

## სახელმწიფო მმართველობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ინსტიტუციური ურთიერთქმედების მოდელები

ეკა ბერაია

სტუ დოქტორანტი

### რეზიუმე

დღეს საქართველოში მიმდინარეობს ხელი-სუფლების ყველა დონის, მათ შორის მუნიციპალურის, ფუნქციონირების მექანიზმის ინსტიტუციური ტრანსფორმირება.

ეს უფრო ამჟამურებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ხელისუფლებასთან ინსტიტუციური ურთიერთქმედების ტრანსფორმაციის მეცნიერული გამოკვლევის აუცილებლობის პრობლემას.

სწორედ ეს გარემოებები განაპირობებს სახელმწიფო მმართველობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ინსტიტუციური ურთიერთქმედების უცხოური მოდელების შესწავლის აუცილებლობას.

**საკვანძო სიტყვები:** სახელმწიფო მმართველობა, ადგილობრივი თვითმმართველობა, ინსტიტუციონალიზმი.

### RESUME ABOUT THE MODELS OF INSTITUTIONAL INTERACTION OF STATE GOVERNANCE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

Eka Beraia  
GTU student

### RESUME

The institutional transformation of all levels of government, including the municipality functioning mechanism is being held in Georgia today. This is further intensifying the need for a scientific study of transformation of institutional interaction with the authorities of the local self-government bodies. These circumstances lead to the need for studying foreign models of institutional interaction of state governance and local self-government bodies.

თანამედროვე საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის ჩამოყალიბებასთან სდევს ორი ერთმანეთის საპირისპირო ტენდენცია:

პირველი დაკავშირებულია ამ ინსტიტუტისთვის ავტონომიის მინიჭებასა და მასზე სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მხრიდან ზეგავლენის გამორიცხვასთან (სამართლებრივი სინქრონიზაციის შენარჩუნებით); მეორე ტენდენცია დაკავშირებულია

რებულია სახელმწიფო ურთიერთობების ცენტრალიზაციასთან, ანუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის ინტეგრირებასთან სახელმწიფო მართვის სისტემის სტრუქტურაში.

ადმინისტრაციულმა რეფორმებმა გამოიწვია ბევრი ახალი ნორმატიული აქტის მიღება სახელმწიფო, რეგიონულ და მუნიციპალურ დონეზე. აუცილებელია დრო და დიდი ძალისხმევა იმისთვის, რომ დაგროვდეს კანონშემოქმედებითი და სამართლის ნორმების აღსრულების გამოცდილება, გამოვლენილ და დაძლეულ იქნას ყველა შეუსაბამობა და შემუშავდეს მუნიციპალურ დონეზე წარმოქმნილი პრობლემების ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტის მეთოდოლოგია.

სახელმწიფო მმართველობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ინსტიტუციური ურთიერთქმედების უცხოური მოდელების შესწავლა იძლევა საშუალებას ქართული ანალოგის სპეციფიკური თავისებურებების გამოვლენისათვის. შედარებისათვის ავიღეთ ისეთი ქვეყნები, როგორებიცაა აშშ, გერმანია, საფრანგეთი და სხვა განვითარებული ქვეყნები.

მსოფლიო პრაქტიკაში არსებობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული ფორმების დიდი მრავალფეროვნება. სახელმწიფოთა მთელ რიგში სახელმწიფოს სხვადასხვა სუბიექტს ადგილობრივი თვითმმართველობის მონყოლის საკუთარი ფორმა გააჩნია. გერმანიაში, რუსეთში, შვეიცარიაში და სხვა ქვეყნებში, ფედერაციის ყველა სუბიექტს აქვს საკუთარი კანონმდებლობა, რომელიც არეგულირებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ორგანიზებისა და მართვის, ფორმირებისა და ფუნქციონირების წესებს.

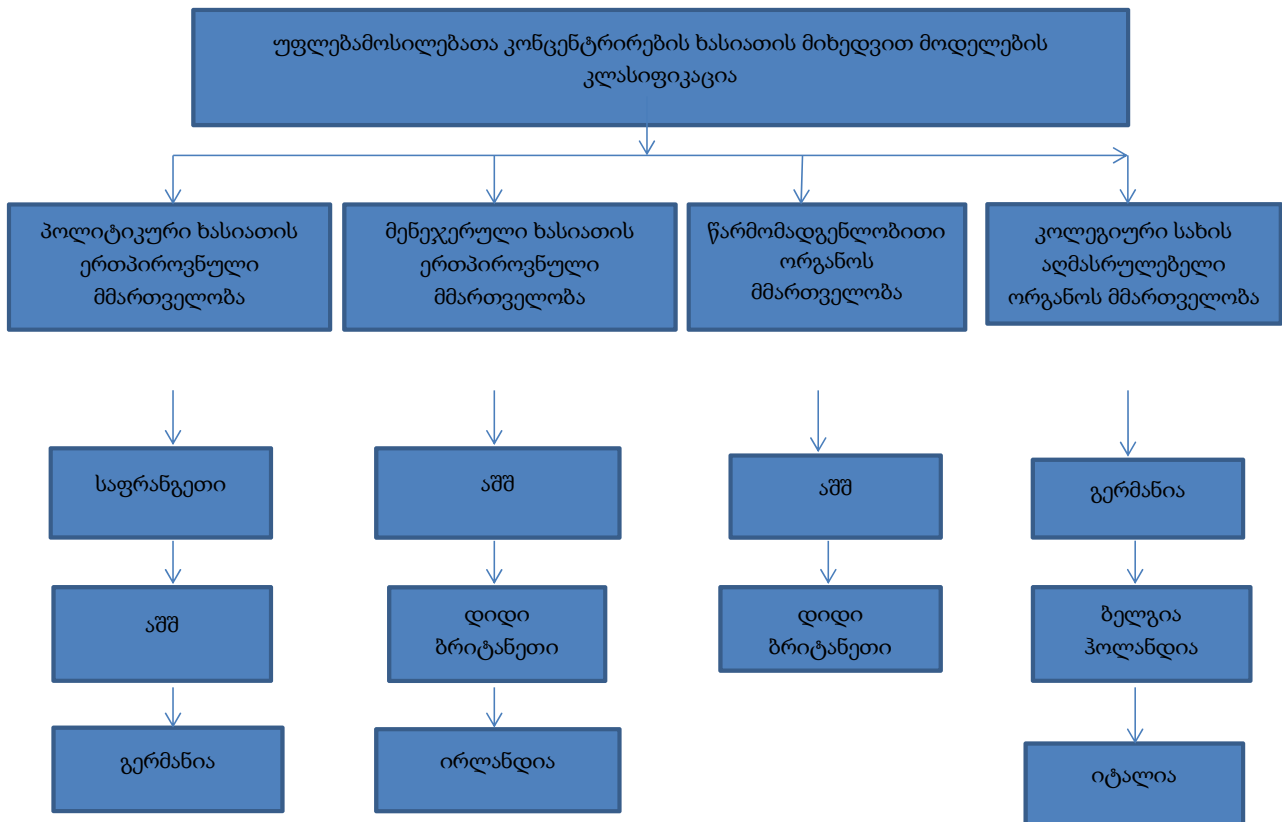
ჩვენი ინტერესის საგანს სწორედ მართვის ადგილობრივი ორგანოები წარმოადგენს, ამიტომ მასზე უფრო ვრცლად შევჩერდებით.

აღნიშნული მოდელების რამოდენიმე კლასიფიკაცია არსებობს:

- 1) ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდელების კლასიფიკაცია უფლებამოსილებათა კონცენტრირების ხასიათის მიხედვით
- 2) ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდელების კლასიფიკაცია უფლებამოსილებათა კონცენტრირების ხასიათის მიხედვით
- 3) ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდელების კლასიფიკაცია ფუნქციების ურთიერთმიმართების ნიშნის მიხედვით

უფლებამოსილებათა კონცენტრირების ხასიათის მიხედვით შეიძლება გამოიყოს :

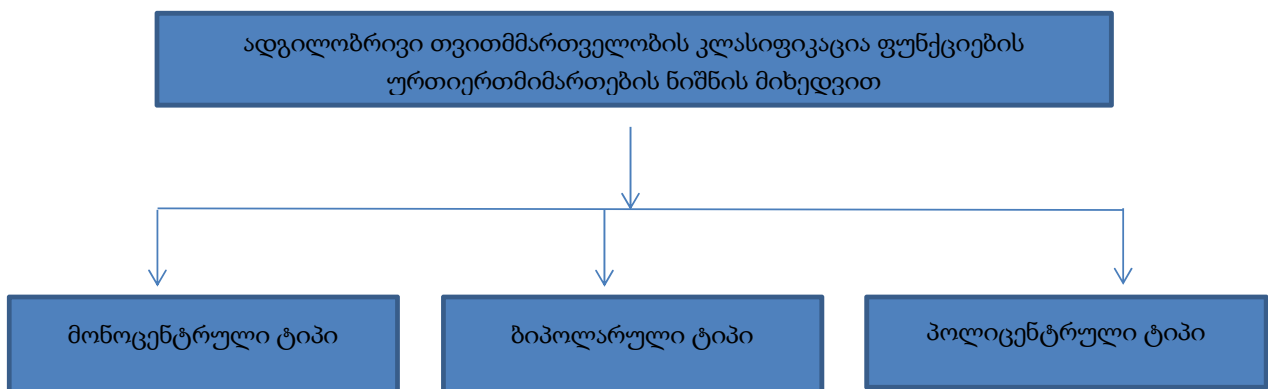
**ნახ. 1. მოდელების კლასიფიკაცია უფლებამოსილებათა კონცენტრირების ხასიათის მიხედვით**



1. პოლიტიკური ხასიათის ერთპიროვნული მმართველობა:
2. მენეჯერული ხასიათის ერთპიროვნული მმართველობა:
3. წარმომადგენლობითი ორგანოს მმართველობა:
4. კოლეგიური სახის აღმასრულებელი ორგანოს მმართველობა:

*უფლებამოსილებათა კონცენტრაციის ხარისხის და ფუნქციების ურთიერთმიმართების ნიშნით შესაძლებელია მოხდეს თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობის კლასიფიკაცია შემდეგი სახით: (ნახ. 2)*

**ნახ. 2. ადგილობრივი თვითმმართველობის კლასიფიკაცია ფუნქციების ურთიერთმიმართების ნიშნის მიხედვით**



1. მონოცენტრული ტიპი.
2. ბიპოლარული ტიპი.
3. პოლიცენტრული ტიპი.

პირველადი კომპეტენციის ორგანოთა რაოდენობის მიხედვით შეიძლება გამოიყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა მოდელირების სამი ძირითადი ტიპი:

- მონისტური მოდელი,
- დუალისტური მოდელი,
- ტრიალისტური მოდელი,

**ნახ. 3. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდელი პირველადი კომპეტენციის ორგანოთა რაოდენობის მიხედვით**



ქვეყანათა უმრავლესობის ადგილობრივი თვითმმართველობის სიტემებისათვის დამახასიათებელია ადგილობრივი ხელისუფლების ორ ელემენტად გაყოფა, ესაა: წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანო.

თვითმმართველობის ორგანიზაციის კონკრეტული ფორმა სახელმწიფოსა თუ რეგიონში განისაზღვრება ფაქტორთა მთელი რიგით:

- წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების არსებობა და ფორმირების წესები;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შორის უფლებამოსილების გადანაწილებით;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შორის ურთიერთქმედების ხასიათით;
- უმაღლესი თანამდებობის პირის თანამდებობაზე დანიშვნის წესით; უფლებამოსილებათა მოცულობით და სხვა.

ევროკავშირის ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შიდა მონაცემების საერთო პრინციპები ფორმულირებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიაში (სტატია 6 და 7) და ისინი სრულდება თვითმმართველობის არჩეული ტიპისა თუ მოდელის მიუხედავად.

მსოფლიო პრაქტიკაში არსებობს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირების რამდენიმე მოდელი.

**ცხრილი 1. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირების მოდელები.**

მოდელი „საბჭო - სუსტი მერი“	მოდელი „საბჭო - ძლიერი მერი“	მოდელი „საბჭო - მმართველი“.
აშშ, დიდიბრიტანეთის, გერმანიის, ავსტრიის, დანიის, ჩეხეთის, ესპანეთის, უნგრეთის, იტალიის, მექსიკის, ეგვიპტის, ტუნისის და სხვა ქვეყნების ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში.	აშშ, გერმანიაში, კანადაში, იაპონიაში და რიგ სხვა ქვეყნებში	აშშ, კანადის, გერმანიის, ფინეთის, ნორვეგიის, შვედეთის, ირლანდიის, დიდი ბრიტანეთის, ისრაელის, პანამისა და სხვა ქვეყნების ბევრ ქალაქში.

ამ სისტემებს უამრავი ღირსება გააჩნია, მაგრამ აქვე აღვნიშნავთ მის ნაკლოვანებებსაც: (ცხრილი 2,3,4.)

**ცხრილი 2. მოდელი „საბჭო - სუსტი მერი“**

ძლიერი მხარეები	სუსტი მხარეები
<ul style="list-style-type: none"> <li>• საქმიანობის გამჭვირვალობა და აღმასრულებელი ორგანოს („სუსტიმერის“) კონტროლქვემდებარე სტატუსი;</li> <li>• საბჭოს დეპუტატები სმუნიციპალურ ისაქმეების მდგომარეობაზე არამართო პოლიტიკური, არამედ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• აღმასრულებელი ორგანოს სტრუქტურულად განპირობებულ ისისუსტე;</li> <li>• ზედმეტი პოლიტიზირებულობა, მმართველობით გადაწყვეტილებებზე განხორციელებული პოლიტიკური ინტერესების „წნეხი“.</li> </ul>

**ცხრილი 3. მოდელი „საბჭო - ძლიერი მერი“**

ძლიერი მხარეები	სუსტი მხარეები
<ul style="list-style-type: none"> <li>• „ძლიერი მერის“ მიერ ძირითადი ადმინისტრაციულ-მმართველობითი ფუნქციების რეალიზება ერთპიროვნულობისა და სუბორდინაციის პრინციპებით;</li> <li>• მერის პერსონალური პასუხისმგებლობა მართვის ყველა სტადიაზე;</li> <li>• საკადრო და პროფესიონალური ელემენტის როლის ამაღლება ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ყველა ქვედანაყოფში.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ერთპიროვნულ აღმასრულებელ ორგანოში პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ფუნქციების შეთავსება, რაც გულისხმობს, რომ მერი ერთდროულად უნდა წარმოადგენდეს ძლიერ პოლიტიკურ ლიდერსაც და კომპეტენტურ მეურნეც, მაგრამ ასეთი მახასიათებლების შეხამება ერთ პიროვნებაში ძალზე იშვიათია;</li> <li>• ვინაიდან მერისა და საბჭოს ლეგიტიმურობა თანაბარია (არიან რა არჩეულნი მოსახლეობის მიერ), მათ შორის შესაძლოა წარმოიშვას კონკურენცია, რომლის პირობებშიც ორივე ორგანო ხარჯავს საკუთარ ტერიტორიული ერთეულის პრობლემების გადაჭრისათვის საჭირო ენერჯიას (და გადასახადების გადამხდელთა სახსრებსაც) პოლიტიკურ კინკლაობაზე;</li> <li>• „ძლიერი მერი“, მისი პიროვნული და საქმიანი მახასიათებლების მიუხედავად, ახდენს საკუთარ ხელში განსაკუთრებული ძალაუფლების აკუმულირებას, რომელიც არაა გამჭვირვალე და არ ექვემდებარება წარმომადგენლობითი ორგანოს ან მოსახლეობის კონტროლს.</li> </ul>

**ცხრილი 4. მოდელი „საბჭო - მმართველი“**

ძლიერი მხარეები	სუსტი მხარეები
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ადმინისტრაციის მაღალპროფესიონალიზმს, ვინაიდან მმართველი არის რა პროფესიონალი მენეჯერი, არჩევს შესაბამის კადრებს არაპოლიტიკური, არამედ საქმიანი ნიშნით;</li> <li>• ადმინისტრაციის შეგნებულ მისწრაფებას, არც ერთ შემთხვევაში არ მოხდეს პოლიტიკური და მმართველობითი ინტერესების აღრევა;</li> <li>• მმართველსა და საბჭოს შორის წარმოქმნილი ნებისმიერი უთანხმოების შემთხვევაში მერის ინსტიტუტის პოლიტიკური საარბიტრაჟო ინსტრუმენტის სახით გამოყენებას.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• მოდელის „საბჭო - მმართველი“ ტექნოკრატიულ ბუნებას, რომელიც ნაკლებადაა გამოსაადგი ისეთ მუნიციპალიტეტებში, რომლის მოსახლეობაშიც არსებობს მწვავე ეთნიკური, ეკონომიკური ან სოციალური პრობლემები;</li> <li>• მმართველისა და მისი გუნდის, - ტექნოკრატების, - ფაქტობრივ არა ლეგიტიმურობას, ვინაიდან ისინი არ არიან ანგარიშვალდებულნი მოსახლეობის წინაშე.</li> </ul>

დღეს საქართველოში დასრულებულია მუნიციპალური რეფორმის მორიგი ეტაპი და ეს გამოიხატება:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული მოდელის ჩამოყალიბებაში;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ჩამოყალიბებაში;
- მუნიციპალური სამსახურების ორგანიზაციის დასრულებაში;
- მუნიციპალური ორგანოების მიერ სახელმწიფო რეგისტრაციის გავლაში;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ადგილობრივი მნიშვნელობის პრობლემების გადაჭრის უფლებამოსილებათა პროცესის მიმდინარეობაში.

ამასთანავე, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური ფორმირების დასრულებაზე ლაპარაკი ჯერ კიდევ ნაადრევია.

არსებობს სახელმწიფო ხელისუფლების ფუნქციები ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის მიმართ, ჩვენი კვლევის კონტექსტში საინტერესოა მისი შემდეგი ამოცანები:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების სამართლებრივი საფუძვლების შემუშავების უზრუნველყოფა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებული სისტემის ფორმირების პირობით უზრუნველყოფა;
- ცენტრალიზებული მართვიდან დეცენტრალიზებული მართვის ფორმაზე თანდათანობით გადასვლის უზრუნველყოფა მუნიციპალური ორგანოებისთვის რესურსებისა და უფლებების გადაცემის გზით;
- მართვის სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის ურთიერთქმედების ფორმების შემუშავება და სრულყოფა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივ, ფინანსურ და რესურსულ უფლებათა გარანტიების უზრუნველყოფა.

ჩამოყალიბდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის ორდონიანი მოდელი: მუნიციპალური ნარმონაქმნი და მუნიციპალური რაიონი; დიფერენცირებულ იქნა თვით მუნიციპალური ნარმონაქმნები ფორმების მიხედვით; განსაზღვრულ იქნა ადგილობრივ თვითმმართველობისათვის უფლებამოსილებათა გადაცემის წესი და ადგილობრივ მოხელეთა პასუხისმგებლობა; განისაზღვრა ფუნქციების განხორციელების წესი და თანამიმდევრობა.

სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივ თვითმმართველობასთან სტრუქტურულ-ფუნქცი-

ური ურთიერთობა შეიძლება განხორციელდეს შემდეგი ფორმებით:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფოს მხრიდან მხარდაჭერა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის სახელმწიფოს ცალკეული ფუნქციის დელეგირება;
- ადგილობრივი თვითმმართველობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობისა და კონტროლის განხორციელება;
- საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების რეალიზაცია;
- ერთობლივი მაკოორდინირებელი, საექსპერტო და სათათბირო ორგანოების ფორმირება.

აუცილებელია სახელმწიფო ხელისუფლების სახელმწიფო თვითმმართველობასთან ურთიერთობის შესაძლებელი ფორმების ერთობლიობის გამოყოფა. მათ შეიძლება მივაკუთვნოთ:

- ტერიტორიული და გეგმვის დოკუმენტაციის შემუშავება;
- საბიუჯეტო პროცესი, ფინანსები;
- ტერიტორიების კეთილმოწყობა;
- ინვესტიციების მოზიდვა;
- ტერიტორიების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების კომლექსური პროგრამების შემუშავება და განხორციელება;
- ინფრასტრუქტურის განვითარება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური რესურსების მწვავე დეფიციტის გამო, პირველ ადგილზე განვიხილავთ ისეთ ფორმას, როგორცაა ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფოს მხრიდან მხარდაჭერა, მაგრამ უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი მხარდაჭერის მოცულობა საკმაოდ შეზღუდულია.

სახელმწიფო ძალაუფლების ცალკეულ უფლებათა ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის დელეგირება დღეს ბოლომდე არ შეესაბამება დეცენტრალიზაციის პრინციპს. ამიტომ ხელისუფლების სახელმწიფო და მუნიციპალურ დონეებს შორის ნარჩუნდება ადმინისტრაციული დისტანცია და კონტროლის პროცესში კი გამოცდილების, დაგროვილი ინფორმაციის გაზიარების, კონსულტაციისა და რჩევების შემუშავების სანაცვლოდ, უპირატესობას იძენს დარღვევების გამოვლენა.

**დასკვნა:**

2014 წლის 19 თებერვალს მიღებული საქართველოს ორგანული კანონის, - „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ - მიღებამ განაპირობა ადგილობრივი თვითმმართველობის მორიგი ინსტიტუციური ტრანსფორმირება. ტრანსფორმა-

ციამ მოიცვა ადგილობრივი თვითმმართველობის როგორც ორგანიზაციული, ეკონომიკური და სამართლებრივ-ტერიტორიული საფუძვლები, ასევე ხელისუფლების რეგიონული და მუნიციპალური დონეების ორგანოთა ინსტიტუციური ურთიერთქმედების მოდელები. ეს უკანასკნელი, ჩვენი აზრით, განპირობებულია ხელისუფლების „ვერტიკალიზაციისა“ და „დეცენტრალიზაციის“ ხარისხის ზრდით.

საერთო ჯამში, დღეს საქართველოში ჩამოყალიბებულია ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ხელისუფლების სახელმწიფო ორგანოებს შორის ინსტიტუციური ურთიერთობათა ისეთი სისტემა, რომელშიც ადმინისტრაციული რესურსი დომინირებს და ძირითად ფორმებად გვევლინება: მუნიციპალური წარმონაქმნების მონაწილეობა მიზნობრივ პროგრამებში, ცალკეული სახელმწიფო უფლე-

ბების მათთვის დელეგირება და გარკვეული პროექტებში მათი თანამონაწილეობა თანადაფინანსების პრინციპით. ამავდროულად, ინსტიტუციური ურთიერთქმედების ინტენსივობა მნიშვნელოვანწილადაა განპირობებული პოლიტიკური კონიუნქტურით.

#### **გამოყენებული ლიტერატურა**

1. ჭავჭავაძე ი., „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ.“ ადგილობრივ თვითმმართველობათა ასოციაცია. „საინფორმაციო ბიულეტენი“. №11,2013წ.
2. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“; <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429>