



ადგილობრივი თვითმმართველობის მოღვაწეები

რეზიუმე

ლევან მიქავა

სტუ-ს დოქტორანტი
E-mail: l.micava@gmail.com

სტატიაში განხილულია ადგილობრივი თვითმმართველობის საზღვარგარეთული მოდელები: ანგლოსაქსონური (ბრიტანული), კონტინენტალური (ფრანგული) და „შერეული“. ადგილობრივი ხელისუფლების თვითმმართველობის გზით განხორციელება დემოკრატიის პრინციპების რეალიზების უმნიშვნელოვანეს პირობას წარმოადგენს. სახელმწიფოს დემოკრატიული განვითარებისათვის აუცილებელია ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სწორად შერჩეული მოდელის დამკვიდრება და სახელმწიფოს სტრუქტურული დონეების დეცენტრალიზაცია. ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფოსგან განუყოფელ რგოლს წარმოადგენს. ამავდროულად მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებაში სრულიად დამოუკიდებელია. სხვადასხვა სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის განსხვავებული ინსტიტუციური მოდელები ფუნქციონირებს. ერთნაირი მოდელის მქონე ქვეყნებშიც კი, ისევე როგორც მსგავსებები, თავიანთი სპეციფიკიდან და ტრადიციებიდან გამომდინარე ბევრი განსხვავებები არსებობს. შეუძლებელია რომელიმე ქვეყნის მოდელის კოპირება და საქართველოში დანერგვა. თვითმმართველობის განვითარება უპირველეს ყოვლისა უნდა ეფუძნებოდეს ქვეყნის ბუნებრივ მდგომარეობას, მოსახლეობის ინტერესებს და მეცნიერული კვლევების შედეგად მიღებულ დასკვნებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ერთერთ ძირითად კომპონენტს ფინანსური რესურსების გამჭვირვალე და ეფექტიანი მართვა წარმოადგენს.

საკვანძო სიტყვები: ადგილობრივი თვითმმართველობა; ანგლოსაქსონური მოდელი; კონტინენტალური მოდელი; შერეული.

შესავალი

ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტიანობა აუცილებელია ნებისმიერი დემოკრატიული სახელმწიფოს ნორმალური ფუნქციონირებისათვის. ამასთან, გასათვალისწინებელია,

რომ ცნება „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ საზღვარგარეთის ქვეყნებში მოიცავს ორგანოების მმართველობის ორ სახეობას: ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელსაც ირჩევს ადგილობრივი მოსახლეობა და აღმასრულებელი ორგანო მერის/გამგებლის ხელმძღვანელობით. წარმომადგენლობითი ორგანოს ძირითადი ფუნქციაა ადგილობრივ, ძალზედ მნიშვნელოვან საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღება, ხოლო აღმასრულებელ ორგანოს ევალება ამ გადაწყვეტილებების აღსრულება. გარდა ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში ახორციელებს ოპერატიულ მმართველობას და ზოგიერთ, სახელმწიფოს მიერ დელეგირებულ ფუნქციებს.

ძირითადი ტექსტი

თანამედროვე პერიოდში საზღვარგარეთის ქვეყნებში ფუნქციონირებს ადგილობრივი თვითმმართველობის სამი მოდელი: ანგლოსაქსონური (ბრიტანული), კონტინენტალური (ფრანგული) და „შერეული“. განსხვავება ამ მოდელებს შორის უპირველეს ყოვლისა მდგომარეობს ადგილობრივ ორგანოებს შორის და მათ სახელმწიფოსთან ურთიერთობებში.

ანგლოსაქსონური მოდელი გავრცელებულია დიდ ბრიტანეთში, აშშ-ში, კანადაში, ავსტრალიაში და სხვა ანგლოსაქსონური სამართლებრივი სისტემის ქვეყნებში, სადაც ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოები ფორმალურად წარსდგებიან თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში ზემდგომ ორგანოებზე არაპირდაპირი დაქვემდებარებით. ამ მოდელისთვის დამახასიათებელია ის, რომ ადგილზე არ არიან ცენტრალური ხელისუფლების უფლებასილილი პირები, რომლებიც მეურვეობას გაუწევენ ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოს. წარმომადგენლობითი ორგანოების გარდა ამ ქვეყნებში პირდაპირი არჩევნებით ხდება ზოგიერთი თანამდებობის პირის არჩევა. მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები აქვთ ადგილო-



ბრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს კომისიებს ან კომიტეტებს, რომლებსაც დიდი როლი აქვთ ცალკეული გადაწყვეტილებების მომზადებასა და მიღებაში.

ამ ქვეყნებში ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების მოღვაწეობაზე კონტროლი ხორციელდება ცენტრალური ხელისუფლების, სამინისტროების მეშვეობით. ასეთი ქვეყნების ადგილობრივი ორგანოების პოლიტიკურ სისტემაში როლისა და ადგილის მიხედვით შეიძლება დავასკვნათ, რომ ისინი ფაქტიურად სახელმწიფო მექანიზმის შემადგენელი ნაწილები არიან. რაც შეეხება ტერმინს „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ გამოიყენება ადგილობრივი ორგანოების მოღვაწეობისა და ორგანიზაციის აღნიშვნის (დანიშნულების) მიზნით და მიუთითებს მხოლოდ ერთერთ კრიტერიუმზე - მათ ადგილობრივ (ლოკალურ) ხასიათზე, რომლითაც განსხვავდება სხვა სახელმწიფო ორგანოებისგან.

კონტინენტალური ევროპის ქვეყნებში, ფრანკოფონურ აფრიკაში, ლათინურ ამერიკაში და ახლო აღმოსავლეთში ვრცელდება მმართველობის კონტინენტალური (ფრანგული) მოდელი. მისი განსხვავება ანგლოსაქსონურთან მდგომარეობს იმაში, რომ ამ შემთხვევაში ადგილებზე და ადგილობრივ თვითმმართველობებში ხორციელდება პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა. ეს მოდელი ბუნებრივია, რომ თავდაპირველად ჩაისახა საფრანგეთში.

კონტინენტალური მოდელი არის იერარქიული სტრუქტურა, სადაც დირექტივების გადმოცემა ხდება ზემოდან, ხოლო ქვედა დონეებიდან მიეწოდება ინფორმაცია, და სადაც სახელმწიფო ორგანოებს ჰყავთ ადგილზე მყოფი წარმომადგენლები. მოცემული მოდელი ასევე ხასიათდება თვითმმართველობის სტრუქტურაში ქვემდგომი ადგილობრივი ორგანოების ზემდგომ ორგანოებზე გარკვეული დაქვემდებარებით.

ასეთი მოდელის ჩარჩოებში ხშირად წარმომადგენლობითი ორგანოები იქმნება მხოლოდ ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებში. ცალკეულ დონეებზე შესაძლებელია წარმომადგენლობითი ორგანოები საერთოდ არ არსებობდეს (მაგალითად საფრანგეთის რაიონები და კანტონები). სამ ძირითად დონეზე საფრანგეთში (კომუნა, დეპარტამენტი, რეგიონი) ტერიტორიული თვითმმართველობის სუბიექტებად გვევლინება მოსახლეობა, რომელიც ამ ტერიტორიაზე ცხოვრობს.

საფრანგეთში, 80-იან წლებში გატარებული

რეფორმის შედეგად, ადგილობრივი ორგანოების სხვადასხვა დონეებს შორის დაქვემდებარების ხარისხი იქნა შესუსტებული. ამ პერიოდში მიღებული კანონების შესაბამისად არც ერთ ტერიტორიულ დონეს არ შეუძლია მეურვეობა გაუწიოს სხვა დონეს, გამონაკლისი შეიძლება იყოს მხოლოდ რიგი მკაცრად განსაზღვრული საკითხები. სოციალურ, ჯანდაცვის, და სასოფლო საკითხებში, დეპარტამენტების და კომუნების მაღლა დგას რეგიონული დონე. გარდა ამისა შემსუბუქდა ცენტრის ადმინისტრაციული კონტროლი ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოებზე.

განვითარებულ ქვეყნებში განსხვავებები ამ ორ მოდელს შორის ჩვეულებრივ არ ატარებს პრინციპულ ხასიათს, ისინი გარკვეულ სიახლოვეში არიან ერთმანეთთან, განსაკუთრებით კი საფრანგეთში და დიდ ბრიტანეთში 80-იან წლებში გატარებული რეფორმების შემდეგ. ორივე მოდელის ფუნქციონირება იგება თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოსათვის ჩვეულ, ბევრ მსგავს პრინციპებზე. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ძირითადი სისტემა ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოა, რომელიც ფორმირდება უშუალოდ მოსახლეობის მიერ თავისუფალი, შეჯიბრებითი არჩევნების შედეგად.

რიგ განვითარებად ქვეყნებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ანგლოსაქსონური ან კონტინენტალური მოდელი დეკორაციულ სახეს ატარებს. თავისი არსით ავტორიტარული პოლიტიკური სისტემისთვის, რომლის ჩარჩოებშიც მოსახლეობის ნების გამოვლენა არჩევნებზე არ არის დამოუკიდებელი და აქვს წინასწარ ორიენტირებული ხასიათი, ასეთი ადგილობრივი თვითმმართველობა არ შეიძლება განხილულ იქნეს როგორც დემოკრატიის შემადგენელი ნაწილი.

გერმანიის, იაპონიის, ავსტრიის და სხვა ზოგიერთ ქვეყნებში ადგილობრივ თვითმმართველობას ორივე მოდელთან აქვს მსგავსება, ამასთან ფლობენ ზოგიერთ თავიანთ სპეციფიკურ თვისებებს. ეს კი განაპირობებს „შერეული“ ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდელის ცალკე გამოყოფას.

თანამედროვე განვითარების ქართულ საზოგადოებაში იზრდება საკითხების პრაქტიკული და სამეცნიერო მნიშვნელობა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. ამ მხრივ მაღალ აქტუალურობას ინარჩუნებს პოლიტიკური გამოცდილების შესწავლისა და გამოყენების პრობლემა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში. 90-იანი



წლების შემდეგ, საზოგადოებაში კარდინალური პოლიტიკური ცვლილებების გავლენის შედეგად, ადგილობრივი თვითმმართველობისადმი ინტერესი აშკარად იზრდება. ამას ადასტურებს სხვადასხვა სამოქალაქო და ბიზნეს სექტორების ჩართულობა და გააქტიურება.

90-იანი წლებიდან საქართველოში ყალიბდება პრინციპულად ახალი პოლიტიკური სისტემა. ადგილობრივ თვითმმართველობას, რომლის განსხვავებული ფორმები კულტივირდებოდა რევოლუციამდელ და საბჭოთა საზოგადოებაშიც, არსებითი და დამოუკიდებელი ადგილი უჭირავს პოლიტიკურ დამოკიდებულებაში. მნიშვნელოვანია, რომ თანამედროვე საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებამოსილებები, ხაზს უსვამს ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობას. 1998 წლიდან თბილისის თვითმმართველობისათვის მიღებული იქნა „საქართველოს დედაქალაქის თბილისის შესახებ“ კანონი, რომელიც განსაზღვრავდა თბილისის, როგორც საქართველოს დედაქალაქის სტატუსს, თბილისის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების უფლებამოსილებებს და საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის საფუძვლებს. დღეისათვის აღნიშნული კანონი გაუქმებულია, მაგრამ თვითმმართველობის კოდექსში ცალკე თავად არის გამოყოფილი დედაქალაქი, სადაც უფრო დახვეწილია და ნათელია თბილისის თვითმმართველობის ფუნქციები. ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება წარმომადგენლობითი ორგანოს – ქალაქ თბილისის საკრებულოს და აღმასრულებელ ორგანოთა სისტემის მეშვეობით.

თვითმმართველობის ზემოთ აღნიშნული ფორმა არც საბჭოთა და არც მონარქიულ სახელმწიფოებში არ არსებობდა. ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურების ასეთი მდგომარეობა დამახასიათებელია დასავლური განვითარების ქვეყნებისათვის. ამასთან აღსანიშნავია, რომ საქართველოს სახელმწიფო სტრუქტურაში შემოღებული იქნა ახალი რგოლი, სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომელიც კანონით დადგენილი წესით ახორციელებს სახელმწიფო ზედამხედველობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე და ახორციელებს კანონით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს. საქართველოში მოქმედი თვითმმართველობის აღნიშნული ფორმა მიუთითებს ორდონიან მმართველობაზე.

მიზანშეწონილია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობისადმი კონსტიტუციური მიდგო-

მის საფუძვლად უნდა იდოს ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობა ბუნებრივი მდგომარეობიდან გამომდინარე და ერის კულტურულ-ტრადიციული მახასიათებლები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის უმნიშვნელოვანეს ამოცანად რჩება ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტა, სადაც გათვალისწინებული იქნება მოსახლეობის ინტერესები. ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ვეროპული ქარტიითა და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ კოდექსით განისაზღვრება და მოიცავს ისეთ საკითხებს, რომელთა გადაწყვეტა მოხდება თვითმმართველობის ორგანოების მიერ სახელმწიფო ხელისუფლების ჩარევის გარეშე. აღნიშნული საკითხები დაკავშირებულია მოსახლეობის საყოფაცხოვრებო პირობების უზრუნველყოფასთან. ამასთან შეიძლება გამოიყოს საკითხთა ნუსხა, რომლებიც ადგილობრივ პრობლემას წარმოადგენს მაგრამ სხვადასხვა მიზეზებიდან გამომდინარე (მაგ: ფინანსური) მოითხოვს რამოდენიმე თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის კოორდინაციას. ასეთ შემთხვევაში უმჯობესია ადგილობრივმა ხელისუფლებებმა მიმართონ ურთიერთთანამშრომლობას. ამ მიზნით უნდა დაიხვეწოს საქართველოს კანონმდებლობაც. ასეთი მიდგომა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებას უფრო მოქნილს გახდის.

2014 წლის თებერვლიდან ძალაში შევიდა ახალი, საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, რომელმაც ფაქტიურად გააერთიანა რამდენიმე კანონი თვითმმართველობასთან დაკავშირებით. კანონი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძვლებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებებს, მათი შექმნისა და საქმიანობის წესებს, მათ ფინანსებსა და ქონებას, ურთიერთობებს მოქალაქეებთან, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან და საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიულ პირებთან, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობისა და პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების წესებს.

საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი განსაზღვრავს საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების პრინციპებს, არეგულირებს საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი



თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების პროექტების მომზადების, განხილვის, დამტკიცების, ბიუჯეტის შესრულების, ანგარიშგებისა და კონტროლის წესებს, აგრეთვე საბიუჯეტო ურთიერთობებსა და პასუხისმგებლობას. საბიუჯეტო კოდექსი ხაზს უსვამს ადგილობრივი ბიუჯეტების დამოუკიდებლობას, ამასთან შენარჩუნებულია ერთიანობის პრინციპები. საბიუჯეტო კოდექსის თანახმად ადგილობრივი თვითმმართველობები 2013 წლიდან ბიუჯეტს ადგენენ პროგრამული ბიუჯეტის ფორმატით. პროგრამული ბიუჯეტის ძირითადი უპირატესობა გრადიციული ორგანიზაციული სტრუქტურის მქონე ბიუჯეტთან შედარებით, იმაში მდგომარეობს, რომ პროგრამული ბიუჯეტი საშუალებას იძლევა დაგეგმვის პროცესიდანვე ბიუჯეტი ორიენტირებული იყოს შედეგებზე. პროგრამულ ფორმატში ნათელია მიზეზ-შედეგობრივი კავშირი კონკრეტულ ღონისძიებაში ჩადებულ ფინანსურ რესურსებსა და მიღებულ შედეგებს შორის, რაც სახელმწიფო ფინანსების ეფექტურად გამოყენების უმნიშვნელოვანესი წინაპირობაა.

აღნიშნული კანონების მიღებამ მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა და აამაღლა საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის გამჭვირვალობისა და დამოუკიდებლობის ხარისხი.

გასულ წლებში ჩატარებული რეფორმების შედეგად ძალადაკარგულად გამოცხადდა საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“,

საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების პრივატიზების, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ“ საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“.

დასკვნა

მიუხედავად გატარებული რეფორმებისა, საქართველოში თვითმმართველობის საქმიანობა ჯერ კიდევ ვერ უთანაბრდება საერთაშორისო სტანდარტებს. სახელმწიფომ მიზნად უნდა დაისახოს ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და მართვის ისეთი მოდელის ჩამოყალიბება, რომელიც დაფუძნებული იქნება როგორც საერთაშორისო გამოცდილებაზე, ისე ადგილობრივ კულტურულ-ტრადიციულ მახასიათებლებზე. აუცილებელია თვითმმართველობის სისტემის უფრო მეტი დეცენტრალიზაცია, შემდგომში მოსახლეობის თანაბარი და ეფექტური საარსებო გარემოს შექმნის უზრუნველსაყოფად. დეცენტრალიზაციის პროცესის ხელშეწყობა, ადგილობრივ თვითმმართველობის განხორციელება მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით და სწორად შერჩეული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა ხელს შეუწყობს საქართველოში რეალური ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრებას.

ბამოყენებული ლიტერატურა

1. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
2. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი;
3. А.А.Васильев, Модели местного самоуправления в зарубежных странах, 17.06.2013г;
4. В.Т. Батычко, Муниципальное право, Конспект

5. лекций, 2010 г.;
5. Бутенко В.А. Муниципальный менеджмент. 2003 г.;
6. А.О'Саливан - Экономика города. 2002г
7. www.parliament.ge;
8. www.mof.ge.



MODELS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

LEVAN MIKAVA

Applicant for Ph.D of GTU

E-mail: l.micava@gmail.com

Summary

The article deals with foreign models of local self-government: Anglo-Saxon (British), Continental (French) and "Mixed". When local government has a form of self-governance, it is a strong base for democratic values' implementation in life. Development of democracy in the country requires that model of administrative-territorial system should be chosen properly and levels of governing should be decentralized.

Local self-government is integral part of the state. Meanwhile, taking into consideration interests of local inhabitants, local self-government is completely independent in execution of its authority.

Different countries use different institutional models of local self-government. But even if some countries use the same model, along similarities there are differences according to their peculiarities and traditions.

For Georgia it is impossible to fully imitate working model of some other country. Development of self-governance should be based on natural circumstances of the country, concerns of local population and scientific investigations of the issues. The main part of self-governance execution is transparent and effective financial management.

МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ЛЕВАН МИКАВА

Докторант ГТУ

E-mail: l.micava@gmail.com

Резюме

В статье рассмотрены зарубежные модели местного самоуправления: англосаксонский (английский), континентальный (французский) и «смешанный». Осуществление местной власти с помощью самоуправления, значительное условие для реализации принципов демократии. Для демократического развития государства необходимо избрать правильную модель административно-территориального устройства страны и децентрализация структурных уровней государства. Местное самоуправление представляет неразделимую часть государства, в то же время совершенно независима в осуществлении собственных полномочий с учетом интересов населения. В различных государствах функционируют различные институциональные модели местного самоуправления. Даже в странах имеющих одинаковую модель, выходя из специфических явлений и традиций, так-же как и сходства, существуют различия. Невозможно копировать модель какой-нибудь страны и внедрить его в Грузию. Развитие самоуправления в первую очередь должна основываться на природное положение страны, на интересов населения и на выводах полученных в результате научных исследований. Одним из компонентов осуществления местного самоуправления является эффективное и прозрачное управление финансами.