დავით ლოსაბერიძე
17 აპრილი, 1999 წ.

საქართველოს რეგიონალური პოლიტიკა

მრგვალი მაგიდა - საქართველოსა და სომხეთის
ეთნიკური და რეგიონალური პოლიტიკა
ერევანი

საქართველოს განვითარების დღევანდელ ეტაპზე უნდა აღინიშნოს, ერთის მხრივ დემოკრატიული სახელმწიფოს ჩამოყალიბების ტენდენციები, ხოლო მეორეს მხრივ - ლათინური ამერიკისა თუ აფრიკის განვითარებადი სახელმწიფოებისათვის დამახასიათებელი კვაზისახელმწიფოებრივი აზროვნების რეციდივები. ეს განპირობებულია საზოგადოებრივი პროგრესის როგორც ხელშემწყობი, ისე ხელშემშლელი მიზეზებით.

იმ პრობლემებს შორის, რომლებიც ამუხრუჭებენ ქვეყნის განვითარების პროცესს, უპირველეს ყოვლისა უნდა გამოიყოს შემდეგი:

1. მოსახლეობის აპათია და მისი ტოტალური უნდობლობა სახელმწიფოს, როგორც ასეთისადმი. ამას განაპირობებს როგორც ქვეყანაში არსებული უმძიმესი ეკონომიკური სიტუაცია, როცა მოსახლეობის აბსოლუტური უმრავლესობა საარსებო მინიმუმის მოპოვებითაა დაკავებული, ისე ქვეყანაში ბოლო ათწლეულის მანძილზე განვითარებული მოვლენები (სახელმწიფო გადატრიალება, სამოქალაქო და ეთნიკური ომები), რამაც მოსახლეობის ძლიერი ფსიქოლოგიური შოკი გამოიწვია და რის შედეგადაც 80-იანი წლების ეროვნულ- განმანთავისუფლებელი მოძრაობის აღმავლობის პერიოდში არსებული ეიფორია და სწრაფი გარდაქმნების იმედები გაქარწყლებულ იქნა.

2. ქვეყანაში არსებული ეკონომიური კრიზისი, რომელიც საბჭოთა ეკონომიკური სივრცის განადგურებამ და საერთაშორისო ბაზარზე კონკურენციისათვის სრულმა მოუმზადებლობამ გამოიწვია, თავის მხრივ საფუძვლად დაედო სოციალური დაძაბულობისა და სახელმწიფო აპარატში კორუფციის გაძლიერებას.

3. არანაკლებ მნიშვნელოვანია პოლიტიკური კრიზისი, რაც სახელმწიფო სისტემების გაუმართაობითა და ნაკლებეფექტური ქმედებითაა გამოწვეული. ა) დამოუკიდებელი სახელმწიფოს მართვის გამოცდილების არქონამ, ბ) კომუნისტურ-ბიუროკრატიული სახელმწიფო აპარატის უუნარობამ, გ) ბიუროკრატიაში კლანური თუ იდეოლოგიზირებული მენტალობის ძლიერმა რეციდივებმა და არაკომპეტენტურობამ გამოიწვია ის, რომ ქართულ სახელმწიფოს არ გააჩნია ჩამოყალიბებული სტრატეგია მთელ რიგ უმნიშვნელოვანეს საკითხებთან (საგარეო და საშინაო პოლიტიკა, ეკონომიკა, ადამიანის უფლებები, ეროვნული უმცირესობები და ა.შ.) დაკავშირებით. ასეთ დროს ბუნებრივია, სახელმწიფო მრავალ ტაქტიკური ხასიათის შეცდომებს უშვებს, რაც თავის მხრივ, ახალი პრობლემების წარმოშობის მიზეზი ხდება.

რაც შეეხება საზოგადოებას, მისი განვითარების პერსპექტივებიც ბურუსითაა მოცული, თუმცა ეს სხვადასხვა სოციალურ სტრატებზე სხვადასხვაგვარად მოქმედებს. უპირველეს ყოვლისა, ყურადღება გვინდა გავამახვილოთ საკითხის ფსიქოლოგიური ასპექტებისადმი.

საქართველოში მიმდინარე პროცესებისადმი დამოკიდებულება არაერთგვაროვანია. მართალია, რეფორმების აუცილებლობას ყველა აღიარებს, მაგრამ ისიც ფაქტია, რომ არც მოსახლეობას, არც სახელმწიფო აპარატს ბოლომდე არ აქვს გააზრებული ამ პროცესის მიმდინარეობა და მოსალოდნელი რეზულტატები. გამოცდილების უქონლობა და ინფორმაციის სიმწირე ქმნის სავსებით ბუნებრივ შიშს ხვალინდელი დღისადმი. ასეთი განწყობა კი, საბოლოო ჯამში, აიძულებს ბიუროკრატიას ეცადოს რეფორმათა ტემპის შენელებას ან სრულ შეჩერებას, რათა მაქსიმალურად გაიხანგრძლივოს ბატონობა.

ამჟამად საქართველოში მიმდინარეობს რეფორმა, რომლის მიზანიცაა ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის სიტემის ჩამოყალიბება. რეფორმის შედეგად საქართველოში შეიქმნება მმართველობის სამი დონე. მათგან:

1. უმაღლესი დონის არსებობა უკვე სახეზეა.

2. მმართველობის მეორე დონის შექმნა, მხედველობაში გვაქვს ქვეყნის რეგიონალური მოწყობა, წარმოადგენს არა ადმინისტრაციული, არამედ პოლიტიკური გადაწყვეტილების შედეგს. საქართველოს კონსტიტუციის 2 მუხლის თანახმად, ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტა უნდა მოხდეს ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ, სპეციალურად მიღებული ორგანული კანონით.

აღნიშნულთან დაკავშირებით ჩვენ ვიზიარებთ მოსაზრებას, რომ მმართველობის შუა საფეხურის რეფორმის ფორსირება არ შეიძლება. ამავე დროს არ შეიძლება არ დავეთანხმოთ მოსაზრებას, რომლის თანახმადაც დიფერენცირებული მიდგომა - ე.წ. "ასიმეტრიული ფედერალიზმი" არსებული გეოპლიტიკური რეალობის პირობებში საქართველოსათვის მნიშვნელოვან საფრთხეს შეიცავს.

რაც შეეხება პრობლემის ადმინისტრაციულ მხარეს, სასურველი იქნებოდა გამოყენებული ყოფილიყო მაქსიმალური დელეგირების პრინციპი. სამხარეო ადმინისტრაციამ თავზე უნდა აიღოს მხოლოდ იმ საკითხთა მოგვარება, რომელთა გადაწყვეტა ვერ ხერხდება ადგილობრივ დონეზე, ამავე დროს მან უნდა იტვირთოს ქვეყანაში უნიფიკატორის როლიც.

3. ადგილობრივი მმართველობის სტრუქტურები დღეისათვის სუსტად ფუნქციონირებენ, ხოლო თვითმმართველობის სისტემა მხოლოდ ახლა იწყებს ჩამოყალიბებას. თუ დასავლურ გამოცდილებას გავითვალისწინებთ, მოქალაქეთა სახელმწიფო სტრუქტურებთან ურთიერთობის დაახ. 80% სწორედ ადგილობრივ დონეზე მოდის.

თუ როგორი იქნება ადგილობრივი მმართველობის სტრუქტურა, ეს ტექნიკური საკითხია, მაგრამ ერთი კი უნდა ითქვას - ნებისმიერ დონეზე, სადაც არსებობს საკუთარი ბიუჯეტი, კონტროლის მიზნთი აუცილებლად უნდა არსებობდეს წარმომადგენლობითი ორგანო, რომლის საშუალებითაც საზოგადოება შეძლებს გააკონტროლოს სახელმწიფო აპარატის საქმიანობა და გაითავისოს ის პრობლემები, რომლებიც სახელმწიფოს წინაშე დგას.

არასრულყოფილია საკანონმდებლო ბაზაც. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნები ისე ჩატარდა, რომ არ ყოფილა გამიჯნული ცენტრალური და ადგილობრივი მმართველობის საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი.

საქართველოს კანონმდებლობით თვითმმართველობის სისტემას ქვეყანაში ორი კანონი არეგულირებს. ესენია კანონები "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" და "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ".

"ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" კანონის მეოთხე მუხლის ძალით საქართველოში იქმნება თვითმმართველობის ორი დონე. პირველი მოიცავს სოფელს, თემს, დაბასა და რაიონული დაქვემდებარების ქალაქს. რაც შეეხება მეორე დონეს იგი მოიცავს რაიონსა და იმ ქალაქებს, რომლებიც არ შედიან რაიონის დაქვემდებარებაში (საუბარია საქართველოს 6 ყველაზე დიდ ქალაქზე). მეორე დონეზე ფაქტიურად საქმე გვაქვს არა თვითმმართველობასთან, არამედ მმართველობასთან, ვინაიდან აღმასრულებელი შტოს ხელმძღვანელი წარმომადგენლობით ორგანოს მიერ კი არ არჩევა, არამედ მას საქართველოს პრეზიდენტი ნიშნავს.

მეცხრე მუხლის თანახმად თვითმმართველობის პირველ დონეზე (სოფელი, თემი, დაბა, რაიონული დაქვემდებარების ქალაქი) თვითმმართველობის ორგანოა საკრებულო და მის მიერ დანიშნული/არჩეული გამგეობა (3.000 კაცზე ნაკლები მცხოვრების მქონე ერთეულში - გამგებელი).

საქართველოს დიდი ქალაქებისა და დედაქალაქის საკრებულოები აირჩევა პროპორციული სისტემით. ხოლო მმართველობის ორგანოს (მერიის) ხელმძღვანელს (მერს) ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი (მუხლი 10). იგივე პრინციპით ხდება რაიონების თვითმმართველობისა და მმართველობის (გამგეობა) ორგანოთა შექმნა (მუხლი 11).

ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებს თავიანთი უფლებების დაცვა შეუძლიათ სასამართლო წესით (40 მუხლი).

42 მუხლის ძალით მმართველობის პირველი დონის (სოფელი, თემი, დაბა, რაიონული დაქვემდებარების ქალაქი) ორგანოთა გადაწყვეტილებების გაუქმების უფლება აქვს შესაბამისი დონის საკრებულოს, ხოლო რაიონებისა და 6 დიდი ქალაქის გამგეობის გადაწყვეტილებებს აუქმებს სასამთარლო და საქართველოს პრეზიდენტი გუბერნატორთა წარდგინებით, ასევე ავტონომიურ რესპუბლიკათა უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს. მეორე დონის საკრებულოებს უფლება აქვთ ზემოხსენებულ ორგანოებს მიართონ შესაბამის გამგეობათა გადაწყვეტილების შეჩერების ან გაუქმების მოთხოვნით.

ამავე დროს, განსაკუთრებულ შემთხვევებში, დასაშვებია საკრებულოთა საქმიანობის შეჩერების ან თვითმმართველობისა და მმართველობის პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობით შეცვლა (43 და 44 მუხლები).

რაც შეეხება საქართველოს დედაქალაქს, მისი თვითმმართველობისა და მმართველობის სისტემის პრინციპები რეგულირება ცალკე კანონით "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ".

უნდა აღინიშნოს რომ, ადგილლობრივი თვითმმართველობის საკითხებში პოსტსაბჭოური საქართველოს კანონმდებლობა 1918-1921 წლების საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კანონმდებლობასთან შედარებით ნაკლები დამოკრატიულობით გამოირჩევა. განსაკუთრებით თვალშისაცემია ეს გარემოება ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებული

ანკლავების მიმართ. თუმცა ისიც უნდა ითქვა, რომ 1921 წლის კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებეით ეროვნულ უმცირესობებს არასოდეს უსარგებლიათ ბოლშევიკური აგრესიის გამო.

მეორე, არანაკლებ დიდ პრობლემას ქმნის ქვეყნის დამოუკიდებელი მართვის სფეროში არსებული სუსტი გამოცდილება (მ.შ რეგიონალურ საკითხშიც) - მართვის პროცესში დაშვებული შეცდომები კარგად იქნა გამოყენებული როგორც ქვეყნის შიგნით არსებული სეპარატისტული მოძრაობების, ისე უცხო ძალის მიერ.

შეიძლება თამამად ითქვას, რომ ქვეყანას არ გააჩნია არავითარი (არც კარგი და არც ცუდი) პოლიტიკა რეგიონების მიმართ და ლოდინის ტაქტიკას მიმართავს.

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

სწორედ რეალისტური პოლიტიკის არარსებობამ გამოიწვია 1998 წლის ნოემბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებისას მმართველი პარტიის, სმკ-ს პოზიციების შესუსტება და მემარცხენე ორიენტაციის ძალთა მნიშვნელოვანი წარმატება. პოლიტიკურ პარტიებში კლანურმა აზროვნების დომინანტმა გააძლიერა ბრძოლა ცალკეულ, პოლიტიკურ-ეკონომიურ კლანებს შორის. ამის ნათელ მაგალითად შეიძლება მივიჩნიოთ გავლენის სფეროებისათვის ბრძოლის პერიოდში თბილისისა (ედუარდ შევარდნაძე) და აჭარის (ასლან აბაშიძე) პოლიტიკური ბლოკების ჩამოყალიბება. საგარეო-პოლიტიკურ სფეროში ეს შესაბამისად, პროდასავლურ და პრორუსულ ორიენტაციაში ვლინდება.

ამრიგად, ყოველივე ზემოთქმული საშუალებას გვაძლევს გავაკეთოთ შემდეგი დასკვნები:

- შეიძლება დაბეჯითებით ითქვას, რომ ხანმოკლე რეფორმების ნაცვლად პროცესი ხანგრძლივად წარიმართება;

- მთავრობის მხრიდან მოსახლეობის ისეთი მასობრივი მხარდაჭერის მოპოვება, როგორიც 1989-1992 წლებში იყო, არარეალურია;

- ყოველივე ეს მეტად მყიფე ხასიათს ანიჭებს სახელმწიფო სტრუქტურებს და მათ მთელ რიგ ფაქტორებზე (საგარეო, საშინაო, პიროვნული) დამოკიდებულად აქცევს.

როგორია გამოსავალი შექმნილი ვითარებიდან?

⇒ შექმნილი მძიმე სიტუაციიდან გამოსავალი პრივატიზაციასა და მომსახურების კომერციალიზაციაში უნდა ვეძებოთ.

⇒ შეცვლილი უნდა იქნეს სახელმწიფო აპარატის ქცევის კოდექსი. თუ საკანონმდებლო ინიციატივა კანონმდებელ ორგანოთა პრეროგატივას წარმოადგენს, ქცევის კოდექსის ნორმათა შემუშავება სწორედ საზოგადოებრივი აზრის ზეწოლის შედეგია.

⇒ ვინაიდან გაუცხოების ხარისხი სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის მეტისმეტად გაიზარდა და შეიძლება ითქვას, საბჭოური პერიოდის სიტუაციასაც კი გადააჭარბა. ამიტომ მოსახლეობის ინტერესის გაღვიძება სახელმწიფო პოლიტიკის მიმართ და საკუთარი პასუხისმგებლობის გაძლიერება უპირველეს ამოცანას წარმოადგენს.

და ბოლოს, კიდევ ერთხელ უნდა გაესვას ხაზი იმ გარემოებას, რომ სახელმწიფო სტრუქტურათა მუშაობისას, განსაკუთრებით ადგილობრივი მმართველობისა თუ თვითმმართველობის დონეზე, გადამწყვეტი მნიშვნელობა მოსახლეობის ინფორმირებასა და მათი მართვის პროცესში ჩართვას უნდა მიენიჭოს. აუცილებელია საზოგადოების განათლება ფინანსურ საკითხებში, რათა მოქალაქეებს შეეძლოთ გაერკვნენ თავიანთ უფლებებსა და მოვალეობებში. მხოლოდ ზოგადი დემოკრატიზაცია და სახელმწიფო საკუთრების პრივატიზაცია საქმეს ვერ უშველის.

ამრიგად, უმთავრეს პრობლემას წარმოადგენს საზოგადოებრივი აქტივობის ზრდა. თავისთავად არჩევნებში მონაწილეობაც ბევრს ნიშნავს. მიუხედავად იმისა, როგორი საარჩევნო სისტემაა გაბატონებული ქვეყანაში. აუცილებელია სახელმწიფომ მოახერხოს საზოგადოებასთან კონტაქტში შესვლა და მოსახლეობის ფართო ფენებში გამეფებული ინდეფერენტიზმის თუნდაც ნაწილობრივი დაძლევა. ამ მიზნის მისაღწევად აუცილებელია მაქსიმალური გამჭირვალობის მიღწევა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების გადაწყვეტის პროცესში.

ამ შემთხვევაში თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებს უჩნდება კიდევ ერთი, არაპირდაპირი დატვირთვა. ქვეყანაში არსებული საზოგადოებრივი ინდეფერენტიზმის ფონზე თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებსა და შემდგომ ამ უკანასკნელთა საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობა საზოგადოების გააქტიურებისა და მის თვალში მთავრობის ლეგიტიმაციის ბოლო იმედია.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, რეფორმათა სტრატეგიის ჩამოყალიბებისას მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა მიექცეს სახელმწიფო მოხელეთა უფლება-მოვალეობების განსაზღვრას როგორც სტრუქტურული ცვლილებების პერიოდში, ისე სტაბილურობის მიღწევის შემდეგ. ამ მიზნით:;

- საჭიროა განისაზღვროს ადგილობრივი მმართველობის კომპენტენციები გარდამავალ პერიოდში;
- უნდა დადგინდეს იმ ფინანსური ანაზღაურებებისა თუ ადმინისტრაციული შეღავათების ოდენობა, რითაც ისარგებლებს ბიუროკრატიული აპარატი;
- მოხელეთა ოფიციალური შემოსავალი წინააღმდეგობაში არ უნდა მოდიოდეს რეალურ შემოსავალთან და ეს უნდა მოხდეს რეალური შემოსავლის ლეგიტიმიზაციის გზით.

მხოლოდ ამ შემთხვევაში აპარატის პიროვნული ინტერესი არ დაუპირისპირდება სახელმწიფოს და საერთოდ საზოგადოების ინტერესებს.

სახელმწიფომ მხრიდან მკაფიო მიზნებისა და პრინციპების ჩამოყალიბება უნდა ხდებოდეს სახელმწიფო მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების პარალერურად. თვითმმართველობის არჩევნების შედეგად ადგილობრივ ორგანოებში 11 ათასი ახალი პირი მოვიდა. იმედი უნდა ვიქონიოთ, რომ ამ კონტიგანტის სიახლოვე საზოგადოების ფართო ფენებთან მნიშვნელოვან როლს ითამაშებს როგორც საზოგადოების გააქტიურების, ისე რეგიონალური სახელმწიფო პოლიტიკის ჩამოყალიბება-გააქტიურების სფეროში. ფაქტიურად თვითმმართველობის ორგანოები, მათი სწორი ფუნქციონირებისა და საზოგადოების გააქტიურების პირობებში, მომავალში სახელმწიფო მოხელეთათვის პოლიტიკის კარგ სკოლად შეიძლება იქცეს.