგენლის კიდევ უფრო გაძლიერება, ვინაიდან მსხვილ ერთეულებს ბუნებრივად აწევთ უფრო ფართო მასშტაბის საჯარო საქმეთა მართვის ტვირთი, რაც უცილობლად საჭიროებს, ერთი მხრივ, პოლიტიკურ მანდატს და, მეორე მხრივ, პოლიტიკურ პლურალიზმს. ამ შემთხვევაში მიზანშეწონილი იქნებოდა არჩევნების პროპორციულ-მაჟორტარული მოდელის წმინდა პროპორციული მოდელით შეცვლა⁶⁵;
- აუცილებელია პრეზიდენტის რწმუნებულის როლისა და ადგილის გარკვევა ცენტრალური ხელისუფლების სტრუქტურაში, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ორმაგი ზედამხედველობა თვითმმართველობებზე, როგორც სამინისტროების, ასევე პრეზიდენტის რწმუნებულის მხრიდან;
- უნდა შემცირდეს ცენტრალური ხელისუფლებისა და პრეზიდენტის სამხარეო რწმუნებულების ჩარევა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესში, ვინაიდან თვითმმართველობისთვის მათ მიერ დამატებითი დავალებების გაცემა ბიუჯეტებიდან ხშირ შემთხვევაში არამიზნობრივ ხარჯვას განაპირობებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის უნარების განვითარება

- უნდა გადაისინჯოს დეცენტრალიზაციის რეფორმის არსებული პრინციპები, რათა განისაზღვროს, თუ რა სისტემისათვის და რა მოთხოვნების საფუძველზე იქნება საჭირო მოხელეთა ძველი კადრების გადამზადება და ახალი კადრების მომზადება;
- შეიქმნას ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკა საჯარო სამსახურის სფეროში (მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში), რომლის მნიშვნელოვანი ნაწილი იქნება საჯარო მოხელეთა მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების კომპონენტი;
- მომზადდეს საჯარო მოხელეთა მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების გრძელვადიანი და მოკლევადიანი პროგრამები (რომელიც უპასუხებს რეალურ საჭიროებებს);
- გამოინახოს საჭირო მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა, ადამიანური რესურსები და ფინანსები საჯარო სამსახურის უნარების გასავითარებლად.

საზოგადოების მონაწილეობის ზრდა

⁶⁵ მაჟორტარული წარმომადგენლობა დამახასიათებელია ხალხთან ახლოს მდგომი, წვრილი თვითმმართველობებისთვის, რომელზედაც საქართველომ 2005 წელს თქვა უარი.

- მიზანშეწონილია თვითმმართველი ერთეულების მიერ რეგლამენტის შემუშავება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან წინასწარ უშუალო ან წარმომადგენლობითი კონსულტაციების ჩატარებისა და მათი შედეგების ფიქსაციის წესის შესახებ;
- უნდა წახალისდეს საერთო პრობლემებისა და სპეციფიკის მქონე თვითმმართველი ერთეულების მიერ მეტი ინიციატივისა და აქტივობის გამოვლენა მათ გამაერთიანებელ კავშირებში ან ასოციაციებში და გაიზარდოს მათი როლი თვითმმართველი ერთეულებისა თუ მათი ცალკეული ორგანოების კანონიერი უფლებების განმარტებისა და დაცვის სფეროში;
- საჭიროა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საზოგადოებასთან ურთიერთობის უნარის განვითარება და საჯარო ინფორმაციის გავრცელების ისეთი ფორმატების (მაგალითად ინტერნეტი – საწყის ეტაპზე თვითმმართველ ქალაქებსა და დიდ მუნიციპალიტეტებში მინც) გამოწვევა, რომელიც გასაგები, მკაფიო და საინტერესო იქნება რიგითი მოქალაქეებისათვის;
- რეფორმის პროცესში უფრო მეტად უნდა იქნეს ინტეგრირებული არასამთავრობო სექტორი (პირველ რიგში, თვითმმართველ ერთეულთა ასოციაციების სახით);
- საჭიროა ინტერესთა ჯგუფების ჩამოყალიბება და ადგილობრივი სამოქალაქო ლიდერების წამოწვევის ხელშეწყობა, რათა გაიზარდოს გადაწყვეტილების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის უნარი;
- საზოგადოებრივი მონიტორინგი ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ცენტრალური ხელისუფლების მიერ უნდა აღიქმებოდეს აუცილებელი ინფორმაციის მნიშვნელოვან ალტერნატიულ წყაროდ და მის შეფასებასა და რეაგირებას სათანადო ყურადღება დაეთმოს.

2. კონკრეტული რეკომენდაციები

საკანონმდებლო სფერო

- აუცილებელია თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანების ან დაყოფის შეფასების კრიტერიუმების, მეთოდისა და სარეკომენდაციო ეტაპებს განსაზღვრისათვის საჭირო დოკუმენტაციის მოდელური პაკეტის ფორმირება და მისი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსის ნათლად განსაზღვრისათვის სასურველია ორგანული კანონის მე-10-ე მუხლის 1 აბზაცი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: „თვითმმართველი ერთეული არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც კანონით განსაზღვრულ ტერიტორიაზე მოქალაქეების უშუალო მონაწილეობით აწესრიგებს ადგილობრივ საჯარო საკითხებს საკუთარი არჩევითი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით.“

კომპეტენციები

მმართველობის სხვადასხვა დონეებს სავარაუდოდ შემდეგი კომპეტენციები უნდა გადაეცეს⁶⁶:

- *თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური უფლებამოსილებები.* განათლება (სკოლამდელი აღზრდა); ჯანმრთელობის დაცვა (ამბულატორიები, ადგილობრივი მნიშვნელობის საავადმყოფოები, პირველადი სამედიცინო დახმარება); კულტურა (ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა დაცვა, ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკები, არქივები, მუზეუმები, კლუბები, თეატრები და სპორტული დაწესებულებები); ეკოლოგია (ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის, წყლის და ნიადაგის დაცვა, მიწათსარგებლობა); სოციალური დაცვა (უმწევოთა, უსახლკართთა, ინვალიდთა, უმუშევართა დახმარების ადგილობრივი პროგრამები); ინფრასტრუქტურა (საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზები, ენერგომატარებელთა დისტრიბუცია); სივრცითი დაგეგმარება და

⁶⁶ 2005 წელს, დამოუკიდებელ ექსპერტთა ჯგუფის მიერ, ფონდ *ღია საზოგადოება - საქართველოს, ევრაზიის ფონდისა და გერმანიის ტექნიკური დახმარების სააგენტოს* მხარდაჭერით, შემუშავებულ იქნა დონეებს შორის კომპეტენციების გამიჯვნის ნუსხა, რომელიც ეფუძნებოდა ევროსაბჭოს წევრი ქვეყნების გამოცდილებას და ადაპტირებული იყო ქართულ რეალობასთან. მართალია ხელისუფლებამ აღნიშნულ კონცეფციაზე უარი თქვა, მაგრამ ალტერნატიული ვერსია საზოგადოებისათვის არ შემოუთავაზებია.

მშენებლობა (ქალაქდაგეგმარება, მშენებლობაზე კონტროლი); კომუნალური სფერო (მყარი ნარჩენების გატანა, ქუჩების დასუფთავება, სანიაღვრე მეურნეობები, სასმელი წყლით მომარაგება, მელიორაცია, კანალიზაცია, გამწვანება, კეთილმოწყობა და გარეგანათება, სასაფლაოები); ზოგადი ადმინისტრირება (სახანძრო უსაფრთხოება);

- რეგიონის ექსკლუზიური უფლებამოსილებები. განათლება (სკოლა-ინტერნატები); ჯანდაცვა (სამხარეო მნიშვნელობის საავადმყოფოები); კულტურა (რეგიონული მნიშვნელობის ბიბლიოთეკები, არქივები, მუზეუმები, თეატრები, სპორტული დაწესებულებები); ეკოლოგია (რეგიონული მნიშვნელობის ტყის, წყლის და ნიადაგის დაცვა, მყარი ნარჩენების უტილიზაცია, ადგილობრივი მნიშვნელობის წიაღისეული); ინფრასტრუქტურა (საავტომობილო გზები და საზოგადოებრივი ტრანსპორტი თვითმმართველ ერთეულებს შორის); სივრცითი (რეგიონალური) დაგეგმარება; კომუნალური სფერო (რეგიონული მნიშვნელობის მელიორაცია);
- თვითმმართველი ერთეულისთვის დელეგირებული უფლებამოსილებები. განათლება (დაწყებითი, საბაზო და საშუალო განათლება); ჯანდაცვა (პროფილაქტიკა); სოციალური დაცვა (პენსიონერთა და დაუცველი სოციალური ფენების დახმარების საერთოეროვნული პროგრამები); ზოგადი ადმინისტრირება (სამოქალაქო რეგისტრაცია);
- რეგიონისათვის დელეგირებული უფლებამოსილებები. ჯანდაცვა (საზოგადოებრივი ჯანდაცვა); სოციალური დაცვა (სოციალური სერვისები); ეკოლოგია (ვეტერინარია);
- ცენტრისა და რეგიონის საერთო კომპეტენციები. განათლება (სპეციალიზებული და ტექნიკური საშუალო განათლება); ჯანდაცვა (პოლიტიკის დაგეგმვა და კონტროლი); კულტურა (სპეციალიზებული სკოლები);
- სამივე დონის საერთო კომპეტენციები. ჯანდაცვა (სამედიცინო სტატისტიკა); ეკოლოგია (სტიქიური უბედურების შედეგების ლიკვიდაცია, ზოგადად გარემოს დაცვის ღონისძიებები); ზოგადი ადმინისტრირება (საზოგადოებრივი წესრიგი).

თვითმმართველობათა ფორმირების წესი და საქმიანობის სტრუქტურა

- უარი უნდა ითქვას ფარდობითი უმრავლესობის მაჟორიტარული სისტემის გამოყენებაზე, განსაკუთრებით, მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების შემთხვევაში. თუ დარჩება მაჟორიტარული სისტემა, სასურველია, გამოვიყენოთ აბსოლუტური უმრავლესობის სისტემა და ორტურიანი არჩევნები;
- პროპორციული სისტემის საფუძველზე გამართული არჩევნების შედეგების შეჯამებისას გაუნაწილებელი მანდატები უნდა მიეკუთვნოს იმას, ვისაც პირველადი განაწილების შემდეგ უფრო მეტი ნაშთი აღმოაჩნდება და არა მას, ვისაც მეტი ხმები ექნება მიღებული;
- პროპორციული წესით გასანაწილებელი მანდატების რაოდენობის მნიშვნელოვანი გაზრდის გარეშე ვერ მიიღწევა სამართლიანი შედეგი. მაგრამ ეს გამოიწვევს საკრებულოთა შემადგენლობის გაზრდას, რაც არასასურველია. ამ მდგომარეობიდან საუკეთესო გამოსავალი იქნება არსებული საარჩევნო სისტემის შეცვლა ერთადერთი გადასაცემი ხმის სისტემით⁶⁷;
- აუცილებელია საარჩევნო პროცესის კანონით განსაზღვრული პერიოდის გაზრდა, სულ ცოტა, 60 დღემდე. ამავე დროს, წინასაარჩევნო აგიტაციის პერიოდში ხელისუფლების წარმომადგენელთა აგიტაციასთან დაკავშირებული მოქმედების შემზღვეველი ნორმები უნდა გავრცელდეს უფრო დიდ პერიოდზე და მკვეთრად გაემიჯნოს უშუალოდ ხელისუფლების საქმიანობას;
- კანონით უნდა აღდგეს სახელმწიფო აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოთა ხელმძღვანელი პირებისათვის წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწევისა და აგიტაციაში მონაწილეობის აკრძალვა;
- სისტემატური მუშაობის შედეგად საბოლოოდ უნდა დაზუსტდეს ამომრჩეველთა სიები;
- დაიხვეწოს "საქართველოს საარჩევნო კოდექსი" და ნორმები ჩამოყალიბდეს იმგვარად, რომ შეუძლებელი იყოს მათი ორგვარი ინტერპრეტაცია.

ეკონომიკური საქმიანობა

⁶⁷ ასეთი სისტემით გაიმართა საკრებულოთა არჩევნები 1991 წელს.

თვითმმართველი ერთეულის ხელისუფლების ორგანოები კომპეტენციას, რომელიც დაკავშირებულია ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელებასთან, უნდა ახორციელებდნენ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ შესაბამის სფეროში არ საქმიანობს კერძო სამართლის ფიზიკური და იურიდიული პირი/პირები. თუ ამ სივრცეში შემოდის კერძო სტრუქტურა, თვითმმართველმა ერთეულმა აღნიშნულ სფეროში საქმიანობა უნდა შეწყვეტოს, ამ საქმიანობასთან დაკავშირებული ქონების ლიკვიდაციის, გაყიდვის ან ტრანსფორმაციის გზით, რათა ხელი არ შეუშალოს საბაზრო ეკონომიკისა და ჯანსაღი კონკურენციის პრინციპების დანერგვას.

ფინანსური და ქონებრივი საკითხები

- უნდა შეიცვალოს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებზე ამოცანების შესაბამისი ფინანსური სახსრების გარეშე დელეგირების პრაქტიკა. ამისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ორგანული კანონის მე-17-ე მუხლის 1 აბზაცს დაემატოს შემდეგი წინადადება: "თუ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოები ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულზე მოახდენენ მათი ამოცანების დელეგირებას შესაბამისი ფინანსური სახსრების გარეშე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებს უფლება აქვთ უარი თქვან აღნიშნული ამოცანის შესრულებაზე";
- თვითმმართველ ერთეულებს უნდა მიეცეთ ადგილობრივ პირობებზე უკეთ მორგებული საჯარო ინფრასტრუქტურის შექმნის საშუალება, უნდა გაუქმდეს "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ორგანული კანონის 50-ე მუხლის მე-2 აბზაცის "ე" პუნქტი და იგივე მუხლის 2.1. აბზაცი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: "თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის კუთვნილი საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადები და მოსაკრებლები გამოიყენება ექსკლუზიური უფლებამოსილებების დასაფინანსებლად";
- აუცილებელია განხორციელდეს რეალური გამოთანაბრება და ყველა თვითმმართველი ერთეული ჩადგეს თანაბარ მდგომარეობაში. მათ გამოთანაბრების სახით უნდა მიეცეთ იმ მოცულობის ტრანსფერი, რაც აუცილებელია ერთ სულ მოსახლეზე შემოსავლების მოცულობის ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელამდე გამოსათანაბრებლად;
- უნდა შეიზღუდოს დიფერენცირებული კოეფიციენტების საქართველოს მთავრობის მიერ მიღების შესაძლებლობა და საჭიროების შემთხვევაში ფორმულაში სხვა კოეფიციენტების გამოყენების მექანიზმი, რაც თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მოთხოვნების დარღვევის საფრთხეს ქმნის⁶⁸. ამავე დროს კოეფიციენტები კანონით უნდა იქნეს დამტკიცებული;
- "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" კანონში უნდა დაკონკრეტდეს აუდიტის განხორციელების პროცედურები და ისინი უფრო დეტალურად იქნას გაწერილი;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებს უნდა ჰქონდეთ კაპიტალური ინვესტიციების წარმოებისათვის კომერციული ბანკებიდან სესხის აღების უფლება. შესაბამისად "თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" კანონის 23 მუხლი უნდა შეიცვალოს შემდეგი რედაქციით: "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს უფლება აქვთ კომერციული ბანკებიდან აიღონ სესხი კაპიტალური ინვესტიციების წარმოებისათვის, თუ სესხის ძირითადი თანხა არ აღემატება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსულობების 20%-ს. სესხის აღებისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულმა ფინანსთა სამინისტროს უნდა წარუდგინოს სესხის დაფარვის რეალური გეგმა. აღნიშნული გეგმის წარდგენის შემთხვევაში, ფინანსთა სამინისტრო გასცემს სესხის აღების ნებართვას."

სახელმწიფო ზედამხედველობა

- სასწროფოდ უნდა იქნეს მიღებული კანონი „თვითმმართველ ერთეულებზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის შესახებ“, რომელიც დაფუძნდება ევროპული ქარტიის პრინციპებს. კერძოდ: ექსკლუზიური უფლებამოსილებებისათვის გამოყენებოდა პოსტერიორი ზედამხედველობა მხოლოდ კანონთან შესაბამისობის მოტივით. ხოლო დელეგირებული უფლებამოსილებისთვის

⁶⁸ მაგალითისათვის, ტრანსფერის ფორმულაში ტესტური კოეფიციენტების ჩასმის შემთხვევაში მიიღება ძალზე არაადეკვატური შედეგები ზოგიერთ თვითმმართველ ერთეულთან მიმართებაში, რაც ძირითადად გამოწვეულია მაღალმთიანობის კოეფიციენტში არსებული შეუსაბამო მაჩვენებლებით (მაგ. მოსახლეობის რაოდენობა).

გამოიყენებოდეს, როგორც კანონთან შესაბამისობის, ასევე მიზანშეწონილობის მოტივით ზედამხედველობა;

- სასურველია ზედამხედველობის შესახებ კანონპროექტში ზედამხედველობის პრინციპები განისაზღვროს ისე, რომ ზედამხედველობის ორგანოებს არ ქონდეთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების საქმიანობაში მიზანშეწონილი ჩარევის უფლება. კერძოდ: „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება ფარდობითობის პრინციპის მიხედვით. ზედამხედველობის ორგანოები ზომების არჩევისას ხელმძღვანელობენ ფარდობითობის პრინციპით და ირჩევენ ზედამხედველობის ისეთ ზომას, რომელიც არის აუცილებელი და ფარდობითი“⁶⁹.
- მუნიციპალიტეტებს უნდა მიეცეთ ფასიანი ქაღალდების გამოშვების უფლება. მართალია, დღეისათვის ეს უფლება მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს შეიძლება ატარებდეს, მაგრამ პერსპექტივაში მან შესაძლოა უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის სტაბილური განვითარების დამატებითი პირობების შექმნა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის უნარების ზრდა

- დუბლირების თავიდან ასაცილებლად გაიწეროს საჯარო მოხელეთა მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სფეროში მონაწილე თითოეული სახელმწიფო ინსტიტუტის ვალდებულებები და ფუნქციები, აგრეთვე განხორციელდეს საჯარო მოხელეთა მომზადებასა და კვალიფიკაციის ამაღლებასთან დაკავშირებული საქმიანობის კოორდინაცია;
- განისაზღვროს დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დასადგენად აუცილებელი ერთიანი ნორმატიული სტანდარტები, რომელიც სავალდებულო იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილი ორგანოებისთვის, დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დადგენის დროს;
- კანონმდებლობით ზუსტად და მკაფიოდ იქნეს რეგლამენტირებული პირის თანამდებობაზე დანიშვნის, აგრეთვე კონკურსისა და ატესტაციის ჩატარების, საკონკურსო-საატესტაციო კომისიების შექმნისა და საკადრო რეზერვის ფორმირების ერთიანი სტანდარტები (წესები);
- თვითმმართველობის მოხელის თანამდებობა გარკვეულ სტაბილურობას შეიძენდა და დაცული იქნებოდა მისი დამნიშნავი პიროვნების თვითნებობისაგან, თუკი კანონით იქნებოდა განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა კარიერული წინსვლისა და სტაბილურობის გარანტიები და დანიშნვა-განთავისუფლება მოხდებოდა არა ერთპიროვნულად, არამედ საკრებულოს თანხმობით⁷⁰;
- კანონმდებლობით ზუსტად და ცალსახად უნდა განისაზღვროს დაწესებულების ლიკვიდაციის და რეორგანიზაციის საფუძვლები და პროცედურები.

საზოგადოების მონაწილეობის ზრდა

- საქართველო უნდა შეუერთდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მე-4 მუხლის მე-ნ პარაგრაფს, რაც ავალდებულებს ცენტრალურ ხელისუფლებას, გასწიოს კონსულტაციები თვითმმართველობის ორგანოებთან. ეს ხელს შეუწყობს დიალოგის ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის, რისი ნაკლებობაც დღეს ამკარად შეინიშნება;
- საჭიროა "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანულ კანონსა და ზოგადად თვითმმართველობის მარეგლამენტირებელ კანონმდებლობაში, ადგილობრივ დონეზე მართვის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის ზოგადი ფორმების განსაზღვრა და საკრებულოების რეგლამენტებსა და გამგეობის დებულებებში პროცედურების დეტალური გაწერა.

⁶⁹ აუცილებელი ზომა - არის მიზნის მისაღწევად არჩეული საშუალება, როდესაც არ არსებობს სხვა საშუალება, რომელიც უფრო ნაკლებად შეზღუდავს ადრესატის და საზოგადოების ინტერესებს. ფარდობითი ზომა - არის მიზნის მისაღწევი საშუალება, თუ იგი არ აღემატება საკუთრივ მიზნის მიღწევით მიღებულ სიკეთეს.

⁷⁰ ამ პრინციპის განხორციელების აუცილებლობას ასევე აღიარებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის 6.2 პუნქტი.

დანართი

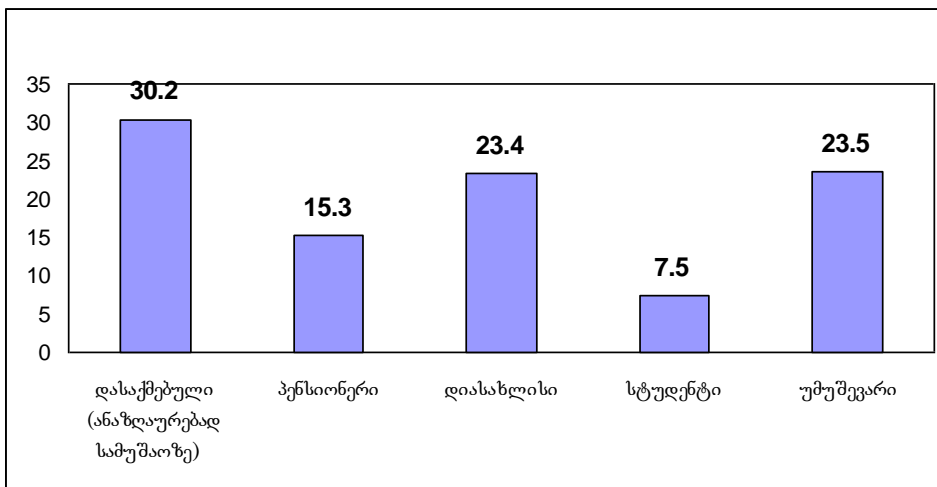
პროექტის ფარგლებში ჩატარებული რაოდენობრივი სოციოლოგიური კვლევის შედეგები 2007 წლის მარტი⁷¹

კვლევა ჩატარდა თბილისსა და საქართველოს 9 რეგიონში: შიდა ქართლში, მცხეთა-მთიანეთში, აჭარაში, სამცხე-ჯავახეთში, კახეთში, ქვემო ქართლში, სამეგრელოში, იმერეთში, გურიაში⁷².

გამოიკითხა 1.000 რესპონდენტი.

რესპონდენტთა ასაკი: 18 წელი და ზევით.

რესპონდენტთა განაწილება საქმიანობის მიხედვით (%):



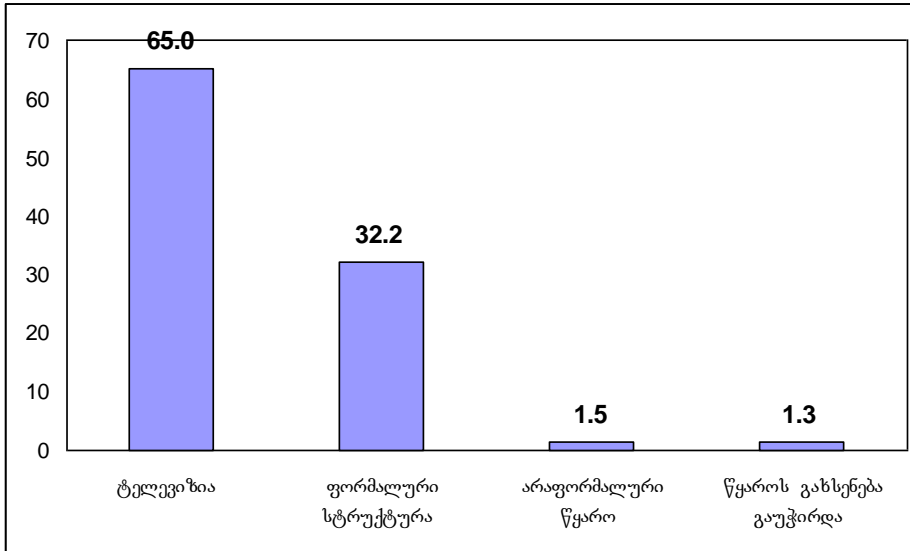
ზოგადი შედეგები:

- შედარებით პოზიტიურად არიან განწყობილნი ანაზღაურებად სამუშაოზე დასაქმებულები და სტუდენტები, ხოლო პენსიონერთა და უმუშევართა შორის ნეგატიური განწყობა ჭარბობს;
- მსგავსი სურათია ასაკობრივი სტრუქტურის მიხედვითაც: ახალგაზრდობა, ხანდაზმულებთან შედარებით, უფრო პოზიტიურად უყურებს მიმდინარე ცვლილებებს;
- დამოკიდებულება ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში მიმდინარე ცვლილებების მიმართ ხშირ შემთხვევაში უფრო რესპონდენტის პოლიტიკური ორიენტაციით განისაზღვრება, ვიდრე საკითხის ცოდნით - სახელისუფლებო პარტიის მომხრენი ძირითადად პოზიტიურად აფასებენ მიმდინარე ცვლილებებს, ხოლო ოპოზიციურად განწყობილნი - ნეგატიურად;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში განხორციელებული ცვლილებების მიმართ ზუსტი ინფორმაციის მიწოდებამდე რესპონდენტები, როგორც წესი, არაადეკვატურ პასუხებს იძლეოდნენ. მას შემდეგ, რაც განიმარტებოდა თითოეული კითხვის არსი, მკვეთრად მატულობდა ადეკვატური პასუხების სიხშირე;
- მიმდინარე რეფორმების მიმართ საკუთარი დამოკიდებულების გამოხატვისას რესპონდენტები უფრო პოზიტიურ განწყობას ამჟღავნებდნენ, ვიდრე ზოგადად მოსახლეობის დამოკიდებულების შეფასებისას.

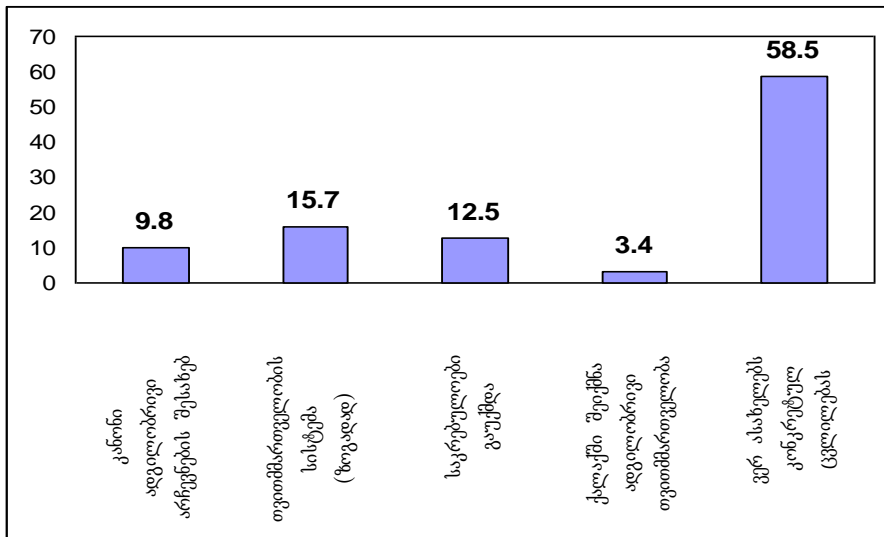
⁷¹ კვლევა განხორციელდა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სოციოლოგიური და პოლიტიკური მეცნიერებათა ფაკულტეტის სოციოლოგიის სპეციალობის სტუდენტების მიერ. კვლევის ორგანიზატორები: ირაკლი მჭედლიშვილი და თემურ მაჭარაშვილი.

⁷² რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის მონაცემები გაერთიანებულია იმერეთის მონაცემებთან.

ინფორმაციის ძირითად წყაროს ტელევიზია წარმოადგენს: იმ რესპონდენტთა 65,0%, რომლებიც ინფორმირებულნი არიან თვითმმართველობის სისტემაში შეტანილი ცვლილებების შესახებ, მიუთითებს, რომ ინფორმაცია ტელევიზიით მიიღო. 32,2%-მა სხვა ფორმალური სტრუქტურა (მუდმივი ან დროებითი სამსახური, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, არასამთავრობო ორგანიზაცია და სხვა) დაასახელა. არაფორმალური წყაროები (ნაცნობ-მეგობრები, ნათესავები და სხვა) მხოლოდ 1,5%-მა მიუთითა (1,3%-ს წყაროს გახსენება გაუჭირდა).



1. შეკითხვაზე, თუ რა შეიცვალა კონკრეტულად, პასუხები შემდეგნაირად განაწილდა:



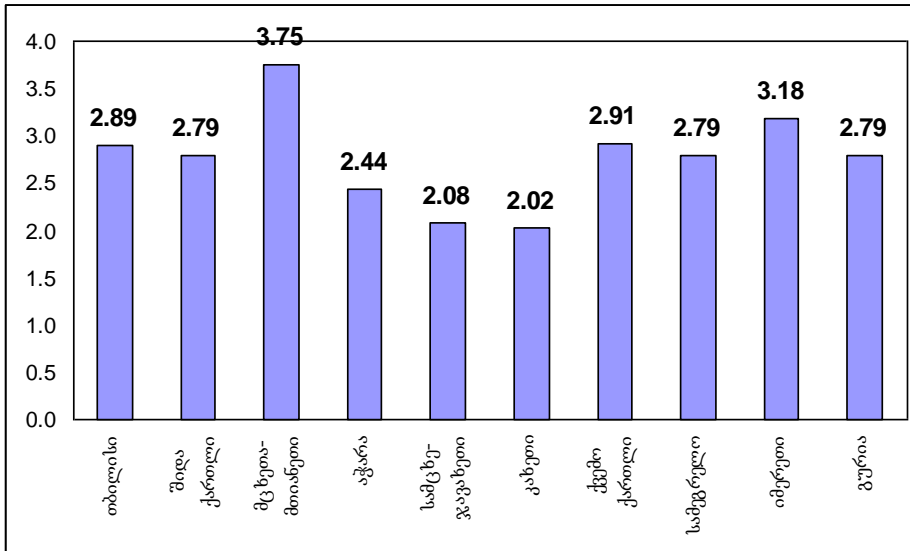
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში განხორციელებული ცვლილებების შესახებ ინფორმირებულობის მაჩვენებელი საკმაოდ დაბალია - რესპონდენტთა მხოლოდ 52,9%-მა იცის, რომ შეიცვალა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა. 47,1%-ს (თითქმის ნახევარს) ამ ცვლილებების შესახებ არც კი სმენია.
- ცხრილში წარმოდგენილი მონაცემების მიხედვით, იმ რესპონდენტთა დიდი ნაწილი, რომლებმაც მიუთითეს, რომ სმენიათ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში განხორციელებული ცვლილებების შესახებ, არასრულად და ხშირ შემთხვევაში არაადეკვატურად არიან ინფორმირებულნი.

- შესაბამისად, შეიძლება დავასკვნათ, რომ დაბალია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში განხორციელებული ცვლილებების შესახებ ინფორმირებულობის როგორც რაოდენობრივი, ისე ხარისხობრივი მაჩვენებლები.

2. რამდენად მისაღებია ეს ცვლილებები პირადად თქვენთვის?

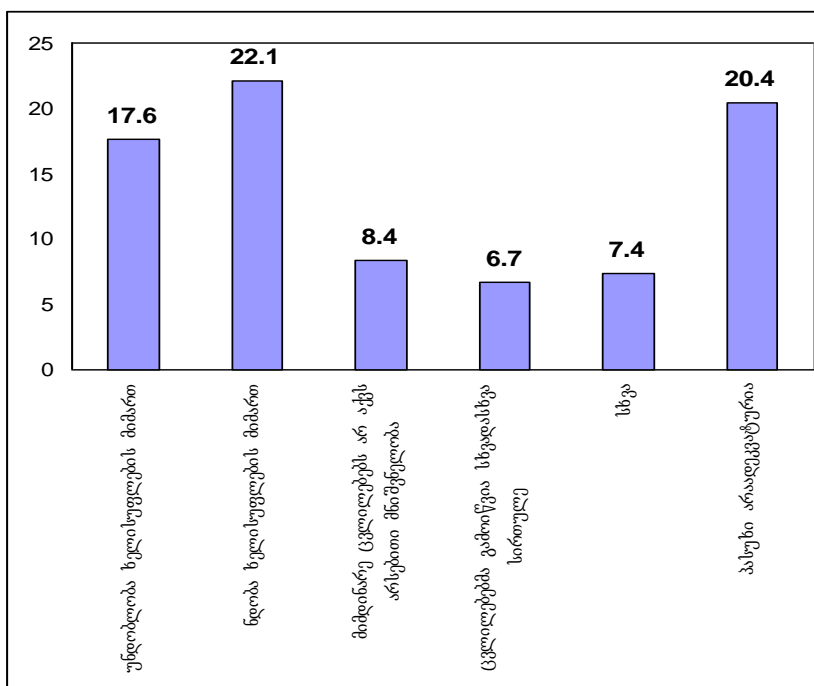
შეფასება მოხდა ხუთქულიანი სკალით (1=min. და 5=max.).

ამ კითხვაზე მიღებული პასუხების მიხედვით გამოქვეყნდა განსხვავებები რეგიონებს შორის.



- მიმდინარე ცვლილებები თბილისის, ქვემო ქართლისა და იმერეთის მოსახლეობისათვის უფრო მეტი ხარისხითაა მისაღები, ვიდრე სამცხე-ჯავახეთისა და კახეთის მცხოვრებთათვის.
- განსხვავება დაფიქსირდა საცხოვრებელი ადგილის ტიპის მიხედვითაც: მიმდინარე ცვლილებები ქალაქის მოსახლეობისათვის უფრო მეტი ხარისხითაა მისაღები (საშუალო შეფასება 2,94), ვიდრე სოფელში მცხოვრებთათვის (საშუალო შეფასება 2,56).

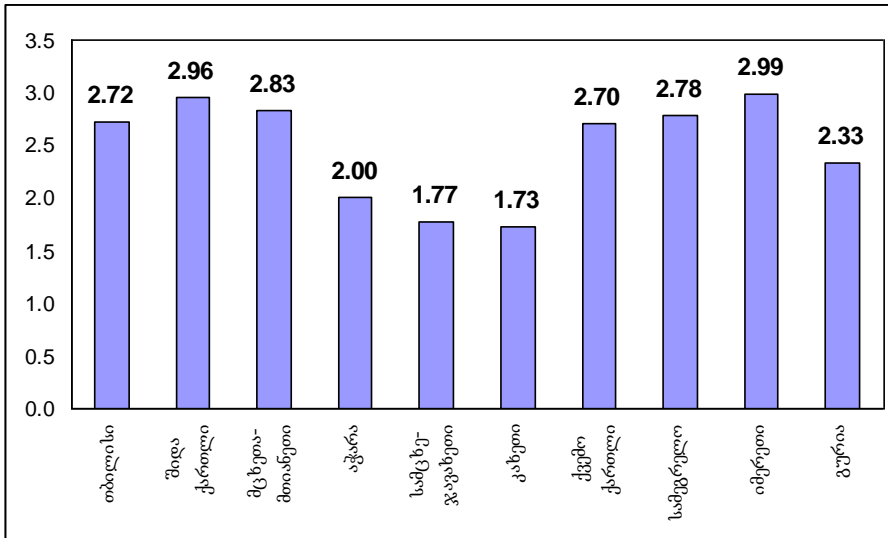
შეფასებათა მოტივაცია შემდეგნაირია:



- წარმოდგენილი პასუხების მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში განხორციელებული ცვლილებების მიმართ დამოკიდებულება ძირითადად ხელისუფლების მიმართ დამოკიდებულებით განისაზღვრება.
- ასეთი სურათი ბუნებრივია რესპონდენტთა ინფორმირებულობის დაბალი მაჩვენებლისა და ზოგადი (დაუზუსტებელი) ხასიათის ფონზე.

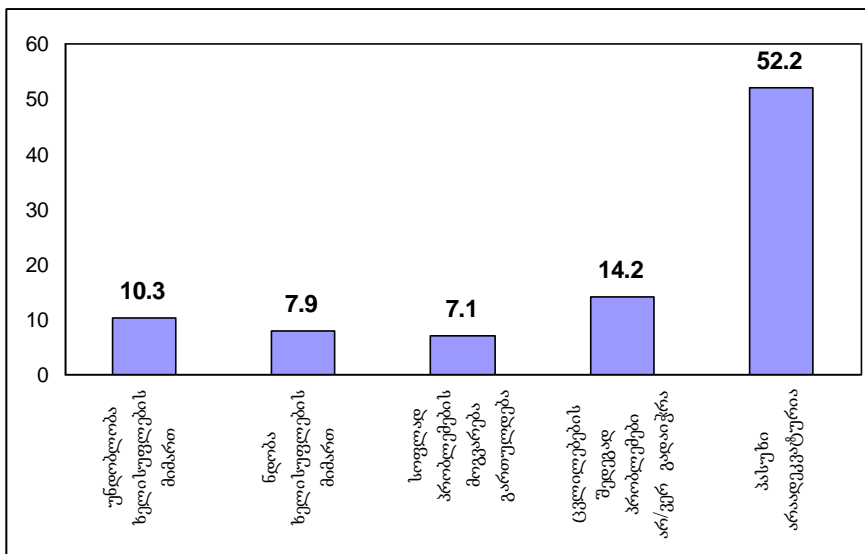
3. თქვენი აზრით, რამდენად მისაღებია ეს ცვლილებები სხვებისათვის (ქალაქის/რაიონის/სოფლის მოსახლეობისათვის ზოგადად)?

შეფასება მოხდა ხუთქულიანი სკალით (1=min. და 5=max.).



აღსანიშნავია, რომ ამ კითხვაზე მიღებული პასუხების მიხედვით აჭარის რეგიონში დადებითმა განწყობამ იკლო.

შეფასებათა მოტივაცია შემდეგნაირია:



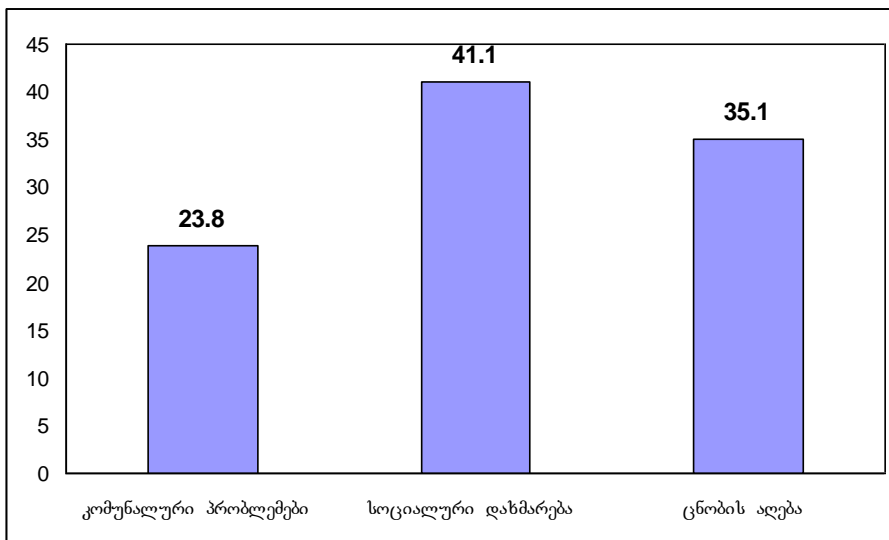
- ცხრილში წარმოდგენილი პასუხების მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში განხორციელებული ცვლილებების მიმართ დამოკიდებულება ამ შემთხვევაშიც ძირითადად ხელისუფლების მიმართ დამოკიდებულებით განისაზღვრება.

- ცვლილებებისადმი საზოგადოების დამოკიდებულების შეფასებისას რესპონდენტები უფრო ნაკლებ ნდობას გამოხატავენ ხელისუფლების მიმართ და მეტად კრიტიკულნი არიან, ვიდრე - საუთარი პოზიციის დაფიქსირებისას (ამ ორ შეკითხვაზე მიღებული პასუხები კორელირებს ერთმანეთთან).
- ქალაქის მოსახლეობა უფრო დადებითად აფასებს ცვლილებებს, ვიდრე - სოფლის (ქალაქი: 2,74, სოფელი: 2,34).

4. მივიმართავთ თუ არა ცვლილებების განხორციელებამდე არსებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისადმი?

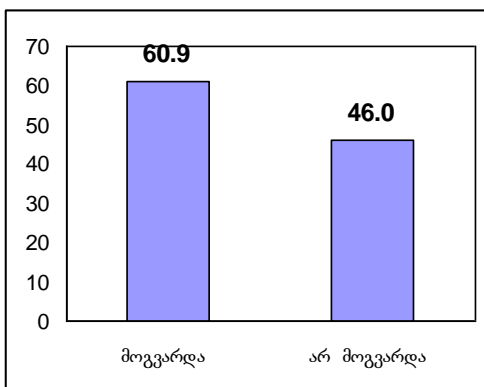
იკვეთება ადგილობრივი თვითმმართველობის ძველი სისტემის არაეფექტურობა: მცირეა როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისადმი მიმართვის, ისე მიმართვის შედეგად მნიშვნელოვანი პრობლემების გადაჭრის მაჩვენებლები - ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი ფუნქცია სხვადასხვა ხასიათის ცნობის გაცემით განისაზღვრებოდა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ცვლილებებამდე (ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში), ამა თუ იმ პრობლემის გადასაწყვეტად რესპონდენტთა მხოლოდ მცირე ნაწილმა - 24.8%-მა მიმართა. მათ მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისადმი მიმართვა ძირითადად, შემდეგი პრობლემებით იყო გამოწვეული:

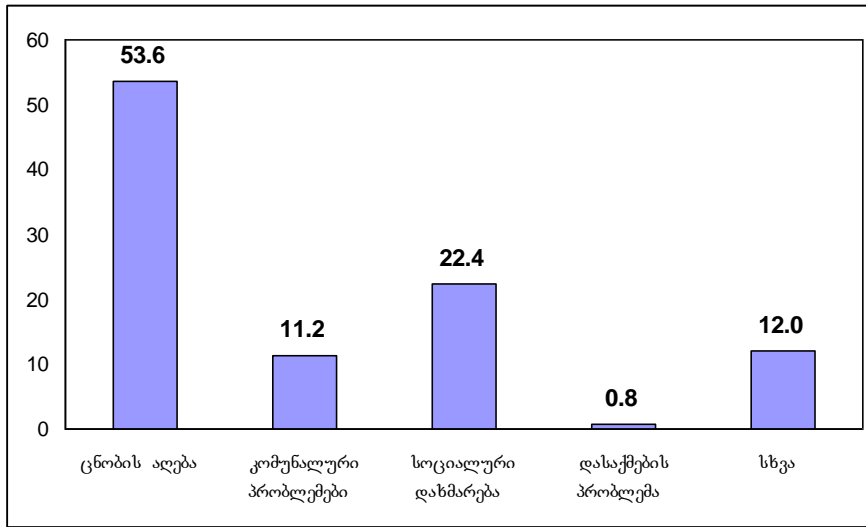


5. მოგვარდა თუ არა თქვენი პრობლემები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს/ორგანოების მეშვეობით?

მიღებული პასუხები შემდეგნაირად განაწილდა:



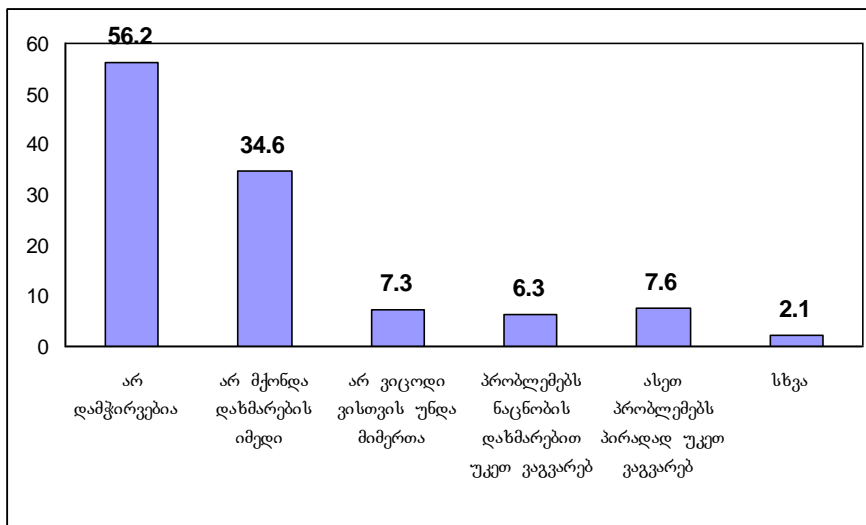
მოგვარებული პრობლემების რაოდენობრივი მაჩვენებელი დამოკიდებული აღმოჩნდა პრობლემის ხასიათზე. როგორც კორელაციურმა ანალიზმა გვიჩვენა, მოგვარებული პრობლემების ნახევარზე მეტს (53,6%-ს) ცნობის აღება წარმოადგენდა. დანარჩენი მოგვარებული პრობლემების სველრითი წილი კი, მოგვარებულ პრობლემათა საერთო მაჩვენებელთან შეფარდებით შემდეგნაირია:



ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მოგვარებული პრობლემების რაოდენობრივი მაჩვენებელი რეალურად უფრო მცირე უნდა იყოს, რადგან რიგ შემთხვევაში, რესპონდენტები არაადეკვატურად პასუხობენ კითხვას თუ, სახელდობრ, რომელ ორგანოს/ორგანოებს მიმართა დასახმარებლად, ან საერთოდ ვერ იხსენებენ ადრესატს.

რეალურად თვითმმართველობის ორგანოებს მიმართა 65%-მა, დანარჩენები თვითმმართველობის ორგანოებად ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებულ ორგანოებს მიიჩნევენ.

საინტერესოა იმ რესპონდენტთა მოტივაცია, რომლებსაც რაიმე პრობლემის გადასაჭრელად უკანასკნელი ოთხი წლის განმავლობაში (ცვლილებებამდე) არ მიუმართავთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსათვის:



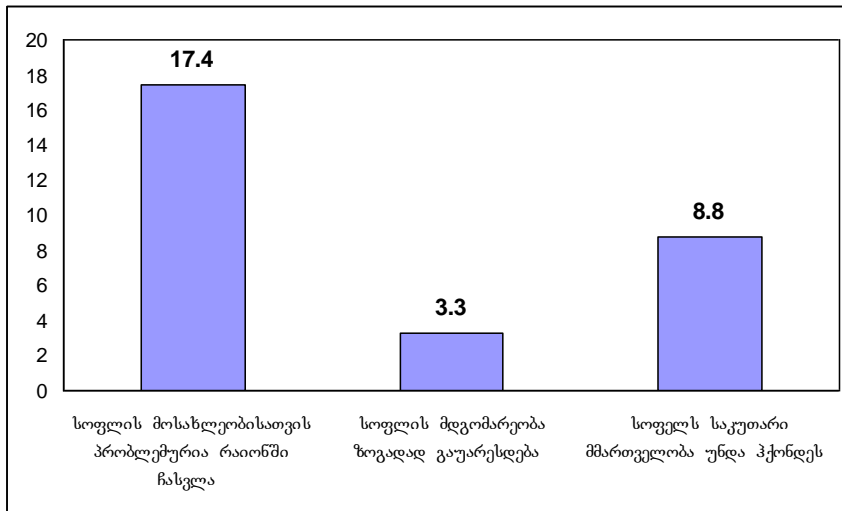
(პასუხების ჯამი 100%-ს აჭარბებს, რადგან დასაშვები იყო ერთზე მეტი პასუხი)

ეს მონაცემები კიდევ ერთხელ ადასტურებს აზრს ძველი თვითმმართველობის ორგანოების არაეფექტურობის შესახებ.

6. რესპონდენტთა დამოკიდებულება მნიშვნელოვნად შეიცვალა ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში განხორციელებული ცვლილებების შესახებ ზუსტი ინფორმაციის მიწოდების შემდეგ

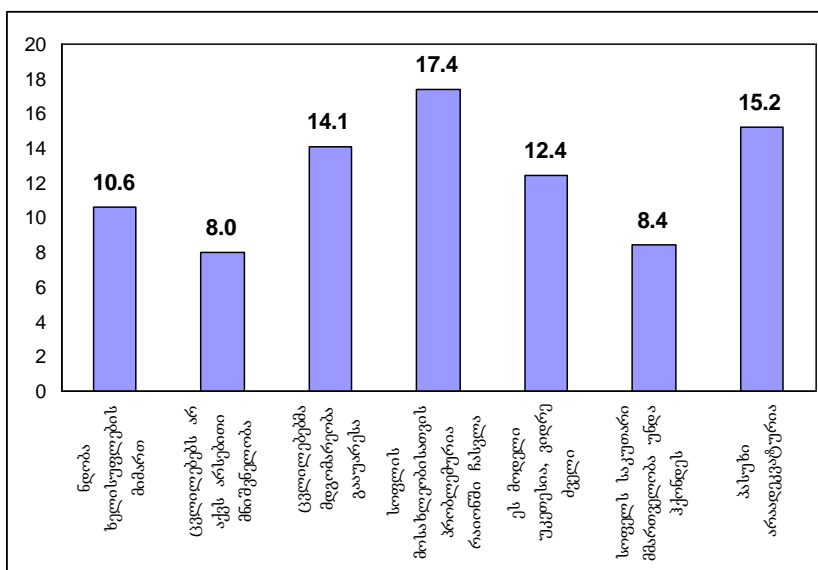
ინტერვიუერის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში შეტანილი ცვლილებების განმარტების შემდეგ (ამ ბლოკის შეკითხვებს უკვე ყველა რესპონდენტმა უპასუხა და არა მხოლოდ მათ, ვინც გამოკითხვამდე იყო ინფორმირებული), ზოგადი სურათი შეიცვალა: რესპონდენტთა მოტივაციამ უფრო კონკრეტული ხასიათი მიიღო.

- ძირითად პრობლემად სოფლის მდგომარეობა გამოიკვეთა: რესპონდენტთა 17,4% მიუთითებს, რომ სოფლის მოსახლეობისათვის პრობლემურია რაიონში ჩასვლა, 3,3%-ის აზრით სოფლის მდგომარეობა ზოგადად გაუარესდება, ხოლო 8,8% თვლის, რომ სოფელს საკუთარი მმართველობა უნდა ჰქონდეს.



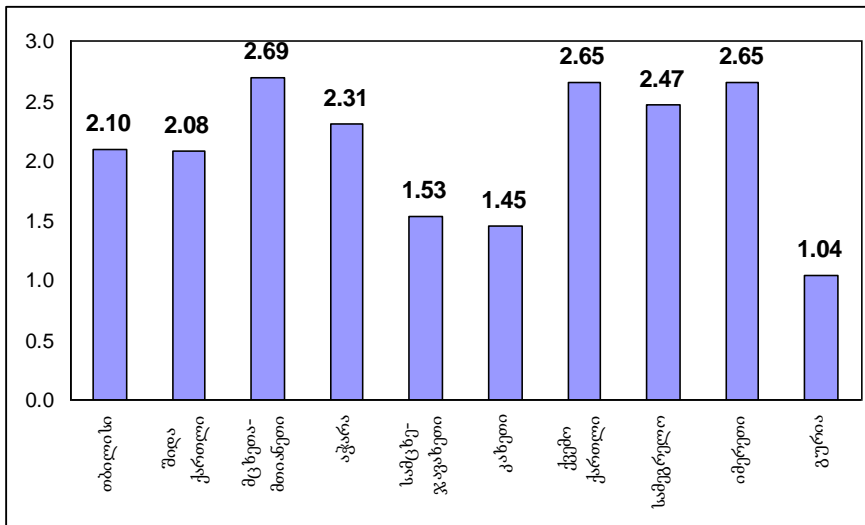
- ცვლილებებისადმი საზოგადოების დამოკიდებულების შეფასებისას რესპონდენტები ამ შემთხვევაშიც ნაკლებ ნდობას გამოხატავენ ხელისუფლების მიმართ და მეტად კრიტიკულნი არიან, ვიდრე - საუთარი პოზიციის დაფიქსირებისას (ამ ორ შეკითხვაზე მიღებული პასუხები კორელირებს ერთმანეთთან).

შეფასებათა მოტივაცია შემდეგნაირია:



7. რამდენად მისაღები იქნება ეს ცვლილებები სხვებისათვის (ქალაქის/რაიონის/სოფლის მოსახლეობისათვის ზოგადად)?

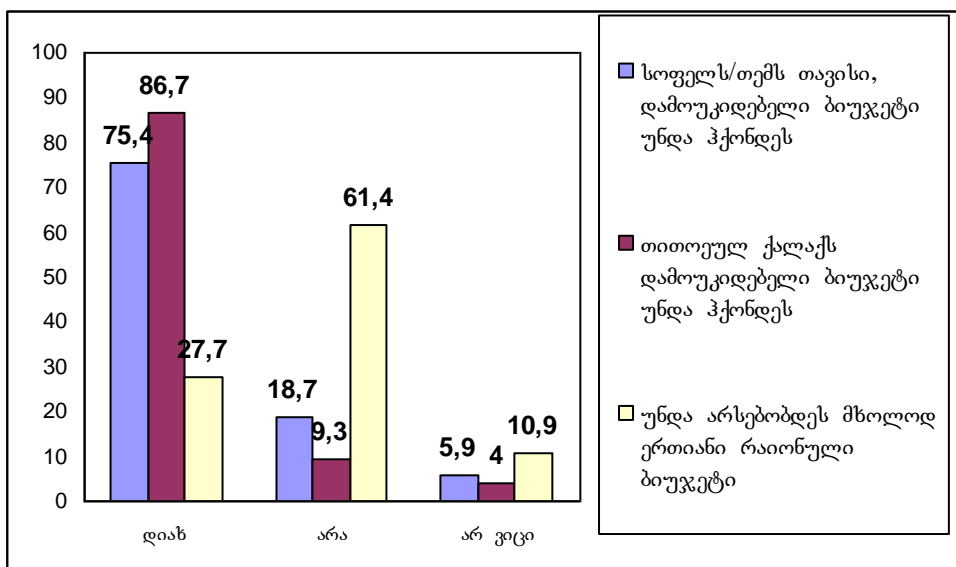
შეფასება მოხდა ხუთქულიანი სკალით (1=min. და 5=max.).



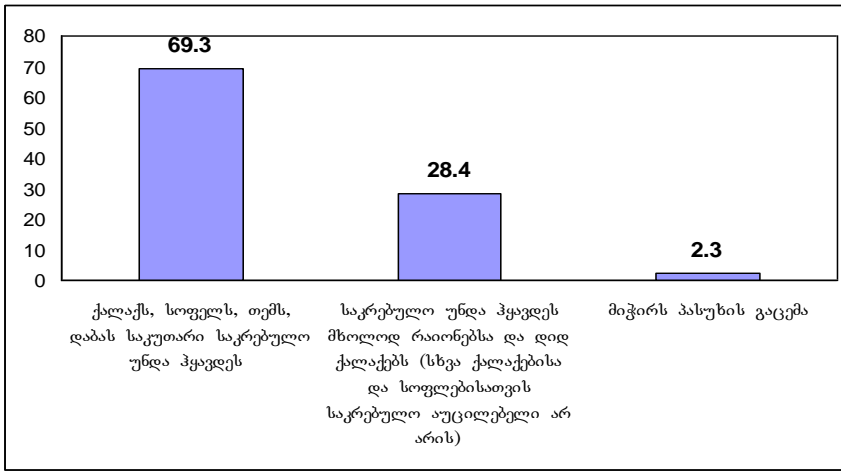
ამ შემთხვევაში დადებითმა განწყობამ იკლო გურიაში, მცხეთა-მთიანეთში კი მოიმატა.

8. განსაკუთრებით საინტერესოა საზოგადოების დამოუკიდებლუბა ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის პრინციპების მიმართ

ადგილობრივი თვითმმართველობის ძველი სისტემის არაეფექტურობის მიუხედავად, რესპონდენტთა უმრავლესობა ძველ მოდელს ანიჭებს უპირატესობას:



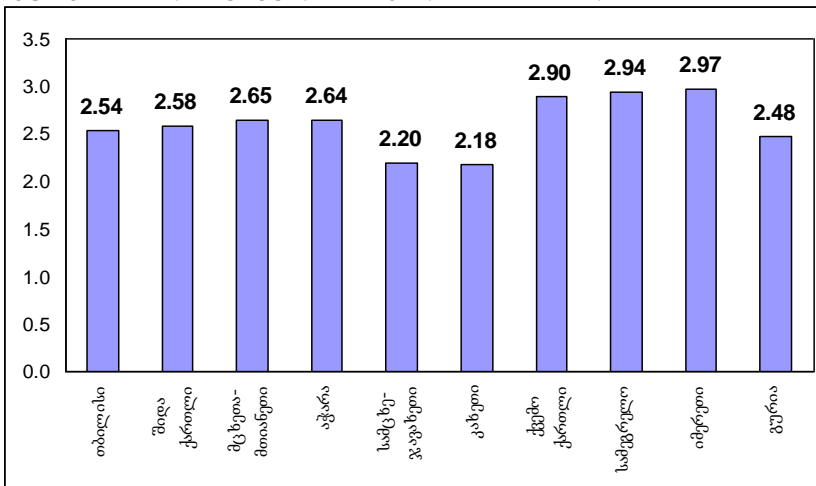
ქვემოთ ჩამოთვლილი ორი დებულებიდან რომელია თქვენთვის უფრო მისაღები?



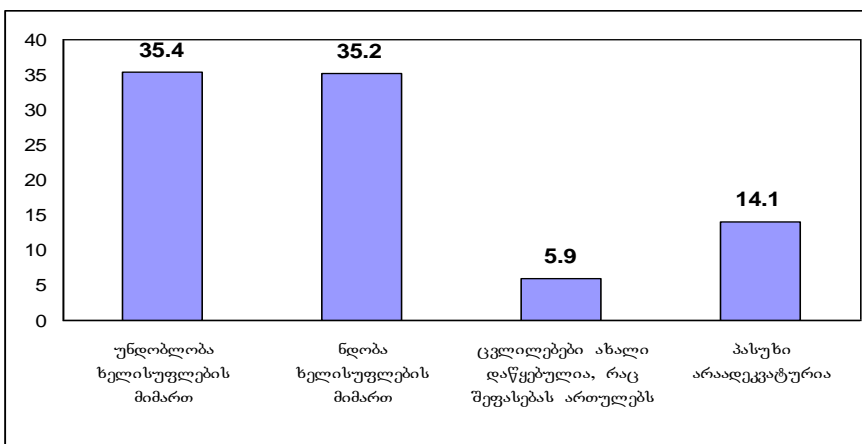
იკვეთება განწყობა, რომლის მიხედვითაც საზოგადოების უმეტესობა არა ადრე მოქმედ სისტემას, არამედ ტერიტორიული მოწყობის პრინციპს უჭერს მხარს.

9. კონკრეტული ხასიათის, არგუმენტირებული მოლოდინები ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში მიმდინარე ცვლილებების შედეგების მიმართ ვერ-ჯერობით არ არის გამოკვეთილი. კითხვაზე: რამდენად გჯერათ, რომ ცვლილებები რეალურად დაეხმარება ხალხს პრობლემების მოგვარებაში?

შეფასება მოხდა ხუთქულიანი სკალით (1=min. და 5=max.).



მოლოდინი ძირითადად ხელისუფლების მიმართ დამოკიდებულებით განისაზღვრება. დადებითი და უარყოფითი განწყობები მომავლის პერსპექტივაში თითქმის თანაბარი სიხშირეებითაა წარმოდგენილი:

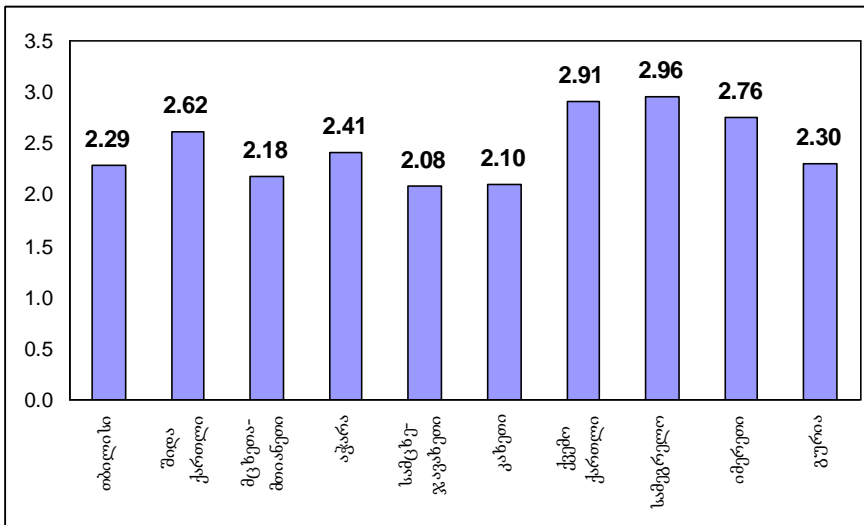


ანალოგიური სიტუაციაა მიმდინარე ცვლილებების მიმართ საზოგადოების დამოკიდებულების შეფასებისას:

10. რამდენად სვერათ თქვენს ირგვლივ მყოფთ (ქალაქის/რაიონის/სოფლის მოსახლეობას ზოგადად), რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში მიმდინარე ცვლილებები რეალურად დაეხმარება ხალხს პრობლემების მოგვარებაში?

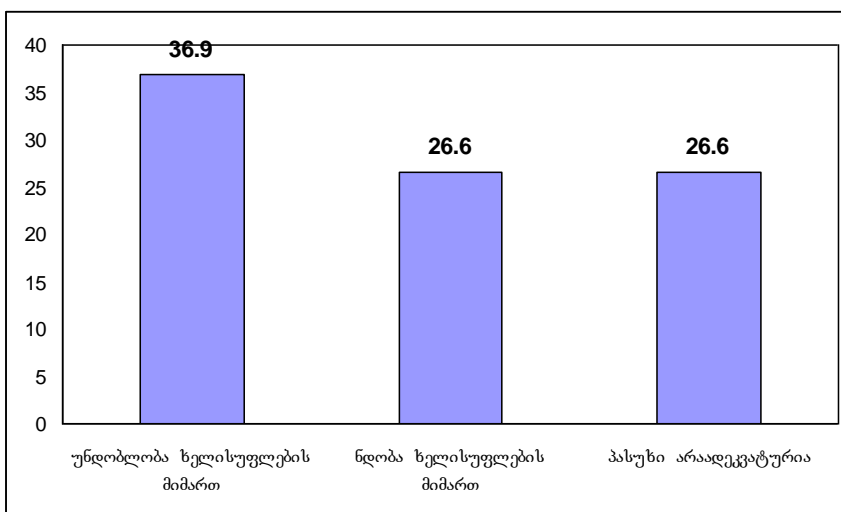
განაწილება ასიმეტრიულია. საშუალო შეფასება დაახლოებით 2,51 ქულაა, მოდური (ყველაზე ხშირი) და მედიანური მაჩვენებლები კი ერთმანეთს ემთხვევა და 3 ქულით არის წარმოდგენილი. შესაბამისად, ცენტრალური ტენდენციის მაჩვენებლად ამ შემთხვევაშიც შუალედური შეფასება შეიძლება ჩაითვალოს.

შეფასება მოხდა ხუთქულიანი სკალით (1=min. და 5=max.).

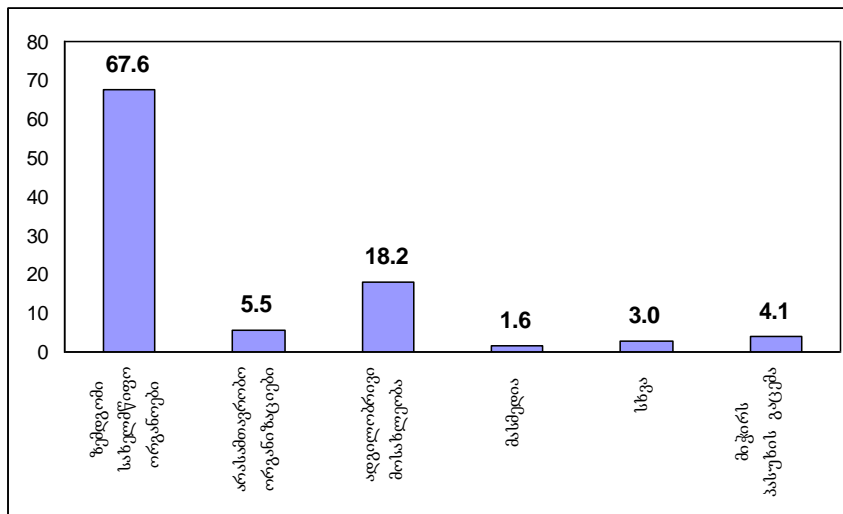


აქაც ტრადიციულად შედარებით პესიმისტური განწყობა სჭარბობს კახეთსა და სამცხე-ჯავახეთში, ხოლო სამეგრელოსა და იმერეთის მოსახლეობა უფრო იმედიანადაა განწყობილი.

მოლოდინი ძირითადად ხელისუფლების მიმართ დამოკიდებულებით განისაზღვრება. საზოგადოების დამოკიდებულების შეფასებისას რესპონდენტები ამ შემთხვევაშიც უფრო კრიტიკულნი არიან, ვიდრე საკუთარი პოზიციის გამოხატვისას.



11. თქვენი აზრით, ვინ უნდა აკონტროლებდეს ძირითადად საბიუჯეტო პროცესს?



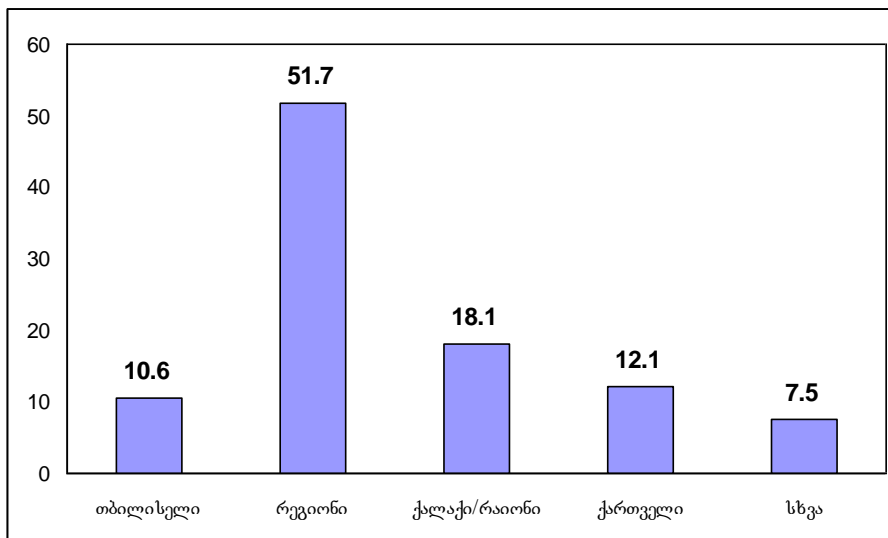
რესპონდენტთა უმრავლესობის აზრით, საბიუჯეტო პროცესს ძირითადად ზემდგომი სახელმწიფო ორგანოები უნდა აკონტროლებდეს.

სამოქალაქო საზოგადოების მიმართ ნდობის ხარისხი საკმაოდ დაბალია.

ასეთი სურათი ქართულ საზოგადოებაში პოსტსოციალისტური მენტალობის მაღალ ხარისხზე მეტყველებს.

12. კითხვარში მოქალაქეთა თვითიდენტიფიკაციის გამოსავლენად შეტანილი იქნა კითხვა: "როდესაც უცნობი ადამიანი გეკითხებათ სადაური ბრძანდებით, თქვენ პასუხობთ, რომ ხართ ... - დან"

მიღებული პასუხები შემდეგნაირია:



ამ მონაცემების მიხედვით, თვითიდენტიფიკაციის ძირითად კრიტერიუმს რეგიონული და არა რაიონული კუთვნილება წარმოადგენს (რესპონდენტთა 62,3%-მა სწორედ რეგიონულ კუთვნილება - რეგიონი/თბილისელი დაასახელა).