

## ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში

დავით ლოსაბერიძე  
კონსტანტინე კანდელაკი  
ნიკო ორველაშვილი

### 1. შესავალი

#### ისტორიული ექსკურსი

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.

საქმეს ართულებს ისიც, რომ ქვეყანას, მიუხედავად მრავალსაუკუნოვანი ისტორიისა, არ გააჩნია თვითმმართველობის დიდი ტრადიცია.

საქართველოს ძველი ისტორიის მთელ მანძილზე თვითმმართველობის ერთადერთ პრეცედენტს თბილისი ქმნის, სადაც XI ს. 80-იანი წლებიდან 1122 წლამდე არსებობდა ქალაქის უხუცესთა (*თბილელი ბერების*) მმართველობა. ამავე დროს, ბარის რაიონებისაგან განსხვავებით, საქართველოს მთიან რეგიონებში ისტორიის მთელ მანძილზე ფუნქციონირებდა თემის მმართველთა - უხუცესთა (ხევისბერი) ინსტიტუტი. საქართველოში საქალაქო მმართველობის განვითარების პროცესი XII საუკუნიდან დაწყებულმა მომთაბარეთა (მონღოლები, თემურ-ლენგი, თურქმანები) შემოსევებმა შეაფერხა.

საქართველოს რუსეთის იმპერიასთან შეერთების (1801-1829) შემდეგ ქვეყანას ჯერ სამხედრო, შემდეგ სამოქალაქო რუსული ადმინისტრაცია მართავდა. მხოლოდ 1841 წელს იქნა შემოღებული თბილისში შეზღუდული საქალაქო თვითმმართველობა.

1865 წელს, რუსეთის იმპერიის ცენტრალურ გუბერნიებში გატარებული საგლეხო რეფორმის მსგავსად, საქართველოს სოფლებში დაიწყო *სოფლის ყრილობების* მოწვევა, რომელშიც მხოლოდ ოჯახის უფროსები იღებდნენ მონაწილეობას. საქართველოს ტერიტორიაზე დაახ. 700-მდე სასოფლო საზოგადოება ჩამოყალიბდა. სინამდვილეში არჩევითი ორგანოები საქართველოში 1917 წლამდე ფაქტიურად არ მოქმედებდნენ.

1874 წელს საქართველოში გატარდა საქალაქო რეფორმა. 1874-1888 წლებში საქართველოს 6 ქალაქში (თბილისი, ქუთაისი, გორი, ახალციხე, ფოთი, ბათუმი) ჩამოყალიბდა მუნიციპალური მმართველობა - შეიქმნა არჩევითი ქალაქთა *სათათბიროები*.

მართალია ადგილობრივი ადმინისტრაცია წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ ირჩეოდა (ქალაქებში *ქალაქის სათათბირო* ირჩევდა *ქალაქის თავს*, ხოლო სოფლებში *სოფლის ყრილობა - მამასახლისს*), მაგრამ:

- საარჩევნო ბაზა მაღალი სოციალური, ასაკობრივი და ქონებრივი ცენზით იყო შეზღუდული (არჩევნებში მონაწილეობის დაახ. 5% მონაწილეობდა);
- ადმინისტრაცია თავისი ფუნქციებით თვითმმართველობის ორგანოებზე უფრო მეტად ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოს წარმოადგენდა.

ქვეყნის დემოკრატიზაციის პირველი ცდები და, მათ შორის, თვითმმართველობის პრინციპის შემოღება დამოუკიდებელი საქართველოს რესპუბლიკის (1918-1921) შექმნასთანაა დაკავშირებული, რაც რუსეთში თვითმპყრობელობის დამხობის შემდეგ (1917 წლის თებერვლის რევოლუცია) გახდა შესაძლებელი.

1919 წელს საქართველოს ისტორიაში პირველად ჩატარდა ადგილობრივ მართველობათა (ეროვნების) და მუნიციპალიტეტთა არჩევნები. თვითმმართველობის სისტემის საბოლოო ჩამოყალიბებას ხელი 1921 წლის ბოლშევიკური რუსეთის მხრიდან აგრესიამ შეუშალა.

საბჭოთა პერიოდში ფორმალურად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს სხვადასხვა დონის საბჭოები წარმოადგენდნენ, რეალურად თვითმმართველობის არსებობაზე ლაპარაკიც არ შეიძლება. მონოპარტიული სისტემა და ბიუჯეტის აბსოლუტური ცენტრალიზაცია თავისთავად გამორიცხავდა ყოველგვარ ადგილობრივ ინიციატივას.

სხვადასხვა დონის ადმინისტრაციათა შორის არ იყო გამიჯნული უფლებამოსილებები. ფორმალურად ადგილობრივ ხელისუფლებას სახალხო დეპუტატთა ადგილობრივი საბჭოები ახორციელებდნენ. საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის 1977 წლის კონსტიტუციის თანახმად, ყველა დონის საბჭოს მსგავსი უფლებები და მოვალეობები გააჩნდა. ამან საბოლოოდ, *პერესტროიკის* პერიოდში, კანონთა ომი გამოიწვია. უფრო მეტიც, არც კონსტიტუცია და არც კანონები ყველა დონის საბჭოებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებად კი არა, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებად მოიაზრებდნენ.

საბჭოური სისტემის შეცვლის პირველ პოსტსაბჭოურ ცდას წარმოადგენდა 1990 წლის 14 ნოემბერს მიღებული კანონი გარდამავალი პერიოდის შესახებ. შემდეგ მიღებული იქნა კანონთა მთელი პაკეტი:

- 1990-1991 წლებში საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციაში შევიდა რამდენიმე ცვლილება;
- კანონი გარდამავალი პერიოდის შესახებ (1990-14-11);
- კანონი საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივ ორგანოთა-საკრებულოების არჩევნების შესახებ (1991-24-01);
- კანონი გარდამავალ პერიოდში ადგილობრივი მმართველობის შესახებ (1991-29-01);
- კანონი პრეფექტის შესახებ (1991-23-04).

1990-1991 წლებში არსებობდა ორი დონის ადგილობრივი ხელისუფლება:

პირველი მოიცავდა სოფლებს, დაბებსა და რაიონული დაქვემდებარების ქალაქებს. წარმომადგენლობით ორგანოებს წარმოადგენდნენ საკრებულოები. აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელი - გამგებელი ინიშნებოდა პრეფექტის მიერ და მას ამტკიცებდა საკრებულო.

მეორე დონეზე (რაიონები და ცენტრალური დაქვემდებარების ქალაქები), საკრებულოთა გვერდით არსებობდა რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ დანიშნული პრეფექტის ინსტიტუტი. პრეფექტი წარმოადგენდა რაიონის ხელისუფლების აღმასრულებელი შტოს ხელმძღვანელს და აღნიშნულ ტერიტორიაზე ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენელს. იგი იყო უმაღლესი სახელმწიფო მოხელე და ზედამხედველობდა ყველა დონის ხელისუფლებას, სოფლებისა და რაიონული დაქვემდებარების ქალაქების საკრებულოთა ჩათვლით.

საკრებულოები 3 წლით აირჩეოდნენ, ხოლო პრეფექტები 4 წლით ინიშნებოდნენ უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარის (შემდეგ პრეზიდენტის) მიერ. განსაზღვრულ იქნა მმართველობის შემდეგი დონეები: რაიონი, ქალაქი, ქალაქის რაიონი, თემი, დაბა და სოფელი. ზემდგომ (აღმასრულებელ) ორგანოებს (პრეფექტურებს) უფლება ჰქონდათ გაეუქმებინათ ქვემდგომი წარმომადგენლობითი ორგანოების გადაწყვეტილებანი აპელაციის უფლების გარეშე.

სახელმწიფო გადატრიალების შემდეგ (1991-1992 წლების ზამთარი) პრეფექტის ინსტიტუტი გაუქმებულ იქნა და მთელი ძალაუფლება გამგებლებს გადაეცათ. 1992 წელს აღდგენილ 1921 წლის კონსტიტუციას ფაქტიურად არავითარი გავლენა არ მოუხდენია ადგილობრივი მმართველობის სისტემაზე.

## **მიმდინარე სიტუაცია**

ქვეყნის რეგიონალური მოწყობის საკითხი როგორც საზოგადოებაში, ისე პოლიტიკურ წრეებში ყოველთვის მტკივნეულად აღიქმებოდა, რისი მიზეზიც განაპირა რეგიონებში მცხოვრები ეთნიკური უმცირესობები იყვნენ. უკანასკნელი წლების მანძილზე მდგომარეობა რამდენჯერმე კრიტიკულიც გახდა.

ეთნიკურ უმცირესობათა მიმართ გარკვეული (ხშირად მცდარი) სტერეოტიპების არსებობა და სოციალ-ეკონომიური საკითხების მოუგვარებლობა ქვეყანას დამატებით პრობლემებს უქმნის.

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

- სახეზეა იდეოლოგიური ხასიათის დაპირისპირება;
- მეორე მიზეზს წარმოადგენს ზოგ რეგიონში არსებული ტრაიბალისტური ტენდენციები, რომლებმაც 90-იან წლებში უფრო იჩინა თავი;
- მნიშვნელოვანია დაპირისპირება ადგილობრივ და ცენტრალურ ჩინოვნიკურ ნომენკლატურასა და მაფიოზურ კლანებს შორის. ხშირად ეს პროცესი საკმაოდ მწვავე სახეს ღებულობს;
- მოსახლეობის აპათია და მისი ტოტალური უნდობლობა სახელმწიფოს, როგორც ასეთისადმი. ამას განაპირობებს ქვეყანაში ზოლო ათწლეულის მანძილზე განვითარებული მოვლენები (სახელმწიფო გადატრიალება, სამოქალაქო და ეთნიკური ომები);
- ქვეყანაში არსებული ეკონომიური კრიზისი, რომელიც საბჭოთა ეკონომიკური სივრცის განადგურებამ და საერთაშორისო ბაზარზე კონკურენციისათვის სრულმა მოუშზადებლობამ გამოიწვია;
- არანაკლებ მნიშვნელოვანია პოლიტიკური კრიზისი, რაც სახელმწიფო სისტემების გაუმართაობითა და ნაკლებეფექტური ქმედებითაა გამოწვეული. ქართულ სახელმწიფოს არ გააჩნია ჩამოყალიბებული სტრატეგია მთელ რიგ უმნიშვნელოვანეს საკითხებთან დაკავშირებით;
- დამოუკიდებლობის პერიოდში ხელისუფლებაში მყოფ ძალებს მიაჩნდათ, რომ საქართველოს წინაშე სხვა, უფრო მწვავე და სასწრაფოდ გადასაწყვეტი პრობლემები იდგა;
- ადგილობრივი მმართველობის მოწყობის საკითხი იმდენად რთული აღმოჩნდა ქართველ პოლიტიკოსთათვის, რომ მათ ვერ შეძლეს ძირითადი პრინციპების შემუშავება.

უნდა ითქვას ისიც, რომ როგორც 1992-1995 წლების, ისე დღევანდელი ქართული ხელისუფლება არ ყოფილა და არ არის მყარი და პოპულარული.

თუ ყოველივე ამას დავუმატებთ მოსახლეობის გაუთვითცნობიერებლობას საერთოდ თვითმმართველობის საკითხებში, ნათელი გახდება, თუ რა მდგომარეობაა შექმნილი საქართველოში საზოგადოებრივი ცხოვრების ამ მიმართულებით.

## 2. საკანონმდებლო და კონსტიტუციური ბაზა

### ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის სისტემა გულისხმობს ქვეყანაში თვითმმართველობისა და მმართველობის ორი დონის არსებობას:

**პირველი დონე** მოიცავს სოფლებს, თემებს, დაბებსა და რაიონული დაქვემდებარების ქალაქებს. ესაა ყველაზე მცირე, პირველადი ადმინისტრაციული ერთეულები. ამ დონეზე კანონი ითვალისწინებს თვითმმართველობის პრინციპთა შედარებით სრულ განხორციელებას. მოსახლეობის მიერ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოები ქმნიან ადმინისტრულურ შტოს და კონტროლს უწევენ მის საქმიანობას.

**მეორე დონე** წარმოადგენს შუალედურ როლს და მოიცავს რაიონებსა და სპეციალური სტატუსის მქონე ქალაქებს (საუბარია საქართველოს ექვს დიდ ქალაქზე: ბათუმი, რუსთავი, სოხუმი, ფოთი, ქუთაისი, ცხინვალი). ამ დონეზე, რომელიც თავისი შესაძლებლობებით უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე პირველადი,

თვითმმართველობა შეცვლილია მმართველობით. მართალია არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოები, ფორმალურად, კანონმდებლობის თანახმად, აკონტროლებენ აღმასრულებელი შტოს (გამგეობა, მერია) საქმიანობას, მაგრამ ეს უკანასკნელი არჩეულ პირებს კი არ წარმოადგენენ, არამედ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნულ მოხელეებს და სწორედ ცენტრალური ხელისუფლების წინაშე არიან პასუხისმგებელი, ამიტომ რეალურად კონტროლის მექანიზმები არ მოქმედებს.

ქალაქ თბილისის თვითმმართველობისა და მმართველობის სისტემის პრინციპები რეგულირება კანონით "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ": თბილისის მმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს წარმოადგენს პროპორციული წესით არჩეული ქალაქის საკრებულო. მმართველობის ორგანობად ასახელებენ მერს, ასევე პრემიერს და რაიონთა გამგებლებს, რომლებსაც ქალაქის მერის წარდგინებით ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი.

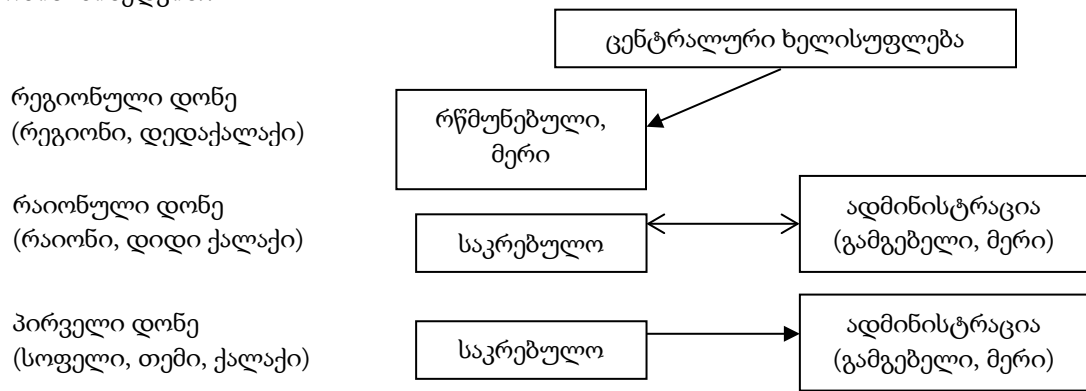
მაღალმთიან რეგიონებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამატებითი უფლებამოსილებანი და თავისებურებანი განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით.

მიუხედავად იმისა, თუ რომელ დონესთან (პირველადი თუ მეორადი) ან მართვის როგორ ფორმასთან (თვითმმართველობა თუ მმართველობა) გვაქვს საქმე, მათ ახასიათებთ ერთი საერთო ნიშანი - არჩევით-წარმომადგენლობითი და მათ კონტროლს გარეშე მდგომი აღმასრულებელი ორგანოების აუცილებელი თანაარსებობა.

ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის სფეროში ყველაზე დიდი ცვლილება დაკავშირებულია მმართველობის შუალედური (რეგიონალური) რგოლის - რეგიონში პრეზიდენტის რწმუნებულით (ანუ როგორც საზოგადოებაში და მედიაში ხშირად უწოდებენ - გუბერნატორით) სათავეში - ინსტიტუტის შემოღებასთან.

მიუხედავად იმისა, რომ ზემოაღნიშნული ინსტიტუტი მხოლოდ პრეზიდენტის ბრძანებულებების საფუძველზე შეიქმნა და არ არის განმტკიცებული კანონმდებლობით, იგი მოქმედებს საქართველოს 9 რეგიონში (კახეთი, შიდა ქართლი, ქვემო ქართლი, მცხეთა-თიანეთი, მესხეთ-ჯავახეთი, იმერეთი, სამეგრელო და ზემო სვანეთი, რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი, გურია).

თუ როგორ ხორციელდება სამხარეო და ადგილობრივი ადმინისტრაციების ურთიერთობა პრაქტიკაში, ამას ქვემოთ განვიხილავთ, როცა სხვადასხვა დონის ადმინისტრაციების ურთიერთობაზე იქნება საუბარი, აქ მხოლოდ იმას ავლნიშნავთ, რომ კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" არ ითვალისწინებს რაიმე არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანოს არსებობას სამხარეო დონეზე. ფაქტიურად, საქმე გვაქვს არა ზოგადად თვითმმართველობის, არამედ პირველი დონის თვითმმართველობის შესახებ კანონთან. როგორც უკვე ითქვა, სამხარეო მოწყობისა თუ ავტონომიურ წარმონაქმნებთან ცენტრალური ხელისუფლების ურთიერთობის პრინციპები მომავალში უნდა დარეგულირდეს "საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის შესახებ კონსტიტუციური კანონის" მიხედვით.



## საკანონმდებლო აქტივობა

საქართველოს საკანონმდებლო აქტივობის დახასიათებისას თვალშისაცემი ხდება ორი გარემოება: საკანონმდებლო ბაზის არასრულყოფილება და კანონთა ურთიერთშეუსაბამობა.

ზოგიერთი კანონი დამოუკიდებლობის პერიოდში ახალ-ახალი რედაქციებით რამდენჯერმე იქნა მიღებული (მაგალითისათვის გამოდგება კანონი აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ, რომელიც სამჯერ იქნა მიღებული 1990, 1995 და 1997 წლებში). ამავე დროს ხშირია შემთხვევა, როცა მთელ რიგ უნმნიშვნელოვანეს სფეროებში არ არსებობს არავითარი საკანონმდებლო ბაზა (რეგიონული დაყოფა და რეგიონში პრეზიდენტის რწმუნებულთა ინსტიტუტის შემოღება მხოლოდ პრეზიდენტის დეკრეტებით იქნა განხორციელებული და არა პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო აქტებით).

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.

1997 წლის ოქტომბერში საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ".

აღნიშნული კანონი, მიუხედავად მთელი რიგი იურიდიული კაზუსებისა, საფუძვლად დაედო თვითმმართველობის შედარებით მწყობრი სისტემის ჩამოყალიბებას. ამ კანონის მიღების შემდეგ ძალა დაეკარგა რამდენიმე სამართლებრივ დოკუმენტს (3 კანონი, 1 დადგენილება, 11 ბრძანებულება), რომლებიც 1991-1997 წლებში იყო მიღებული და კონფლიქტში მოდიოდა ერთმანეთთან.

ადგილობრივი მმართველობის სისტემის შექმნის გზაზე, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ კანონის მიღების შემდეგ, მნიშვნელოვან ნაბიჯს წარმოადგენდა "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ" კანონის მიღება 1998 წლის 18 თებერვალს.

მიუხედავად გარკვეული საკანონმდებლო ბაზის შექმნისა, 1998 წლის ზაფხულისათვის ჯერ კიდევ არ იყო ნათელი, ჩატარდებოდა თუ არა ადგილობრივი არჩევნები 1998 წლის შემოდგომისათვის. კანონი "ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების საკრებულოების არჩევნების შესახებ" საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ხელმოწერილი იქნა მხოლოდ 4 აგვისტოს. ამავე პერიოდში იქნა მიღებული კანონი ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ.

1999 წელს მიღებული იქნა კანონები მაღალმთიანი რეგიონების სოციალ-ეკონომიური და კულტურული განვითარების შესახებ და პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ. ამავე დროს დაიწყო ცენტრისა და ადგილების ფინანსური და საბიუჯეტო უფლება-მოვალეობების გამიჯვნის პროცესი (კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების ეკონომიური საქმიანობის ორგანიზების შესახებ).

იმ საკანონმდებლო აქტებიდან, რომლებიც ზოგადად სახელმწიფო სტრუქტურების მუშაობას არეგულირებს და აქედან გამომდინარე, დაკავშირებულია ადგილობრივი მმართველობის სისტემასთან აღსანიშნავია კანონები საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ და საჯარო სამსახურის შესახებ.

თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის უმდაბლეს და რაიონულ დონეებზე ბოლო სამი წლის მანძილზე ჩამოყალიბდა გარკვეული სისტემა, იგივეს ვერ ვიტყვით რეგიონულ დონეზე. რეგიონებში პრეზიდენტის რწმუნებულების ინსტიტუტს (რომელთაც საზოგადოებაში გუბერნატორებს უწოდებენ) იურიდიული საფუძველი არ გააჩნია და შეიძლება ითქვას, არაკონსტიტუციურია. ამ სფეროში არსებობს მხოლოდ კანონი

საქართველოს პრეზიდენტის რწმუნებულის ფონდის შექმნის თაობაზე, როცა თვით რწმუნებულის სტატუსი არ არის გარკვეული.

### **თვითმმართველობის ორგანოთა ფუნქციები**

ყველა დონის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა (საკრებულოების) კომპეტანციას განეკუთვნება:

- ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის განხილვა, მასში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა, ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცება, მასში ცვლილებების შეტანა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცება, კონტროლი ბიუჯეტის შესრულებაზე;
- სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პერსპექტიული გეგმებისა და პროგრამების დამტკიცება და კონტროლი მათ შესრულებაზე;
- ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება, მათზე შეღავათების დაწესება;
- კონტროლი საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობაზე, მათი ყოველწლიური ანგარიშების მოსმენა და შეფასება;
- საკრებულოს თავმჯდომარისა და მდივნის არჩევა და გადარჩევა; საკრებულოს კომისიების შექმნა, კომისიათა თავმჯდომარეების არჩევა და გადარჩევა, კომისიათა პერსონალური შემადგენლობის დამტკიცება და მასში ცვლილებების შეტანა;
- გადაწყვეტილების მიღება საკრებულოს წევრთა უფლებამოსილების ცნობისა და უფლებამოსილების ეადამდე შეწყვეტის შესახებ;
- საკრებულოს მიერ შექმნილი ორგანოების ხელმძღვანელთა და თანამდებობის პირთა ანგარიშების მოსმენა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დებულებათა მიღება, მათში ცვლილებების შეტანა და კონტროლი მათ შესრულებაზე;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების ფლობის, სარგებლობისა და განკარგვის წესების დადგენა;
- ადგილობრივი სამსახურებისა და შესაბამისი საწარმოების შექმნა და ლიკვიდაცია;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის საბინაო და არასაცხოვრებელი ფონდის შექმნა და მისი განკარგვის წესების დადგენა;
- კომუნალური მეურნეობის აღდგენა-განვითარების პროგრამების დამტკიცება და კონტროლი მის შესრულებაზე;
- ადგილობრივი საინფორმაციო სამსახურის შექმნა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის განათლების, ჯანმრთელობის დაცვის, კულტურის და სპორტის საკითხების გადაწყვეტა;
- სოციალური მომსახურების ორგანიზების წესების განსაზღვრა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელით დადებული შეთანხმებებისა და ხელშეკრულებების დამტკიცება.

მეორე დონის (რაიონი, სპეციალური სტატუსის მქონე ქალაქი) და თბილისის საკრებულოს უფლებამოსილებას, გარდა ზემოაღნიშნულისა, განეკუთვნება:

- ადამიანის უფლებების, კანონიერებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის საკითხების განხილვა, შესაბამისი ორგანოებისა და თანამდებობის პირების ანგარიშებისა და ინფორმაციების მოსმენა-დამტკიცება;
- კონტროლი საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ბუნებათსარგებლობის წესების დაცვაზე;
- გარემოს დაცვისა და ეკოლოგიური უსაფრთხოების უზრუნველყოფის ღონისძიებათა დამტკიცება;
- კულტურული მემკვიდრეობის დასაცავად განსახორციელებელ ღონისძიებათა დამტკიცება;
- სახელმწიფო პროგრამათა განხორციელების უზრუნველსაყოფად ჩატარებულ სამუშაოთა განსაზღვრა;

- მოსახლეობის სოციალური დაცვისა და დასაქმების უზრუნველსაყოფად საჭირო პროგრამებისა და ღონისძიებების დამტკიცება;
- კატასტროფების, სტიქიური უბედურებებისა და ეპიდემიების შედეგების სალიკვიდაციო ღონისძიებათა დამტკიცება.

### 3. ადგილობრივი პოლიტიკა და გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმი

#### საზოგადოების მონაწილეობა

მიუხედავად მართვაში სუსტი გამოცდილებისა, პოლიტიკური ელიტა ხვდება, რომ აუცილებელია, გარეგნულად მაინც, მის ხელთ არსებული ძალაუფლების საშინაო თუ საგარეო ლეგიტიმაცია. სწორედ ამიტომ ბოლო წლებში შეინიშნება არჩევნების, როგორც დემოკრატიული ლეგიტიმაციის საშუალების, როლის ზრდა.

ნომენკლატურა საზოგადოებასთან ურთიერთობისას ფართოდ იყენებს კლასიკურ კლიენტელურ მეთოდებს, იქნება ეს მოსახლეობის დაშინება თუ გარკვეული ეკონომიკური კომპენსაცია (ხელფასებისა და პენსიების გაცემით დაწყებული და არჩევნების პერიოდში სურსათის დარიგებითა თუ გზის მოსაფალტებით დამთავრებული). იმ რეგიონებში, სადაც სამოქალაქო საზოგადოება კიდევ უფრო სუსტია (ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებული ანკლავები) ან ადგილობრივი ავტოკრატების სრული კონტროლის ქვეშ იმყოფება (რეგიონები), არჩევნების პერიოდში ელექტორატის ქვევარში ბატონობს პატრიარქალური სტილი - მოსახლეობა უსიტყვოდ აძლევს ხმას იმას, ვის მხარდაჭერასაც უბრძანებენ.

საქმეში სულ უფრო და უფრო აქტიურად ერთვება ისეთი მეთოდები, როგორიცაა: ამომრჩეველთა ხმების მოპოვება არჩევნების წინ საჩუქრების დარიგებით; საარჩევნო ურნებში ზედმეტი ბიულეტენების ჩაყრა, საარჩევნო კომისიის წევრთა მოსყიდვა და ა.შ.. საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციები (ეუთო, ადგილობრივი ორგანიზაცია *International Society for Fair Elections and Democracy* და სხვ.), რომლებიც არჩევნებში დამკვირვებლებად მონაწილეობენ, თავიანთ გამოცემებში და პრეს-რელიზებში უკლებლივ ყველა არჩევნებზე აფიქსირებენ როგორც ზემოაღნიშნული დარღვევების დიდ ოდენობას, ისე აღმასრულებელი სტრუქტურების (განსაკუთრებით პოლიციის) უხემ ჩარევას საარჩევნო პროცესში (დამკვირვებელთა არდაშვება საარჩევნო უბნებზე, აგიტაცია არჩევნების დღეს, ერთი და იგივე ამომრჩეველების მიერ ხმის რამდენჯერმე მიცემა სხვადასხვა უბნებში - ე.წ. *კარუსელის* პრინციპი, რეგისტრაციის წესების არდაცვა, გაყალბება საარჩევნო ბიულეტენების დათვლის მომენტში და სხვ.). მოსახლეობა (განსაკუთრებით, რეგიონებში) ადგილობრივ ნომენკლატურას აძლევს ხმას - მას არ სურს რეალურად არსებულ ერთადერთ ძალაუფლებასთან ურთიერთობის გაფუჭება.

გულუბრყვილობა იქნებოდა გვეფიქრა, რომ საზოგადოება ვერ ხედავს ყოველივე ამას. სწორედ ამის შედეგია პოსტსაბჭოური სტილის დამკვიდრება ხმის მიცემის პროცესში - ბევრი ამომრჩეველი ხმას აძლევს არა ვინმეს სასარგებლოდ, არამედ ხელისუფლების საწინააღმდეგოდ. მოსახლეობის იმედგაცრუების მაჩვენებლად შეიძლება 1990 წლიდან მოყოლებული არჩევნებზე მისულ ამომრჩეველთა რაოდენობის მნიშვნელოვანი შემცირება დავინახოთ. და ამ ტენდენციას არა შენელების, არამედ ზრდის მიმართულება აქვს.

გაიზარდა მოსახლეობის იმ ნაწილის რაოდენობა, რომელსაც არ სჯერა ადგილობრივი ხელისუფლებისა: (მაგ. 1996 და 1998 წწ - შესაბამისად - 53 და 67 %).<sup>1</sup>

თვითმმართველობის საკითხის განხილვისას არ შეიძლება ყურადღების გარეშე დავტოვოთ ისეთი მნიშვნელოვანი ინსტიტუტი, როგორსაც პოლიტიკური პარტიები წარმოადგენენ.

<sup>1</sup> აშშ საინფორმაციო სააგენტოს ეგიდით ჩატარებული სოციოლოგიური გამოკითხვა.

საქართველოს პოლიტიკური სპექტრი, საკმაო სიჭრელის მიუხედავად, ორ ძირითად ჯგუფად შეიძლება დავყოთ:

- პოლიტიკური პარტიები, რომელთა რიგებშიც, ძირითადად, გაერთიანებულია ყოფილი ნომენკლატურა და/ან გარკვეული (რეგიონული, ნათესაური და ა.შ.) კლანის წარმომადგენლები. ამ პარტიებს გააჩნიათ დიდი პოლიტიკური, ეკონომიკური და, როცა საჭიროა პარტიისათვის, იძულების ბერკეტები თავიანთი მიზნების განსახორციელებლად;
- პოლიტიკური მოძრაობები და დაჯგუფებები, რომლებიც წევრთა მეტად მცირე რაოდენობას მოიცავს. ასეთი პარტიების აქტივობა ან არჩევნების პერიოდში იჩენს თავს, ან ლოკალური დაუმორჩილებლობის კამპანიებით თუ უშედეგო საპროტესტო აქციებით შემოიფარგლება.

პარტიული კორუფცია სახეზეა ყველა დონეზე. მისი ერთ-ერთი უმთავრესი არენა გახდა პარტიული დაფინანსება - ამომრჩეველთა ხმების ყიდვა პოლიტიკური ძალაუფლების უზრუნველსაყოფად. ხშირ შემთხვევაში პოლიტიკური პარტიები არჩევნების შემდეგ ახდენენ გარიგებებს და ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე ახდენენ არჩევნების შედეგების ფალსიფიცირებას.

სამოქალაქო საზოგადოება, კერძოდ, III სექტორი, სუსტია და ფაქტიურად დასავლელი დონორების დახმარების წყალობით არსებობს. მისი გავლენა საზოგადოებრივ აზრზე ჯერაც სუსტია.

მიუხედავად ზემოთქმულისა არასამთავრობო ორგანიზაციების როლი თვითმმართველობის სისტემაში თანდათან იზრდება. უპირველეს ყოვლისა, ეს ითქმის დიდ ქალაქებზე, თუმცა ბოლო 2 წლის განმავლობაში ეს პროცესი რეგიონებზეც გავრცელდა. იწყება სათემო ორგანიზაციათა შექმნა-გამძლიერების პროცესი. ზოგიერთი მათგანი (მაგ. ორგანიზაცია ვარკეთილი თბილისის ერთ-ერთ რაიონში) უკვე სერიოზულად ზემოქმედებს არა მარტო ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირების პროცესზე, არამედ მომსახურების გარკვეულ სფეროებსაც არეგულირებს.

შეიმჩნევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ნაწილის სწრაფვა მოახდინონ თავიანთი საქმიანობის ურთიერთკოორდინაცია. საერთაშორისო და დასავლური ორგანიზაციები ცდილობენ ხელი შეუწყონ საკრებულოთა ასოციაციების ჩამოყალიბებას. აშშ ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტის დახმარებით 1999 წელს ჩამოყალიბდა საქართველოს საკრებულოთა ასოციაცია. დაახლოებით იმავე პერიოდში იქმნება შედარებით მცირე საკრებულოთა ეროვნული ასოციაცია, რომლის შექმნის ინიციატივაც უკვე ერთ-ერთი რეგიონიდან (ქალაქი გორი) მოდის.

ჯერჯერობით აღნიშნული ასოციაციების საქმიანობა მათი წევრების პერმანენტული შეხვედრებით და ცალკეული მეთოდოლოგიური ლიტერატურის გავრცელებაში გამოიხატება. საკრებულოთა შეზღუდული ფინანსური რესურსები და მართვის სფეროში გამოუცდელობა მნიშვნელოვნად მოქმედებს ერთობლივი საქმიანობის ხარისხზე. ამავე დროს ანალოგიურ ასოციაციებს გააჩნიათ დიდი პოტენციური შესაძლებლობები სხვადასხვა რეგიონებში თვითმმართველობის სფეროში არსებული გამოცდილებების ურთიერთგაზიარების, თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ამაღლების და მოქმედების საერთო პროგრამის დასახვის მიმართულებით.

### **თვითმმართველობის ორგანოთა სტრუქტურა**

საკრებულოები შედგება:

- ხუთი წევრისაგან, თუ შესაბამისი საკრებულოს ტერიტორიაზე ამომრჩეველთა რაოდენობა არ აღემატება 500-ს;
- შეიდი წევრისაგან, თუ შესაბამისი საკრებულოს ტერიტორიაზე ამომრჩეველთა რაოდენობა არ აღემატება 1 000-ს;



- ცხრა წევრისაგან, თუ შესაბამისი საკრებულოს ტერიტორიაზე ამომრჩეველთა რაოდენობა არ აღემატება 2 000-ს;
- ცამეტი წევრისაგან, თუ შესაბამისი საკრებულოს ტერიტორიაზე ამომრჩეველთა რაოდენობა არ აღემატება 5 000-ს;
- ჩვიდმეტი წევრისაგან, თუ შესაბამისი საკრებულოს ტერიტორიაზე ამომრჩეველთა რაოდენობა არ აღემატება 10 000-ს;
- ცხრამეტი წევრისაგან, თუ შესაბამისი საკრებულოს ტერიტორიაზე ამომრჩეველთა რაოდენობა არ აღემატება 30 000-ს;
- ოცდაერთი წევრისაგან, თუ შესაბამისი საკრებულოს ტერიტორიაზე ამომრჩეველთა რაოდენობა არ აღემატება 50 000-ს;
- ოცდახუთი წევრისაგან, თუ შესაბამისი საკრებულოს ტერიტორიაზე ამომრჩეველთა რაოდენობა 50 000-ზე მეტია.

სპეციალური სტატუსის მქონე ქალაქების - ბათუმის, რუსთაეის, სოხუმის, ფოთის, ქუთაისისა და ცხინვალის საკრებულოები შედგება 30 წევრისაგან. ქალაქ თბილისის საკრებულო შედგება 55 წევრისაგან.

საკრებულოს თანამდებობის პირები არიან:

- საკრებულოს თავმჯდომარე;
- საკრებულოს მდივანი;
- საკრებულოს კომისიათა თავმჯდომარეები.

თბილისის საკრებულოს თანამდებობის პირები გარდა ზემოთაღნიშნულისა არიან საკრებულოს კომისიების თავმჯდომარეთა მოადგილეები და ფრაქციათა თავმჯდომარეები.

საკრებულოს წევრები თავისი შემადგენლობიდან ირჩევენ საკრებულოს თავმჯდომარეს. თავმჯდომარე არჩეულად ჩაითვლება, თუ მის კანდიდატურას მხარი დაუჭირა საკრებულოს სხდომაზე დამსწრე წევრთა უმრავლესობამ, მაგრამ არანაკლებ საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის 1/3-ისა. თბილისის საკრებულოში თუ თავმჯდომარის კანდიდატურას მხარი დაუჭირა საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტმა.

საკრებულოს თავმჯდომარე:

- ხელმძღვანელობს საკრებულოს მუშაობას, იწვევს და უძღვება მის სხდომებს, ორგანიზებას უწევს საკრებულოს სხდომების მომზადებას;
- წარმოადგენს საკრებულოს სხვა ორგანიზაციებთან ურთიერთობაში;
- კოორდინაციას უწევს საკრებულოს მუდმივმოქმედი და დროებითი კომისიების მუშაობას;
- ხელს აწერს საკრებულოს გადაწყვეტილებებს;
- ასრულებს სხვა მოვალეობებს მოქმედი კანონმდებლობისა და საკრებულოს დებულების შესაბამისად.

საკრებულოს თავმჯდომარის წარდგინებით საკრებულო თავის წევრთა შემადგენლობიდან დამსწრეთა ხმის უმრავლესობით ირჩევს საკრებულოს მდივანს. თბილისის საკრებულოში არჩეულად ჩაითვლება ის, ეინც საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტ ხმას მიიღებს.

საკრებულოს მდივანი ასრულებს თავმჯდომარის მოვალეობას თავმჯდომარის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევაში ან თავმჯდომარის თანამდებობიდან გადაყენებისას. საკრებულოს მდივანი თავმჯდომარის ან საკრებულოს დაეალებით ახორციელებს ფუნქციებს საკრებულოს დებულებით დადგენილი წესითა და ფარგლებში. საკრებულოს მდივანმა, თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას, საკრებულოს გადაწყვეტილებით, შეიძლება შეწყვიტოს საწარმოო ან სამსახურებრივი საქმიანობა და მას დაენიშნოს გასამრჯელო.

საკრებულო ქმნის მუდმივ კომისიებს. მუდმივ კომისიათა რაოდენობა არ არის შეზღუდული გარდა თბილისის საკრებულოსი, სადაც მუდმივ კომისიათა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს ხუთს. ამ კომისიათა სახელწოდებები კანონით არ არის განსაზღვრული.

საკრებულო უფლებამოსილია საჭიროების შემთხვევაში შექმნას დროებითი კომისიებიც. საკრებულოს კომისიების თავმჯდომარეები აირჩევიან საკრებულოს წევრთაგან. საკრებულოს შეუძლია კომისიის წევრად მოიწვიოს გარეშე პირიც, რომელიც შეიძლება არ იყოს საკრებულოს წევრი. საკრებულოს კომისიების საქმიანობის წესი და ზოგადად საკრებულოს საქმიანობა განისაზღვრება საკრებულოს დებულებით, რომელსაც იღებს საკრებულო.

კანონით საკრებულოს სხდომები, მინიმუმ სამ თვეში ერთხელ მაინც უნდა გამართოს, შესაძლებელია საკრებულოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევაც. მისი მოწვევის უფლება აქვთ:

- გამგებლს - მერს (თბილისში აგრეთვე პრემიერს);
- საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 1/3-ს;
- ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 1/5-ს (თბილისში არანაკლებ 10000 ამომრჩეველს).

საკრებულოს თავმჯდომარე ეალდებულია საკრებულოს რიგგარეშე სხდომა მოიწვიოს მოთხოვნიდან ერთი კვირის ედაში.

საკრებულოს სხდომაზე საკითხები წყდება ღია კენჭისყრით. ფარული კენჭისყრა ტარდება მხოლოდ პერსონალური და უნდობლობის გამოცხადების საკითხების გადაწყვეტის დროს. საკრებულო უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება, თუკი საკრებულოს სხდომას ესწრება მის წევრთა ნახევარი მაინც. საკრებულოს გადაწყვეტილებები მიიღება დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, გარდა კანონით დადგენილი შემთხვევებისა. საკრებულოს სხდომის მიმდინარეობა აისახება ოქმში.

## არჩევნები

საკრებულოები შედგებიან პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით არჩეული წევრებისაგან. ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების - საკრებულოების არჩევნები ტარდება მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით, პროპორციული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე, თუ შესაბამისი საკრებულოს ტერიტორიაზე ამომრჩეველთა რაოდენობა აღემატება 2000-ს, ხოლო მრავალმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით, მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის საფუძველზე, თუ შესაბამისი საკრებულოს ტერიტორიაზე ამომრჩეველთა რაოდენობა არ აღემატება 2000-ს. საკრებულოები აირჩევიან 3 წლით. საკრებულოებში წევრების რაოდენობა დამოკიდებულია შესაბამის საკრებულოს ტერიტორიაზე ამომრჩეველთა რაოდენობაზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნები საქართველოში 1998 წლის 15 ნოემბერს ჩატარდა. იგი რიგით ამ სახის მესამე არჩევნებია (თუ არ ჩავთვლით კომუნისტური პერიოდის ფორმალურ არჩევნებს) 1919 და 1991 წლების ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნები ჩატარდა საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის გამოკლებით. არჩეულ იქნა 1031 საკრებულო (ჯამში 10,693 წევრი). თვითმმართველობის პირველ დონეზე (653 საკრებულოში), სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 2000-ზე ნაკლები იყო, არჩევნები მაჟორიტარული სისტემით ჩატარდა. იქ, სადაც ამომრჩეველთა რიცხვი 2000-ს აღემატებოდა და მეორე დონეზე (378 საკრებულო) აირჩა პროპორციული წესით.

არჩევნებში აქტიური საარჩევნო უფლება ქონდათ საკრებულოების არჩევნებამდე არა უგვიანეს სამი თვისა შესაბამისი საკრებულოს ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეებს, რომლებსაც არჩევნების დღისათვის 18 წელი შეუსრულდათ. ხოლო პასიური საარჩევნო უფლებით სარგებლობდა საქართველოში მცხოვრები შესაბამისი საკრებულოს ტერიტორიაზე რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქე, რომელსაც არჩევნების დღისათვის 21 წელი შეუსრულდა, და საქართველოში მუდმივად ცხოვრობდა 5 წელი მაინც. სამხედრო მოსამსახურეები მონაწილეობდნენ მხოლოდ მეორე დონის საკრებულოების არჩევნებში. ამავე დროს იძულებით ადგილნაცვალ პირებს არ მიეცათ ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში მონაწილეობის უფლება.

საკრებულოების არჩევნებში მონაწილეობისა და კანდიდატის დასახელების (წარდგენის) უფლება ქონდათ პარტიებსა და საარჩევნო ბლოკებს. იმ საკრებულოებში სადაც არჩევნები მაჟორიტარული წესით ტარდებოდა კანდიდატის დასახელების (წარდგენის) უფლება ქონდათ ამომრჩეველთა არანაკლებ ხუთკაციან საინიციატივო ჯგუფებს.

საარჩევნო კანონის თანახმად, არჩევნებში მონაწილეობისათვის პოლიტიკურ პარტიებს საარჩევნო სიები პროპორციული ოლქების 50%-ში (189 საკრებულოში) მაინც უნდა წარედგინათ. კანონის ამ მოთხოვნამ გამოიწვია არჩევნებში მონაწილეობის მსურველი პარტიების რიცხვის შემცირება. ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ საბოლოოდ რეგისტრაციაში გაატარა 11 პოლიტიკური პარტია და 2 საარჩევნო ბლოკი, რომლებშიც 6 პარტია იყო გაერთიანებული.

1995 წლის საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნებთან შედარებით, 1998 წლის არჩევნები შედარებით სამართლიანად ჩატარდა, თუმცა ამჟამადაც მრავალი დარღვევა იქნა დაფიქსირებული.

მმართველმა პარტიამ - საქართველოს მოქალაქეთა კავშირმა მნიშვნელოვანი მარცხი განიცადა - მართალია მან საკრებულოს საერთო მანდატების ნახევარზე მეტი (52.8%) მოიპოვა, მაგრამ მეორე დონის 65 რაიონისა და სპეციალური სტატუსის მქონე ქალაქის საკრებულოებიდან 33-ში მან 50%-ზე ნაკლები ადგილი მიიღო. ამის მიზეზად, გარდა მმართველი პარტიის რეიტინგის შესუსტებისა, იმ გარემოებამაც შეუწყო ხელი, რომ იგივე 1995 წლის არჩევნებთან შედარებით, სხვა, ოპოზიციურმა პარტიებმაც კარგად აითვისეს აკრძალული მეთოდებით მოქმედების ტექნიკა - შესაბამისად მმართველი პარტიის მიერ განხორციელებულ არჩევნების ფალსიფიცირების მეთოდების გამოყენებით მიღებული შედეგები ოპოზიციის მხრიდან განხორციელებული ანალოგიური ქმედებებით იქნა ნაწილობრივ განეიტრალებული. ოპოზიციამ უმრავლესობა მოიპოვა საქართველოს დედაქალაქსა და ოთხ დიდ ქალაქში (ქუთაისი, რუსთავი, ბათუმი, ფოთი).

ოპოზიციის ამ მნიშვნელოვან წარმატებას ხელი შეუწყო როგორც მათ მიერ სოციალური პოპულიზმის გამოყენების ფაქტმა, ისე საზოგადოების აპრიორი ნეგატიურმა დამოკიდებულებამ ხელისუფლების სათავეში მყოფი ნებისმიერი პოლიტიკური ძალის მიმართ. არანაკლები მნიშვნელობა ჰქონდა იმ გარემოებასაც, რომ მმართველ პარტიას, მისი აზრით ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედარებით ნაკლები მნიშვნელობის გამო, არ მოუხდენია ძალების მობილიზება და შედეგების ისეთი ფალსიფიცირება, როგორსაც იგი საპარლამენტო ან საპრეზიდენტო არჩევნებში აკეთებდა.

მიუხედავად მრავალი დარღვევისა, არჩევნები წინგადადგმული ნაბიჯია საქართველოში დემოკრატიული მშენებლობის პროცესში. პირველად დამოუკიდებლობის ხელახალი მოპოვების შემდეგ, ხდება თვითმმართველობის პრინციპების რეალური დამკვიდრება. მმართველობის პირველ დონეზე (მცირე ქალაქები და სოფლები) შეიქმნება არა დანიშნითი, არამედ არჩეული ადმინისტრაციული ხელისუფლება. მმართველობის მეორე დონეზე (რაიონები, სპეციალური სტატუსის მქონე ქალაქები) ცენტრის მიერ დანიშნულ ადმინისტრაციული ხელისუფლების მეთაურთა საქმიანობას, მთელი რიგი შეზღუდვების მიუხედავად, მნიშვნელოვნად გააკონტროლებს არჩეული საბჭოები (საკრებულოები).

1998 წლის ადგილობრივი არჩევნების შედეგები:

Adm. unite	№	სამთავრობო	მემარცხენე	მემარჯვენე
------------	---	------------	------------	------------

		CUG	Lemi	NC	UAG	GPG	UDR	LPG	SGP	NDP	PP	UGT	G
Tbilisi	55	20	0	0	0	0	4	12	9	3	4	3	0
Abasha	19	6	0	0	0	0	2	3	2	6	0	0	0
Adigeni	19	12	0	0	0	2	0	1	0	0	4	0	0
Akhalgori	17	11	0	0	0	0	0	5	0	1	0	0	0
Akhalkalaki	21	9	1	2	0	0	0	0	1	5	3	0	0
Akhaltzikhe	21	13	0	0	0	0	1	5	1	1	0	0	0
Akhmeta	19	10	0	0	2	0	0	0	0	7	0	0	0
Ambrolauri	19	12	0	0	0	0	0	0	4	3	0	0	0
Aspindza	17	16	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Baghdati	19	7	0	0	0	0	1	1	1	7	1	1	0
Batumi	30	0	0	0	0	0	30	0	0	0	0	0	0
Bolnisi	21	17	0	0	0	0	1	0	0	3	0	0	0
Borjomi	19	10	0	0	0	0	0	1	7	0	1	0	0
Chkhorotsku	19	12	0	1	0	0	0	0	0	5	0	1	0
Chokatauri	19	12	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0	0
Dedoplistskaro	19	11	0	0	0	0	0	5	0	1	1	1	0
Dmanisi	19	18	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dusheti	19	6	0	0	0	0	0	13	0	0	0	0	0
Gardabani	25	24	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Gori	25	13	0	0	0	0	1	2	3	2	4	0	0
Gurjaani	25	15	0	0	0	0	3	4	0	2	0	1	0
Kareli	21	17	0	0	0	0	0	0	1	1	2	0	0
Kaspi	21	14	0	0	1	0	0	3	2	1	0	0	0
Kazbegi	13	9	0	0	0	0	1	0	0	3	0	0	0
Keda	19	0	0	0	0	0	19	0	0	0	0	0	0
Khashuri	21	12	0	0	0	0	0	2	6	0	1	0	0
Khelvachauri	25	0	0	0	0	0	25	0	0	0	0	0	0
Khobi	19	9	0	3	0	0	6	0	0	1	0	0	0
Khoni	19	5	0	0	0	0	0	1	0	9	3	1	0
Khulo	19	0	0	0	0	0	19	0	0	0	0	0	0
Kkaragouli	19	7	0	0	0	0	0	2	5	3	2	0	0
Kobuleti	25	0	0	0	0	0	25	0	0	0	0	0	0
Kutaisi	30	10	0	0	0	0	2	7	2	2	1	6	0
Lagodekhi	21	10	0	0	0	0	0	1	7	1	2	0	0
Lanchkuti	21	10	0	0	0	0	3	0	0	2	4	1	1
Lentekhi	17	0	10	0	0	0	1	6	0	0	0	0	0
Marneuli	25	21	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0
Martvili	21	11	0	0	0	0	1	1	1	1	6	0	0
Mestia	17	2	8	0	0	0	6	0	0	0	1	0	0
Mtsketa	21	9	0	0	1	0	0	5	3	1	1	1	0
Ninitsminda	19	16	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Oni	17	8	0	0	0	0	1	6	2	0	0	0	0
Ozurgeti	25	13	0	0	0	0	1	0	0	4	3	3	1
Poti	30	14	0	3	3	0	4	3	1	2	0	0	0

Qvareli	19	8	0	0	2	0	0	5	1	2	0	0	1
Rustavi	30	9	0	0	0	0	7	8	2	2	2	0	0
Sachkere	21	11	0	0	0	0	7	0	1	1	0	1	0
Sagarejo	21	12	0	0	0	0	1	2	1	0	4	1	0
Samtredia	21	7	0	0	0	0	1	3	1	5	2	2	0
Senaki	21	10	0	0	0	0	4	2	2	3	0	0	0
Shuakhevi	19	0	0	0	0	0	19	0	0	0	0	0	0
Sighnaghi	21	11	0	0	0	0	1	3	1	1	0	0	4
Tchiatura	21	8	0	0	0	0	1	1	8	0	2	0	1
Telavi	25	13	0	0	0	0	1	0	2	3	1	5	0
Terjola	21	9	0	0	0	0	0	0	10	0	2	0	0
Tetritskaro	19	14	0	0	0	0	1	3	0	0	0	1	0
Tianeti	19	10	0	0	0	0	0	2	7	0	0	0	0
Tkibuli	19	9	0	0	0	0	1	1	3	1	2	2	0
Tsageri	19	9	2	0	0	0	0	6	2	0	0	0	0
Tsalenjika	19	13	0	4	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Tsalka	19	18	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Tskaltubo	21	14	0	0	0	1	0	3	0	2	0	0	1
Vani	19	5	0	0	0	0	1	4	0	1	0	8	0
Zestaphoni	25	10	0	0	0	0	2	1	0	1	3	8	0
Zugdidi	25	11	0	0	0	0	4	0	5	2	1	2	0

### არჩეული და დანიშნული ადმინისტრაციის ურთიერთობა

კანონმდებლობით საკრებულო აკონტროლებს ადმინისტრაციული ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობას. ისმენს ადმინისტრაციული ორგანოებისა და საკრებულოს მიერ შექმნილი სამსახურების ხელმძღვანელთა და თანამდებობის პირთა ყოველწლიურ ანგარიშებს.

პირველი დონის საკრებულო ამტკიცებს გამგებლის მიერ წარმოდგენილ გამგეობის სტრუქტურას და გამგეობის წევრთა კანდიდატურებს. საკრებულოს უფლება აქვს უნდობლობა გამოუცხადოს გამგებელს, გამგეობას ან გამგეობის ცალკეულ წევრს. უნდობლობის საკითხის დასმის უფლება აქვს საკრებულოს წევრთა 1/3-ს. გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითელება, თუ მას მხარი დაუჭირა საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტმა. საკრებულოს აგრეთვე უფლება აქვს გამგეობის და გამგებლის გადაწყვეტილებები ერთი თვით შეაჩეროს ან გააუქმოს.

მეორე დონის საკრებულოს განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას განეკუთვნება წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტით, მიმართოს საქართველოს პრეზიდენტს, გამგებლის (მერის) თანამდებობიდან განთავისუფლების შესახებ. უნდობლობის საკითხის დასმის უფლება აქვს საკრებულოს წევრთა 1/3-ს. საკრებულოს შეუძლია სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტით დასაბუთებულად უნდობლობა გამოუცხადოს გამგეობას (მერიას) ან გამგეობის (მერიის) ცალკეულ წევრს. უნდობლობის საკითხის დასმის უფლება აქვს საკრებულოს წევრთა 1/3-ს. გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითელება, თუ მას მხარი დაუჭირა საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტმა. უნდობლობის გამოცხადების შემდეგ გამგეობა (მერია) ან გამგეობის (მერიის) წევრი ითელება გადამდგარად.

გამგებელი (მერი) უფლებამოსილია ერთი კვირის ეადაში, შესაბამისი შენიშვნებით დააბრუნოს საკითხი საკრებულოში ხელახლა განსახილველად. საკრებულო ეალდებულია ორი კვირის ეადაში უყაროს კენჭი მერის შენიშვნებს. თუ შენიშვნები არ იქნება მიღებული, კენჭი ეყრება საკრებულოს მიერ მერისათვის წარდგენილ თავდაპირველ ეარიანტს. საკრებულოს ნორმატიული აქტები მიღებულად ითელება, თუ თავდაპირველ ეარიანტს მხარი დაუჭირა საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტმა.

დანარჩენი ადმინისტრაციული ერთეულებისაგან ოდნავ განსხვავდება თბილისში არსებული წესი - თბილისის მერი უფლებამოსილია ექესი თვის ეადით დანიშნოს პრემიერის მოადგილის, აპარატის უფროსის ან ქალაქ თბილისის მთაერობის წერი საქალაქო სამსახურის ხელმძღვანელის მოვალეობის შემსრულებელი, თუ საკრებულომ ორჯერ ზედიზედ არ დაამტკიცა მერის მიერ წარდგენილი კანდიდატურა და ორი კვირის ეადში საკრებულოს წერიტა სიითი შემადგენლობის ნახეარზე მეტით ეერ აირჩია შესაბამისი თანამდებობის პირი.

რეალურად არსებული სისტემა არ მოქმედებს. აღნიშნული განსაკუთრებით შეეხება მეორე დონის თვითმმართველობის აღმასრულებელ სისტემას, რომლის ხელშიცაა თავმოყრილი რეალური ძალაუფლება. რაიონტა გამგებლები და სპეციალური სტატუსის მქონე ქალაქების მერები პრეზიდენტის მიერ არიან დანიშნულნი და მმართველ (სამთავრობო) ბლოკს წარმოადგენენ. მიუხედავად იმისა, რომ იყო უნდობლობის გამოცხადების რამდენიმე პრეცედენტი, საქართველოს პრეზიდენტს არც ერთხელ არ დაუკმაყოფილება საკრებულოს მოთხოვნა.

ამრიგად საკრებულოტა მხრიდან აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე რეალური კონტორლი ვერ ხორციელდება არა იმიტომ, რომ ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებს იმპერატიული მანდატი გააჩნიატ, არამედ იმის გამო, რომ ისინი ან დანიშნულნი არიან ცენტრალური ხელისუფლების მიერ (მმართველობის მეორე - რაიონული დონე), ან უმრავლესობის წარმომადგენლები არიან და საკრებულოს მხრიდან უნდობლობის გამოცხადების შემთხვევაში ინარჩუნებენ საკრებულოს წევრის მანდატს და საშუალება რჩებატ საკრებულოში შიდაფრაქციული გარიგებებით აღიდგინონ დაკარგული სტატუსი (მმართველობის პირველი - მუნიციპალური დონე).

აღმასრულებელ ხელისუფლებას ნაკლებად ადელვებს სარებულოებში მიმდინარე პოლიტიკური ბატალიების პერიპეტები. ეს ეხება არა მარტო რეგიონში პრეზიდენტის რწმუნებულებს (გუბერნატორებს), რომლებსაც ფორმალურადც კი არავითარი პასუხისმგებლობა არ აკისრიატ საკრებულოტა წინაშე, არამედ რაიონების ადმინისტრაციების ხელმძღვანელებს - გამგებლებსაც. საკრებულოტა გადაწყვეტილებების იგნორირება, ხოლო ზოგ შემთხვევაში უხეში ზეწოლა საკრებულოს საქმიანობაზე აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან ქვეყანაში ყოველდღიურ პრაქტიკას წარმოადგენს.

ყოველივე ეს თავისთავად წინააღმდეგობაში მოდის ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის პრინციპებთან:

- მეორე დონის აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელებს მოსახლეობა ან საკრებულო კი არ ირჩევს, პრეზიდენტი ნიშნავს (ქარტიის 3 მუხლის 2 პუნქტი);
- რეგიონულ დონეზე გუბერნატორების გვერდით არ არსებობს არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანო, მაშინ, როცა გუბერნატორტა უფლებამოსილებანი სულ უფრო და უფრო იზრდება (ქარტიის 3 მუხლის 2 პუნქტი);
- მრავალი ისეთი საკითხი, რომელიც ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების კომპეტენციას განეკუთვნება, მათი მონაწილეობის გარეშე წყდება (ქარტიის 4 მუხლის 6 პუნქტი);
- ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე განხორციელებული კონტროლი ხშირად კანონის მოთხოვნატა გვერდის ავლიტ ხორციელდება (ქარტიის 8 მუხლის 2 პუნქტი);
- სახელმწიფოს მხრიდან ადგილებისათვის მთელი რიგი მოვალეობების გადაცემასთან ერთად არ მომხდარა მათთვის შესაბამისი ფინანსური რესურსების გადაცემა (ქარტიის 9 მუხლის 2 პუნქტი) და ა.შ.

მართალია საქართველო პირდაპირ არ შეერთების ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიას, მაგრამ როგორც ევროსაბჭოს წევრი, ვალდებულია დაემორჩილოს ევროპული ქვეყნების მიერ მიღებულ კონვენციებს, თუმცა საქართველოს ხელისუფლების აბსოლუტურ უმრავლესობას ეს პრობლემა მაინცდამაინც არ აწუხებს.

უნდა ითქვას ისიც, რომ სამართლებრივი რეაგირების რეალური ბერკეტების არასებობის გამო, თვითმმართველობის პრინციპების ასეთი უხეში დარღვევები აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან საკრებულოებში პროტესტის გრძნობის ნაცვლად უიმედობისა და პესიმიზმის გაცდას ბადებს.

#### **4. ადგილობრივი ხელმძღვანელობის ფუნქციონირების სტრუქტურა**

##### **მმართველობის ფუნქციები**

ადგილობრივი მმართველობის კომპეტენციას განეკუთნება

- საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა;
- კონტროლი ადამიანთა უფლებებისა და კანონიერების დაცვაზე;
- ადგილობრივი ქონების ფლობა, სარგებლობა და განკარგვა;
- ბუნებათსარგებლობა, გარემოს დაცვა და ეკოლოგიური უსაფრთხოების უზრუნველყოფა;
- დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე მიწათსარგებლობის საკითხების გადაწყვეტა;
- საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გადამუშავებისა და უტილიზების ორგანიზება;
- სანიტარიულ-ეპიდემიოლოგიურ და ეტერინარულ ღონისძიებათა განხორციელება;
- ბუნების დაცვის განსაკუთრებული ზონების განსაზღვრა; კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ორგანიზება;
- განათლების, სკოლამდელი დაწესებულებების, ჯანმრთელობის დაცვის, კულტურის, სპორტისა და ტურიზმის საკითხების გადაწყვეტა;
- ენერჯით, გაზით, წყლით მომარაგებისა და სამელიორაციო სისტემების ორგანიზაცია, მათი შენახვა და განვითარება; რაიონული მნიშვნელობის გზების შეკეთება, რეკონსტრუქცია და მშენებლობა;
- ადგილობრივი სახსრებით შექმნილი კაპიტალის ლოკალური ქსელების მართვა;
- მოსახლეობის სოციალური დაცვა და დასაქმება;
- კატასტროფების, სტიქიური უბედურებებისა და ეპიდემიების შედეგების ლიკვიდაცია; სამოქალაქო თავდაცვის ღონისძიებათა განხორციელებისათვის ხელის შეწყობა;
- სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შედგენა და დაფინანსება;
- საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში მოსახლეობისა და ტრანსპორტის რესურსების მობილიზება;
- ადგილობრივი რეზერვებით საქართველოს სამხედრო ძალებისათვის სამობილიზაციო სამუშაოთა ჩატარება;
- საქართველოს თავდაცვის სამინისტროსათვის სამხედრო-სასწავლო შეკრებებისა და სამხედრო მომზადების ორგანიზებასა და სამხედრო ნაწილების სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციით მომარაგებაში ხელის შეწყობა.

აღნიშნული საკითხები ურთიერთშეთანხმებით შეიძლება გადანაწილდეს ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებს შორის.

##### **ადმინისტრაციის სტრუქტურა**

საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანოა გამგეობა (მერია). იგი შედგება გამგებლის, პირველი მოადგილის, მოადგილეების, აპარატის უფროსისა და ადგილობრივი სამსახურების ხელმძღვანელებისაგან.

პირველი დონის საკრებულოს გამგეობა იქმნება 3-7 წევრის შემადგენლობით. იმ სოფელსა და თემში, რომელთა მოსახლეობის რაოდენობა არ აღემატება 3000 კაცს, გამგეობა არ იქმნება და მის ფუნქციას ახორციელებს უშუალოდ გამგებელი. გამგებელს ირჩევს შესაბამისი საკრებულო თავისი შემადგენლობიდან, გამგებელი იმედროულად არის საკრებულოს თავმჯდომარე. გამგეობის სტრუქტურა განისაზღვრება დებულებით. რომელსაც ამტკიცებს საკრებულო. გამგებლის გადადგომა ან

განთავისუფლება იწვევს შესაბამისი გამგეობის გადადგომას. გამგებელი პასუხისმგებელია საკრებულოს წინაშე.

მმართველობის მეორე დონეზე მდგომარეობა განსხვავებულია. სპეციალური სტატუსის მქონე ქალაქის მერიის შემადგენლობა განისაზღვრება 7-15 წევრით. რაიონის გამგეობის შემადგენლობა - 5-11 წევრით. რაიონის და სპეციალური სტატუსის მქონე ქალაქის გამგეობა არის სახელმწიფო მმართველობის ორგანო, რომელიც იმაედროულად ასრულებს საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქციებს. გამგებელს თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. გამგეობის სტრუქტურას და დებულებას ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი. გამგებელი ანგარიშვალდებული და პასუხისმგებელია საქართველოს პრეზიდენტისა და საკრებულოს წინაშე.

ორივე დონის გამგებელი (მერი):

- ორგანიზაციას უწევს ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის შედგენას, საბიუჯეტო წლის დამთავრებამდე 45 დღით ადრე წარუდგენს საკრებულოს ბიუჯეტის პროექტს;
- საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამებს;
- საკრებულოს წარუდგენს შესაბამისი სამართლებრივი აქტების პროექტებს;
- უზრუნველყოფს საკრებულოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა შესრულებას;
- თანხმობას აძლევს სამთავრობო დაწესებულებების შესაბამისი ტერიტორიული ორგანოების ხელმძღვანელების დანიშვნა-განთავისუფლებაზე.

გარდა ზემოთაღნიშნულისა, მეორე დონის მმართველობის გამგებელი (მერი):

- კოორდინაციასა და კონტროლს უწევს რაიონში საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვას;
- აკონტროლებს რაიონში ადამიანის უფლებებისა და კანონიერების დაცვის საკითხებს.

გამგეობა შეიმუშავებს ბიუჯეტისა და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების პროექტებს და იძლევა წინასწარ თანხმობას ისეთი ეკონომიკური ხასიათის ხელშეკრულებების დადებაზე, რომელთა ღირებულება აღემატება 5000 ლარს. გამგეობის გადაწყვეტილება მიიღება დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით.

გამგებლის (მერის) პირველი მოადგილე ხელმძღვანელობს გამგეობის საფინანსო-ეკონომიკურ საქმიანობას, ხოლო გამგებლის არყოფნის შემთხვევაში ასრულებს გამგებლის მოვალეობებს.

გამგებლის მოადგილეები ხელმძღვანელობენ აღმასრულებელი ორგანოების კომპეტენციას მიკუთვნებულ დარგებს.

ადგილობრივი სამსახურები იქმნება ადგილობრივი მმართველობის კომპეტენციას მიკუთვნებული სოციალურ-ეკონომიკური დარგების მართვის მიზნით. ადგილობრივი სამსახურის ხელმძღვანელს ნიშნავს გამგებელი საკრებულოსთან შეთანხმებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოები და თანამდებობის პირები საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში გამოსცემენ სამართლებრივ აქტებს.

მეორე დონის მმართველობის გამგებელი (მერი) ნორმატიულ აქტს გამოსცემს გამგეობის წევრებთან კონსულტაციების შემდეგ. გამგეობას (მერიას) ნორმატიული აქტის გამოცემის უფლება აქვს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ გათვალისწინებულია კანონით ან საკრებულოს მიერ.

თბილისის აღმასრულებელი ორგანოების სტრუქტურა განსხვავებულია. ქალაქის ტერიტორია იყოფა 11 ადმინისტრაციულ რაიონად. ადგილობრივი მმართველობა ხორციელდება ქალაქის მერიის მეშვეობით.



თბილისის მერია იმადროულად ასრულებს საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქციებს. მერია შედგება თბილისის მთაერობისა და მისი რაიონების გამგეობებისაგან, თბილისის რაიონებში წარმოადგენილია მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლება.

მთაერობა შედგება: პრემიერის, პრემიერის მოადგილეების, თბილისის რაიონების გამგებლებისაგან და ცალკეული კომუნალური და public service სამსახურების ხელმძღვანელებისაგან. მთაერობის შემადგენლობას ამტკიცებს საკრებულო მერის წარდგინებით. მთაერობის სტრუქტურა და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კანონით და საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით დაამტკიცებული მერიის დებულებით.

მთაერობა უზრუნველყოფს საკრებულოსა და მერის გადაწყვეტილებათა შესრულებას; შეიმუშავებს დედაქალაქის ბიუჯეტისა და სოციალურ - ეკონომიკური განვითარების პროგრამების პროექტებს.

მერს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. მერის თანამდებობაზე შეიძლება დანიშნულ იქნეს მხოლოდ ქალაქ თბილისში მცხოვრები საქართველოს მოქალაქე. მერი:

- საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს ქალაქის მთაერობის შემადგენლობას;
- საქართველოს პრეზიდენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს პრემიერის და ქალაქის რაიონების გამგებლების კანდიდატურებს;
- საკრებულოსთან შეთანხმებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრემიერის მოადგილეებს, აპარატის უფროსს და თბილისის მთაერობის წევრ საქალაქო სამსახურების ხელმძღვანელებს, ხოლო საკრებულოსთან შეუთანხმებლად - სხვა საქალაქო სამსახურების ხელმძღვანელებს;
- უფლებამოსილია შეაჩეროს ქალაქის მთაერობის დადგენილებათა მოქმედება და მათი გაუქმების წინადადებით მიმართოს საკრებულოს;
- უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს პრემიერისა და გამგებლების აქტები;
- თანხმობას აძლევს სამთაერობო დაწესებულებების შესაბამისი ტერიტორიული ორგანოების ხელმძღვანელების დანიშნა-განთავისუფლებაზე.

მთაერობის ხელმძღვანელი არის პრემიერი. პრემიერს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. პრემიერის კანდიდატურას საქართველოს პრეზიდენტს საკრებულოსთან შეთანხმებით წარუდგენს მერი. საკრებულოს თანხმობა მიიღება საკრებულოს სხდომაზე დამსწრე საკრებულოს წევრთა ხმების უმრავლესობით. პრემიერი ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტის, საკრებულოსა და მერის წინაშე. პრემიერი:

- მერთან შეთანხმებით საკრებულოს წარუდგენს /დედაქალაქის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამებს;
- მთაერობის საქმიანობიდან გამომდინარე, შეიმუშავებს და საკრებულოს წარუდგენს ქალაქ თბილისის საკრებულოს სამართლებრივი აქტების პროექტებს;
- მერის არყოფნის შემთხვევაში ასრულებს მის მოვალეობებს.

პრემიერის მოადგილეები (მათი რაოდენობა არ აღემატება სამს) ფუნქციათა განაწილების შესაბამისად ხელმძღვანელობენ აღმასრულებელი ორგანოების კომპეტენციას მიკუთვნებულ დარგებს.

სხვადასხვა სახის public service სამსახურის საქმიანობას უძღვება სამსახურის ხელმძღვანელი, რომელიც ანგარიშვალდებულია მერის, პრემიერისა და საკრებულოს წინაშე.

ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის საქმიანობას ორგანიზაციულად უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) აპარატი. აპარატის საქმიანობას უძღვება აპარატის უფროსი, რომელსაც საკრებულოსთან შეთანხმებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან

ათაეისუფლებს გამგებელი (მერი). აპარატის სტრუქტურას აპარატის უფროსის წარდგინებით განსაზღვრავს და ამტკიცებს საკრებულო. აპარატის თანამშრომლებს თანამდებობაზე ნიშნავს გამგებელი (მერი).

## მაკონტროლებელი ორგანოები და კონტროლის სისტემა

ადგილობრივი თვითმმართველობის კონტროლის სიტემა შეიძლება სამ ნაწილად დავყოთ:

### 1. საზოგადოების კონტროლი საკრებულოებზე:

საკრებულოს წევრი ვალდებულია მინიმუმ სამ თვეში ერთხელ მაინც შეხვდეს ამომრჩევლებს და არანაკლებ წელიწადში ერთხელ ჩააბაროს ანგარიში გაწეული საქმიანობის შესახებ.

საკრებულოს სხდომები უნდა ჩატარდეს ღიად და საჯაროდ. შესაძლებელია საკრებულოს სხდომა დახურულად გამოცხადდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ სხდომაზე განსახილვე საკითხთან დაკავშირებული მონაცემების გახმაურება აკრძალულია ან შეზღუდულია კანონით.

ახალი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, ნებისმიერ მოქალაქეს შეუძლია მიიღოს აუცილებელი საჯარო ინფორმაცია სახელმწიფო დაწესებულებებიდან. მას შეუძლია დაესწროს გამგეობის სხდომებს, თუ ეს უკანასკნელი დახურულად არ არის გამოცხადებული. სხვა საკითხია, რამდენად გამოიყენება ეს კანონი ყოველდღიურ ცხოვრებაში.

### 2. საკრებულოს კონტროლი აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე:

აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობისადმი კონტროლის მიზნით საკრებულო, თავისი უფლებამოსილების ეადით და შემადგენლობიდან, არანაკლებ სამი წერისაგან ქმნის სარევიზიო კომისიას. სარევიზიო კომისია ამოწმებს შემოსაყვების ამოღების დროულობას და მათ აღრიცხვას, ხარჯების კანონიერებასა და ადგილობრივ ბიუჯეტთან მათ შესაბამისობას. ის სამ თვეში ერთხელ საკრებულოს წარუდგენს გაწეული მუშაობის ანგარიშს. ადგილობრივი ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშის დამტკიცებისას სარევიზიო კომისია საკრებულოს წარუდგენს შემოწმების წლიურ ანგარიშს.

გამგებელი ვალდებულია წელიწადში ერთხელ წარუდგენს საკრებულოს ანგარიშს გაწეული მუშაობის შესახებ.

### 3. ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლი ადგილობრივ ხელისუფლებაზე:

ცენტრალური ხელისუფლება, ფაქტიურად ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების რეალური კონტროლის ყველაზე ეფექტურ საშუალებებს ფლობს. აღნიშნული კონტროლი ხორციელდება როგორც პროკურატურის (საკანონმდებლო) თუ კონტროლის პალატის (ეკონომიური), ისე ცალკეული სამინისტროების (შსს, ფინანსთა სამინისტრო და ა.შ.) მხრიდან. სასამართლოს როლი ცენტრალურ და ადგილობრივ მმართველობას შორის წამოჭრილი კონფლიქტების გადაწყვეტის საქმეში მიზერულია. ფაქტიურად ყველა ასეთ შემთხვევაში გადამწყვეტი ხმის უფლება ცენტრალურ ხელისუფლებას (იგულისხმე საქართველოს პრეზიდენტი) აქვს.

აღნიშნულის საილუსტრაციოდ გამოდგება თბილისის მერის პასუხისმგებლობის საკითხი. კანონმდებლობის მიხედვით, თბილისის მერი პასუხისმგებელია საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე. ის ანგარიშვალდებულია დედაქალაქის მოსახლეობის და საკრებულოს წინაშე, მაგრამ თუ პირველ შემთხვევაში პასუხისმგებლობისათვის თავის არიდებას პრეზიდენტის მხრიდან შესაბამისი რეაგირება და მერის გადაყენება შეიძლება მოყვას, იგივე მერს ამომრჩეველთა და ქალაქის საკრებულოს წინაშე შეუძლია

თავი არ იმართლოს, ვინაიდან ამ უკანასკნელთ, კანონით ზოგადად დეკლარირებული უფლების გარდა, რეალურად მერიაზე ზემოქმედების არავითარი სამართლებრივი მექანიზმი არ გააჩნიათ.

ამავე დროს სახელმწიფო მაინც ვერ (ან არ) ახერხებს სრული კონტროლის დაწესებას ადგილობრივ მმართველობათა ფინანსურ საქმიანობაზე. ეს შეეხება როგორც ადგილობრივი ბიუჯეტის, ისე ცენტრიდან წამოსული ტრანსფერების მიზნობრივი ხარჯვას. სახელმწიფო და დამოუკიდებელი აუდიტის სიტემის არარსებობა ხელს უწყობს კორუფციის გზით ისედაც მწირი ფინანსური შესაძლებლობების ფლანგვას.

## 5. საჯარო მომსახურების უზრუნველყოფა

### ზოგადი სიტუაცია

საქართველოში დემოკრატიული სახელმწიფოებრიობის აშენების სიძნელები სახელმწიფო მართვის პრაქტიკასთან არის დაკავშირებული.

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

- მეტად დაბალია ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა ინფორმირებულობის დონე. ხშირია შემთხვევა, როცა ადგილებზე საერთოდ არ გააჩნიათ ის მწირი საკანონმდებლო ბაზაც კი, რაც რეალურად არსებობს. მეტად დაბალია აპარატის კვალიფიკაციის დონეც;
- აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ ბიუროკრატის მნიშვნელოვან ნაწილს არც სურს რეალური რეფორმების ჩატარება, ვინაიდან კმაყოფილია არსებული სიტუაციით და მას თავისი პირადი ინტერესების სასარგებლოდ იყენებს;
- არანაკლებ პრობლემას ქმნის ფინანსური პრობლემები. ფინანსთა სიმცირე და ადგილობრივი შემოსავლების დიდი ნაწილის ცენტრალურ ბიუჯეტში გადარიცხვა ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებში პერმანენტულ ფინანსურ შიმშილს იწვევს;
- საზოგადოებრივი მომსახურების ფასი მაღალია, ხოლო ხარისხი დაბალი. არ არსებობს ადამიანური, მატერიალური და ფინანსური რესურსების განაწილების ოპტიმალური მოდელი. სტრატეგიული დაგეგმარება და საბაზრო მოთხოვნილებათა ანალიზ ადგილობრივი ხელისუფლების ყურადღების მიღმა რჩება. უმრავლეს შემთხვევაში ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები რეაგირებენ მხოლოდ მომხდარ ფაქტებზე;
- საქართველოს მოსახლეობის უმრავლესობისათვის აღნიშნული მომსახურება მიუწვდომელია, ვინაიდან იგი არაგადახდისუნარიანია დაბალი შემოსავლების გამო;
- ალტერნატიული სისტემა (სხვადასხვა სპეციალიზებული სამსახურები, სააგენტოები, ფირმები), ნამდვილად დამოუკიდებელი ფორმით, ფაქტიურად არ არსებობს.

მეტად სუსტია კერძო ინიციატივა, ხოლო ხელისუფლების მხრიდან მისი წახალისების შემთხვევები იშვიათია. აღნიშნული გარემოება საბჭოური ტრადიციიდან მოდის - სოციალურად ორიენტირებული საზოგადოების პროპაგანდამ და საბჭოთა სისტემის მიერ საზოგადოების ყველა სასიცოცხლო ფუნქციის შესრულებაზე მონოპოლიის დაწესებამ წარმოშვა ილუზია, რომ სახელმწიფომ მუდმივად უნდა ასრულოს საზოგადოების საყოფაცხოვრებო მომსახურების აგენტის როლი.

ბოლო ხანებში საქართველოს პოლიტიკურ წრეებში შეინიშნება აქცენტების გამახვილება საჯარო მომსახურების დეცენტრალიზაციაზე. ერთის მხრივ, მიმდინარეობს კომუნალური სამსახურების პრივატიზაციის პროცესი (როგორც წესი, ახალ მფლობელებად აღნიშნული ორგანიზაციების ყოფილი ხელმძღვანელები გვევლინებიან), მეორეს მხრივ საერთაშორისო საფინანსო თუ პოლიტიკური ორგანიზაციების მოთხოვნები სახელმწიფო სისტემის ეფექტურ რეფორმებთან დაკავშირებით აიძულებს საქართველოს ხელისუფლებას უახლოეს ხანებში შექმნას შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა.

სხვა პრობლემას წარმოადგენს კომპეტენციების გამიჯვნის საკითხი სხვადასხვა დონის სახელმწიფო ორგანოებს შორის. აქ უკვე იჩინა თავი საკმაოდ მძაფრი დაპირისპირების შემთხვევებმა და უნდა ვივარაუდოთ, რომ ამ უკანასკნელთა რიცხვი გაიზრდება.

თუ შევაჯამებთ ზემოთქმულს, დავინახავთ რომ განვითარების დღევანდელ ეტაპზე ყველაფერი ჯერ კიდევ ბურუსითაა მოცული.

## **ფუნქციების განაწილება**

საზოგადოებრივი მომსახურების ზოგი სახეობა (ჯანდაცვა, გაგნათლება და ა.შ.) ორმაგ (ადგილობრივ და ცენტრალურ) დაქვემდებარებაში იმყოფება. არსებობს ეროვნული და მუნიციპალური პროგრამები. ძირითადად ზემოაღნიშნული სახეობები ფედერალური ბიუჯეტიდან იფარება. ადგილობრივ ორგანოებს შეუძლიათ დაამატონ რამდენიმე ახალი პროგრამა ან გააძლიერონ ფედერალური საკუთარი ბიუჯეტის ხარჯით. დანარჩენ ხარჯებს მომხმარებელი იხდის.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გააჩნიათ თავიანთი ბიუჯეტი, რომლიდანაც ნაწილობრივ იფარება საჯარო მომსახურების უზრუნველსაყოფად საჭირო ხარჯები. სინამდვილეში მხოლოდ ზოგიერთ ადგილობრივ ორგანოს შეუძლია დამოუკიდებელი პროგრამების განვითარება. როგორც წესი, ტერიტორიულ ერთეულებს არ გააჩნიათ შესაბამისი ფინანსური შესაძლებლობები. ამავე დროს ცენტრალურ მთავრობას, მთელი რიგი იურიდიული თუ პოლიტიკური ბერკეტების გამოყენებით, შეუძლია თავის შეხედულებისამებრ აწარმოოს საჯარო მომსახურების პოლიტიკა იმ შემთხვევაშიც კი, როცა ამ მომსახურების ხარჯების ნაწილი ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან იფარება.

რაც შეეხება შესაბამისი სამსახურების დაქვემდებარების საკითხს - არსებობს აღმასურებელ სააგენტოთა ორი ტიპი. პირველი - მუნიციპალური სააგენტოები (ბინათსარგებლობა, მუნიციპალური ტრანსპორტი და ა.შ.) და მეორე - ცენტრალური მთავრების სახელმწიფო ინსტიტუტთა ადგილობრივი განყოფილებები (პოლიცია, განათლების განყოფილება და ა.შ.). ორივე ამ ტიპის ორგანიზაციათა ხელმძღვანელები წარმოადგენენ რაიონული გამგეობის წევრებს და პასუხისმგებელნი არიან გამგებლის, როგორც პრეზიდენტის მიერ დანიშნული ოფიციალური პირის წინაშე. რაც შეეხება საკრებულოს, მის წინაშე პასუხისმგებელი მხოლოდ ადგილობრივი სამსახურებია. რაც შეეხება ცენტრალური ხელისუფლების ტერიტორიულ ერთეულებს, ხშირად მათი ხელმძღვანელები საკრებულოებს მოთხოვნილი დოკუმენტაციისა თუ ინფორმაციის მიწოდებაზეც კი უარს ეუბნებიან.

ცენტრალური ხელისუფლების აღმასრულებელი ორგანოების როლზე VII თავში იქნება საუბარი, ამჟამად მხოლოდ ერთ მაგალითს მოვიტანთ ამ სფეროში არსებული სიტუაციის დასახასიათებლად. რამდენიმე წლის განმავლობაში ფორმალურად ადგილობრივ მმართველობას დაქვემდებარებული საწარმოები (ძირითადად კომუნალური მეურნეობის ობიექტები) კვლავ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდებოდნენ. ეს საშუალებას აძლევდა აღნიშნული სამსახურების ხელმძღვანელებს, გაეწიათ დაუსაბუთებელი ხარჯები, ვინაიდან დავალიანების შემთხვევაში მევალებთან ანგარიშსწორებას ცენტრალური ბიუჯეტი ახდენდა. 1999 წელს ეს წესი გაუქმებულ იქნა. ამან გამოიწვია ახალი ტენდენცია - აღნიშნული მეურნეობები თანდათან შპს-ებად გადაკეთდნენ. ამით სახელმწიფომ ფაქტიურად თავიდან მოიშორა არამომგებიანი საწარმოები. ხშირ შემთხვევაში ასეთი კერძო სამსახურების მეპატრონეებად მოქმედი ადმინისტრაციის ხელმძღვანელები ან მათი უახლოესი ნათესავები გვევლინებიან, ხოლო მომსახურების ხარისხი უკიდურესად დაბალია. ზუსტი ოფიციალური სტატისტიკა იმის შესახებ, თუ რამდენი სამსახურის პრივატიზება მოხდა და რამდენი არაპრივატიზებული საწარმო აღმოჩნდა "კანონგარეშე" მდგომარეობაში, სახელმწიფოში არ არსებობს.

ბოლო ხანებში სამთავრობო კულუარებში გამოიკვეთა ადგილობრივი სამსახურების ფუნქციების მართვის რაიონული დანიდან უფრო მაღალ - რეგიონულ დონეზე გადაცემის აზრი. სავარაუდოა, რომ ცენტრალური ხელისუფლება შეეცდება, რაიონული დონის ადმინისტრაციის არჩევის შემთხვევაში (რაც საქართველოს

ევროსაბჭოში გაწვევრიანების ერთერთი პირობა იყო), რაიონულ დონეს ისევე გამოაცალოს ხელიდან მართვის რეალური ბერკეტები, როგორც ეს პირველი დონის შემთხვევაში გაკეთდა.

## **6. ადგილობრივი ფინანსები და ადგილობრივი საკუთრება**

### **ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური მენეჯმენტის სისტემა**

ადგილობრივი საფინანსო და ფისკალური მენეჯმენტის არსებული სისტემა შეიძლება ითქვას, რომ სტიქიურად, წინასწარ გათვლილი და გააზრებული პოლიტიკის არარსებობის პირობებში ჩამოყალიბდა. ეს განაპირობა იმ გარემოებამ, რომ საქართველოს 90-იან წლებში საერთოდ არ ჰქონია გააზრებული ეკონომიკური და ფისკალური პოლიტიკა არც ცენტრალურ და, ცხადია, არც ადგილობრივ დონეებზე. ამას მოწმობს თუნდაც მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის ქრონიკული შეუსრულებლობა უკანასკნელი 6 წლის მანძილზე.

მიუხედავად გააზრებული პოლიტიკის არქონისა, ხელისუფლება მაინც იძულებული იყო მოვლენათა განვითარების კვალობაზე, ძირითადად პოსტფაქტუმ, სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტებით გარკვეულ სისტემაში მოეყვანა ადგილობრივი ფინანსური და ფისკალური მენეჯმენტის სტიქიურად დამკვიდრებული სისტემა.

1997 წლამდე საქართველოს სახელმწიფო ფინანსები აღირიცხებოდა როგორც საბიუჯეტო სისტემის ძირითადი ღონისძიების - ცენტრალური ბიუჯეტის, სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ბიუჯეტებისა და ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების ერთიანობა. 1997 წლიდან კი სახელმწიფო ბიუჯეტი შედგება მხოლოდ ცენტრალური ბიუჯეტისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ბიუჯეტებისაგან. ამ წლიდან საქართველოში საბიუჯეტო სისტემა განისაზღვრება როგორც სახელმწიფო და ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების ერთობლიობა.

ფაქტიურად საქართველოში ოთხდონიანი საბიუჯეტო სისტემა არსებობს: სახელმწიფო ბიუჯეტი, ავტონომიურ რესპუბლიკათა კონსოლიდირებული ბიუჯეტი, რაიონებისა და სპეციალური სტატუსის მქონე ქალაქების კონსოლიდირებული ბიუჯეტი, პირველი დონის თვითმმართველობის (ქალაქების, დაბებისა და სოფლების) ბიუჯეტი.

დღეისათვის ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტები ფორმალურად დამოუკიდებელია როგორც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისაგან, ისე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისაგან. ტერიტორიული ერთეულის, ანუ სხვაგვარად ადგილობრივი ბიუჯეტი წარმოადგენს სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქის, რაიონისა და იმ ქალაქის, რომელიც არ შედის რომელიმე რაიონის შემადგენლობაში, ფულადი სახსრების მობილიზებისა და გამოყენების საფინანსო გეგმას. ადგილობრივ ბიუჯეტებს გააჩნიათ საკუთარი შემოსავალი და ამ სახსრების ხარჯვის მიმართულების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლებამოსილებაც. გამონაკლისს წარმოადგენს მიზნობრივი ტრანსფერტები და სესხები, რომლებიც მათ გადაეცემა სხვა დონის (ძირითადად ცენტრალური) ბიუჯეტებიდან.

1997 წლამდე არსებული საბიუჯეტო სისტემა იმდენად მკეთრად განსხვავდებოდა ამჟამად მოქმედი სისტემისაგან, რომ ძველი და ახალი ბიუჯეტის მუხლების სხვადასხვაგვარი კლასიფიკაცია არ იძლევა მათი შედარებისა და დინამიკაში გაანალიზების საშუალებას. ამ მიზეზის გამო იძულებულნი ვართ შემოვიფარგლოთ 1997 და მომდევნო წლების მონაცემთა დეტალური ანალიზით.

### **ფინანსური ავტონომიის იურიდიული გარანტიები**

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, 1997 წლიდან "საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ" საქართველოს კანონის საფუძველზე ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის

ორგანოებს მკვეთრად გაეზარდათ საბიუჯეტო უფლებები და ფინანსური და ფისკალური პოლიტიკის განსაზღვრისა და განხორციელების სფეროში დამოუკიდებლობის ხარისხი. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ერთიანობა უზრუნველყოფილია - ერთიანი სამართლებრივი ბაზით, ერთიანი საბიუჯეტო კლასიფიკაციის გამოყენების სავალდებულოობით, ერთიანი ფორმის საბიუჯეტო დოკუმენტაციით, საბიუჯეტო პროცესის დადგენილი ერთიანი პრინციპებით და ერთიანი ფულადი სისტემით, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებს მაინც რჩებათ დამოუკიდებლობის საკმაოდ მაღალი ხარისხი, რომელიც გარანტირებულია ზემოაღნიშნული კანონის მე-8 მუხლით.

ამ ნორმის თანახმად: საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების, საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტები ერთმანეთისგან დამოუკიდებელი არიან. საქართველოს ბიუჯეტის დამოუკიდებლობას განაპირობებს ყველა დონის ბიუჯეტების უზრუნველყოფა კანონით განსაზღვრული საკუთარი და გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების შესაბამისი მარეგულირებელი შემოსავლის წყაროებით, რომელთა გამოყენების მიმართულებას დამოუკიდებლად განსაზღვრავენ აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების მმართველობის ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოები. სახელმწიფო ხელისუფლების ზემდგომ ორგანოებს არა აქვთ უფლება ჩაერიონ სახელმწიფო ხელისუფლების ქვემდგომი ორგანოების საბიუჯეტო უფლებებში. ცენტრალურ ხელისუფლების ორგანოების (სახელმწიფო კანცელარია, ფინანსთა სამინისტრო, პროკურატურა) მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეუძლიათ ჩაერიონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ფინანსურ საქმიანობაში თუ კონტროლის პალატამ კანონმდებლობის უხეში დარღვევები დააფიქსირა.

გარდა ამისა ამავე კანონის 29-ე მუხლის მეორე ნაწილის თანახმად: აფხაზეთის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ადგილობრივი ორგანოები დამოუკიდებლად ადგენენ, ამტკიცებენ და ასრულებენ შესაბამის ბიუჯეტებს.

## რეალური სიტუაცია

ხსენებული კანონით მინიჭებული დამოუკიდებლობის მაღალ ხარისხს მნიშვნელოვნად აფერმკრთალებს ის გარემოება, რომ საქართველოში სამართლებრივი ბაზა (მათ შორის თვით მითითებული კანონი და სხვა აქტები, რომლებიც ადგილობრივ საფინანსო სისტემას არეგულირებენ), მეტად არასტაბილურია და ხშირად იცვლება. უნდა აღინიშნოს, რომ მხოლოდ კანონში "საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ" მისი მიღებიდან (1996 წლის 29 მაისი) უკვე 19-ჯერ შევიდა ცვლილება. იგივე ითქმის კანონზე "საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების შესახებ". მიუხედავად იმისა, რომ, როგორც ეს სახელწოდებიდანაც ჩანს, ამ კანონმა გრძელვადიანი ნორმატივები უნდა დაადგინოს, ის პრაქტიკულად ყოველწლიურად, ზოგჯერ კი წელიწადში ორჯერ ან მეტჯერაც იცვლება. ეს კი არასტაბილურობის საფუძველს ქმნის.

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შედგენის, განხილვისა და მიღების წესებს ამტკიცებენ ამ ტერიტორიული ერთეულების მმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოები, თუმცა ამ წესებში მითითებული ბიუჯეტის შედგენის, განხილვისა და მიღების ვადები არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს კანონით დადგენილ საერთო ვადებს. ამ მოთხოვნის მიუხედავად საქართველოში საბიუჯეტო პროცესი ძალიან იშვიათად შეესაბამება კანონით დადგენილ პირობებს. ეს ითქმის როგორც სახელმწიფო (ცენტრალურ) ბიუჯეტზე, ისე ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებზე. ეს დარღვევა იმდენად ჩვეულებრივ მოვლენად იქცა, რომ მასზე ყურადღებას პრაქტიკულად აღარ ამახვილებენ.

ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენა და შესრულება განეკუთვნება ადგილობრივი მმართველობის (ადმასრულებელი) ხელისუფლების ორგანოთა კომპეტენციას, ხოლო წარმომადგენლობითი ორგანოები კი უფლებამოსილი არიან აკონტროლონ მათ მიერ დამტკიცებული ბიუჯეტის პარამეტრების შესრულება და საჭიროების შემთხვევაში შეუძლიათ შეიტანონ ცვლილება ბიუჯეტის შემოსავალში და ხარჯებში ბიუჯეტის დეფიციტის ზღვრული ოდენობის გაზრდის გარეშე. ამასთან, თუ ადგილობრივი ბიუჯეტის ხარჯი აღემატება შემოსავალს, ადგილობრივ ადმასრულებელ ხელისუფლებას უფლება აქვს წარმომადგენლობით ორგანოსთან შეთანხმების გარეშე მოახდინოს 10%-იანი სეკვესტრირება. თუ ეს უკანასკნელი 10%-ზე მეტია, აუცილებელი ხდება საკრებულოს თანხმობა. არსებითია ის გაერმოება, რომ თუ ბიუჯეტის შესრულების პროცესში შემოსავლები გადააჭარბებს ხარჯებს, კანონის თანახმად ეს მეტობა რჩება შესაბამისი ადმასრულებელი ხელისუფლებისა და მმართველობის ადგილობრივი ორგანოს განკარგულებაში. ის (მეტობა) ამოღებას არ ექვემდებარება და გამოიყენება მმართველობის ორგანოს შეხედულებებისამებრ.

როგორც ვხედავთ, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა ფინანსური ავტონომია სამართლებრივი თვალსაზრისით საკმაოდ ფართოა. ყველაზე არსებითი მიზეზი, რაც ამ ავტონომიის რეალიზაციას უშლის ხელს, არის ის, რომ ადგილობრივი მმართველობის (ადმასრულებელი) ორგანოების ხელმძღვანელები კვლავინდებურად დამოკიდებულნი არიან ცენტრალურ ხელისუფლებაზე (რომელიც მათ ნიშნავს თანამდებობაზე) და პრაქტიკულად არ ექვემდებარებიან ადგილობრივი მმართველობის წარმომადგენლობითი (არჩევითი) ორგანოების კონტროლს. შესაბამისად, ადგილობრივი ინტერესები ადგილობრივ საფინანსო და ფისკალურ პოლიტიკაში კვლავაც ნაკლებად არის ასახული.

დასკვნის სახით შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ მიუხედავად მთელი რიგი ნაკლოვანი მხარეებისა, ადგილობრივი მმართველობა ფინანსური თვალსაზრისით საკმაოდ ავტონომიურია ცენტრალური (ეროვნული) მთავრობისაგან, რასაც ქვემოთ მოყვანილი მონაცემებიც ადასტურებს.

**Revenues of the Local Budgets 1997-1999 (mln. US\$)**

Local Budgets	1997		1998		1999	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%
Incl. the subventions from the state	158.6	100.0	177.2	100.0	161.1	100.0
Without any subventions from the state	120.4	75.9	152.2	85.9	140.7	87.4
Subventions from the state budget	36.5	23.0	21.7	12.2	17.9	11.1
Bank loans	1.0	0.6	1.0	0.6	1.0	0.6
Other sources of income	0.7	0.5	2.3	1.3	1.5	0.9

მხოლოდ ის ფაქტი, რომ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გამოყოფილი ტრანსფერტების მაჩვენებელი უკანასკნელი 3 წლის მანძილზე განუზრვლად კლებულობს, ნათქვამის კარგი ილუსტრაციაა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 1998 წელს საბიუჯეტო სისტემაში შემავალი ყველა 61 ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეული მეტ-ნაკლებად მიზნული იყო ცენტრალურ ბიუჯეტზე ტრანსფერტის მისაღებად, ხოლო 1999 წელს კი მხოლოდ 2 ერთეული (ქ. ფოთი და ქ. რუსთავი) მოიხსნა ტრანსფერტებიდან, თუმცა ამავე წელს საკუთარი შემოსავლებით საკუთარი ხარჯები გადაფარა 13-მა საბიუჯეტო ტერიტორიულმა ერთეულმა და ეს გადამეტება აღინიშნა როგორც დაგეგმილი, ისე ფაქტობრივად განხორციელებული საბიუჯეტო მაჩვენებლებით. მიუხედავად იმისა, რომ 61 ერთეულიდან 59 მათგანს მიეცემა ტრანსფერტები. ამ სფეროში რაიმე გააზრებული და გაცხადებული სატრანსფერტო (სუბსიდირების) პოლიტიკა არ არსებობს. არც იმის დეტალიზაცია ხერხდება, თუ რომელ რეგიონს რისთვის გამოეყოფა სუბსიდიები. თუმცა, როგორც ზემოთ ითქვა, არსებობს რესურსები და გზები იმის მისაღწევად, რომ მრავალი რაიონი მოიხსნას ცენტრალური ბიუჯეტის სუბსიდიებიდან.

მაგალითისათვის, თუ ცენტრალური ხელისუფლება სულ ოდნავ გაზრდის საერთო-სახელმწიფო გადასახადებიდან ადგილზე დატოვებული თანხის საპროცენტო ნორმატივს, რაიონთა აბსოლუტური

უმეტესობისათვის ტრანსფერტების გამოყოფა საჭირო აღარ იქნება. თუმცა აქვე შევნიშნავთ, რომ ეს ნაკლებად მოსალოდნელია ორი გარემოების გამო:

- ცენტრალურ ხელისუფლება ასეთ ცვლილებას ნაკლებად დათანხმდება, რადგან ამით მას მოაკლდება ადგილობრივ ხელისუფლებებზე კონტროლის მნიშვნელოვანი მექანიზმი, ხოლო ბიუროკრატიას - ტრანსფერტების გამოყოფისას კორუფციის გზით მნიშვნელოვანი თანხების მიღების შესაძლებლობა;
- არანაკლებ მნიშვნელოვანია ადგილობრივი ხელისუფლების მენტალობაც. აქ მოქმედებს ძველი, საბჭოური პრინციპი - ტრანსფერტებს ითხოვენ ყოველთვის, მიუხედავად იმისა, ჭირდება თუ არა იგი რაიონს.

## შემოსავლები

მუნიციპალური მთავრობის შემოსავლები საქართველოში შემდეგნაირად კლასიფიცირდება:

1. შემოსავლები საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან.
2. შემოსავლები ადგილობრივი გადასახადებიდან.
3. შემოსავლები ადგილობრივი მოსაკრებლებიდან სხვა არასაგადასახადო შემოსავლები.
4. შემოსავლები სახელმწიფო ქონების პრივატიზებიდან.
5. სხვა არაკლასიფიცირებადი შემოსავლები.
6. ტრანსფერტები ცენტრალური ბიუჯეტიდან.
7. სესხები ცენტრალური ბიუჯეტიდან.

1. შემოსავლები საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან.

ამ ტიპის შემოსავლების პროცენტული განაწილება სახელმწიფო (ცენტრალური) და ტერიტორიულ ერთეულების ბიუჯეტებს შორის ხდება "საერთო-სახელმწიფო გადასახადებიდან აფხაზეთისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების შესახებ", კანონის მიხედვით. ამჟამად შემოსავლის ეს წყარო ათი (10) სახის გადასახადს აერთიანებს, რომელთა წილიც ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლებში 1998 წელს შეადგენდა 62.4 პროცენტს, ხოლო 1999 წელს კი 67 პროცენტს.

2. შემოსავლები ადგილობრივი გადასახადებიდან.

საქართველოში დღეისათვის 5 სახის ადგილობრივი გადასახადია ძალაში.:

1. გადასახადი ეკონომიკური საქმიანობისათვის.
2. სათამაშო ბიზნესის გადასახადი.
3. საკურორტო გადასახადი.
4. სასტუმროს გადასახადი.
5. რეკლამის გადასახადი.

მათი ზღვრული განაკვეთები განსაზღვრულია საგადასახადო კოდექსით, ხოლო მათი მოქმედებაში შემოღება და განაკვეთის დადგენა (ზღვრული განაკვეთის ფარგლებში) მმართველობის ადგილობრივი წარმომადგენლობით ორგანოების პრეროგატივაა.

უნდა ითქვას, რომ ამ ტიპის შემოსავლების წილი ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლებში 1997 წელს შეადგენდა 5.9 პროცენტს, 1998 წელს - 4.7 პროცენტს, ხოლო 1999 წელს კი - 4.9 პროცენტს. სამწუხაროდ, ამ ტიპის შემოსავლების მეტად დეტალიზებული სტატისტიკა საქართველოში არ არსებობს, მაგრამ დიდი ალბათობით შეიძლება იმის თქმა, რომ მოქმედი 5 სახის გადასახადიდან ყველაზე ქმედითი გადასახადია



გადასახადი ეკონომიკური საქმიანობისათვის, რომელსაც იხდიან ყველა სახის ეკონომიკური აგენტები მათი საქმიანი შემოსავლის 1 პროცენტის ოდენობით.

ადგილობრივი გადასახადების წილი ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლებში ძალიან მცირეა, რაც მათი ავტონომიურობის ხარისხს ერთგვარად აკნინებს.

### 3. ადგილობრივი მოსაკრებლები და სხვა არასაგადასახადო შემოსავლები.

ადგილობრივი მოსაკრებლები საქართველოში შემოღებულია "მოსაკრებლების სისტემის საფუძვლების შესახებ" და "ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ" კანონების საფუძველზე. ადგილობრივი მოსაკრებელი განისაზღვრება როგორც ადგილობრივ ბიუჯეტში ერთჯერადი სავალდებულო გადასახდელი, რომელსაც ფიზიკური და იურიდიული პირები იხდიან ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველოვის) ორგანოს მიერ განსაზღვრული ვადით ან უამისოდ, განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელების და/ან სარგებლობის უფლების მინიჭებისათვის. ადგილობრივი მოსაკრებლებია:

1. მოსაკრებელი მშენებლობის დაწყების ნებართვისათვის;
2. მოსაკრებელი ვაჭრობის ნებართვისათვის;
3. მოსაკრებელი გარე რეკლამის განთავსებისათვის;
4. მოსაკრებელი საზოგადოებრივი ადგილებით სარგებლობით შეზღუდვით ნებართვისათვის;
5. მოსაკრებელი ადგილობრივი სამგზავრო-სატრანსპორტო გადაზიდვის მიმართვისათვის;
6. მოსაკრებელი არქიტექტურული ობიექტის სტრუქტურულ-ფუნქციური წყობისა და იერსახის შეცვლის ნებართვისათვის;
7. მოსაკრებელი ავტოტრანსპორტის პარკირების ნებართვისათვის;
8. სატენდერო მოსაკრებელი.

სამწუხაროდ, არსებული სტატისტიკა არათუ მოსაკრებლის ცალკეული სახეების მიხედვით შემოსავლის ოდენობას, არამედ ყველა მოსაკრებლით ბიუჯეტში მობილიზებულ ჯამურ თანხასაც არ აღრიცხავს. არსებული სტატისტიკა გვაძლევს მონაცემებს იმ სახით, როგორც ეს ქვემოთაა მოცემული, ანუ მოსაკრებლებისა და არასაგადასახადო შემოსავლების ჯამს.

#### Revenues of the Local Budgets 1997-1999 (mln. US\$)

Revenues	1997		1998		1999	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%
Total	158.7	100.0	177.2	100.0	161.1	100.0
1. Total revenues from state taxes	95.2	60.0	110.7	62.4	107.8	66.9
VAT	4.3	2.7	16.7	9.4	15.9	9.9
Excise	2.8	1.8	1.6	0.9	3.9	2.4
Customs Duty	0.0	0.0	2.5	1.4	4.0	2.5
Profit Tax	19.5	12.3	20.9	11.8	17.6	11.0
Income tax	37.1	23.4	34.2	19.3	30.0	18.6
Tax on land	11.6	7.3	14.2	8.0	12.3	7.7
Tax on the use of natural resources	2.0	1.3	1.5	0.8	2.6	1.6
Tax on polluting environment <sup>2</sup>	0.0	0.0	4.8	2.7	8.3	5.1
Property tax	12.1	7.7	13.5	7.6	12.2	7.6
Tax on transfer of real estate <sup>3</sup>	5.1	3.2	0.8	0.5	1.0	0.6

<sup>2</sup> ამ მუხლს 1997 წლამდე ეწოდებოდა "გარემოზე ზემოქმედების გადასახადი" და აერთიანებდა "ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის" და "მავნე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის" გადასახადებს.

<sup>3</sup> გადასახადი "ქონების გადაცემისათვის" ამოქმედდა 1998 წლიდან.

The state fee <sup>4</sup>	0.7	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0
2. Total local taxes	9.4	5.9	8.4	4.7	7.9	4.9
3. Total local and other non-tax revenues	4.1	2.6	8.1	4.6	4.6	2.9
4. Revenues from privatization	9.8	6.2	18.3	10.3	15.8	9.8
5. Other unclassified revenues	5.9	3.7	10.2	5.7	8.0	5.0
Total own tax and non-tax revenues	124.3	78.3	155.7	87.8	144.2	89.5
6. Transfers from the central budget	33.4	21.0	20.5	11.6	15.9	9.9
7. Loans from the central budget	1.0	0.6	1.0	0.6	1.0	0.6

მიუხედავად იმისა, რომ შემოსავლის ეს წყარო გამსხვილებულია, მაინც აშკარაა, რომ მისი წილი საერთო შემოსავლებში მიზერულია და 1999 წელს მან სულ 2.86 პროცენტი შეადგინა. ეს იმ დროს, როდესაც ადგილობრივი ხელისუფლების მონდომების შემთხვევაში საკმაოდ ქმედითად შეიძლება მოსაკრებლის უმეტესი სახეების ამოქმედება. ამჟამად არსებული სურათის მიხედვით ხელისუფალთა მხრიდან მოსაკრებლები იკრიბება, მაგრამ ამ გზით მობილიზებული თანხები ბიუჯეტის ნაცვლად ცალკეულ ხელმძღვანელთა შემოსავლებში მიემართება, რაც კორუფციის არსებულ ფონზე სრულიად ნორმალურ მოვლენად აღიქმება.

რაც შეეხება სხვა არასაგადასახადო შემოსავლებს, აქ ჩაირთვება იჯარით გაცემული სახელმწიფო (მუნიციპალური) ქონების რენტის სახით მისაღები შემოსავლები, აგრეთვე შემოსავლები, რომლებიც მუნიციპალიტეტებმა უნდა მიიღონ დივიდენდების სახით იმ საწარმოებიდან, რომლებიც მათ საკუთრებაშია სრულად ან წილობრივად. ამ გზით მიღებული შემოსავლების ზუსტი სტატისტიკა არ მოიპოვება, მაგრამ თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ ამ გზით არათუ ადგილობრივი, არამედ სახელმწიფო (ცენტრალური) ბიუჯეტიც კი პრაქტიკულად "მშრალ ულუფაზე" ზის ამ სფეროებში გაბატონებული კორუფციის გამო, იოლი მისახვედრია, რომ ამ სახის შემოსავლებიდან ადგილობრივი ბიუჯეტები პრაქტიკულად არაფერს იღებენ.

#### 4. შემოსავლები სახელმწიფო ქონების პრივატიზებიდან.

ადგილობრივი ბიუჯეტების შევსების წყაროდ განსაზღვრულია სახელმწიფო (მუნიციპალური) ქონების პრივატიზებიდან შემოსული სახსრებიც. თავიდანვე აღვნიშნავთ, რომ ამ გზით მობილიზებული თანხების წილი ადგილობრივი ბიუჯეტების საერთო შემოსავლებში წლების მიხედვით შეადგენდა: 1997 წელს - 6.18; 1998 - 10.32, ხოლო 1999 წელს - 9.84 პროცენტს. აქვე აუცილებლად მხედველობაში მისაღები ის ფაქტი, რომ მცირე და საშუალო ზომის საწარმოთა პრივატიზაციის პროცესი საქართველოში პრაქტიკულად უკვე დასრულებულია, ხოლო მსხვილი ობიექტები მხოლოდ რამდენიმე მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე განლაგებული და, შესაბამისად, სამომავლოდ ამ წყაროთი ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლები მნიშვნელოვნად დაიკლებს, ხოლო უმრავლეს რაიონს კი საერთოდ შეუწყდება.

#### 5. სხვა არაკლასიფიცირებული შემოსავლები.

ამ სახის შემოსავლებში ჩაირთვება ძირითადად ქვემდგომ ბიუჯეტებზე გაცემული სესხების დაბრუნება და სხვა შემოსავლები, რომლებიც არ ხვდება კლასიფიკაციის მუხლებში. იმის გათვალისწინებით, რომ ამ ტიპის შემოსავლების წილი საერთოდ შემოსავლების 5 პროცენტს აღწევს, უნდა ითქვას, რომ აუცილებელია მისი უფრო მეტად დეტალიზება, თუმცა ამგვარი მონაცემები ოფიციალურ სტატისტიკას არ მოეპოვება.

#### 6. ტრანსფერტები ცენტრალური ბიუჯეტიდან.

ამ სახის შემოსავლების წილი ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების სტატისტიკაში კლების ტენდენციით გამოირჩევა და ეს უეჭველად პროგრესულ მოვლენად უნდა ჩაითვალოს.

<sup>4</sup> 1998 წელს გაერთიანდა საერთო-სახელმწიფო გადასახადებთან.

ასეთი შეფასების საფუძველს იძლევა ის ობიექტური რეალობა, რომ საქართველოს ტერიტორიულ-ადმინისტრაციულ ერთეულთა უმრავლესობას უპრობლემოდ შეუძლია იქონიოს საკუთარი შემოსავლებით დაბალანსებული ბიუჯეტი და არ იყოს ფინანსურად დამოკიდებული ცენტრალურ ხელისუფლებაზე. ცენტრალური ხელისუფლებიდან ფინანსურ დახმარებებს რეალურად საჭიროებს მხოლოდ მთის რეგიონები და ის ადმინისტრაციული ერთეულები, რომელთაც პერიოდულად გარკვეული ობიექტური მოვლენებით (ბუნებრივი პირობები; სოციალური და მიგრაციული მოვლენები და სხვა ამისთანა) გამოწვეული პრობლემების გადაჭრა საკუთარი რეგულარული შემოსავლებით არ შეუძლიათ.

არსებული პოლიტიკა კი, რომლის შესაბამისადაც 61 ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული ერთეულიდან 59 მათგანი მეტ-ნაკლებად დამოკიდებულია ტრანსფერტებზე. ამის გამო საკმარისი რაოდენობის დახმარებებს ვერ იღებენ ის რაიონები, რომლებიც მართლაც საჭიროებენ დახმარებას, ვინაიდან დახმარების დიდი ნაწილი ეძლევა იმ რაიონებს, რომელმსაც დაუხმარებლადაც შეეძლოთ საკუთარი საბიუჯეტო პრობლემების გადაჭრა.

#### 7. სესხები ცენტრალური ბიუჯეტიდან.

ამ გზით ადგილობრივი შემოსავლების მხოლოდ 0.6 პროცენტი ფორმირდება. უფრო მეტად აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ ტრანსფერტებისაგან განსხვავებით 1999 წელს სესხები ცენტრალური ბიუჯეტებიდან მიღებული აქვს მხოლოდ 16 რაიონს. ამასთან, თუ 5-10 წლის წინათ კომუნისტური პერიოდიდან დამკვიდრებული პრაქტიკის შესაბამისად ამგვარი სესხები პრაქტიკულად საჩუქარს წარმოადგენდა, ვინაიდან ის პრაქტიკულად არ უბრუნდებოდა ცენტრალურ ბიუჯეტს, ბოლო 3 წელიწადში მკვიდრდება სესხების დაბრუნების პრაქტიკა. ეს მეტწილად განპირობებულია საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ზეწოლით, რომელიც მოითხოვს საქართველოს მთავრობისაგან საფინანსო სისტემაში წესრიგის დამყარებას.

#### ხარჯები

აღრიცხვის სისტემაში არსებული ხარვეზების გამო მთელი რიგი ხარჯების ამსახველი მაჩვენებლები უბრალოდ არ არსებობს. ამის გამო ჩვენ თავი მოვუყარეთ მხოლოდ არსებულ ინდიკატორებს.

1999 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულება დღესაც არაა დამტკიცებული საქართველოს პარლამენტის მიერ და მთელი რიგი ხარჯების გაწვევის კანონიერებას დღემდე სწავლობს საგანგებო საპარლამენტო კომისია. ამის გამო ძნელია იმაზე მსჯელობა, თუ რა დონის ბიუჯეტიდან როგორი წილობრივი მონაწილეობით დაფინანსდა ესა თუ ის ხარჯი.

მიუხედავად აღნიშნული სირთულეებისა, არსებული მონაცემებიდანაც ნათელია, რომ არც ცენტრალური და არც ადგილობრივი ბიუჯეტები ინვესტიციური ხასიათისა არ არიან. უკანასკნელი 3 წლის განმავლობაში სახელმწიფო ხარჯები პრაქტიკულად არ მიმართულა კაპიტალურ დანახარჯებზე, ობლიგაციასა და შიდა ვალების დაფარვაზე, ხოლო ქვედა დონის ბიუჯეტებს ზემდგომი ბიუჯეტებიდან კრედიტები უმნიშვნელო რაოდენობით გამოეყოფათ.

პრაქტიკულად არ ხორციელდება გარემოსდაცვითი ღონისძიებები იმის მიუხედავადაც კი, რომ გარემოზე ზემოქმედების გადასახადების წილი ადგილობრივი ბიუჯეტების საერთო შემოსავლებში 1999 წელს 6.76 პროცენტს შეადგენდა (ხარჯის წილი სულ 0.01 პროცენტია).

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შესრულებას ორგანიზაციას უწევს ამ ტერიტორიული ერთეულების მმართველობის ადგილობრივი ორგანოები და ამ ორგანოთა დაქვემდებარებაში მყოფი საფინანსო და საგადასახადო სამსახურები. ბიუჯეტი სრულდება შემოსავლისა და გასავლის განაწესის მიხედვით კვარტალური და თვიური დაყოფით. ამგვარ განაწესებს ადგენენ ზემოხსენებული საფინანსო ორგანოები, ხოლო იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც

ასეთი ორგანოები არ არის, თავად მმართველობის ადგილობრივი (აღმასრულებელი) ორგანოების ხელმძღვანელები. ბიუჯეტის შესრულების განაწესი უნდა შეესაბამებოდეს მმართველობის წარმომადგენლობითი (არჩევითი) ორგანოს მიერ დამტკიცებულ ბიუჯეტს.

ადგილობრივი მმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ აირჩევა სარევიზიო კომისიები. რომელიც ამოწმებს როგორც ბიუჯეტში შემოსავლების ამოღების დროულობას, ისე ხარჯების გაწევის კანონიერებასა და ადგილობრივ ბიუჯეტთან მათ შესაბამისობას.

საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების მმართველობის ადგილობრივი ორგანოები ვალდებული არიან შესაბამისი ტერიტორიის კონსოლიდირებული ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშგება წარუდგინონ სტატისტიკურ ორგანოს და საქართველოს კონტროლის პალატას, რომელიც წარმოადგენს უმაღლეს სახელმწიფო მაკონტროლებელ ორგანოს. საბიუჯეტო ანგარიშგების პერიოდულობა და ფორმები ყველა დონის ბიუჯეტისათვის განისაზღვრება ერთობლივად საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და სოციალურ-ეკონომიკური ინფორმაციის სახელმწიფო დეპარტამენტის მიერ.

**Expenses of National and Municipal Governments (mln. US\$) 1999**

Expenses	ALL level		National level		Local level	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%
<b>Total</b>	942.0	100.0	624.0	100.0	159.9	100.0
<b>Education</b>	89.8	9.5	17.6	2.8	45.6	28.5
<b>Social care of the population</b>	203.1	21.6	172.6	27.7	6.9	4.3
assistance to families	3.8	0.4	0.0	0.0	2.5	1.6
<b>Health care</b>	24.4	2.6	10.8	1.7	8.0	5.0
state (municipal) programs	9.0	1.0	0.0	0.0	5.8	3.6
<b>Culture and sports<sup>5</sup></b>	35.6	3.8	17.6	2.8	10.3	6.5
culture	13.1	1.4	0.0	0.0	8.5	5.3
sports	2.8	0.3	0.0	0.0	1.8	1.1
<b>Economic services</b>	72.6	7.7	0.0	0.0	47.2	29.5
utilities and communal flats	42.5	4.5	3.5	0.6	25.1	15.7
water supply	3.9	0.4	0.0	0.0	2.5	1.6
veterinary service	0.7	0.1	0.0	0.0	0.5	0.3
activity in agriculture	12.1	1.3	10.7	1.7	0.1	0.1
<b>Transport and communications</b>	27.6	2.9	24.7	4.0	0.1	0.0
<b>Road economy</b>	0.3	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1
<b>General administration</b>	27.7	2.9	0.0	0.0	18.0	11.3
legislative and executive bodies	21.3	2.3	0.0	0.0	13.8	8.6
supreme councils of autonomies	6.5	0.7	0.0	0.0	4.2	2.6
<b>Administrative duties</b>	1.0	0.1	0.0	0.0	0.6	0.4
the use of land and land cadastre	0.6	0.1	0.0	0.0	0.4	0.2
keeping tax collectors	0.4	0.0	0.0	0.0	0.3	0.2
<b>Other state administrative affairs</b>	19.7	2.1	0.0	0.0	12.8	8.0
military commissariat and civil defense	0.6	0.1	0.0	0.0	0.4	0.2
law-enforcement bodies	77.0	8.2	52.2	8.4	12.2	7.6
archives	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1

<sup>5</sup> კუნქტი "კულტურა და სპორტი" ცენტრალური ხელისუფლების მიერ 1998-1999 წლებში ხარჯებში ჩართული რელიგიაზე გაწეული ხარჯებიც.

registry offices	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Other expenses <sup>6</sup>	366.1	38.9	314.3	50.4	10.1	6.3

### ადგილობრივი ბიუჯეტის ფორმირება

საქართველოში ადგილობრივი და ცენტრალური ბიუჯეტების ფორმირების ერთიანი წესები განსაზღვრულია კანონით "საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ". ადგილობრივი მმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოები უფლებამოსილნი არიან ამ ერთიანი წესების დაურღვევლად უფრო მეტად დააკონკრეტონ საბიუჯეტო პროცესი და მიიღონ საკუთარი წესები. ასეთი პრაქტიკა ჯერ-ჯერობით ნაკლებად პოპულარულია და ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენა, განხილვა, დამტკიცება, ასევე მასში ცვლილებების შეტანა ძირითადად ზემოხსენებული საერთო წესით ხდება.

ადგილობრივი ბიუჯეტების პროექტებს შეიმუშავებენ ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების საფინანსო განყოფილებები, ხოლო სადაც ასეთი განყოფილებები არ არსებობს - თავად მუნიციპალიტეტები. ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები ადგენენ რაიონული, ქალაქის, რაიონული დაქვემდებარების ქალაქის, თემის, სოფლის, დაბის ბიუჯეტების პროექტებს და კონსოლიდირებული ბიუჯეტის პროექტს, რომელიც წარმოადგენს დაქვემდებარებული ტერიტორიის ბიუჯეტის პროექტების ნაერთს.

ბიუჯეტების პროექტის ფორმირება უნდა ხდებოდეს ტერიტორიის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგნოზირების შედეგად. ე.ი. პროექტი უნდა ემყარებოდეს საბიუჯეტო ხარჯებისა და შემოსავლების ცალკეული სახეების საკმარის დასაბუთებებს. ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შემოსავლებისა და ხარჯების საპროგნოზო მაჩვენებლები ახალი საბიუჯეტო წლისათვის ტერიტორიული ერთეულის საფინანსო ორგანომ უნდა წარუდგინოს ადგილობრივი მმართველობის (ადმინისტრაციული) ორგანოს.

მუნიციპალური მთავრობები, ფინანსური და მატერიალური შესაძლებლობების განხილვის შემდეგ, იღებენ გადაწყვეტილებას საბიუჯეტო შემოსავლებისა და ხარჯების პარამეტრების შესახებ ახალი საბიუჯეტო წლისათვის. ამ გადაწყვეტილებათა საფუძველზე ხორციელდება ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება შემოსავლის წყაროებისა და ხარჯების სახეების მიხედვით. საფინანსო ორგანოების მიერ შემუშავებული პროექტები წარედგინება კვლავ მუნიციპალურ მთავრობებს, რომლებიც ამ პროექტის მოწონების შემდეგ დასამტკიცებლად გადასცემენ მას ადგილობრივი მმართველობის წარმომადგენლობით (არჩევით) ორგანოებს.

კანონმდებლობა ითვალისწინებს, რომ ბიუჯეტი უნდა მტკიცდებოდეს ბიუჯეტის ხარჯზე შემოსავლების გადამეტებით და ეს მეტობა უნდა გამოიყენებოდეს წლის განმავლობაში გაუთვალისწინებელი ხარჯების დასაფინანსებლად, რათა თავიდან იქნას აცილებული საბიუჯეტო გარღვევები. ამასთან, ამ საბიუჯეტო რეზერვის (მომავალი წლის ბიუჯეტში გარდამავალი ნაშთის) გამოყენების შემდეგ პირველივე შესაძლო შემთხვევაში ეს რეზერვი ისევ უნდა ივსებოდეს.

პრაქტიკაში კი კანონის ეს მოთხოვნა რიტორიკულ ელფერს ატარებს, ვინაიდან, როგორც წესი, ბიუჯეტის რეზერვის ნაცვლად დეფიციტის ზღვრული ოდენობები განესაზღვრებათ. ამასთან, შემამფოთებელია, რომ საქართველოს ყველა დონის ბიუჯეტი (უიშვიათეს გამონაკლისთა გარდა) ქრონიკულად დეფიციტურია, რის შედეგადაც სახელმწიფოს დაუგროვდა დიდძალი შიდა და საგარეო ვალეები. მარტო საგარეო ვალეებმა 2 მილიარდ აშშ დოლარს გადააჭარბა (მაშინ, როდესაც 1999 წელს მშპ-მ სულ 2.5 მილიარდი აშშ დოლარი შეადგინა), ხოლო შიდა ვალის დაზუსტება დღესაც მიმდინარეობს.

<sup>6</sup> ეროვნული და მუნიციპალური ბიუჯეტების კლასიფიკაციის სხვადასხვაობა იწვევს ეროვნული მთავრობის საბიუჯეტო მაჩვენებლების თავმოყრას პუნქტში "სხვა ხარჯები".

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ტერიტორიული ერთეულებისათვის გრანტების გამოყოფის პრაქტიკა პრაქტიკულად არ არსებობს. თვით საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან და მეგობარი ქვეყნების მთავრობებისაგან გრანტებისა და სხვა სახის დახმარებების მიმღები სუბიექტი. რაც შეეხება დოტაციებს, სუბსიდიებსა და ტრანსფერტებს ქვემდგომი ბიუჯეტებისათვის, მას საქართველოს მთავრობა მუნიციპალიტეტებს აძლევს მიზნობრივი პროგრამების დასაფინანსებლად. მუნიციპალიტეტებს არ შეუძლიათ პირდაპირ მიმართონ საინვესტიციო ბაზარს. ყველა აუცილებელი ინფორმაცია მიწოდებულ უნდა იქნეს სახელმწიფო კანცელარიაში და პრეზიდენტის მიერ დამტკიცების შემდეგ ხდება შესაძლებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ სესხის აღებაზე მიმართვა.

უადრესად პოპულარულია მუნიციპალიტეტების ხელმძღვანელთა მხრიდან ტრანსფერტების მიღების ფართო ინიციატივები. ყოველი მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელი მის ხელთ არსებულ სხვადასხვა ხერხებს მიმართავს იმისათვის, რათა რაც შეიძლება მეტი თანხები მიიღოს სახელმწიფო ბიუჯეტისაგან. ყველაზე თვალსაჩინოა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელმძღვანელობის მცდელობა. ის ფაქტობრივად არ ემორჩილება კანონს "საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებიდან აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტში ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების შესახებ" და საკუთარი შეხედულებისამებრ იტოვებს და მოიხმარს მის ტერიტორიაზე აკრეფილ სახელმწიფო ბიუჯეტის კუთვნილ გადასახადებს, ხოლო მას შემდეგ, რაც ცენტრალური ხელისუფლება უკვე მომხდარი ფაქტის წინაშე აღმოჩნდება ხოლმე, ის პოსტფაქტუმ უკანონერბს ავტონომიური წარმონაქმნის ადრე მითვისებულ შემოსავლებს.

უკანასკნელ პერიოდში აჭარის ხელმძღვანელობას მიზამა ქ. თბილისის მერიამაც, თუმცა იმ განსხვავებით, რომ მას კანონი არ დაურღვევია. ქ. თბილისის მერიამ არგუმენტად გამოიყენა აჭარისათვის გაწეული შეღავათები და თავადაც მოითხოვა და მიიღო მსგავსი შეღავათი. კონკრეტულად: თუ სხვა მუნიციპალიტეტები მოგებისა და საშემოსავლო გადასახადიდან 60 პროცენტს იტოვებენ, თბილისის მერია 85 პროცენტს დაიტოვებს. ასე რომ, სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის ტრანსფერტების სახით სახსრების გადანაწილების რაიმე დასაბუთებული და დაკანონებული პროცედურა პრაქტიკულად არ არსებობს. ასეთ პირობებში თითქმის ყველაფერი დამოკიდებული ხდება იმაზე, თუ რომელი მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელს როგორი პირადი ურთიერთობა აქვს ზემდგომი ხელისუფლების ორგანოს ხელმძღვანელობასთან. მუნიციპალიტეტები მათ მიერ მოხილიზებულ ან მოპოვებულ შემოსავლებს კანონით მინიჭებული უფლებების სრულად გამოყენებით (ზოგჯერ კი ამ უფლებების გადამეტებითაც) დამოუკიდებლად, საკუთარი შეხედულებისამებრ განკარგავენ.

### **განვითარების ტენდენციები**

ადგილობრივი ბიუჯეტები პრაქტიკულად არ იღებენ სახელმწიფო გრანტებს, ხოლო ობლიგაციების რეალიზაციის გზით ბიუჯეტში შემოსავლების მოზიდვის პრაქტიკა საქართველოში ჯერ არ დამკვიდრებულა.

რაც შეეხება საბიუჯეტო შემოსავლების გაზრდის რეალურ რეზერვებსა და მექანიზმებს, მათზე მსჯელობა რა თქმა უნდა საჭიროა, მაგრამ ამჟამად საყოველთაოდ აღიარებული შეფასებით სახელმწიფოს შემოსავლების სიმწირის უპირველესი მიზეზი ფართოდ გავრცელებული და გაბატონებული კორუფციაა, რომელიც სამართლებრივი ნიჰილიზმის ფონზე არა მხოლოდ ფინანსურად ანგრევს სახელმწიფოს, არამედ სამართლებრივი და მორალური თვალსაზრისითაც შლის სახელმწიფოს საფუძვლებს. ადგილობრივი, ისევე როგორც ცენტრალური ბიუჯეტების შემოსავლების ზრდის სხვა ყველა რეზერვზე მსჯელობას მხოლოდ მას შემდეგ მიეცემა აზრი, რაც ხელისუფლება მოახერხებს კორუფციის მოთოკვას და შეამცირებს მის გავლენას ეკონომიკასა და სხვა საზოგადოებრივ პროცესებზე.

საინტერესო სურათს იძლევა სახელმწიფოს მიერ ცენტრალურ და ადგილობრივ ბიუჯეტებში შემოსავლების მობილიზების მაჩვენებლები და მათი პროცენტული თანაფარდობა მშპ-სთან მიმართებაში. ეს მაჩვენებლები კომენტარებს არ საჭიროებენ.

Revenues of State and Local Budgets in 1997 - 1999 and Share of These Revenues in GDP (mln. US\$)

Revenues	1997	1998	1999
GDP	4519.0	4863.0	5475.0
Total amounts of the state and local budgets	599.6	606.3	488.1
The state budget (and special funds)	456.4	428.9	327.0
The local budget	158.6	177.4	161.1
Total revenues relative to GDP %	13.3	12.5	8.9
Revenues of the state budget %	10.1	8.8	6.0
Revenues of the local budget %	3.5	3.6	2.9

საბანკო სისტემა, მიუხედავად მასში არსებული მთელი რიგი სერიოზული ნაკლოვანებებისა, საქართველოს ეკონომიკური სისტემის ყველაზე გამართულ და პროგრესულ ქვესისტემას წარმოადგენს. თავად მუნიციპალიტეტების მხრიდან შესხების გაცემა მეტად იშვიათად და უმნიშვნელო რაოდენობით ხდება. უფრო მნიშვნელოვანი იყო მუნიციპალიტეტების მხრიდან მსხვილ კომერციულ შესხებზე გარანტიების გაცემის მანკიერი პრაქტიკა, რომელიც საბედნიეროდ სულ უფრო იშვიათად გამოიყენება.

რაც შეეხება გაკოტრების პროცესების რეგულირებას, უნდა ითქვას, რომ საქართველოს კანონს "გაკოტრების საქმეთა წარმოების შესახებ" დღემდე პრაქტიკულად არ უმუშავია და ის ძალიან ბევრ ხარვეზს შეიცავს. მიმდინარე სესიაზე პარლამენტი გეგმავს ამ კანონში მრავალი არსებითი ცვლილებების შეტანას მისი ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით. ასე რომ, მსჯელობა თემაზე: როგორ რეგულირდება ადგილობრივ დონეზე გაკოტრების პროცესები, უსაგნო იქნება. გაკოტრების საქმე აღიძვრება პირველი ინსტანციის (ადგილობრივ) სასამართლოში და ამ სასამართლოს მიერ რაიმე გადაწყვეტილების მიღებამდე ზემდგომი ინსტანციის სასამართლოებს არა აქვთ საქმის გამოთხოვის ან ამ საქმეში ჩარევის არანაირი სამართლებრივი საფუძვლები.

მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნა, რომ დღემდე არ არის მკაფიოდ გამიჯნული საერთო-სახელმწიფო და მუნიციპალური ქონება, თუმცა 1999 წლის 25 მაისიდან მოქმედებს საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით დამტკიცებული წესი "ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოებისათვის სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი ობიექტების გადაცემის შესახებ". ასევე მნიშვნელოვანია 1999 წლის 22 ივნისის საქართველოს კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების ეკონომიკური საქმიანობის ორგანიზების შესახებ", რომელიც პროგრესულ კანონად შეგვიძლია მივიჩნიოთ და რომელიც სამართლებრივი კულტურის ამაღლების შემთხვევაში უდაოდ დადებით როლს შეასრულებს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის განვითარებასა და დახვეწაში.

უმუალოდ მუნიციპალიტეტების მფლობელობაში და თანამფლობელობაში არსებულ საწარმოთა ტიპი სულ უფრო და უფრო ნაკლებ პოპულარული ხდება. ამ მხრივ ვითარებას მკვეთრად ცვლის 2000 წლის იანვრიდან საქართველოში ამოქმედებული "ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი", რომელიც ხელისუფლების ორგანოებს ავალდებულებს სამეურნეო და ეკონომიკური ხასიათის პრობლემების გადაჭრას არა საწარმოთა შექმნის გზით, არამედ საჯარო ტენდერების მეშვეობით შერჩეულ კონტრაქტორი ორგანიზაციებისათვის სათანადო ხელშეკრულებების გაფორმებითა და შესრულებით.

Classification of Effective Enterprises According to Owners as of December 31, 1999

#	Owner	Unit	%
	All the enterprises	12,596	100.0
1.	Privatized	9,747	77.4

2.	State-owned	2,411	19.1
3.	Owned by municipalities	111	0.9
4.	Owned by various owners	327	2.6

დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ ადგილობრივი მმართველობის და თვითმმართველობის ორგანოებს გარკვეული ფინანსური და ეკონომიკური ავტონომია უეჭველად აქვთ. ზოგ შემთხვევაში ეს ავტონომია მახინჯ და საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესების საზიანო ფორმებსაც კი იღებს, თუმცა, ისიც ფაქტია, რომ საერთო ფონის (სურათის) მიხედვით ავტონომია ფართო არ არის. არსებობს მისი სახელმწიფოებრივი ინტერესების შესაბამისად განვითარებისა და გაფართოების პერსპექტივა, მაგრამ ეს პერსპექტივა შეიძლება მიღწეულ იქნას მხოლოდ ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან გააზრებული, დასაბუთებული და საერთო-სახელმწიფო ინტერესების შესაბამისი ინიციატივების გამოვლენის შემთხვევაში, რაც, სამწუხაროდ, საქართველოს პრაქტიკაში საკმაოდ იშვიათად შეინიშნება.

## 7. ცენტრალური და ადგილობრივი მმართველობის ურთიერთობა

მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობის მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოები და თანამდებობის პირები სახელმწიფო ხელისუფლების ცალკეული ფუნქციების განხორციელებისას პასუხისმგებელი არიან ამ ფუნქციათა განხორციელებისათვის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მიერ გამოყოფილი მატერიალური და ფინანსური სახსრების ფარგლებში, რეალურად ყველა მნიშვნელოვანი სამსახური ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლქვეშაა. ნაციონალური დონის შესაბამისი უწყების მინისტრი და სახელმწიფო დეპარტამენტის ხელმძღვანელი ადგილობრივ ორგანოსთან შეთანხმებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათაეისუფლებს ტერიტორიული ორგანოების უფროსებს და მათ მოადგილეებს, საშტატო განრიგით გათვალისწინებულ სხვა საჯარო მოსამსახურეებს.

მაგალითისათვის, ისეთი სამსახურების ხელმძღვანელთა დანიშვნისას, როგორცაა რაიონის პოლიციის, განათლების თუ ჯანდაცვის განყოფილებების ხელმძღვანელები და ა.შ., სამინისტროები და დეპარტამენტები კანდიდატურებს არა თუ საკრებულოს, აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელსაც, კი არ უთანხმებენ, თუმცა კანონმდებლობის თანახმად, ყველა კანდიდატურა გამგებელთან შეთანხმებით უნდა იქნეს დანიშნული. მართალია, გამგებლებიც ცენტრიდან არიან დანიშნულნი და მმართველი გუნდის წევრებს წარმოადგენენ, მაგრამ ზოგჯერ ხდება კონფლიქტი ცენტრალური ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანოების ხელმძღვანელებსა და რაიონული ადმინისტრაციის მეთაურებს შორის. ეს კონფლიქტი, როგორც წესი, პიროვნული შეუთავსებლობითაა გამოწვეული, რასაც, თავის მხრივ, რაიონში ამა თუ იმ უწყების მხრიდან სრული კონტროლის დამყარების სურვილი იწვევს. უმრავლეს შემთხვევაში კი ანალოგიური დანიშვნა ადგილობრივ ადმინისტრაციის ხელმძღვანელთან პირადი, არაფორმალური შეთანხმების საფუძველზე ხდება. ცენტრალური ხელისუფლების ტერიტორიული უწყებების ხელმძღვანელთა დიდი ნაწილიც ადგილობრივი ნომენკლატურის წარმომადგენელია.

აღსანიშნავია კიდევ ერთი პრობლემა: აღნიშნული სამსახურები წარმოადგენენ ცენტრალური უწყებების ტერიტორიულ ერთეულებს და არა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ შტოს. ამავდროს გამგებელი აკონტროლებს მათ საქმიანობას და ამ დაწესებულებათა ხელმძღვანელები წარმოდგენილნი არიან გამგეობაშიც. შეიძლება ითქვას, რომ ეს კანონმდებლობის ერთ-ერთ თეთრ ლაქას წარმოადგენს.

თვითმმართველობის პირველ დონეზე (სოფელი, დაბა, მცირე ქალაქი) სიტუაცია განსხვავებულია. ამ შემთხვევაში დანიშვნებსა და გადაყენებებს (მ.შ. მერების და ადგილობრივი ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების) შესაბამისი დონის საკრებულო ახორციელებს. ზემოთქმული არ ნიშნავს პირველ დონეზე თვითმმართველობის მაღალი ხარისხის არსებობას. ადგილობრივი ბიუჯეტების მიზერული



ოდენობას და რუალურ უფლებამოსილებათა არარსებობას ნულამდე დაყავს პირველი დონის საკრებულოთა საქმიანობის მნიშვნელობა.

სასამართლო სისტემა, კანონის მიხედვით, უნდა წყვეტდეს მმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის წარმოშობილ კონფლიქტს თავისი კომპეტენციის ფარგლებში. განსაზღვრული კომპეტენციები გააჩნია აღნიშნულ სფეროში საქართველოს პრეზიდენტსაც. აქვე აღნიშნავთ, რომ დავების გადაწყვეტის იურიდიული მექანიზმების გამოყენების პრეცედენტები საკმაოდ იშვიათია. ყოველდღიურ პრაქტიკაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში ცენტრალური ხელისუფლება არ ერევა, თუ რომელიმე ადგილობრივმა ორგანომ არ შელახა თბილისის ელიტარული ნომენკლატურის ინტერესები ან ძალზე უხეშად არ დაარღვია არსებული კანონმდებლობა. ეს, თავის მხრივ, საშუალებას აძევს ძირითადად ადგილობრივი ნომენკლატურისაგან დაკომპლექტებულ ადგილობრივ ადმინისტრაციებს, გამოიყენონ თავიანთი სამსახურებრივი მდგომარეობა ადგილობრივი მაფიოზური კლანების სასარგებლოდ.

კანონმდებლობის მიხედვით, სახელმწიფო კანცელარია კოორდინაციას უწევს მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების მუშაობას. სამართლებრივ დაეას იმ სახელმწიფო დაწესებულებებს შორის, რომლებიც მმართველობის სხვადასხვა სფეროში შედიან, წყვეტენ დაინტერესებული მინისტრები და დეპარტამენტების თაემჯდომარეები. თანხმობის მიუღწეელობის შემთხვევაში გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს პრეზიდენტი.

და ბოლოს, ორიოდ სიტყვა რეგიონებში პრეზიდენტის რწმუნებულების (გუბერნატორების) შესახებ.

გუბერნატორების ძალაუფლება ადგილებზე სულ უფრო და უფრო ძლიერი ხდება. ისინი უფლებამოსილნი არიან პრეზიდენტს დასმტკიცებლად წარუდგინონ რაიონული ადმინისტრაციების ხელმძღვანელთა - გამგებლების კანდიდატურები. ეს ფაქტი გამგებლებში სულ უფრო და უფრო მზარდ უკმაყოფილებას იწვევს, ვინაიდან ცენტრთან არსებულ, ხშირად არაფორმალურ ურთიერთობაში მათ გაუჩნდათ შუამავალი რგოლი.

გუბერნატორთა ძალაუფლება, ხშირ შემთხვევაში, პიროვნულ ფაქტორზეა დამოკიდებული. ზოგიერთმა გუბერნატორმა ცენტრის მხრიდან საკმაოდ დიდი უფლებამოსილებების მოპოვება მოახერხა.

საზოგადოება არაეთვაროვნად აფასებს აღნიშნული ინსტიტუტის არსებობას. ამავე დროს შეინიშნება ამ უკანასკნელისადმი მოსახლეობის ნდობის შემცირების ტენდენცია. ზოგიერთი რეგიონში პრეზიდენტების რწმუნებულები საკმაოდ ოდიოზურ ფიგურებად არიან აღქმული მოსახლეობის თვალში, ზოგან კი წარმოიშვა საკმაოდ სახიფათო დაპირისპირება გუბერნატორის დაჯგუფებასა, ერთის მხრივ, და ადგილობრივ ნომენკლატურებსა და პოლიტიკურ ძალებს, მეორეს მხრივ, შორის.

ამრიგად, შეიძლება დასკვნის სახით განვაცხადოთ, რომ თვითმმართველობის ორგანოებს (ეს განსაკუთრებით შეეხება არჩევით სტრუქტურებს), რეალური ხელისუფლება, მიუხედავად კანონით დეკლარირებული უფლებებისა, არ გააჩნიათ.

## **8. საჯარო მოხელეთა სტატუსი**

### **იურიდიული გარანტიები**

საქართველოს კანონმდებლობა განსაზღვრავს სარებულოთა წევრების უფლებებსა და მოვალეობებს.

საკრებულოს წევრის უფლებამოსილება იწყება მისი უფლებამოსილების ცნობის დღიდან და მთავრდება ახალარჩეული საკრებულოს პირველი შეკრებისთანავე ან საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების ეადამდე შეწყვეტისთანავე. საკრებულოს წევრი სარგებლობს თავისუფალი მანდატით და მისი გაწევა დაუშეებელია. გადაწყვეტილებას საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების ეადამდე შეწყვეტის შესახებ

იღებს საკრებულო. საკრებულოს წევრები თავიანთ უფლებამოსილებას ახორციელებენ საწარმოო ან სამსახურებრივი საქმიანობიდან მოუწყვეტლივ და უსასყიდლოდ.

თავდაპირველად კანონში საკრებულოს წევრი ან წევრობის კანდიდატი პარლამენტის წევრის ტოლფასი იმუნიტეტით სარგებლობდა, რომლის მიხედვით საკრებულოსადმი დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე დაუშვებელი იყო მისი წევრის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება, დაპატიმრება, გაჩხრეკა, თუ სასამართლო ხელისუფლების დაწესებულების სათანადო შეტყობინებაზე არ იქნებოდა საკრებულოს თავმჯდომარის თანხმობა, გარდა დანაშაულზე წასწრების შემთხვევისას, რის შესახებაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობებინათ საკრებულოს თავმჯდომარისათვის. ამ გარანტიით არჩევნების პერიოდში ბევრმა ისარგებლა. 1999 წელს პარლამენტმა კანონიდან ამოიღო ეს მუხლი.

გარკვეულ უფლებებთან ერთად დაწესებულია მთელი რიგი შეზღუდვები:

საკრებულოს წევრს უფლება არა აქვს იმადროულად ეკავოს თანამდებობა, რომელზედაც არჩევა, დანიშვნა ან დამტკიცება ხდება საქართველოს პარლამენტის, პრეზიდენტის ან ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ, ასევე პროკურატურის, კონტროლის პალატის და ძალიან უწყებების შტატით გათვალისწინებული თანამდებობა.

საკრებულოს წევრს არ შეიძლება იმადროულად ეკავოს ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) აღმასრულებელი ორგანოს შტატით გათვალისწინებული თანამდებობა, გარდა სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქის გამგებლისა.

კანონმდებლობით ასევეა განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში დასაქმებულ პირთა სტატუსი და უფლებები.

პირი, რომელიც მუშაობს ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოებში, არის საჯარო მოსამსახურე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულებებს, რომლებში საქმიანობაც ითვლება საჯარო სამსახურად, წარმოადგენენ: საკრებულო, გამგეობა, მერია, მუნიციპალიტეტი.

საჯარო სამსახურის ადგილობრივ იერარქიაში უმაღლეს საფეხურზე დგას სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი.

"თანამდებობის პირში" იგულისხმებიან: საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებული და მისი მოადგილე; რაიონის და სპეციალური სტატუსის მქონე ქალაქის, აგრეთვე ქალაქის რაიონის ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების ხელმძღვანელები; რაიონის და სპეციალური სტატუსის მქონე ქალაქის, აგრეთვე ქალაქის რაიონის ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელები და მათი პირველი მოადგილეები.

მათ უფლება არა აქვს ასრულებდეს რაიმე ანაზღაურებად სამუშაოს, გარდა სამეცნიერო, პედაგოგიური ან შემოქმედებითი საქმიანობისა. მათ და მათი ოჯახის წევრს უფლება არა აქვს ფლობდეს აქციებს ან საწესდებო კაპიტალის წილს იმ საწარმოში, რომლის საქმიანობის კონტროლიც ამ თანამდებობის პირის ან მისი სამსახურის უფლებამოსილებას განეკუთვნება.

საჯარო სამსახურს ასევე ეწევა: მოხელე; დამხმარე მოსამსახურე; შტატგარეშე მოსამსახურე.

თანამშრომელთა რეკრუტირების წესების თანახმად, მოხელე სამსახურში მიიღება თანამდებობაზე დანიშნებით ან არჩევით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელედ შეიძლება მიღებულ იქნეს საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე, რომელმაც მიაღწია 18 წლის ასაკს, აქვს საშუალო განათლება მაინც და ფლობს საქართველოს სახელმწიფო ენას.

სამსახურში მიღებასთან დაკავშირებული დამატებითი მოთხოვნები დგინდება კანონით ან მის საფუძველზე. დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები შეიძლება შემოიღოს დაწესებულების ხელმძღვანელმა ან ზემდგომმა უფროსმა.

ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების მიზნით მოხელეთა მიმართ მოქმედებს მთელი რიგი შეზღუდვები. მოხელეს არ აქვს სამეწარმეო საქმიანობის უფლება. სახელმწიფო მოსამსახურეს არ აქვს უფლება ეკავოს სხვა თანამდებობა ან ასრულებდეს სხვა ანაზღაურებად სამუშაოს შეთავსებით სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის სახაზინო დაწესებულებაში, იყოს ნებისმიერი დონის წარმომადგენლობითი ან საკანონმდებლო ორგანოს წევრი.

### **ფაქტობრივი მდგომარეობა**

თუ საკანონმდებლო ბაზა მეტნაკლებად სისტემატიზებულია, იგივეს ვერ ვიტყვით ყოველდღიურ რეალობაზე. საქართველოს სახელმწიფო ორგანიზმისათვის საერთოდ და განსაკუთრებით ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემისათვის დამახასიათებელია მთელი რიგი უარყოფითი ტენდენციები.

თვალში საცემია ის გარემოება, რომ თანამედროვე ქართული ბიუროკრატია, რომელიც თვისებრივად კომუნისტური ნომენკლატურის მემკვიდრედ შეიძლება ჩაითვალოს, ატარებს მკვეთრად გამოხატულ კლიენტელურ-ფეოდალურ ნიშნებს.

საქართველოს სახელმწიფო ინსტიტუტებში დღეისათვის არსებობს პატრიმონიული საზოგადოებისათვის დამახასიათებელი ყველა ფორმა: ნეპოტიზმი, რეგიონალიზმი (ტრაიბალიზმი), კლანიზმი, რეგიონულ და ეროვნულ დონეებზე არსებული კლიენტელიზმი. ყოველდღიურ პრაქტიკაში კვლავაც ძლიერია არაფორმალური ურთიერთობების როლი. კანონის მიხედვით, სამსახურში რეკრუტირება გამოცდების მეშვეობით უნდა ხორციელდებოდეს, მაგრამ როგორც წესი, თანამდებობებზე (განსაკუთრებით "შემოსავლიან" თანამდებობებზე, სადაც ქრთამის აღება შეიძლება) მოხელეები შესაბამისი უწყებების ხელმძღვანელთა ერთპიროვნული ბრძანების საფუძველზე ინიშნებიან. იმ შემთხვევებში კი, როცა გამოცდები ტარდება, ხშირია საგამოცდო წესების დარღვევის ფაქტები მსხვილი თანამდებობის პირთა ნათესავებისა თუ მეგობრების სასარგებლოდ. ამ პროცესში კორუფცია არაუკანასკნელ როლს თამაშობს. აღნიშნული პროცესების გამჭვირვალეობის ხარისხი საკმაოდ დაბალია და შეიძლება ითქვას, არ არსებობს.

ადგილებზე ბიუროკრატის შემადგენლობის ანალიზისას შესაძლებელია სამი თვისებრივად განსხვავებული ჯგუფის გამოყოფა:

1. ძველი კომუნისტური ნომენკლატურა. ვინაიდან რეგიონების პოლიტიკური ელიტების შემადგენლობის კვლევა საქართველოში არ ჩატარებულა, მაგალითისათვის შეიძლება მოვიტანოთ ცენტრალური ხელისუფლების შემადგენლობა: იმ პირთა რიცხვი, რომელთაც საბჭოთა პერიოდში მნიშვნელოვანი თანამდებობები ეკავათ, მაღალჩინოსანთა 41% შეადგენს; ამავე დროს იზრდება ყოფილი კომკავშირული ფუნქციონერების ხვედრითი წილი (14% - 1997, 18% - 1999). დაბეჯითებით შეიძლება ითქვას, რომ რეგიონებში ეს მაჩვენებლები ბევრად მაღალია;
2. საშუალო და მსხვილი ბიზნესის განვითარების აღნიშნულ ეტაპზე დამახასიათებელია *ბიუროკრატული ბურჟუაზიის* წარმოშობა. მეწარმეები ეძებენ "ქოლგებს" სახელმწიფო აპარატის გავლენიან წარმომადგენელთა შორის. ეს გარემოება ხელს უწყობს ადგილობრივი ნომენკლატურის, მაფიოზური კლანებისა და ახლადჩამოყალიბებული მეწარმეების სტრატის ურთიერთშერწყმას. პრივატიზაციის შედეგებით როგორც საერთოდ ქვეყანაში, ისე, კერძოდ, ადგილობრივ დონეზე,

სწორედ ამ ძალამ ისარგებლა - პრივატიზებულ ობიექტთა აბსოლუტური უმეტესობა სწორედ მათ საკუთრებას შეადგენს;

3. ბოლო დროს საკმაოდ აქტიური როლის თამაში დაიწყო ლოკალურმა ელიტებმაც. ამ სოციალურ ფენაში ერთიანდებიან ადგილობრივი საბჭოური ნომენკლატურისა და მოქმედი ადგილობრივი სამსახურების ხელმძღვანელები (კოლმეურნეობათა ყოფილი თავმჯდომარეები, ფერმის გამგეები, ე.წ. "წითელი დირექტორები", ადგილობრივი კომუნალური თუ საყოფაცხოვრებო სამსახურების ხელმძღვანელები). ამ ძალამ 1995 წლის და განსაკუთრებით 1999 წლის საპარლამენტო არჩევნების დროს აგრძობინა ცენტრალურ ხელისუფლებას, რომ თბილისმა მათ სერიოზული ანგარიში უნდა გაუწიოს.

ბიუროკრატის აბსოლუტურ უმეტესობას (განსაკუთრებით რეგიონებში) ყოფილი საბჭოური ნომენკლატურა შეადგენს. მათი მენტალობისათვის დამახასიათებელია მართვის ავტორიტარული სტილი, რომელიც შერწყმულია გვიანდელი საბჭოური სისტემისათვის დამახასიათებელ ისეთ რეციდივებთან, როგორცაა ქრონიზმი და კორუფცია. ხშირია ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევებიც, მიუხედავად საკანონმდებლო აკრძალვისა, საკრებულოთა ზოგიერთი წევრი კვლავ მუშაობს აღმასრულებელ ხელისუფლებაში.

მეორე უმთავრეს პრობლემას წარმოადგენს მოხელეთა დაბალი კომპეტენტურობა. ქვეყანაში არ არსებობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში დასაქმებულ პირთა კვალიფიკაცია ამაღლების ერთიანი სისტემა. ერთადერთ დაწესებულებას, რომელიც უშუალოდ აღნიშნული ხარვეზის აღმოფხვრის მიზნით არის შექმნილი, სახელმწიფო კანცელარიის რეგიონული პოლიტიკისა და მართვის სამსახურის სასწავლო-კვლევითი ცენტრი წარმოადგენს, რაც აშკარად არ არის საკმარისი. არსებულ მდგომარეობას ვერ შევლის ის გარემოება რომ არსებობს კვალიფიკაციის ამაღლების დამოუკიდებელი ცენტრი - *საქართველოს საჯარო მოხელეთა ინსტიტუტი* და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ ორგანიზებული კურსები.

არანაკლებ მნიშვნელოვანია ისიც, რომ ადგილობრივი მმართველობის მრავალ ოფიციალურ პირს თავიანთი მოვალეობებისადმი აქვთ არა პროფესიონალური, არამედ პოლიტიკური დამოკიდებულება, ამრიგად ისინი ვერ ხედავენ მენეჯმენტის ახალი მეთოდების შესწავლის აუცილებლობას.

### **9. ადგილობრივი ავტონომიის აღსრულების იურიდიული გარანტიები**

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები საეალდებულოა შესასრულებლად დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე განლაგებული ყველა საწარმოს, დაწესებულებისა და ორგანიზაციისათვის, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებისა და მოქალაქეთათვის.

საქართველოს მოქალაქეებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს უფლება აქვთ მიმართონ სასამართლოს - სახელმწიფო ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული იმ აქტების გასასაჩიერებლად, რომლებიც ზღუდავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებებს.

კანონით საკრებულოში სამართლებრივი აქტების ინიცირების უფლება აქვთ საკრებულოს წევრებს, სხვა შემთხვევების შესახებ კანონი არაფერს ამბობს, ხოლო თბილისის საკრებულოში სამართლებრივი აქტების ინიცირების უფლება აქვთ საკრებულოს წევრებს, კომისიებსა და ფრაქციებს, ქალაქ თბილისის მერს, პრემიერს, აგრეთვე ქალაქ თბილისის არანაკლებ 5000 ამომრჩეველს, შესაბამის პეტიციაზე ხელმოწერის გზით. ინიცირების უფლების გამოყენება ხდება საკრებულოში შესაბამისი აქტის პროექტის შეტანით. ინიცირების წესით შეტანილი საკითხის განხილვის შესახებ გადაწყვეტილება საკრებულომ უნდა მიიღოს უახლოეს სხდომაზე.

ამავე დროს გათვალისწინებულია მთელი რიგი შეზღუდვები საკრებულოთათვის:

საკრებულოს გადაწყვეტილება შეიძლება გაუქმდეს საკუთარი გადაწყვეტილებით ან სასამართლო წესით.

იმ სახელმწიფო ორგანოებს, რომლებმაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გადასცეს თავიანთ გამგებლობაში არსებული ცალკეული უფლებები, შეუძლიათ გააუქმონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მათ მიერ გადაცემული უფლებამოსილებების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები.

საკრებულოს უფლებამოსილება ეადამდე შეწყდება, თუ:

- საკრებულოს წევრთა რაოდენობა შემცირდა ნახევარზე მეტით;
- საკრებულომ ორ თვეში ეერ აირჩია აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი;
- საკრებულომ საბიუჯეტო წლის დასაწყისიდან ორ თვეში არ დაამტკიცა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით შედგენილი ადგილობრივი ბიუჯეტი.

სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის საკრებულოს საქმიანობის შეჩერების, დათხოვნის ან მათი უფლებამოსილების ეადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში უფლებამოსილება უწყდებათ აგრეთვე მათ აღმასრულებელ ორგანოებს.

რაც შეეხება აღმასრულებელ ხელისუფლებას, პირველი და მეორე დონის მმართველობის გადაწყვეტილებათა შეჩერება ან გაუქმება სხვადასხვაგვარად ხდება:

პირველი დონის გამგეობის და გამგებლის გადაწყვეტილებების ერთი თვით შეჩერების უფლება აქვს შესაბამის საკრებულოს. რაიონის გამგებელს უფლება აქვს ერთი თვით შეაჩეროს რაიონში შემავალი სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის გამგეობის და გამგებლის გადაწყვეტილებები.

მეორე დონის (რაიონები და სპეციალური სტატუსის მქონე ქალაქები) გამგეობის (მერიის) და გამგებლის (მერის) გადაწყვეტილების ერთი თვის ეადით შეჩერების უფლება აქვს საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულს, აგრეთვე სასამართლოს, კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში. აღნიშნულ გადაწყვეტილებებს აუქმებს სასამართლო - კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში, საქართველოს პრეზიდენტი.

მეორე დონის საკრებულოს უფლება აქვს მიმართოს თავისი აღმასრულებელი ორგანოს გადაწყვეტილების შეჩერების ან გაუქმების მოთხოვნით შესაბამის სახელმწიფო ორგანოს ან თანამდებობის პირს და ათ დღეში მიიღოს მათგან მოტივირებული პასუხი.

საკრებულოს დათხოვნა ან მისი საქმიანობის შეჩერება ხდება, თუ წარმომადგენლობითი ორგანოს მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას.

პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღება ხდება საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით.

პირდაპირ სახელმწიფო მმართველობას ახორციელებს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული გამგებელი.

უნდა აღინიშნოს, რომ საკანონმდებლო ბაზა თვითმმართველობის უფლებათა დაცვის სფეროში ჯერაც არ არის სრულყოფილი. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ორგანული კანონის მიხედვით ჯერ კიდევ 1998 წლის შუახანებისათვის უნდა მიღებულიყო სამართლებრივი აქტები, რომლებიც უზრუნველყოფდნენ ამ სფეროში სამართლებრივი დაცვის მექანიზმების შექმნას, მაგრამ ისინი ახლაც არ არის ჩამოყალიბებული.

რეალურ ცხოვრებაში კიდევ უფრო რთულ სურათს ვხედავთ. საკრებულოთა აბსოლუტურმა უმეტესობამ (განსაკუთრებით პირველ დონეზე), არ იცის თავისი უფლებები და არც ცდილობს ამით ისრაგებლოს. იმ საკრებულოებში, სადაც შედარებით მაღალი პოლიტიკური ცნობიერებაა (ზოგიერთი დიდი და საშუალო ქალაქი), აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან ურთიერთობა პოლიტიკური პარტიების ურთიერთდაპირისპირების მიხედვით ყალიბდება. მაგალითისათვის, თუ თვითმმართველობის სხვადასხვა დონეზე სხვადასხვა პოლიტიკური პარტია ფლობს უმრავლესობას, ზედა დონე პრინციპულად აუქმებს ქვედა დონის მიერ მიღებულ ყველა გადაწყვეტილებას, იმისდა მიუხედავად აწყობს თუ არა მას ეს.

დასასრულ, უნდა აღინიშნოს სასამართლოს სუსტი როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში წამოჭრილი პრობლემების გადაჭრის საქმეში. ამავე დროს ადგილობრივ მმართველობასთან დაკავშირებული სასამართლო პროცესების რამდენიმე პრეცედენტი იძლევა იმის იმედს, რომ დავათა ცივილიზებული გადაწყვეტის ეს ფორმა მალე მოიკიდებს ფეხს.

## 10. გარდამავალი პერიოდის შემდგომი საფეხურები

ყოველივე ზემოთქმულიდან შეიძლება შემდეგი დასკვნების გაკეთება:

- ადგილობრივი ორგანოების დამოუკიდებლობა გადაწყვეტილების მიღებისას მეტად სუსტია. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს რეალური ძალაუფლება არ გააჩნიათ - მიუხედავად საკუთრების ფლობის უფლების ფორმალური აღიარებისა, ისინი არა თუ ვერ აკონტროლებენ სიტუაციას, არ შეუძლიათ უწყებრივ დაქვემდებარებაში მყოფ დაწესებულებებზე რეალური კონტროლის განხორციელება;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა ინიცირებულია მთავრობის მიერ, ცენტრიდან იმართება და არ გააჩნია ძლიერი ბაზა საზოგადოებაში. საკრებულოს წევრებს და აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებს არ გააჩნიათ ნათელი წარმოდგენა იმის შესახებ, თუ რას სინამდვილეში დეცენტრალიზაცია და დემოკრატიზაცია;
- მოსახლეობის მომზადების დონე და ხშირა შემთხვევაში სახელმწიფო აპარატის არაკომპეტენტურობა ქმნის გარკვეული ძალების მიერ პოპულისტური დემაგოგიის გამოყენებით საკუთარი მიზნის მიღწევის საშუალებას, ხოლო მეორეს მხრივ ცენტრალურ ხელისუფლებას აძლევს საშუალებას აკონტროლოს ადგილობრივი მოსახლეობა და მოახდინოს ახლადარჩეული საკრებულოების წევრთა დისკრედიტაცია;
- საზოგადოების მონაწილეობა აღნიშნულ პროცესებში ფაქტიურად არ არსებობს. მოსახლეობა ადგილობრივ თვითმმართველობას აღიქვამს არა როგორც საკუთარ ხელისუფლებას, არმედ როგორც ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენელს;
- ძლიერი ჩრდილოვანი ეკონომიკის არსებობა, კლანური დაჯგუფებების მიერ ეკონომიური ბერკეტების კონტროლი და ცენტრალურ თუ ადგილობრივ ბიუჯეტთა ქრონიკული დეფიციტი მეტისმეტად ანელებს რეფორმების პროცესს.

ორიოდე სიტყვა პერსპექტივებზე:

- მთავრობის შეიძლება დაბეჯითებით ითქვას, რომ ხანმოკლე რეფორმების ნაცვლად პროცესი ხანგრძლივად წარიმართება. მთავრობის მხრიდან მოსახლეობის ისეთი მასობრივი მხარდაჭერის მოპოვება, როგორც 1989-1992 წლებში იყო, არარეალურია. სახელმწიფო გადატრიალებით გამოწვეულმა ხელისუფლების ლეგიტიმურობის კრიზისმა, ომში დამარცხებამ, ცხოვრების დონის მკვეთრმა დაქვეითებამ, კორუფციის ფართო გავრცელებამ გამოიწვია პოლიტიკური ენთუზიაზმის თავდაპირველი ტალღის შეცვლა ხელისუფლებისაგან გაუცხოებისა და ცინიზმის გრძობით. მოსახლეობის დიდ ნაწილს (1993 წლიდან მოყოლებული, თავისუფალი მას მედიისა და მთელი რიგი დამოუკიდებელი კვლევითი სამსახურების მიერ ჩატარებული სხვადასხვა სოციოლოგიური გამოკითხვის მიხედვით 67%-დან 75%-მდე) აპრიორი არ სჯერა ხელისუფლების და პერსპექტივას ვერ ხედავს;

- 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.

შემდგომი წარმატებული საქმიანობისათვის აუცილებელია საკანონმდებლო ბაზის შემდგომი დახვეწა და რეალობასთან მისი შესაბამისობაში მოყვანა. ჯერჯერობით ამ მხრივ ანალოგიურ, საკმაოდ სუსტ ინიციატივას მხოლოდ არასამთავრობო ორგანიზაციები ავლენენ. მაგრამ ქვეყანაში არსებული სოციალური, ეკონომიური და პოლიტიკური კრიზისის გამწვავებამ და საქართველოს ხელისუფლებისადმი საერთაშორისო ორგანიზაციების (მსოფლიო ბანკი, სავალუტო ფონდი) მოთხოვნათა გამკაცრებამ გამოიწვია სახელმწიფოს დაინტერესება აღნიშნული საქმიანობით. უკვე არსებობს არასამთავრობო ორგანიზაციების მხრიდან დასავლური სტანდარტების მოთხოვნებით შესრულებული რამდენიმე კანონპროექტის წარმატებული ლობირების მაგალითი (მაგალითად კანონი სამრეწველო ობიექტების ქვეშ არსებული მიწის პრივატიზაციის წესის შესახებ და ა.შ.).

აღნიშნული საქმიანობის გარდა, სახელმწიფო სტრუქტურათა მუშაობისას, განსაკუთრებით ადგილობრივი მმართველობისა თუ თვითმმართველობის დონეზე, გადამწყვეტი მნიშვნელობა მოსახლეობის ინფორმირებასა და მათი მართვის პროცესში ჩართვას უნდა მიენიჭოს. სამწუხარო ჭეშმარიტებას წარმოადგენს ის გარემოება, რომ მოსახლეობის დიდი ნაწილი საერთოდ არ არის გარკვეული თვითმმართველობის სისტემის არსში ან სკეპტიკურად უყურებს ამ პრობლემის მოგვარების პერსპექტივას. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით საერთაშორისო გამოკვლევა ბოლო სამი წლის განმავლობაში არ ჩატარებულა, თუმცა არსებობს ცალკეულ რეგიონებში ჩატარებული კვლევის შედეგები.

არსებული სურათის საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიტანოთ არასამთავრობო ორგანიზაციის *International Center* აწკ *Civic Culture* მიერ მცხეთის რაიონში (თბილისის ჩრდილოეთით) ჩატარებული 500 რესპოდენტთან გამოკითხვის შედეგები, ვინაიდან იგი შედარებით ნათლად ასახავს საზოგადოების თვითმმართველობისადმი დამოკიდებულებას და შეიძლება ამ მონაცემთა ექსტრაპოლაცია მთელი ქვეყნის მასშტაბით.

გამოკითხვამ აჩვენა, რომ მოსახლეობა არ იცნობს საკრებულოების საქმიანობას - კითხვაზე შეიცვალა თუ არა რაიმე თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევის შემდეგ? 53.6% უარყოფითი პასუხი გასცა, 7.9% აზრით, გაჩნდა იმის საშუალება, რომ მათი აზრი მართვაში იქნეს გათვალისწინებული. საკუთარი პრობლემების გადასაწყვეტად ადგილობრივი დეპუტატისათვის არასოდეს არ მიუმართავს გამოკითხულთა 70.6%. გამოკითხულთა 50.0% არ იცის, რა სახის დოკუმენტაციაა საჭირო ყოველდღიური საქმიანობისათვის (მაგ. მშენებლობის ნებართვა და ა.შ.).

მოსახლეობის 95.0% არ იცის, რა თანხას შეადგენს ადგილობრივი ბიუჯეტი, ხოლო 68.4% არ იცის რაში იხარჯება ამ ბიუჯეტის თანხები. 43.1% თვლის, რომ მიზნობრივად მხოლოდ მცირე ნაწილი იხარჯება, ხოლო 20.4% აზრით, ხდება თანხების საერთოდ არამიზნობრივად ხარჯვა, რაც ნათლად მეტყველებს ადგილობრივი ხელისუფლებისადმი მოსახლეობის ნდობის დაბალ დონეზე.

კითხვაზე, გადაიხდით თუ არა ქრთამს, თუ სახელმწიფო სტრუქტურებთან მოგიწიათ ურთიერთობა, 59.2% უპასუხა, რომ გააკეთებს ამას, თუ სხვა გამოსავალი არ იქნა; ყველა ვარიანტში აპირებს ქრთამის გადახდას 11.2%; საერთოდ არ აპირებს - 29.3%.

საინტერესოა საზოგადოების დამოკიდებულება ადმინისტრაციის ფორმირების წესთან დაკავშირებით: გამგებლის არჩევის მომხრეა 66.4%, ხოლო დანიშვნის - მხოლოდ 15.5%, 18.6%-თვის სულ ერთია, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი არჩევითი იქნება თუ დანიშნული.

შედარებისათვის შეიძლება მოვიყვანოთ *The Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development* მიერ 1997 წელს ჩატარებული საერთაშორისო გამოკითხვის შედეგები: მაშინ გამოკითხულთა 90.7% მხარს

უჭერდა ადგილობრივი ხელისუფლების არჩევითობის პრინციპს და მხოლოდ 9.1% იყო გამგებელთა დანიშვნის მომხრე.

როგორც ზემოთქმულიდან ჩანს, სიტუაცია საკმაოდ მძიმეა და როგორც ხელისუფლების, ისე საზოგადოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების მხრიდან გადაუდებელ ჩარევას მოითხოვს. სამწუხაროდ ცენტრალური ხელისუფლების (მმართველი პარტიის) მნიშვნელოვანი ნაწილს არ სურს დაინახოს ეს პრობლემები და ადგილებიდან წამოსულ ნებისმიერ აქტივობას (მიუხედავად იმისა, თუ რა მიზანს ისახავს ეს აქტივობა) ოპოზიციური ძალების მიერ მოწყობილ მორიგ პროვოკაციად აღიქვამს.

ამავე დროს არ შეიძლება არ გავითვალისწინოთ შემდეგი გარემოება:

1999 წლის თებერვალში საქართველო გახდა ევროსაბჭოს წევრი. ერთ-ერთი აუცილებელი პირობა, რომელიც საქართველოს წამოუყენეს, არის ის, რომ 3 წლის ვადაში უნდა განხორციელდეს ყველა დონის ადგილობრივი მმართველობის ხელმძღვანელთა არჩევითობის პრინციპზე გადასვლა.

არ შეიძლება არ აღინიშნოს საქართველოს მთელ რიგ რეგიონებსა თუ ქალაქებში გაჩენილი მისწრაფება მუნიციპალიზაციისა და თვითმმართველობისაკენ. ნაწილობრივ ეს გამოწვეულია სახელმწიფო სტრუქტურების უუნარობით, გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის პრობლემები. მიუხედავად ცენტრალური აპარატის სურვილისა, მაქსიმალური კონტროლი დააწესოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაზე, ადგილებზე თანდათან იზრდება მეტი დამოუკიდებლობის მიღწევის სურვილი. ეს შეეხება არა მარტო ოპოზიციურ ძალებს, არამედ მმართველი პარტიის ადგილობრივ განყოფილებებსაც, თუმცა ეს უკანასკნელნი მხოლოდ ჩუმად გამოთქვამენ პროტესტს ცენტრალური ხელისუფლების მეტისმეტი ცენტრალიზებული პოლიტიკის გამო.

დღეს საქართველოში უკვე მოქმედებენ 1998 წლის 15 ნოემბრის არჩევნების შედეგად შექმნილი საკრებულოები. რა თქმა უნდა, თუ გავითვალისწინებთ ახლადარჩეულ საკრებულოს წევრთა აბსოლუტური უმეტესობის გამოუცდელობას, მოსალოდნელია მთელი რიგი შეცდომების დაშვება საკრებულოთა ყოველდღიურ საქმიანობაში. მაგრამ, მიუხედავად ამისა, საკრებულოთა შექმნა წინგადადგმულ ნაბიჯად შეიძლება ჩაითვალოს, რადგან ეს იქნება გამოცდილების დიდი სკოლა როგორც სხვადასხვა დონის საკრებულოთა 10.000-ზე მეტი წევრისათვის, ისე მთელი სახელმწიფო სისტემისა და საერთოდ საზოგადოებისათვის ცხოვრებაში დემოკრატიული პრინციპების დამკვიდრების გზაზე.

ამ პროცესის ხელშეწყობა უნდა ხდებოდეს როგორც კანონმდებლობის დახვეწით და მმართველობის სისტემის შემდგომის დეცენტრალიზაციით, ისე სამოქალაქო საზოგადოების (ინტერესთა ჯგუფები, პოლიტიკური პარტიები, მას-მედია, მესამე სექტორი) პოზიციების გაძლიერებით. მხოლოდ ამ მიმართულებით მუშაობა, ეკონომიკური პრობლემების თანდათანობით დამლევასთან ერთად (ადგილებზე მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარება, ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა), იქცევა საქართველოში რეალური, დემოკრატიული თვითმმართველობის დამკვიდრების გარანტიად.

## 11. ავტონომიები

საბჭოთა საქართველოში არსებული სამი ავტონომიური წარმონაქმნიდან ორი (აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი) ეთნიკურ საფუძველზე იყო დამყარებული, ხოლო მესამე (აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა) - კონფესიურზე (რაც უნიკალური შემთხვევა იყო საბჭოთა კავშირში).

საქართველოში ეროვნულ-განმათავისუფლებელი მოძრაობის განვითარების პარალელურად, ეთნიკური ავტონომიები - აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი მკვეთრად დაუპირისპირდნენ საქართველოს დამოუკიდებლობის იდეას და წამოაყენეს საკუთარი სტატუსის შეცვლის პრეტენზიები.



## აჭარა

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა საქართველოს იურისდიქციას დაქვემდებარებულ ერთადერთ ავტონომიურ წარმონაქმნად რჩება. ავტონომიის მოსახლეობის აბსოლუტურ უმეტესობას (80% მეტი) ქართველები შეადგენენ და დანარჩენ საქართველოსთან ეთნიკური დაპირისპირება გამორიცხულია. სამაგიეროდ ამ რეგიონში ჩამოყალიბდა მეორე პოლიტიკური ცენტრი (თბილისის შემდეგ), რომელიც ოპოზიციაში უდგას ცენტრალურ ხელისუფლებას. ფაქტიურად საქმე გვაქვს ძველი კომუნისტური ნომენკლატურის ორ დაჯგუფებასთან, რომელთა შორისაც მიმდინარეობს ბრძოლა გავლენის სფეროებისათვის. ხწირად ეს დაპირისპირება საკანონმდებლო ომის სახეს ღებულობს - აჭარის ავტონომია თავის ტერიტორიაზე არ ახორციელებს ცენტრალური ხელისუფლების იმ გადაწყვეტილებებს, რომელთაც არ მიიჩნევს მიზანშეწონილად.

ზემოთქმულის მაგალითად გამოდგება 1998 წლის ნრემბრის ადგილობრივი არჩევნები საქართველოში. აჭარის ხელისუფლებამ დაარღვია ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანული კანონი და რაიონების გამგებლები და ავტონომიის დედაქალაქის - ბათუმის მერი აირჩია მაშინ, როცა საქართველოს დანარჩენ ტერიტორიაზე ისინი პრეზიდენტმა დანიშნა.

ეს სრულებით არ ნიშნავს დემოკრატიულობის მეტ ხარისხს ავტონომიაში. არჩევნები ძველი საბჭოური სტილით ტარდება და მოსახლეობის 95-99%-მა ხმას ფაქტიურად დანიშნულ კანდიდატს აძლევს. აღნიშნული ნაბიჯი ავტონომიაში ცენტრალური ხელისუფლების - პრეზიდენტის გავლენის შემდგომი გაზრდის წინააღმდეგ გადაიდგა.

დაპირისპირება სრულებით არ მეტყველებს ორ პოლიტიკურ ცენტრს შორის არსებულ გადაუჭრელ დაპირისპირებაზე. საჭიროების შემთხვევაში ორივე ძალა პოულობს საერთო ენას. 2000 წლის ზაფხულში აჭარის უზენაესმა საბჭომ განახორციელა აჭარის კონსტიტუციის ცვლილება - აჭარის ავტონომიას აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა ეწოდა. თბილისმა მშვიდად მიიღო ეს ნაბიჯი. მიუხედავად ამისა საკანონმდებლო უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკითხი ავტონომიასა და ცენტრს შორის დღესაც სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს.

## აფხაზეთი

აფხაზეთს ავტონომიის უფლება ჯერ კიდევ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციით ჰქონდა მინიჭებული თვით ქართული მოსახლეობის რადიკალური ნაწილის აზრითაც, აფხაზებს უნდა ჰქონოდათ ავტონომიის უფლება.

სსრკ დაშლის პერიოდისთვის ეთნიკური აფხაზების წილი აფხაზეთის მოსახლეობაში 17% იყო, ეთნიკური ქართველებისა კი - 46%. მაგრამ საბჭოთა პრაქტიკის თანახმად, სატიტულო ეროვნებას პრივილეგიები გააჩნდა საკადრო პოლიტიკაში.

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.

ამის შედეგად დაწყებული ომი, რომელშიც სეპარატისტულ მხარეს რუსეთის სამხედროები და ჩრდილოკავკასიელი მოხალისეებიც ეხმარებოდნენ, 1993 წლის სექტემბერში ცენტრალური ხელისუფლების დამარცხებით დამთავრდა. ომის ერთ-ერთი ძირითადი შედეგი ეთნოდემოგრაფიული იყო: ეთნიკური წმენდის შედეგად, აფხაზეთი თითქმის მთლიანად დაიცალა ქართული მოსახლეობისაგან, გაჩნდა 200 ათასზე მეტი ლტოლვილი და იძულებით გადადგილებული პირი.

დღეისათვის აფხაზეთის ტერიტორიაზე მოქმედებს დამოუკიდებელი აფხაზეთის რესპუბლიკის კანონმდებლობა და სახელმწიფო ინსტიტუტები. ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაც ომის შემდეგ ჩამოყალიბდა.

1996 წლის 23 ნოემბერს აფხაზეთის ტერიტორიაზე ჩატარდა საპარლამენტო არჩევნები. აფხაური მხარის მონაცემებით არჩევნებში მონაწილეობა მიიღო ამომრჩეველთა 81% (180 ათ. მონაწილე 220 ათ. რეგისტრირებულიდან). არჩევნებს საერთაშორისო დამკვირვებლები არ ესწრებოდნენ, ვინაიდან საქართველოს ხელისუფლებამ იგი უკანონოდ გამოაცხადა.

1998 წლის 14 მარტს ადგილობრივი არჩევნების ჩატარებით საფუძველი ჩაეყარა აფხაზეთში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის შექმნას. არჩევნები მაჟორიტარული პრინციპით ჩატარდა და კანდიდატთა სიმრავლით გამოირჩეოდა. არჩეულ იქნენ პირველი (სოფელი, ქალაქი) და მეორე (რაიონი) დონის ადგილობრივი საბჭოები. არჩევნები არ ჩატარებულა აფხაზეთის იმ ტერიტორიაზე, რომელშიც მოსახლეობის აბსოლუტურ უმეტესობას ადრე ქართველები შეადგენდნენ და ეთნიკური წმენდის შემდეგ ფაქტიურად დაცარიელდა.

რაც შეეხება ადგილობრივი მართველობის აღმასრულებელ შტოს, იგი მთლიანად ცენტრის (სოხუმი) ხელშია კონცენტრირებული. პრეზიდენტი ნიშნავს ადმინისტრაციის ხელმძღვანელებს და ეს უკანასკნელნი პასუხისმგებელი არიან პრეზიდენტის წინაშე. საქართველოს ხელისუფლება არ ცნობს აფხაზეთის სეპარატისტული მთავრობის კანონიერებას და შესაბამისად აფხაზეთში არსებულ სახელმწიფო (მ.შ. თვითმმართველობის) სისტემის არსებობას იურიდიულ საფუძველს მოკლებულად თვლის.

## **ცხინვალის რეგიონი**

სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი მხოლოდ ბოლშევიკური ხელისუფლების მიერ შეიქმნა 1922 წლის 20 აპრილს, გავრცელებული აზრით, ბოლშევიკებისადმი ოსი მოსახლეობის დახმარების ჯილდოდ.

რეგიონში უმრავლესობას (დაახლ. 70%-თ) ეთნიკური ოსები შეადგენდნენ, თუმცა ეს მთლიანად საქართველოში მცხოვრები ეთნიკური ოსების მხოლოდ ნაწილი იყო (105 ათასი ოსიდან მხოლოდ 60 ათასი ცხოვრობდა ავტონომიური ოლქში).

შეიარაღებული კონფლიქტი დაიწყო 1990 წლის დეკემბერში, როცა თბილისთან შეთანხმების გარეშე, ავტონომიურ ოლქში ჩატარდა არჩევნები და ახლადარჩეულმა უზენაესმა საბჭომ სამხრეთ ოსეთის რესპუბლიკა გამოაცხადა, საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესმა საბჭომ 1990 წლის დეკემბერში გააუქმა სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი. ამას სამხედრო კონფლიქტის ესკალაცია მოჰყვა.

სამხედრო კონფლიქტი არცთუ ფართო მასშტაბით და ცვალებადი წარმატებით მიმდინარეობდა 1992 წლის ივლისამდე. ოსურმა მხარემ მოახერხა რეალური კონტროლი დაეწესებინა ოსებით დასახლებულ ტერიტორიაზე.

დამოუკიდებელი სამხრეთ ოსეთის არსებობის პერიოდში ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში რაიმე ცვლილებას ადგილი არ ჰქონია. აქ კვლავ ძველი, საბჭოური სისტემა მოქმედებს - ტერმინოლოგიაც კი საბჭოურია. ფორმალურად ძალაუფლება სახალხო დეპუტატთა საბჭოებს ეკუთვნის, რომლებიც არ ყოფილა იურიდიულად გაუქმებული რეალურად მთელი ძალაუფლება კონცენტრირებულია სეპარატისტული რეჟიმის აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელში. ამავე დროს კონფლიქტის ზონის ქართული სოფლები საქართველოს იურისდიქციას ექვემდებარებიან.

## **12. ბიბლიოგრაფია, საკონტაქტო ინფორმაცია**

### **ბიბლიოგრაფია**

1. The Constitution of Georgia, *Tbilisi*, 1995;
2. Elections in Georgia, 5 November, 1995, *Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development, Tbilisi*, 1995;
3. The Georgian Chronicle, Monthly bulletin, *Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development, Tbilisi*, 1993-1998;
4. Georgian Economic Trends, 1997-1999, *Tbilisi*;
5. Georgia Profile, 1996, No. 6-12, 1997, No. 1-10, *Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development, Tbilisi*;
6. Human Development Report - Georgia, *UNDP, Tbilisi*, 1995-1999;
7. Laws and Legislative Acts of Georgia, English Version, DIKKE International LTD, [www.dikke.com.ge](http://www.dikke.com.ge);
8. Losaberidze D., Self-Government in Georgia (Development Trends), *Tbilisi*, 1998;
9. Kikabidze K., Losaberidze D., Institutionalism and Clientelism in Georgia, #3, 2000, *UNDP, Tbilisi*;
10. Political Parties of Georgia, *International Centre for Civic Culture, Tbilisi*, 1998;
11. Political Parties of Georgia, *International Centre for Civic Culture, Tbilisi*, 1999;
12. The Political System in Georgia, *Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development, Tbilisi*, 1998;
13. The Problem of Local Self-Government in Georgia, *Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development, Tbilisi*, 1996.

## საკონტაქტო ინფორმაცია

### State organisations:

Parliament of Georgia, committee of Self-Government and Regional Policy

*Address: 8, Rustaveli Ave., Tbilisi, 380018, Georgia*

*Tel.: (995-32) 99-61-78, e-mail: <[sgrpcmt@parliament.ge](mailto:sgrpcmt@parliament.ge)>*

Service for local government and regional policy of State Chancellery of Georgia

*Address: 7, Pavle Ingorokva St., Tbilisi 380034, Georgia*

*Tel: (995 32) 923584*

### NGOs:

The Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development (CIPDD)

*Address: 1, Merab Alexidze St., Tbilisi 380093, Georgia*

*Tel: (995 32) 334081, fax.: 334163, e-mail: <[cipdd@access.sanet.ge](mailto:cipdd@access.sanet.ge)>*

*Web page: <[www.cipdd.org](http://www.cipdd.org)>*

Civitas Georgica

*Address: 17, Barnov St., Tbilisi 380009, Georgia*

*Tel/fax: (995 32) 983398,*

*e-mail: <[admin@civitas.hipermart.net](mailto:admin@civitas.hipermart.net)<[civitac@caucasus.net](mailto:civitac@caucasus.net)>*

Georgian Economic Development Institute

*Address: 1, May 26<sup>th</sup> Square, Tbilisi, Georgia*

*Tel: (995 32) 984706, fax: (995 32) 941504, e-mail: <[bis@access.sanet.ge](mailto:bis@access.sanet.ge)>*

Georgian Institute of Public Administration

*Address: 1, Merab Kostava St., Tbilisi 380075, Georgia*

*Tel./fax: (995 32) 931466, e-mail: <[office@gipa.ge](mailto:office@gipa.ge)>*

Georgian Young Lawyers Association

Address: 7, Erekle the 2nd St., Tbilisi 380005, Georgia  
Tel: (995 32) 936101, e-mail: <lawyer@gyla.org.ge>

Dedamitsa - GIS and RS Scientific-Studying Center  
Address: 11, M.Tamarashvili Ave., Tbilisi 380062, Georgia  
Tel: (995 32) 294823, fax.: 294823, e-mail: <gis.rs@caucasus.net>

International Center for Civic Culture  
Address: 20a, Bako St., Tbilisi 380012, Georgia  
Tel./fax: (995 32) 953873, e-mail: <iccc@ip.osgf.ge>, <iccc\_georgia@yahoo.com>

International Society for Fair Elections and Democracy  
Address: 77, M.Tsinamdzgvrishvili St., Tbilisi 380002, Georgia  
Tel: (995 32) 950089, fax.: 954559, e-mail: <isfed@access.sanet.ge>

National Democratic Institute for International Affairs  
Address: 1, Larsi St., Tbilisi 380079, Georgia  
Tel: (995 32) 932834, fax.: 232834, e-mail: <ndi@access.sanet.ge>

### 13. ძირითადი მაჩვენებლები

(source: the State Department of Statistics and Ministry of Finance<sup>7</sup>)

- ◇ Size of territory - 69,700
- ◇ Population (including the conflict zones) - 5,444,700 (1999<sup>8</sup>)
- ◇ Population density - 78
- ◇ Major ethnic divisions (1989<sup>9</sup>):

	Population	%
Georgians	3,787,000	70.13
Armenians	437,000	8.09
Russians	341,000	6.31
Azerbaijanians	308,000	5.70
Ossetians	164,000	3.04
Greeks	100,000	1.85
Abkhazs	96,000	1.78
Ukrainians	52,000	0.96
Kurds	33,000	0.61
Jews	25,000	0.46
Other ethnicities	58,000	1.07

- ◇ Per capita GDP - \$ 1,267 (1999)
- ◇ Data on the annual general government budget - (mln USD, 1999<sup>10</sup>):

	Revenue	Expenditure
--	---------	-------------

<sup>7</sup> ვინაიდან სხვადასხვა სახელმწიფო დაწესებულება ურთიერთგანსხვავებულ სტატისტიკურ მონაცემებს იძლევა, ხოლო ერთიანი სტატისტიკური მონაცემთა ბაზა საქართველოში არ არსებობს, ქვემოთმოყვანილი მონაცემები შესაძლოა არ ემთხვეოდეს სხვა წყაროებიდან მიღებულ მონაცემებს. ჩვენ ამ შემთხვევაში ვყვრდებით სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის იმ მონაცემებს, რომელიც შედარებით მეტად ითვალისწინებს რეალურად არსებულ სიტუაციას.

<sup>8</sup> რეალურად მოსახლეობის რიცხვი (კონფლიქტთა ზონებში მაცხოვრებელთა, იძულებით გადაადგილებულ პირთა და ემიგრანტთა გარეშე) შეადგენს 4,322,100.

<sup>9</sup> უფრო ახალი ინფორმაცია არ არსებობს.

<sup>10</sup> 1999 და 2000 წლების ბიუჯეტი შემცირებულ იქნა.

Central budget	327.0	624.0
Local governments	161.1	159.9
Special state funds <sup>11</sup>	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>488.1</b>	<b>783.9</b>

- ◇ Public debt - approx. \$ 409 mln. (1998)
- ◇ Unemployment rate - 345,000<sup>12</sup> (1998)
- ◇ Inflation rate - approx. 5.8% (1999)
- ◇ Pensioners - 423,000 (1998)
- ◇ School-age children - 1,055,000 (1999)
- ◇ Number of settlements by population size categories (1999\*):

Population size categories	Number of settlements	%	Number of inhabitants	%
Below 1,000	3,150	84.3	934,800	21.6
1,000– 5,000	509	13.6	913,400	21.1
5,000– 10,000	47	1.3	300,200	6.9
10,000– 50,000	25	0.7	543,100	12.6
50,000– 100,000	1	0	64,700	1.5
100,000– 1,000,000	3	0.1	478,100	11.1
Above 1,000,000	1	0	1,087,800	25.2
<b>TOTAL</b>	<b>3,736</b>	<b>100.0</b>	<b>4,322,100</b>	<b>100.0</b>

- ◇ Number of municipalities by population size categories (1999\*):

Population size categories	Number of municipalities	%	Number of inhabitants	%
Below 1,000	212	21.9	129,709	3.0
1,000– 2,000	274	28.5	407,052	9.4
2,000– 5,000	354	36.6	1,045,022	24.2
5,000– 10,000	89	9.2	550,117	12.7
10,000– 50,000	32	3.3	552,400	12.8
50,000– 100,000	1	0.1	64,700	1.5
100,000– 1,000,000	3	0.3	478,100	11.1
Above 1,000,000	1	0.1	1,095,000	25.3
<b>TOTAL</b>	<b>966</b>	<b>100.0</b>	<b>4,322,100</b>	<b>100.0</b>

- ◇ Population capacity of municipal governments – 4,474
- ◇ Number of local governments at different levels\*:

Levels	# of unites
The first level (village, <i>Temi</i> , settlement, town)	966
The second level (district, big city)	65
<b>Total</b>	<b>1,031</b>

- ◇ Number of civil servants and public employees - 39,853 (1998)
  - Employed by the state - 11,203
  - Employed by local governments - 28,650
- ◇ Administrative-territorial organization of the country\*:

Local and Regional Governments	Average number of inhabitants per unit	Average number of settlements per unit
I degree (city, municipality)	4,474	4
II degree (district, big city)	66,494	57

<sup>11</sup> ცენტრალური ბიუჯეტისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების მონაცემები გაერთიანებულია.

<sup>12</sup> რეგისტრირებული - 3,800.

\* კონფლიქტთა ზონების გამოკლებით.

### **ტერიტორიული ავტონომიები:**

საქართველოს შემადგენლობაში შედის: აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა.

შენიშვნა<sup>1</sup> - საბჭოთა პერიოდში არსებული სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი (ცხინვალის რეგიონი) გაუქმებულ იქნა საქართველოს უზენაესი საბჭოს მიერ 1990 წელს.

შენიშვნა<sup>2</sup> - აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და ცხინვალის რეგიონის ტერიტორიის დიდი ნაწილი ამჟამად კონტროლდება სეპარატისტული მთავრობების მიერ და არ ექვემდებარება საქართველოს იურისდიქციას.

**იმ უმთავრეს კანონთა სია, რომელიც არეგულირებს თვითმმართველობის სისტემას** (მიღების თარიღის მითითებით):

საქართველოს კონსტიტუცია 1995-24-08

### **კანონები:**

- ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების ეკონომიკური საქმიანობის ორგანიზების შესახებ 1999-22-06
- ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ 1997-16-10
- ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ 1998-29-05
- ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების - საკრებულოების არჩენების შესახებ 1998-25-06
- ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ 1998-26-06
- აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ 1997-15-04
- მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური და კულტურული განვითარების შესახებ 1999-08-06
- მოსაკრებლების სიტემის საფუძვლების შესახებ 1998-06-02
- პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ 1999-09-06
- საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ 1996-29-05
- საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახედეებიდან აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიური ნორმატივების შესახებ 2000-10-03
- საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ 1998-20-02
- საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი 1999-25-06
- საქართველოს 2000 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ 2000-10-03
- საქართველოს პრეზიდენტის რწმუნებულის ფონდის შექმნის თაობაზე 1997-21-02
- საქართველოს საგადასახადო კოდექსი 1997-13-06
- საჯარო სამსახურის შესახებ 1997-31-10
- საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ 1997-17-10

### **უმნიშვნელოვანესი დებულებები და ბრძანებულებები:**

- საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება #334 - ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთათვის სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი ობიექტების გადაცემის წესის შესახებ 1999-25-05
- დებულება საქართველოს ადმინისტრაციული მოწყობის საკითხების გადაწყვეტის წესის შესახებ
- საქართველოს ადმინისტრაციული მოწყობის საკითხებზე საქართველოს პრეზიდენტისათვის წარსადგენი დოკუმენტების და საკანონმდებლო მასალების ნუსხა

საქართველოს ადმინისტრაციული რუკა

