ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის საერთო პრინციპები

მიხაილ ბარკანი
სტუ-ს დოქტორანტი

რეზიუმე

სტატიაში განხილულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მრავალფეროვნება სხვადასხვა ქვეყნის მიხედვით. შესწავლილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევის, ფუნქციონირებისა და საზოგადოების მხრიდან მისი გაკონტროლების მექანიზმები.

გარდა ამისა, სტატია აღწერს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის პრინციპებს, მათ სტრუქტურასა და რაოდენობრივ შემადგენლობას, განასხვავებს არჩეულ და დანიშნულ დეპუტატებს, მათ საქმიანობასა და ფუნქციებს.

საკვანძო სიტყვები:
ადგილობრივი თვითმმართველობა
თვითმმართველობის ორგანო
დეპუტატი
არჩევნები
კონტროლის მექანიზმი

შესავალი

ადგილობრივი თვითმმართველობის თეორია გამოყოფს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანიზაციის რამდენიმე მოდელს: ანგლოსაქსურს, კონტინენტურს, იბერიულსა და საბჭოების. მაგრამ რეალურად არსებული, თუნდაც ერთი მოდელით აწყობილი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემები მაინც მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისგან. ეს განპირობებულია თითოეული სახელმწიფოს კანონმდებლობის თავისებურებებით, ეროვნული, რელიგიური და სხვა ტრადიციებით. ამდენად, მსოფლიო პრაქტიკაში არსებობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციული ფორმების დიდი მრავალფეროვნება. სახელმწიფოთა მთელ რიგში სახელმწიფოს სხვადასხვა სუბიექტს ადგილობრივი თვითმმართველობის მოწყობის 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.

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ტიპები

მთავარ ფორმალურ ნიშანს, რომლითაც ადგილობრივი თვითმმართველობები განსხვავდება, არის პირველადი კომპეტენციის ორგანოთა რაოდენობა. ეს საშუალებას იძლევა, გამოიყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა მოდელირების სამი ძირითადი ტიპი:

- მონისტიკური მოდელი, რომლის დროსაც პირველადი ომპეტენციის მთელი სისრულე თავმოყრილია ერთადერთ ორგანოში (მაგალითად, თანასოფლელთა კრება), ხოლო ყველა დანარჩენი ორგანო დელეგირებული უფლებამოსილებით სარგებლობს ანდა ერთჯერადად ღებულობს გადაწყვეტილების მოღების უფლებას;
- დუალისტური მოდელი, რომლის დროსაც პირველადი კომპეტენცია გადანაწილებულია ორ მთავარ ორგანოს შორის (მაგალითად, მერსა და წარმომადგენელთა საბჭოს შორის);
- ტრიალისტური მოდელი, რომლის დროსაც პირველადი კომპეტენცია გადანაწილებულია სამ მთავარ ორგანოს შორის (მაგალითად, ბურგომისტრს, წარმომადგენელთა საბჭოსა და ე.წ. მაგისტრატს, ანუ „მცირე საბჭოს" შორის).

მონისტიკური ტიპის მმართველობითი მოდელების გამოყენება ნიშნავს არჩევანის გაკეთების აუცილებლობას კოლეგიალური და ერთპიროვნული მართვის ორგანოებს შორის (მაგალითად, კრებასა და მამასახლისს შორის). თანამედროვე რთული სოციალური ურთიერთდამოკიდებულების ეპოქაში ასეთი მკაცრი ალტერნატივა ძალზე სადაო შეიძლება გახდეს. მიუხედავად ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ბრიტანულ-ამერიკულმა სკოლამ მოახერხა თანამედროვეობის შესატყვისი დამაკმაყოფილებელი მონისტიკური მოდელის შემუშავება (მართვის ე.წ. საკომისიო მოდელი). მაგრამ, როგორც წესი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა კონცეპტუალური გააზრება და ინსტიტუციონალიზაცია, როგორც წესი, გულისხმობს მართვის დუალისტური მოდ-

ელის გამოყენებას.

ქვეყანათა უმრავლესობის ადგილობრივი თვითმმართველობის სიტემებისათვის დამახასიათებელია ადგილობრივი ხელისუფლების ორ ელემენტად გაყოფა, ესენია:

- წარმომადგენლობითი ორგანო,
- აღმასრულებელი ორგანო.

დუალისტური მოდელით აწყობილ ადგილობრივ თვითმმართველობის სისტემაში შეიძლება გამოვყოთ კიდევ ერთი ელემენტი - ადგილობრივი თვითმმართველობის მთავარი თანამდებობრივი პირი. იგი ადგილობრივ საზოგადოებას წარმოადგენს, შეიძლება არჩეულ იქნას მთელი მოსახლეობის, ანდა წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ. მას შეიძლება ქონდეს უფლებამოსილების ფართო ან ვიწრო სპექტრი, სხვადასხვა სახელწოდება - ეს დამოკიდებულია კონკრეტულ ქვეყანასა და იმაზე, თუ როგორ ვითარდებოდა მასში თვითმმართველობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მთავარი პირი შეიძლება იყოს აღმასრულებელი ხელისუფლების პირველი პირი, წარმომადგენლობითი ორგანოს პირველი პირი, ანდა ათავსებდეს ამ ორ თანამდებობას.

ადგილობრივი 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.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მოწყობის პრინციპები

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

გამოყოფენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მოწყობის სამ საბაზისო პრინციპს:

1) ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა უნდა შეესაბამებოდეს ადგილობრივი საზოგადოების მიერ დასახულ მიზნებს;

2) ადგილობრივ საზოგადოებას გააჩნია უფლება, თითონ განსაზღვროს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სტრუქტურა;

3) ადგილობრივი თვითმმართველობის მუშაკებს უნდა გააჩნდეთ განსაკუთრებული სტატუსი, რომელიც განასხვავებს მას საჯარო მოხელისაგან.

წარმომადგენლობითი ორგანო (საბჭო, კრება, ასამბლეა, დუმა თუ სხვა) მოწოდებულია, მიიღოს გადაწყვეტილებები ყველაზე მნიშვნელოვანი ადგილობრივი საკითხების შესახებ. იგი აირჩევა, როგორც წესი, პირდაპირი გზით კონკრეტული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის მოსახლეობის მიერ. დეპუტატები არ არიან მუნიციპალური მეურნეობის პროფესიონალები და ეს მნიშვნელოვანია ორი მიზეზის გამო:

- ჯერ ერთი, ისინი მხოლოდ რამდენიმე წლით აირჩევიან, ეს კი ერთგვარ გარანტიას წარმოადგენს კორუფციის წინააღმდეგ;
- მეორე. მათი ძირითადი ამოცანაა, წარმოადგინონ მოსახლეობის ყველა ფენის ინტერესები, რომელთა უმრავლესობა, ცხადია, არ არის პროფესიონალი სამეურნეო საქმის ორგანიზებაში.

წარმომადგენლობითი ორგანოს რაოდენობრივი შემადგენლობა, როგორც წესი, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის მოსახლეობის რაოდენობაზეა დამოკიდებული. მაგალითად, საფრანგეთში მუნიციპალური საბჭოები შესაძლოა ითვლიდნენ 9-დან 69 წევრს, ბულგარეთში - 9-დან 65-მდე, ბელარუსში - 11-დან 60-მდე, ბელგიაში - 5-დან 55-მდე, იტალიაში - 15-დან 80-მდე, ჰოლანდიაში - 7-დან 45-მდე, ნორვეგიაში - 13-დან 85-მდე და ა.შ. იაპონიაში - პირიქით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა რიცხოვნობა ძალიან დიდია - 40-დან 120 წევრამდე.

განსხვავებულია წარმომადგენლობითი ორგანოების უფლებამოსილების ვადებიც. ის შეიძლება შეადგენდეს ერთ წელს (ზოგიერთ კანადურ პროვინციაში - ნიუ ბრანზუიქი, ონტარიო, სასკაჩევანი), ორს (ბოლივია, კანადის პროვინცია კვებეკი, მანიტობა, მექსიკა), სამს (მალავი, შვედეთი, ესტონეთი), ოთხს (ბელარუსი, უნგრეთი, დანია, ნორვეგია, პოლონეთი, იაპონია), ხუთს (კვიპროსი, თურქეთი) ან ექვსს(ბელგია, საფრანგეთი, ლუქსემბურგი). არჩევის მოკლე ვადა საშუალებას აძლევს ელექტორატს, განახორციელოს საკუთარი დეპუტატების საქმიანობის უმკაცრესი კონტროლი. ხოლო გრძელი

ვადა კი უფრო ეკონომურია ფინანსური თვალსაზრისით და აძლევს დეპუტატებს საშუალებას, მუდმივად არ იფიქრონ არჩევნებზე და მშვიდად აკეთონ საკუთარი საქმე.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ფორმირება, როგორც წესი, ხორციელდება მოსახლეობის მიერ პირდაპირი არჩევნების გზით. არჩევნებზე შეიძლება იქნას გამოყენებული პროპორციული და მაჟორიტარული არჩევნების სხვადასხვა სისტემა. ყველაზე ხშირად ირჩევენ საბჭოს სრულ შემადგენლობას, თუმცა, ზოგიერთ შემთხვევაში, მემკვიდრეობითობის შესანარჩუნებლად, შესაძლოა გამოყენებულ იქნას საბჭოს მხოლოდ ნაწილის არჩევნები.

არჩეულთა გარდა, შემადგენლობაში შესაძლოა შეყვანილ იქნას დანიშნული წევრებიც. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში არსებობს დანიშნულ წევრთა, ანუ ოლდერმენთა ინსტიტუტი. მაგრამ როგორც წესი, დანიშვნის პრაქტიკა მიღებულია უმეტესად „მესამე სამყაროს" ქვეყნებში.

რიგ ქვეყნებში ადგილების გარკვეული რაოდენობა რეზერვდება („იჯავშნება") იმ პირებისათვის, რომლებიც გამოხატავენ სხვადასხვა სოციალურ თუ ეკონომიკურ ინტერესებს (მაროკო, სენეგალი), აგრეთვე ქალებისათვის და, შესაძლოა, მოსახლეობის ჩამორჩენილ ფენათა წარმომადგენლებისათვის.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა მუშაობის ძირითად ფორმას წარმოადგენს სესია. საბჭოების დონის მიხედვითეროვნული კანონმდებლობა ადგენს მათი შეკრების პერიოდულობას. ქვემდგომ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში, როგორც წესი, ისინი უფრო ხშირად იკრიბებიან, მაგალითად, კვარტალში ან თვეში ერთხელ. ზემდგომი ერთეულების პეიოდულობა შესაძლოა მერყეობდეს 2-დან 4-მდე წელიწადში. გარდა მორიგისა, შესაძლებელია მოწვეულ იქნას ექსტრემალური, რიგგარეშე სესიები, სადაც განიხილავენ მხოლოდ იმ საკითხებს, რომლის გამოც იქნენ მოწვეულნი.

საკუთარ ორგანიზაციულ სტრუქტურას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები თითონვე ადგენენ. საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში მათ შეუძლიათ კომიტეტებისა და კომისიების შექმნა, რომლებიც ფუნქციონირებენ მუდმივად ან დროებით, აუცილებელ ან ფაკულტატურ რეჟიმში; გარდა ამისა, კომისიები განსხვავდება ერთმანეთისგან ფუნქციების, ტერიტორიულობისა და დარგობრიობის ნიშნით.

მუდმივი კომისიები(კომიტეტები), როგორც წესი, ფორმირდება საბჭოს პირველსავე სხდომაზე და ფუნქციონირებს საბჭოს არსებობის მანძილზე ან რაიმე ფიქსირებულ ვადამდე (მაგალითად, ერთი წელი, როგორც ეს დიდ ბრიტანეთშია).

დროებითი, ანუ სპეციალიზებული კომისიები (კომიტეტები) იქმნება საჭიროების მიხედვით ერთი კონკრეტული პრობლემის შესწავლის მიზნით და მისი დათხოვნა ხდება საკითხის შესწავლისა და საბჭოსათვის წარდგენილი ანგარიშის შემდგომ.

აუცილებელი კომისიები (კომიტეტები) ინიშნება ამა თუ იმ ქვეყნის კანონმდებლობის მოთხოვნის შესაბამისად. ასე, შვედეთის მუნიციპალიტეტები ქმნიან და არეგულირებენ განათლების, გარემოს დაცვის, მშენებლობის, სოციალური კეთილდღეობისა და არჩევნების კომიტეტებს; ჩეხეთის მუნიციპალიტეტები კი ვალდებულნი არიან, შექმნან მხოლოდ ორი კომიტეტი - ფინანსური და მაკონტროლებელი.

ადგილობრივ საბჭოთა მიერ შექმნილი კომიტეტების უმრავლესობა ფაკულტატურ ხასიათს ატარებს და ხორციელდება თვით საბჭოს შეხედულებების მიხედვით, იღებენ რა გადაწყვეტილებას სხვადასხვა მიმართულების გაძლიერების შესახებ.მაგალითად, დარგობრივი („ვერტიკალური") კომისიები (კომიტეტები) იქმნება მუნიციპალიტეტის ფუნქციონირების ერთი კონკრეტული მიმართულებით (ჯანდაცვა, განათლება და ა.შ.), მაშინ როცა ფუნქციური („ჰორიზონტალური") ხასიათის კომიტეტები ასრულებენ მომსახურების ფუნქციებს საბჭოს სხვა (იურიდიულ, ფინანსურ და ა.შ.) კომიტეტების მიმართ და წყვეტენ კომპლექსურ, სპეციალურ საკითხებს. ტერიტორიული კომისიები (კომიტეტები) აერთიანებს საბჭოს წევრებს, რომლებიც იქნენ არჩეულნი რომელიმე განსაზღვრული რაიონიდან და პასუხს აგებენ მის საერთო განვითარებაზე.

გარდა ამისა, საბჭოებს შეუძლიათ სხვადასხვა საკონსულტაციო კომისიის შექმნა, რომელთა შემადგენლობაშიც შედიან არა მხოლოდ მინიციპალური მრჩეველები, არამედ მოსახლეობის წარმომადგენლებიც.

კომისიების (კომიტეტების) წევრები ყველაზე ხშირად აირჩევა საბჭოს სხდომებზე. მაგრამ ზოგიერთი ქვეყნის მუნიციპალიტეტში პრაქტიკაში გამოიყენება მათი დანიშვნა, ანდა კომიტეტის შემადგენლობის ფორმირება კადრების კომიტეტის რეკომენდაციებზე დაყრდნობით. კომიტეტის წევრთა უმრავლესობა უნდა წარმოადგენდეს ადგილობრივი საბჭოების წევრს, თუმცა დაშვებულია გარედან კოოპტაციაც.

ცალკეული კომიტეტებს გააჩნია ქვეკომიტეტების განშტოებული სტრუქტურა, რომ-

ლებიც უფრო ღრმად და დეტალურად განიხილავენ კონკრეტულ პრობლემებს ანდა მათ ცალკეულ ასპექტებს.

დასკვნა

ადგილობრივი თვითმმართველობის კონტინენტური მოდელის მქონე ქვეყნებში კომიტეტებისა და კომისიების კომპეტენცია, როგორც წესი, შემოფარგლულია მოსამზადებელი ან მაკონტროლებელი ფუნქციებით. ანგლო-საქსურ სახელმწიფოებში კი კომიტეტებისა და კომისიების უფლებამოსილება შეიძლება დამატებით შეივსოს განკარგულებითი ფუნქციებითაც.

ლიტერატურა

1. Howard Lee McBain, The Doctrine of an Inherent Right of Local Self-Government. II. An Analysis of the Legal Principles and Historical Facts Involved, *Columbia Law Review* Vol. 16, No. 4 (Apr., 1916), pp. 299-322
2. European Charter of Local Self-Government; https://en.wikipedia.org/wiki/European_Charter_of_Local_Self-Government
3. **Local authority competences in Europe;** Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR); Prepared with the collaboration of Gйrard Marcou, Professor at Paris I Pantheon-Sorbonne University, Head of the GRALE; Situation in 2007
4. Michele Micheletti , Olof Petersson **The Democratic Audit of Local Government: The Swedish Case,** The Journal of Behavioral and Social Sciences, 2, 1997, 89-107.
5. Concept of the Reform of Local Self-Government and Territorial Organization of Government in Ukraine; April, 2014
6. Daniel J. Elazar; The Local Dimension in Israeli Government and Politics; Local Government in Israel; Israel: Constitution, Government and Politics, 2014
7. Letter dated 8 October 1993 from the Permanent Representatives of the Russian Federation and the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General
8. https://mapl.rks-gov.net/getattachment/f45c3f27-2694-4d30-9de7-27b346c4afd6/Analysis—Organization-and-functioning-of-local-s.aspx
9. http://www.kas.de/wf/doc/kas_8271-544-2-30.pdf
10. http://unispal.un.org/unispal.nsf/0/71DC8C9D96D2F0FF85256117007CB6CA

GENERAL PRINCIPLES OF ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

MIKHAIL BARKAN
Doctoral Student of GTU

Summary

The article discusses the diversity of the local government bodies in different countries. The election of local self-government bodies, and the functioning of society's control mechanisms.

In addition, the article describes the principles of local self-government organization, the structure and quantitative composition, distinguishes between elected and appointed lawmakers, their activities and functions.

Keywords:
Local Self-Government
Government body
MP
Elections
Control Mechanism