ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოთა მოდელები

მიხაილ ბარკანი
სტუ-ს დოქტორანტი
E-mail: barata49@mail.ru

რეზიუმე

სტატიაში აღმასულებელი ორგანო განხილულია, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის შემადგენელი ნაწილი, რომელმაც ყოველდღიური მიმდინარე საქმიანობა და წარმომადგენლობითი ორგანოების გადაწყვეტილებები უნდა განახორციელოს.

გარდა ამისა, სტატია შეისწავლის თუ რა ფუნქციები შეიძლება დაეკისროს აღმასრულებელ ორგანოებს და განხილულია მსოფლიო პრაქტიკაში არსებული ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირების რამოდენიმე მოდელი.

საკვანძო სიტყვები:
აღმასრულებელი ორგანო
თვითმმართველობა
ფორმირების მოდელი

შესავალი

დეპუტატების „არაპროფესიონალიზმი" აიძულებს ტერიტორიულ გაერთიანებებს სხვადასხვა გზით მოახდინონ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირება (საერთო კენჭისყრა, სესიაზე არჩევნები, დაქირავება), ვინაიდან იგულისხმება, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები შედგება პროფესიონალი მმართველებისგან, რომელსაც აქვს მოსახლეობის დაკვეთის მაღალ ტექნიკურ დონეზე შესრულების უნარი. აღმასულებელი ორგანო (მერია, ბურგომისტრი და ა.შ.) არის ადგილობრივი თვითმმართველობის შემადგენელი ნაწილი, რომელმაც ყოველდღიური მიმდინარე საქმიანობა და წარმომადგენლობითი ორგანოების გადაწყვეტილებები უნდა განახორციელოს. გარდა ამისა, აღმასრულებელ ორგანოებს შეიძლება დაეკისროს ზოგიერთი სახელმწიფო ფუნქციაც. მსოფლიო პრაქტიკაში არსებობს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირების რამოდენიმე მოდელი.

1. მოდელი „საბჭო - სუსტი მერი"

იგი გამოიყენება აშშ, დიდი ბრიტანეთის, გერმანიის, ავსტრიის, დანიის, ჩეხეთის, ესპანეთის, უნგრეთის, იტალიის, მექსიკის, ეგვიპტის, ტუნისისა და სხვა ქვეყნების ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში.

ეს მოდელი გულისხმობს მოსახლეობის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების არჩევას, რომელიც, თავის მხრივ, ირჩევს მერს საკუთარი წევრების რიგებიდან. მერსა და საბჭოს შორის კომპეტენციები ძალზე ასიმეტრიულად ნაწილდება. რეალური ძალაუფლება თავმოყრილია საბჭოში, რომელიც ირჩევს, ახორციელებს ადგილობრივ საქმიანობას, და ყოველივე ამას დარგობრივი კომიტეტებისა და ქვეკომიტეტების სისტემის მეშვეობით. მერი ასრულებს მხოლოდ ოპერატიულ-აღმასრულებელ ფუნქციებს, სთავაზობს საბჭოს ამა თუ იმ გადაწყვეტილების ან ნორმატიული აქტის მიღებას და ასრულებს საბჭოს სხდომებზე თავმჯდომარის მოვალეობებს. უნდა აღინიშნოს, რომ „სუსტი მერი" საჭიროების შემთხვევაში „სუსტ თავმჯდომარედაც" გვევლინება, ანუ ძირითადად წარმოადგენს მხოლოდ სხდომის პროცესის კოორდინატორს რაიმე გარკვეული ადმინისტრაციული უფლებამოსილების გარეშე. მუნიციპალურ საბჭოს გააჩნია, აგრეთვე, პირველადი უფლებამოსილება მეურნეობის, ადგილობრივი ფინანსებისა და საკადრო სფეროებში. საბჭოს თავისი შეხედულემისამებრ შეუძლია გაათავისუფლოს მერი დაკავებული თანამდებობიდან.

საბჭოს უფლებამოსილების ვადა, როგორც წესი, მერისაზე ხანგრძლივია, ამავდროულად, ერთი და იმავე პიროვნების მერად არჩევის რაოდენობა შესაძლოა იყოს შეზღუდული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების მოწყობის ეს მოდელი წარმოადგენს წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ადგილებზე რეალიზაციის კლასიკურ მოდელს. გარკვეული დაშვებებით კი მსგავსი სისტემა საპარლამენტო რესპუბლიკის პრინციპების ადგილობრივ დონეზე განხორციელებ-

ის მაგალითადაც შეიძლება განვიხილოთ.

მოდელის ჩარჩოებში ადგილობრივი ხელისუფლება კოლეგიალურობისა და კოორდინაციის პრინციპებით ორგანიზდება, ვინაიდან ამ ხელისუფლების მატარებლის, - მერის, - ერთპიროვნულობისა და სუბორდინაციის პრინციპები მსგავს მოდელებში დასუსტებულია.

მერის „სისუსტე" ატარებს არა მარტო ინსტიტუციურ ხასიათს და განპირობებულია არა მარტო იმით, რომ მას ირჩევს არა მოსახლეობა, არამედ საბჭოს წევრები. „სუსტი მერი" შეიძლება უშუალოდ მოსახლეობის მიერაც იქნას არჩეული, მაგრამ ამ შემთხვევაში მისი ადმინისტრაციული უფლებამოსილება შეზღუდული იქნება.

ამ სისტემას უამრავი ღირსება აქვს, რომელთა შორის აღვნიშნავდით:

- საქმიანობის გამჭვირვალობა და აღმასრულებელი ორგანოს („სუსტი მერის") კონტროლქვემდებარე სტატუსი;
- საბჭოს დეპუტატების მუნიციპალური საქმეების მდგომარეობაზე არა მარტო პოლიტიკური, არამედ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა;

მაგრამ აქვე აღვნიშნავთ მის ნაკლოვანებებსაც:

- აღმასრულებელი ორგანოს სტრუქტურულად განპირებობელი სისუსტე, ანუ აღმასრულებელი ხელისუფლების თითქმის ვაკუუმი, ვინაიდან აღმასრულებელ ორგანოში თავმოყრილია არა მარტო საერთო ხელმძღვანელობისა და კონტროლის, არამედ ადგილობრივი ცხოვრების ოპერატიული მართვის ფუნქციაც;
- ზედმეტი პოლიტიზირებულობა, მმართველობით გადაწყვეტილებებზე განხორციელებული პოლიტიკური ინტერესების „წნეხი" და, როგორც შედეგი, - ფრაქციული დაპირისპირებების ნეგატიური ზეგავლენა ადმინისტრაციულ საქმიანობაზე.

და კიდევ ერთი: სისტემა „საბჭო - სუსტი მერი" შეიძლება წარმატებულად მუშაობდეს მხოლოდ პატარა აღმასრულებელ ორგანოებშია და პრაქტიკულად გამოუსადეგარია მსხვილი მუნიციპალიტეტებისთვის.

2. მოდელი „საბჭო - ძლიერი მერი"

აშშ, გერმანიაში, კანადაში, იაპონიაში და რიგ სხვა ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები ირჩევა უშუალოდ მოსახლეობის მიერ. როგორც წესი, ეს ადგილობრივ თვითმმართველობაში მათ ძლიერ პოზიციებს განაპირობებს. ზოგიერთი მკვლევრის აზრით, მოდელი წარმოშვა პირველი მოდელის საპირწონედ, გაითვალისწინა რა მისი სუსტი მხარეები და სხვა ნაკლოვანებანი. XIX საუკუნის მეორე ნახევრიდან აშშ -ში მან პირველი სრულად ჩაანაცვლა. „ძლიერი მერი" უნდა გამხდარიყო მუნიციპალიტეტის პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ლიდერი,რომელიც სრულიად იყო პასუხისმგებელი მუნიციპალიტეტის პოლიტიკურ კურსსა და ქალაქის განვითარების პროგრამების გამომუშავებასა და განხორციელებაზე.

მოდელის „საბჭო - ძლიერი მერი" ჩარჩოებში საკმაოდ შეზღუდულია არჩევითი თანამდებობის პირთა მნიშვნელობა მერის მიერ დანიშნული სპეციალისტების სასარგებლოდ. პირველადი კომპეტენცია აგრეთვე ასიმეტრიულად არის განაწილებული, მაგრამ უკვე აღმასრულებელი ორგანოს („ძლიერი მერი") სასარგებლოდ. მოსახლეობის მიერ არჩეული მერი არ შეიძლება გათავისუფლებულ იქნას დაკავებული თანამდებობიდან საბჭოს მიერ. მერს აქვს საბჭოს გადაწყვეტილებებზე ვეტოს დადების უფლება, რომლის მოხსნა ძალუძას მხოლოდ საბჭოს კვალიფიცირებულ უმრავლესობას. მერი ამზადებს რეკომენდაციებს საბჭოს კანონშემოქმედი კომპეტენციის ჩარჩოებში, იგი პასუხს აგებს მუნიციპალური ბიუჯეტის შემუშავებასა და შესრულებაზე, ერთპიროვნულად ნიშნავს და ხსნის მუნიციპალურ ჩინოვნიკებს, ანაწილებს უფლებამოსილებებს მუნიციპალიტეტის დეპარტამენტებს შორის, ახორციელებს მათ რეორგანიზაციას, დამოუკიდებლად წყვეტს მართვის მიმდინარე საკითხებს. არის რა მუნიციპალიტეტის პოლიტიკური ლიდერი, მერი წარმოადგენს ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებს ტერიტორიული ერთეულის გარეთ, ცენტრალურ ხელისუფლებასთან.

სისტემა „საბჭო - ძლიერი მერი" შეესაბამება მსხვილი მუნიციპალიტეტების სისტემას არაერთგვაროვანი მოსახლეობით, რომლის მართვის სირთულეც კარნახობს სახელისუფლებო უფლებამოსილებათა და პასუხისმგებლობის ერთი პიროვნების ხელში კონცენტაციას. როგორც ვხედავთ, ამ სისტემას ახასიათებს საპრიზიდენტო მართვის ზოგიერთი ნიშანი, ამდენად იგი არის საპრეზიდენტო მმართველობის როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი ნიშნების პროეცირება ადგილობრივი მართვის დონეზე.

ღირსებათა შორის აღსანიშნავია:

- „ძლიერი მერის" მიერ ძირითადი ადმინისტრაციულ-მმართველობითი ფუნქციების რეალიზება ერთპიროვნულობისა და სუბორდი-

ნაციის პრინციპებით;

- მერის პერსონალური პასუხისმგებლობა მართვის ყველა სტადიაზე;
- საკადრო და პროფესიონალური ელემენტის როლის ამაღლება ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ყველა ქვედანაყოფში.

ნაკლოვან მხარეები მისი დადებითი თვისებების „გაგრძელებად" გვევლინება. აქ უნდა გამოვყოთ შემდეგი სტრუქტურული სისუსტეები:

- 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;
- 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 ენერგიას (და გადასახადების გადამხდელთა სახსრებსაც) პოლიტიკურ კინკლაობაზე;
- „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.

სხვა სიტყვებით, ადამიანს, რომელიც პრინციპში არ გამოდგებოდა არც ერთი სხვა მოდელის ფუნქციონირებისას, სისტემაში „საბჭო - ძლიერი მერი" შეუძლია წინამორბედის მიერ დაგროვილი ძალაუფლების შენარჩუნება. აქედან გამომდინარე, მერის არაკომპეტენტურობა ადმინისტრაციულ საკითხებში ნაწილობრივად შეიძლება კომპენსირებულ იქნას თვით თანამდებობის პოლიტიკური რესურსით.

პოლიტიკური თვალსაზრისით, სისტემა „საბჭო - მერი" "ძლიერი მერის" პირობებში აძლიერებს აღმასრულებელ ხელისუფლებას, ხოლო „სუსტი მერის" პირობებში კი - წარმომადგენლობით ხელისუფლებას.

3. მოდელი „საბჭო - მმართველი"

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის ეს მოდელი გამოიყენება აშშ, კანადის, გერმანიის, ფინეთის, ნორვეგიის, შვედეთის, ირლანდიის, დიდი ბრიტანეთის, ისრაელის, პანამისა და სხვა ქვეყნების ბევრ ქალაქში.

მოდელი „საბჭო - მმართველი" გულისხმობს, რომ მერი არჩეულ უნდა იქნას საბჭოს მიერ, მაგრამ რეალური ძალაუფლება მას არ გააჩნია. იგი ასრულებს თავმჯდომარის ფუნქციას სხდომებზე, გარდა ამისა, მას აკისრია ცერემონიალური და წარმომადგენლობითი მოვალეობები. აღმასრულებელი ხელისუფლების მთელი სისავსე თავმოყრილია მმართველის ხელში, რომელიც უნდა იყოს უპარტიო და წარმოადგენდეს პროფესიულ მმართველსა და მეურნეს. იგი შეირჩევა საბჭოს მიერ ფორმირებული სპეციალური კომისიის მიერ გარკვეული ვადით. მმართველი ასრულებს „ძლიერი მერის" ანალოგიურ ფუნქციებს, ხელმძღვანელობს ადგილობრივ ადმინისტრაციას, ნიშნავს და ხსნის ჩინოვნიკებს, მიყავს ადმინისტრაციული საქმეები, ახდენს ფინანსებისა და ადგილობრივი მუნიციპალური სამსახურების კოორდინირებას, რჩევებს აძლევს საბჭოს.

სისტემის ღირსებებს შორის აღვნიშნავთ:

- ადმინისტრაციის მაღალ პროფესიონალიზმს, ვინაიდან მმართველი, არის რა პროფესიონალი მენეჯერი, არჩევს შესაბამის კადრებს არა პოლიტიკური, არამედ საქმიანი ნიშნით;
- ადმინისტრაციის შეგნებულ მისწრაფებას, არც ერთ შემთხვევაში არ მოხდეს პოლიტიკური და მმართველობითი ინტერესების აღრევა;
- მმართველსა და საბჭოს შორის წარმოქმნილი ნებისმიერი უთანხმოების შემთხვევაში მერის ინსტიტუტის პოლიტიკური საარბიტრაჟო ინსტრუმენტის სახით გამოყენებას.

სისტემის უარყოფით მხარეებს შორის გამოვყოფდით შემდეგს:

- მოდელის „საბჭო - მმართველი" ტექნოკრატულ ბუნებას, რომელიც იგი ნაკლებადაა გამოსადეგი ისეთ მუნიციპალიტეტებში, რომლის მოსახლეობაშიც არსებობს მწვავე ეთნიკური, ეკონომიკური ან სოციალური პრობლემები;
- მმართველისა და მისი გუნდის, - ტექნოკრატების, - ფაქტობრივ არალეგიტიმურობას, ვინაიდან ისინი არ არიან ანგარიშვალდებულნი მოსახლეობის წინაშე.

საკუთარი ეფექტიანობა სისტემამ „საბჭო - მმართველი" დაამტკიცა ისეთი მუნიციპალური წარმონაქმნების პირობებში, რომელშიც არ არსებობს მწვავე ეთნიკური, ეკონომიკური ან სოციალური პრობლემები და არის შემოსავლებისა და განათლების საკმაოდ მაღალი დონე.

4. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკომისიო სისტემა

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკომისიო სისტემა ფუნქციონირებს აშშ პატარა ქალაქების მთელ რიგში. ამ მოდელის თანახმად, მოსახლეობა ირჩევს მცირერიცხოვან (3-5 ადამიანი) „კომისიონერთა საბჭოს", რომელთაგან თითოეული ხელმძღვანელობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ-ერთ დარგს, ერთად კი წყვეტენ საერთო ხასიათის საკითხებს. კომისიის წევრები ერთდროულად ასრულებს როგორც წარმომადგენლობით, ისე აღმასრულებელ ფუნქციას, წყვეტს მუნიციპალურ საბჭოში ნორმატიულ საკითხებს და წარმოადგენენ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი აპარატის ხელმძღვანელებს. ამ შემთხვევაში მერის პოსტი არ არის გათვალისწინებული, ხოლო თუ მერი მაინც არსებობს, მის როლს ერთერთი კომისიონერი ითავსებს და ეს როლი მხოლოდ ცერემონიალური ხასიათისაა.

ისტორიული თვალსაზრისით მოცემული სისტემა საინტერესოა იმით, რომ იგი წმინდა ემპირიული, და არა თეორიული წარმომავლობისაა. პირველად იგი შემოღებულ იქნა მე-20 საუკუნის დასაწყისში ქალაქ გოლვერსტონში (თექსესის შტატი) მას შემდეგ, რაც ქალაქი წყალდიდობამ დააზარალა. სტიქიის შედეგებთან ბრძოლას სისტემა „სუსტი მერი - საბჭო" ვერ გაუმკლავდა. ამიტომაც ქალაქის ყველაზე პატივცემულმა და ცნობადმა მოქალაქეებმა, ძირითადად ბიზნესმენებმა, შექმნა ქალაქის ახალი მმართველობა (კომისიონერთა ფორმით), რომელიც სათავეში ჩაუდგა სტიქიის შედეგების აღმოფხვრას. ანალოგიური სისტემა მოქმედებს ალაბამას შტატის ქალაქების 1/3-ზე მეტშიც.

სისტემის ღირსებებს შორის აღვნიშნავთ:

- მართვის ორგანოს კომპაქტურობას (3-5 ადამიანი);
- ერთ ინსტიტუტში აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ფუნქციების შეხამების ეკონიურობას;
- კომისიონერების სპეციალიზაციის მაღალ დონეს.

სისტემის უარყოფით მხარეებს შორის გამოვყოფდით შემდეგს:

- საერთო კომპეტენციის მქონე ერთი ორგანოს არარსებობას.
- კომისიონერთა პარტიულობა ანუ მათი პოლიტიზირებულობა და ადმინისტრაციული საქმიანობის გამოცდილების უქონლობა.

როგორც პრაქტიკამ აჩვენა, ეს სისტემა დაბალეფექტიანია, არ ასხვავებს ერთმანეთისგან აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ძალაუფლების კომპეტენციებს და სუსტია კოორდინაციისა და კონტროლის სფეროში.

დასკვნა

ცალკეულ ქვეყნებში აღმასრულებელი ხელისუფლების არჩევა დამოკიდებულია შესაბამისი ტერიტორიული გაერთიანების მოსახლეობის რაოდენობაზე. მაგალითად, უნგრეთში ადგილობრივი ადმინისტრაციების ხელმძღვანელები - ბურგომისტები - აირჩევა წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ მხოლოდ ისეთ ტერიტორიულ ერთეულებში, სადაც მოსახლეობა შეადგენს არანაკლებ 10 ათასი ადამიანისა, დანარჩენ ტერიტორიულ ერთეულებში მათ მოსახლეობა ირჩევს.

ერთპიროვნული აღმასრულებელი ორგანო შეიძლება იქნას არა არჩეული, არამედ დანიშნულიც. ასეთი პრაქტიკა გავრცელებულია, მაგალითად, „მესამე სამყაროს" ქვეყნებშისადაც ეს პროცესი საკმაოდ ავტორიტარულ ხასიათს ატარებს და კონკრეტული დანიშვნა ცენტრალურ ხელისუფლებაზეა დამოკიდებული. ევროპულ სახელმწიფოთა რიცხვიდან ბურგომისტრის დანიშვნის პრაქტიკა გავრცელებულია ბენილუქსის ქვეყნებში, ხოლო ირლანდიაში მას სამთავრობო სოციალური კომისია ნიშნავს.

არსებობს ადგილობრივი საბჭოების მიერ საკუთარი რიგებიდან არა მარტო ერთპიროვნული, არამედ კოლეგიალური აღმასრულებელი ორგანოების არჩევის პრაქტიკაც. მაგალითად, იგი გავრცელებულია იტალიაში, კანადაში, ფინეთში, კუბასა და პორტუგალიაში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში, ხელისუფლების უმაღლესი ეშელონებისგან განსხვავებით, აქცენტი კეთდება არა ძალაუფლების შტოების გაყოფაზე და მათ მიერ „საერთო კურსის" გაგებაზე, არამედ ეფექტიან და ერთიან ურთიერთქმედებაზე.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. "Strengthen Local Government Towards Deepening Democracy: Annual report 2012–2013" (PDF). Bangladesh Mahila Parishad. Retrieved 31 March 2014.

2. "On the Organization and Functioning of the Local Government, Republic of Albania, 2000". Archived from the original (PDF) on 20 September 2010. Retrieved 27 August2010.

3. Library of Congress 2006, p. 17.

4. Monika Huber, Wolfgang Kaiser (February 2013). "Mixed Feelings". dandc.eu.

5. Сидорчук В.К. Организация местного самоуправления. Мн.: «Амалфея», 2002.

6. Черкасов А.И. Местное самоуправление: зарубежный опыт. // Проблемы местного самоуправления. – 2002. -№3. – С. 75-93.

7. Лозовик Н.И. Местное управление и самоуправление, – Мн., 2005. – 281с

MODELS OF EXECUTIVE BODY OF LOCAL SELF-GOVERNMENTS

MIKHAIL BARKAN
Doctoral Student of Georgian Technical University
E-mail: barata49@mail.ru

Summary

The article discusses the Executive Authority, as a part of the local government. It must carry out daily activities and the decisions of the representative bodies.

In addition, the article will examine the functions that can be assigned to the executive bodies. The article deals with the practice of local government bodies to the formation of a model.

Keywords:
Executive Body
Government
Formation mode