

ცენტრალური და ადგილობრივი მმართველობის სისტემა, ლეგიტიმურობა და ეფექტურობა

შესავალი

საბჭოთა სისტემის კოლაფსის მერე საქართველოში განვითარებული მოვლენები ბევრისათვის მოულოდნელი აღმოჩნდა. ეკონომიურმა და პოლიტიკურმა კრიზისმა, ეთნიკურმა და პოლიტიკურმა კონფლიქტებმა საზოგადოების ძლიერი შოკი გამოიწვია.

ამ მეტად მტკივნეული პროცესის პერიოდში აღმოჩნდა, რომ საზოგადოებას არ გააჩნდა არამარტო გამოკვეთილი პოლიტიკური ნება, არამედ სახელმწიფოებრივი მართვის გამოცდილებაც. ქართულ საზოგადოებას არც სახელმწიფოებრივი აზროვნების უნარი აღმოაჩნდა.

თავისუფლების მოპოვებამდე ხშირად ხდებოდა სახელმწიფოებრივის, ეროვნულისა და ეთნიკურის ურვთიერთგადაფარვა. ეთნიკურობის განცდა XIX საუკუნის საზოგადოებრივი მოძრაობების მითოსური აზროვნების ადეკვატური იყო.

საბჭოთა სისტემას ამ მხრივ არაფერი შეუცვლია. აღნიშნულ პერიოდში წინა პლანზე განასაკუთრებით წამოიწია პარასაზოგადოების მნიშვნელობამ - ანტისახელმწიფოებრივი აზროვნება (ქურდული გაგება, კლანური აზროვნება, "ფულის მკეთებლობა") პიროვნებისა თუ სოციალური სტრატის პრივილეგირებულობის მაჩვენებლად იქცა.

სახელმწიფო სტრუქტურების ძლიერების პირობებში, როცა რეალური, კანონისმიერი წინააღმდეგობა შეუძლებელი იყო, სახელმწიფოს მიერ ჩადენილი ძალადობისადმი დაპირისპირების ერთადერთ საშუალებას დისიდენტობა წარმოადგენდა.

ეროვნულ რესპუბლიკებში აღნიშნული მოძრაობა ქმნიდა დასავლური დემოკრატიული ღირებულებებისა და ეთნიკური განვითარების გარკვეულ ეტაპზე ჩამოყალიბებული მითოსური აზროვნების ეკლექტიკურ ნარევს.

საბჭოური სისტემის კრიზისის დაწყებისას, ისეთ პირობებში, როცა არ არსებობდა ორგანიზაციულად გაფორმებული პოლიტიკური პლურალიზმი, დისიდენტური მოძრაობა კომუნისტური რეჟიმის ერთადერთ ალტერნატივად წარმოჩნდა.

1991 წლის 28 ოქტომბერს საქართველოს უზენაესი საბჭოს პირველ მრავალპარტიულ არჩევნებზე ბლოკმა "მრგვალი მაგიდა - თავისუფალი საქართველო" დამაჯერებელი გამარჯვება მოიპოვა და სახელმწიფოს სათავეში ყოფილი დასიდენტებისა და მარგინალიზებული სოციალური ფენების კოალიცია აღმოჩნდა.

ეროვნულ-განმანთავისუფლებელი ბრძოლის ლოზუნგებით მოსული პოლიტიკური ძალა ფაქტიურად პრივილეგირებული ფენების წინააღმდეგ და სოციალური რევანშის მოთხოვნით გამოვიდა. კონფლიქტი, რომელმაც 1990 წლის ბოლოდან იჩინა თავი, 1991 წლის შემოდგომიდან შეიარაღებულ დაპირისპირებაში გადაიზარდა.

1991-1992 წლების მიჯნა "თბილისური ზამთრის" მოვლენებით აღინიშნა. თბილისის ცენტრში მიმდინარე ორკვირიანი ბრძოლების შედეგად პრეზიდენტმა გამსახურდიამ ძალაუფლება დაკარგა.

დაპირისპირებამ აშკარად აჩვენა შედარებით მცირერიცხოვანი ოპოზიციის სიძლიერე, ოპოზიციისა, რომელიც ძირითადად დედაქალაქის ინტელიგენციის ზედაფენებისაგან შედგებოდა და რომლის ზურგს უკან რუსეთში მყოფი ქართული კომუნისტური ნომენკლატურა იდგა.

ქვეყნის მმართველობის სათავეში მოსულმა სამხედრო საბჭომ, რომელიც ოპოზიციური პარტიების წარმომადგენელთაგან შექმნილ სახელმწიფო საბჭოს ეყრდნობოდა, თავისი პოლიტიკის მთავრ მიზნად გამსახურდიას ნაციონალისტური და პოსტსოციალისტური პოლიტიკის შეცვლა გამოაცხადა.

ქვეყნის პოლიტიკურმა ძალებმა სახელმწიფოს უმაღლეს პოსტზე ე.შევადნაძის კანდიდატურა წამოაყენეს. ეს უკანასკნელი ფაქტიურად ყველა პოლიტიკური ძალისათვის იყო მისაღები. კომუნისტური ნომენკლატურა მასთან "ზასტოის" ოქროს ხანას აიგივებდა, დემოკრატიული ძალებისათვის იგი "ბერლინის კედლის დამანგრეველი" იყო, ეროვნული უმცირესობებისათვის კი გამსახურდიას რადიკალური ნაციონალიზმის ალტერნატივას წარმოადგენდა.

1992 წლის 11 ოქტომბრის არჩევნებმა საერთაშორისო საზოგადოებრიობის თვალში ახალი საზოგადოების ლეგიტიმაცია მოახდინა. ახალ პარლამენტში, ფაქტიურად "ზვიადისტთა" გარდა, ყველა პოლიტიკური ძალა მოხვდა. გამსახურდიას ოპონენტთა ერთ-ერთი მთავარი პრეტენზიის, საპარლამენტო მმართველობის წესის მხარდაჭერის გამო შევარდნაძემ იმ დროისათვის თავი შეიკავა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის შექმნისაგან და "სახელმწიფო მეთაურის" პოსტით დაკმაყოფილდა.

მაგრამ ქვეყნის საშინაო მდგომარეობა ამით არ გაუმჯობესებულა. ახალ არჩევნებში რეალურად ამომრჩეველთა აბსოლუტური რაოდენობის მხოლოდ ნაწილმა მიიღო მონაწილეობა. გამსახურდიას მომხრეებმა (განსაკუთრებით დას. საქართველოში) და ეროვნულმა უმცირესობებმა (განაპირა, სასაზღვრო რეგიონებში) არჩევნებს ფაქტიური ბოიკოტი გამოუცხადეს.

ფასების ლიბერალიზაციამ და პოლიტიკურმა დაპირისპირებამ მალე ახალი ხელისუფლების კრიზისი გამოიწვია. დასავლეთ საქართველოს მთელ რიგ რაიონებს ექს-პრეზიდენტ გამსახურდიას მომხრეები აკონტროლებდნენ. შევარდნაძემ ვერც სეპარატისტულად განწყობილ ავტონომიებთან გამონახა საერთო ენა. უფრო მეტიც, ყოფილი სამხრეთ ოსეთის წინააღმდეგ საბრძოლო მოქმედებების შეწყვეტამ აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაშიც გააძლიერა ექსტრემისტთა პოზიციები.

1992-1995 წლებში შევარდნაძემ თანდათანობით მოახერხა თავისი პოზიციების განმტკიცება. 1995 წლის 5 ნოემბრის არჩევნების შედეგად პარლამენტში ფაქტიურად ერთადერთ რეალურ ძალად სკვამოდ ამორფული, მაგრამ შევარდნაძის პოლიტიკის უსიტყვოდ მხარდამჭერი "მოქალაქეთა კავშირი" იქცა. ოპოზიციური პარტიების აბსოლუტური უმრავლესობა პარლამენტს გარეთ აღმოჩნდა.

ახალი, ფაქტიურად მონოპარტიული პარლამენტის წინაშე დადგა ძლიერი საკანონმდებლო ბაზის შექმნის პრობლემა. 1995-1997 წლებში მიღებულ იქნა კანონთა პაკეტების მთელი რიგი.

მაგრამ მიუხედავად ამისა, ბევრი რამ ჯერ კიდევ ბურუსითაა მოცული. კანონები ხშირად ურთიერთგამომრიცხველია, ხოლო "მოქალაქეთა კავშირის" გარეგნული ერთობა მოჩვენებითია, მასში გაერთიანებულ ძალთა სხვადასხვა პოლიტიკური თუ სხვა სახის მიმართებათა გამო.

მოსახლეობის პოლიტიკური ინდეფერენტიზმი და აპარატის მნიშვნელოვანი ნაწილის კორუმპირებულობა კიდევ უფრო გაურკვეველს და დროში გაწელილს ხდის მიმდინარე რეფორმების პროცესს.

ფორმალური და რეალური მართვა

1. ზოგადი ნაწილი

1991 წლის 28 ოქტომბრის არჩევნების შემდეგ საქართველოში კვლავ აგრძელებს მოქმედებას 1978 წლის 15 აპრილს მიღებული საბჭოური კონსტიტუცია. რომელშიაც 1984, 1986, 1989, 1990 და 1991 წლებში შეტანილ იქნა 14 შესწორება.

1990 წლის 14 ნოემბერს მიღებული იქნა კანონი გარდამავალი პერიოდის შესახებ, რომელსაც უნდა ემოქმედა საბჭოთა კავშირიდან საქართველოს სრულ გამოყოფამდე. საქართველო ინარჩუნებდა სსრკ-დან გასვლის უფლებას, რის გარანტიაც ითვლებოდა სსრკ კონსტიტუცია (69 და 78 მუხლები), ხოლო საქართველო დროებით ემორჩილებოდა სსრკ-ს კანონმდებლობას (68 მუხლი).

კონსტიტუციის 2 მუხლის თანახმად საკანონმდებლო ორგანოებს წარმოადგენდა უზენაესი საბჭო და ადგილობრივი საკრებულოები. უმნიშვნელოვანესი საკითხები რეფერენდუმზე უნდა ყოფილიყო გატანილი (5 მუხლი). კონსტიტუციის შეცვლა შეეძლო უზენაესი საბჭოს 2/3 (185 მუხლი).

სახელმწიფოს მნიშვნელოვან პოსტებზე არ შეიძლებოდა ორი ვადით არჩევა (გამონაკლისს წარმოადგენდნენ მოსამართლეები, 87 მუხლი). ამავე დროს როგორც რიგით მოქალაქეებს, ისე დეპუტატებსაც წართმეული ჰქონდათ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. ეს უფლება გააჩნდათ: უზენაეს საბჭოს, უზენაეს სასამართლოს, გენერალურ პროკურორს და იუსტიციის სამინისტროს.

1990 წელს კონსტიტუციაში შეტანილი შესწორებები ძირითადად ქვეყნის ცხოვრებაში მომხდარ იდეოლოგიურ ცვლილებებს ასახავდა. მაგალითად, ამოღებული იქნა კომუნისტური ტერმინოლოგია და უარყოფილი იქნა კომპარტიის მმართველი როლი. აღირარებული იქნა რესპუბლიკის კანონების უპირატესობა საკავშიროსთან შედარებით (77 მუხლი).

1991 წლის 9 აპრილს უზენაესმა საბჭომ გამოაცხადა საქართველოს დამოუკიდებლობა, შეიცვალა სახელმწიფო ატრიბუტიკა, მაგრამ საკანონმდებლო აქტივობა ამ ეტაპზე ამით ამოიწურა.

1991-1992 წლების ზამთრის მოვლენების შედეგად ხელისუფლების სათავეში მოსული ჯერ სამხედრო, შემდეგ სახელმწიფო საბჭოს უმნიშვნელოვანეს საკანონმდებლო აქტად უნდა ჩაითვალოს საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის აღდგენა 1992 წლის 21 თებერვალს.

აღნიშნული კონსტიტუციის თანახმად საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება ჰქონდა როგორც პარლამენტის წევრს, ისე 5.000 ამომრჩეველს (63 მუხლი); რეფერენდუმის გამართვა შესაძლებელი იყო 30.000 მოქალაქის მოთხოვნის შედეგად (64 მუხლი); კონსტიტუციის გადასინჯვა შეეძლო დეპუტატთა 2/3, რაც ძალაში შედიოდა რეფერენდუმის შემდეგ; მმართველობის ფორმის გადასინჯვა დაუშვებელი იყო.

1992 წლის 6 ნოემბერს 1921 წლის კონსტიტუციის მემკვიდრეობითობის საფუძველზე მიღებულ იქნა კანონი სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ.

1921 წლის კონსტიტუცია 1978 წლის კონსტიტუციასთან შედარებით ბევრად უფრო მეტ ყურადღებას უთმობდა ადამიანის უფლებებს და დემოკრატიულობით გამოირჩეოდა.

მაგრამ უნდა აღინიშნოს, რომ ეს კონსტიტუცია ფაქტიურად ძალაში არ შესულა. საბჭოთა პერიოდში მიღებული საკანონმდებლო აქტები (მაგალითად სისხლისა და სამოქალაქო სამართლის კოდექსები), რომელთა მიხედვითაც მუშაობდა სახელმწიფო აპარატი, გადაულახავ წინააღმდეგობაში მოდიოდნენ ქვეყნის უმთავრეს კანონთან. ბუნებრივია, რომ დღის წესრიგში დადგა ახალი კონსტიტუციის მიღების საკითხი.

1993 წლის 16 თებერვალს შეიქმნა საკონსტიტუციო კომისია, სახელმწიფოს მეთაურის თავჯდომარეობით.

სახელმწიფო მშენებლობა საქართველოში წარიმართა პოლიტიკური კონიუქტურის გათვალისწინებით. განსაკუთრებული ყურადღების ცენტრში მოექცნენ ძალოვანი სტრუქტურები - იწყება შტატების ზრდა, ხოლო ამ უწყებათა მეთაურებად ინიშნებიან რუსული ორიენტაციის პიროვნებები (1994 წლის მარტი-აპრილი).

სახელმწიფოსათვის თავიდანვე უმთავრეს პრობლემად იქცა კორუფცია სახელმწიფო აპარატში, რომლის უკანაც ხშირად იდგნენ სხვადასხვა მაფიოზური კლანები. 1994 წლის 31 მაისს შეიქმნა ორგანიზებულ დანაშაულთან და კორუფციასთან მებრძოლი საპარლამენტო კომისია, მაგრამ მისი მოღვაწეობის პირველ ეტაპზე რაიმე სახის წარმატებაზე ლაპარაკი არ შეიძლება.

1995 წლის 1 აგვისტოს მიღებული იქნა საქართველოს ახალი კონსტიტუცია.

კონსტიტუცია ეფუძნებოდა 1991 წლის 31 მარტის დამოუკიდებლობის რეფერენდუმის შედეგებს (1 მუხლი); საქართველოს საზღვრები ცნობილ იქნა 1991 წლის 21 დეკემბრის მდგომარეობით (2 მუხლი); აღიარებულ იქნა საერთაშორისო ხელშეკრულებების უპირატესობა ეროვნულ კანონმდებლობასთან შედარებით (6 მუხლი); სახელმწიფო მოხელეებს აკრძალა რომელიმე პარტიის წევრად ყოფნა (26 მუხლი); საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება ეკუთვნით: პრეზიდენტს, პარლამენტის წევრს, ფრაქციას, საპარლამენტო კომიტეტს, ავტონომიურ წარმონაქმნებს ან 30.000 ამომრჩეველს (67 მუხლი); რეფერენდუმი შეიძლება მოეწიოს პრეზიდენტის, პარლამენტის ან 200.000 ამომრჩეველის ინიციატივით, ამავე დროს რეფერენდუმის მოწვევა არ შეიძლება რომელიმე კანონის მიღების ან გაუქმების მიზნით (74 მუხლი).

საკანონმდებლო კონფლიქტების გადასაწყვეტად დაარსებულ იქნა საკონსტიტუციო სასამართლო, სადაც სარჩელის წაყენების უფლება აქვთ: პრეზიდენტს, პარლამენტის წევრთა 1/5, სასამართლოს, ავტონომიურ ერთეულებს ან რიგით მოქალაქეს (89 მუხლი); კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატივით შეიძლება წარდგინდეს: პრეზიდენტი, პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარი ან 200.000 ამომრჩეველი (102 მუხლი).

ახალ კონსტიტუციაში ღიადაა დატოვებული საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხი. აღნიშნულია, რომ იგი გადაწყდება ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ სპეციალურად მიღებული ორგანული კანონით (2 მუხლი).

2. ცენტრალური მმართველობა

I. საკანონმდებლო ხელისუფლება - პარლამენტი

პარლამენტის როლი და ადგილი საქართველოს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში სულ უფრო და უფრო ნათლად იკვეთება. საზოგადოებაში, რომელსაც არ გააჩნდა დემოკრატიული

სახელმწიფოებრიობის ტრადიცია, თანდათანობით ხდება საკანონმდებლო სტრუქტურის მნიშვნელობის გააზრება.

ბუნებრივია, ეს პროცესი უმტკივნეულო ვერ იქნება. ძალზე ხშირად ვერც მოსახლეობას, ვერც აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებს და უფრო მეტიც, თვით პარლამენტსაც ვერ გაუაზრებია ამ უკანასკნელის უფლება-მოვალეობანი.

ასეა თუ ისე, პარლამენტარიზმს საქართველოში უკვე გააჩნია თავისი ტრადიციები. 1990 29 ოქტომბერს, 1992 11 ოქტომბერსა და 1995 5 ნოემბერს ჩატარებულმა სამმა მრავალპარტიულმა არჩევნებმა გარკვეული გამოცდილების დაგროვებას შეუწყო ხელი.

თავისი შედეგებით განსაკუთრებით ახლოს დგანან 1990 და 1995 არჩევნები, როცა აშკარად გამოიკვეთა ერთი პოლიტიკური ძალის (პირველ შემთხვევაში ბლოკ "მრგვალი მაგიდის", ხოლო მეორე შემთხვევაში - საქართველოს მოქალაქეთა კავშირის) აბსოლუტური უპირატესობა.

1992 წლის არჩევნები ამ მხრივ გამონაკლისს წარმოადგენს. ამ არჩევნების შედეგად საქართველოს ისტორიაში ყველაზე მრავალპარტიული პარლამენტი იქნა მიღებული. პარლამენტში მოხვედრილი 26 პოლიტიკური პარტიიდან თუ ბლოკიდან მხოლოდ პირველ ხუთს გააჩნდა დეპუტატთა მანდატების 5-13%.

შეიძლება ითქვას, რომ ეს იყო გარდამავალი პარლამენტი, რომელშიაც თანაბრად იყვნენ წარმოდგენილი როგორც ეროვნულ-განმანათავისუფლებელი ძალები, ისე რევანშისტულად განწყობილი რეტროგრადული ელემენტები.

შედარებით გვიან იწყებს გაძლიერებას ახალი პოლიტიკური ძალა - "საქართველოს მოქალაქეთა კავშირი" - (სმკ), რომელიც ფაქტიურად ედუარდ შევარდნაძის ქარიზმის გარშემო შეკრებილ, სხვადასხვა პოლიტიკური თუ იდეოლოგიური მრწამსის მქონე სოციალურ ძალთა კონგლომერატს წარმოადგენდა.

1994 წლის გაზაფხულზე სმკ-ში უკვე 35 ათასი წევრი ირიცხებოდა. ამავე დროს თვით პარტიის შიგნით ძლიერდება პრორუსულად განწყობილი ძველი კომუნისტური ნომენკლატურის პოზიციები, თუმცა პარტიის მმართველობაში საკმაოდ სერიოზულ ძალას წარმოადგენს პროდასავლურად განწყობილი დაჯგუფება, რომელიც საბაზრო ეკონომიკისა და დემოკრატიული საზოგადოების მომხრედ აცხადებს თავს.

ოპოზიციის ყველა მცდელობა, ხელი შეეშალათ სმკ-ს გაძლიერებისათვის, მარცხით დამთავრდა (ცენტრისტული ძალების გაერთიანება ერთ საპარლამენტო ფრაქციად 1994 წლის ივნისში და სხვა). ოპოზიციისათვის დიდი დანაკლისს წარმოადგენდა სმკ-ს მთავარი კონკურენტი, ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიის ლიდერის, გიორგი ჭანტურიას მკვლელობა 1994 წლის 3 დეკემბერს.

სმკ-სა და უშუალოდ შევარდნაძის პოზიციები განსაკუთრებით გაძლიერდა სახელმწიფოს მეთაურზე 1995 წლის 29 აგვისტოს განხორციელებული უშედეგო თავდასხმის შემდეგ.

1995 წლის 5 ნოემბერს ჩატარებულმა არჩევნებმა შევარდნაძეს დამაჯერებელი გამარჯვება მოუპოვა. მიუხედავად იმისა, რომ საარჩევნო კომისიაში 54 პარტია და ბლოკი იყო რეგისტრირებული, 150 სადეპუტატო მანდატიდან სმკ-მ 88 მოიპოვა, ასევე დამაჯერებელი იყო მისი გამარჯვება 85 ერთმანდატიან ოლქში.

რაც შეეხება საპრეზიდენტო არჩევნებს, ედუარდ შევარდნაძემ ხმათა 73% მიიღო და მნიშვნელოვნად გაუსწრო 5 სხვა პრეტენდენტს.

მაგრამ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ წინა არჩევნებთან შედარებით დაბალი იყო არჩევნებში მონაწილეთა ოდენობა (63%), ამომჩვეელთა ხმების დაახ. 60% დაიკარგა 5%-იანი ბარიერის არსებობის გამო. ამავე დროს როგორც წინასაარჩევნო პერიოდში, ისე არჩევნების დაროს ადგილი ჰქონდა საარჩევნო კანონმდებლობის უხემ დარღვევებს სახელმწიფო სტრუქტურების მხრიდან.

II. აღმასრულებელი ხელისუფლება

ა. პრეზიდენტი

პრეზიდენტის თანამდებობა 1991 წლის 9 აპრილს იქნა შემოღებული. პირველი საპრეზიდენტო არჩევნები კი იმავე წლის 26 მაისს ჩატარდა.

სახელმწიფო გადატრიალების შემდეგ, 1992 წელს ამოქმედებული 1921 წლის კონსტიტუცია არ ითვალისწინებდა პრეზიდენტის ინსტიტუტის არსებობას. მის ფუნქციებს მთავრობის თავმჯდომარე ასრულებდა, რომელსაც საკმაოდ შეზღუდული უფლებანი გააჩნდა, კონსტიტუციის 67 მუხლის თანახმად იგი ირჩეოდა ერთი წლით და ერთ პიროვნებას ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ შეიძლებოდა დაეკავებინა აღნიშნული თანამდებობა.

თუმცა, როგორც აღინიშნა, ეს კონსტიტუცია ძალაში რეალურად არც შესულა, მაგრამ აღნიშნულ ეტაპზე (1992-1995 წწ) სახელმწიფოს პირველი პირის უფლებები შედარებით შეზღუდული იყო პარლამენტის მიერ. 1921 წლის კონსტიტუციის მემკვიდრეობითობის საფუძველზე 1992 წლის 6 ნოემბერს მიღებული სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ კანონის მიხედვით პრეზიდენტის ინსტიტუტი გაუქმდა და მის ნაცვლად შემოღებულ იქნა სახელმწიფოს მეთაურის თანამდებობა. ამ კანონის 17 მუხლის მიხედვით სახელმწიფოს მეთაურს პარლამენტის თანხმობის გარეშე არ ჰქონდა უმაღლეს ჩინთა მოხსნის უფლება, ხოლო თვით მისი გადაყენება 19 მუხლის თანახმად შეეძლო პარლამენტის 2/3-ს.

აღნიშნულის მიუხედავად, სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებანი მაინც მნიშვნელოვნად იყო აღნიშნული კანონის 31 მუხლის თანახმად მის დაქვემდებარებაში იქმნებოდა ეროვნული უშიშროების საბჭო, რომელსაც საკმაოდ უფლებამოსილებანი გააჩნდა, განსაკუთრებით საგანგებო მდგომარეობის დროს. ამავე დროს სახელმწიფოს მეთაურმა ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებამდე მიიღო ადგილობრივი მმართველობის თავმჯდომარეთა დანიშვნის უფლება (1992 წლის 24 დეკემბერი).

1993 წლის გაზაფხული აღინიშნა სახელმწიფოს მეთაურის კურსისადმი ოპოზიციურად განწყობილი ძალების გაძლიერებით. ოპოზიცია მოითხოვდა სახელმწიფოს მეთაურის პოსტის გაუქმებას. სექტემბერში ოპოზიციას მიემხრო ჯაბა იოსელიანიც, რომელიც ადრე შევარდნაძის ერთ-ერთ უმთავრეს საყრდენს წარმოადგენდა.

კრიზისმა კულმინაციას მიაღწია 14 სექტემბერს, როცა განიხილებოდა ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის შემოღების საკითხი. აღნიშნულმა გარემოებამ პარლამენტში მძაფრი დებატები გამოიწვია. მოულოდნელად შევარდნაძემ გადადგომა გამოაცხადა. ფაქტიურად ეს გახდა მისი მომხრეების გამოსვლის სიგნალი - სახელმწიფოს მეთაურის მრავალმა ათასმა მომხრემ პარლამენტის წინ მოიყარა თავი და შევარდნაძისადმი მხარდაჭერა საკმაოდ ეგზალტირებული ფორმით გამოხატა. ოპოზიციამ უკან დაიხია და პარლამენტის თავმჯდომარემ თავისუფლად გაატარა ყველა სასურველი ცვლილება.

ამ ინციდენტმა ნათლად აჩვენა, ერთის მხრივ, ოპოზიციის დაბნეულობა და პარლამენტის არამყარ მდგომარეობა, ხოლო მეორეს მხრივ, ქარიზმის დიდი როლი "ძლიერი ხელის" მოსურნე მოსახლეობაში. გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ კრიმინალური სამყაროს თარეში და საომარი მოქმედებანი აფხაზეთში თავისთავად აძლიერებდნენ აღნიშნულ ტენდენციებს.

აღნიშნული მოვლენების შემდეგ შევარდნაძე იწყებს შეტევას იმ ძალათა წინააღმდეგ, რომლებიც მისი ძალაუფლების მეტსიმეტი გაძლიერების წინააღმდეგნი იყვნენ. 1994 წლის 14 ივლისს გამოიცა დეკრეტი "კრიმინალთა წინააღმდეგ" და გაუქმდა ჯაბა იოსელიანის ხელმძღვანელობით არსებული, 1993 წელს შექმნილი დროებითი საგანგებო სახელმწიფო კომიტეტი. ამავე დროს სახელმწიფოს მეთაური არ ერიდება დებტების გამართვას იმ ოპოზიციურ ძალებთან, რომელთაც მოსახლეობაში დასაყრდენი ფაქტიურად არ გააჩნდათ (1994 წლის 8

ნოემბერს მონარქისტულ-კონსერვატორული პარტიის თავმჯდომარესთან გამართული ტელედებატები).

1995 წლის კონსტიტუციით კვლავ იქნა შემოღებული პრეზიდენტის ინსტიტუტი. რომლის მიხედვითაც ამ უკანასკნელის უფლებები მეტად გაიზარდა. კონსტიტუციის 63 მუხლის თანახმად პრეზიდენტის იმპიჩმენტი ხორციელდება 3 ეტაპად. პარლამენტის მხრიდან მოთხოვნის შემთხვევაში საკითხს განიხილავს უზენაესი ან საკონსტიტუციო სასამართლო, ხოლო მათ მიერ პრეზიდენტის დადანაშაულების შემდეგ პარლამენტმა ხმათა 2/3-ით უნდა მიიღოს საბოლოო გადაწყვეტილება. 79 მუხლის მიხედვით პრეზიდენტს ირჩევენ 5 წლის ვადით, ხოლო ერთი და იგივე პირის არჩევა შეიძლება ზედიზედ მხოლოდ ორჯერ. კონსტიტუციის 73, 77, 90, 91 და 97 მუხლების თანახმად პრეზიდენტი პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს როგორც ბიუჯეტს, ისე სახელმწიფოს ყველა უმაღლეს მოხელეთა კანდიდატურებს. მისი კანდიდატურების უარყოფისათვის საჭიროა დეპუტატთა ხმების სულ მცირე 3/5.

1995 წლის 8 დეკემბერს მიღებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის შესახებ კანონის 1 მუხლის მიხედვით პრეზიდენტი აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურად გამოცხადდა.

1996 წლის 24 იანვარს მიღებულ იქნა კანონი ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ. საბჭოს კომპეტენციაში შევიდა ქვეყნის თავდაცვისა და უშიშროების საკითხები. 4 მუხლის თანახმად მისი შემადგენლობა განისაზღვრა თავმჯდომარითა (პრეზიდენტი) და 8 წევრით, რომელთაგან ყველას პრეზიდენტი ნიშნავს.

რეალურ პოლიტიკურ ცხოვრებაში პრეზიდენტის როლი კიდევ უფრო დიდია. ედუარდ შევარდნაძის მდგომარეობა განსაკუთრებით განმტკიცდა 1995 წლის 29 აგვისტოს მის წინააღმდეგ განხორციელებული ტერორისტული აქტის შემდეგ. აღნიშნული ფაქტის შემდეგ პრეზიდენტმა გაანეიტრალა როგორც ის პოლიტიკური ძალები, რომლებიც მას კონსერვატულობაში დებდნენ ბრალს, ისე (რაც მთავარია) აშკარა პრორუსული ორიენტაციისა და კომუნისტური ნოსტალგიის მქონე ძალები სახელმწიფო აპარატსა და სპეცსამსახურებში.

მართალია, მძიმე ეკონომიური მდგომარეობა, წაგებული ომები და აქედან გამომდინარე, ლტოლვილთა პრობლემა, სახელმწიფო აპარატში გავრცელებული კორუფცია და სახელმწიფო-მაფიოზური კლანების გაძლიერება მოსახლეობის ფართო ფენების მზარდ უკმაყოფილებას იწვევს, მაგრამ რეალური ოპოზიციის არარსებობა არარეალურს ხდის პრეზიდენტის პოლიტიკური კურსისადმი მნიშვნელოვან დაპირისპირებას.

ბ. მთავრობა

აღმასრულებელი ხელისუფლების განვითარება დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ საკმაო გაურკვევლობით ხასიათდება. ხშირია სტრუქტურათა - ახალ სამინისტროთა თუ სხვა სახელმწიფოებრივი ორგანიზაციების ჩამოყალიბება, გაუქმება და სტატუსის ცვლა.

1991 წლის 26 აგვისტოს მიღებული მინისტრთა კაბინეტის შესახებ კანონის მიხედვით სამინისტროთა ოდენობა განისაზღვრა 19-ით. ძალოვანი, ასევე იუსტიციისა და საგარეო საქმეთა სამინისტრიოები უშუალოდ პრეზიდენტის დაქვემდებარებაში გადავიდა.

აღსანიშნავია, რომ სტრუქტურულ ცვლილებებს არ მოყოლია სამინისტროთა იდეოლოგიური არსის ცვლა. ცვლილებები ძირითადად გარეგნული ხასიათისა იყო (მაგალითად 1991 წლის 16 ნოემბერს სახელმწიფო უშიშროების კომიტეტი გადაკეთდა ეროვნული უშიშროების სახელმწიფო დეპარტამენტად).

გადატრიალების შემდეგ შეიმჩნევა მინისტრთა კაბინეტის უფლებების შემდგომი გაძლიერება. 1992 წლის 6 ნოემბრის კანონის 28 მუხლის მიხედვით მინისტრთა კაბინეტს შეეძლო შეეჩერებინა ადგილობრივი ხელისუფლებისა და ავტონომიური ერთეულების მთავრობების მიერ მიღებული საკანონმდებლო აქტები. აღსანიშნავია, რომ 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით, რომლის შემკვიდრებითობის საფუძველზეც იქნა მიღებული აღნიშნული კანონი, ანალოგიური რამის უფლება მხოლოდ სასამართლოს ჰქონდა.

1992 წლის 23 დეკემბერს დამტკიცდა მინისტრთა კაბინეტის ახალი სტრუქტურა. სამინისტროთა რიცხვმა კვლავ 19 შეადგინა (თუმცა მოხდა ზოგი მათგანის გაუქმება და ახლების დაარსება). პრემიერ-მინისტრს დაენიშნა 5 მოადგილე. გაფორმდა 10 კომიტეტი, ეკონომიკური რეფორმების შტაბი და საინფორმაციო-სადაზვერვო სამსახური.

1993 წლის 7 სექტემბრის დებულებით სამინისტროთა რიცხვი 16-ით, ხოლო კომიტეტების - 5-ით განისაზღვრა.

ამავე დროს შეიმჩნევა ძალოვანი სტრუქტურების გაძლიერება. 1994 წლის 30 მარტს საინფორმაციო-სადაზვერვო სამსახური სახელმწიფო უშიშროების სამსახურად გადაკეთდა.

ამავე წლის 29 ივნისს მიღებული იქნა კანონი სახელმწიფო სამსახურის შესახებ.

ამ კანონის 14 მუხლის თანახმად სახელმწიფო მოხელეებს ჩამოერთვათ კომერციაში მონაწილეობის უფლება, ხოლო 33 და 34 მუხლების თანახმად თანამდებობათა დაკავება ხდება მისაღები კონკურსისა და საკვალიფიკაციო გამოცდების მეშვეობით.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კანონის ეს მუხლები პრაქტიკულად არ მოქმედებს.

1995 წლის კონსტიტუციამ მნიშვნელოვნად შეცვალა აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურა. პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა გაუქმდა, აღმასრულებელი ხელისუფლების უშუალო ხელმძღვანელად პრეზიდენტი გამოცხადდა. ნიშანდობლივია ის ფაქტიც, რომ თვით კონსტიტუციაში მთავრობის მოვალეობათა აღმწერი ნაწილი არ არის და აღმასრულებელი სტრუქტურა განხილულია მხოლოდ პრეზიდენტის უფლება-მოვალეობათა კონტექსტში.

1995 წლის 8 დეკემბრის კანონმა აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის შესახებ კიდევ უფრო გამოკვეთა პრეზიდენტის დიდი უფლებამოსილებანი.

კანონის 1 მუხლის თანახმად აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური საქართველოს პრეზიდენტია. უშუალოდ მართვა ხორციელდება სახელმწიფო კანცელარიის მეშვეობით, რომელსაც სახელმწიფო მინისტრი ხელმძღვანელობს (2 მუხლი).

სულ აღმასრულებელი ხელისუფლების სქრუქტურაში შედის:

18 სამინისტრო (განათლების, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსებს დაცვის, ეკონომიკის, ვაჭრობისა და საგარეო-ეკონომიკური ურთიერთობების, თავდაცვის, იუსტიციის, კავშირგაბმულობისა და ფოსტის, კულტურის, ლტოლვილთა და განსახლების, ურბანიზაციისა და მშენებლობის, საგარეო საქმეთა, სახელმწიფო უშიშროების, სახელმწიფო ქონების მართვის, სოფლის მეურნეობისა და სურსათის, სოცდაცვისა და შრომა-დასაქმების, ფინანსთა, შინაგან საქმეთა, ჯანდაცვის);

10 სახელმწიფო დეპარტამენტი (ახალგაზრდობის საქმეთა, გეოლოგიის, მატერიალურ-ტექნიკური რეზერვების, სატყეო მეურნეობის, სასაზღვრო დაცვის, სოციალ-ეკონომიკური ინფრმორმაციის, სპორტის, სტანდარტიზაცია-მეტროლოგიისა და სერტიფიკაციის, ტურიზმის, სახელმწიფო არქივი);

2 მთავარი სამმართველო (გეოდეზიისა და კარტოგრაფიის; დაცულ ტერიტორიათა, ნაკრძალებისა და სამონადირეო მეურნეობების);

1 ინსპექცია (ტექნიკური ზედამხედველობის);

4 კორპორაცია (პოლიგრაფიისა და საგამომცემლო საქმეთა, სათბობენერგეტიკული, საინფორმაციო-საგამომცემლო - "საქინფორმი", ტელევიზიისა და რადიომაუწყებლობის);

8 დეპარტამენტი (საავტომობილო ტრანსპორტის, საზღვაო სანაოსნო, რკინიგზის, საჰაერო ტრანსპორტის, "საქგზა", "საქენერგო", "საქნავთი", "საქნახშირი");

1 სახელმწიფო კონცერნი ("საქავტოგზა");

1 სახელმწიფო ჰოლდინგური კომპანია ("საქნავთობპროდუქტი").

ყველა აღნიშნული ორგანიზაციის მეთაურებს კანონის 9 მუხლის ძალით ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. სულ აღმასრულებელ სტრუქტურაში მოხდა 31 სხვადასხვა სახის ცვლილება - ძველი ორგანიზაციების გაუქმებები და ურთიერთდაქვემდებარებანი. ნებისმიერ ცვლილებებს შემდგომში, 16 მუხლის თანახმად, ანხორციელებს საქართველოს პრეზიდენტი.

მინისტრთა კაბინეტს, ტრადიციულად, ჯერ კიდევ საბჭოთა პერიოდიდან მოყოლებული, ძირითადად ეკონომიკის მართვა და რეგულირება ევალებოდა. სახელმწიფოს პოლიტიკისა თუ ეროვნული სტრატეგიის განსაზღვრაში მისი როლი მიზერული იყო და არის. მთავრობა, როგორც წესი, გვევლინება გარკვეული პოლიტიკური ძალების (ჯერ კომპარტია, შემდეგ ნაციონალისტური ძალები, ბოლოს შევანდნაძის გარშემო გაერთიანებული მოქალაქეთა კავშირი) ნების უსიტყვო შემსრულებლად.

მაგრამ ზემოთქმულთან ერთად ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებასაც, რომ სახელმწიფო აპარატის შენახვის წილი ქვეყნის ეროვნულ ბიუჯეტში განუხრელად იზრდება. 1991 წელს იგი შეადგენდა ბიუჯეტის 0.83%, 1992 - 2.02%, 1994 - 5.61%, 1995 - დაახ. 35%, 1997 (ბიუჯეტი) - 38.6%.

აღნიშნული გარემოება განპირობებულია, ერთის მხრივ, ეროვნული შემოსავლისა და შესაბამისად საბიუჯეტო შემოსავლების შემცირებით, ხოლო მეორეს მხრივ, სახელმწიფო აპარატის, განსაკუთრებით ძალოვანი სამინისტროების შემადგენლობის მკვეთრი ზრდით - თუ ამ უკანასკნელთა სტრუქტურებში დასაქმებულთა რაოდენობა 1990 წელს არ აღემატებოდა დაახლ. 25 ათას კაცს, 1997 წელს მათი რიცხვი გასამკვეცდა და დაახლ. 75 ათასს მიაღწია.

III. სასამართლო

სასამართლო სისტემა საქართველოში დარეგულირებულია 1990 წლის 28 დეკემბრის საქართველოს რესპუბლიკაში სასამართლო წყობილების შესახებ და 1996 წლის 31 იანვრის საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონებით.

1990 წლის 28 დეკემბრის კანონი მიღებულია 1978 წლის კონსტიტუციის ნაწილობრივი მემკვიდრეობითობის საფუძველზე. ამ კონსტიტუციის 163 მუხლის თანახმად მართლმსაჯულებას სახელმწიფოში მხოლოდ სასამართლო ახორციელებდა, ხოლო 119 მუხლის თანახმად კონტორლის მიზნით არსებობდა კონსტიტუციური ზედამხედველობის კომიტეტი. 164 მუხლის თანახმად უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეებს ნიშნავდა საქართველოს უზენაესი საბჭოს პრეზიდიუმი, ხოლო ავტონომიების უზენაესი სასამართლოების მოსამართლეებს - ავტონომიური რესპუბლიკების უზენაესი საბჭოს პრეზიდიუმები. 176 მუხლის თანახმად კანონიერების დაცვის ზედამხედველობას ანხორციელებდა პროკურატურა. პროკურატურა წარმოადგენდა მკაცრად ცენტრალიზებულ ორგანოს და დამოუკიდებელი იყო თავის საქმიანობაში (177 და 179 მუხლები).

1990 წლის 28 დეკემბრის კანონის 20 მუხლის მიხედვით საქართველოს სასამართლო სისტემა შედგება საქართველოს უზენაესი სასამართლოს, ავტონომიათა უზენაესი სასამართლოების, თბილისის საქალაქო სასამართლოს, რაიონთა და ქალაქთა სასამართლოებისაგან. ამავე მუხლის მიხედვით შესაძლებელია შეიქმნას ცალკეულ კატეგორიათა საქმეების განხილვაზე დასპეციალებული სასამართლო შემადგენლობა. 22 და 30 მუხლების თანახმად რაიონულ და საქალაქო მოსამართლეებს ნიშნავენ საქართველოსა და ავტონომიურ ერთეულთა იუსტიციის მინისტრები, 43 და 72 მუხლების თანახმად საქართველოსა და ავტონომიათა უზენაესი სასამართლოების წევრებს ირჩევენ შესაბამისი უზენაესი საბჭოები, ხოლო 56 მუხლის თანახმად საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს ირჩევს საქართველოს უზენაესი საბჭო უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარის წარდგინებით (დღეისათვის შეცვლილია ტერმინოლოგია სახელმწიფო სტრუქტურებში მომხდარ ცვლილებებთან დაკავშირებით).

კანონში კონკრეტულად არ არის განსაზღვრული არჩეულ მსაჯულთა ფუნქციები, 28 მუხლის მიხედვით მსაჯულთა საბჭოს დებულებას ამტკიცებს იუსტიციის სამინისტრო. მოსამართლეები აირჩევიან ან ინიშნებიან 10 წლის ვადით, მსაჯულები აირჩევიან 5 წლის ვადით (73 და 86 მუხლები).

84 მუხლის მიხედვით, მოსამართლენი ხელშეუხებელნი არიან, მათი დაკავება არ შეიძლება მათი დამნიშნავი ან ამრჩევი ორგანოების თანხმობის გარეშე.

ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებს განიხილავენ ადმინისტრაციული მოსამართლენი (87 მუხლი), ხოლო სასამართლო გადაწყვეტილებათა აღსრულებას აწარმოებენ სასამართლო აღმსრულებლები (89 მუხლი).

1992 წელს აღდგენილი 1921 წლის კონსტიტუციის თანახმად უმაღლეს სასამართლოს წარმოადგენდა სენატი (84 მუხლი), ხოლო მძიმე შემთხვევებში გახილვა ხდებოდა ნაფიც მსაჯულთა მეშვეობით (81 მუხლი).

როგორც ზემოთ აღინიშნა, 1921 წლის კონსტიტუცია რეალურად ძალაში არ შესულა, თუმცა 1992 წლის 6 ნოემბერს მიღებული კანონი სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ სწორედ ზემოაღნიშნული კონსტიტუციის მემკვიდრეობითობის საფუძველზე შექმნილად გამოცხადდა.

აღნიშნული კანონის 32 მუხლის თანახმად სასამართლო დამოუკიდებელია, სპეციალური და საგანგებო სასამართლოების შექმნა დაუშვებელია.

მიუხედავად ამისა, იმავე წლის 10 დეკემბერს მიღებულ იქნა კანონი სამხედრო სასამართლოების შესახებ, ეს სასამართლოები სასამართლო რეფორმის ჩატარებამდე ფაქტიურად დაექვემდებარნენ იუსტიციის სამინისტროს.

1995 წლის კონსტიტუცია ადასტურებს სიკვდილით სასჯელის არსებობას (15 მუხლი). 83 მუხლი კრძალავს სპეციალური სასამართლოების შექმნას. მოსამართლენი აირჩევიან 10 წლით (86 მუხლი), ხოლო გენერალური პროკურორის უფლებამოსილების ვადა 5 წელია (91 მუხლი). 107 მუხლის თანახმად სასამართლოს ახალი ორგანული კანონის მიღებამდე მოქმედებს ძველი კანონმდებლობა, რაც მთელ რიგ წინააღმდეგობებს ქმნის კანონთა შორის.

1996 წლის 31 იანვარს კონსტიტუციის 83 მუხლის თანახმად, გამოვიდა კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ. კანონის 1 მუხლით საკონსტიტუციო სასამართლო მოწოდებულია კონსტიტუციისა და ადამიანის უფლებათა დასაცავად. სასამართლო შედგება 10 წლის ვადით დანიშნული 9 წევრისაგან, რომელთა მესამედს ნიშნავს პრეზიდენტი, მესამედს - პარლამენტი მინიმუმ ხმათა 60%, ხოლო მესამედს - უზენაესი სასამართლო (5, 6 და 8 მუხლები).

15 მუხლის თანახმად საკონტიტუციო სასამართლოს წევრის დაკავება არ შეიძლება საკონტიტუციო სასამართლოს თანხმობის გარეშე.

საერთოდ სასამართლო სისტემა საქართველოში სახელმწიფო სისტემის სხვა განშტოებებთან შედარებით ბევრად მძიმე მდგომარეობაშია. დიდია ძველი, ჯერაც დაუმთავრებელი პროცესები, რისი ნათელი დადასტურებაცაა 1993 წლის 20 მაისს მრავალწლოვანი სისხლის სამართლის საქმეთა შესასწავლედ პარლამენტის დროებითი კომისიის შექმნის ფაქტი. კვალიფიციური მოსამართლეების სიმცირე, სასამართლო სისტემის დაუხვეწაობა და საბჭოური პერიოდიდან მომდინარე სასამართლოს, როგორც ასეთის, ცუდი რეპუტაცია განაპირობებს სასამართლო სისტემის დაბალ პრესტიჟს მოსახლეობაში.

3. ადგილობრივი მმართველობა

I. რეგიონები

ადგილობრივი მმართველობის სისტემა, მისი მოწყობა და ფუნქციონირება საქართველოში სახელმწიფო მშენებლობის ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემას წარმოადგენს. თუ ცენტრალური ხელისუფლების, განსაკუთრებით პარლამენტისა და მთავრობის საკანონმდებლო ბაზა და მოქმედების წესი ასე თუ ისე გარკვეულია, ქვეყნის ადგილობრივი მოწყობის საკითხში ჯერ კიდევ ბევრი რამ ბურუსითაა მოცული.

საბჭოური სისტემის შეცვლის პირველ პოსტსაბჭოურ ცდას წარმოადგენდა 1990 წლის 14 ნოემბერს მიღებული კანონი გარდამავალი პერიოდის შესახებ. კანონის თანახმად ადგილებზე განმკარგულებელ ორგანოებს - საკრებულოები, ხოლო აღმასრულებელ ორგანოს რაიონში ან რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქში პრეფექტურა, მმართველობის პირველ დონეზე კი გამგებელი ან გამგეობა წარმოადგენდა (85 და 145 მუხლები). საკრებულოები 3 წლით აირჩეოდნენ, ხოლო პრეფექტები 4 წლით ინიშნებოდნენ უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარის მიერ (86 და 146 მუხლები). განსაზღვრულ იქნა მმართველობის შემდეგი დონეები: რაიონი, ქალაქი, ქალაქის რაიონი, თემი, დაბა და სოფელი (137 მუხლი). ზემდგომ ორგანოებს უფლება ჰქონდათ გაეუქმებინათ ქვემდგომი ორგანოების გადაწყვეტილებანი აპელაციის უფლების გარეშე (128 და 149 მუხლები).

1991 წლის 23 აპრილს მიღებული იქნა კანონი პრეფექტის შესახებ. ამავე წლის 14 მაისს კი გამოვიდა კანონი საკრებულოების შესახებ. კანონის 1 მუხლით იქმნებოდა არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელსაც მართავდა საკრებულოს გამგეობა გამგებლით სათავეში. საკრებულო ამტკიცებდა ბიუჯეტს და ირჩევდა გამგეობას და გამგებელს, რომელსაც წარადგენდა პრეფექტი (2, 24 და 25 მუხლები).

შემდგომი კანონმდებლობითი საქმიანობა წარიმართა კონკრეტული პრობლემების მოგვარების მიმართულებით. 1991 წლის 23 მაისს დამტკიცდა საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის გადაწყვეტის წესი, რომლის თანახმადაც ტერიტორიულ ერთეულებს რაიონი, ქალაქის რაიონი და თემი, ხოლო დასახლებულ პუნქტებს - ქალაქი, ქალაქის ტიპის დაბა და სოფელი წარმოადგენდნენ. 10 აგვისტოს მიღებულ იქნა კანონი თბილისის მმართველობის შესახებ. ქალაქი დაიყო 10 რაიონად და 1 დაბად (1 მუხლი). 3 მუხლის მიხედვით ხელის ორგანოებს - რაიონის საკრებულო და თბილისის საკრებულო, ხოლო სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებს - პრეფექტურები და მერია წარმოადგენდნენ.

1991 წლის 31 მარტს ჩატარებულ იქნა ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა - საკრებულოების არჩევნები.

სახელმწიფო გადატრიალების შემდეგ პრეფექტის ინსტიტუტი გაუქმებულ იქნა და მთელი ძალაუფლება გამგებლებს გადაეცათ. 1992 წელს აღდგენილ 1921 წლის კონსტიტუციას ფაქტიურად არავითარი გავლენა არ მოუხდენია ადგილობრივი მმართველობის სისტემაზე. 1992 წლის 16 ნოემბერს გამოვიდა მინისტრთა კაბინეტის დადგენილება # 1045 - დროებითი დებულება ადგილობრივ თვითმმართველობაზე, რომელსაც უნდა ემოქმედა პარლამენტის მიერ შესაბამისი კანონის მიღებამდე.

ამავე წლის 24 დეკემბერს ახალ არჩევნებამდე ადგილობრივი მმართველობის თავმჯდომარეების არჩევის უფლება სახელმწიფოს მეთაურს მიენიჭა, რამაც მნიშვნელოვნად გაზარდა ამ უკანასკნელის უფლებანი.

1993 წლის 29 მარტს გამოვიდა მინისტრთა კაბინეტის # 255 დადგენილება - დროებითი დებულება ადგილობრივ თვითმმართველობაზე, რომელიც ფაქტიურად აერთიანებდა წინა დადგენილებათა შინაარსს.

1993 წლის 8 ივნისს მინისტრთა კაბინეტის # 1045 და 255 დადგენილებები გაუქმებულ იქნენ, როგორც უკანონოები.

1993 წლის 2 აგვისტოს გამოიცა სახელმწიფოს მეთაურის ბრძანებულება # 93 - საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების და მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების დროებითი მმართველობის შესახებ. ბრძანებულების 1 მუხლის თანახმად რაიონებში ხელისუფლების ორგანოებს საკრებულოები, ხოლო მმართველ ორგანოებს გამგეობები ქმნიდნენ. ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებს ეკრძალებოდათ კომერციული საქმიანობა (7 მუხლი). საკრებულოს შემადგენლობაში შედიოდნენ გამგეობისა და საკრებულოს წევრები, ასევე რაიონში მოქმედ პარტიათა 2-2 წარმომადგენელი (8 მუხლი). 10 მუხლის თანახმად საკრებულოს კანონსაწინააღმდეგო საქმიანობის გაუქმება შეეძლო პარლამენტსა და სასამართლოს. 12 მუხლის თანახმად გამგეობა წარადგენდა ბიუჯეტის პროექტს და ახორციელებდა ადმინისტრაციულ მართვას. გამგებელს ორჯერ შეეძლო საკრებულოს გადაწყვეტილებისათვის ვეტოს დადება (15 მუხლი).

აღნიშნული ბრძანებულების 5 მუხლის თანახმად ახალი კონსტიტუციის მიღებიდან არა უგვიანეს 3 თვეში უნდა დანიშნულიყო თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნები, რაც სინამდვილეში არ იქნა რეალიზებული.

1995 წლის კონსტიტუციაში ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სისტემა არ იქნა შექმნილი. 2 მუხლის თანახმად აღნიშნული საკითხი განხილულ უნდა იყოს ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა ორგანული კანონით უნდა იქნეს განსაზღვრული.

1995 წლის 16 სექტემბერს გამოცემულ იქნა სახელმწიფოს მეთაურის ბრძანებულება # 362 - დროებითი დებულება საქართველოს რესპუბლიკის მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების შესახებ. 1 მუხლი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებამდე მმართველობის ორგანოებად გამგეობებს (ქალაქებში - შესაძლოა მერიებს) ასახელებს. 5 მუხლის მიხედვით ადგილობრივი მმართველობის სტრუქტურა მოიცავს სოფლის, დაბის, თემის, რაიონული დაქვემდებარების ქალაქის გამგეობებს. მათი უფლებამოსილება გრძელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებამდე (11 მუხლი). გამგეობები იქმნებიან იერარქიული დანიშვნითი პრინციპის მიხედვით (13 მუხლი), რაიონული გამგეობის თავმჯდომარეებს ნიშნავს და ათავისუფლებს ქვეყნის პრეზიდენტი (21 მუხლი).

აღნიშნული ბრძანებულება იმოქმედებს პარლამენტის მიერ ადგილობრივი ხელისუფლების კანონის მიღებამდე. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ კანონის მიღება საკმაოდ გაჭიანურდა.

ადგილობრივი მმართველობის სფეროში ყველაზე დიდი ცვლილება დაკავშირებულია მმართველობის შუალედური (რეგიონალური) რგოლის, რეგიონში პრეზიდენტის რწმუნებულის (მომავალში - გუბერნატორის) ინსტიტუტის შემოღებასთან.

ქვეყნის რეგიონალური მოწყობის საკითხი როგორც საზოგადოებაში, ისე პოლიტიკურ წრეებში ყოველთვის მტკივნეულად აღიქმოდა, რისი მიზეზიც განაპირა რეგიონებში მცხოვრები ეთნიკური უმცირესობები იყვნენ. უკანასკნელი წლების მანძილზე მდგომარეობა რამდენჯერმე კრიტიკულიც გახდა. აღნიშნული დაპირისპირებების ბოლო მაგალითს წარმოადგენს 1995 წლის 7 აგვისტოს ჯავახეთის 7 სომხური ნაციონალისტური ორგანიზაციის წერილი საქართველოს პარლამენტს, სადაც ისინი ჯავახეთის საქართველოსგან გამოყოფასა და სომხეთთან შეერთებას ითხოვდნენ. საპასუხო რეაქციად ქართულ მხარეს "ძლიერი ხელის" კონცეფცია გააჩნია. ფაქტიურად ერთადერთ შემთხვევას, როცა რეგიონსა და ცენტრს შორის ურთიერთობას სახელმწიფო სტრუქტურები კი არა, სასამართლო აგვარებს, წარმოადგენს საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, სადაც 103 მუხლის ძალით მთავრობას ადგილობრივ ორგანოთა გადაწყვეტილებების მხოლოდ დროებით შეჩერება შეუძლია, ხოლო საბოლოოდ ნებისმიერი დავა სასამართლომ უნდა გადაწყვიტოს. თუმცა, როგორც აღინიშნა 1992 წელს 1921 წლის კონსტიტუციის ამოქმედებას მხოლოდ ფორმალური ხასიათი ჰქონდა.

არანაკლებ მწვავედ დგას ცენტრის ურთიერთობა იმ რეგიონებთან, რომლებიც ეროვნული უმცირესობებით არ არიან დასახლებულნი. აქ რამდენიმე მიზეზი უნდა გამოიყოს:

- უპირველეს ყოვლისა, სახეზეა იდეოლოგიური ხასიათის დაპირისპირება, რის მაგალითადაც შეიძლება მოვიყვანოთ მმართველი პარტიის, საქართველოს მოქალაქეთა კავშირის შემადგენლობა. თუ პარტიის ცენტრალურ აპარატში ლიბერალური, პროდასავლური ორიენტაციაა გაბატონებული, რეგიონებში პარტიის ძირითად ბირთვს კონსერვატულად განწყობილი ყოფილი კომუნისტური ნომენკლატურა ქმნის, რომელიც "მკაცრი ხელისა" და სახელმწიფო ეკონომიკის მომხრედ გვევლინება;
- მეორე მიზეზს წარმოადგენს ზოგ რეგიონში არსებული ტრაიბალისტური ტენდენციები, რომლებმაც 90-იან წლებში უფრო იჩინა თავი. ამ გარემოებას მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი დედაქალაქის პრივილეგირებულ, "ელიტალურ" მოსახლეობასა და პროვინციათა მოსახლეობას შორის. ამ მხრივ განსაკუთრებით აღსანიშნავია სამეგრელოს რეგიონი, რომელიც ექს-პრეზიდენტ გამსახურდიას მომხრეთა ძირითად საყრდენს წარმოადგენდა. თუმცა მუდმივმა საომარმა მდგომარეობამ გადაღალა მოსახლეობა. 1994 ივნისში სამეგრელოს 4 ოლქში ჩატარებულმა არჩევნებმა თითქმის უექსცესოდ ჩაიარა, ოფიციალური მონაცემების მიხედვით კენჭისყრაში მონაწილეობა მიიღო მოსახლეობის 60%;
- მნიშვნელოვანია დაპირისპირება ადგილობრივ და ცენტრალურ ჩინოვნიკურ ნომენკლატურასა და მაფიოზურ კლანებს შორის. ხშირად ეს პროცესი საკმაოდ მწვავე სახეს იღებს, რის მაგალითადაც შეიძლება მოვიყვანოთ დაპირისპირება თბილისისა და ფოთის მერიას შორის, რაც 1995 წლის 8 ივლისს ფოთი მერის, რომან მელიას გადაყენებით დასრულდა. იგი შეცვალა თბილისის კანდიდატმა, პარლამენტის ყოფილმა წევრმა ნუგზარ ნადარაიამ.

მაგრამ მიუხედავად ზემოთქმულისა, პრეზიდენტის რწმუნებულთა ინსტიტუტი თანდათან მტკიცედ იკიდებს ფეხს საქართველოს 9 რეგიონში (კახეთი, შიდა ქართლი, ქვემო ქართლი, მცხეთა-თიანეთი, მესხეთ-ჯავახეთი, იმერეთი, სამეგრელო და ზემო სვანეთი, რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი, გურია), სადაც აღნიშნული სტრუქტურები არსებობს. 1996 წლის 16 იანვარს მიღებული სამხარეო რწმუნებულთა საბიუჯეტო სისტემები და წესები, კერძოდ რეგიონალურ ფონდთა დაარსება.

II. ავტონომიები

და მაინც, მრავალი პრობლემის მიუხედავად, როგორც სახელმწიფო სისტემის მშენებლობის პროცესში, ისე საერთოდ, ქვეყნის ცხოვრებაში უმთავრეს პრობლემას ქმნის ურთიერთობა ცენტრსა და ავტონომიურ წარმონაქმნებს შორის.

1978 წლის კონსტიტუციით, რომლის საფუძველზეც იქნა მიღებული 1990 წლის 14 ნოემბრის კანონი გარდამავალი პერიოდის შესახებ, ავტონომიური რესპუბლიკა წარმოადგენდა სახელმწიფოს სახელმწიფოში (79 მუხლი), ხოლო მათი მმართველობა განისაზღვრებოდა ადგილობრივი კონსტიტუციებით (თავი 15).

როგორც ცნობილია, ეთნიკური ავტონომიები - აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი თავიდანვე მკვეთრად დაუპირისპირდნენ საქართველოს დამოუკიდებლობის იდეას.

ამავე დროს, არ შეიძლება არ იქნეს დანახული ის დაპირისპირება, რომელიც არსებობს ადგილობრივ და ცენტრალურ ნომენკლატურებს შორის. ამის ნათელი მაგალითია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა, სადაც საქართველოსთან ეთნიკური დაპირისპირების ფაქტორი გამორიცხულია.

ურთიერთობა თბილისსა და აჭარას შორის დაიძაბა სახელმწიფო გადატრიალების შემდეგ. აჭარის ლიდერი ასლან აბაშიძე, რომელიც საკადრო საკითხში აბსოლუტურ დამოუკიდებლობას ამჟღავნებს, იგნორირებას უკეთებს ცენტრალური მთავრობის მოღვაწეობას. ფაქტიურად დაპირისპირება საკადრო საკითხთან დაკავშირებით არის წარმოშობილი, თუმცა ამის ამკარა აფიშირებას ორივე მხარე ერიდება.

მიუხედავად აღნიშნული დაპირისპირებისა, საერთო ინტერესთა არსებობის შემთხვევაში ორივე მხარე შეთანხმებულად მოქმედებს. 1996 წლის 22 სექტემბრის ადგილობრივი უმაღლესი საბჭოს არჩევნებში ასლან აბაშიძის პარტია "აღორძინება" და საქართველოს მოქალაქეთა კავშირი ერთიანი ბლოკით გამოვიდნენ და 80 სადეპუტატო მანდატის 82% (76 ადგილი) მიიღეს. არჩევნებში ადგილი ჰქონდა დემოკრატიული საარჩევნო ნორმების ამკარა დარღვევას. ოფიციალური მონაცემების მიხედვით არჩევნებში მონაწილეობდა საარჩევნო ხმის უფლების მქონეთა 94%, რაც ამკარა პარალელს პოულობს საბჭოური პერიოდის არჩევნებთან.

ბევრად უფრო რთულია საქართველოს მთავრობის ურთიერთობა სხვა ყოფილ საბჭოურ ავტონომიებთან. აქ არსებული დაპირისპირება შეიარაღებულ კონფლიქტებში გადაიზარდა, რამაც საქართველოსგან აღნიშნული ტერიტორიების ფაქტობრივი ჩამოცილება გამოიწვია.

პირველი კონფლიქტი დაიწყო 1990 წლის დეკემბერში, როცა ოს სეპარატისტთა მოქმედების პასუხად საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესმა საბჭომ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის გაუქმება გამოაცხადა. ოსურმა მხარემ რეალური კონტროლი დააწესა ოსებით დასახლებულ ტერიტორიაზე. ბუნებრივია, ახლადჩამოყალიბებულ სახელმწიფო აპარატში ხშირია დაპირისპირება სტრუქტურებსა თუ ცალკეულ სახელმწიფო მოხელეთა შორის (მაგალითისათვის 1993 წლის 14 ნოემბერს ადგილობრივი ომონის უფროსმა მოკლა თავდაცვის მინისტრის მოადგილე), მაგრამ ეს უფრო ცალკეულ პოლიტიკურ-ფინანსური კლანების ურთიერთდაპირისპირებაზე მეტყველებს და არაფერი აქვს საერთო ქართულ-ოსურ ურთიერთობებთან. ასე რომ ცხინვალის ხელისუფლების 1993 წლის აგვისტოს განცხადება იმის თაობაზე, რომ მთავრობა, 22 სამინისტრო და 4 კომიტეტი აკონტროლებს სიტუაციას ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ტერიტორიაზე, არ არის რეალობას მოკლებული.

საქართველოსთან ურთიერთობის ასპექტში ოსური მხარე განიხილავს სამ შესაძლო ვარიანტს:

1. სამხრეთ ოსეთს საქართველოს შემადგენლობაში ექნება ისეთივე ფართო ავტონომია, როგორც, მაგალითად თათარსტანს რუსეთის ფედერაციაში;
2. სამხრეთ ოსეთი აფხაზეთთან და აჭარასთან ერთად საქართველოს შემადგენლობაში შევა კონფედერაციულ საწყისეზზე;
3. აღნიშნულ ტერიტორიაზე დამყარდება ქართულ-რუსული კონდომანიუმი.

ამავე დროს ცხინვალში არც საქართველოსგან სრული გამოყოფის მომხრეების სიმცირე შეინიშნება. ამის მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ სამხრეთ ოსეთის ლიდერის ლუდვიგ ჩიბიროვის 1995 წლის 10 აგვისტოს განცხადება, რომ ორი ოსეთის გაერთიანება გარდაუვალია.

1996 წლის ივნისში ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის შედეგად გამოჩნდა, რომ სამხრეთ ოსეთის მოსახლეობის 52% მხარს უჭერს ორი ოსეთის გაერთიანებას, 31% - სამხრეთ ოსეთის დამოუკიდებლობას და მხოლოდ 3.5% - საქართველოს შემადგენლობაში დაბრუნებას.

1996 წლის 10 სექტემბერს გამართულ საპრეზიდენტო არჩევნებზე საქართველოს მთავრობის რეაქცია უარყოფითი იყო, საქართველოს პარლამენტმა არჩევნები უკანონოდ გამოაცხადა. მიუხედავად ამისა, სამხრეთ ოსეთის მოქმედებებს თბილისი უფრო ლოიალურად უყურებს, ვიდრე აფხაზეთისას, ჯერ ერთი, იგი გაურბის ორ ფრონტზე ბრძოლას, ხოლო მეორეს მხრივ, აფხაზეთიდან ლტოლვილთა პრობლემა, ამ უკანასკნელთა მრავალრიცხოვნების გამო, უფრო მწვავედ დგას, ვიდრე შედარებით მცირერიცხოვანი ე.წ. "სამაჩაბლოელი" ლტოლვილების პრობლემა. აქვე უნდა ითქვას, რომ ლოდინის ტაქტიკა თვით საქართველოში ოპოზიციის გაღიზიანებას იწვევს.

აფხაზეთის საკითხი, როგორც ცნობილია, საქართველოსათვის უმწვავეს პრობლემას წარმოადგენს.

აფხაზეთს, იგივე სამხრეთ ოსეთისაგან განსხვავებით, ავტონომიის უფლება ჯერ კიდევ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციით ჰქონდა მინიჭებული (107 მუხლი). თვით ქართული მოსახლეობის აზრითაც, იგივე ოსური პრობლემისაგან განსხვავებით, აფხაზეტს უნდა ჰქონოდათ ავტონომიის უფლება.

1991 წლის სექტემბერში ჩატარებული აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს არჩევნების შედეგად 65 ადგილიდან 28 აფხაზეტმა მიიღეს (43% მოსახლეობაში მათ წილთან - 17% შეფარდებით), 26 ქართველებმა (შესაბამისად 40% და 46%), 11 სხვა ეროვნებების წარმომადგენლებმა (17% - 37%). ამავე ხნიდან იწყება თბილისთან ურთიერთობის გამწვავება, რამაც კანონთა ომის სახე მიიღო.

1992 წლის 23 ივლისს აფხაზეთის უმაღლესმა საბჭომ საქართველოს სახელმწიფო საბჭოს მიერ 1921 წლის კონსტიტუციის აღდგენის პასუხად ხმათა უბრალო უმრავლესობით გამოაცხადა აფხაზეთის 1925 წლის კონსტიტუციის აღდგენა და აფხაზეთის ფაქტიური გამოყოფა საქართველოსაგან. საქართველოს სამხედრო საბჭომ, ისევე როგორც აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს ქართულმა დეკლარაციამ (31 დეკლარაცია), არ ცნო ეს აქტი.

დამაბულობამ კულმინაციას მიაღწია 1992 წლის 14 აგვისტოს, როცა სარკინიგზო მაგისტრალის უსაფრთხოების დაცვისა და ფაქტიურად საქართველოს ექს-პრეზიდენტის მომხრეთა განეიტრალების საბაზით საქართველოს შეიარაღებული ძალები შევიდნენ აფხაზეთის ტერიტორიაზე.

1994 წლის 10 მარტს საქართველოს ხელისუფლებამ გააუქმა აფხაზეთის უმაღლესი საბჭო (მ.შ. ქართული ფრაქცია), მაგრამ 1995 წლის 24 თებერვალს კვლავ აღადგინა იგი. ამავე წლის 14

ივნისს აფხაზეთიდან არჩეული პარლამენტარები თბილისში მოქმედ აფხაზეთის უმაღლეს საბჭოში კოოპტაციის წესით შეიყვანეს.

ამრიგად ჩამოყალიბდა აფხაზეთის ორი მთავრობა, რომელთაგან აფხაზეთი სოხუმში ფუნქციონირებს და რეალურად აკონტროლებს აფხაზეთის ტერიტორიას, ხოლო ქართული თბილისშია განთავსებული და ფაქტიურად ლტოლვილთა სიმბოლურ ხელისუფლებას წარმოადგენს.

1995 წლის 22 აგვისტოს სოხუმის პარლამენტმა სპეციალური რეზოლუციით დაადასტურა აფხაზეთის სრული დამოუკიდებლობა, ხოლო 25 აგვისტოს მოსკოვის აფხაზეთ-ქართული მოლაპარაკებისას აფხაზეთმა მხარემ უარყო საქართველოს ფედერაციული მოწყობის იდეა.

1996 წლის 23 ნოემბერს აფხაზეთში ჩატარდა საპარლამენტო არჩევნები. აფხაზეთმა მხარემ გამოაცხადა, რომ 15 მანდატი აფხაზეთში დარჩენილი ქართველებისათვის იყო განკუთვნილი. აფხაზეთი მხარის ოფიციალური მონაცემებით არჩევნებში მონაწილეობა მიიღო ამომრჩეველთა 81% (220 ათასიდან 180 ათასმა).

საქართველოს ხელისუფლებამ არჩევნები უკანონოდ გამოაცხადა. სწორედ იმავე დღესვე აფხაზეთიდან ლტოლვილთათვის ჩატარებულ რეფერენდუმში ოფიციალური მონაცემებით 225.000 მონაწილემ დაგმო აფხაზი სეპარატისტების პოლიტიკა და მხოლოდ 88 მონაწილემ დაუჭირა მხარი მას.

დღევანდელ ეტაპზე აფხაზეთ-ქართული მოლაპარაკებებიც ჩიხშია შესული და თბილისის პოლიტიკურ წრეებში სულ უფრო და უფრო ხშირად გაისმის აფხაზეთი პრობლემის იარაღის ძალით გადაწყვეტის მოთხოვნა.

აღნიშნული მიზეზების გამო საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციაში ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის საკითხი ღიადაა დატოვებული და აღნიშნულია, რომ იგი უნდა დარეგულირდეს ორგანული კანონით ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ (2 მუხლი).

III. ზოგადი სურათი

ამრიგად, ყოველივე ზემოთქმული საშუალებას გვაძლევს გავაკეთოთ გარკვეული დასკვნები:

უპირველეს ყოვლისა, ნათლად ვლინდება ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა წინაშე არსებული პრობლემები:

1. ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა მნიშვნელოვან ნაკლს წარმოადგენს ბიუროკრატიული აპარატის არაკომპეტენტურობა. ჩინოვნიკთა მასის აბსოლუტური უმეტესობა სუსტად ერკვევა ან საერთოდ ვერ ერკვევა იმ მოთხოვნებში, რასაც დღევანდელი აყენებს დღის წესრიგში, რადგან იგი ძირითადად ძველი ნომენკლატურისაგან შედგება;

2. მეტად დაბალია ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა ინფორმირებულობის დონე. ხშირია შემთხვევა, როცა ადგილებზე საერთოდ არ გააჩნიათ ის მწირი საკანონმდებლო ბაზაც კი, რაც რეალურად არსებობს;

3. არანაკლებ პრობლემას ქმნის ფინანსური პრობლემები. 1995 წელს რეგიონული ბიუჯეტების დეფიციტის დასაფარავად გამოყოფილი იყო სახელმწიფო ბიუჯეტის (190 მლნ აშშ დოლარი) 1.75%. 1996 წლის ბიუჯეტის გეგმით შემოსავალი 555 მლნ. ლარს შეადგენდა, ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავალი - 136, ხოლო გასავალი 135 მლნ ლარს შეადგენდა. ცენტრალურ ბიუჯეტში ირიცხებოდა 10 მლნ., ხოლო ცენტრიდან რეგიონები იღებდნენ 9 მლნ. ლარს. 1997 წლის ბიუჯეტიდან (839.9 მლნ. ლარი) ადგილობრივი სახელმწიფო ორგანოებისათვის

გამოყოფილია 55.6 მლნ. ლარი (6.62%), აქედან ადგილობრივ ბიუჯეტებში სუბვენციები შეადგენს 38.2 მლნ ლარს, ხოლო დანარჩენი ძირითადად ადგილებზე მოქმედი ცენტრალური ორგანოების განყოფილებათა ხარჯებია (აქ არ შედის შინაგან საქმეთა, უშიშროებისა და განათლების სამინისტროთა ბიუჯეტები). ამრიგად, ფინანსთა სიმცირე და ადგილობრივი შემოსავლების დიდი წილის ცენტრალურ ბიუჯეტში გადარიცხვა ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებში პერმანენტულ ფინანსურ შიმშილს იწვევს.

ცალკე საკითხს წარმოადგენს ადგილობრივი ხელისუფლების ლეგიტიმურობის საკითხი. რეალურად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები საქართველოში არ არსებობენ. 1991 წელს არჩეულ საკრებულოებს უფლებამოსილების ვადა 1994 წლის მარტში დაუმთავრდათ. ამის შემდეგ არც ახალი არჩევნები ჩატარებულა და არც ძველს გაგრძელება უფლებამოსილება. უფრო მეტიც, ადგილობრივი მმართველობის არც ერთ დეზულეებაში არჩევით ორგანოებზე ლაპარაკია არ არის.

დღის წესრიგში დგას მთელი რიგი პრობლემებისა:

- არ არსებობს შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა;
- მართალია ზოგ რეგიონში არის მცდელობა გარკვეულად გაითვალისწინონ საზოგადოებრივი აზრი (მაგალითად ქუთაისში მერიასთან არსებობს პოლიტიკურ პარტიათა წარმომადგენლების საბჭო), მაგრამ ეს არ არის საკითხის გადაწყვეტა;
- რწმუნებულთა და გამგებელთა ინსტიტუტი პრეზიდენტის ბრძანებულებით არსებობს და არ არის დარეგულირებული ორგანული კანონმდებლობით;
- რეგიონალურ რწმუნებულებს (გუბერნატორებს) ამტკიცებს არა პარლამენტი, არამედ ერთპიროვნულად ნიშნავს პრეზიდენტი;
- კანონმდებლობის მიხედვით საკრებულოთა ხელში უნდა იყოს მნიშვნელოვანი ძალაუფლება (ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცება და ა.შ.) და ეს იმ დროს, როცა ეს უკანასკნელნი საერთოდ არ არსებობენ.

ამრიგად, შეიძლება პირდაპირ ითქვას, რომ განსხვავებით ცენტრალური ხელისუფლებისაგან, ადგილობრივი მმართველობის სისტემა მოკლებულია ლეგიტიმური არსებობის საფუძველს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნების ჩატარებას, რასაც წლების მანძილზე ამაოდ ითხოვდა ოპოზიცია, უპირისპირდება ნომენკლატურის შიში, რომ დამარცხების შემთხვევაში ისინი დაკარგავენ უკვე მიღწეული პრივილეგიების მნიშვნელოვან (თუ არა უმთავრეს) ნაწილს.

და ბოლოს, ორიოდე სიტყვა პერსპექტივებზე. 1997 წლის ბიუჯეტში 1 მლნ. ლარია გამოყოფილი ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების ჩასატარებლად. პარლამენტში ამაჟამად მიმდინარეობს ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ კანონპროექტის განხილვა. პირველი ვარიანტი უარყოფილ იქნა.

კანონპროექტის 9.1, 10.1, 11.1 მუხლების თანახმად თვითმმართველობის ორგანოებს წარმოადგენენ სხვადასხვა დონის საკრებულოები, ხოლო 21.1 მუხლის მიხედვით აღმასრულებელი ორგანოა გამგეობა (მერია).

აღნიშნულთან ერთად არის მთელი რიგი ურთიერთწინააღმდეგობებიც კანონის ცალკეულ მუხლებს შორის. 12.2 მუხლის თანახმად საკრებულოს შეუძლია ხმათა 50% გადააყენოს გამგებელი, ხოლო 12.3 მუხლის მიხედვით საკრებულო ხმათა 2/3-ით საერთოეოვნული ორგანოების წინაშე სვამს იგივე საკითხს. 46.2 მუხლის თანახმად თვითმმართველობის გადაწყვეტილებები უქმდება მხოლოდ სასამართლო წესით, 46.3 მუხლის თანახმად ცალკეულ

სახელმწიფო ორგანოებს შეუძლიათ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში გააუქმონ ეს გადაწყვეტილებები, ხოლო 48.1 მუხლის თანახმად პრეზიდენტს და ავტონომიურ მთავრობებს გარკვეულ პირობებში შეუძლიათ საერთოდ შეწყვიტონ თვითმმართველობის ორგანოთა უფლებამოსილება.

საზოგადოება და მართვა

1. კანონმდებლობა და საზოგადოება

პოსტსაბჭოური აზროვნების წესისათვის განსაკუთრებით დამახასიათებელია ერთი გარემოება - მოსახლეობის უნდობლობა და საუკეთესო შემთხვევაში ინდეფერენტობა კანონებისადმი. ეს ბუნებრივიცაა, საბჭოურ სისტემაში სახელმწიფო და კანონები აპრიორი უარყოფით განცდებს ბადებდა. კანონი აღიქმეოდა არა როგორც ცალკეული პიროვნებისა თუ სხვადასხვა სოციალური სტრატის დამცველი სისტემა, არამედ როგორც დამსჯელი მექანიზმი.

საბჭოთა კავშირის დაშლის პროცესმა და ახალი სახელმწიფოების წარმოშობის პროცესმა, მართალია დისიდენტური აზროვნების წესშიც შეიტანა გარკვეული კორექტივები, მაგრამ დაპირისპირება კანონსა და რეალობას შორის მაინც დარჩა.

განსხვავებამ საკანონმდებლო მოღვაწეობასა (მაგალითისათვის 1991 წლის 11 ოქტომბერს ადამიანის უფლებების დაცვის საერთაშორისო ვალდებულებებს კანონის ძალა მიენიჭა) და რეალურ პოლიტიკას შორის ინტელიგენციის იმედგაცრუება გამოიწვია. რამაც მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი 1991-1992 წლების მიჯნაზე საქართველოში განვითარებულ პროცესებს.

1992 წელს აღდგენილი 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით გაუქმებულ იყო სიკვდილით დასჯა (19 მუხლი), განსხვავებული აზრის გავრცელება წინასწარი ნებართვის გარეშე შეიძლებოდა (32 მუხლი), ეროვნულ უმცირესობებს ჰქონდათ თვითმმართველობათა კავშირებში გაერთიანების უფლება (130 მუხლი), ხოლო ეროვნულ უმცირესობათა სკოლებში სწავლება ბავშვის ენაზე უნდა წარმართულიყო (135 მუხლი), მაგრამ, როგორც უკვე არაერთგზის აღინიშნა, ეს კონსტიტუცია არ ამოქმედებულა. იგი მეტად დიდ წინააღმდეგობაში მოდიოდა როგორც საკანონმდებლო ბაზასთან, ისე ქვეყნის ცხოვრებაში მიმდინარე რეალურ პროცესებთან.

1992 წლის არჩევნებში ფაქტიურად მოსახლეობის მხოლოდ მესამედი მონაწილეობდა. არაქართული მოსახლეობა (განსაკუთრებით განაპირა რეგიონებში) არ ენდობოდა ქართულ ხელისუფლებას, ხოლო ქართული მოსახლეობის ნაწილი (ე.წ. ზვიადისტები) არ ცნობდნენ მის ლეგიტიმურობას.

ახალმა პარლამენტმა გააგრძელა საერთაშორისო ხელშეკრულებებისადმი შეერთების პროცესი. 1994 წლის 25 იანვარს საქართველო შეუერთდა სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტს. მაგრამ იგი ხშირად ირღვეოდა. მაგალითისთვის, 21 მუხლის ძალით დაშვებული იქნა მშვიდობიანი კრებების უფლება. თუმცა, როგორც წესი ასეთ მოთხოვნებს უარით პასუხობდნენ, მეტიც, მიტინგები იარღის ძალით ირბეოდა.

1994 წლის 14 ივნისს მიღებულ იქნა კანონი მოქალაქეთა საზოგადოებრივი გაერთიანებების შესახებ, რომლის 24 მუხლის ძალით თუ ეროვნული კანონი ეწინააღმდეგებოდა საერთაშორისოს, უპირატესობა ამ უკანასკნელს ეძლეოდა. მაგრამ ფაქტიურად ესეც განუხორციელებელი დარჩა.

1995 წლის კონსტიტუცია აღიარებს ცენზურის არარსებობას (23-24 მუხლები), შეკრებების თავისუფლებას (25 მუხლი) და ა.შ., მაგრამ რეალური სურათი უმეტესწილად არ შეესაბამება ქვეყნის ძირითად კანონს.

1995 წლის 5 ნოემბრის საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნებში მრავალპარტიული ოპოზიცია პარლამენტს გარეთ დარჩა. ამას ხელი შეუწყო როგორც მოსახლეობის სულ უფრო მზარდმა ინდეფერენტიზმა, ისე სახელმწიფო სტრუქტურების მხრიდან განხორციელებული მაქინაციების მთელმა ციკლმა. წინასაარჩევნო კომპანიის მსვლელობისას გამოიკვეთა პარტიათა განსხვავებული ფინანსური შესაძლებლობები, არჩევნების დღეს მთელ რიგ საარჩევნო უბნებში დაფიქსირებულ იქნა კანონისა და დემოკრატიული პრინციპების უხეში დარღვევა, რამაც გავლენა იქონია არჩევნების სამართლიანობაზე. ხშირი იყო საარჩევნო ადგილობრივი ხელისუფლებისა და სამართალდამცავთა ჩარევა, წარმოჩინდა ხმის დამთვლელ კომისიათა არაკომპეტენტურობა და საარჩევნო კანონის დაუხვეწაობა. პროცედურული დარღვევები იყო როგორც ცენტრალური საარჩევნო კომისიის, ისე თვით სახელმწიფო მეთაურის მხრიდანაც, რომელმაც წინასაარჩევნო პერიოდში კანონის მხრიდან აკრძალვის მიუხედავად განახორციელა მთელი რიგი საკადრო გადაადგილებები.

ფაქტიურად ერთპარტიულმა პარლამენტმა გააგრძელა წინამორბედთა მიერ დაწყებული საკანონმდებლო მოღვაწეობა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ იგი წინა მოწვევის პარლამენტთან შედარებით უფრო პროდუქტიულია და 1990-1991 წლების უზენაეს საბჭოს მოგვაგონებს როგორც მიღებულ კანონთა მრავალრიცხოვნებით, ისე მათი არაეფექტურობითაც.

1996 წლის 13 ივნისს მიღებულ იქნა კანონი სახალხო დამცველის შესახებ, 14 ივნისს კანონი რეფერენდუმის შესახებ, 17 ოქტომბერს კანონი ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ და ა.შ..

2. საზოგადოების განწყობა

საქართველოში 90-იანი წლების საზოგადოებრივი აზროვნებისათვის დამახასიათებელია განწყობათა და ორიენტაციათა რადიკალური ცვლა.

80-იანი წლების ბოლოს დაწყებულმა მასობრივმა გამოსვლებმა მოსახლეობის ფართო ფენებში ეიფორია გამოიწვია, რომელიც პირველი მრავალპარტიული არჩევნებისა და ბლოკ "მრავალი მაგიდის" ხელისუფლების სათავეში მოსვლის პირველ ხანებშიც გრძელდებოდა. ახალი ხელისუფლების კურსმა, როგორც ცნობილის მოსახლეობის პრივილეგიებულ ფენებში იმედგაცრუება და რეჟიმისადმი დაპირისპირება გამოიწვია.

1992 წლის 11 ოქტომბრის არჩევნებში მოსახლეობის აქტივობა ბევრად დაბალი იყო, ვიდრე 1990 წლის 28 ოქტომბერს. მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილმა არჩევნებს ბოიკოტი გამოუცხადა. არჩევნებში მონაწილეთა 96% სახელმწიფოს მეთაურის პოსტზე ე.შევარდნაძე აირჩია, როგორც უალტერნატივო პიროვნება. იგივე არ ითქმის პარლამენტის არჩევნებზე, სადაც 26 პარტია და ბლოკი მოხვდა. ეს იყო ყველაზე მრავალპარტიული პარლამენტი საქართველოს ისტორიაში. ასეთი შედეგი პოსტსაბჭოური პერიოდის საქართველოში არა სახვადასხვა ძალთა ბალანსის, არმედ მოსახლეობის დაბნეულობის მაუწყებელი იყო.

ქარიზმის დიდი როლი აშკარად გამოჩნდა 1993 წლის სექტემბერში, როცა სახელმწიფოს მეთაურმა გადადგომა გამოაცხადა. მისი მომხრეების რეაქციამ კიდევ ერთხელ წარმოაჩინა მოსახლეობის პოლიტიკური კულტურის დაბალი დონე, მიუხედავად მათი პოლიტიკური კუთვნილებისა.

1993 წელი მნიშვნელოვანი დამაბულობით ხასიათდება. მძიმე ეკონომიური პირობები და პოლიტიკური კურსის გაურკვეველობა აძლიერებდა ოპოზიციის რიგებს. 1993 წლის 21 თებერვალს შედგა ეროვნულ-განმანთავისუფლებელი მოძრაობის მეორე კონგრესი (პირველი შედგა ჯერ კიდევ 1990 მარტში), რომელმაც გააკრიტიკა სახელმწიფოს მეთაური პრორუსული

კურსი. მოსახლეობის განწყობაზე მეტყველებდა თვით თბილისშიც, შევარდნადის მთავარ საყრდენშიც, "ზვიადისტური" გაზეთების პოპულარობა.

ამავე დროს შეინიშნება საზოგადოების ინდეფერენტიზმის ზრდა. თუ სამეგრელოში - ექს-პრეზიდენტ გამსახურდიას მთავარ საყრდენ რეგიონში 1992 წელს მოსახლეობამ შევარდნაძეს ქვები დაუშინა, ხოლო სამთავრობო ძალები, როგორც ოკუპანტები, ისე მიიღო, 1994 ივნისში დამატებითმა არჩევნებმა ამ რეგიონში თითქმის უექსცესოდ ჩაიარა. მასში მოსახლეობის 60% მიიღო მონაწილეობა და შევარდნადის ორიენტაციის კანდიდატებს მისცეს ხმა. მოსახლეობა, რომელიც დაიღალა ქაოსით, ნებისმიერ ძალას დაუჭერდა მხარს, რომელიც სიმშვიდის გარანტიას მისცემდა.

ამ პერიოდისათვის მნიშვნელოვნად გაიზარდა ე.შევარდნადის რეიტინგი. კრიმინალური სიტუაციის მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას მოსახლეობა სახელმწიფო მეთაურის პირად დამსახურებად თვლიდა.

1995 წლის საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნებმა შევარდნაძეს დამაჯერებელი გამარჯვება მოუტანა. მაგრამ ამავე დროიდან იწყება მისი რეიტინგის ხელახალი დაცემა. საზოგადოებრივი გამოკითხვის შედეგები, რომლებიც უმთარესად თბილისში ტარდებოდა, გვიჩვენებს მისი პოპულარობის კლებაზე (1993 წლის ბოლო - 75-80%, 1995 წლი ბოლო - 30-40%). ამავე დროს კლებულობს მისი პარტიის სმკ-ს რეიტინგიც (1995 წლის შუახანებში - 40%, იმავე წლის ბოლოს - 20%). აღნიშნული გარემოება განპირობებულია ქრონიკული ეკონომიური კრიზისით (1995 წლის 1 დეკემბერს გაერთიანებული პროფკავშირების მონაცემებით ქვეყანაში 1.1 მლნ უმუშევარია) და მოსახლეობის იმედგაცრუებით "შევარდნადის ფაქტორის" დახმარებით ეკონომიური სასწაულის მიღწევაში. არანაკლები როლი ენიჭება საქართველოს აფხაზური პოლიტიკის მარცხს და აქედან გამომდინარე, ლტოლვილთა საკითხის გადაუჭრელობაში.

მოსახლეობის უნდობლობა სახელმწიფოსადმი გამოიხატება კიდევ ორ, ერთმანეთისაგან მკვეთრად განსხვავებულ, სფეროში. ესაა არმია და ემიგრაცია.

მძიმე პირობები არმიაში და სხვა ფაქტორები ხელს უწყობენ დეზერტირთა რიცხვის მკვეთრ ზრდას, განსაკუთრებით ახალწვეულთა შორის. თუ 1993-1994 წლებში ოფიციალური მონაცემებით მათი რიცხვი 1.500-1.650 შორის მერყეობდა, 1996 წლის სექტემბერში 2.000 გადააჭარბა მაშინ, როცა პროკურატურის მიერ აღძრულია 1.224 საქმე, ხოლო დაახ. 200 დეზერტირი სასჯელს უკვე იხდის.

ზემოაღნიშნული ფაქტორები ხელს უწყობენ ემიგრაციის ზრდასაც, რომლის შესახებ ზუსტი სტატისტიკაც არ არსებობს. მაგალითისათვის შეიძლება მოვიყვანოთ 1994 დეკემბრის რუსეთის საელჩოს მონაცემები, რომლის მიხედვითაც ყოველდღიურად 50 კაცზე მეტი იყებდა რუსეთის მოქალაქეობას.

საქართველოს საზოგადოებრივი ცხოვრებისათვის დამახასიათებელია პოლიტიკურ პარტიათა როლის მკვეთრი შემცირება. პოსტსაბჭოთა პერიოდის ქართული პოლიტიკური სპექტრი მეტისმეტი სიჭრელით გამოირჩევა - 1990 წლის არჩევნებში მონაწილეობდა 14 ბლოკი (34 ორგანიზაცია), 1992 წელს - 47 ორგანიზაცია, 1995 - 54 ორგანიზაცია. პარტიებისათვის დამახასიათებელია სწრაფვა სექტანტობისა და დაშლისაკენ, გარკვეული სოციალური ბაზის უქონლობა, გაერთიანება ქარიზმათა გარშემო, მყიფე სტრუქტურები. ფაქტიურად ყველა პოლიტიკური პარტიის (მ.შ. თვით კომუნისტური პარტიების) იდეოლოგიას ნაციონალიზმი წარმოადგენს. ქართული პარტიები ხშირად ატარებენ XIX-XX ს.ს. მინაზე არსებული ქართული პოლიტიკური გაერთიანებებისა თუ თანამედროვე დასავლური ორგანიზაციების სახელებს, თუმცა ფაქტიურად არ ჰგვანან არც ერთს და არც მეორეს.

ყოველივე ეს მეტად უიმედოს ხდის დღევანდელი პოლიტიკური პარტიების პერსპექტივებს. ფაქტიურად ერთადერთი პოლიტიკური ძალა, რომელმაც შეინანჩუნა თავის სახე,

სმკ წარმოადგენს. ეს ორგანიზაცია, ფაქტიურად შეერწყა სახელმწიფო სტრუქტურებს და შეიძლება ითქვას, საქართველოში პოსტსაბჭოური კომპარტიის როლს თამაშობს.

3. განწყობა სახელმწიფო აპარატში

სიტუაცია სახელმწიფო აპარატში საკმაო გაურკვეველობით ხასიათდება. სახელმწიფო მოხელეთა დიდ ნაწილს (განსაკუთრებით რეგიონებში) აზინებთ ხვალინდელი დღე. გაურკვეველია თუ როგორი იქნება სახელმწიფო მმართველობის სისტემა ადგილებზე. როგორც ცნობილია, ამ საკითხის გარშემო არ არსებობს გამოკვეთილი აზრი მთელი რიგი პრობლემების გარშემო:

- ტერიტორიულ მოწყობა - ზოგის აზრით უნდა მოხდეს ტერიტორიულ ერთეულთა გამსხვილება და რაიონული რგოლის გაქრობა (რითაც რაიონის გმგებელს გუბერნატორის წარმომადგენლის ფუნქცია დაეკისრება), ზოგიც ამ უკანასკნელის შენარჩუნების მომხრეა;
- ბიუჯეტების ფორმირება - გუბერნატორების აზრით, სამხარეო ადმინისტრაციას თავისი ბიუჯეტი და ფონდების უნდა გააჩნდეს და რაიონთა ბიუჯეტები უნდა გაუქმდნენ. დღეს მოქმედ ადმინისტრაციას კი დავალიანებისა და შემოსავლების პრობლემა და საკუთარი მომავალი აწუხებს;
- გაურკვეველია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმირების წესიც. ადგილობრივი მმართველობა, განსაკუთრებით მმართველობის დაბალ და საშუალო დონეზე, მოითხოვს თვითმმართველობის ორგანოთა უფლებების მაქსიმალურ შეზღუდვას და ადგილობრივი ადმინისტრაციის ტრადიციულად, ცენტრიდან დანიშვნის სისტემის შენარჩუნებას. ხშირად ეს მოთხოვნები მეტად კურიოზულ ფორმებსაც ღებულობენ. გუბერნატორთა დონეზე საკითხში მეტი გარკვეულობაა, თუმცა გამოკვეთილი ინიციატივა არ ჩანს.

რეგიონები, როგორც წესი, ტრადიციის გავლენით ელოდებიან, რომ არსებულ პრობლემებს მთლიანად თბილისი გადაწყვეტს. თუმცა არსებობს მმართველობისათვის გარკვეული ლეგიტიმურობის მინიჭების ცდებიც. ქუთაისის მერი და პრეზიდენტის რწმუნებული იმერეთის მხარეში პრობლემის გადაწყვეტას საკუთარი გადაწყვეტილებების პოლიტიკური პარტიების საბჭოზე დამტკიცებით ცდილობს.

გამოკვეთილი პოზიციები აღნიშნულ საკითხებზე არც თბილისში არ არსებობს. პარლამენტართა მნიშვნელოვანი ნაწილი თანახმაა მხარეებს მიეცეს მთელი რიგი ფინანსური შეღავათები, მაგრამ კატეგორიული წინააღმდეგია მისთვის საკანონმდებლო უფლებების მინიჭებისა. ამავე დროს პარლამენტს უნდა ჰქონდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებათა გაუქმების უფლება.

განსხვავებული შეხედულება გააჩნია საპარლამენტო ოპოზიციას (ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია). მისი აზრით, ადგილობრივი ხელისუფლება აუცილებლად არჩევითი უნდა იყოს, ზემდგომ ორგანოებს უნდა ქონდეთ ქვედა დონეების საქმიანობის კონტროლისა და ჩარევის უფლება. მმართველობის პირველი (ლოკალური) დონე უნდა ირჩეოდეს პირდაპირი, ხოლო რაიონული საკრებულოები - არაპირდაპირი არჩევნების მეშვეობით.

და ბოლოს, სახელმწიფო აპარატის მოღვაწეობის კიდევ ერთი მხარეა დამოკიდებულება კომერციასთან, რაც მალზე ხშირად კანონის დარღვევები იწვევს. იგივე პარლამენტში პროცედურული კომიტეტის თავმჯდომარის როსტომ დოლიძის 1996 წლის 12 ივნისის განცხადებით პარლამენტის 12 წევრი მონაწილეობს კომერციულ სააგენტოთა მუშაობაში, რაც კანონითაა აკრძალული.

1996 წლის 19 ივნისს საქართველოს პრეზიდენტმა მოთხოვა პროკურატურას 1991-1995 მთავრობის მოქმედების შემოწმება. 24 ივნისს მთავრობის დახურულ სხდომაზე გენერალურმა პროკურორმა განაცხადა, რომ 1991-1995 წლებში მავრობის მხრიდან 1.400 დარღვევაა დაფიქსირებული. 1997 წლის დასაწყისიდან კორუფციასთან ბრძოლას პრიორიტეტული მიმართულება მიანიჭა. დამოუკიდებელი პრესის აზრით, ეს პროცესი კოპანიურ ხასიათს მიიღებს და ძირითადად ძველ ფუნქციონერთა წინააღმდეგ ანგარიშის გასწორებისაკენ იქნება მიმართული, რისი მაგალითებიც უკვე ნათლად იკვეთება (ყოფილი ვიცე-პრემიერების ა.მარგიანისა და ზ.კერვალიშვილის საკითხი და ა.შ.).

დასკვნა: მართვის სისტემის ეფექტურობა და პერსპექტივები

ყოველივე ზემოთქმული გვამლევს რამოდენიმე დასკვნის გაკეთების საშუალებას:

- I. ზვიადისტური ხანის აქტივობის შემდეგ, 90-იან წლებში განვითარებული მოვლენების შედეგად, საზოგადოებრივი ცხოვრებისათვის დამახასიათებელია მოსახლეობის ფართო ფენების აპოლიტიკურობა, რაც გამოწვეულია მოსახლეობაში რწმენის დაკარგვით, რომ რომელიმე პოლიტიკური ძალა შეძლებს ქვეყნის კრიზისიდან გამოყვანას;
- II. დიდი ეკონომიური კრიზისი, რომელიც მეტად ნელა გადის, არ იძლევა მნიშვნელოვანი (საერთოეროვნული და ფინანსტევადი) პროგრამების განხორციელების საშუალებას (1995 წელს ბიუჯეტი შეადგენდა 190 მლნ. აშშ დოლარს, 1996 - 555 მლნ., ხოლო 1997 - 840 მლნ. ლარს);
- III. სახეზეა სახელმწიფო სტრუქტურათა, განსაკუთრებით ძალოვან სტრუქტურათა გაძლიერებისა და რაოდენობრივი ზრდის ტენდენცია, რაც ბუნებრივია, კვლავ ბიუჯეტს აწვება. ამავ დროს, სახელმწიფო მოხელეთა დაბალი შემოსავალი და გაურკვეველობა ხელსაყრელ საფუძველს უქმნის მათი მხრიდან ძალაუფლების ბრორტად გამოყენებას და უპირველეს ყოვლისა, კორუფციას;
- IV. მიუხედავად საკმაო დროის მანძილისა (1992-1997 წლები), საქართველოს მმართველმა ძალებმა ვერ მოახერხეს არა თუ განვითარებული სახელმწიფო სისტემის შექმნა, არამედ გარკვეული საკანონმდებლო ბაზის მომზადება. თუ პარლამენტი და მთავრობა მეტნაკლებად ჩამოყალიბდნენ, იგივე არ შეგვიძლია ვთქვათ სასამართლო სისტემაზე და განსაკუთრებით ადგილობრივ ხელისუფლებაზე. ამ უკანასკნელში თვითმმართველობის ელემენტები საერთოდ არ არსებობს, ხოლო მმართველობა არალეგიტიმურ ხასიათს ატარებს იგივე საკანონმდებლო ბაზის არარსებობის გამო.

დასასრულ ორიოდ სიტყვა პერსპექტივებზე:

- ხანმოკლე რეფორმების ნაცვლად პროცესი ხანგრძლივად წარიმართება.
- მთავრობის მხრიდან მოსახლეობის ისეთი მასობრივი მხარდაჭერის მოპოვება, როგორც 1989-1992 წლებში იყო, არარეალურია.
- ყოველივე ეს მეტად მყიფე ხასიათს ანიჭებს სახელმწიფო სტრუქტურებს და მათ როგორც საგარეო - რუსეთი, ისე საშინაო - კორუფცია, მაფია, ბიუროკრატია, რეტროგრადები (თუმცა ეს უკანასკნელნი სულ უფრო და უფრო ნაკლებად), ასევე პიროვნულ ფაქტორებზე - თუ ვინ იქნება პრეზიდენტის მემკვიდრე - დამოკიდებულად აქცევს.

**ცენტრალური და ადგილობრივი მმართველობის სისტემა,
ლეგიტიმურობა და ეფექტურობა**

შესავალი	1
ფორმალური და რეალური მართვა	3
1. ზოგადი ნაწილი	3
2. ცენტრალური მმართველობა	4
I. საკანონმდებლო ხელისუფლება - პარლამენტი	4
II. აღმასრულებელი ხელისუფლება	6
ა. პრეზიდენტი	6
ბ. მთავრობა	7
III. სასამართლო	9
3. ადგილობრივი მმართველობა	11
I. რეგიონები	11
II. ავტონომიები	14
III. ზოგადი სურათი	16
საზოგადოება და მართვა	18
1. კანონმდებლობა და საზოგადოება	18
2. საზოგადოების განწყობა	19
3. განწყობა სახელმწიფო აპარატში	21
დასკვნა: მართვის სისტემის ეფექტურობა და პერსპექტივები	22