

# ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაცია საზღვარგარეთ და მისი გამოყენება საქართველოში

საქართველოსათვის პრინციპულად მნიშვნელოვანია მსოფლიო გამოცდილების შესწავლა, რომლისთვისაც დამახასიათებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის მოწყობის ორგანიზაციული და ეკონომიკური ასპექტების მრავალფეროვნება. ამ მრავალფეროვნებაში გამოიკვეთება თვითმმართველობის ორგანიზაციული სქემის, ანუ მოდელის ორი ძირითადი ტიპი: ანგლოსაქსური და კონტინენტური. ეს მოდელები ისტორიულად ჩამოყალიბდნენ ევროპაში და შემდგომ, სხვადასხვა ფორმით პოვეს გავრცელება მსოფლიოში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ანგლოსაქსური მოდელი გავრცელებულია, უპირატესად ერთგვაროვანი სამართლებრივი სისტემის მქონე ქვეყნებში, როგორიცაა: დიდი ბრიტანეთი, ამერიკის შეერთებული შტატები, კანადა, ინდოეთი, ავსტრალია, ახალი ზელანდია და სხვ. მისი დამახასიათებელი ძირითადი ნიშნებია:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიურობის მაღალი ხარისხი, არჩევითობა, კონტროლი მოსახლეობის მხრიდან, ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის მაკონტროლებელი სპეციალური სახელმწიფო რწმუნებულებების არარსებობა;
- ადგილობრივ ადმინისტრაციათა (ადგილობრივ დონეზე სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა) არარსებობა.

მოცემულ პირობებში ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს მოქმედების სრული თავისუფლება მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში. უფლებამოსილებანი შესაძლებელია განისაზღვროს პარლამენტის, ანუ „ცენტრის“ მიერ, ან რეგიონულ დონეზე (მაგ., შტატების მიერ აშშ-ში). ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევითი ორგანოები კანონის, ტრადიციების, პრაქტიკისა და სასამართლო პრეცედენტის ფარგლებში დამოუკიდებლად და

კონსტანტინე ხმალაძე  
საქართველოს რეგიონული  
განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის  
სამინისტროს დეპარტამენტის  
უფროსის მოადგილე,  
ეკონომიკის აკადემიური დოქტორი,  
სტუ-ს ასოც. პროფესორი

თავიანთი პასუხისმგებლობით წვევენ იმ საკითხებს, რომელნიც არ განეკუთვნებიან სახელმწიფო ხელისუფლების კომპეტენციას.

სახელმწიფო რეგულირება შესაძლებელია განხორციელდეს მხოლოდ არაპირდაპირი ფორმით, მაგალითად, მოდელური კანონების მიღების გზით. ზემოქმედების ფორმად მიჩნეულია სახელმწიფო დოტაციები.

სახელმწიფო კონტროლი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ხორციელდება სასამართლოს მეშვეობით (სასამართლო კონტროლი).

ადგილობრივი თვითმმართველობის კონტინენტური მოდელი გავრცელებულია კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში (საფრანგეთი, იტალია, ესპანეთი, ბელგია) და ლათინური ამერიკის, ახლო აღმოსავლეთის, ფრანგულენოვანი აფრიკის ქვეყნებში. მისი ძირითადი დამახასიათებელი ნიშნებია:

- ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ადგილობრივ ადმინისტრაციათა (სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ადგილობრივ დონეზე), არჩევითობისა და დანიშვნის შეხამება; მართვის სისტემის განსაზღვრული იერარქია, რომელშიც ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმოადგენს ქვემდგომ რგოლს ზემდგომ სახელმწიფო ორგანოებთან მიმართებით;

• ადგილობრივი თვითმმართველობის შეზღუდული ავტონომია; მათი მაკონტროლებელი სპეციალური სახელმწიფო რწმუნებული

ორგანოების არსებობა ადგილებზე.

კონტინენტური მოდელის გამოკვეთილი მაგალითია საფრანგეთი, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობა წარმოდგენილია კომუნების დონეზე. შედარებით მსხვილი კანტონები და ოლქები წარმოადგენენ სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივ დონეებს. თვითმმართველობის ელემენტები კვლავ იჩენს თავს დეპარტამენტის დონეზე, რასაც სრულიად ჩაუნაცვლება სახელმწიფო ხელისუფლება რეგიონის დონეზე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი რგოლია კომუნები. თითოეულ მათგანს გააჩნია თავისი წარმომადგენლობითი ორგანო - საბჭო და მერი, რომელიც აირჩევა საბჭოს დეპუტატთა შემადგენლობიდან. მერი და მუნიციპალური საბჭოს დეპუტატები წარმოქმნიან მუნიციპალიტეტს. მერი იმავდროულად არის სახელმწიფო მოხელეც. მერის საქმიანობა ხორციელდება მუნიციპალური საბჭოსა და რესპუბლიკის კომისიის ადმინისტრაციული კონტროლის ქვეშ. კომისარი თვალყურს ადევნებს აგრეთვე კომუნის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების კანონიერებას და აუცილებლობის შემთხვევაში მიმართავს სასამართლოს მათი გაუქმების თხოვნით (ე.ი. მუნიციპალური საბჭოს მიმართ ადმინისტრაციული კონტროლის პრინციპი უკვე აღარ მოქმედებს).

გერმანიაში, ავსტრიაში და იაპონიაში, აგრეთვე, ზოგიერთ პოსტსოციალისტურ და განვითარებულ ქვეყნებში მოქმედებს შერეული მოდელები, რომლებიც მოიცავენ ანგლოსაქსონური და კონტინენტური მოდელების ცალკეულ ნიშანს.

უნდა აღინიშნოს, რომ დემოკრატიულად განვითარებულ ქვეყნებში არ შეინიშნება პრინციპული განსხვავებანი ანგლოსაქსურ და კონტინენტურ მოდელებს შორის. გატარებული რეფორმების შედეგად, ერთ დროს ერთობ განსხვავებული მუნიციპალური სისტემები მნიშვნელოვნად დაუახლოვდნენ ერთმანეთს. განვითარებული დემოკრატიის პირობებში ჩამოყალიბებული ყველა ტიპის მუნიციპალური სისტემისათვის დამახასიათებელ საერთო ნიშანს წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის მრავალფეროვნების შენარჩუნება და განვითარება. ეს თეზისი მიესადაგება იმ ქვეყნებსაც, რომლებიც განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობენ სხვადასხვა ტერიტორიის მაცხოვრებლებისათვის ცხოვრების დონის ერთიანი სტანდარტების დაცვას. ასე, მაგალითად, გერმანიაში, სადაც კომუნალური სამართალი წარმოადგენს მხოლოდ მიწების კომპეტენციას,

არსებობს მნიშვნელოვანი განსხვავებები თვითმიწების კომუნალურ კონსტიტუციებს შორის. ამ ქვეყანაში მოქმედებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის ოთხი მოდელი:

- „ძლიერი მერი“, რომელიც ადგილობრივ საკითხებთან ერთად სახელმწიფო რწმუნებათა აღსრულებით არის დაკავებული (ფრანგული);

- „ძლიერი მაგისტრატი“, რომელიც აირჩევა დეპუტატთა კრების მიერ და აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს კოლეციალური ბის საწყისებზე (ჩრდილოეთ გერმანული);

- „ძლიერი დირექტორი“ - აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, რომელიც აირჩევა კომუნალური საბჭოს მიერ, იმ პირობით, რომ ბურგომისტრი ასრულებს ძირითადად წარმომადგენლობით ფუნქციებს (ანგლოსაქსური);

- „ძლიერი საბჭო“, რომელიც წარმოადგენს თემის ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოს. ბურგომისტრი არის საბჭოს თავმჯდომარე და იმავდროულად აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური (სამხრეთ გერმანული).

აღსანიშნავია, რომ გერმანიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სტრუქტურის უნიფიცირების ყველა მცდელობა მიზანშეუწონლად მიიჩნიეს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული სისტემის შეფასებისას ამოსავალ, საწყისი პრობლემას წარმოადგენს თემისა და სახელმწიფოს როლისა და დამოკიდებულების განსაზღვრა. აქ პასუხი უნდა გაცეს კითხვას: თემი თუ სახელმწიფო?

მთლიანად ევროპაში დამოკიდებულება ადგილობრივი თვითმმართველობის მიმართ პოლარიზებულია „ჩრდილოეთი - სამხრეთის“ მიხედვით. სკანდინავიის ქვეყნებისათვის დამახასიათებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიურობის მაღალი, ხოლო სამხრეთ ევროპის ქვეყნებისათვის - დაბალი ხარისხი.

აღოლფ გესერი თავის წიგნში „მუნიციპალურ წარმონაქმნთა თავისუფლება როგორც ევროპის ხსნა“, ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების დონეს უკავშირებს საზოგადოების თავისუფლებისა და სახელმწიფოებრიობის განვითარების ისტორიას. იგი გამოყოფს:

- „ჭეშმარიტად თავისუფალი“ ქვეყნები სამოქალაქო თავისუფლების ტრადიციულად მაღალი ხარისხით. მათ გამომუშავებული აქვთ იმუნიტეტი მონარქიულ-ბიუროკრატიული ცენტრალიზაციის წინააღმდეგ (დიდი ბრიტანეთი, ჩრდილოეთ ევროპის ქვეყნები, ნიდერლანდები, შვეიცარია, აშშ);

- სახელმწიფოები ხელისუფლების უმაღლესი შტოს ლიბერალიზებით. ისინი ეფუძნები-

ან ბიუროკრატიული აპარატის საყოველთაო დამორჩილების პრინციპს, რაც ადგილობრივ დონეზე ტოვებს ცოტა ადგილს „საკუთარი პასუხისმგებლობით მართვისათვის“ (ესპანეთი, საფრანგეთი, იტალია, გერმანია).

ამდენად, გესერი იძლევა შედარებით ფართო კლასიფიკაციას, ვინემ ანგლოსაქსურ/კონტინენტური მოდელი.

პირველ ჯგუფში შემავალი ქვეყნებისათვის „ათევის წერტილს“ წარმოადგენს ადგილობრივი თემი, ხოლო, მეორე ჯგუფის ქვეყნებისათვის - სახელმწიფო. მაგალითად, ჯერ კიდევ მე-19 საუკუნეში ბელგიელი კანონმდებლები ხელმძღვანელობდნენ პრინციპით: თემი სახელმწიფოზე უფროსია (ხანდაზმულია), კანონი მას არ ქმნის, მხოლოდ აფიქსირებს. საფრანგეთისათვის სამართლიანია საწინააღმდეგო თეზისი: სახელმწიფო უზენაესია, კანონს შეუძლია შექმნას თემი.

თემის უპირატესობა ისაა, თუ პირველი ჯგუფის ქვეყნებში რამდენად მნიშვნელოვანია სამოქალაქო საზოგადოების კონტროლი და ზემოქმედება ადგილობრივ თვითმმართველობაზე.

ფინეთში მოქალაქეთა დემოკრატიული უფლებების განხორციელების პრინციპი დაცულია კანონით ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. კერძოდ, გარანტირებულია მოქალაქეთა უფლებები უშუალოდ მიიღონ მონაწილეობა ადგილობრივ თვითმმართველობაში, არ დაეთანხმონ მუნიციპალიტეტის გადაწყვეტილებას და შეიტანონ საჩივარი მათ შესახებ. კანონი ავალდებულებს მუნიციპალიტეტს მიაწოდოს მოსახლეობას ინფორმაცია თავიანთი საქმიანობის შესახებ. მოქალაქეებს შეუძლიათ, ინდივიდუალური წესით, გამოვიდნენ ინიციატივით ადგილობრივი მნიშვნელობის ნებისმიერ საკითხზე, ამასთან, კანონი თვითმმართველობის ორგანოებს ავალდებულებს მათ განხილვასა და სათანადო გადაწყვეტილებების მიღებას.

მეორე ჯგუფის ქვეყნებშიც აღიარებენ მოქალაქეთა აქტიურობის მნიშვნელობას მუნიციპალიტეტების საქმიანობაში, მაგრამ მეტ ყურადღებას უთმობენ სახელმწიფო კონტროლს. ასე, მაგალითად, გერმანიაში საოლქო სამმართველოს უფროსი – მიწების რაიონის ხელმძღვანელი განახორციელებს ზოგად, ანუ სამართლებრივ ზედამხედველობას რაიონული დაქვემდებარების თემებზე. ოლქის ადმინისტრაცია განახორციელებს სამართლებრივ ზედამხედველობას არარაიონული დაქვემდებარების ქალაქებზე და იმავედროულად, იგი წარმოადგენს რაიონული დაქვემდებარების თემების

ზემდგომ საზედამხედველო ორგანოს. ფედერალური მიწის შინაგან საქმეთა სამინისტრო განახორციელებს ზედამხედველობას რაიონებსა და არარაიონული დაქვემდებარების ქალაქებზე. განსაკუთრებული ნორმებია შემოღებული სახელმწიფო ფინანსური ზედამხედველობის მიმართ. თითოეული მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი ძალაში შესვლამდე გადის საფუძვლიან სახელმწიფო კონტროლს, კერძოდ, შემოსავლების დაბალანსების კუთხით და ექვემდებარება დამტკიცებას სპეციალური შემთანხმებელი საბიუჯეტო პროცედურების გავლის შემდეგ.

## ადგილობრივი თვითმმართველობის

### კომპეტენცია: ზოგადი

### ფორმულირება თუ დეტალიზაცია

პირველი ჯგუფის ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციები ზოგადად არის ფორმულირებული. ასე, მაგალითად, ფინეთში მუნიციპალიტეტების საქმიანობის სფეროები განსაზღვრულია ზოგადად: განათლება, ჯანდაცვა, სოციალური უზრუნველყოფა, ტექნიკური ინფრასტრუქტურა, გარემოს დაცვის კონტროლი.

დანიში კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საერთოდ არ განსაზღვრავს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს. მუნიციპალიტეტები თავისუფალნი არიან გადაწყვიტონ ნებისმიერი საკითხი, რომელსაც მიიჩნევენ მნიშვნელოვანად ადგილობრივ დონეზე. გამონაკლისია ის საკითხები, რომლებიც წარმოადგენს მხოლოდ სახელმწიფოს კომპეტენციას. კერძოდ, დარგობრივი კანონმდებლობით რეგულირდება ისეთი საკითხები, როგორიცაა მუნიციპალური სკოლებისა და ბიბლიოთეკების ორგანიზაცია. იმ შემთხვევაში, თუ დანიის მუნიციპალიტეტი მოისურვებს მუნიციპალური სკოლის გახსნას, მან უნდა დაიცვას მისი შენახვის განსაზღვრული სტანდარტები. ადგილობრივი კანონმდებლობით რეგულირდება სპორტული ნაგებობების მშენებლობა, სპორტული კლუბების მხარდაჭერა, ღარიბთა დახმარების პროგრამები და სხვ.

ფინეთში 1988 წლიდან ტარდება ექსპერიმენტი მუნიციპალიტეტების თავისუფლების ხარისხის გაზრდის მიმართულებით. ექსპერიმენტში მონაწილენი თავისუფლად განახორციელებენ ტრანსმუნიციპალიტეტურ თანამშრომლობას, ზოგიერთი სახეობის საზოგადოებრივი მომსახურების პრივატიზების პროცესს, სარგებლობენ გამარტივებული ბუღალტერიით და სხვ.

მეორე ჯგუფში შემავალ ქვეყნებში კანონითა და სასამართლო პრაქტიკით შედარებით დეტალურადაა განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციები.

საფრანგეთში ადგილობრივი თვითმმართვე-

ლობის ორგანოებს ეკრძალებათ არააუცილებელი, გაუმართლებელი სოციალური ან ეკონომიკური ღონისძიებების განხორციელება. ეს შეზღუდვები შემოღებულია არა თვითმმართველობის კომპეტენციების შეზღუდვის მიზნით, არამედ – მეწარმეობის თავისუფლებისა და კერძო ინიციატივის დაცვის მიზნით.

გერმანიაში, კომუნების მიერ შესასრულებელი ფუნქციები იყოფა „ნებაყოფლობით“ და „სავალდებულო“ ფუნქციებად. „ნებაყოფლობითი“ ხასიათის ფუნქციები მთლიანად წარმოადგენენ კომუნალური საბჭოს კომპეტენციას. საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას ისეთი ფუნქციების შესრულების შესახებ, როგორიცაა: მოსახლეობის უზრუნველყოფა წყლითა და ენერგიით; კულტურის, სპორტის და სოციალური უზრუნველყოფის საკითხები. „სავალდებულო“ ფუნქციათა ჩამონათვალი დგინდება მიწების მიერ, ხოლო ადგილობრივი ორგანოების უფლებებში რჩება მხოლოდ მათი აღსრულება. ასეთია, მაგალითად, განაშენიანების დაგეგმარება. კომუნის საკუთარი ფინანსური რესურსები იხარჯება, პირველ რიგში, თვითმმართველობის „სავალდებულო“ ფუნქციების შესრულებაზე. დარჩენილი სახსრები შესაძლებელია წარმართულ იქნეს „ნებაყოფლობითი“ ამოცანების შესასრულებლად.

## მოქალაქეთა უფლებების დაცვა:

### თანასწორობა თუ არჩევანის თავისუფლება

ზემოაღნიშნულ ორივე ჯგუფის ქვეყნებში განსხვავებულ მიდგომებთან გვაქვს საქმე მოქალაქეთა უფლებების დაცვის და სერვისის მიწოდების საქმეში. ადგილი აქვს მოქალაქეთა თანაბრად ან არათანაბრად ხელმისაწვდომობას საზოგადოებრივ მომსახურებაზე, არჩევანის შესაძლებლობას ადგილობრივ დონეზე.

პირველი ჯგუფის ქვეყნებში მოქალაქეთა უფლებები გაგებულია, უპირველესად, როგორც მათი უფლება დაცულ იქნას პირად და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში სახელმწიფოს ჩარევისაგან. მათთვის უფრო მნიშვნელოვანია ადგილობრივ თემებს ჰქონდეთ არჩევანი, თუ როგორი და რა მოცულობით მიიღონ მომსახურებანი, ვიდრე ის, რომ ყველა მოქალაქე თანაბრად იყოს უზრუნველყოფილი სოციალური სიკეთით.

ამის ნათელი მაგალითია სასკოლო განათლების ორგანიზაცია აშშ-ში. ჩვენთვის ნაცნობი ზოგადი კომპეტენციების მქონე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გარდა, აშშ-ში არსებობენ სპეციალური კომპეტენციების მქონე ადგილობრივი თვითმმართველო-

ბის ორგანოები – სასკოლო საბჭოები. სასკოლო ოლქები (დაახლოებით 15 ათასი) დამოუკიდებელნი არიან საგრაფოებისა და მუნიციპალიტეტებისაგან. სასკოლო საბჭოები შეიმუშავენ საგანმანათლებლო პოლიტიკის საფუძვლებს ოლქის მასშტაბით, ამტკიცებენ ოლქის ბიუჯეტს, განკარგავენ ფედერალური მთავრობისა და შტატის მთავრობის მიერ განათლებაზე გამოყოფილ სუბსიდიებს, დაიქირავენ მასწავლებლებს და განსაზღვრავენ მათი შრომითი ანაზღაურების სისტემას. შედეგად, ადგილი აქვს მნიშვნელოვან ტერიტორიულ განსხვავებებს მოცემულ სფეროში.

თვალსაზირო მაგალითია, ასევე შვეცია, რომელიც აშშ-გან განსხვავებით სოციალურად ორიენტირებულ სახელმწიფოდ არის მიჩნეული. შესაბამისად, უნდა გვქონდეს მოლოდინი იმისა, რომ სოციალური მომსახურების სფეროში უნიფიცირება იქნება გაბატონებული, კომუნები მოქალაქეებს მიაწვდიან მომსახურების ერთნაირ პაკეტს, მაგრამ ეს ასე არაა. სოციალური თანასწორობის იდეებისადმი ერთგულების მიუხედავად, შვეციაში მიჩნიათ, რომ სოციალურ სიკეთეთა მიწოდების უნიფიცირება, ანუ მოქალაქეთა თანაბარი ხელმისაწვდომობა – წარმოადგენს ე. წ. „საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს“ და არა ადგილობრივი თვითმმართველობის ამოცანას.

მეორე ჯგუფის ქვეყნებში სახელმწიფო კონტროლის აუცილებლობა მოტივირებულია იმითაც, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მრავალი ფუნქცია, თავისი არსით, ატარებს ზოგადსახელმწიფოებრივ ხასიათს. ამიტომ აუცილებელია, შენარჩუნდეს მათი რეალიზაციის თუნდაც მინიმალური სტანდარტები. მაგალითად, გერმანიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ამოცანაა ყოველი მოზარდის უზრუნველყოფა დაწყებითი განათლებით. საფრანგეთში კომუნებმა თავიანთი საინვესტიციო დანახარჯების არანაკლებ 1 პროცენტი უნდა წარმართონ მუნიციპალურ შენობებში ხელოვნების ნაწარმთა განთავსების მიზნით.

## ფისკალური ავტონომია

### თუ ფინანსური გამომთანაბრება

პირველი ჯგუფის ქვეყნებში პრიორიტეტი ენიჭება ფისკალურ ავტონომიას, ამასთან, ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლებში დომინირებს ადგილობრივი გადასახადები. შვედური კომუნებისა და ლანდსტინგების დამოუკიდებლობა ეფუძნება საკუთარ საგადასახადო ბაზას. კანადაში საკუთარი წყაროებიდან მიღებული შემოსავლების ხვედრითი წონა მუნიცი-

პალურ ბიუჯეტში (გადასახადები უძრავ ქონებაზე, გადასახადებები მომსახურებაზე და სხვ.) შეადგენს დაახლოებით 70 %-ს, აშშ-ში – 65 %-ს. ამერიკის ბევრ შტატში სკოლების შენახვის საგადასახადო განაკვეთი (უპირველეს ყოვლისა, უძრავი ქონების გადასახადი) განისაზღვრება რეფერენდუმის მეშვეობით, ანუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, არამედ – უშუალოდ მოსახლეობის მიერ.

მეორე ჯგუფის ქვეყნებში მეტი ყურადღება ეთმობა ფინანსურ გამოთანაბრებას, ამასთან, ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლებში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს სახელმწიფო დოტაციებს. სახელმწიფო დოტაციების მაღალი ხვედრითი წონა ზღუდავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტიანობას. როგორც წესი, დოტაციას გააჩნია მიზნობრივი ხასიათი, მოითხოვს წილობრივ ფინანსირებას და ხშირად ასტიმულირებს ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრების წარმართვას ისეთი ობიექტის მშენებლობაზე, რომელიც მოგვიანებით შესაძლებელია აღმოჩნდეს გამოუსადეგარი, არა რენტაბელური. გადაწყვეტილება იმის შესახებ, თუ რა უფრო ესაჭიროება კომუნის მაცხოვრებლებს – საცურაო აუზი თუ ჩოგბურთის კორტი, - მიიღება არა მხოლოდ მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით, არამედ დოტაციის მიღების შესაძლებლობებიდან გამომდინარე.

უნდა აღინიშნოს, რომ გამოთანაბრება ამცირებს ტერიტორიულ განსხვავებებს, თუმცა იგი ყოველთვის არ არის მიმზიდველი ინვესტირებისათვის. საკუთარი შემოსულობების დაბალმა დონემ შესაძლებელია გამოიწვიოს შემოსავლებისა და გასავლების შეუსაბამობის ტრანსფორმაცია (ლიკვიდურობის გაუარესების რისკი) სტრუქტურულ დისბალანსად, რაც მნიშვნელოვნად შეზღუდავს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა კრედიტუნარიანობას.

ფისკალური ავტონომია შედარებით ხელსაყრელია ეკონომიკური განვითარების მიზნით. ამიტომ, ფინანსური ანალიტიკოსების დასკვნების მიხედვით, უკანასკნელი ათწლეულების განმავლობაში დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში საბიუჯეტო სისტემის ხარჯვითი უფლებამოსილებანი და მასთან ერთად შემოსავლის წყაროები გადანაწილდება ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა სასარგებლოდ. ამრიგად, ცენტრალური მთავრობის სუბსიდიების წილი თანდათანობით მცირდება და ადგილს უთმობს შემოსავლების საკუთარ წყაროებს.

## მუნიციპალური ასოციაციები

თავიანთი ინტერესების სახელმწიფო დონეზე წარმოჩენისა და დაცვის მიზნით, ყველა ქვეყანაში მუნიციპალიტეტები ჰქმნიან ასოციაციებს.

გერმანიაში თითოეული ფედერალური მიწის ტერიტორიაზე ფუნქციონირებს: ქალაქების ყრილობა (არარაიონული დაქვემდებარების ქალაქებისათვის); ქალაქებისა და თემების კავშირი (რაიონული დაქვემდებარების მუნიციპალიტეტებისათვის) და რაიონების ყრილობა (რაიონებისათვის). საერთოფედერალურ გაერთიანებებს წარმოადგენენ ქალაქებისა და თემების გერმანული კავშირი და რაიონების გერმანული ყრილობა.

1950 წლიდან მოყოლებული, გერმანიაში მოქმედებს ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულყოფის ცენტრი, რომელიც ფინანსირდება კომუნების მიერ. ცენტრი შეიმუშავებს წინადადებებსა და დებულებებს, რომელთაც არ გააჩნიათ ნორმატიული ხასიათი, მაგრამ ისინი აღიარებული არიან და გამოიყენება კომუნების მიერ. კერძოდ, ცენტრის მიერ დამუშავებულ იქნა ადგილობრივ ადმინისტრაციათა კომპეტენციების ჩამონათვალი თემატური განყოფილებების მიხედვით (მართვა, სოციალური სფერო, მომარაგება და ნარჩენების უტილიზაცია). ამ კომპეტენციებით ხელმძღვანელობენ კომუნები. აღნიშნული წარმოადგენს კომუნების საქმიანობის თვითრეგულირების თვალსაჩინო მაგალითს.

დანიაში მუნიციპალიტეტებმა შექმნეს ადგილობრივ ხელისუფლებათა ეროვნული ასოციაცია.

პოლონეთში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმირების პროცესში აქტიურად მონაწილეობს 4 საზოგადოებრივი ორგანიზაცია (კორპორაციები):

- პოლონური მეტროპოლიების კავშირი, რომელიც აერთიანებს 12 მსხვილ ქალაქს;
- პოლონური ქალაქების კავშირი, რომელიც აერთიანებს 240-ზე მეტ საშუალო ქალაქს;
- პოლონური ქალაქის ტიპის დასახლებათა კავშირი, რომელიც აერთიანებს გმინებს 40 ათასი მოსახლით;
- სოფლის გმინების კავშირი, რომელიც აერთიანებს 350-ზე მეტ გმინას.

ეს ორგანიზაციები დებენ შეთანხმებებს ინტელექტუალური თანამშრომლობის შესახებ და ერთიანი ინტერესებით წარსდგებიან მთავრობის წინაშე. გაერთიანების მიზანია მიღწეული იქნას კონსენსუსი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო რეგულირების სფეროში.

## მუნიციპალიტეტთაშორისი კოოპერაცია

საღვარგარეთული პრაქტიკა გვთავაზობს მრავალ ვარიანტს იმ ამოცანათა გადასაწყვეტად, რომლებიც აღემატებიან ერთი რომელიმე მუნიციპალური წარმონაქმნის შესაძლებლობებს (მაგალითად, მუნიციპალიტეტთაშორისი ტრანსპორტის ორგანიზება ან ნარჩენების გადამუშავება). ამისათვის არაა აუცილებელი ზემუნიციპალური წარმონაქმნის ჩამოყალიბება.

პრაქტიკა გვთავაზობს რამოდენიმე ვარიანტს:

- „დიდი“ მუნიციპალიტეტის მომსახურების შესყიდვა რამოდენიმე „პატარა“ მუნიციპალიტეტის მიერ (თავშესაფრების მოწყობა, კრიზისული ცენტრები და სხვ);

- ერთობლივი ორგანიზაციების შექმნა, მართვის ორგანოებში მუნიციპალიტეტების წარმომადგენელთა მონაწილეობით (ტიპური მაგალითია სატრანსპორტო მომსახურების კომპანიები);

- პარტნიორობა მუნიციპალიტეტებს შორის მსხვილი პროექტების რეალიზაციის მიზნით (ნარჩენების გადამამუშავებელი სადგურების მშენებლობა და სხვ).

მაგალითად, ფინეთში არსებობს 262 ერთობლივი მუნიციპალური საბჭო, რომლებიც მოიცავენ თანამშრომლობას ელექტრო- და წყალმომარაგების, პროფესიული განათლების, ბავშვთა დაცვის და სხვა სფეროებში. მთელს ქვეყანაშია შექმნილი ინვალიდთა დამხმარე საბჭოები. მეზობელი მუნიციპალიტეტების მიერ შესაძლებელია ჩამოყალიბდეს საბჭოები სხვადასხვა საკითხებზე. სამართლებრივად, მუნიციპალური საბჭოები წარმოადგენენ დამოუკიდებელ იურიდიულ პირებს. მათ არ აქვთ უფლება შემოიღონ საკუთარი გადასახადები. მათი ბიუჯეტის წყაროებია სახელმწიფო გრანტები და მუნიციპალური შენატანები, რომელთა ზომა განისაზღვრება დამფუძნებელი მუნიციპალიტეტების გადაწყვეტილებით.

დანიაში ორმა მუნიციპალიტეტმა (ჰოლსტებრო და სტრუერი) დააფუძნა აეროპორტის შექმნისა და ექსპლუატაციის ამხანაგობა. ამხანაგობის კაპიტალი შეიქმნა პარტნიორთა შენატანებისა და საბანკო კრედიტის საფუძველზე. სხვა ოთხმა მუნიციპალიტეტმა შექმნა საყოფაცხოვრებო და სამრეწველო ნარჩენების უტილიზაციის ფაბრიკის მშენებლობისა და ექსპლუატაციის ამხანაგობა (ჰერრინგი).

## ბამოცდილება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეზორმების სფეროში

საზღვარგარეთის ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის პირველად უჯრედს, როგორც წესი, წარმოადგენენ საქალაქო და სასოფლო კომუნები, რომელნიც შესაძლებელია იწოდებოდნენ სხვადასხვაგვარად (დანიაში, მაგალითად, მუნიციპალიტეტები), აგრეთვე, განსხვავდებოდნენ ერთმანეთისაგან ტერიტორიის ფართობითა და მოსახლეობის რაოდენობით. ზოგიერთ ქვეყანაში შექმნილია მცირე თვითმმართველი ტერიტორიული ერთეულები, რომლებსაც არ გააჩნიათ მუნიციპალიტეტის სტატუსი. მაგალითად, ესპანეთში მათი რაოდენობა შეადგენს 3 670-ზე მეტ ადგილობრივ თემს. ისინი კომუნებზე პატარა ზომისანი არიან. თვითმმართველი ტერიტორიული ერთეულების შექმნის ინიციატორებად გამოდიან დაინტერესებული მოსახლეობა ან მუნიციპალიტეტები.

II მსოფლიო ომის შემდგომ ევროპისათვის დამახასიათებელი იყო მუნიციპალურ წარმონაქმნთა გამსხვილება, რიგ ქვეყნებში შეზღუდვების დაწესება მუნიციპალიტეტების ზომის მხრივ.

მუნიციპალურ წარმონაქმნთა გამსხვილების სფეროში დაგროვილია როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი გამოცდილება. მუნიციპალიტეტების მბრძანებლური გადაწყვეტილებების საფუძველზე შერწყმის მცდელობებმა ვერ მოიტანა დადებითი შედეგები იმ ქვეყნებშიც კი, რომლებიც გამოირჩევიან ცენტრალიზების მაღალი დონით, როგორიცაა, მაგალითად საფრანგეთი. პირიქით, აღმატებული გამოდგა მუნიციპალიტეტების ნებაყოფლობით გაერთიანების პროცესი. მაშინაც კი, როდესაც ზემუნიციპალური წარმონაქმნების საზღვრები დგინდებოდა „ზემოდან“, იგი ხორციელდებოდა ხანგძლივი მუნიციპალიტეტთაშორისი თანამშრომლობის, მათი სამეურნეო, ისტორიული და კულტურული კავშირების ყოველმხრივი შესწავლისა და გათვალისწინების საფუძველზე.

აღნიშნულის მაგალითებად გამოდგება შვეცია და დანია. შვეციაში კოოპერაციაში მყოფი მუნიციპალიტეტები გაერთიანდნენ ქალაქების გარშემო დასახლებებს შორის არსებული ტერიტორიების ათვისების საფუძველზე. საბოლოოდ, მუნიციპალურმა დაყოფამ განამტკიცა ბლოკების ჩამოყალიბებული სისტემა.

დანიაში ოლქების საზღვრების დასადგენად ჩატარდა გამოკვლევა და შედეგად წარმოაჩინეს ჩამოყალიბებული სავაჭრო ზონები (44 ზონა), შრომითი რესურსების კონცენტრაციის ზონები (123 „მიზიდულობის ცენტრი“) და ურთ-

იერთხემოქმედების სხვა სფეროები. ჩატარდა „მას-შტაბის ეფექტის“ დეტალური ანალიზი სხვადასხვა ტიპის საზოგადოებრივი მომსახურების გაწევის დროს, რამაც გვიჩვენა, მაგალითად, რომ მოსუცე-ბულთა სახლის გახსნა მიზანშეწონილია 3500-5000 მოსახლეზე, ხოლო სახლში დახმარების (გამოძახების) სისტემის დანერგვა – 4000-5000 მოსახლეზე. კანონით დამტკიცდა მუნიციპალიტეტებზე დაყოფის ცვლილების ძირითადი პრინციპები (ოლქები მოიცავენ სასოფლო მუნიციპალიტეტებსა და ქალაქებს; ერთი ქალაქი – ერთი მუნიციპალიტეტი, რაც გულისხმობდა ქალაქის უზრუნველყოფას სამრეწველო და სამეურნეო განვითარებისათვის საჭირო ტერიტორიით). ამ პრინციპებით ხელმძღვანელობითა და დეტალური კვლევის შედეგების გამოყენებით ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმირების დანიშნულ კომისიამ შეიმუშავა წინადადებები ოლქების შექმნის შესახებ. ეს წინადადებები დაეგზავნა შესაბამის დაინტერესებულ მუნიციპალიტეტებს განსახილველად და მხოლოდ მათთან შეთანხმების შემდეგ დაამტკიცა ცენტრალურმა ხელისუფლებამ.

ფინეთში 25 წლის წინ ჰქონდათ მცდელობა მუნიციპალიტეტების რაოდენობა შემცირებინათ „ზემოდან“. დამუშავდა გეგმა შვეციისა და დანიის ანალოგიურად. მაგრამ, ტერიტორიული რეფორმის თაობაზე ჩატარებული პოლიტიკური დებატების შედეგად გაიმარჯვა ნებაყოფლობითი გაერთიანების პრინციპმა. პარალელურად, ჩამოყალიბდა სუბსიდირების სისტემა სახელმწიფოებრივ უფლებამოსილებათა შესასრულებლად (სასკოლო განათლება, ბავშვების მოვლა და სხვ). სახელმწიფო წახალისებს მუნიციპალიტეტების გაერთიანებას დამატებითი სუბსიდიების გამოყოფის გზით, ანუ რეფორმა მიმდინარეობს არა ადმინისტრაციული მეთოდებით, არამედ იგი ეკონომიკურად არის სტიმულირებული.

მუნიციპალიტეტების გამსხვილებისა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის განხორციელება უშუალოდ იყო დაკავშირებული მართვის დეცენტრალიზაციასა და ადგილობრივი ორგანოებისათვის სულ უფრო მეტი უფლებამოსილებების გადაცემასთან. როგორც ცნობილია, მუნიციპალური დაწესებულებები ისტორიულად ჩამოყალიბდნენ იმ პერიოდში, როდესაც სუსტი ეკონომიკისა და პრიმიტიული სატრანსპორტო პირობების დროს საზოგადოებრივი მომსახურებანი ხორციელდებოდა პატარა თემების მიხედვით. ეს გარემოება შეიცვალა სხვადასხვაგვარი სახელმწიფო-პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური პირობების ზემოქმედების შედეგად. მუნიციპალური რეფორმების გატარების დროს გამოვლინდა არსებული

მუნიციპალური ამოცანების შენარჩუნების სურვილი. პირველ რიგში ეს შეეხება სკოლებს, სოციალურ მომსახურებასა და საავადმყოფოებს. მუნიციპალურმა ორგანოებმა ვერ შეძლეს უზრუნველყოთ ტექნიკური და ფინანსური განვითარების შედეგად წარმოშობილი მოთხოვნილებები აღნიშნული სფეროების გაფართოების შესახებ. ამიტომ აუცილებელი შეიქმნა მუნიციპალიტეტების ზომის გადიდება, უპირველეს ყოვლისა, სოფელებში.

ნიშანდობლივია ადგილობრივი თვითმმართველობის კუთხით ჩატარებული რეფორმები პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში – პოლონეთსა და ყოფილ გერ-ში.

პოლონეთის კანონმდებლობაში 1990 წელს ასახვა პოვა ევროპულმა ქარტიამ ადგილობრივი თვითმმართველობის თაობაზე. მიიღეს კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, რომლის თანახმად ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება სუბსიდიარობის პრინციპებისა და მოქალაქეთა უფლებების პრიორიტეტის საფუძველზე. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების საფუძველად არჩეულ იქნა გმინა (თემი). მმართველობითი საქმიანობა ხორციელდება გმინის (ადგილობრივი) თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, რომელთა მთავარი ამოცანაა მომსახურების გაწევა მოსახლეობისათვის.

1999 წლიდან ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება, აგრეთვე, პოვიატის დონეზე (რაიონული დონე, რომელიც პოლონეთში წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის მეორე დონეს).

გერმანიის გაერთიანების გაკვეთილებიდან გამომდინარე, გამოვლინდა რიგი შეცდომები, რომელთა გათვალისწინებაც სასარგებლოა პოსტსაბჭოთა ქვეყნებისათვის:

- პირველ რიგში, ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა, როგორც წესი, მოიცავს საზოგადოების ფართო მასებს, ამიტომ მისი რეფორმირება არ უნდა ატარებდეს მკვეთრ და კარდინალურ ხასიათს, რასაც ადგილი ჰქონდა „ახალი“ ფედერალური მიწების დასავლეთ გერმანულ სისტემაზე გადასვლის დროს;

- მეორე, საკუთრივ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანიზაციის სისტემის რეფორმირების დროს მეტი ყურადღება უნდა დაეთმოს არსებულ დადებით გამოცდილებას. ეს უკანასკნელი საფუძველად უნდა დაედოს ახალ სისტემას. მაგალითად, ყოფილ გერ-ში წარმატებები მიაღწიეს მნიშვნელოვანწილად ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის შედეგად, რაც არ გაითვალისწინეს გაერთიანების დროს;

○ მესამე, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის პრაქტიკული განხორციელების დროს აუცილებელია საკმაოდ მრავალრიცხოვანი კვალიფიციური კადრები კომუნალური სამართლის, მართვისა და ფინანსების სფეროებში. მათი ნაკლებობა, კომუნალური მართვის აპრობირებული მექანიზმის არარსებობასთან ერთად, შეუძლებელია კომპენსირებულ იქნეს უზარმაზარი ფინანსური ზეგავლენის ხარჯზე, რასაც ადგილი ჰქონდა გაერთიანების შემდეგ „ახალ“ მიწებთან მიმართებით.

ამრიგად, ფართომასშტაბიანი ფინანსური გამოთანაბრების შედეგადაც კი შეუძლებელი შეიქმნა კომუნალურ პოლიტიკაში დაშვებული შეცდომების კომპენსირება.

## დასკვნა

საზღვარგარეთული გამოცდილების ეფექტიანად გამოყენება ჩვენს ქვეყანაში დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად სწორად იქნება გაგებული და ინტერპრეტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ზემოაღნიშნული მოდელები. კერძოდ, გასათვალისწინებელია შემდეგი გარემოებები:

ჯერ ერთი, არამართლზომიერია ადგილობრივი თვითმმართველობის გაიგივება ადგილობრივ მმართველობასთან. ბევრ ქვეყანაში ტერიტორიების მართვის ორგანიზების მიზნით გამოიყენებენ რთულ მექანიზმებს, რომელნიც გულისხმობენ სახელმწიფო ადმინისტრაციის ადგილობრივი დონის ორგანოების (ადგილობრივი ადმინისტრაციების) და მოსახლეობის მიერ არჩეული ორგანოების, ანუ საკუთრივ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ფუნქციების შეხამებას.

ევროპაში არსებობს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ორ-, სამ-, ოთხ- და ხუთ-გოლიანი სისტემები, რომელნიც ითვალისწინებენ ადგილებზე სახელმწიფო ადმინისტრაციის და თვითმმართველობის სხვადასხვაგვარ შეხამებას. ამიტომ ერთმანეთისაგან უნდა გაიმიჯნოს

ზემდგომი ორგანოების მიერ ადგილობრივი ადმინისტრაციების საქმიანობის რეგულირებისა და კონტროლის ფორმები ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო რეგულირებისა და კონტროლისაგან.

მეორე, ხშირად ცალკეული ქვეყნის გამოცდილება გაიგივებულია „ევროპულ“ გამოცდილებასთან, რაც არასწორია. რიგი მიზეზების გამო საქართველოსათვის მისაღებადაა მიჩნეული გერმანიის, საფრანგეთის და ესპანეთის გამოცდილება, მაშინ, როდესაც ამ ქვეყანათა მოდელები არ წარმოადგენენ დომინანტებს ევროპაში, უფრო მეტიც, ნაკლებად რეპრეზენტაბელურნი არიან ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების თვალსაზრისით.

მესამე, ისტორიული გადმონაშთები არ უნდა აღიქმებოდეს ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის დამახასიათებელ ნიშნებად. მაგალითად, ესპანეთში ფრანკოს გარდაცვალებამდე შენარჩუნებული იყო მართვის მკაცრად ცენტრალიზებული მოდელი. იქ ჯერ კიდევ არ არის დასრულებული ადგილობრივი თვითმმართველობის დემოკრატიზაციის პროცესი. დემოკრატიულ კონსტიტუციაზე გადასვლის შემდეგ (1978 წ.), 50 პროვინციიდან მხოლოდ 17 მათგანში იქნა დაფუძნებული დამოუკიდებელი თვითმმართველობის ორგანოები. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონის მიღებამდე (1985 წ.) მუნიციპალიტეტები იმართებოდნენ სახელმწიფოს მიერ დანიშნული აღმასრულებელი საბჭოების მიერ. კვლავ შენარჩუნებულია წარსულის რუდიმენტები. ამასთან, პროვინციათა საბჭოების ფორმირების დროს გამოიყენება არაპირდაპირი არჩევნების მექანიზმები პროპორციული წარმომადგენლობის საფუძველზე.

მეოთხე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიურობის შეზღუდვის საკითხები უნდა განიხილებოდეს მეწარმეობის თავისუფლების, განვითარებული საბაზრო მექანიზმების, ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოების არსებობის ზოგად კონტექსტში.

## გამოყენებული ლიტერატურა:

1. ბარათაშვილი ე., ვეშაპიძე შ. რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა. თბილისი, 2004.
2. მესხია ი., გველესიანი ე. რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა. თბილისი, 2010.
3. ჯიბუტი მ., საქართველოს რეგიონული მოწყობის საკითხისათვის. შრომები, ტ. 6. საქართველოს მეცნიერებათა აკადემია, თბილისი, 2008.
4. [www.pravo.vuzlib.net/book\\_z204\\_page\\_7.html](http://www.pravo.vuzlib.net/book_z204_page_7.html)
5. [knowledge.allbest.ru/.../2c0b65635a2bd68b4d43a885](http://knowledge.allbest.ru/.../2c0b65635a2bd68b4d43a885)
6. [www.aimak.kz/ru/node/255](http://www.aimak.kz/ru/node/255)
7. [www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder\\_id...id](http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id...id)
8. <http://www.ime.kolyrna.ru/Dime/d32.htm> IME дайджест



## **ESTABLISHMENT OF LOCAL SELF-GOVERNANCE AVROAD AND ITS APPLICATION TO GEORGIA**

**KONSTANTINE KHMALADZE**  
*Deputy Head of Department,  
Ministry of Regional Development and Infrastructure,  
Doctor in Economics, Professor at GTU*

Effective application in practise of international experience very much depends on how well Anglo-Saxon and Continental European models are understood in Georgia. Namely, the following issues have to be taken into consideration:

First, it is not wise to treat local self-governance similar to local executive. In many countries complex mechanism are used for managing territories that imply coordination between the functions of local self government authorities and territorial branches of state administration.

Second, frequently experience of particular country is mixed with that of EUROPESE that is incorrect. For some reasons experience of Germany, France and Spain is considered as relevant for Georgia, therefore models of those countries are not dominant in Europe.

Third, historical ancestors should not be considered as local self-governments. In some countries historical experience is still valid (municipalities are governed by executives that are appointed by State; members of representative bodies are elected indirectly, etc.)

Forth, setting limits to the autonomy of local-self government should be considered in the context of existence of factors such as freedom of entrepreneurship, developed market structures, strong NGO sector.

## **ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ЗАРУБЕЖОМ И ЕЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В ГРУЗИИ**

**КОНСТАНТИН ХМАЛАДЗЕ -**  
*Зам. Начальника Департамента Министерства регионального развития  
и инфраструктуры, Доктор экономики, Асоц. Профессор ГТУ*

Эффективность использования в Грузии международного опыта в сфере местного самоуправления, зависит от того, насколько этот опыт удастся правильно понять. При интерпретации зарубежных моделей (Англосаксонская и Континентальная модели) местного самоуправления важно избежать стереотипов, в частности:

- Неправомерно отождествляются местное управление и местное самоуправление. Во многих странах для организации управления территориями применяют сложные механизмы, сочетающие органы государственной администрации местного уровня (местные администрации) и органы, избираемые населением, т.е. собственно органы местного самоуправления.

- Опыт отдельных стран отождествляется с «европейским» или даже «зарубежным» опытом в целом. По ряду причин наиболее известен опыт Германии, Франции и Испании, который отнюдь не доминирует в Европе и более того, не является репрезентативным с точки зрения развития местного самоуправления.

- Исторические пережитки воспринимаются как сущностные черты местного самоуправления. Например, европейские страны еще не успели провести необходимую демократизацию местного самоуправления во всей ее полноте. В отдельных странах муниципалитеты управляются назначенными государством исполнительными советами, применяются механизмы непрямых выборов на основе пропорционального представительства при формировании местной власти и т.д.

- Внимание акцентируется на ограничениях автономии местного самоуправления, при этом не учитывается общий контекст наличия свободы предпринимательства, развитых рыночных механизмов, сильного гражданского общества.