

## ადგილობრივი თვითმმართველობა ილიასეული კრიტიკული პერსპექტივიდან

ეგნატე შამუგია,\* თამარ ქეტბაია\*

*„დეცენტრალიზაციას არა მხოლოდ ადმინისტრაციული ღირებულება, არამედ სამოქალაქო განზომილებაც გააჩნია, რამდენადაც ის მოქალაქეების საჯარო საქმეებით დაინტერესების შესაძლებლობებს ზრდის. დეცენტრალიზაცია მოქალაქეებს თავისუფლების გამოყენებას აჩვენებს. ამ ადგილობრივი, აქტიური, წვრილმანი თავისუფლებების ერთად შეკრებით იბადება ცენტრალური ხელისუფლების პრეტენზიების მიმართ მეტად ეფექტური საპირწონე საშუალება, თუნდაც ის უპიროვნო, კოლექტიური ნებით იყოს მხარდაჭერილი“*

ალექსის დე ტოკვილი

საქართველოში თვითმმართველობის თანამედროვე მოდელზე ფიქრი ჯერ კიდევ XIX საუკუნეში დაიწყო. ამ მხრივ ერთ-ერთი პიონერი, დიდი საზოგადო მოღვაწე, ილია ჭავჭავაძეა. საერობო არჩევნები, რომელიც XX საუკუნის ადრეული წლების უმნიშვნელოვანესი მოვლენა იყო და რომელიც არაერთი წინააღმდეგობის მიუხედავად განმანათლებელთა დაუღალავი შრომის შედეგს წარმოადგენდა, თვითმმართველობის თანამედროვე პრინციპებს იზიარებდა. თუმცა, საბჭოთა რუსეთის მიერ საქართველოს ოკუპაციის შედეგად, ისევე როგორც ქვეყნის დამოუკიდებლობისა და განვითარების, ასევე რეალური თვითმმართველობის შექმნის პერსპექტივაც 70 წლით დაპაუზდა. მეტიც, მართვის მკაცრად ცენტრალიზებულმა სისტემამ და საბჭოთა კავშირის ფესვგადგმულმა მანკიერებებმა გრძელვადიანი კვალი დატოვა ინსტიტუტებზე, მათ შორის, ადგილობრივ თვითმმართველობაზე. ასეთ მემკვიდრეობას თან ერთვოდა მმართველთა საკმარისი და სტაბილური პოლიტიკური ნების არ არსებობა, სწრაფი და რადიკალური ზომები გაეტარებინათ დემოკრატიული დეცენტრალიზაციის მიზნით. რიგ შემთხვევებში, ნაბიჯი საპირისპიროდ, ცენტრალიზაციისკენ გადაიდგა.

დამოუკიდებლობის აღდგენიდან უკვე სამი ათწლეული გავიდა და საქართველოში ინსტიტუციური გარდაქმნის პროცესის მხრივ ხელშესახები შედეგები ნაკლებად ჩანს. მართალია, ადგილობრივი თვითმმართველობა დემოკრატიის ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან საშუალებად არის მიჩნეული, გადაჭარბებული არ იქნება თუ ვიტყვით, რომ თვითმმართველობა იმ საკითხთა შორისაა, რომელიც ტრანზიციის პროცესს განსაკუთრებით ჩამორჩა. თვითმმართველობის მიმართ ნაკლები ინტერესით გამოირჩევა თავად მოსახლეობაც.

\* კვლევითი ინსტიტუტის Gnomon Wise-ის („გნომონ ვაიზი“) მკვლევარი, e-mail: [e.shamugia@ug.edu.ge](mailto:e.shamugia@ug.edu.ge)

\* კვლევითი ინსტიტუტის Gnomon Wise-ის („გნომონ ვაიზი“) მკვლევარი, e-mail: [t.ketsbaia@ug.edu.ge](mailto:t.ketsbaia@ug.edu.ge)

კერძოდ, მიუხედავად იმისა, რომ თვითმმართველობის არჩევნები არის მოქალაქეების ყველაზე ეფექტიანი შესაძლებლობა უფრო მეტად იყვნენ ჩართულნი საჯარო ხელისუფლების განხორციელებასა და იმ საზოგადოებასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, რომლის უშუალო წევრებიც თვითონ არიან, თვითმმართველობის არჩევნების მიმართ ხშირად უფრო დაბალია ცნობადობა, ინტერესი და „ვნებათაღელვაც“, ვიდრე საპარლამენტო არჩევნების შემთხვევაში. ეს კი საარჩევნო აქტივობაზეც აისახება. მაგალითად, ბოლო ორ (2014 წ. და 2017 წ.) ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებზე ამომრჩეველთა აქტივობა 43.3% და 45.7% იყო, როცა ბოლო ორ საპარლამენტო არჩევნებზე (2016 წ. და 2020 წ.) ეს მაჩვენებელი 51.6% და 56.1%-ს შეადგენდა. მეტიც, ხშირად საპარლამენტო არჩევნების მიმართაც არასწორი განწყობები არსებობს. კერძოდ, ამომრჩევლები პარლამენტის წევრობის კანდიდატის მხრიდან იმას ელოდებიან და კანდიდატებიც იმ სახის დაპირებებს გასცემენ, რაც თავისი არსით და ასევე, ფორმალურად, თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებას განეკუთვნება. ეს კი თვითმმართველობის არსისა და მისი რეალური ძალის მნიშვნელობის შესახებ საზოგადოების არასათანადო გააზრებაზე მიანიშნებს.

ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებით დაბალი ინტერესის არსებობის, საზოგადოების მიერ იმ დიდი როლისა და მნიშვნელობის სათანადოდ არ შეფასების გათვალისწინებით, რომელიც თვითმმართველობას გააჩნია, მოცემული პუბლიკაცია მიზნად ისახავს თვითმმართველობასთან დაკავშირებით არსებული ცოდნის გაზიარებას. ამისათვის კი, მნიშვნელოვანია XX საუკუნის მეორე ნახევარში მიღებული უმნიშვნელოვანესი პოლიტიკურ-სამართლებრივი დოკუმენტის (ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტია)<sup>1</sup> განხილვა. თუმცა, არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ სანამ ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოები თვითმმართველობის ძირითად პრინციპებზე შეთანხმდებოდნენ, დაახლოებით ერთი საუკუნით ადრე, ილია ჭავჭავაძეს სიღრმისეულად ჰქონდა გააზრებული თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპები და ნიშან-თვისებები, მისი როლი საერთო კეთილდღეობის მიღწევაში, დემოკრატიის მშენებლობასა და ქვეყნის ეფექტიან მმართველობაში. შესაბამისად, მიგვაჩნია, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობაზე საუბარი სწორედ ილია ჭავჭავაძის ხედვების გაანალიზებით უნდა დავიწყოთ. ამასთან, უპრიანი იქნება მისი პერსპექტივით დანახული ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამედროვე ევროპულ მოდელთან შედარება და გადაკვეთის წერტილის პოვნა.

<sup>1</sup>ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, რომელსაც ხელს აწერს ევროპის საბჭოს წევრი ყველა ქვეყანა. ძალაში შევიდა 1988 წლის პირველ სექტემბერს. საქართველოს პარლამენტმა ქარტიის ნაწილობრივი რატიფიცირება 2004 წლის 26 ოქტომბერს მოახდინა და ძალაში შევიდა 2005 წლის პირველი აპრილიდან.

### ადგილობრივი თვითმმართველობის რაობა

ადგილობრივი თვითმმართველობა კომპლექსური და მრავალგანზომილებიანი ინსტიტუტია, რომელიც ერთმანეთთან დაკავშირებული, უმეტესად თანაბარმნიშვნელოვანი კომპონენტების ერთობლიობას წარმოადგენს. მათგან თუნდაც ერთის გამოტოვების შემთხვევაში, თვითმმართველობა მის არსს კარგავს. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის სრული, ყოვლისმომცველი დეფინიციის არსებობა ფაქტობრივად შეუძლებელია. საქართველოს კონსტიტუციაც ფრთხილად უდგება ამ საკითხს და მხოლოდ შემდეგი განმარტებით შემოიფარგლება: „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით“.<sup>2</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპები კი კონსტიტუციის სხვადასხვა მუხლებსა და პუნქტებშია გაწერილი. ამასთან, ქვეყნის ძირითად კანონში არ არის პირდაპირი ჩანაწერი იმის შესახებ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა ინდივიდის უფლებას წარმოადგენს. თუმცა, თავად თვითმმართველობის არსის გათვალისწინებით და ამ მხრივ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მოშველიებით, შეგვიძლია ადგილობრივი თვითმმართველობა ინდივიდის უფლებად განვიხილოთ. აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში პირდაპირ, ხაზგასმით არის აღნიშნული, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა არის საქართველოს მოქალაქეთა უფლება.<sup>3</sup>

„დემოკრატია, უშუალო გაგებით, გულისხმობს რა ხალხის მმართველობას, შესაბამისად, ის, თავისთავად, გულისხმობს მოქალაქეთა უფლებას, მიიღონ მონაწილეობა ხელისუფლების როგორც ფორმირებაში, ისე განხორციელებაში“,<sup>4</sup> რაც ბუნებრივია, ვრცელდება ყველა დონეზე და შესაბამისად, მოქალაქეთა ადგილობრივ ხელისუფლებაზე ხელმისაწვდომობასა და მისი განხორციელების შესაძლებლობასაც გულისხმობს.<sup>5</sup> მეტიც, მიიჩნევა, რომ მოქალაქეების სახელმწიფო საქმეების წარმართვაში მონაწილეობის მიღების უფლების პირდაპირი რეალიზება ყველაზე ეფექტურად ადგილობრივ დონეზეა შესაძლებელი.<sup>6</sup> შესაბამისად, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების არსებობა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობა დემოკრატიული სახელმწიფოს

<sup>2</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 74, პუნქტი 1.

<sup>3</sup> „ადგილობრივი თვითმმართველობა არის საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის ფარგლებში, ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელოვანი საკითხები“. იხ. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 2, ნაწილი 1.

<sup>4</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის გადაწყვეტილება N 3/1/574 საქმეზე საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, II-9.

<sup>5</sup> იქვე, II-10.

<sup>6</sup> ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, პრეამბულა.

ფუნდამენტია. გასათვალისწინებელია, რომ თვითმმართველობა არა სახელმწიფო ხელისუფლების (ცენტრალური ხელისუფლების) გაგრძელება, არამედ მისგან დამოუკიდებელი ინსტიტუტია. ის დეცენტრალიზაციის შედეგია, რაც ხელისუფლების დონეებს შორის ძალაუფლების განაწილებას გულისხმობს, რა დროსაც, საჯარო ფუნქციების განხორციელებისათვის და საზოგადოებრივი საქონლის მიწოდებისათვის შესაბამისი უფლებამოსილებები ცენტრალური ხელისუფლებიდან, დემოკრატიული გზით არჩეულ ადგილობრივ ორგანოებზეა გადაცემული. ადგილობრივი ორგანოები კი სრულად დამოუკიდებლები არიან გადაწყვეტილების მიღებაში და გააჩნიათ სათანადო რესურსები მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულებისთვის.

მართალია, ადგილობრივი თვითმმართველობის დეფინიციის შემუშავება მარტივი არ არის, თუმცა, ამ საპასუხისმგებლო საქმეს ჯერ კიდევ XIX საუკუნეში შეეჭიდა ილია ჭავჭავაძე და დღევანდელი გადმოსახედიდან, მეტად წარმატებულადაც გამოუვიდა. „ცხოვრება და კანონის“ მეოთხე წერილში, ილია მსგავს განმარტებას გვთავაზობს: „საზოგადოების საჭიროების საქმენი, ადგილობრივად განაწილებულნი, განიგებიან უსათუოდ ადგილობრივთა მოხელეთა შემწეობით, რომელთაც ირჩევს თვით ადგილობრივთა მცხოვრებთა საზოგადოება და რომელნიც ამავე საზოგადოების წინაშე პასუხისმგებელნი არიან. ამგავრს გამგეობას თვითმმართველობას უწოდებენ, რადგანაც ამ შემთხვევაში თვითთუელი ნაწილი ერთისა და იგივე სახელმწიფოსა თავის საკუთარს საქმეს თვით ჰპატრონობს, თვით უვლის და თვით ჰმართავს. ერთის სიტყვით, ამგვარის მმართველობის დედა-აზრი იგია, რომ ადგილობრივნი საქმენი თვით ადგილობრივთა მცხოვრებთაგან განიგებოდეს“.<sup>7</sup> თავის მხრივ, მისი განმარტებით, ეს უკანასკნელი მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც, „მათ [ადგილობრივმა მაცხოვრებლებმა] უკეთ იციან თავისი ვითარება, უკეთ იციან თავისი საჭიროება, უკეთ იციან თავისი თავის მოვლა, თავისთა საქმეთა პატრონობა“.<sup>8</sup> ეს აზრი, თავის მხრივ, გამომდინარეობს ილია ჭავჭავაძის უმნიშვნელოვანესი პოსტულატიდან (და არა მარტო თვითმმართველობის ნაწილში), რომლის მიხედვითაც „სხვას, ტყუილია, ჩემთვის ისე გული არ შესტკივა, როგორც მე თვითონ; სხვა ჩემს ავკარგიანობას ჩემსავით ვერ შეიტყობს, ჩემს ტკივილს ჩემსავით ვერ მოუვლის, ჩემს ჩივილს ჩემსავით ვერ იტყვის; რაც მე ვიცი ჩემი, სხვას თავის-დღეში არ ეცოდინებოდა“.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> ილია ჭავჭავაძე - პუბლიცისტური წერილები, ტომი IV, ცხოვრება და კანონი, წერილი მეოთხე, „საბჭოთა საქართველო“, თბილისი, 1987, გვ. 324.

<sup>8</sup> იქვე, გვ.328.

<sup>9</sup> იქვე, გვ. 327.

### დეცენტრალიზაცია და დეცენტრალიზაციის კომპონენტები

თვითმმართველობის ჭავჭავაძისეული განმარტებიდან შეიძლება გამოიყოს რამდენიმე მნიშვნელოვანი ელემენტი, რომელიც ევროპულ ქარტიაშიც არის ასახული. აქვე უნდა ითქვას, რომ ცხადია ევროპის ქვეყნებს ადგილობრივი თვითმმართველობის საუკუნოვანი ისტორია გააჩნიათ, მაგრამ ევროპის საბჭოს მიერ მისი ამ სახით აღიარება 1985 წელს მოხდა. სწორედ ამ პერიოდიდან იწყება დეცენტრალიზაციის ე.წ. მეორე ტალღა, რაც უფრო ფართო კონცეფციას გულისხმობდა, როგორცაა: პოლიტიკური ძალაუფლების გაზიარება, დემოკრატიზაცია, მმართველობით დეცენტრალიზაცია, საბაზრო დეცენტრალიზაცია და ა.შ.

ამასთან, უმნიშვნელოვანესია იმაზე ხაზგასმა, რომ თვითმმართველობის საფუძვლებსა და უმთავრეს კუთვნილებაზე საუბრისას, ილია ყურადღებას საკითხის კომპლექსურობასა და თანამიმდევრულობაზე ამახვილებს. „თვითმმართველობამ რომ თავისი ჩვეულებრივი ნაყოფი მოიტანოს და თავის თავს არ უმტყუნოს, მისდა შესაფერად უნდა იყოს მოწყობილი და დარგული. ამ მოწყობაში არც ერთი მისი არსებითი კუთვნილება დავიწყებული არ უნდა იქმნას, არც ერთი ძირეული აზრი არ უნდა დაირღვეს. თუ ეს სიფრთხილე არ იხმარა ადამიანმა, თვითმმართველობა უფრო უქმი სიტყვა იქნება, უფრო სახელი იქნება, ვიდრე სახრავი“.<sup>10</sup> ამგვარად, ეფექტური და ყაირათიანი თვითმმართველობის განხორციელების წინაპირობა მისი მოწყობის თავისებურებებია, რაც ზემოთ ხსენებული კომპლექსური საკითხის - დეცენტრალიზაციის შედეგია. შეგვიძლია ჩავთვალოთ, რომ ილია სწორედ ჩვენთვის უკვე კარგად ცნობილ დეცენტრალიზაციის სამ კომპონენტზე საუბრობს: პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ფისკალური. მართალია ის ამ ტერმინებს და კატეგორიზაციას არ იყენებს, თუმცა შინაარსობრივად სწორედაც რომ აღნიშნული იგულისხმება.

დეცენტრალიზაციის **პოლიტიკური** ნაწილი საზოგადოებრივ საქმეებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღებაში მოქალაქეებისთვის და არჩეული ორგანოებისთვის მეტ ძალაუფლებას გულისხმობს. შესაბამისად, თავისივე თავში მოიცავს ადგილობრივი ორგანოების მოწყობასა და ფორმირებას, ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ ადგილობრივი წარმომადგენლების არჩევას. ილია, თვითმმართველობის რაობაზე საუბრისას, პირველ რიგში სწორედ ადგილობრივი ორგანოების არჩევითობაზე ამახვილებს ყურადღებას. მის მიერ შემოთავაზებული მოდელის მიხედვით, „ადგილობრივ მოხელეებს ირჩევს თვით ადგილობრივთა მცხოვრებთა საზოგადოება, რომელნიც ამავე საზოგადოების წინაშე პასუხისმგებელნი არიან“.<sup>11</sup> სწორედ ამ ნიშნით, განასხვავებს ის თვითმმართველობას ცენტრალიზებული მმართველობისგან, რომლის შემთხვევაშიც „[ადგილობრივი გამგეობისთვის] [ცენტრალურ მმართველობას] თავისი საკუთარნი მოხელე-კაცნი ჰყვანან, რომელთაც თვით ირჩევს, თვით ნიშნავს, თვით გადააყენებს და რომელნიც მხოლოდ მის

<sup>10</sup> იქვე, გვ. 330.

<sup>11</sup> იქვე, გვ. 324.

წინაშე არის პასუხისმგებელი. ამგვარს მმართველობას ცენტრალიზაციას ეძახიან<sup>12</sup>. თვითმმართველობა კი სწორედ ცენტრალიზებული მმართველობის საპირისპირო - დეცენტრალიზებული ფორმაა, სადაც ადგილობრივი ორგანოები მხოლოდ და მხოლოდ ადგილობრივი მოსახლების წინაშე არიან ანგარიშვალდებული და „თავისნი ადგილობრივი საქმენი აქვს ხელშეუალად მინდობილი“<sup>13</sup> ამასთან, ილია მკაფიოდ მიუთითებს პირდაპირ, თანაბარი და საყოველთაო არჩევნების საშუალოებით ადგილობრივი ორგანოების არჩევაზე: „ხმა და არჩევის უფლება მინიჭებული უნდა ჰქონდეს ყოველს ადგილობრივს მცხოვრებსა, რაკი სრულწლოვანია“<sup>14</sup> მისი მოსაზრებით, „... წოდებათა შორის განყოფილება და ხარისხების გადება მავნებელია და თვითმმართველობის ბუნების წინააღმდეგია“<sup>15</sup>.

დეცენტრალიზაციის მეორე მნიშვნელოვანი კომპონენტი - **ადმინისტრაციული** ნაწილი გულისხმობს რა ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის კომპეტენციების გამიჯვნას, მისწრაფვის ადგილობრივი მნიშვნელობის საზოგადოებრივი საქონელის (საქმეების) ექსკლუზიურად, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით მიწოდებისთვის ადგილობრივი ორგანოების საჭირო უფლებამოსილებით აღჭურვისკენ, რაც უფლებამოსილების ფარგლებში ადმინისტრირების წესების დადგენას მოიაზრებს. დეცენტრალიზაციის ეს კომპონენტი, ასევე, per se ფუნქციების ეფექტიანი განხორციელებისთვის ორგანიზაციული სტრუქტურის, მომსახურების მიწოდების და სხვა მასთან დაკავშირებული საკითხების ინდივიდუალურად (ადგილობრივ დონეზე) და დამოუკიდებლად გადაწყვეტის შესაძლებლობას მოიცავს. ეს კი ერთ-ერთი აუცილებელი წინაპირობაა იმისათვის, რომ ადგილობრივი ორგანოების მიერ საზოგადო საქმეები ეფექტურად და ეფექტიანად მოწესრიგდეს. ილია ამ ნაწილზეც მსჯელობს, მიიჩნევს რა, რომ თვითმმართველობის ძირითად კუთვნილება არის „სხვადასხვა წესისა და რიგის დადგენის უფლება ადგილობრივის საზოგადოების კანონად, მაგრამ ისე კი, რომ იგი წესი და რიგი საყოველთაო კანონს არ ეწინააღმდეგებოდეს“<sup>16</sup> ამასვე იმეორებს ევროპული ქარტია, რომელიც თვითმმართველობას განმარტავს, როგორც ადგილობრივი ორგანოების უფლებას, კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილი, საკუთარი პასუხისმგებლობით და მოსახლეობების შესაბამისად. რაც მთავარია, ილია მიჩნევს, რომ ადგილობრივ საქმეების მომწესრიგებელი და აღმსრულებელი მხოლოდ და მხოლოდ ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ არჩეული ორგანოები უნდა იყოს, რომლებმაც უკეთ იციან ადგილობრივთა საჭიროებები და აქვე ხაზს უსვამს ამ საქმეთა დამოუკიდებლად გადაწყვეტის აუცილებლობაზე. კერძოდ, ილიას თქმით, თვითმმართველობისთვის დამახასიათებელი ძირითადი ნიშან-თვისებაა, როცა ადგილობრივ არჩეულ ორგანოებს

<sup>12</sup> იქვე, გვ. 324.

<sup>13</sup> იქვე, გვ. 324.

<sup>14</sup> იქვე, გვ. 331.

<sup>15</sup> იქვე, გვ. 331.

<sup>16</sup> იქვე, გვ. 331.

„თავისნი ადგილობრივი საქმენი აქვთ ხელშეუალად მინდობილი“<sup>17</sup>, რაც ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხის ფორმას - დეკონცენტრაციას (უფლებამოსილების გადაცემა) გულისხმობს. აღნიშნული, დეცენტრალიზაციის ისეთი ფორმაა, როცა საჯარო ფუნქციები გადაცემულია და გადაწყვეტილების მიღების დამოუკიდებლობა და სრული პასუხისმგებლობა არჩეულ ადგილობრივ ორგანოებს გააჩნიათ. სწორედ ამ ტიპის ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია უდევს საფუძვლად უმეტეს პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციას. ამავე წერილში ილია ჭავჭავაძე ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის სუსტ ფორმაზე - დეკონცენტრაციაზე და შედარებით უფრო გავრცელებულ ფორმაზე - დელეგირებაზეც საუბრობს. კერძოდ, საჯარო ფუნქციებს საერთო სახელმწიფო და საზოგადოებრივ (ადგილობრივი) ფუნქციებად ყოფს, რომელთაგან ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციად საერთო სახელმწიფო მნიშვნელობის საქმეების მოწესრიგებას და აღსრულებას მიიჩნევს, მაგრამ იაზრებს რა რომ ცენტრალიზებულად ასეთი საქმეების ეფექტიანი და ეფექტური მოწესრიგება ნაკლებად შესაძლებელია, ამიტომ დეკონცენტრაციის ან/და დელეგირების იდეას ავითარებს. „სულ სხვა არის, როცა უმაღლეს მთავრობას თვის მეთვალყურედ, მოხელედ და ადგილობრივთა საქმეთა გამგედ თვით ადგილობრივი მცხოვრებნი ჰყვანან. მათ უკეთ იციან თავისი ვითარება, უკეთ იციან თავისი საჭიროება, უკეთ იციან თვისის თავის მოვლა, თვისთა საქმეთა პატრონობა“<sup>18</sup>, რაც ხაზს უსვამს იმ გარემოებას, რომ ცენტრალური მთავრობა ადგილობრივი წარმომადგენლობის გარეშე მოკლებული იქნება სათანადო ინფორმაციას მოსახლეობის საჭიროებების შესახებ. დეკონცენტრაცია, ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღებისა და აღსრულების ძალაუფლების, უმეტესად ტერიტორიული ნიშნით განაწილებას გულისხმობს. დელეგირება კი ის შემთხვევაა, როცა ესა თუ ის უფლებამოსილება თავისი არსით საერთო სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობისაა, მაგრამ მისი ცალკეული კომპონენტის ადგილობრივი ორგანოების მიერ უზრუნველყოფა უფრო მეტად ეფექტიანი იქნება. ასეთ დროს, ტიპურად, ადგილი აქვს საჯარო ფუნქციების განხორციელებისთვის ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივ ორგანოებისთვის ადმინისტრირების ძალაუფლების გადაცემას.

ზემოთ ხსენებული ორივე კომპონენტი - პოლიტიკური და ადმინისტრაციული, წინაპირობაა დეცენტრალიზაციის უმთავრესი კომპონენტის - **ფისკალური დეცენტრალიზაციის**, რაც გულისხმობს საკითხს თუ რა რესურსებით აწესრიგებენ დემოკრატიული გზით არჩეული ადგილობრივი ორგანოები საზოგადოებრივი მნიშვნელობის საკითხებს. მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია მიუთითებს, რომ ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური რესურსები თანაზომიერი უნდა იყოს მათ უფლებამოსილებთან, ხოლო მათი თუნდაც ნაწილი, უნდა შემოდიოდეს

<sup>17</sup> იქვე, გვ. 324.

<sup>18</sup> იქვე, გვ. 328.

ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლებიდან. საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, „სახელმწიფო უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური სახსრების შესაბამისობას ორგანული კანონით განსაზღვრულ თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებთან“.<sup>19</sup> თუმცა, კონსტიტუცია არ უთითებს ფინანსური რესურსების წყაროებს. ეს კი უმნიშვნელოვანესი საკითხია, რადგან სწორედ ფისკალური დეცენტრალიზაცია უზრუნველყოფს რეალურ დეცენტრალიზაციას და ადგილობრივი ორგანოების მიერ ადგილობრივი საკითხების ადგილობრივი ინტერესების შესაბამისად, დამოუკიდებლად გადაწყვეტის შესაძლებლობებს. ადრეული (პირველი თაობა) გაგებით ფისკალური დეცენტრალიზაცია დემოკრატიულად არჩეული ადგილობრივი ორგანოების მიერ ხარჯების დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით დაგეგმავს გულისხმობს. თუმცა, მისი სრულყოფილი გაგება, რაზეც დეცენტრალიზაციის თეორიული და ემპირიული ლიტერატურა ხაზს უსვამს, ესაა არა მხოლოდ ხარჯების დაგეგმვა, არამედ შემოსავლების დამოუკიდებლად აკუმულირება - ადგილობრივი ორგანოებისთვის ფისკალური ინსტრუმენტების გადაცემა და საგადასახადო ავტონომიის ქონაა. სწორედ ეს უკანასკნელია ფისკალურ ნაწილში ილიასეული ხედვა, რადგან თვითმმართველობის უმთავრეს კუთვნილებად მიაჩნია „ადგილობრივის საჭიროებისათვის გარდასახადის დადგენა, გაწერა და აქედამ შემოსულის ფულის თავისუფლად გამგეობა“<sup>20</sup>. ამდენად, ჯერ კიდევ XIX საუკუნეში არსებული პოზიცია ფისკალური დეცენტრალიზაციაზე ასახავს თანამდეროვე რეალური დეცენტრალიზაციის უმთავრეს პრინციპს, რადგან პირველ რიგში აყენებს ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების მოსაწესრიგებლად ადგილობრივი გადასახადების დადგენასა და განსაზღვრას - საგადასახადო ავტონომიასა და შემდეგ, ხარჯების დამოუკიდებლად დაგეგმვას.

### ხელისუფლების დონეებს შორის უფლებამოსილების განაწილება/გამიჯვნა

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები გამიჯნულია.<sup>21</sup> როგორც ილია ჭავჭავაძე აღნიშნავდა, „[მინაგანი მმართველობის] ღირსება და სიკეთე სწორედ იმით განისაზღვრება, არის თუ არა განაწილებული სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის მათდამი კუთვნილი საქმეთა გამგეობა და თუ განაწილებულია - როგორ და რამოდენის სიმართლით არის ეგ მომხდარი“.<sup>22</sup> შესაბამისად, ერთ-ერთ მთავარ პრობლემად მიაჩნდა ერთი მხრივ „იმ ზომის პოვნა, რომლითაც საერთო სახელმწიფო საჭიროების საქმეები მიეზომება ხოლმე

<sup>19</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 7, პუნქტი 4.

<sup>20</sup> ილია ჭავჭავაძე - პუბლიცისტური წერილები, ტომი IV, ცხოვრება და კანონი, წერილი მეოთხე, „საბჭოთა საქართველო“, თბილისი, 1987, გვ. 324. გვ. 330.

<sup>21</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 75, პუნქტი 1

<sup>22</sup> ილია ჭავჭავაძე - პუბლიცისტური წერილები, ტომი IV, ცხოვრება და კანონი, წერილი მეოთხე, „საბჭოთა საქართველო“, თბილისი, 1987, გვ. 326.

სახელმწიფოს მთავრობასა, და საზოგადოებრივი კი - ადგილობრივ საზოგადოებასა“ და მეორე მხრივ, ამ ორს შორის ნამდვილი საზღვრის პოვნა, რამდენადაც „თვით ბუნებითად ამ ორივე საჭიროების ძაფები ერთი-ერთმანეთში ჩართულ და გადაბმულ არიან, თუ ყოველისფერში არა, ბევრში მაინცა“.<sup>23</sup> ამასთან, საყურადღებოა ის ძირითადი პრინციპი, შეიძლება ითქვას გაფრთხილებაც კი, რომელსაც ილია ჭავჭავაძე უფლებამოსილების განაწილებისას სახელმძღვანელოდ გვთავაზობს, რომლის მიხედვითაც „[ადგილობრივი საზოგადოებისთვის] გადამეტებულსა, თუ არ სარგებლობა, ისეთი ვნება მაინც არ მოსდევს, როგორც მას, როცა სახელმწიფოს მთავრობას გადამეტებულის ზომით დაუჭერია ცხოვრებაში ადგილი“.<sup>24</sup> შეიძლება ითქვას, რომ ეს სიტყვები არის უმნიშვნელოვანესი მთლიანად თვითმმართველობის არსის აღსაქმელად, იმის გასაგებად, თუ რატომ ლობირებს ილია დეცენტრალიზაციას. თამამად შეიძლება ვთქვათ, რომ ამ შემთხვევაში იგულისხმება ცენტრალიზებული პოლიტიკური ძალაუფლების პირობებში მომდინარე საფრთხეები - ადამიანთა თავისუფლებებში მმართველა „ზედმეტად“ ჩარევის სურვილი. ილია სწორედ თვითმმართველობას ხედავს ამ საფრთხეების მინიმუმაციის, მთავრობის ზომის შეზღუდვისა და პოლიტიკური ძალაუფლების ასეთი ცდუნების მოთოკვის საშუალებად. ამაზე მის მომდევნო, მეხუთე წერილში განვითარებული აზრიც მიუთითებს: „მთავრობითი მხარე თვითმმართველობისა იმით არის ძვირფასი საზოგადოდ ყველასათვის და გლეხისთვის საკუთრივ, რომ ამ მხრით სოფლის თვითმმართველობა მახლობელი მფარველია მისი, მისი ადამიანობისა, მისი ღირსებისა, მისი პატივისა და ქონებისა“<sup>25</sup>. საინტერესოა, რომ ამავე აზრს ავითარებენ XX საუკუნის გამოჩენილი ფილოსოფოსი ჯოფრი ბრენანი და ნობელიანტი პოლიტიკონომისტი ჯეიმს ბიუკენენი „ლევიათანის თეორიაში“. ავტორები მიიჩნევენ, რომ დეცენტრალიზაცია (ფისკალური) თავადაა ძლიერი შეზღუდვა ლევიათანის. კერძოდ, შეზღუდვის საშუალება ადგილობრივი იურისდიქციებს (თვითმმართველ ერთეულები) შორის კონკურენციაა. ამდენად, „ლევიათანის თეორია“ გულისხმობს, რომ სხვა თანაბარ პირობებში, საჯარო სექტორის ზომა საპირისპიროდ ვარირებს ფისკალური დეცენტრალიზაციის მასშტაბთან.

როგორც ზემოთ ვახსენეთ, უფლებამოსილების განაწილების და გამიჯვნის საკითხი პრობლემურია, თუმცა, პრობლემა არა იმდენად იმის გარჩევაშია „ან ერთი რის მოღვაწე უნდა იყოს, ან მეორე“, არამედ ხშირ შემთხვევაში პოლიტიკური ძალაუფლების ნებაშია. კერძოდ, ცენტრალური ხელისუფლება ძალაუფლების კონსოლიდაციისა და ცენტრალიზაციისკენ არის მიდრეკილი. ამგვარად, ხელისუფლების „ზედა“ დონეს ნაკლებად აქვს სურვილი უფლებამოსილებების დათმობის და უჭირს ადგილობრივ საქმეებში ჩარევის ცდუნების დამღევა. ასეთ პირობებში კი, ვიღებთ არა ადგილობრივ თვითმმართველობას, არამედ

<sup>23</sup> იქვე, გვ.326.

<sup>24</sup> იქვე, გვ.326.

<sup>25</sup> ილია ჭავჭავაძე - პუბლიცისტური წერილები, ტომი IV, ცხოვრება და კანონი, წერილი მეხუთე, „საბჭოთა საქართველო“, თბილისი, 1987, გვ. 346.

ცენტრალური მმართველობის გაგრძელებასა და მისი დავალების ადგილზე აღმსრულებელ ორგანოს. სწორედ, ამ პრობლემაზე წუხდა ილია, როცა იმდროინდელ სოფლის თვითმმართველობას აღწერდა - „თვითმმართველობა შეიქმნა მხოლოდ ორდანიოდ, რომელმაც ასრულებაში უნდა მოიყვანოს ყოველი ბრძანება უმაღლესის მთავრობისა, აბეგროს ხალხი, ხარჯი ახდევინოს და სხვა ამგვარი, ესე იგი, რაც გლახკაცს სამძიმოდ მიაჩნია, იმაში ძალა უნდა დაატანოს“.<sup>26</sup>

ის, თუ როგორ უნდა განისაზღვროს თითოეული მათგანის უფლებამოსილებები და რა პრინციპით უნდა მოხდეს მათ შორის უფლებამოსილებების განაწილება, არც ისე რთული საქმეა, თუკი ზოგადად ხელისუფლების როლს გავიაზრებთ და მისი დანაწილების რაციონალს დავუკვირდებით. შესაბამისად, გასაკვირი არ იქნება, თუ ვიტყვით, რომ ილია ჭავჭავაძე ამ სახის განსხვავებებსაც საუკეთესოდ ხსნის.

#### ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებები

ილიას განმარტებით, „უმაღლესი მთავრობა, რა სახისაც უნდა იყოს, საყოველთაო საქმეთა მზრუნველი და მოღვაწეა, ესე იგი იმა საქმეთა, რომელნიც არამც თუ ყოველს ნაწილს, არამედ ყოველს ქვეშევრდომს ერთნაირად და ერთგვარად შეეხება და რომელნიც საერთო, საყოველთაო კეთილდღეობისათვის ცნობილია. მაგვარნი საქმენი ეკუთვნიან საყოველთაო კანონმდებლობის წარმოებასა, საყოველთაო ფინანსთა (შემოსავალ-გასავალის) მოძრაობასა და საყოველთაო მხედრობის განწყობილებასა. ესე ყოველი ხელშეუვალი კუთვნილებაა უმაღლესის მთავრობისა, და თვითმმართველობას, როგორც კერძო სამმართველოს, ამ საქმეებში ხმა არა აქვს: იგი ემორჩილება ყოველს მას, რაც უმაღლესის მთავრობისგან განგებულია, დაწყობილი და განწყობილი. თვითმმართველობა ხელქვეითია ამ შემთხვევაში უმაღლესის მთავრობისა და საერთო კანონის ადგილობრივი მცველია და აღმასრულებელი“.<sup>27</sup> აქედან შეიძლება დავინახოთ, რომ ილია სახელმწიფო ხელისუფლების - უმაღლესი მთავრობის კომპეტენციის ფარგლებს მხოლოდ კლასიკური საზოგადოებრივი საქონელის მიწოდებაში ხედავს. იმგვარი საჯარო ფუნქციის შესრულებაში, რაც ყველასთვის მნიშვნელოვანი და საერთოა და ამავდროულად არც გამორიცხვადი და არც მეტოქეობისუნარიანია. სწორედ ეს შეიძლება იყოს მიჩნეული ილიასეულ ძალაუფლების ფარგლებად.

<sup>26</sup> იქვე, გვ. 346.

<sup>27</sup> ილია ჭავჭავაძე - პუბლიცისტური წერილები, ტომი IV, ცხოვრება და კანონი, წერილი მეოთხე, „საბჭოთა საქართველო“, თბილისი, 1987, გვ. 328.

### ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები

რაც შეეხება, თვითმმართველობის უფლებამოსილებებს, ამ მხრივ ილია მკაფიო და მარტივ ფორმულას გვთავაზობს: „რაც სახელმწიფოს საერთო ვითარებას არ შეადგენს, იგი თვითმმართველობის უცილო კუთვნილებაა. თვითმმართველობა თავის ადგილას ყოველის შინაურის საქმის გამგებელია და მეოხე; ყოველივე საერთო სახელმწიფო ხარჯის და სამსახურის ადგილობრივთა მცხოვრებთა შორის განმაწილებელია, ადგილობრივის საზოგადოების რიგისა და წესის დამწყობია, მისი ზნეობის, პატივის, ქონების, განათლების და ერთობ კეთილდღეობის მზრუნველია. ყოველივე ამის მომქმედია იმოდენად; რამოდენადაც ყოველივე ეს მის სამმართველოს წრეში მცხოვრებთა განკერძოებით შეეხება და არ ეწინააღმდეგება საერთო სახელმწიფო კანონსა და განკარგულებასა“.<sup>28</sup> აღნიშნული ფორმულის თანახმად, თვითმმართველობის უცილო კუთვნილებად ითვლება ის, რაც კუმულატიურად აკმაყოფილებს შემდეგ პირობებს: 1. არ განეკუთვნება სახელმწიფოს განსაკუთრებულ კუთვნილებას, რამდენადაც არ ეხება საყოველთაო კეთილდღეობას; 2. ეხება უშუალოდ ამ სამმართველოს წრეში მცხოვრებთ; 3. არ ეწინააღმდეგება საერთო სახელმწიფოს კანონსა და განკარგულებას, ანუ კანონით პირდაპირ არ არის აკრძალული მისი თვითმმართველობის მიერ განხორციელება. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია სწორედ ამგვარად განმარტავს თვითმმართველობის უფლებამოსილებებს. კერძოდ, კონსტიტუციის თანახმად, „თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია კანონმდებლობის დაცვით თავისი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც კანონით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების ან ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას და რომელზე გადაწყვეტილების მიღებაც კანონით არ გამოირიცხება თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებიდან“.<sup>29</sup> შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობა უფლებამოსილია კანონმდებლობის დაცვით მიიღოს ყველა იმ საკითხზე გადაწყვეტილება, რაც კანონით ხელისუფლების სხვა დონის (ცენტრალური, ავტონომიური) კომპეტენციებს არ განეკუთვნება და ამავდროულად, ეს საკითხი არ ცდება კანონით განსაზღვრულ ფარგლებს. ეს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრინციპია თვითმმართველობის განხორციელებაში, რადგან წინასწარ, კანონით შეუძლებელია განისაზღვროს ყველა ის უფლებამოსილება, რაც აკმაყოფილებს ზემოთ ხსენებულ სამივე კრიტერიუმს. გარდა ამისა, ყველა მხარეს თუ ქვეყნის ნაწილს ინდიავიდუალური საჭიროებები და პრობლემები გააჩნიათ, რაზეც ილია მიუთითებს, რომ „ყოველი სახელმწიფო, თუნდ გვარტომობით ერთისა და იგივე ხალხით იყოს შემდგარი, მაინც, ადგილობრივის სხვადასხვაობისა გამო, ბევრს სხვადასხვა თვისების მხარესა და მხარეს წარმოგვიდგენს. ყოველს მხარეს, ყოველს ნაწილს ერთისა და იგივე სახელმწიფოსას, თავისი საკუთარი ჭირი და

<sup>28</sup> ილია ჭავჭავაძე - პუბლიცისტური წერილები, ტომი IV, ცხოვრება და კანონი, წერილი მეოთხე, „საბჭოთა საქართველო“, თბილისი, 1987, გვ. 328.

<sup>29</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 75, პუნქტი 2.

ლხინი აქვს, თავისი საკუთარი გაჭირვება ადგია, თავისი საკუთარი მზრუნველობა და ფიქრი უმძიმებს გულსა, თავისი საკუთარი ნეტარება აფხიზლებს და იბირებს“.<sup>30</sup>

### სუბსიდიარობის პრინციპი

კონსტიტუციით არის განსაზღვრული, რომ ხელისუფლების დონეებს შორის უფლებამოსილების გამიჯვნა სუბსიდიარობის პრინციპს უნდა ეფუძნებოდეს,<sup>31</sup> რადგან სწორედ ამ პრინციპის დაცვაა მნიშვნელოვანი საჯარო მმართველობის ეფექტური და ეფექტიანი განხორციელებისთვის. სწორედ ეს პრინციპია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ქართით განსაზღვრული ფუნდამენტური პირობა უფლებამოსილების განაწილებისთვის, რაც გულისხმობს ამა თუ იმ ფუნქციის ხელისუფლების იმ დონისგან განხორციელებას, რომელიც ყველაზე უფრო ახლოს არის მოსახლეობასთან და ამ დონეზე ამ ფუნქციის შესრულება მისი მოცულობისა და ბუნების გათვალისწინებით ეფექტიანი და ეფექტურია. მართალია, ილია ჭავჭავაძე, პირდაპირ, სახელდობრ არ მიუთითებს ამ პრინციპზე, თუმცა მისი მეოთხე წერილის სისტემური გააზრებით, დავინახავთ, რომ მის მიერ შემოთავაზებული თვითმმართველობის მოდელის საფუძველს სწორედ სუბსიდიარობის პრინციპი წარმოადგენს. კერძოდ, ილია ჭავჭავაძეს ხაზს უსვამს, რომ თვითმმართველობა უნდა განხორციელონ უშუალოდ ადგილობრივმა მცხოვრებმა, ვიანიდან მათ უკეთ იციან თავინათი საჭიროებები და პრობლემები და მათი გადაჭრის გზები. აღნიშნულით, ის ხაზს უსვამს ადგილობრივი ორგანოების ინფორმაციულ უპირატესობას, რაც აუცილებელი წინაპირობა საჯარო ფუნქციების ეფექტიანი განხორციელებისთვის. აქედან გამომდინარე, საჭიროებების დაკმაყოფილებისა და პრობლემების მოგვარებისათვის შესაბამისი რესურსებისა და გადაწყვეტილების მიღების თავისუფლების არსებობის შემთხვევაში, სწორედ ადგილობრივი მცხოვრებლები შეძლებენ ყველაზე ეფექტიანად და ეფექტურად მათ გადაჭრას.

### **ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელება**

როგორც უკვე განვიხილეთ, თვითმმართველობა ეს არის მოქალაქის უფლება, რომლის რეალიზების საშუალებაც თვითმმართველობის ორგანოები წარმოადგენენ. ამდენად, თვითმმართველობის განხორციელება, ადგილობრივ მცხოვრებთა მიერ, ადგილობრივ ორგანოთა არჩევით იწყება. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებისთვის კრიტიკული მნიშვნელობა გააჩნია მის ორგანოთა არჩევას, რამდენადაც, ის არის ფუნდამენტი ყველაფრისა და თუ საძირკველი არ არის მყარი, მასზე რაც არ უნდა დაშენდეს, ჩამონგრევისთვის არის განწირული. თუმცა, მხოლოდ ფორმალური

<sup>30</sup> იქვე, 327.

<sup>31</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 7, პუნქტი 4.

არჩევნები არ არის საკმარისი. იმისათვის, რომ მას აზრი ჰქონდეს და ე.წ. „დემოკრატიის თამაშს“ არ დაემსგავსოს, უმნიშვნელოვანესია როგორც მინიმუმ ამ ორი პირობის თანაარსებობა: 1. ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობისა და სიკეთის გააზრება და მასზე დაყრდნობით თავისუფალი, ინფორმირებული არჩევანის გაკეთება; 2. არჩეულ წარმომადგენელთა მიერ დამოუკიდებლობისა და პასუხიმგებლობის ჯეროვანი გააზრება. მათ გარეშე, როგორც ილია ჭავჭავაძე იტყოდა, „გლახთა ყოფნა არჩევანში მარტო თვალისათვის არის და არა საქმისათვის“.<sup>32</sup>

თვითმმართველობის განხორციელება დემოკრატიული არჩევნების გზით ადგილობრივი ორგანოების დაკომპლექტებით იწყება, მაგრამ აქ არ მთავრდება. თვითმმართველობის სათანადო და მოსახლეობის ინტერესებთან მაქსიმალური შესაბამისობით განხორციელება ალტერნატიული ფორმების - პირდაპირი საშუალებების გამოყენებას მოითხოვს, რაც ადგილობრივი ორგანოების მიერ გადაწყვეტილების მიღებისა და აღსრულების პროცესში მოქალაქეების მიერ ფორმალური თუ არაფორმალური ბერკეტებს გამოყენებას გულისხმობს. ალტერნატიული ფორმების და მექანიზმების გამოყენება მნიშვნელოვანია, რადგან ადგილობრივი საქმეები დროსა და გარემოებებში განსხვავებული თავისებურებებით ხასიათდება, არჩეულ წარმომადგენლებს კი ხშირ შემთხვევაში სრულყოფილი ინფორმაცია ან სათანადო ნება არ გააჩნიათ საერთო ინტერესებზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების მიღების. ამდენად, თვითმმართველობაში მოსახლეობის მონაწილეობის უმთავრესი მიზანი მათი მოლოდინებისა და მოთხოვნების ადგილობრივ ხელისუფალთათვის სათანადო მიწოდებაა, რაც ადგილობრივ საჭიროებებზე მაქსიმალურად მორგებული გადაწყვეტილების მიღების საწინდარია. აღნიშნული მხოლოდ მოსახლეობასა და ადგილობრივ ორგანოებს შორის ინფორმაციის გაცვლას არ გულისხმობს. ადგილობრივი პოლიტიკის ადგილობრივ ინტერესებზე საუკეთესოდ მორგება მაშინ ხდება, როცა მოსახლეობის მონაწილეობა მათი ძალაუფლებით ხასიათდება. ასეთ დროს არსებობს ადგილობრივ ორგანოებსა და მოსახლეობას შორის პარტნიორული მექანიზმები და მოქალაქეებს გააჩნიათ რეალური ბერკეტები გადაწყვეტილების მიღების და აღსრულების კონტროლზე. სწორედ, ამ პირობებში ხდება თვითმმართველობის უფლების რეალური და ეფექტიანი რეალიზება.

\*\*\*

თვითმმართველობა, როგორც ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის შედეგი, მეტად კომპლექსური და მრავალგანზომილებიანი საკითხია. აღნიშნულთან მიმართებით კონტინენტური ევროპის ლიბერალური დემოკრატიების თანხმობა XX საუკუნის II ნახევარში მიღებულ მრავალმხრივ პოლიტიკურ-სამართლებრივი დოკუმენტში - ადგილობრივი

<sup>32</sup> ილია ჭავჭავაძე - „სოფლის მოხელეთა არჩევანი“

თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიაში აისახა, რაც დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის მოწყობის სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს. მართალია, საქართველო ნაწილობრივ იზარებს ძირითად პრინციპებს და კონსტიტუციაში ასახვით განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს მათ, მაგრამ de facto მდგომარეობა de jure - საგან დიდად განსხვავდება. ერთია ქარტის სულისკვეთების ნაწილობრივ ასახვის პრობლემა და მეორეა ეროვნულ კანონმდებლობაში უკვე აღიარებულის აღსრულება. ეს უკანასკნელი კი, პრობლემის სახით უპირველესად ადგილობრივი პოლიტიკის განსაზღვრის საკითხებშია გამოვლენილი. კერძოდ, შეიძლება ითქვას, რომ ადგილობრივი პოლიტიკა რეალურად ადგილზე, დემოკრატიული წესით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ არ განისაზღვრება. სინამდვილეში პოლიტიკის განმსაზღვრელი არა დემოკრატიული გზით არჩეული ადგილობრივი ორგანოები, არამედ ცენტრალური ხელისუფლებასა, ხოლო ადგილობრივი ორგანოები - აღმსრულებლები.

შეგვიძლია თამამად ვთქვათ, რომ დამოუკიდებლობის აღდგენიდან სამი ათწლეულის შემდეგაც არსებული პრობლემების გადაჭრის გზები, ჯერ კიდევ XIX საუკუნის მეორე ნახევარში, დიდი საზოგადო მოღვაწე ილია ჭავჭავაძის პუბლიკაციებშია ასახული. სწორედ, თვითმმართველობის ილიასეულ გაგებას და შესაბამისად, მის მიერ შემოთავაზებული პირობების დაცვას იმეორებს ზემოთ ხსენებული პოლიტიკურ-სამართლებრივი დოკუმენტი და თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოების თვითმმართველობის სისტემები. უფრო მეტიც, ილიას მიერ შემოთავაზებული ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის ხედვა გაცილებით მაღალ სტანდარტს გულისხმობს, ვიდრე თავად ევროპული ქარტია. ეს კი განსაკუთრებით თვალშისაცემია ფისკალური დეცენტრალიზაციის ნაწილში, სადაც ეს უკანასკნელი განხილულია არა მხოლოდ ხარჯების დამოუკიდებლად დაგეგმვის ძალაუფლებად, არამედ ადგილობრივი დონეზე საგადასახადო ავტონომიის არსებობად. სწორედ ასეთ პირობებში, როცა ადგილობრივ ორგანოებს აქვთ ძალაუფლება იმისა, რომ თავად განსაზღვრონ ადგილობრივი საქმეების მოწესრიგების ხარჯების უზრუნველყოფის წყარო, შესაძლებელია ადგილობრივი ორგანოების მიერ დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით, ადგილობრივი ინტერესების შესაბამისად გადაწყვეტილების მიღება და აღსრულება.

ამდენად, ილია ჭავჭავაძის გენიალურობის ერთ-ერთი განმსაზღვრელი სხვა მრავალთა შორის, არის მისი უნარი, იყოს მუდამ აქტუალური და თანამედროვე, მათ შორის, ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის და ადგილობრივი თვითმმართველობის კუთხით არსებულ გამოწვევებზე საპასუხოდ. დეცენტრალიზაციის კუთხით, არა მარტო საქართველოში, არამედ განვითარებულ დემოკრატიებშიც კი, ერთ-ერთ პრობლემურ საკითხად ცენტრალურსა და ადგილობრივ დონეებს შორის უფლებამოსილების განაწილება რჩება. ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის ამ ცენტრალურ კითხვაზეც ილიას პასუხი მეტად სათანადოა. ილია უფლებამოსილების განაწილებისას ხაზს უსვამს სუბსიდიარობის პრინციპის

დაცვას, რასაც ევროპული ქარტიაც იმეორებს და ძალაუფლების განაწილების საკითხში ერთადერთ კრიტერიუმად გვთავაზობს. თუმცა, ილიას შემთხვევაში ეს საკითხი მეტად სრულყოფილია, რადგან მკაფიო ზღვარს ავლებს ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების ფარგლებს შორის და ამით დამატებით კრიტერიუმს გვთავაზობს უფლებამოსილების განაწილება/გამიჯვნის საკითხთან დაკავშირებით. ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილები განაწილებაზე მსჯელობისას, ილია ხაზს უსვამს ცენტრალური ხელისუფლების ინფორმაციის (ცოდნის) სიმწირეს და ამ უკანასკნელს ცენტრალიზებული მმართველობის საწინააღმდეგოდ იშველიებს. სწორედ, ეს იყო XX საუკუნეში ნობელიანტი ეკონომისტი და ფილოსოფოსი ფრიდრიხ ჰაიეკის ერთ-ერთი ცენტრალური არგუმენტი ცენტრალიზებული, გეგმიური ეკონომიკური სისტემის კრიტიკაში. მეორე მხრივ, ილიასეულ მსჯელობაში იკვეთება პოლიტიკური ძალაუფლების თვისების გააზრება, რაშიც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ძალაუფლების კონსოლიდაციის და ცენტრალიზაციისკენ მიდრეკილება იგულისხმება. ამის პრევენციის საშუალებად კი ილიას სწორედ რეალურ თვითმმართველობა წარმოუდგენია.