

დავით ლოსაბერიძე

თვითმმართველობა საქართველოში
(განვითარების ტენდენციები)

თბილისი, 1998

**მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების
კავკასიური ინსტიტუტი**

რედაქტორი: დავით დარჩიაშვილი
გამომცემელი: ზურაბ ჩერქეზიშვილი

**ამ წიგნის დაბეჭდვა შესაძლებელი გახდა
ადგილობრივი მმართველობისა და საჯარო სამსახურის ინსტიტუტის
(ღია საზოგადოების ინსტიტუტის ფილიალი)
დახმარების შედეგად**

**SELF-GOVERNMENT IN GEORGIA
(Development Trends)**

This book has been prepared in the Caucasian Institute
for Peace, Democracy and Development (CIPDD).
Publication of this book has become possible thanks to help of the Institute for Local
Government and Public Service (Affiliated with the Open Society Institute).

*მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი ალექსიძის ქ. 1, თბილისი,
საქართველო
ტელ.: (955-32) 33-40-81, ფაქსი: (955-32) 33-41-63,
E-mail: cipdd@access.sanet.ge*

შესავალი

საქართველოს უახლესი ისტორიის ბოლო წლები მეტად მღელვარე აღმოჩნდა ქვეყნისათვის. დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ პერიოდში (1991-1997 წ.წ.) დატრიალებულმა მოვლენებმა წარმოაჩინა ის პრობლემები, რომლებიც ათწლეულების განმავლობაში გროვდებოდნენ ქვეყანაში.

სოციალისტური მეურნეობის ნგრევით გამოწვეული ეკონომიკური კრიზისი კიდევ უფრო გაამწვავა საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ დაწყებულმა ეთნიკური თუ პოლიტიკური მიზეზებით გამოწვეულმა შეიარაღებულმა კონფლიქტებმა.

ყოველივე ამას თან ერთვოდა და ერთვის მოსახლეობის მოუმზადებლობა ახალი ცხოვრების წესისადმი და სახელმწიფო სტრუქტურების უუნარობა როგორმე გადაწყვიტოს ქვეყნის წინაშე მდგარი პრობლემების მთელი კომპლექსი.

ამ გარემოებას, რა თქმა უნდა, თავისი მიზეზები გააჩნია. საქართველოს დღეს უწევს ისეთი საკითხების მოგვარება, რომლებიც ბოლო საუკუნეთა თუ ათწლეულები მანძილზე უნდა ყოფილიყო მოგვარებული. თუ დასავლეთის ქვეყნებმა ეს პროცესი თანდათანობითი ევოლუციის შედეგად გაიარეს, იგივეს ვერ ვიტყვით პოსტკომუნისტურ ქვეყნებზე, განსაკუთრებით ყოფილი საბჭოთა კავშირის შემადგენლობაში მყოფ რესპუბლიკებზე. ეს უკანასკნელნი, რუსეთის ფედერაციის გამოკლებით, დიდი ხნის მანძილზე იყვნენ მოკლებულნი საკუთარ სახელმწიფოებრიობას და დღეისათვის იძულებულნი არიან, დროის უაღრესად მცირე მონაკვეთში დასძლიონ ის ჩამორჩენა, რომელიც მათ ამორებს უკვე ჩამოყალიბებული პოლიტიკური სისტემის მქონე ქვეყნებისაგან.

ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემას ამ მხრივ აღნიშნულ ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის მოწყობის საკითხი წარმოადგენს, სადაც, მცირე გამონაკლისის გარდა, არ არსებობს თვითმმართველობის ადგილობრივი ტრადიციები.

კავკასიის რეგიონის ქვეყნები, და მათ შორის საქართველო, ამ მხრივ სრულებითაც არ წარმოადგენს ბედნიერ გამონაკლისს. პირიქით, ბოლო წლების სისხლიანმა მოვლენებმა ამ ქვეყნებში მიმდინარე პოლიტიკურ ცვლილებათა შენელებას ან სრულ სტაგნაციას შეუწვეს ხელი.

ბუნებრივია, რომ ასეთი მდგომარეობა დიდხანს არ შეიძლება გაგრძელდეს. ნებისმიერი ქვეყნის განვითარება, საბაზრო ეკონომიკისა და დემოკრატიზაციის მიმართულებით, თავისთავად მოითხოვს პოლიტიკური მართვის უფრო მოქნილი სისტემების ჩამოყალიბებას.

არ შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს მმართველი წრეები თუ ქვეყანაში მოქმედი პოლიტიკური ძალები ვერ ხედავენ აღნიშნულ გარემოებას. ამავე დროს, სხვადასხვა მოსაზრებების სიუხვე, და რაც მთავარია, მოსახლეობის დიდი ნაწილის გაუთვინცობიერებლობა და სრული ინდეფერენტიზმი საკმაოდ დიდ წინააღმდეგობებს ქმნიან პრობლემის დაძლევის გზაზე.

X X X

წინამდებარე წიგნის, "თვითმმართველობა საქართველოში" მიზანია წარმოაჩინოს არსებული პრობლემები და შესაძლებლობის ფარგლებში, ხელი შეუწყოს მათი დაძლევის პროცესს.

უფრო კონკრეტულად ამ შემთხვევაში შემდეგი მიზნები იქნა დასახული:

- გაკეთებულიყო ქართული სახელმწიფოებრიობისა და ადგილობრივი მმართველობის სისტემების განვითარების მოკლე ისტორიული ექსკურსი;
- აღწერილი ყოფილიყო ქვეყანაში დღესდღეობით არსებული სიტუაცია;
- ჩატარებულიყო ადგილობრივი თვითმმართველობის პრობლემისადმი საზოგადოების, პოლიტიკურ ძალთა და სახელმწიფო სტრუქტურების დამოკიდებულების ანალიზი;
- წარმოჩენილიყო განვითარების ის ტენდენციები და პერსპექტივები, რომელიც ამ პროცესს ახასიათებს;
- და ბოლოს, გავლებული ყოფილიყო პარალელი უცხოეთის ქვეყნებში არსებულ პოლიტიკურ მოვლენებთან.

და მაინც, უმთავრეს მიზანს თვითონ ადგილობრივი თვითმმართველობის იდეის პოპულარიზაცია წარმოადგენს.

სწორედ ამ პრინციპების მიხედვით იქნა აგებული წიგნის სტრუქტურა. ამავე დროს, ამ უკანასკნელში შევიდა დამატებითი ინფორმაციის ბლოკი, რომელიც მოიცავს:

- საქართველოს რეგიონების შესახებ არსებულ სტატისტიკურ მონაცემებს;
- იმ უმთავრესს საკანონმდებლო აქტებს, რომლებიც ეხებიან აღნიშნულ საკითხს;
- თვითმმართველობის პრობლემასთან დაკავშირებით 1997 წლის ზაფხულში ჩატარებული სოციოლოგიური გამოკითხვის შედეგებს.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის პრობლემის შესწავლა მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიურ ინსტიტუტში 1995 წლის დასაწყისიდან მიმდინარეობს. სწორედ ამ საქმიანობის შედეგია ის წიგნი, რომელსაც ახლა ვთავაზობთ მკითხველს.

X X X

აღნიშნული სამუშაოების ჩატარება და წინამდებარე წიგნის გამოცემა შესაძლებელი გახდა ცენტრალური ევროპის უნივერსიტეტის ბუდაპეშტის ადგილობრივი თვითმმართველობისა და საჯარო სამსახურის ინსტიტუტის (სოროსის ფონდის ქსელი) ფინანსური დახმარების შედეგად, პროექტის "ადგილობრივი თვითმმართველობის პრობლემა საქართველოში" ფარგლებში, რის გამოც ფონდს დიდ მადლობას მოვასწავებთ.

აქვე გვინდა მადლიერების გრძნობით მოვიხსენიოთ ყველა ის პირი, რომელიც გვეხმარებოდა პროექტზე მუშაობის პერიოდში. განსაკუთრებით გვინდა გამოვყოთ:

- საქართველოს პარლამენტის კვლევითი სამსახურის თანამშრომლები;
- არასამთავრობო ორგანიზაცია "Civitas Georgica";
- გაზეთ "კავკასიონის" რედაქცია;
- საპარლამენტო ფრაქცია "სახალხო".

რა თქმა უნდა, კარგად გვესმის, რომ ჩატარებული სამუშაო სრულებითაც არ არის უნაკლო. ინფორმაციის მოპოვების სირთულეები ამ სფეროში მუშაობის პროცესში მნიშვნელოვან პრობლემებს ქმნიდნენ.

არსებული ხარვეზების გასამართლებლად უნდა აღვნიშნოთ, რომ რამდენადაც ჩვენთვის ცნობილია, ანალოგიური ხასიათის, ერთად თავმოყრილი მასალა საქართველოში ჯერ არ გამოსულა. ამიტომაც პირველმკვლევართა უფლებით ვისარგებლებთ, პატიებას ვითხოვთ არსებული ხარვეზებისათვის და ვიმედოვნებთ, რომ წიგნი დაინტერესებს მკითხველს და დაეხმარება მას საჭირო ინფორმაციის მოპოვებაში.

I. განვითარების საფეხურები

ა. წინაისტორია და პირველი სახელმწიფოების ხანა

ისევე როგორც ყველგან, ქართულ სამყაროშიც თვითმმართველობის პირველ ფორმებს პირველყოფილი ხანიდან შეიძლება გავაღვიწყოთ თვალი. სახელმწიფოებრიობის არარსებობის პირობებში თვით ცენტრალიზებული სახელმწიფო ორგანიზმის არსებობის იდეაც აბსურდულად და ყოველად მიუღებლად მოჩანს. ესაა ცალკეულ ტომთა და ტომთა კავშირების არსებობის ხანა.

ტომებს ტომთა საბჭოები და ბელადები ედგნენ სათავეში. ტომთა გაერთიანებებს კი დიდი ბელადები მართავდნენ. ქვეყნის მთიან რეგიონებში მმართველობის ეს ფორმა ანტიკურ და ელინისტურ ხანამდეც კი შემორჩა. ძველი ბერძენი და რომაელი ავტორები გვაწვდიან ცნობებს დიდ წარმონაქმნთა ბელადების - ბასილევსებისა და ცალკეულ ტომთა ბელადთა - სკეპტუხების შესახებ.

X X X

ბარის რაიონებში საზოგადოება მალე ავიდა განვითარების ახალ საფეხურზე. უკვე ძველი წელთაღრიცხვის II ათასწლეულის დასასრულს სამხრეთ და დასავლეთ საქართველოს ტერიტორიაზე ყალიბდებოდა პირველი ქართული სახელმწიფოები - დიაოხი და კოლხა. სამწუხაროდ, ამ პერიოდის შესახებ არსებული მწირი ინფორმაცია არ გვაძლევს საშუალებას დაწვრილებით ვილაპარაკოთ ამ პოლიტიკურ წარმონაქმნთა სახელმწიფოებრივ მოწყობაზე. ერთადერთი, რაც დაბეჯითებით შეიძლება ითქვას, ისაა, რომ ქვეყნის მართვა ხორციელდებოდა მეფისნაცვალთა ინსტიტუტის მეშვეობით.

ასურული და ურარტული წყაროები გვაწვდიან ცნობებს მთელ რიგ ოლქებზე. ასეთებია: ხუშანი და ხუსალახი, რომლებიც დიაოხისა და კოლხას საზღვარზე მდებარეობდნენ, ზაბახა, ვიტერუხი, ერიახი, ოძრხე, ეთიუხი, ლოსა (ლაზეთი), ქათარზა (კლარჯეთი), ივანიეხი და ა.შ..

აღნიშნული ტერიტორიები ძლიერი სახელმწიფოების არსებობის ხანაში ამ უკანასკნელთა პროვინციებს წარმოადგენდნენ, ხოლო სახელმწიფო სისტემების შესუსტების პერიოდში - თვითონ ყალიბდებოდნენ დამოუკიდებელ პოლიტიკურ ერთეულებად. ასურეთის მბრძანებლის, თუქულთაი-ნინურთა I (1245-1209 წწ. ძვ.წთ.) ცნობის თანახმად, ამ რეგიონში 60 "სამეფოა" დასახლებული, ხოლო სამხრეთ-აღმოსავლეთ შავიზღვისპირეთში კიდევ 40 პოლიტიკური წარმონაქმნია მოხსენიებული.

დიაოხისა და კოლხეთის სამეფოების ძლიერების პერიოდში (ძვ.წთ. XIII-VIII სს.) სახეზეა ქვეყანათა პროვინციებად დაყოფის ტენდენცია. სავარაუდოა, რომ ამ ადმინისტრაციულ წარმონაქმნთა საზღვრები ძველი, თემობრივი საზღვრების საფუძველზე ყალიბდებოდა. პროვინციათა მართვა ხორციელდებოდა მეფისნაცვალთა მეშვეობით, რომელთა რეზიდენციებსაც ე.წ. "სამეფო ქალაქებიდან" წარმოადგენდნენ.

ლურსმულ წერილობით წყაროებში შემონახულია ამ მსხვილ დასახლებულ პუნქტთა სახელებიც. ისეთი ქალაქები, როგორცაა შაშილუ (სასილო), ზუა და სხვ. მნიშვნელოვან სტრატეგიულ ობიექტებსაც წარმოადგენდნენ და უცხოელ დამპყრობთათვის სასურველ ნადავლის ობიექტებსაც.

მოგვიანებით, ჯერ დიაოხის, ხოლო შემდეგ კოლხეთის სამეფოთა განადგურების შემდეგ, აღნიშნულ ტერიტორიებზე (დასავლეთი და სამხრეთი საქართველო, აღმოსავლეთ საქართველოს დასავლეთი ნაწილი, სამხრეთ-აღმოსავლეთ შავიზღვისპირეთი) კვლავ ცალკეულ ტომთა სამფლობელოებს ვხვდავთ. ძველბერძნული წყაროები და ქართული საისტორიო ტრადიცია აქ მოიხსენიებენ როგორც მოსინიკთა, მაკრონთა, მოსხთა, მართა, სკვითინთა, ჭანთა, სანთა, დრილთა და სხვა ტომებს, ისე ბარბაროსულ თუ ბერძნულ-ბარბაროსულ ქალაქებსაც (განსაკუთრებით ზღვის სანაპიროზე) - ტრაპიზონს, კოტიორას, კესარუნტს, ფაზისს (ფოთი), გიენოსს (ოჩამჩირე), დიოსკურიას (სოხუმი), პიტიუნტს (ბიჭვინთა), ციხე-გოჯს, ვიუმნიასს და ა.შ..

ქალაქები, როგორც წესი, ძლიერი ხელისუფლების არსებობით იყვნენ დაინტერესებულნი, ვინაიდან როგორც მეზობელი, ისე ჩრდილოკავკასიელი ტომების მხრიდან ხშირი იყო შემოსევები ნადავლის ხელში ჩაგდების მიზნით (რის მაგალითადაც გამოდგება ქალაქების - დიოსკურიისა და პიტიუნტის გაძარცვა ჰენიოხი ტომების მიერ უკვე ახ.წთ. I საუკუნეში).

ძველი წელთაღრიცხვის I ათასწლეულის შუახანებში იქმნება ორი ქართული სახელმწიფო, ეგრისის, ანუ კოლხეთისა (დასავლეთ საქართველო) და ქართლის, ანუ იბერიის (აღმოსავლეთი და სამხრეთი საქართველო) სამეფოები. ძველი წელთაღრიცხვის IV-III საუკუნეთა მიჯნაზე, მეფე ფარნავაზ I მეფობის პერიოდში, იბერიაში ჩატარდა ადმინისტრაციული რეფორმა - ქვეყანა დაიყო 7 საერისთაოდ (არგვეთი, კახეთ-კუხეთი, გარდაბანი - ცენტრი ხუნანი, ტამირ-აბოცი - ცენტრი სამშვილდე, ჯავახეთ-კოლა-არტაანი - ცენტრი წუნდა, სამცხე-აჭარა - ცენტრი ოძრხე, კლარჯეთი) და ერთ ცენტრალურ რაიონად (შიდა ქართლში არსებულ სასპასკეტოდ). იბერიის სამეფო საგვარეულოში არსებობდა მემკვიდრეობითობის გადაცემის არქაული წესი, ტახტის მემკვიდრედ ითვლებოდა არა მეფის ძე, არამედ სამეფო საგვარეულოს უხუცესი პიროვნება.

ბარის რაიონებში განვითარებულ, ელინისტურ ქალაქთა მთელი სისტემა არსებობდა (სარკინე, კასპი, უფლისციხე, ურბნისი, მცხეთა, ოძრხე, წუნდა, რუსთავი, სამშვილდე, ხუნანი, შორაპანი, დიშა, ჩელეთი, თუხარისი, გაჩიანი, არტაანი, "კახეთის ქალაქები")

მთიან რაიონებში მოსახლეობა განვითარების შედარებით დაბალ საფეხურზე იმყოფებოდა. ბერძენი გეოგრაფი სტრაბონი გვამცნობს, რომ თემთა შორის ურთიერთობას ქურუმები (შდრ. ქართული ხევისბერი) არეგულირებდნენ.

იბერიისა და კოლხეთის გვერდით არსებობდნენ შედარებით მცირე სამეფოები და ტომთა კავშირები (მახელონ-ჰენიოხების, ლაზების, აფსილების, აბასგების, სანიგების), რომლებიც ძლიერ მეზობელთა მიმართ მეტ-ნაკლებად ვასალურ დამოკიდებულებაში იმყოფებოდნენ.

ბ. ფეოდალიზმი

ადრეფეოდალური ხანის საქართველოს პოლიტიკური სისტემა ძირითადად ეყრდნობოდა ელინისტური პერიოდის გამოცდილებას. ქვეყანა კვლავ საერისთაოებად იყო დაყოფილი. ქართლის სამეფოს გაფართოების შედეგად არსებულ საერისთაოებს დაემატა კიდევ ორი საერისთაო - ეგრისი (დღევანდელ სამეგრელოს ტერიტორიაზე) და ჰერეთი (ქვეყნის უკიდურეს აღმოსავლეთში).

ამავე პერიოდში იწყება ფეოდალური სეპარატიზმის ზრდა, რითაც კარგად ისარგებლეს ჯერ ირანმა და ბიზანტიამ, შემდეგ არაბებმა (IV-X საუკუნეები). დამპყრობელთა პოლიტიკური სისტემები ერთმანეთს გავდა. ქვეყანას მართავდნენ უმაღლესი მმართველები (მარზპანი - ირანიდან, თბილისის ამირა - არაბთა სახალიფოდან) და მათზე დაქვემდებარებული ცალკეული ოლქების მმართველები (პიტიახშები - ირანი და მცირე ამირები - სახალიფო). შუალედურ პერიოდში, როცა საქართველომ მოახერხა თავისუფლების მოპოვება (VI-VII საუკუნეები), ძლიერი სამეფო ხელისუფლების ნაცვლად ქვეყანაში გაბატონდა ერისმთავრობის ინსტიტუტი. ერისმთავარი წარმოადგენდა არა ერისთავთა სიუზერენს, არამედ პირველს თანასწორთა შორის.

ადრეფეოდალურ ხანაში ხდება ძველი, ანტიკური ტრადიციების მქონე ქალაქთა დაკნინება და მიმდინარეობს ახალი ქალაქების (თბილისი, მოგვიანებით ახალციხე, ახალქალაქი და სხვ.) აღმოცენების პროცესი.

VIII-X საუკუნეებში, არაბებისა და ბიზანტიის წინააღმდეგ ბრძოლის პერიოდში იქმნება რამდენიმე ფეოდალური სახელმწიფო (აფხაზთა სამეფო დასავლეთ საქართველოში, ქართველთა საკურაპალატო სამხრეთ საქართველოში, ჰერეთის, კახეთის, ტაშირ-ძორაგეტის სამეფოები და თბილისის საამირო აღმოსავლეთ საქართველოში), რომლებიც XI საუკუნეში ერთიანდებიან ერთ მონარქიად.

X X X

XI საუკუნის დასასრულიდან XIII დასაწყისამდე ქვეყანაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები ხდება. ესაა ფეოდალური საქართველოს ძლიერების ხანა. ძლიერ სახელმწიფოს ძლიერი სახელმწიფო სისტემა ესაჭიროებოდა. სწორედ ამ პერიოდში ჩამოყალიბდა ქართული სახელმწიფო ორგანიზმი.

უმაღლესი ხელისუფლება მეფის ხელში იყო მოქცეული. მის გვერდით არსებობდა სამეფო "დარბაზი", რომლის ფუნქციებიც თანდათან ფართოვდება და საბოლოოდ მეფესთან ერთად უზენაესი კანონმდებლისა უახლოვდება.

აღმასრულებელ ხელისუფლებას ქმნიდა "სავაზირო", რომელშიც გაერთიანებულნი იყვნენ ცალკეულ უწყებათა (საგარეო და შინაგანი საქმეები, არმია, ფინანსები და ა.შ.) ხელმძღვანელები - ვაზირები (უხუცესები). თავის მხრივ ცალკეულ უწყებებში შედიოდნენ ქვეუწყებებიც, ამავე დროს არსებობდნენ ცალკეული სამსახურები, რომელთა ხელმძღვანელებიც არ შედიოდნენ სავაზიროს შემადგენლობაში (მაგალითად დაზვერვის სამსახური - "მსტოვართა" ინსტიტუტი).

უმაღლეს სასამართლო ინსტანციას "სააჯო კარი" წარმოადგენდა. იგი ამავე დროს წარმოადგენდა უმაღლეს სააპელაციო დაწესებულებასაც.

ადგილებზე მმართველობა ხორციელდებოდა პროვინციათა გამგებლების - "ერისთავების" მეშვეობით. სანაპირო ოლქებს განსაკუთრებული პრივილეგიები და ავტონომიური უფლებები გააჩნდათ, მათ "მონაპირე ერისთავები" მართავდნენ. საერისთაოები თავის მხრივ, იყოფოდნენ ხევაბად, რომლებსაც ხევისთავები (მთიან ზონაში - ხევისბერები) განაგებდნენ. ქალაქებს განაგებდნენ ამირები, ხოლო დიდ ქალაქებს ამირთა ამირები. უმცირეს ტერიტორიულ და ფისკალურ ერთეულს თემი წარმოადგენდა.

ყოველივე ეს სისტემატიზირებული და კოდიფიცირებული იყო სპეციალური კანონმდებლობით ("ხელმწიფის კარის გარიგება" და კანონთა კრებულები).

X X X

XIII-XV საუკუნეებში, ჯერ მონღოლთა, შემდეგ თემურლენგისა და ბოლოს, თურქმანთა შემოსევების შედეგად, საქართველო მეტად დასუსტდა და XV საუკუნის II ნახევარში დაიშალა რამდენიმე პოლიტიკურ ერთეულად (ქართლის, კახეთისა და იმერეთის სამეფოები, სამცხის, სამეგრელოს, აფხაზეთის, გურიისა და სვანეთის სამთავროები).

ცენტრალური ხელისუფლების შესუსტებამ, ქალაქთა დაკნინებამ და დამოუკიდებელ თუ ნახევრადდამოუკიდებელ სათავადოთა სისტემის შექმნამ გვიანფეოდალური ხანის საქართველოში კლანური აზროვნების ჩამოყალიბებას შეუწყო ხელი.

XVI-XVIII საუკუნეებში ქართული სახელმწიფოები განიცდიდნენ დასავლეთიდან ოსმანთა იმპერიის, ხოლო აღმოსავლეთიდან ირანის აგრესიას.

XVIII საუკუნიდან კავკასიაში მტკიცედ მოიკიდა ფეხი რუსეთის იმპერიამ, რომელმაც შეავიწროვა როგორც ირანი, ისე პორტა და დაიწყო კავკასიური სახელმწიფოების შეერთების პროცესი.

გ. ახლი ისტორია

1801 წლის 12 სექტემბრის მანიფესტით მოხდა აღმოსავლეთ საქართველოს (ქართლ-კახეთის სამეფო) ანექსია რუსეთის მიერ. გაუქმებულ იქნა ქართული სახელმწიფო სისტემა და შემოღებული იქნა რუსული. საქართველოს უმაღლეს მმართველებს წარმოადგენდნენ მთავარმართებელი და მისი მოადგილე, საქართველოს მმართველი. აღმასრულებელ სტრუქტურებს ქმნიდნენ ცალკეული უწყებები - ექსპედიციები. შეიცვალა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობაც. ქვეყანა დაიყო 5 მაზრად, რომელთა რიცხვი რუსეთის სამფლობელოთა ზრდასთან ერთად იზრდებოდა. მაზრებს კაპიტან-ისპრავნიკები ედგნენ სათავეში. ყოველ მაზრაში არსებობდა სამაზრო სამმართველო. წესრიგის დაცვას საერობო პოლიცია ახორციელებდა. ქალაქებს მართავდნენ სამხედრო კომენდანტები და პოლიცმეისტრები. ეს უკანასკნელნი, როგორც წესი, ადგილობრივი არისტოკრატიის წრიდან იყვნენ გამოსულნი.

რუსეთის სამფლობელოების ზრდის შედეგად მთელი კავკასია და მათ შორის საქართველოც, იმპერიის შემადგენლობაში შევიდა. XIX-XX საუკუნეთა მიჯნაზე კავკასია წარმოადგენდა სამეფისნაცვლოს, რომლის შემადგენლობაშიც შედიოდნენ გუბერნიები და ოლქები. ეს უკანასკნელნი, თავის მხრივ, მაზრებად იყოფოდნენ. 1914 წლისათვის საქართველოს ტერიტორია შედიოდა თბილისისა და ქუთაისის გუბერნიების, ბათუმის, სოხუმისა და ზაქათალის ოლქების, ნაწილობრივ შავიზღვისპირეთის გუბერნიისა და თერგისა და ყარსის ოლქების შემადგენლობაში.

მკვიდრი მოსახლეობა ფაქტიურად ჩამოშორებული იყო სახელმწიფო მართვის სადავეებს. არ არსებობდა არავითარი არჩევითი და წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც მოსახლეობის ნების გამოხატველი იქნებოდა. კავკასიას არ შეხებია თვით ის ნახევრადლიბერალური რეფორმები, რომლებიც XIX საუკუნის 60-70-იან წლებში საკუთრივ რუსეთში განხორციელდა.

ასევე უშედეგო აღმოჩნდა საქართველოსათვის რუსეთის 1905-1907 წლების რევოლუციაში აქტიური მონაწილეობაც. რუსული თვითმპყრობელობის დამხობამდე საქართველო, როგორც იმპერიის განაპირა რეგიონი, ფაქტიურ კოლონიას წარმოადგენდა.

მოსახლეობისათვის უცხო პოლიტიკური სტრუქტურებისა და ენის შემოღებამ უარყოფითად იმოქმედა საზოგადოებისა და სახელმწიფოს ურთიერთობაზე. მოსახლეობისათვის დაიწყო სახელმწიფო ორგანიზმის გაუცხოების პროცესი, რაც კიდევ უფრო ნათლად გამოჩნდა XX საუკუნეში.

X X X

1917 წლის 27 თებერვლის რევოლუციამ დაამხო რუსული თვითმპყრობელობა და ხელისუფლების სათავეში, დამფუძნებელი კრების მოწვევამდე, დროებითი მთავრობა მოვიდა. ფაქტიურად ყოფილი რუსეთის იმპერიის მთელ სივრცეზე დამყარდა ორხელისუფლებიანობა. ძალაუფლება გადავიდა ერთის მხრივ - დროებითი მთავრობის, ხოლო მეორეს მხრივ - მუშათა, გლეხთა და ჯარისკაცთა საბჭოების ხელში.

საქართველოში მოქმედ საბჭოებში, ყოფილი რუსეთის იმპერიის ბევრი სხვა რეგიონისგან განსხვავებით, თავიდანვე გაბატონებული მდგომარეობა მოიპოვა რუსეთის სოციალ-დემოკრატიული პარტიის მენშევიკურმა ფრთამ.

დროებითი მთავრობის მიერ, ამიერკავკასიის მართვის მიზნით, 1917 წლის 18 მარტს შეიქმნა ამიერკავკასიის განსაკუთრებული კომიტეტი. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ეს უკანასკნელი ვერ სარგებლობდა მოსახლეობის ფართო ფენების მხარდაჭერით.

1917 წლის ოქტომბრის პოლიტიკური გადატრიალების შემდეგ, როდესაც რუსეთის ხელისუფლების სათავეში ბოლშევიკები მოვიდნენ, ამიერკავკასიის პოლიტიკური ძალების უმრავლესობამ არ ცნო ახალი

ხელისუფლება. ამიერკავკასიაში ხელისუფლების სათავეში მოვიდა ამიერკავკასიის კომისარიატი. ამავე დროს დაიწყო ე.წ. "ეროვნული საბჭოების" შექმნა, რომლებიც ფაქტიურად ნაციონალისტურ პოზიციებზე იდგნენ.

1918 წლის 10 თებერვალს მოწვეული იქნა ამიერკავკასიის სეიმი, რომელშიც 95 დეპუტატი შედიოდა (მ.შ. 24 ქართველი მენშევიკი, 24 სომეხი დაშნაკი და 30 აზერბაიჯანელი მუსავატელი). 15 თებერვალს ამიერკავკასიის კომისარიატმა ძალაუფლება სეიმს გადასცა, რომელმაც, თავის მხრივ, გაითვალისწინა რა არსებული საგარეო და საშინაო სიტუაცია (რუსეთის იმპერიის რღვევა, კავკასიის ფრონტის მოშლა, თურქეთის ჯარების წინსვლა კავკასიის სიღრმეში და ა.შ.), 1918 წლის 9 აპრილს ამიერკავკასიის დამოუკიდებლობა გამოაცხადა.

ახლადშექმნილი ამიერკავკასიის ფედერაციული რესპუბლიკა მეტად სუსტი ორგანიზმი აღმოჩნდა. მან ვერ შესძლო თურქული აგრესიის შეკავება. სისუსტის უმთავრესი მიზეზი იყო წინააღმდეგობა ამიერკავკასიის სამ უმთარეს ეთნოსს, აზერბაიჯანელებს, სომხებსა და ქართველებს შორის.

1918 წლის 26 მაისს საქართველომ დამოუკიდებლობა გამოაცხადა. მას ორი დღის შემდეგ მიბაძეს სომხეთმა და აზერბაიჯანმა. ამიერკავკასიის ფედერაციული რესპუბლიკა დაიშალა.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სათავეში მოექცა ჯერ კიდევ 1917 წელს შექმნილი ეროვნული საბჭო, რომელმაც დამოუკიდებლობის დეკლარაციის გამოცხადების შემდეგ საქართველოს პარლამენტად გამოაცხადა თავი, თუმცა საყოველთაო არჩევნების შედეგად შექმნილი ორგანო არ იყო.

1919 წლის 14 თებერვალს საყოველთაო არჩევნების შედეგად შეიქმნა საქართველოს დამფუძნებელი კრება, რომელშიც გაბატონებული მდგომარეობა სოციალ-დემოკრატიულ პარტიას ეკავა.

დამფუძნებელმა კრებამ თავის არსებობის 2 წლის მანძილზე მიიღო 126 კანონი. მათ შორის აღსანიშნავია კანონები რესპუბლიკის მოქალაქეობის, ადგილობრივ ორგანოთა არჩევნების, ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაციის, აგრარული, სასამართლო ორგანიზაციის, ეროვნულ უმცირესობათა პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული მოწყობის, სახალხო განათლების ორგანოების გაეროვნულების შესახებ, აგრეთვე კანონები და დებულებანი, რომლებიც შეეხოზოდნენ ფულისა და კრედიტების, საქართველოს რკინიგზის, ვაჭრობა-მრეწველობის ორგანიზაციას და სხვა საკითხებს.

დამფუძნებელმა კრებამ განსაზღვრა ქვეყნის ადგილობრივი მმართველობის ხასიათიც. იგი დაფუძნებული იყო თვითმმართველობის პრინციპზე, მაგრამ ამავე დროს მართველობის ფუნქციებსაც ახორციელებდა. ადგილობრივი თვითმმართველობანი უნდა არჩეულიყო საყოველთაო, პირდაპირი, თანასწორი, ფარული და პროპორციული საარჩევნო წესით. მას მინიჭებული ჰქონდა უფლება, ადგილობრივ გამოეცა კანონის შესაბამისი დადგენილებანი. ასეთივე პრინციპებს ექვემდებარებოდა საქალაქო მართველობა - ე.წ. მუნიციპალიტეტი.

ამ პრინციპების საფუძველზე განხორციელდა 1919 წელს ადგილობრივ მართველობათა (ეროვნების) და 4 ქალაქის მუნიციპალიტეტის არჩევნები. არჩევნები ყველგან ჩატარდა დაკანონებული წესის მიხედვით. ეს ორგანოები ერთდროულად ადგილებზე ასრულებდნენ მმართველობის და თვითმმართველობის ფუნქციებს.

1921 წლის 21 თებერვალს, საბჭოთა რუსეთის მხრიდან დაწყებული აგრესიის პირობებში, საქართველოს დამფუძნებელმა კრებამ მიიღო საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონსტიტუცია.

დ. სოციალიზმის ეპოქა

1921 წლის 25 თებერვალს, მას შემდეგ, რაც დასძლიეს ქართული არმიის წინააღმდეგობა, თბილისში შემოვიდნენ საბჭოთა არმიის ნაწილები. საქართველოში დამყარდა საბჭოთა ხელისუფლება. ქვეყნის მმართველობა ხელში აიღო საქართველოს რევოლუციურმა კომიტეტმა.

1921 წლის 21 აპრილის, 1922 წლის 1 იანვრისა და 10 იანვრის დეკრეტებით საქართველოს რევოლუციურმა კომიტეტმა განსაზღვრა საბჭოთა ხელისუფლების ორგანოების სისიტემა და მათი ურთიერთობის წესი.

1922 წლის 4 მარტს მიღებულ იქნა საბჭოთა საქართველოს პირველი კონსტიტუცია, რომლის მიხედვითაც საქართველო გამოცხადდა დამოუკიდებელ საბჭოთა სოციალისტურ რესპუბლიკად. მიუხედავად ამისა, იმავე წლის 12 მარტს ქვეყანა შევიდა ამიერკავკასიის საბჭოთა სოციალისტური ფედერაციული რესპუბლიკის (ასსფრ) შემადგენლობაში.

თავის მხრივ, 1922 წლის 22 დეკემბერს რუსეთის საბჭოთა სოციალისტურმა ფედერაციულმა რესპუბლიკამ, უკრაინისა და ბელორუსიის საბჭოთა სოციალისტურმა რესპუბლიკებმა და ასსფრ-მ შექმნეს ახალი სახელმწიფო, საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკების კავშირი (სსრკ).

1927 წლის 3 აპრილს მიღებულ იქნა ახალი კონსტიტუცია, რომელშიც საქართველო უკვე ცხადდებოდა ასსფრ-ს წევრად.

აღსანიშნავია, რომ გასაბჭოების შემდეგ საქართველოში შეიქმნა სამი ტერიტორიული ავტონომიური წარმონაქმნი, აქედან ორი - აფხაზეთი და სამხრეთი ოსეთი - ეფუძნებოდა ეთნიკურ პრინციპს, ხოლო მესამე - აჭარა - კონფესიურს (აჭარლები ქართველი მუსლიმანები არიან). აღსანიშნავია აგრეთვე, რომ აფხაზეთის და აჭარის ავტონომია დამოუკიდებელი საქართველოს კონსტიტუციითაც იყო გათვალისწინებული, სამხრეთ ოსეთის ოლქი კი პირველად ბოლშევიკური ხელისუფლების მიერ შეიქმნა. 1936 წლის 5 დეკემბერს ასსფრ დაიშალა და საქართველო, სომხეთი და აზერბაიჯანი პირდაპირ შევიდნენ სსრკ-ს შემადგენლობაში.

1937 წელს მიღებულ იქნა საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის მესამე კონსტიტუცია. ეს კონსტიტუცია ფაქტიურად წარმოადგენდა სსრკ-ს 1936 წლის კონსტიტუციის გამეორებას რესპუბლიკურ დონეზე. ამ უკანასკნელით მნიშვნელოვნად იქნა შეზღუდული რესპუბლიკების, როგორც კავშირის სუვერენული სუბიექტების, უფლებები.

1957 წელს, პიროვნების კულტის კრიტიკისა და სსრკ-ში დაწყებული ნაწილობრივი ლიბერალიზაციის პირობებში, მოკაშირე რესპუბლიკებს კვლავ გაეზარდათ უფლებები. კერძოდ მათ მიიღეს უმნიშვნელოვანესი სახელმწიფოებრივი საკანონმდებლო აქტების შექმნის უფლება. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ეს უფლება, ფაქტიურად ფიქციას წარმოადგენდა და არც ერთ საბჭოთა რესპუბლიკას ამ უფლებით არასოდეს უსარგებლია.

1977 წელს მიღებულ იქნა სსრკ-ს ახალი კონსტიტუცია. კონსტიტუცია კვლავ განიხილავდა მოკავშირე რესპუბლიკას, როგორც სუვერენულ სახელმწიფოს, რომელსაც კავშირიდან გასვლის უფლება უნარჩუნდებოდა (73 მუხლი).

საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკა სსრკ ეროვნებათა საბჭოში წარმოდგენილი იყო 59 დეპუტატით, მათ შორის უშუალოდ რესპუბლიკას (ავტონომიურ წარმონაქმნთა გარეშე) ჰყავდა 32 დეპუტატი.

1978 წლის 15 აპრილს, სსრკ 1977 წლის კონსტიტუციის საფუძველზე მიღებულ იქნა საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის ახალი კონსტიტუცია.

ამ, ისევე როგორც წინა, კონსტიტუციის მიხედვით ქვეყანაში ხელისუფლება ეკუთვნოდათ დეპუტატთა საბჭოებს. უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს წარმოადგენდა რესპუბლიკის უზენაესი საბჭო. ამას გარდა არსებობდა საყოველთაო-სახალხო კენჭისყრის (რეფერენდუმის) წესიც. ქვეყნის წარმართველ ძალად კვლავ ცხადდებოდა სსრკ კომუნისტური პარტია, რომელსაც 1977 წლის კონსტიტუციამ ფორმალურად პირველად მიანიჭა ეს სტატუსი.

რესპუბლიკა იყოფოდა 65 რაიონად და 4 საქალაქო საბჭოსადმი დაქვემდებარებულ ტერიტორიად. ამას გარდა არსებობდა 13 რესპუბლიკური და 1 საოლქო დაქვემდებარების ქალაქი. რესპუბლიკის შემადგენლობაში შედიოდნენ აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკები და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი.

რესპუბლიკის უმაღლესი მმართველი ორგანო იყო უზენაესი საბჭო. იგი და ორივე ავტონომიური რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოები ირჩეოდნენ 5 წლის ვადით, ხოლო ავტონომიური ოლქის, რაიონული, საქალაქო, ქალაქის რაიონული, სადაბო და სასოფლო დეპუტატთა საბჭოები ირჩეოდნენ 2.5 წლით.

საბჭოები ქმნიდნენ განმკარგულებელ და აღმასრულებელ ორგანოებს - აღმასრულებელ კომიტეტებს (აღმასკომები).

საარჩევნო კანონმდებლობა განისაზღვრა 1979 წლის 15 ივნისის საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს და სახალხო დეპუტატთა ადგილობრივი საბჭოების შესახებ კანონებით.

საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის უზენაესი საბჭო შედგებოდა 440 დეპუტატისაგან. მთავარ აღმასრულებელ ორგანოს წარმოადგენდა საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის მინისტრთა საბჭო. აღმასრულებელი ხელისუფლება შედგებოდა სამინისტროების, სახელმწიფო კომიტეტებისა და ქვესაუწყებო სხვა ორგანიზაციებისაგან.

სასამართლო სისტემა მოიცავდა საქართველოსა და ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლეს სასამართლოებს, თბილისის საქალაქო, სამხრეთ ოსეთის საოლქო, აგრეთვე რაიონულ (საქალაქო) სასამართლოებს.

რაიონულ მოსამართლეებს მოსახლეობა ირჩევდა პირდაპირი ფარული კენჭისყრით, 5 წლის ვადით, მსაჯულებს - კრებებზე ღია კენჭისყრით, 2.5 წლის ვადით. უფრო მაღალი ინსტანციების მოსამართლეებს - შესაბამისი დონის დეპუტატთა საბჭოები - 5 წლის ვადით.

საკანონმდებლო ზედამხედველობას ახორციელებდა სსრკ გენერალური პროკურორი, რომელიც 5 წლის ვადით ნიშნავდა საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკისა და ავტონომიურ რესპუბლიკათა პროკურორებს. ეს უკანასკნელნი, თავის მხრივ, ნიშნავდნენ რაიონულ და სხვა დონის პროკურორებს.

საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის ეკონომიკურ საფუძვლად ცხადდებოდა საშუალებათა სოციალისტური (სახელმწიფო, საკოლმეურნეო-კოოპერატიული, პროფაგმირების და სხვა) საკუთრება.

ფორმალურად რესპუბლიკაში, ისევე როგორც მთელ საბჭოთა კავშირში, დიდი ყურადღება ექცეოდა ადამიანის უფლებათა დაცვას. თუმცა, როგორც ცნობილია, პრაქტიკაში ეს პროცესი აბსოლუტურად საპირისპირო სახეს ღებულობდა.

ე. საქართველო დამოუკიდებლობის პერიოდში

1988-89 წლებში, სსრკ ახალი ხელმძღვანელობის მიერ წამოწყებული რეჟიმის ლიბერალიზაციის (ანუ "გარდაქმნის და საჯაროობის" პოლიტიკის) ტალღაზე საქართველოში ჩამოყალიბდა მასობრივი და საკმაოდ რადიკალურად განწყობილი ეროვნული მოძრაობა, რომელიც თავის ძირითად მიზნებად სსრკ-გან გამოყოფას და კომუნისტური პოლიტიკური სისტემის ნგრევას ისახავდა. მოკლე ხანში ეს მოძრაობა, თუმცა მრავალ ფრაქციად დაქსაქსული, წამყვან პოლიტიკურ ძალად იქცა.

1991 წლის 28 ოქტომბერს საქართველოს უზენაესი საბჭოს პირველ მრავალპარტიულ არჩევნებზე ეროვნული მოძრაობის ყველაზე ძლიერმა ფრთამ - ბლოკმა "მრგვალი მაგიდა - თავისუფალი საქართველო" დამაჯერებელი გამარჯვება მოიპოვა და საპარლამენტო მანდატების თითქმის 70 პროცენტს დაუფულა. აპრილში შეიქმნა პრეზიდენტის ინსტიტუტი, ხოლო პირველ საპრეზიდენტო არჩევნებზე დამაჯერებელი გამარჯვება მოიპოვა "მრგვალი მაგიდის" ლიდერმა ზვიად გამსახურდიამ.

ფაქტიურად, სახელმწიფოს სათავეში ყოფილი დისიდენტებისა და მარგინალიზებული სოციალური ფენების კოალიცია აღმოჩნდა, რომელსაც არ გააჩნდა ქვეყნის მართვის გამოცდილება.

გამოცდილების არქონა ნათლად გამოჩნდა ცხოვრების ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა ეკონომიკური ბერკეტებით მეურნეობის რეგულირება, ადამიანის ძირეული უფლებების დაცვა, უმცირესობათა პრობლემა, საგარეო პოლიტიკა და ა.შ..

საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენამდე ხშირად ხდებოდა სახელმწიფოებრივის, ეროვნულისა და ეთნიკურის ურთიერთგადაფარვა. ეთნიკურობის განცდა XIX საუკუნის საზოგადოებრივი მოძრაობების მითოსური აზროვნების ადეკვატური იყო.

საბჭოთა სისტემას ამ მხრივ არაფერი შეუცვლია. აღნიშნულ პერიოდში წინა პლანზე განასაკუთრებით წამოიწია პარასაზოგადოების მნიშვნელობამ - ანტისახელმწიფოებრივი აზროვნება ("ქურდული გაგება", კლანური აზროვნება, "ფულის მკეთებლობა") პიროვნებისა თუ სოციალური სტრატის პრივილეგირებულობის მაჩვენებლად იქცა.

სახელმწიფო სტრუქტურების ძლიერების პირობებში, როცა რეალური, კანონისმიერი წინააღმდეგობა შეუძლებელი იყო, სახელმწიფოს მიერ ჩადენილი ძალადობისადმი დაპირისპირების ერთადერთ საშუალებას დისიდენტობა წარმოადგენდა.

ეროვნულ რესპუბლიკებში აღნიშნული მოძრაობა ქმნიდა დასავლური დემოკრატიული ღირებულებებისა და ეთნიკური განვითარების გარკვეულ ეტაპზე ჩამოყალიბებული მითოსური აზროვნების ეკლექტიკურ ნარევს.

საბჭოური სისტემის კრიზისის დაწყებისას, ისეთ პირობებში, როცა არ არსებობდა ორგანიზაციულად გაფორმებული პოლიტიკური პლურალიზმი, დისიდენტური მოძრაობა კომუნისტური რეჟიმის ერთადერთ ალტერნატივად წარმოჩნდა.

თავისუფლების მოპოვების შემდეგ ეროვნულ-განმანთავისუფლებელი ბრძოლის ლოზუნგებით მოსული პოლიტიკური ძალა, ფაქტიურად, პრივილეგირებული ფენების წინააღმდეგ და სოციალური რევანშის მოთხოვნით გამოვიდა.

ახალმა ხელისუფლებამ იმთავითვე გამოაცხადა კურსი სახელმწიფო დამოუკიდებლობაზე. მის ძირითად პრობლემებად იქცა ურთიერთობის გარკვევა სსრკ ცენტრალურ ხელისუფლებასთან და, განსაკუთრებით, სამხრეთ ოსეთისა და აფხაზეთის სეპარატისტულ მოძრაობებთან, რომლებმაც საქართველოს დამოუკიდებლობის მოთხოვნას საქართველოდან გამოყოფის მოთხოვნით უპასუხეს. ამ დაპირისპირებიდან გამომდინარე კონფლიქტებმა (ე.წ. "ეთნიკურმა კონფლიქტებმა") მნიშვნელოვანწილად განსაზღვრა პოსტკომუნისტურ საქართველოში პოლიტიკური პროცესების თავისებურება. კონფლიქტი იმდროინდელი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის სტატუსის გარშემო გამსახურდიას მმართველობის პერიოდში სამხედრო დაპირისპირების ფაზაში გადაიზარდა. გარდა ამისა, ახალი ხელისუფლების ურთიერთობა

საპარლამენტო და არასაპარლამენტო ოპოზიციასთან (ძირითადად, ეროვნული მოძრაობის სხვა ფრაქციებთან) თავიდანვე მწვავე და მზარდი კონფრონტაციის ნიშნით აღიბეჭდა. ამ განუწყვეტელი დაძაბულობის ფონზე, "მრგვალი მაგიდის" ხელისუფლებას, მიუხედავად კომუნისტურ სისტემასთან გამოცხადებული იდეოლოგიური დაპირისპირებისა, თითქმის არ განუხორციელებია პოლიტიკური და ეკონომიკური რეფორმები.

სახელისუფლებო სისტემის რეფორმებიდან აღსანიშნავია ქვეყნის პრეზიდენტისა და რაიონის ცენტრიდან დანიშნული ხელმძღვანელების - პრეფექტების ინსტიტუტების შემოღება. ორივე მათგანი აშკარად მართვის ცენტრალიზებული მოდელის შენარჩუნებაზე იყო მიმართული. ხელისუფლება ამას ეროვნული კონსოლიდაციის ამოცანებით ამართლებდა, მაგრამ ოპოზიცია ამის უკან კომუნისტური სისტემის მხოლოდ კოსმეტიკურ ცვლილებას და გამსახურდიას პირადი დიქტატურის დამყარების მცდელობას ხედავდა. ამავე პერიოდში შეიქმნა ეროვნული გვარდია, რომელიც არმიის ჩანასახი უნდა ყოფილიყო.

1991 წლის აგვისტოს ბოლოდან, "მრგვალ მაგიდაში" მომხდარი განხეთქილების შემდეგ, პოლიტიკური დაპირისპირება განსაკუთრებით მწვავე ფაზაში შევიდა. ეროვნული გვარდიის ნაწილთა უმრავლესობა მისი ხელმძღვანელის - თენგიზ კიტოვანის, მეთაურობით, გადაუდგა პრეზიდენტს, ხოლო პოლიტიკური ოპოზიციის თითქმის ყველა ფრთამ პრეზიდენტის გადადგომა მოითხოვა. გამსახურდიას ხელისუფლების წინააღმდეგ გაერთიანდა ეროვნული მოძრაობის მნიშვნელოვანი ნაწილი, ლიბერალური ინტელიგენციის და კომუნისტური ნომენკლატურის უმრავლესობა.

კონფლიქტი, რომელმაც 1990 წლის ბოლოდან იჩინა თავი, 1991 წლის შემოდგომიდან შეიარაღებულ დაპირისპირებაში გადაიზარდა.

1991-1992 წლების მიჯნა "თბილისური ზამთრის" მოვლენებით აღინიშნა. თბილისის ცენტრში მიმდინარე ორკვირიანი ბრძოლების შედეგად პრეზიდენტმა გამსახურდიამ ძალაუფლება დაკარგა.

დაპირისპირებამ აშკარად აჩვენა შედარებით მცირერიცხოვანი ოპოზიციის სიძლიერე, ოპოზიციისა, რომელიც ძირითადად დედაქალაქის ინტელიგენციის ზედაფენებისაგან შედგებოდა და რომლის ზურგს უკან რუსეთში მყოფი ქართული კომუნისტური ნომენკლატურა იდგა.

X X X

ქვეყნის მმართველობის სათავეში მოსულმა სამხედრო საბჭომ, რომელიც ორი გასამხედროებული შენაერთის, ეროვნული გვარდიისა და მხედრიონის ხელმძღვანელების, თენგიზ კიტოვანისა და ჯაბა იოსელიანისაგან შედგებოდა და ოპოზიციური პარტიების წარმომადგენელთაგან შექმნილ სახელმწიფო საბჭოს ეყრდნობოდა, თავისი პოლიტიკის მთავრ მიზნად გამსახურდიას ნაციონალისტური და პრო-სოციალისტური პოლიტიკის შეცვლა გამოაცხადა. ამავე დროს მან თავისი საქმიანობა გაძევებული ხელისუფლების მომხრეთა ("ზვიადისტთა") წინააღმდეგ რეპრესიებით დაიწყო.

1992 წ. მარტში სამხედრო საბჭომ, რომელიც აშკარად ვერ ახერხებდა მდგომარეობის სტაბილიზაციას გადატრიალების შემდეგ, ქვეყნის ხელმძღვანელად იმხანად მოსკოვში მყოფი ელუარდ შევარდნაძე მოიწვია. ეს უკანასკნელი ფაქტიურად ყველა პოლიტიკური ძალისათვის აღმოჩნდა მისაღები: კომუნისტური ნომენკლატურა მასთან "ზასტოის" ოქროს ხანას აიგივებდა, დემოკრატიული ძალებისათვის იგი "ბერლინის კედლის დამანგრეველი" იყო, ეროვნული უმცირესობებისათვის კი გამსახურდიას რადიკალური ნაციონალიზმის ალტერნატივას წარმოადგენდა.

1992 წლის 11 ოქტომბრის არჩევნებმა საერთაშორისო საზოგადოებრიობის თვალში ახალი საზოგადოების ლეგიტიმაცია მოახდინა. ახალ პარლამენტში, ფაქტიურად "ზვიადისტთა" გარდა, ყველა პოლიტიკური ძალა მოხვდა. გამსახურდიას ოპონენტთა ერთ-ერთი მთავარი პრეტენზიის, საპარლამენტო მმართველობის წესის მხარდაჭერის გამო შევარდნაძემ იმ დროისათვის თავი შეიკავა საპრეზიდენტო რესპუბლიკის შექმნისაგან და "სახელმწიფო მეთაურის" პოსტით დაკმაყოფილდა.

მაგრამ ქვეყნის საშინაო მდგომარეობა ამით არსებითად არ გაუმჯობესებულა. ფასების ლიბერალიზაციამ და პოლიტიკურმა დაპირისპირებამ მალე ახალი ხელისუფლების კრიზისი გამოიწვია.

ახალ არჩევნებში რეალურად ამომრჩეველთა აბსოლუტური რაოდენობის მხოლოდ ნაწილმა მიიღო მონაწილეობა. გამსახურდიას მომხრეებმა (განსაკუთრებით დასავლეთ საქართველოში) და ეროვნულმა უმცირესობებმა (განაპირა, სასაზღვრო რეგიონებში) არჩევნებს ფაქტიური ბოიკოტი გამოუცხადეს.

ქვეყნის ტერიტორიის საგრძნობ ნაწილს აკონტროლებდნენ გამსახურდიას მომხრეები (დასავლეთ საქართველოში) და სეპარატისტული მოძრაობები (აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის თვითგამოცხადებულ რესპუბლიკებში), რომლებიც არ ცნობდნენ შევარდნაძის ხელისუფლებას. უფრო მეტიც, ყოფილი სამხრეთ ოსეთის წინააღმდეგ საბრძოლო მოქმედებების შეწყვეტამ აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკაშიც გააძლიერა ექსტრემისტთა პოზიციები. 1992 წლის აგვისტოში დაიწყო ომი აფხაზეთში, რომელიც 1993 წლის სექტემბერში ცენტრალური ხელისუფლების სრული დამარცხებით დამთავრდა.

შეგარდნადის და საერთოდ სამოქალაქო ხელისუფლების პოზიციები არც ცენტრში იყო ძლიერი: გამსახურდას გამძევებული შეიარაღებული შენაერთები სამოქალაქო ხელისუფლების კონტროლს თითქმის არ ექვემდებარებოდნენ და შეგარდნამეს მხოლოდ საგარეო პოლიტიკის სფეროს უთმობდნენ. იმდროინდელი ვითარება ხშირად აღიწერებოდა, როგორც ანარქიასთან მიახლოებული.

X X X

1992-1995 წლებში პოლიტიკური მანევრირების შედეგად ელუარდ შეგარდნამე თანდათანობით მოახერხა თავისი პოზიციების განმტკიცება და მოწინააღმდეგეების დასუსტება ან (გასამხედროებული შენაერთების შემთხვევაში) სრული დამარცხება. თავდაპირველად, ეს მოხდა რუსეთის გარკვეული დახმარებითაც. 1993 წლის ოქტომბერში სახელმწიფოს მეთაურმა მიიღო გადაწყვეტილება საქართველოს დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობაში გაწევრიანების შესახებ და აიღო კურსი რუსეთთან სტრატეგიულ პარტნიორობაზე. ამან ეჭვის ქვეშ დააყენა ქვეყნის რეალური დამოუკიდებლობა, სამაგიეროდ მოხერხდა დასავლეთ საქართველოში "ზვიადისტური" ძალების განადგურება. ამის შემდეგ რუსეთს ნაკლები გავლენა ჰქონდა საქართველოს საშინაო ვითარებაზე, ამავე დროს ე.შეგარდნადის და მასთან ერთად სამოქალაქო ხელისუფლების პოზიციები თანდათან ძლიერდებოდა.

1995 წლის აგვისტოში მიღებულ იქნა ქვეყნის ახალი კონსტიტუცია, რომელმაც ამერიკულ ნიმუშთან მიახლოებული საპრეზიდენტო სისტემა შემოიღო. ე.შეგარდნადის მდგომარეობა განსაკუთრებით განმტკიცდა 1995 წლის 29 აგვისტოს მის წინააღმდეგ განხორციელებული წარუმატებელი ტერორისტული აქტის შემდეგ. მან გაანეიტრალა ყველაზე ძლიერი გასამხედროებული შენაერთი - მხედრიონი და არსებითად დაასუსტა პრო-რუსული და ნეოკომუნისტური ორიენტაციის ძალები სახელმწიფო აპარატსა და სპეცსამსახურებში.

1995 წლის 5 ნოემბრის არჩევნების შედეგად ელუარდ შეგარდნამე, ხმების 78 პროცენტით, პრეზიდენტად იქნა არჩეული. პარლამენტში ფაქტიურად ერთადერთ რეალურ ძალად საკმაოდ ამორფული, მაგრამ შეგარდნადის პოლიტიკის უსიტყვოდ მხარდამჭერი "მოქალაქეთა კავშირი" იქცა. ოპოზიციური პარტიებიდან მხოლოდ ერთ-ერთი ყველაზე ზომიერი - ეროვნულ-დემოკრატიული - მოხვდა პარლამენტში. ოპოზიციური პარტიების აბსოლუტური უმრავლესობა პარლამენტს გარეთ აღმოჩნდა. ადგილობრივმა დამკვირვებებლებმა, რომლებიც მოქმედებდნენ არასამთავრობო ორგანიზაცია "სამართლიანი არჩევნების" ეგიდით, მთელ რიგ უბნებში სერიოზული დარღვევები აღმოაჩინეს, მაგრამ არჩევნების შედეგები არსებითად კითხვის ქვეშ მათ არ დაუყენებიათ.

ახალი, ფაქტიურად მონოპარტიული პარლამენტის წინაშე დადგა ძლიერი საკანონმდებლო ბაზის შექმნის პრობლემა. 1995-1997 წლებში მიღებულ იქნა კანონთა პაკეტების მთელი რიგი.

მაგრამ მიუხედავად ამისა, ბევრი რამ ჯერ კიდევ ბურუსითაა მოცული. კანონები ხშირად ურთიერთგამომრიცხველია, ხოლო "მოქალაქეთა კავშირის" გარეგნული ერთობა მოჩვენებითია, მასში გაერთიანებულ ძალთა სხვადასხვა პოლიტიკური თუ სხვა სახის ურთიერთმიმართებათა გამო.

მოსახლეობის პოლიტიკური ინდეფერენტობა და აპარატის მნიშვნელოვანი ნაწილის კორუმპირებულობა კიდევ უფრო გაურკვეველს და დროში გაწელილს ხდის მიმდინარე რეფორმების პროცესს.

II. ქართული სახელმწიფო დღეს

ა. ზოგადი სურათი

დამოუკიდებლობის ხელახლა მოპოვების შემდგომი წლები საქართველოსთვის მეტად მძიმე გამოცდად იქცა. ეთნოკონფლიქტები და სამოქალაქო დაპირისპირება, დიდი ეკონომიკური კრიზისი და რუსეთის ფედერაციასთან ურთიერთობის გამწვავება ქვეყნის განვითარების შემაფერხებელ გარემოებად იქცნენ.

პოლიტიკური სიტუაციის ნშირი ცვლა კარგადაა ასახული ბოლო წლების საკანონმდებლო პროცესში.

1991 წლის 28 ოქტომბრის არჩევნების შემდეგ საქართველოში კვლავ აგრძელებს მოქმედებას 1978 წლის 15 აპრილს მიღებული საბჭოური კონსტიტუცია. რომელშიაც 1984, 1986, 1989, 1990 და 1991 წლებში შეტანილ იქნა 14 შესწორება.

1990 წლის 14 ნოემბერს მიღებულ იქნა კანონი გარდამავალი პერიოდის შესახებ, რომელსაც უნდა ემოქმედა საბჭოთა კავშირიდან საქართველოს სრულ გამოყოფამდე. საქართველო ინარჩუნებდა სსრკ-დან გასვლის უფლებას, რის გარანტიაც ითვლებოდა სსრკ კონსტიტუცია (69 და 78 მუხლები), ხოლო საქართველო დროებით ემორჩილებოდა სსრკ-ს კანონმდებლობას (68 მუხლი).

კონსტიტუციის 2 მუხლის თანახმად, საკანონმდებლო ორგანოებს წარმოადგენდა უზენაესი საბჭო და ადგილობრივი საკრებულოები. უმნიშვნელოვანესი საკითხები რეფერენდუმზე უნდა ყოფილიყო გატანილი (5 მუხლი). კონსტიტუციის შეცვლა შეეძლო უზენაესი საბჭოს ხმათა 2/3-ით (185 მუხლი).

სახელმწიფოს მნიშვნელოვან პოსტებზე არ შეიძლებოდა ორი ვადით არჩევა (გამონაკლისს წარმოადგენდნენ მოსამართლეები, 87 მუხლი). ამავე დროს, როგორც რიგით მოქალაქეებს, ისე დეპუტატებსაც წართმეული ჰქონდათ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. ეს უფლება გააჩნდათ: უზენაეს საბჭოს, უზენაეს სასამართლოს, გენერალურ პროკურორს და იუსტიციის სამინისტროს.

1990 წელს კონსტიტუციაში შეტანილი შესწორებები ძირითადად ქვეყნის ცხოვრებაში მომხდარ იდეოლოგიურ ცვლილებებს ასახავდა. მაგალითად, ამოღებული იქნა კომუნისტური ტერმინოლოგია და უარყოფილი იქნა კომპარტიის მმართველი როლი. აღიარებულ იქნა რესპუბლიკის კანონების უპირატესობა საკავშიროსთან შედარებით (77 მუხლი).

1991 წლის 9 აპრილს უზენაესმა საბჭომ გამოაცხადა საქართველოს დამოუკიდებლობა, შეიცვალა სახელმწიფო ატრიბუტიკა, მაგრამ საკანონმდებლო აქტივობა ამ ეტაპზე ამით ამოიწურა.

X X X

1991-1992 წლების "თბილისური ზამთრის" მოვლენების შედეგად ხელისუფლების სათავეში მოსული ჯერ სამხედრო, შემდეგ სახელმწიფო საბჭოს უმნიშვნელოვანეს საკანონმდებლო აქტად უნდა ჩაითვალოს საქართველოს 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის აღდგენა 1992 წლის 21 თებერვალს. ხ

აღნიშნული კონსტიტუციის თანახმად საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება ჰქონდა როგორც პარლამენტის წევრს, ისე 5.000 ამომრჩეველს (63 მუხლი); რეფერენდუმის გამართვა შესაძლებელი იყო 30.000 მოქალაქის მოთხოვნის შედეგად (64 მუხლი); კონსტიტუციის გადასინჯვა შეეძლო დეპუტატთა 2/3-ს, რაც ძალაში შედიოდა რეფერენდუმის შემდეგ; მმართველობის ფორმის გადასინჯვა დაუშვებელი იყო.

1992 წლის 6 ნოემბერს, 1921 წლის კონსტიტუციის მექვიდრეობითობის საფუძველზე, მიღებულ იქნა კანონი სახელმწიფო ხელისუფლების შესახებ.

1921 წლის კონსტიტუცია 1978 წლის კონსტიტუციასთან შედარებით ბევრად უფრო მეტ ყურადღებას უთმობდა ადამიანის უფლებებს და დემოკრატიულობით გამოირჩეოდა.

მაგრამ უნდა აღინიშნოს, რომ 1921 წლის კონსტიტუციის აღდგენა სიმბოლური აქტი იყო და ის ფაქტიურად ძალაში არ შესულა. საბჭოთა პერიოდში მიღებული საკანონმდებლო აქტები (მაგალითად სისხლისა და სამოქალაქო სამართლის კოდექსები), რომელთა მიხედვითაც მუშაობდა სახელმწიფო აპარატი, გადაულახავ წინააღმდეგობაში მოდიოდნენ მასთან. ბუნებრივია, რომ დღის წესრიგში დადგა ახალი კონსტიტუციის მიღების საკითხი, თუმცა, პოლიტიკური მოსაზრებებით, თავდაპირველად ლაპარაკი იყო 1921 წლის კონსტიტუციის ახალ რედაქციაზე.

1993 წლის 16 თებერვალს შეიქმნა საკონსტიტუციო კომისია, სახელმწიფოს მეთაურის თავმჯდომარეობით.

1995 წლის 1 აგვისტოს, ხანგრძლივი დებატების შედეგად, პარლამენტმა მიიღო საქართველოს ახალი კონსტიტუცია.

კონსტიტუცია ეფუძნებოდა 1991 წლის 31 მარტის დამოუკიდებლობის რეფერენდუმის შედეგებს (1 მუხლი); საქართველოს საზღვრები ცნობილ იქნა 1991 წლის 21 დეკემბრის მდგომარეობით (2 მუხლი); აღიარებულ იქნა საერთაშორისო ხელშეკრულებების უპირატესობა ეროვნულ კანონმდებლობასთან შედარებით (6 მუხლი); სახელმწიფო მოხელეებს აკრძალა რომელიმე პარტიის წევრად ყოფნა (26

მუხლი); საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება ეკუთვნით: პრეზიდენტს, პარლამენტის წევრს, ფრაქციას, საპარლამენტო კომიტეტს, ავტონომიურ წარმონაქმნებს ან 30.000 ამომრჩეველს (67 მუხლი); რეფერენდუმი შეიძლება მოეწიოს პრეზიდენტის, პარლამენტის ან 200.000 ამომრჩეველის ინიციატივით, ამავე დროს რეფერენდუმის მოწვევა არ შეიძლება რომელიმე კანონის მიღების ან გაუქმების მიზნით (74 მუხლი).

საკანონმდებლო კონფლიქტების გადასაწყვეტად დაარსებულ იქნა საკონსტიტუციო სასამართლო, სადაც სარჩელის წაყენების უფლება აქვთ: პრეზიდენტს, პარლამენტის წევრთა 1/5, სასამართლოს, ავტონომიურ ერთეულებს ან რიგით მოქალაქეს (89 მუხლი); კონსტიტუციის გადასინჯვის ინიციატივით შეიძლება წარდგინდეს: პრეზიდენტი, პარლამენტის სიითი შემადგენლობის ნახევარი ან 200.000 ამომრჩეველი (102 მუხლი).

ახალ კონსტიტუციაში დადასტურებული საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის საკითხი აღნიშნულია, რომ იგი გადაწყდება ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ სპეციალურად მიღებული ორგანული კანონით (2 მუხლი).

საკანონმდებლო აქტივობის შემდგომ მნიშვნელოვან საფეხურს წარმოადგენს 1997 წლის მიღებული ორგანული კანონები: კანონი საერო სასამართლოების შესახებ, რომელიც მოწოდებულია შეცვალოს 1991 წლის კანონით შექმნილი სასამართლო სისტემა (3 მაისი) და კანონი სახელმწიფო მოწყობის შესახებ (13 ივნისი).

გარდა ამისა, დიდი მნიშვნელობა აქვს სამოქალაქო, საგადასახადო და სისხლის სამართლის კოდექსებს, რომლებიც აგრეთვე წლის განმავლობაში იქნა მიღებული.

1997 წლის 16 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტში წარდგენილი და ხანგრძლივი დებატების შემდეგ მიღებულ იქნა ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ, მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოება და ოპოზიციური ძალები წინააღმდეგობას უწევდნენ კანონპროექტის მიღებას, რადგან მასში ხედავდნენ ცენტრის მისწრაფებას, არ დაეშვა რეალური თვითმმართველობის დამკვიდრება ქვეყანაში.

X X X

ამ და სხვა საკანონმდებლო აქტთა ერთობლიობა მოწოდებულია შექმნას ქვეყანაში თვისობრივად ახალი, დემოკრატიულ ღირებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკური სისტემა.

თუმცა, დემოკრატიული ქვეყნის შესაფერისი საკანონმდებლო ბაზის შესაქმნელად კიდევ ბევრი გასაკეთებელი. კერძოდ, განსაკუთრებით სასწრაფოდ მიიჩნევა ისეთი საკანონმდებლო აქტების მიღება, როგორცაა საპროცესო კოდექსი, კანონები ადგილობრივი თვითმმართველობისა თუ მმართველობის ორგანოთა ბიუჯეტების შესახებ, ინფორმაციის თავისუფლების, ტელე და რადიომუწყებლობის შესახებ და სხვა.

პარლამენტის 1998 წლის საგაზაფხულო სესიაზე დაგეგმილია: საკრებულოს წევრის სტატუსის, სახელმწიფო უშიშროების სამსახურის, ადვოკატურის, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის არჩევნების, საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის და სხვ. შესახებ კანონების მიღება.

ცალკე პრობლემა არსებულ კანონთა ურთიერთშეუსაბამობა. 1997 წლის აგვისტოში, ფოთში გამართულ გამსვლელ სესიაზე პარლამენტის მიერ აღიარებულ იქნა, რომ 157 კანონია შესაცვლელი და 55 კი - კონსტიტუციასთან შესაბამისობაში მოსაყვანი. მნიშვნელოვან პრობლემას ქმნის ხელისუფლების სხვადასხვა შტოთა თუ ცალკეული უწყებების დებულებების თუ განაწესების ურთიერთშეუსაბამობა. ხშირია შემთხვევები, როცა ცალკეული სამინისტრო თუ დეპარტამენტი თვითნებურად იღებს ისეთ გადაწყვეტილებებს, რომლებიც წინააღმდეგობაში მოდიან არათუ სხვა უწყებათა სამოქმედო დებულებებთან, არამედ მთელ რიგ კანონებთან (მათ შორის ორგანულებთანაც).

მაგრამ საკანონმდებლო პრობლემების გარდა, საქართველოში დემოკრატიული სახელმწიფოებრიობის აშენების სიძნელეები სახელმწიფო მართვის პრაქტიკასთან არის დაკავშირებული.

სახელმწიფო მშენებლობა საქართველოში წარმართა პოლიტიკური კონიუქტურის გათვალისწინებით. განსაკუთრებული ყურადღების ცენტრში მოექცნენ ძალოვანი სტრუქტურები - იწყება შტატების ზრდა, ხოლო ამ უწყებათა მეთაურებად ინიშნებოდნენ პრო-რუსული ორიენტაციის პიროვნებები (1994 წლის მარტი-აპრილი).

საზოგადოების განსაკუთრებულ შემფოთებას იწვევს კორუფციის მეტად ფართო გავრცელება სახელისუფლებო სტრუქტურებში. ამ პროცესის უკან ხშირად დგანან სხვადასხვა მაფიოზური კლანები. 1994 წლის 31 მაისს შეიქმნა ორგანიზებულ დანაშაულთან და კორუფციასთან მებრძოლი საპარლამენტო კომისია, მაგრამ მისი მოღვაწეობის პირველ ეტაპზე რაიმე სახის წარმატებაზე ლაპარაკი არ შეიძლება.

ყოველივე ზემოთქმული პრობლემებს უქმნის არამართო მოქალაქეებს და ბიზნესს: საგადასახადო და საბაჟო სამსახურების უუნარობა ადექვატური შენატანებით შეავსონ ქვეყნის მეტად მწირი ბიუჯეტი, საბოლოო ჯამში, მთელი სახელმწიფო სტრუქტურის არაფექტურობის გამოხატულებაცაა და მიზეზიც. კომუნისტური ეპოქიდან შემკვიდრებით შემორჩენილი სახელისუფლებო სტრუქტურების და ბიუროკრატიული კლასის არადემოკრატიული ჩვევები აგრეთვე დიდ პრობლემებს უქმნის დემოკრატიულ ტრანსფორმაციას. განსაკუთრებით ეს ეხება სამართალდამცავ სფეროს, რომელშიც დემოკრატიული რეფორმების გატარების მცდელობა დიდ წინააღმდეგობებს აწყდება.

სახელმწიფო გადატრიალებით გამოწვეულმა ხელისუფლების ლეგიტიმურობის კრიზისმა, ომში დამარცხებამ, ცხოვრების დონის მკვეთრმა დაქვეითებამ, კორუფციის ფართო გავრცელებამ გამოიწვია პოლიტიკური ერთუზიანობის თავდაპირველი ტალღის შეცვლა ხელისუფლებისაგან გაუცხოებისა და ცინიზმის გრძნობით. მეტად სუსტია პოლიტიკური პარტიები. მიუხედავად არასამთავრობო ორგანიზაციების გააქტიურებისა, საზოგადოდ სუსტია სამოქალაქო საზოგადოების როლი, იგრძნობა სამოქალაქო აღზრდის აუცილებლობა.

ბ. რეგიონალური განვითარების ტენდენციები

1. ავტონომიები

მრავალი პრობლემის მიუხედავად, როგორც სახელმწიფო სისტემის მშენებლობის პროცესში, ისე საერთოდ, ქვეყნის ცხოვრებაში, უმთავრეს პრობლემას ქმნის ურთიერთობა ცენტრსა და ავტონომიურ წარმონაქმნებს შორის.

საბჭოთა საქართველოში არსებული სამი ავტონომიური წარმონაქმნიდან ორი (აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი) ეთნიკურ საფუძველზე იყო დამყარებული, ხოლო მესამე (აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა) - კონფესიურზე (რაც უნიკალური შემთხვევა იყო საბჭოთა კავშირში).

1978 წლის კონსტიტუციით, რომლის საფუძველზეც იქნა მიღებული 1990 წლის 14 ნოემბრის კანონი გარდამავალი პერიოდის შესახებ, ავტონომიური რესპუბლიკა წარმოადგენდა ერთგვარ სახელმწიფოს სახელმწიფოში (79 მუხლი), ხოლო მათი მმართველობა განისაზღვრებოდა ადგილობრივი კონსტიტუციებით (თავი 15).

საქართველოში ეროვნულ-განმათავისუფლებელი მოძრაობის განვითარების პარალელურად, ეთნიკური ავტონომიები - აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი მკვეთრად დაუპირისპირდნენ საქართველოს დამოუკიდებლობის იდეას და წამოაყენეს საკუთარი სტატუსის შეცვლის პრეტენზიები. რომლებიც, სხვადასხვა ვარიანტში, ფაქტიურად საქართველოდან გამოყოფას ნიშნავდა. ამან წარმოშვა მწვავე კონფლიქტები, რომლებიც ორივე შემთხვევაში ომით დასრულდა.

ამავე დროს, არ შეიძლება არ იქნეს დანახული ის დაპირისპირება, რომელიც არსებობს ადგილობრივ და ცენტრალურ ნომენკლატურებს შორის. ამის ნათელი მაგალითია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა, სადაც დანარჩენ საქართველოსთან ეთნიკური დაპირისპირების ფაქტორი გამორიცხულია.

ა) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა

ურთიერთობა თბილისსა და აჭარას შორის დაიბაბა სახელმწიფო გადატრიალების შემდეგ. აჭარის ლიდერი ასლან აბაშიძე, რომელიც საკადრო საკითხში აბსოლუტურ დამოუკიდებლობას ამჟღავნებს, იგნორირებას უკეთებს ცენტრალური მთავრობის მოღვაწეობას. ფაქტიურად დაპირისპირება საკადრო საკითხთან დაკავშირებით არის წარმოშობილი, თუმცა ამის აშკარა აფიშირებას ორივე მხარე ერიდება.

აჭარის ხელმძღვანელობას არასოდეს დაუყენებია კითხვის ქვეშ საქართველოს შემადგენლობაში რეგიონის ყოფნა, და აჭარაში არასოდეს არსებულა რაიმე პოლიტიკური მოძრაობა, რომელსაც მსგავსი ლოზუნგები წამოეყენებინოს. ეროვნული მოძრაობის აღმავლობის პერიოდში ხშირად განიხილებოდა აჭარის ავტონომიის ლეგიტიმურობის - და მისი გაუქმების აუცილებლობის - საკითხი, მაგრამ ის რეალურად არასოდეს დამდგარა დღის წესრიგში, ამჟამად კი საერთოდ არ განიხილება.

1992 წლის სახელმწიფო გადატრიალების შემდეგ აჭარის ლიდერმა ცნო ახალი ხელისუფლება, მაგრამ ამავე დროს დასავლეთ საქართველოში განდევნილი ხელისუფლების წარმომადგენლებთანაც ინარჩუნებდა კონტაქტს. აჭარის ხელმძღვანელობამ მოახერხა არ დაეშვა აჭარაზე იმხანად ძლიერი სამხედრო ფორმირებების (მხედრიონის, ეროვნული გვარდიის) გავლენის გავრცელება, რისი წყალობითაც რეგიონში შედარებითი წესრიგი შენარჩუნდა. ამის გამო იგი ეროვნული მასშტაბით ერთ-ერთ პოპულარულ ფიგურადაც იქცა.

მთლიანად საქართველოში ვითარების სტაბილიზაციასთან ერთად აჭარას ეკარგება "სიმშვიდის ოაზისის" იმიჯი. სამაგიეროდ, აშკარა ხდება კონსტრასტი დემოკრატიული თავისუფლებების ნაკლებობის მხრივ. აჭარაში მეტად შეზღუდულია პოლიტიკური პარტიების საქმიანობა, პრაქტიკულად არ არსებობს თავისუფალი პრესა, თითქმის არანაირ როლს არ ასრულებენ არასამთავრობო ორგანიზაციები. აჭარის უმაღლესი საბჭოს ახალ არჩევნებამდე, რომლებიც 1996 წლის 22 სექტემბერს ჩატარდა, შეჩერებული იყო აჭარის უზენაესი საბჭოს მოქმედება.

მიუხედავად თბილისსა და ავტონომიას შორის არსებული აღნიშნული დაპირისპირებისა, საერთო ინტერესთა არსებობის შემთხვევაში ორივე მხარე შეთანხმებულად მოქმედებს. 1996 წლის 22 სექტემბრის ადგილობრივი უმაღლესი საბჭოს არჩევნებში ასლან აბაშიძის პარტია "სრულიად საქართველოს აღორძინების კავშირი" (სსაკ) და საქართველოს მოქალაქეთა კავშირი ერთიანი ბლოკით გამოვიდნენ და 80 სადეპუტატო მანდატის 95% (76 ადგილი) მიიღეს. არჩევნებში ადგილი ჰქონდა დემოკრატიული საარჩევნო ნორმების აშკარა დარღვევას. აჭარის ხელისუფლებამ არ დაუშვა აჭარის უზენაესი საბჭოს არჩევნებზე საერთაშორისო დამკვირვებლების დასწრება. ოფიციალური მონაცემების მიხედვით, არჩევნებში მონაწილეობდა საარჩევნო ხმის უფლების მქონეთა 94%, რაც აშკარა პარალელს პოულობს საბჭოური პერიოდის არჩევნებთან.

მიუხედავად მოჩვენებითი ერთიანობისა, დაპირისპირება სმკ-სა და სსაკ-ს შორის გარდაუვალი იყო. ფაქტიურად ბრძოლა მიმდინარეობდა (და ახლაც მიმდინარეობს) ძალაუფლებისათვის. სსაკ-ის ხელმძღვანელობას არ სურს ავტონომიის მართვის უფლება სმკ-ს გაუყოს, ხოლო ეს უკანასკნელი, თავის მხრივ, მიიღებს შეზღუდულ რეგიონალური პარტიის მნიშვნელობა. 1997 წლის 15 აპრილს სსაკ-მა აჭარის თავისუფალ ეკონომიკურ ზონად გამოცხადება მოითხოვა. სმკ, როგორც მოსალოდნელი იყო, ამ იდეის წინააღმდეგი გამოვიდა.

საერთოდ, ბოლო ხანებში შეინიშნება ურთიერთობის გამწვავება, ერთის მხრივ აჭარის ავტონომიასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას, ხოლო მეორეს მხრივ, თვით ავტონომიის შიგნით, სხვადასხვა მიმართულების ძალათა შორის. რის მაგალითადაც შეიძლება მივიჩნიოთ 1997 წლის 6 აგვისტოს პარლამენტის აჭარის რეგიონალური ფრაქცია "აღორძინებიდან", რომელიც 31 წევრს აერთიანებდა, 7 დეპუტატის გამოსვლა. აღსანიშნავია, რომ ეს უკანასკნელი ფრაქცია "მამულის" შემადგენლობაში შევიდნენ, რომელიც სრულებითაც არ წარმოადგენს პრეზიდენტ შევარდნაძის უერთგულეს მომხრეთა გუნდს.

ბ) ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი

ბევრად უფრო რთულია საქართველოს მთავრობის ურთიერთობა სხვა ყოფილ საბჭოურ ავტონომიებთან. აქ არსებული დაპირისპირება შეიარაღებულ კონფლიქტებში გადაიზარდა, რამაც საქართველოსგან აღნიშნული ტერიტორიების ფაქტობრივი ჩამოცილება გამოიწვია.

სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი მხოლოდ ბოლშევიკური ხელისუფლების მიერ შეიქმნა 1922 წლის 20 აპრილს, გავრცელებული აზრით, ბოლშევიკებისადმი ოსი მოსახლეობის დახმარების ჯილდოდ. ამიტომ ქართული საზოგადოების უმრავლესობის თვალში, ამ ავტონომიური წარმონაქმნის თვით არსებობაც კი არალეგიტიმური იყო. მიუღებელი იყო თვით ტერმინიც "სამხრეთ ოსეთი", რადგან მისი ხმარება ლეგიტიმურობას სძენდა ამ რეგიონის რუსეთის შემადგენლობაში მყოფ ჩრდილო ოსეთთან გაერთიანების მოთხოვნას. რეგიონში შექმნილი ეროვნული მოძრაობა, რომელსაც ორგანიზაცია "აღამონ ნიხასი" ხელმძღვანელობდა, სწორედ ამ მიზანს ისახავდა მიზნად.

რეგიონში უმრავლესობას (დაახლ. 70%-ით) ეთნიკური ოსები შეადგენდნენ, თუმცა ეს მთლიანად საქართველოში მცხოვრები ეთნიკური ოსების მხოლოდ ნაწილი იყო (105 ათასი ოსიდან მხოლოდ 60 ათასი ცხოვრობდა ავტონომიური ოლქში).

შეიარაღებული კონფლიქტი დაიწყო 1990 წლის დეკემბერში, როცა თბილისთან შეთანხმების გარეშე, ავტონომიურ ოლქში ჩატარდა არჩევნები და ახლადარჩეულმა უზენაესმა საბჭომ სამხრეთ ოსეთის რესპუბლიკა გამოაცხადა, საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესმა საბჭომ 1990 წლის დეკემბერში გააუქმა სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი. ამას სამხედრო კონფლიქტის ესკალაცია მოჰყვა.

სამხედრო კონფლიქტი არცთუ ფართო მასშტაბით და ცვალებადი წარმატებით მიმდინარეობდა 1992 წლის ივლისამდე. ომი დამთავრდა სამხრეთი ქართულ-რუსულ-ოსური შეთანხმებით, რომლითაც, სტატუსის გარკვევამდე, რეგიონში სამხრეთი (ქართული, რუსული და ოსური შენაერთებისაგან შემდგარი) სამშვიდობო ძალები იმოქმედებდა.

ოსურმა მხარემ მოახერხა რეალური კონტროლი დაეწესებინა ოსებით დასახლებულ ტერიტორიაზე.

1996 წლის 10 სექტემბერს სამხრეთ ოსეთში გამართულ საპრეზიდენტო არჩევნებზე გაიმარჯვა შედარებით ზომიერმა ლუდვიგ ჩიბიროვმა.

ბუნებრივია, ახლადჩამოყალიბებულ სახელმწიფო აპარატში ხშირია დაპირისპირება სტრუქტურებსა თუ ცალკეულ სახელმწიფო მოხელეთა შორის (მაგალითისათვის 1993 წლის 14 ნოემბერს ადგილობრივი "ომონის" უფროსმა მოკლა თავდაცვის მინისტრის მოადგილე), მაგრამ ეს უფრო ცალკეულ პოლიტიკურ-ფინანსური კლანების ურთიერთდაპირისპირებაზე მეტყველებს და არაფერი აქვს საერთო ქართულ-ოსურ ურთიერთობებთან.

ასე რომ ცხინვალის ხელისუფლების 1993 წლის აგვისტოს განცხადება იმის თაობაზე, რომ მთავრობა, 22 სამინისტრო და 4 კომიტეტი აკონტროლებს სიტუაციას ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ტერიტორიაზე, არ არის რეალობას მოკლებული.

X X X

მოლაპარაკებები თბილისსა და ცხინვალს შორის ევროპის უშიშროებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის და რუსეთის შუამავლობით მიმდინარეობს. რეგიონში არა აქვს ადგილი დამსჯელ აქციებს ან ტერორისტულ ოპერაციებს, სხვადასხვა ეროვნების მოსახლეობის გადაადგილება პრაქტიკულად შეუზღუდველია, ეკონომიკური კონტაქტები უფრო აქტიურია. მაგრამ პოლიტიკური სტატუსის საკითხში შეთანხმება მიღწეული არ არის.

რეგიონის ოსურ მოსახლეობაში კვლავ პოპულარულია ჩრდილოეთ ოსეთთან გაერთიანების იდეა, თუმცა განიხილება უფრო კომპრომისული ვარიანტებიც. კერძოდ, ოსური მხარე, სამხრეთ ოსეთის პრეზიდენტის, ლუდვიგ ჩიბიროვის 1996 წლის ივნისის განცხადებით, განიხილავს სამ შესაძლო ვარიანტს:

- სამხრეთ ოსეთს საქართველოს შემადგენლობაში ექნება ისეთივე ფართო ავტონომია, როგორც, მაგალითად თათარსტანს რუსეთის ფედერაციაში;
- სამხრეთ ოსეთი აფხაზეთთან და აჭარასთან ერთად საქართველოს შემადგენლობაში შევა კონფედერაციულ საწყისებზე;
- აღნიშნულ ტერიტორიაზე დამყარდება ქართულ-რუსული კონდომინიუმი.

ამავე დროს ცხინვალში არც საქართველოსგან სრული გამოყოფის მომხრეების სიმცირე შეინიშნება. ამის მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ სამხრეთ ოსეთის ლიდერის ლუდვიგ ჩიბიროვის 1995 წლის 10 აგვისტოს განცხადება, რომ ორი ოსეთის (იგულისხმება ჩრდილო და სამხრეთი ოსეთი) გაერთიანება გარდაუვალია.

1996 წლის ივნისში ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის შედეგად აღმოჩნდა, რომ სამხრეთ ოსეთის მოსახლეობის 52% მხარს უჭერს ორი ოსეთის გაერთიანებას, 31% - სამხრეთ ოსეთის დამოუკიდებლობას და მხოლოდ 3.5% - საქართველოს შემადგენლობაში დაბრუნებას.

1996 წლის 10 სექტემბერს სამხრეთ ოსეთში გამართულ საპრეზიდენტო არჩევნებზე საქართველოს მთავრობის რეაქცია უარყოფითი იყო, საქართველოს პარლამენტმა არჩევნები უკანონოდ გამოაცხადა. მიუხედავად ამისა, სამხრეთ ოსეთის მოქმედებებს თბილისი უფრო ლოიალურად უყურებს, ვიდრე აფხაზეთისას, ჯერ ერთი, იგი გაურბის ორ ფრონტზე ბრძოლას, ხოლო მეორეს მხრივ, აფხაზეთიდან ლტოლვილთა პრობლემა, ამ უკანასკნელთა მრავალრიცხოვნების გამო, უფრო მწვავედ დგას, ვიდრე შედარებით მცირერიცხოვანი ე.წ. "სამაჩაბლოელი" ლტოლვილების პრობლემა სამხრეთ ოსეთიდან. აქვე უნდა ითქვას, რომ ლოდინის ტაქტიკა თვით საქართველოში ოპოზიციის გაღიზიანებას იწვევს.

უკანასკნელ ხანს აღინიშნება ერთი მხრივ, ეკონომიკური კონტაქტების გაძლიერება ქართულ და ოსურ მხარეებს შორის, ხოლო მეორეს მხრივ, ულტრანაციონალისტური ოსი რადიკალების (ალან ჩოჩიევი, ოლეგ თეზიევი) ზომიერი პოლიტიკოსებით (ლუდვიგ ჩიბიროვი) შეცვლის პროცესი. 1997 წლის 4-5 მარტს მოსკოვში გამართულ მორიგ ოსურ-ქართულ შეხვედრაზე გადაწყდა 30 მარტამდე კონფლიქტის ზონაში მოქმედი 26 საკონტროლო პუნქტის 15-მდე შემცირება.

ამავე დროს ლტოლვილთა საკითხის მოგვარებაში არავითარი პერსპექტივა არ ჩანს. ლტოლვილთა პრობლემა ოსური მხარისათვისაც დიდ პრობლემას წარმოადგენს. მარტო ჩრდილო ოსეთში ოფიციალური მონაცემებით 30.000 ლტოლვილია, ხოლო ლტოლვილთა რიცხვი ორივე მხრიდან 100.000 აღწევს.

მიუხედავად ამისა, 1997 წლის 24 ივნისს ოსურმა მხარემ ზემოთ აღნიშნა ქართველებზე გამარჯვების 4 წლისთავი. საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა აჩვენებს, რომ ოსური მოსახლეობის აბსოლუტური უმრავლესობა (91.6%) კვლავ მეტისმეტად ანტიქართულადაა განწყობილი. სამხრეთ ოსეთის პარლამენტმა 8 აგვისტოს სამხრეთ ოსეთის ტერიტორიის თავისუფალ ეკონომიკურ ზონად გამოცხადება მოითხოვა, რაშიც უპირველეს ყოვლისა, ქართული მხარისადმი უნდობლობა უნდა დავინახოთ.

თავის მხრივ, ოფიციალური თბილისი, სამხრეთ ოსეთის ავტონომიის სტატუსის აღდგენის სანაცვლოდ, საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის დაცვის საერთაშორისო გარანტიებს ითხოვს.

გ) აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა

და მაინც, ყველაზე მწვავე პრობლემას ქვეყანაში აფხაზეთის საკითხი ქმნის.

აფხაზეთს, იგივე სამხრეთ ოსეთისაგან განსხვავებით, ავტონომიის უფლება ჯერ კიდევ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1921 წლის კონსტიტუციით ჰქონდა მინიჭებული (107 მუხლი). თვით ქართული მოსახლეობის აზრითაც, იგივე ოსური პრობლემისაგან განსხვავებით, აფხაზეთს უნდა ჰქონოდათ ავტონომიის უფლება.

1921-დან 1931 წლამდე, საბჭოთა კავშირის ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული აგებულების ცვლასთან ერთად, ხდებოდა აფხაზეთის სტატუსის გადასინჯვაც, კერძოდ, 1921 წლის 16 დეკემბერს იგი "სახელმწიფო რესპუბლიკად" გამოცხადდა (რაც იურიდიულად დაამტკიცა აფხაზეთის 1925 წლის 1 აპრილის კონსტიტუციამ), 1931 წლის 19 თებერვალს კი გაფორმდა ავტონომიურ რესპუბლიკად საქართველოს შემადგენლობაში.

აფხაზეთის კონფლიქტის ძირი, აფხაზეთის სტატუსზე სხვადასხვა შეხედულების გარდა, ეთნიკურ დემოგრაფიაშიც ძვეს: სსრკ დაშლის პერიოდისთვის ეთნიკური აფხაზეთის წილი აფხაზეთის მოსახლეობაში 17% იყო, ეთნიკური ქართველებისა კი - 46%. მაგრამ საბჭოთა პრაქტიკის თანახმად, სატიტულო ეროვნებას პრივილეგიები გააჩნდა საკადრო პოლიტიკაში, რასაც დემოკრატიზაციის პროცესი საფრთხეს უქმნიდა. ამ ვითარების გათვალისწინებით, 1991 წლის სექტემბერში ჩატარებული აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს არჩევნები, იმდროინდელ (ზ. გამსახურდიას) ხელისუფლებასა და აფხაზურ ელიტებს შორის მიღწეული შეთანხმებით, ფაქტიურად ეთნიკური ქვოტების მიხედვით ჩატარდა. 65 ადგილიდან 28 ეთნიკურმა აფხაზეთმა მიიღეს (მოსახლეობის - 17%, მანდატების - 43%), 26 - ეთნიკურმა ქართველებმა (მოსახლეობის - 46%, მანდატების - 40%), 11 კი - სხვა ეროვნებების წარმომადგენლებმა (მოსახლეობის - 37%, მანდატების - 17%). კონსტიტუციური ცვლილებებისთვის საჭირო იყო ხმების 2/3-ზე მეტი, რასაც შეუძლებელი უნდა გაეხადა ამგვარი ცვლილებების მიღება ქართველებსა და აფხაზებს შორის შეთანხმების გარეშე.

მაგრამ ვერც აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს აფხაზურ და ქართულ დეპუტაციებს შორის, და ვერც თბილისსა და სოხუმს შორის თანამშრომლობა ვერ მოხერხდა. მდგომარეობა განსაკუთრებით გამწვავდა თბილისში სახელმწიფო გადატრიალების შემდეგ.

1992 წლის 23 ივლისს აფხაზეთის უმაღლესმა საბჭომ, საქართველოს სახელმწიფო საბჭოს მიერ 1921 წლის კონსტიტუციის აღდგენის პასუხად, ხმათა უბრალო უმრავლესობით გამოაცხადა აფხაზეთის 1925 წლის კონსტიტუციის აღდგენა და აფხაზეთის ფაქტიური გამოყოფა საქართველოსაგან. საქართველოს სამხედრო საბჭომ, ისევე როგორც აფხაზეთის უმაღლესი საბჭოს პრო-ქართულმა ფრაქციამ (31 დეპუტატი), არ ცნო ეს აქტი.

დაძაბულობამ კულმინაციას მიაღწია 1992 წლის 14 აგვისტოს, როცა სარკინიგზო მაგისტრალის უსაფრთხოების დაცვისა და ფაქტიურად კი საქართველოს ექს-პრეზიდენტის მომხრეთა განეიტრალების საბაბით საქართველოს შეიარაღებული ძალები შევიდნენ აფხაზეთის ტერიტორიაზე.

ამის შედეგად დაწყებული ომი, რომელშიც სეპარატისტულ მხარეს რუსეთის სამხედროები და ჩრდილოკავკასიელი მოხალისეებიც ეხმარებოდნენ, 1993 წლის სექტემბერში ცენტრალური ხელისუფლების დამარცხებით დამთავრდა. ომის ერთ-ერთი ძირითადი შედეგი ეთნოდემოგრაფიული იყო: ეთნიკური წმენდის შედეგად, აფხაზეთი თითქმის მთლიანად დაიცალა ქართული მოსახლეობისაგან, გაჩნდა 200 ათასზე მეტი ლტოლვილი და იძულებით გაადგილებული პირი.

1994 წლის 10 მარტს საქართველოს პარლამენტმა გააუქმა აფხაზეთის უმაღლესი საბჭო (მ.შ. ქართული ფრაქცია), მაგრამ 1995 წლის 24 თებერვალს კვლავ აღადგინა იგი. ამავე წლის 14 ივნისს აფხაზეთიდან არჩეული პარლამენტარები თბილისში მოქმედ აფხაზეთის უმაღლეს საბჭოში კოოპტაციის წესით შეიყვანეს.

ამრიგად ჩამოყალიბდა აფხაზეთის ორი ხელისუფლება, რომელთაგან სეპარატისტული ნაწილი სოხუმში ფუნქციონირებს და რეალურად აკონტროლებს აფხაზეთის ტერიტორიას, ხოლო მეორე თბილისშია განთავსებული და ფაქტიურად, ლტოლვილთა სიმბოლურ ხელისუფლებას წარმოადგენს.

1994 წლის დასაწყისიდან ცვალებადი რეგულარობით მიმდინარეობს მოლაპარაკებები თბილისისა და სოხუმის მთავრობებს შორის, რომელშიც შუამავლის როლს რუსეთი ასრულებს, ხოლო სხვადასხვა სტატუსით აგრეთვე მონაწილეობს გაერო, ეუთო და, ბოლო ხანებში აგრეთვე, "საქართველოს მეგობართა" ჯგუფი (აშშ, დიდი ბრიტანეთი, საფრანგეთი, გერმანია, რუსეთი). 1994 წლის აპრილის

შეთანხმების საფუძველზე, კონფლიქტის ზონაში სამშვიდობო ძალების ფუნქციებს ასრულებს რუსეთის სამხედრო კონტინგენტი, რომელიც დსთ-ის ეგიდით მოქმედებს. სამშვიდობო ძალების მანდატი ყოველ ექვს თვეში ერთხელ ახლდება.

მოლაპარაკება ძირითადად ორ საკითხზე მიმდინარეობს: აფხაზეთის სტატუსზე და ლტოლვილთა დაბრუნებაზე. არც ერთ საკითხზე რაიმე პროგრესი მიღწეული არ არის. საქართველო აფხაზეთს სთავაზობს საქართველოს შემადგენლობაში ფედერაციული ერთეულის სტატუსს, აფხაზეთი კი თანახმაა მხოლოდ ორსუბიექტიან ფედერაციაზე ან კონფედერაციაზე (ტერმინებს შორის განსხვავება წმინდად სიმბოლურია), სადაც ორი დამოუკიდებელი პოლიტიკური ერთეული, საქართველო და აფხაზეთი - შექმნის საერთო სახელმწიფოს და მის მიმართ ცალკეული ფუნქციების დელეგირებას მოახდენს. რაც შეეხება ლტოლვილთა დაბრუნებას, აფხაზეთი მხარე თანახმაა ლტოლვილთა ეტაპობრივ დაბრუნებაზე, რაც დაბრუნების პროცესის, ფაქტიურად, ათწლეულებზე გაჭიმვას ნიშნავს. რეალურად, დანარჩენ საქართველოსთან მოსახლვრე გალის რაიონში, რომელშიც ომამდე თითქმის მხოლოდ ეთნიკურად ქართული მოსახლეობა ცხოვრობდა, სპონტანურად დაბრუნდა, სხვადასხვა შეფასებით, 30-50 ათასი მცხოვრები.

1995 წლის 22 აგვისტოს სოხუმის პარლამენტმა სპეციალური რეზოლუციით დაადასტურა აფხაზეთის სრული დამოუკიდებლობა, ხოლო 25 აგვისტოს მოსკოვის აფხაზეთ-ქართული მოლაპარაკებისას აფხაზეთმა მხარე უარყო საქართველოს ფედერაციული მოწყობის იდეა.

1996 წლის 23 ნოემბერს აფხაზეთში ჩატარდა საპარლამენტო არჩევნები. აფხაზეთმა მხარე გამოაცხადა, რომ 15 მანდატი აფხაზეთში დარჩენილი ქართველებისათვის იყო განკუთვნილი. აფხაზეთი მხარის ოფიციალური მონაცემებით არჩევნებში მონაწილეობა მიიღო ამომრჩეველთა 81% (220 ათასიდან 180 ათასმა).

საქართველოს ხელისუფლებამ არჩევნები უკანონოდ გამოაცხადა. სწორედ იმავე დღესვე აფხაზეთიდან ლტოლვილთათვის ჩატარებულ პლებისციტში, რომელიც შეიცავდა კითხვას აფხაზეთის დამოუკიდებლობისადმი ლტოლვილთა დამოკიდებულების შესახებ, ოფიციალური მონაცემებით 225.000 მონაწილემ დაგმო აფხაზეთის სეპარატისტების პოლიტიკა და მხოლოდ 88 მონაწილემ დაუჭირა მხარი მას.

X X X

სიტუაციას კიდევ უფრო ამძაფრებს ლტოლვილთა საკითხი.

1997 წლის მარტში, საქართველოს ზეწოლით, დსთ-ის უმაღლეს დონეზე შეხვედრამ მიიღო გადაწყვეტილება სამშვიდობო ძალების მანდატის გაფართოების შესახებ. ეს საშუალებას მისცემდა მათ უფრო ქმედითად დახმარებოდნენ ლტოლვილთა დაბრუნების პროცესს, და დაბრუნება აფხაზეთის ტერიტორიის უფრო დიდ ნაწილზე მომხდარიყო. მაგრამ, სოხუმის მთავრობის წინააღმდეგობის გამო, რეალური ცვლილება არ მომხდარა.

1997 წლის მარტში, ადრე შევარდნაძის კურსის უსიტყვო მხარდამჭერმა, ფრაქცია "აფხაზეთის" დეპუტატებმა შიმშილობის საპროტესტო აქცია მოაწყვეს, რომელიც გარკვეულწილად შევარდნაძის კურსის წინააღმდეგ იყო მიმართული.

1997 წლის 30 მაისს რამდენიმე ოპოზიციურმა დაჯგუფებამ მოითხოვა რეფერენდუმის მოწყობა აფხაზეთში რუსეთის სამშვიდობო ძალების საქართველოს ტერიტორიაზე დარჩენასთან დაკავშირებით. აფხაზეთის ხელმძღვანელობამ, თავის მხრივ, უპირობოდ მოითხოვა აღნიშნული სამშვიდობო კონტინგენტის შენარჩუნება.

1997 წლის ზაფხულში ქართულმა მხარემ, რომელიც სულ უფრო და უფრო ხშირად ადანაშაულებს რუსეთს, და კერძოდ სწორედ სამშვიდობო ძალებს, რამდენიმე დიპლომატიური დემარში განახორციელა და ამით შემოიფარგლა. მიუხედავად იმისა, რომ 31 ივნისს, როდესაც კვლავ დასრულდა სამშვიდობო ძალთა მანდატი, ქართულ მხარეს ის აღარ გაუგრძელებია, თუმცა არც მათი გაყვანა მოუთხოვია. აფხაზეთის ტერიტორიაზე გრძელდება როგორც აფხაზეთა დამსჯელი აქციები ქართული მოსახლეობის წინააღმდეგ, ისე ქართველ პარტიზანთა ტერორისტული აქტები.

1997 წლის 14-15 აგვისტოს, რუსეთის შუამდგომლობით, თბილისში შედგა საქართველოსა და აფხაზეთის პრეზიდენტების შეხვედრა, რომელსაც არც ახლა მოყოლია რაიმე ხელშეშახები რეზულტატი. აღსანიშნავია, რომ 1997 წლის აგვისტოში აფხაზეთიდან ლტოლვილთა შორის გამოკითხვამ აჩვენა, რომ 28.2% ვერ ხედავს მომავალში აფხაზეთთან ურთიერთობის შესაძლებლობას, 20.2% ეცდება ძველი კავშირების აღდგენას, 15.3% აზრით, აფხაზეთი ქართველებისათვის სამუდამოდ მტრებად დარჩებიან, ხოლო 11.8% საერთოდ არავითარი ურთიერთობა არ სურს მათთან.

ამასობაში ჯერ საქართველოს ოპოზიციური ძალების ნაწილმა, შემდეგ კი პრეზიდენტმა შევარდნაძემ აფხაზეთში ბოსნიური მოდელის გამოყენება მიიჩნია საუკეთესო გამოსავლად, მაგრამ ბუნდოვანი რჩება, სახელდობრ როგორ, და რა ძალების გამოყენებით, შეიძლება ამ მოდელის საქართველოსადმი მიყენება. დღევანდელ ეტაპზე აფხაზურ-ქართული მოლაპარაკებებიც ჩინშია შესული და თბილისის პოლიტიკურ წრეებში სულ უფრო და უფრო ხშირად გაისმის აფხაზური პრობლემის იარაღის ძალით გადაწყვეტის მოთხოვნა.

2. რეგიონები

ძველი სისტემის კრახმა დღის წესრიგში მთელი სიმწვავეთ დააყენა ახალი სისტემის შექმნის აუცილებლობა. რეგიონების მისწრაფება დამოუკიდებლობისაკენ გაართულა იმ გარემოებამაც, რომ მთელი რიგი რეგიონები ამ დამოუკიდებლობას ეთნიკური ნიშნიდან გამოდინარე მოითხოვდნენ. საქართველოში ასეთ რეგიონებად წარმოჩნდნენ აფხაზეთი, ყოფილი სამხრეთ ოსეთი და სომხური მოსახლეობით დასახლებული ჯავახეთი სამხრეთ საქართველოში.

ასეთმა პროცესებმა მეტად შეაშფოთა ცენტრი. ეს მით უფრო მნიშვნელოვანია, რომ პოლიტიკურ პარტიათა და ორგანიზაციათა ძირითადი ბირთვი სწორედ დედაქალაქში ფუნქციონირებს. ფართო ავტონომიების წინააღმდეგ გამოვიდა იმ ძალათა ნაწილი, რომელიც ადრე ფედერალიზაციის მომხრე იყო. პოლიტიკური პარტიებისა და პოლიტიკოსების მთელი რიგი დღესდღეობით თანახმაა შეზღუდოს თვითმმართველობა რეგიონებში სახელმწიფოს ტერიტორიული მთლიანობის დაცვის მოტივით.

სამწუხაროდ, გარეშე ძალთა ჩარევამ ქვეყნის ცხოვრებაში მეტად გააძლიერა სეპარატიზმის პოზიციები და ზემოაღნიშნული უნიტარისტული ტენდენციები მოვლენებზე საპასუხო რეაქციად უნდა ჩაითვალოს.

აღნიშნულმა გარემოებამ წარმოშვა კიდევ ერთი ტენდენცია. მხედველობაში გვაქვს ზოგი პოლიტიკოსის მოთხოვნა იმის თაობაზე, რომ თვითმმართველობა მხოლოდ ე.წ. პირველ დონეზე, ქალაქისა თუ სასოფლო თემის ადგილობრივი მმართველობითი ორგანოების კომპეტენციითა გაზრდით უნდა შემოიფარგლოს, ხოლო რეგიონულ დონეზე თვითმმართველობა დაუშვებელია.

ადგილობრივი მმართველობის სისტემა, მისი მოწყობა და ფუნქციონირება საქართველოში სახელმწიფო მშენებლობის ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემას წარმოადგენს. თუ ცენტრალური ხელისუფლების, განსაკუთრებით პარლამენტისა და მთავრობის საკანონმდებლო ბაზა და მოქმედების წესი ასე თუ ისე გარკვეულია, ქვეყნის ადგილობრივი მოწყობის საკითხში ჯერ კიდევ ბევრი რამ ბურუსითაა მოცული.

X X X

საბჭოური სისტემის შეცვლის პირველ პოსტსაბჭოურ ცდას წარმოადგენდა 1990 წლის 14 ნოემბერს მიღებული კანონი გარდამავალი პერიოდის შესახებ. კანონის თანახმად ადგილებზე განმკარგულბეულ ორგანოებს - საკრებულოები, ხოლო აღმასრულებელ ორგანოს, რაიონში ან რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქში - პრეფექტურა, მმართველობის პირველ დონეზე კი - გამგებელი ან გამგეობა წარმოადგენდა (85 და 145 მუხლები). საკრებულოებს 3 წლით ირჩევდნენ, ხოლო პრეფექტები 4 წლით ინიშნებოდნენ უზენაესი საბჭოს თავმჯდომარის მიერ (86 და 146 მუხლები). განსაზღვრულ იქნა მმართველობის შემდეგი დონეები: რაიონი, ქალაქი, ქალაქის რაიონი, თემი, დაბა და სოფელი (137 მუხლი). ზემდგომ ორგანოებს უფლება ჰქონდათ გაეუქმებინათ ქვემდგომი ორგანოების გადაწყვეტილებანი აპელაციის უფლების გარეშე (128 და 149 მუხლები).

1991 წლის 23 აპრილს მიღებულ იქნა კანონი პრეფექტის შესახებ. ამავე წლის 14 მაისს კი გამოვიდა კანონი საკრებულოების შესახებ. კანონის 1 მუხლით იქმნებოდა არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანო - საკრებულო, რომელსაც მართავდა საკრებულოს გამგეობა გამგებლით სათავეში. საკრებულო ამტკიცებდა ბიუჯეტს და პრეფექტის წარდგინებით ირჩევდა გამგეობას და გამგებელს (2, 24 და 25 მუხლები).

შემდგომი კანონმდებლობითი საქმიანობა წარიმართა კონკრეტული პრობლემების მოგვარების მიმართულებით. 1991 წლის 23 მაისს დამტკიცდა საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის გადაწყვეტის წესი, რომლის თანახმადაც ტერიტორიულ ერთეულებს რაიონი, ქალაქის რაიონი და თემი, ხოლო დასახლებულ პუნქტებს - ქალაქი, ქალაქის ტიპის დაბა და სოფელი წარმოადგენდნენ. 10 აგვისტოს მიღებულ იქნა კანონი თბილისის მმართველობის შესახებ. ქალაქი დაიყო 10 რაიონად და 1 დაბად (1 მუხლი). 3 მუხლის მიხედვით ხელის ორგანოებს - რაიონის საკრებულო და თბილისის საკრებულო, ხოლო სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებს - პრეფექტურები და მერია წარმოადგენდნენ.

1991 წლის 31 მარტს ჩატარებულ იქნა ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა - საკრებულოების არჩევნები.

1992 წლის სახელმწიფო გადატრიალების შემდეგ პრეფექტის ინსტიტუტი გაუქმებულ იქნა და მთელი ძალაუფლება ადგილებზე გამგებლებს გადაეცათ. 1992 წელს აღდგენილ 1921 წლის კონსტიტუციას ფაქტიურად არავითარი გავლენა არ მოუხდენია ადგილობრივი მმართველობის სისტემაზე. 1992 წლის 16 ნოემბერს გამოვიდა მინისტრთა კაბინეტის დადგენილება № 1045 - დროებითი დებულება ადგილობრივ თვითმმართველობაზე, რომელსაც უნდა ემოქმედა პარლამენტის მიერ შესაბამისი კანონის მიღებამდე.

ამავე წლის 24 დეკემბერს ახალ არჩევნებამდე ადგილობრივი მმართველობის თავმჯდომარეების არჩევის უფლება სახელმწიფოს მეთაურს მიენიჭა, რამაც მნიშვნელოვნად გაზარდა ამ უკანასკნელის უფლებანი.

1993 წლის 29 მარტს გამოვიდა მინისტრთა კაბინეტის № 255 დადგენილება - დროებითი დებულება ადგილობრივ თვითმმართველობაზე, რომელიც ფაქტიურად აერთიანებდა წინა დადგენილებათა შინაარსს.

1993 წლის 8 ივნისს მინისტრთა კაბინეტის № 1045 და 255 დადგენილებები გაუქმებულ იქნენ, როგორც უკანონოები.

1993 წლის 2 აგვისტოს გამოიცა სახელმწიფოს მეთაურის ბრძანებულება № 93 - საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების და მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების დროებითი მმართველობის შესახებ. ბრძანებულების 1 მუხლის თანახმად რაიონებში ხელისუფლების ორგანოებს - საკრებულოები, ხოლო მმართველ ორგანოებს - გამგეობები ქმნიდნენ. ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებს ეკრძალებოდათ კომერციული საქმიანობა (7 მუხლი). საკრებულოს შემადგენლობაში შედიოდნენ გამგეობისა და საკრებულოს წევრები, ასევე რაიონში მოქმედ პარტიათა 2-2 წარმომადგენელი (8 მუხლი). 10 მუხლის თანახმად საკრებულოს კანონსაწინააღმდეგო საქმიანობის გაუქმება შეეძლო პარლამენტსა და სასამართლოს. 12 მუხლის თანახმად გამგეობა საკრებულოს წარუდგენდა ბიუჯეტის პროექტს და ახორციელებდა ადმინისტრაციულ მართვას. გამგებელს ორჯერ შეეძლო საკრებულოს გადაწყვეტილებისათვის ვეტოს დადება (15 მუხლი).

აღნიშნული ბრძანებულების 5 მუხლის თანახმად ახალი კონსტიტუციის მიღებიდან არა უგვიანეს 3 თვეში უნდა დანიშნულიყო თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნები, რაც სინამდვილეში არ იქნა რეალიზებული.

1995 წლის კონსტიტუციაში ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სისტემა არ იქნა შექმნილი. 2 მუხლის თანახმად აღნიშნული საკითხი განხილულ უნდა იყოს ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა ორგანული კანონით უნდა იქნეს განსაზღვრული.

1995 წლის 16 სექტემბერს გამოცემულ იქნა სახელმწიფოს მეთაურის ბრძანებულება № 362 - დროებითი დებულება საქართველოს რესპუბლიკის მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების შესახებ. ამ დებულების 1 მუხლი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებამდე მმართველობის ორგანოებად გამგეობებს (ქალაქებში - შესაძლოა მერიებს) ასახელებდა. 5 მუხლის მიხედვით ადგილობრივი მმართველობის სტრუქტურა მოიცავდა სოფლის, დაბის, თემის, რაიონული დაქვემდებარების ქალაქის გამგეობებს. მათი უფლებამოსილება უნდა გაგრძელებულიყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებამდე (11 მუხლი). გამგეობები იქმნებოდნენ იერარქიული დანიშვნითი პრინციპის მიხედვით (13 მუხლი), რაიონული გამგეობის თავმჯდომარეებს ნიშნავდა და ათავისუფლებდა ქვეყნის პრეზიდენტი (21 მუხლი).

ყველა ეს ცვლილება - როგორც გამსახურდას, ისე შევარდნაძის მმართველობის პერიოდში ჯდებოდა ერთ სქემაში: აღმასრულებელი ხელისუფლება ცენტრიდან დანიშნულ პირს ეკუთვნოდა, თუმცა ადგილებზე გათვალისწინებული იყო არჩევითი ორგანოს არსებობაც, რომელსაც, საკმაოდ შეზღუდული უფლებამოსილების ფარგლებში, დანიშნული ადმინისტრატორის ძალაუფლება უნდა გაეწონასწორებინა. ოღონდ, სახელმწიფო გადატრიალების შემდეგ, ადგილობრივი საკრებულოები თანდათან დაიშალა ან არანაირ როლს არ ასრულებდა (ამ მხრივ სხვადასხვა რაიონებში მდგომარეობა განსხვავებული იყო), ხოლო 1994 წლის აპრილიდან, როცა მათი უფლებამოსილება შეწყდა, ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე უკვე სრული ვაკუუმი შეიქმნა. როგორც გამსახურდას, ისე შევარდნაძის პერიოდის ოპოზიცია ცენტრიდან დანიშნული ადმინისტრატორების დანიშვნის პრაქტიკას საბჭოთა დროის "რაიკომის მდივნების" მოდიფიკაციად განიხილავდა. ადგილობრივი არჩევნების გადადების პოლიტიკა მთავრობის მხრიდან ჩვეულებრივ აიხსნება ახალი რეჟიმის კონსოლიდაციის აუცილებლობით, რაც ცალკეულ რეგიონებში რადიკალურ-ოპოზიციური ძალების გამარჯვებამ შეიძლება დააყენოს კითხვის ქვეშ. ოპოზიციური პარტიების აზრით კი ოფიციალური ასეთი პოლიტიკა მიმართულია მხოლოდ ერთი მიზნისაკენ - რაც შეიძლება დიდხანს გაიხანგრძლივოს შეუზღუდავი ბატონობა რეგიონებში.

X X X

1997 წლის ოქტომბერში საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ.

მიუხედავად ახალი კანონის მიერ გამოხატული ცენტრალისტური პოზიციის კრიტიკისა, ადგილობრივი მმართველობის და თვითმმართველობის საკითხისადმი გარკვეული მიდგომა არც ოპოზიციას გააჩნია. მათი ნაწილი მოითხოვს რეგიონთა უფლებების გაფართოებას, მეორე ნაწილი კი ძლიერი ცენტრალური ხელისუფლების შენარჩუნებასა და შემდგომ განმტკიცებას.

საერთოდ პოლიტელიტა ამ საკითხშიც დიდი დაბნეულობით გამოირჩევა. მიმდინარეობს კამათი იმის შესახებ, თუ როგორი იქნება მომავალში სახელმწიფო სისტემა რეგიონებში. მათი დიდი ნაწილი (1995 წლის მონაცემების მიხედვით - 39%) ფიქრობს, რომ შეიქმნება სამხარეო სისტემა, არანაკლებ მნიშვნელოვანია ფედერალიზმის იდეის მხარდამჭერთა რიცხვი (32%). ამავე დროს ჯერ არ არის გარკვეული, ფედერალიზმი სიმეტრიული იქნება თუ ასიმეტრიული.

სამხარეო მოწყობის მომხრეები მოითხოვენ საბჭოთა პერიოდში წარმოქმნილი ადმინისტრაციული ერთეულების (რაიონების) გამსხვილებას. მათი აზრით, რაიონების რიცხვი, რომელიც ამჟამად 80 აღემატება, უნდა გაერთიანდნენ 18-20 მხარეში. ეს გამოიწვევს დიდი ადმინისტრაციული აპარატის შემცირებას და რეგიონთათვის მეტი თვითმმართველობის შექმნას, რაც საბოლოოდ გამოიწვევს ერთის მხრივ, მოსახლეობის ფართო ფენების ჩაბმას სახელმწიფო მართვის პროცესში და აქედან გამომდინარე, მთავრობისადმი ნდობის გაზრდას, ხოლო მეორეს მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯთა მკვეთრ შემცირებას. ამასთან სახელმწიფომ უნდა შექმნას სპეციალური დანიშნულების ოლქები, რათა კონკრეტულ გეოგრაფიულ რეგიონებს მიაწოდოს ან გაუწიოს განსაზღვრული სახის მომსახურება. ეს უნდა მოხდეს იმ მუნიციპალიტეტთა რესურსების გაერთიანების მიზნით, რომელთაც ცალ-ცალკე არ ძალუძთ აღნიშნული მომსახურების გაწევა.

X X X

ადგილობრივი მმართველობის სფეროში ყველაზე დიდი ცვლილება დაკავშირებულია მხარის - ტერიტორიული მმართველობის შუალედური (რეგიონალური) რგოლისა და რეგიონში პრეზიდენტის რწმუნებულის (მომავალში - გუბერნატორის) ინსტიტუტის შემოღებასთან.

რწმუნებულთა დანიშვნის პროცესი 1993 წელს დაიწყო და თანდათანობით მოიცვა ქვეყნის ტერიტორიის ის ნაწილი, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლის ქვეშ იყო. საბოლოოდ, ქვეყნის ტერიტორია დაიყო 9 მხარედ: კახეთი, შიდა ქართლი, ქვემო ქართლი, მცხეთა-თიანეთი, მესხეთ-ჯავახეთი, იმერეთი, სამეგრელო და ზემო სვანეთი, რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი, გურია. ცალკეა აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები და დედაქალაქი - თბილისი, რომელიც თავისი სტატუსით მხარეს გაუთანაბრდა. მხარის ლეგიტიმაცია პირველად მოხდა 1997 წლის 21 თებერვალს მიღებული საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის - მხარის შესახებ კანონით.

X X X

ქვეყნის რეგიონალური მოწყობის საკითხი როგორც საზოგადოებაში, ისე პოლიტიკურ წრეებში ყოველთვის მტკივნეულად აღიქმებოდა, რისი მიზეზიც განაპირა რეგიონებში მცხოვრები ეთნიკური უმცირესობები იყვნენ. უკანასკნელი წლების მანძილზე მდგომარეობა რამდენჯერმე კრიტიკულიც გახდა. აღნიშნული დაპირისპირებების ბოლო მაგალითს წარმოადგენს 1995 წლის 7 აგვისტოს ჯავახეთის 7 სომხური ნაციონალისტური ორგანიზაციის მიერ საქართველოს პარლამენტისადმი გამოგზავნილი წერილი, სადაც ისინი ჯავახეთის საქართველოსგან გამოყოფასა და სომხეთთან შეერთებას ითხოვდნენ. საპასუხო რეაქციად ქართულ მხარეს "ძლიერი ხელის" კონცეფცია გააჩნია, რეგულირების სხვა მექანიზმთა არარსებობის გამო.

ახალი კანონის მიღებამდე ფაქტიურად ერთადერთ გამონაკლისს, როცა რეგიონსა და ცენტრს შორის ურთიერთობას სახელმწიფო სტრუქტურები კი არა, სასამართლო აგვარებდა, წარმოადგენდა საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუცია, სადაც 103 მუხლის ძალით მთავრობას ადგილობრივ ორგანოთა გადაწყვეტილებების მხოლოდ დროებით შეჩერება შეეძლო, ხოლო საბოლოოდ ნებისმიერი დავა სასამართლოს უნდა გადაეწყვიტა. თუმცა, როგორც აღინიშნა, 1992 წელს 1921 წლის კონსტიტუციის ამოქმედებას მხოლოდ ფორმალური ხასიათი ჰქონდა.

არანაკლებ მწვავედ დგას ცენტრის ურთიერთობა იმ რეგიონებთან, რომლებიც ეროვნული უმცირესობებით არ არიან დასახლებულნი. აქ რამდენიმე მიზეზი უნდა გამოიყოს:

- უპირველეს ყოვლისა, სახეზეა იდეოლოგიური ხასიათის დაპირისპირება, რის მაგალითადაც შეიძლება მოვიყვანოთ მმართველი პარტიის, საქართველოს მოქალაქეთა კავშირის შემაღველობა. თუ პარტიის ცენტრალურ აპარატში ლიბერალური, პრო-დასავლური ორიენტაციაა გაბატონებული, რეგიონებში

პარტიის ძირითად ბირთვს კონსერვატულად განწყობილი ყოფილი კომუნისტური ნომენკლატურა ქმნის, რომელიც "შკაცრი ხელისა" და სახელმწიფო ეკონომიკის მომხრედ გვევლინება;

- მეორე მიზეზს წარმოადგენს ზოგ რეგიონში არსებული ტრაიბალისტური ტენდენციები, რომლებმაც 90-იან წლებში უფრო იჩინა თავი. ამ გარემოებას მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი დაპირისპირებამ დედაქალაქის პრივილეგიებზე, "ელიტალურ" მოსახლეობასა და პროვინციათა მოსახლეობას შორის. ამ მხრივ განსაკუთრებით აღსანიშნავია სამეგრელოს რეგიონი, რომელიც პრეზიდენტ გამსახურდიას მომხრეთა ძირითად საყრდენს წარმოადგენდა. თუმცა მუდმივმა საომარმა მდგომარეობამ გადალახა მოსახლეობა. 1994 ივნისში სამეგრელოს 4 ოლქში ჩატარებულმა არჩევნებმა თითქმის უექსცესოდ ჩაიარა, ოფიციალური მონაცემების მიხედვით კენჭისყრაში მონაწილეობა მიიღო მოსახლეობის 60%;
- მნიშვნელოვანია დაპირისპირება ადგილობრივ და ცენტრალურ ჩინოვნიკურ ნომენკლატურასა და მაფიოზურ კლანებს შორის. ხშირად ეს პროცესი საკმაოდ მწვავე სახეს ღებულობს. ამის მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ დაპირისპირება თბილისისა და ფოთის მერიას შორის, რაც 1995 წლის 8 ივლისს ფოთის მერის, რომან მელიას გადაყენებით დასრულდა. იგი შეცვალა თბილისის კანდიდატმა, პარლამენტის ყოფილმა წევრმა ნუგზარ ნადარაიამ, ეს უკანასკნელი კი, თავის მხრივ, 1997 წლის აგვისტოში შეცვალა სმკ-ს კანდიდატმა, ყოფილმა კომკავშირულმა ფუნქციონერმა, ივანე ზოდელავამ. მაგრამ მიუხედავად ზემოთქმულისა, პრეზიდენტის რწმუნებულთა ინსტიტუტი თანდათან მტკიცედ იკიდებს ფეხს საქართველოს 9 რეგიონში (კახეთი, შიდა ქართლი, ქვემო ქართლი, მცხეთა-თიანეთი, მესხეთ-ჯავახეთი, იმერეთი, სამეგრელო და ზემო სვანეთი, რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი, გურია), სადაც აღნიშნული სტრუქტურები არსებობს. 1996 წლის 16 იანვარს მიღებულ იქნა სამხარეო რწმუნებულთა საბიუჯეტო სისტემები და წესები, კერძოდ მოხდა რეგიონალურ ფონდთა დაარსება. ამჟამად დღის წესრიგში დგას ადგილობრივი არჩევნების შესახებ კანონის მიღება და თვით ადგილობრივი არჩევნების ჩატარება, რაც მოსალოდნელია 1998 წლის შემოდგომაზე.

3. ვითარება ადგილობრივ დონეზე

ერთ-ერთი პრობლემა, რომელიც დღის წესრიგში დადგა, არის ცენტრისა და რეგიონების ურთიერთობა. როგორც ცნობილია, ჯერ რუსეთის იმპერიაში, ხოლო განსაკუთრებით შემდეგ, საბჭოთა კავშირის არსებობის პერიოდში, ცენტრი, დედაქალაქი განსაკუთრებული პრივილეგიებით სარგებლობდა. მძლავრი ბიუროკრატიული აპარატის არსებობა განაპირობებდა ქვეყნის პერიფერიების ცენტრისადმი უსიტყვო მორჩილებას. ქალაქელობა პრივილეგიებულობის სინონიმს წარმოადგენდა და ქვეყნის მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილისათვის, შეზღუდული საპასპორტო რეჟიმის არსებობის პირობებში, მიულწვეველ ფუფუნებას წარმოადგენდა.

რეგიონი, როგორც წესი, უსიტყვოდ ემორჩილებოდა ცენტრის ბრძანებებს. ასე ხდებოდა საბჭოთა სახელმწიფო სტრუქტურის ყველა დონეზე. რესპუბლიკათა თუ ავტონომიათა დედაქალაქები, ფაქტიურად, იგივე როლს თამაშობდნენ ამა თუ იმ ადმინისტრაციული ერთეულის ცხოვრებაში, რასაც ქვეყნის მასშტაბით მოსკოვი ასრულებდა.

ამავე დროს არ შეიძლება არ აღინიშნოს საქართველოს მთელ რიგ რეგიონებსა თუ ქალაქებში გაჩენილი მისწრაფება მუნიციპალიზაციისა და თვითმმართველობისაკენ. ნაწილობრივ ეს გამოწვეულია სახელმწიფო სტრუქტურების უუნარობით, გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის პრობლემები.

აღნიშნულის მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ სვანეთში "ნაფიცთა საბჭოების" ფუნქციონირების მაგალითი. ანალოგიური საბჭოები არსებობდნენ შუა საუკუნეებში, გვარებს შორის წარმომოხილი კონფლიქტების გადასაწყვეტად. "ნაფიცთა საბჭოებმა" მნიშვნელოვანი როლი ითამაშეს რეგიონში ნარკოტიკების მოყვანისა და გავრცელების წინააღმდეგ ბრძოლის საქმეში და ნაწილობრივ, დამნაშავეობასთან ბრძოლის საქმეშიც. დამნაშავეებს საბჭოები, ტრადიციული სამართლის პრინციპებიდან გამომდინარე, აიძულებდნენ დაზარალებულთათვის ორმაგად ან სამმაგად აენახლარებიანთ მიყენებული ზარალი.

ამავე დროს, "ნაფიცთა საბჭოებმა", რომელთაც არ გააჩნდათ რეალური ძალა და ფინანსები, ვერ მოახერხეს ორგანიზებული დანაშაულის აღმოფხვრა. წარმოიშვა პრობლემები მათ მიერ ჰუმანიტარული დახმარებების სამართლიანად განაწილების საქმეშიც. "ნაფიცთა საბჭოების" წევრთა არაკომპეტენტურობა ხშირად ხდებოდა კონფლიქტთა წყარო, რის გამოც მათ ნაწილობრივ დაკარგეს მოსახლეობის მხარდაჭერა.

X X X

საერთოდ ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემას ქმნის თვითმმართველობის ასპექტებში პოლიტიკურ ძალთა თუ მოსახლეობის უდიდესი ნაწილის გაუთვისებლობა. ხშირია შემთხვევა, როცა ადგილი აქვს სემანტიკურ გაუგებრობებს. მთელი რიგი პოლიტიკური ორგანიზაციები თავს ფედერალისტებად თვლიან მაშინ, როდესაც ქვეყნის უნიტარულ მოწყობას უჭერენ მხარს და პირიქით.

თუ ყოველივე ამას დაუმატებთ მოსახლეობის გაუთვისებლობას საერთოდ თვითმმართველობის საკითხებში, ნათელი გახდება, თუ რა მდგომარეობაა შექმნილი საქართველოში საზოგადოებრივი ცხოვრების ამ მიმართულებით.

ამრიგად, ყოველივე ზემოთქმული საშუალებას გვაძლევს გავაკეთოთ გარკვეული დასკვნები:

უპირველეს ყოვლისა, ნათლად ვლინდება ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა წინაშე არსებული პრობლემები:

- ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა მნიშვნელოვან ნაკლს წარმოადგენს ბიუროკრატიული აპარატის არაკომპეტენტურობა. ჩინოვნიკთა მასის აბსოლუტური უმეტესობა სუსტად ერკვევა ან საერთოდ ვერ ერკვევა იმ მოთხოვნებში, რასაც დღევანდელი აყენებს დღის წესრიგში, რადგან იგი ძირითადად ძველი ნომენკლატურისაგან შედგება;
- მეტად დაბალია ადგილობრივი მმართველობის ორგანოთა ინფორმირებულობის დონე. ხშირია შემთხვევა, როცა ადგილებზე საერთოდ არ გააჩნიათ ის მწირი საკანონმდებლო ბაზა კი, რაც რეალურად არსებობს;
- არანაკლებ პრობლემას ქმნის ფინანსური პრობლემები. 1995 წელს რეგიონული ბიუჯეტების დეფიციტის დასაფარავად გამოყოფილი იყო სახელმწიფო ბიუჯეტის (190 მლნ აშშ დოლარი) 1.75%. 1996 წლის ბიუჯეტის გეგმით შემოსავალი 555 მლნ. ლარს შეადგენდა, ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავალი - 136, ხოლო გასავალი 135 მლნ. ლარით განისაზღვრებოდა. ცენტრალურ ბიუჯეტში ირიცხებოდა 10 მლნ., ხოლო ცენტრიდან რეგიონები იღებდნენ 9 მლნ. ლარს. 1997 წლის ბიუჯეტიდან (839.9 მლნ. ლარი) ადგილობრივი სახელმწიფო ორგანოებისათვის გამოყოფილია 55.6 მლნ. ლარი (6.62%), აქედან ადგილობრივ ბიუჯეტებში სუბვენციები შეადგენს 38.2 მლნ ლარს, ხოლო დანარჩენი ძირითადად ადგილებზე მოქმედი ცენტრალური ორგანოების განყოფილებათა ხარჯებია (აქ არ შედის შინაგან საქმეთა, უშიშროებისა და განათლების სამინისტროთა ბიუჯეტები). ამრიგად, ფინანსთა სიმცირე და ადგილობრივი შემოსავლების დიდი ნაწილის ცენტრალურ ბიუჯეტში გადარიცხვა ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებში პერმანენტულ ფინანსურ შიმშილს იწვევს.

ცალკე საკითხს წარმოადგენს ადგილობრივი ხელისუფლების ლეგიტიმურობის საკითხი. რეალურად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები საქართველოში არ არსებობენ. 1991 წელს არჩეულ საკრებულოებს უფლებამოსილების ვადა 1994 წლის მარტში დაუმთავრდათ. ამის შემდეგ არც ახალი არჩევნები ჩატარებულა და არც ძველს გაგრძელება უფლებამოსილება. უფრო მეტიც, ადგილობრივი მმართველობის არც ერთ დებულებაში არჩევით ორგანოებზე ლაპარაკიც არ იყო.

X X X

ადგილობრივი მმართველობის დღის წესრიგში დგას მთელი რიგი პრობლემებისა:

- ჯერ კიდევ არ დასრულებულა შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის შექმნის პროცესი;
- მართალია ზოგ რეგიონში არის მცდელობა გარკვეულად გაითვალისწინონ საზოგადოებრივი აზრი (მაგალითად ქუთაისში მერიასთან არსებობს პოლიტიკურ პარტიათა წარმომადგენლების საბჭო), მაგრამ ეს არ არის საკითხის გადაწყვეტა;
- რწმუნებულთა და გამგებელთა ინსტიტუტი პრეზიდენტის ბრძანებულებით არსებობს და არ არის დარეგულირებული ორგანული კანონმდებლობით;
- რეგიონალურ რწმუნებულებს (გუბერნატორებს) ამტკიცებს არა პარლამენტი, არამედ ერთპიროვნულად ნიშნავს პრეზიდენტი;
- კანონმდებლობის მიხედვით საკრებულოთა ხელში უნდა იყოს მნიშვნელოვანი ძალაუფლება (ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცება და ა.შ.) და ეს იმ დროს, როცა ეს უკანასკნელნი საერთოდ არ არსებობენ.

რიგ მიზეზთა შორის, რომელიც ამჯერადაც აფერხებს არათუ თვითმმართველობის პრინციპის ცხოვრებაში დანერგვას, არამედ საერთოდ - სამომავლოდ გადასაწყვეტად აქცევს ტერიტორიული მოწყობის პრობლემებს, აღსანიშნავია შემდეგი:

- დამოუკიდებლობის პერიოდში ხელისუფლებაში მყოფ ძალებს მიაჩნდათ, რომ საქართველოს წინაშე სხვა, უფრო მწვავე და სასწრაფოდ გადასაწყვეტი პრობლემები იდგა. ამდენად ზემოხსენებულ საკითხებზე ფიქრსაც კი ნაკლები დრო ეთმობოდა;

- ადგილობრივი მმართველობის მოწყობის საკითხი იმდენად რთული აღმოჩნდა ქართველ პოლიტიკოსთათვის, რომ მათ ვერ შეძლეს ძირითადი პრინციპების შემუშავება, საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის მეტნაკლებად დასრულებული მოდელის შექმნა. ნათქვამი არსებითად ეხება ხელისუფლებასაც და ოპოზიციასაც;
- ასეთი ვითარება განაპირობა ობიექტურმა ვითარებამ - ამ პერიოდში საქართველოს წინაშე მართლაც იდგა პრობლემები (სამოქალაქო ომი, სამხრეთ ოსეთის, განსაკუთრებით კი აფხაზეთის საკითხი და კონფრონტაცია რუსეთთან, ეკონომიკური კრიზისი და დამნაშავეების მაღალი დონე და ა.შ.), რომელნიც აფერხებდნენ სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საქმეს;
- აქვე უნდა აღინიშნოს სუბიექტური ფაქტორიც. ამ შემთხვევაში შეიძლება საუბარი გამოუცდელობაზე ისეთ დარგში, როგორც დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობაა;
- ამას ერთვის პოლიტიკური სპექტრისათვის მეტნაკლებად დამახასიათებელი საბჭოური მენტალიტეტის რეციდივები;
- უნდა ითქვას ისიც, რომ როგორც 1992-1995 წლების, ისე დღევანდელი ქართული ხელისუფლება არ ყოფილა და არ არის მყარი და პოპულარული. ამის გამო ადგილობრივი არჩევნები მავანისათვის ხელისუფლების დაკარგვის საფრთხეს შეიცავს.

ამრიგად, შეიძლება პირდაპირ ითქვას, რომ განსხვავებით ცენტრალური ხელისუფლებისაგან, ადგილობრივი მმართველობის სისტემა მოკლებულია ლეგიტიმური არსებობის საფუძველს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნების ჩატარებას, რასაც წლების მანძილზე ამაოდ ითხოვდა ოპოზიცია, უპირისპირდება ნომენკლატურის შიში, რომ დამარცხების შემთხვევაში ისინი დაკარგავენ უკვე მიღწეული პრივილეგიების მნიშვნელოვან (თუ არა უმთავრეს) ნაწილს.

X X X

და ბოლოს, ორიოდ სიტყვა პერსპექტივებზე. მიუხედავად იმისა, რომ 1997 წლის ბიუჯეტში 1 მლნ. ლარი იყო გამოყოფილი ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების ჩასატარებლად, არჩევნები გადატანილი იქნა 1998 წლისათვის.

ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ ორგანული კანონის 9, 10 და 11 მუხლების თანახმად, თვითმმართველობის ორგანოებს წარმოადგენენ სხვადასხვა დონის საკრებულოები, ხოლო აღმასრულებელ ორგანოებს - გამგებები (ქალაქებში - მერები).

მმართველობის პირველ დონეზე (სოფელი, თემი, დაბა, რაიონული დაქვემდებარების ქალაქი) გამგებელი და საკრებულო აირჩევა მოსახლეობის მიერ.

კანონის 44 მუხლის ძალით, მთელ რიგ შემთხვევებში შესაძლებელია პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შემოღება. ეს გარემოება მომავალში შესაძლებელია იქცეს ცენტრსა და ცალკეულ რეგიონთა შორის კონფრონტაციის მნიშვნელოვან წყაროდ.

აღნიშნულთან ერთად არის მთელი რიგი ურთიერთწინააღმდეგობებიც კანონის ცალკეულ მუხლებს შორის. მაგალითად, 42.2 მუხლის თანახმად თვითმმართველობის გადაწყვეტილებები უქმდება მხოლოდ სასამართლო წესით, ხოლო 42.7 მუხლის თანახმად პრეზიდენტს და ავტონომიურ მთავრობებს გარკვეულ პირობებში შეუძლიათ საერთოდ შეწყვიტონ თვითმმართველობის ორგანოთა უფლებამოსილება. რაიონებში და საქართველოს 6 დიდ ქალაქში მოსახლეობის მიერ აირჩევა მხოლოდ საკრებულო. გამგებლებს (რაიონში) და მერებს (აღნიშნულ ქალაქებში) ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი (10 და 11 მუხლები).

3.3 მუხლის ძალით თბილისის მმართველობის სისტემას დაარეგულირებს კანონი "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ".

რეგიონულ (სამხარეო) დონეზე არჩევითი ორგანოები არ იქმნება.

ამავე დროს მკვეთრად არაა გამოიხატული მმართველობის სხვადასხვა დონეთა ფინანსური უფლება-მოვალეობანი, რაც მომავალი კონფლიქტების საფუძველს ქმნის. თუმცა როგორც ოპოზიციის, ისე მმართველი პარტიის და სახელმწიფო აპარატის დიდი ნაწილი მიიჩნევენ, რომ იმ შემოსავლის 70%, რომელიც ადგილობრივ ბიუჯეტს ექნება, უნდა დარჩეს პირველ დონეზე (სოფელი, დაბა, თემი, ქალაქი), ხოლო 30% უნდა გადაეცეს რაიონს.

რაც შეეხება ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავალს, იგი, "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" კანონის 34.4 მუხლის საფუძველზე უნდა დაარეგულირდეს "საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებამოსილების შესახებ" კანონის საფუძველზე. სახელმწიფო აპარატის აზრით, ასეთი მიდგომის მიზანია ერთი მხრივ, თვითმმართველობისათვის აუცილებელი ეკონომიკური ბაზის შექმნა და, მეორე მხრივ - მმართველობის არსებული ცენტრალიზებული სისტემის იმგვარი ტრანსფორმაცია,

რომელიც მოამზადებს თვითმმართველობის რეალურ დამოუკიდებლობისათვის აუცილებელ პოლიტიკურ და ეკონომიკურ წინაპირობებს.

აღსანიშნავია უკლებლივ ყველა ოპოზიციური პარტიისა და საზოგადოების უარყოფითი დამოკიდებულება ამ კანონის მიმართ. ნათელია, რომ თანამდებობებზე დანიშვნის მექანიზმი იყო და რჩება კორუფციის ერთ-ერთ უმსხვილეს წყაროდ.

ოპოზიცია, როგორც წესი, მოითხოვს ადგილობრივი დონისათვის მაქსიმალური უფლებამოსილებების მინიჭებას. პრობლემა მთელი სიმწვავეით დადგა დღის წესრიგში 1997 წლის დასაწყისიდან.

8 თებერვალს პარლამენტში განსახილველად შესულ კანონპროექტზე იმთავითვე უარყოფითი რეაქცია იყო. ივნისსა და ივლისში ცენტრისტულმა ოპოზიციამ მოითხოვა რეფერენდუმის ჩატარება თვითმმართველობის საკითხთა შესახებ.

კანონპროექტის განხილვის პროცესში წარმოჩინდა ნაკლოვანებების მთელი რიგი. მთელი რიგი მუხლები ერთმანეთთან შესაბამისობაში არ მოდიოდნენ. მაგალითისათვის, 12.2 მუხლის თანახმად საკრებულოს შეეძლო ხმათა 50%-ით გადააყენებინა გამგებელი, ხოლო 12.3 მუხლის მიხედვით საკრებულო ხმათა 2/3-ით საერთო-ეროვნული ორგანოების წინაშე სვაძდა იგივე საკითხს. 46.3 მუხლის თანახმად ცალკეულ სახელმწიფო ორგანოებს შეეძლოთ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში გაეუქმებინათ საკრებულოთა გადაწყვეტილებები, რაც წინააღმდეგობაში მოდიოდა საკრებულოთა უფლებამოსილების განსაზღვრასთან.

აღნიშნული წინააღმდეგობების დაძლევის მიზნით საქართველოს პარლამენტში შეიქმნა ინტერფრაქციული ჯგუფი. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მისი შექმნის ინიციატივა მმართველ პარტიას ეკუთვნის. პარლამენტის სპიკერის, ზურაბ ჟვანიას განცხადებით, სმკ-ს შეეძლო ერთპიროვნულად გადაეწყვიტა ეს საკითხი, მაგრამ ეს არ იქნებოდა მართებული, ვინაიდან იგი საზოგადოების აბსოლუტური უმრავლესობისათვის უნდა იყოს მისაღები.

ხანგრძლივი დებატების შედეგად მიღწეულ იქნა გარკვეული კომპრომისი და დაილო შეთანხმება "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" კანონპროექტის ძირითად პრინციპებზე:

- საქართველოში თვითმმართველობის განხორციელების საფუძველია თვითმმართველი ერთეულები: სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი;
- რაიონულ და საქალაქო დონეზე პირდაპირი და პროპორციული წესით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოები. რაიონის და ქალაქის ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც წარმოადგენს ცენტრალური ხელისუფლების რაიონულ და საქალაქო რგოლს, იმავდროულად ანგარიშვალდებულია წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე;
- რაიონის, ქალაქის ადმინისტრაციული ორგანოს და წარმომადგენლობით ორგანოს შორის ფუნქციების ნორმატიული აქტებით მკაფიოდ გამიჯვნა;
- რაიონის, ქალაქის გამგებლის უნდობლობის საკითხს საკრებულოს წინაშე აყენებს მისი შემადგენლობის 1/3, სიითი შემადგენლობის 1/2-ზე მეტის მხარდაჭერის შემთხვევაში საკითხი დგება პრეზიდენტის წინაშე;
- წარმოდგენილი კანონპროექტის მიხედვით რაიონის გამგებლები და ქალაქის მერები ინიშნებიან პრეზიდენტის მიერ. არის ალტერნატიული წინადადება დანიშვნაში მონაწილეობა მიიღონ საკრებულოებმა;

შენიშვნა: აღნიშნული პრინციპები ეხება 6 ქალაქს: ფოთი, ქუთაისი, სოხუმი, რუსთავი, ბათუმი, ცხინვალი.

- ეკონომიკური ბლოკი გადასახედა ზემოჩამოთვლილი შეთანხმებებიდან გამომდინარე და განიხილება მესამე მოსმენის დროს.

მიუხედავად აღნიშნული კომპრომისისა, ხელისუფლებამ, კერძოდ მმართველმა პარტიამ, მოახერხა უცვლელად დაეტოვებინა კანონპროექტის ის მუხლები, რომლის თანახმადაც რაიონებსა და ექვს დიდ ქალაქში ადმინისტრაციული ორგანოების ხელმძღვანელებს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. ეს სწორედ ის მუხლებია, რომლებმაც საქართველოს ლიბერალური წრეების გაღიზიანება გამოიწვიეს.

სინტერესოა საზოგადოების დამოკიდებულება აღნიშნული საკითხების მიმართ:

თუ ვერწმუნებით 20-24 ივნისს თბილისში ჩატარებული გამოკითხვის შედეგებს, მოსახლეობის 80.8% მერის არჩევის მომხრეა, ხოლო 18.2% - წინააღმდეგი. ამავე დროს, გამოკითხულთა 66% წინააღმდეგია რეგიონალური არჩევნებისა. როგორც ჩანს, მათ აშინებთ ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებული განაპირა რეგიონებისათვის ფართო თვითმმართველობის მინიჭების პრობლემა და ამ უკანასკნელში სახელმწიფოს წინააღმდეგ მიმართულ ქმედებას ხედავენ.

ძნელი სათქმელია, თუ რა სახეს მიიღებს ქართული სახელმწიფოებრივი სტრუქტურა. ერთი ვარაუდი, რაც შეიძლება ამასთან დაკავშირებით გამოითქვას, ისაა, რომ პარლამენტში დღეს მყოფი ძალები ნაკლებად თუ ჩაითვლებიან ადგილობრივი მმართველობის საკითხის სასწრაფო გადაწყვეტის მომხრეებად ან თვითმმართველობის იდეის აპოლოგეტებად. თუ პროცესი დაჩქარდა - ეს ალბათ პოლიტიკური ელიტის ინიციატივით არ მოხდება.

III. საზოგადოება და სახელმწიფო

ა. საზოგადოება და საკანონმდებლო საქმიანობა

პოსტსაბჭოური აზროვნების წესისათვის განსაკუთრებით დამახასიათებელია ერთი გარემოება - მოსახლეობის უნდობლობა და საუკეთესო შემთხვევაში ინდეფერენტობა კანონებისადმი. ეს ბუნებრივიცაა, საბჭოურ სისტემაში სახელმწიფო და კანონები აპრიორი უარყოფით განცდებს ბადებდა. კანონი აღითქმეოდა არა როგორც ცალკეული პიროვნებისა თუ სხვადასხვა სოციალური სტრატის დამცველი სისტემა, არამედ როგორც დამსჯელი მექანიზმი.

საბჭოთა კავშირის დაშლისა და ახალი სახელმწიფოების წარმოშობის პროცესმა, მართალია დისიდენტური აზროვნების წესშიც შეიტანა გარკვეული კორექტივები, მაგრამ დაპირისპირება კანონსა და რეალობას შორის მაინც დარჩა.

განსხვავებამ საკანონმდებლო მოღვაწეობასა და რეალურ პოლიტიკას შორის ინტელიგენციის იმედგაცრუება გამოიწვია. რამაც მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი 1991-1992 წლების მიჯნაზე საქართველოში განვითარებულ პროცესებს.

1992 წელს აღდგენილ, 1921 წლის კონსტიტუციის მიხედვით გაუქმებულ იყო სიკვდილით დასჯა (19 მუხლი), განსხვავებული აზრის გავრცელება წინასწარი ნებართვის გარეშე შეიძლებოდა (32 მუხლი), ეროვნულ უმცირესობებს ჰქონდათ თვითმმართველობათა კავშირებში გაერთიანების უფლება (130 მუხლი), ხოლო ეროვნულ უმცირესობათა სკოლებში სწავლება ბავშვის ენაზე უნდა წარმართულიყო (135 მუხლი). როგორც უკვე არაერთგზის აღინიშნა, ეს კონსტიტუცია არ ამოქმედებულა. იგი მეტად დიდ წინააღმდეგობაში მოდიოდა როგორც საკანონმდებლო ბაზასთან, ისე ქვეყნის ცხოვრებაში მიმდინარე რეალურ პროცესებთან.

1992 წლის არჩევნებში ფაქტიურად მოსახლეობის მხოლოდ მესამედი მონაწილეობდა. არაქართული მოსახლეობა (განსაკუთრებით განაპირა რეგიონებში) არ ენდობოდა ქართულ ხელისუფლებას, ხოლო ქართული მოსახლეობის ნაწილი (ე.წ. "ზვიადისტები") არ ცნობდნენ მის ლეგიტიმურობას.

ახალმა პარლამენტმა გააგრძელა საერთაშორისო ხელშეკრულებებისადმი შეერთების პროცესი. 1994 წლის 25 იანვარს საქართველო შეუერთდა სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტს. მაგრამ იგი ხშირად ირღვეოდა. მაგალითისთვის, 21 მუხლის ძალით დაშვებული იქნა მშვიდობიანი კრებების უფლება. თუმცა, როგორც წესი ასეთ მოთხოვნებს უარი პასუხობდნენ. უფრო მეტიც, მიტინგები იარღის ძალით ირბეოდა.

1994 წლის 14 ივნისს მიღებულ იქნა კანონი მოქალაქეთა საზოგადოებრივი გაერთიანებების შესახებ, რომლის 24 მუხლის ძალით თუ ეროვნული კანონი ეწინააღმდეგებოდა საერთაშორისოს, უპირატესობა ამ უკანასკნელს ეძლეოდა. მაგრამ ფაქტიურად ესეც განუხორციელებელი დარჩა.

1995 წლის კონსტიტუცია აღიარებს ცენზურის არარსებობას (23-24 მუხლები), შეკრებების თავისუფლებას (25 მუხლი) და ა.შ., მაგრამ რეალური სურათი უმეტესწილად არ შეესაბამება ქვეყნის ძირითად კანონს.

X X X

1995 წლის 5 ნოემბრის საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნებში მრავალპარტიული ოპოზიცია პარლამენტს გარეთ დარჩა. ამას ხელი შეუწყო როგორც მოსახლეობის სულ უფრო მზარდმა ინდეფერენტობამ, ისე სახელმწიფო სტრუქტურების მხრიდან განხორციელებული მაქინაციების მთელმა ციკლმა. წინასაარჩევნო კომპანიის მსვლელობისას გამოიკვეთა პარტიათა განსხვავებული ფინანსური შესაძლებლობები, არჩევნების დღეს მთელ რიგ საარჩევნო უბნებში დაფიქსირებულ იქნა კანონისა და დემოკრატიული პრინციპების უხეში დარღვევა, რამაც გავლენა იქონია არჩევნების სამართლიანობაზე. ხშირი იყო საარჩევნო ადგილობრივი ხელისუფლებისა და სამართალდამცავთა ჩარევა, წარმოჩინდა ხმის დამთვლელ კომისიათა არაკომპეტენტურობა და საარჩევნო კანონის დაუხვეწაობა. პროცედურული ხასიათის დარღვევები იყო როგორც ცენტრალური საარჩევნო კომისიის, ისე თვით სახელმწიფო მეთაურის მხრიდანაც, რომელმაც წინასაარჩევნო პერიოდში, კანონის მხრიდან აკრძალვის მიუხედავად, განახორციელა მთელი რიგი საკადრო გადაადგილებები.

ფაქტიურად ერთპარტიულმა პარლამენტმა გააგრძელა წინამორბედთა მიერ დაწყებული საკანონმდებლო მოღვაწეობა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ იგი წინა მოწვევის პარლამენტთან შედარებით უფრო პროდუქტიულია და 1990-1991 წლების უხეზაეს საბჭოს მოგვაგონებს, როგორც მიღებულ კანონთა მრავალრიცხოვნებით, ისე მათი არაეფექტურობითაც.

X X X

ბოლო წლებში საქართველოს ხელისუფლების მოქმედებაში გამოიკვეთა მეტად საინტერესო ტენდენცია. მხედველობაში მაქვს მთავრობის მცდელობა, გაზარდონ საზოგადოების დაინტერესება პოლიტიკური პროცესებისადმი და აიმაღლონ რეიტინგი.

1992-1995 წლებში ხელისუფლება ძირითადად თავისი პოზიციების განმტკიცებით იყო დაკავებული და ამ მიზნისათვის ყველანაირ საშუალებას ხმარობდა. ბუნებრივია, ეს ვერ შეუწყობდა ხელს მთავრობისადმი საზოგადოების ნდობის გაღრმავებას.

მას შემდეგ, რაც მდგომარეობა მეტნაკლებად სტაბილური გახდა, დღის წესრიგში დადგა მოსახლეობასთან საერთო ენის გამონახვის პრობლემა, რადგან საზოგადოებისათვის სახელმწიფო ინტერესების გაუცხოება ხელისუფლებისათვის თავისთავად პოტენციურ საფრთხეს წარმოადგენს.

ბოლო ხანებში გაჩნდა წინა წლებში სახელმწიფო სტრუქტურების მიერ ჩადენილი დანაშაულებებისა თუ შეცდომების პოლიტიკური ცხოვრებისაგან უკვე ჩამოშორებული ძალებისადმი გადაბრალების ტენდენცია. ერთის მხრივ, სოციალურად გაჭირვებული ფენებისა და პრეზიდენტ გამსახურდიას მომხრეთა გულის მოგების მიზნით, ძლიერდება ოდესღაც ყოვლისშემძლე "მხედრიონის" წევრთა წინააღმდეგ მიმართული კამპანია. 1997 აპრილში "მხედრიონი" დადანაშაულებულ იქნა ქვეყანაში მომხდარ რამდენიმე განმაურებულ მკვლელობაში (საქმე ეხება ედუარდ შევადნაძის "მარჯვენა ხელის" - სოლიკო ხაბეიშვილის, ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიის ლიდერის - გიორგი ჭანტურიასა და პოლიციის გენერლის - ვია გულუას ლიკვიდაციის ფაქტებს). დაპატიმრებული "მხედრიონის" ლიდერის, ჯაბა იოსელიანის მიერ აგვისტოს დასაწყისში გამოცხადებულ შიმშილობას მნიშვნელოვანი შედეგი არ მოყოლია.

მეორეს მხრივ, ნომენკლატურული ელიტისა თუ პრივილეგირებული ფენების დამშვიდების მიზნით, კვლავ გრძელდება რეპრესიები გამსახურდიას მომხრეთა წინააღმდეგ. 1997 წლის აპრილში 7 "ზვიადისტს", რომელთაც ბრალი ედებოდათ 1995 წელს შევარდნაძეზე მოწყობილი თავდასხმის ორგანიზებაში, სასამართლომ შვიდიდან ათ წლამდე პატიმრობა მიუსაჯა. აღსანიშნავია, რომ განსასჯელნი ჯერ კიდევ ივრე გიორგაძის მიერ იყვნენ დაპატიმრებულნი. ეს უკანასკნელი კი, როგორც ცნობილია, თვით ოფიციალური მიერაც კი აღნიშნული ტერორისტული აქტის მოთავედ ითვლება. ეს გარემოება საზოგადოებაში, და განსაკუთრებით გამსახურდიას მომხრეთა რიგებში, იწვევს ეჭვს, რომ 7 "ზვიადისტის" შემთხვევაში საქმე "განტყვების ვაცს" ეხება.

აღნიშნულთან ერთად, მთავრობისა და თვით პრეზიდენტის მხრიდან, სულ უფრო და უფრო ხშირად გაისმის მოწოდება ეროვნული ერთობისაკენ.

1997 წლის მაისში იუსტიციის სამინისტროს მიერ შექმნილ ახალ სისხლის სამართლის კოდექსში გაუქმდა სიკვდილით დასჯა და მის ნაცვლად სასჯელის უმაღლეს ზომად 15-დან 25 წლამდე პატიმრობა გამოცხადდა. 25 ივლისს პრეზიდენტის ბრძანებით შეწყალბულ იქნა 54 სიკვდილისჯილი, რომელთა უმეტესობასაც გამსახურდას მომხრეები წარმოადგენდნენ.

შეიმჩნევა კიდევ ერთი ტენდენცია. ხელისუფლება ბოლო ხანებში სულ უფრო და უფრო ახდენს აპელირებას ეროვნული იდეისადმი, რომელის მიმართ აქცენტირებასაც გამსახურდიას ხელისუფლების ერთ-ერთ მთავარ ნაკლად და დემოკრატიული ღირებულებების ხელისშემშლელ ფაქტორად მიიჩნევენ. მიმდინარეობს ნაციონალურ გრძნობებზე ზემოქმედება, რათა მოხდეს საზოგადოების გააქტიურება და მთავრობისადმი მისი მხარდაჭერის ზრდა.

ამავე მიზნით სახელმწიფო ეკლესიის ავტორიტეტის გამოყენებასაც ცდილობს. 1997 წლის აგვისტოში სახელმწიფო კანცელარიაში შეიქმნა ეროვნული (საერო) სახელმწიფოსა და რელიგიის განვითარების განყოფილება. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფოს ასეთი ქმედება ხელისუფლებისადმი ნდობის გაძლიერების ნაცვლად ეკლესიის პოლიტიზაციასა და ამ უკანასკნელის ავტორიტეტის დაცემას უფრო უწყობს ხელს.

ბ. საზოგადოების განწყობა

საქართველოში 90-იანი წლების საზოგადოებრივი აზროვნებისათვის დამახასიათებელია განწყობათა და ორიენტაციათა რადიკალური ცვლა.

80-იანი წლების ბოლოს დაწყებულმა მასობრივმა გამოსვლებმა მოსახლეობის ფართო ფენებში ეიფორია გამოიწვია, რომელიც პირველი მრავალპარტიული არჩევნებისა და ბლოკ "მრგვალი მაგიდის" ხელისუფლების სათავეში მოსვლის პირველ ხანებშიც გრძელდებოდა. ახალი ხელისუფლების კურსმა, როგორც ცნობილია, მოსახლეობის პრივილეგირებულ ფენებში იმედგაცრუება და რეჟიმისადმი დაპირისპირებას შეუწყო ხელი.

1992 წლის 11 ოქტომბრის არჩევნებში მოსახლეობის აქტივობა ბევრად დაბალი იყო, ვიდრე 1990 წლის 28 ოქტომბერს. მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილმა არჩევნებს ბოიკოტი გამოუცხადა. არჩევნებში მონაწილეთა 96% სახელმწიფოს მეთაურის პოსტზე ე.შევარდნაძე აირჩია, როგორც უალტერნატივო პიროვნება. იგივე არ ითქმის პარლამენტის არჩევნებზე, სადაც 26 პარტია და ბლოკი მოხვდა. ეს იყო ყველაზე მრავალპარტიული პარლამენტი საქართველოს ისტორიაში. ასეთი შედეგი პოსტსაბჭოური პერიოდის საქართველოში არა სახვადასხვა ძალთა ბალანსის, არმედ მოსახლეობის დაბნეულობის მაუწყებელი იყო.

ხარიზმის დიდი როლი ამკარად გამოჩნდა 1993 წლის სექტემბერში, როცა სახელმწიფოს მეთაურმა გადადგომა გამოაცხადა. მისი მომხრეების რეაქციამ კიდევ ერთხელ წარმოაჩინა მოსახლეობის პოლიტიკური კულტურის დაბალი დონე, მიუხედავად მათი პოლიტიკური კუთვნილებისა.

1993 წელი მნიშვნელოვანი დაძაბულობით ხასიათდება. მძიმე ეკონომიური პირობები და პოლიტიკური კურსის გაურკვეველობა აძლიერებდა ოპოზიციის რიგებს. 1993 წლის 21 თებერვალს შედგა ეროვნულ-განმანათავისუფლებელი მოძრაობის მეორე კონგრესი (პირველი შედგა ჯერ კიდევ 1990 მარტში), რომელმაც გააკრიტიკა სახელმწიფოს მეთაურის პრო-რუსული კურსი. მოსახლეობის განწყობაზე მეტყველებდა თვით თბილისშიც, შევარდნაძის მთავარ დასაყრდენშიც, "ზვიადისტური" გაზეთების პოპულარობა.

ამავე დროს შეინიშნება საზოგადოების ინდეფერენტისზმის ზრდა. თუ სამეგრელოში, ექს-პრეზიდენტ გამსახურდიას მთავარ საყრდენ რეგიონში, 1992 წელს მოსახლეობამ შევარდნაძეს ქვები დაუშინა, ხოლო სამთავრობო ძალები, როგორც ოკუპანტები, ისე მიიღო, 1994 ივნისში დამატებითმა არჩევნებმა ამ რეგიონში თითქმის უექსცესოდ ჩაიარა. მასში მოსახლეობის 60% მიიღო მონაწილეობა და შევარდნაძის ორიენტაციის კანდიდატებს მისცა ხმა. ქაოსით დაღლილი მოსახლეობა ნებისმიერ ძალას დაუჭერდა მხარს, რომელიც მას სიმშვიდის გარანტიას მისცემდა.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, შეიცვალა მოსახლეობის ინტერესიც. თუ წინა წლებში, საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის შედეგად, პირველ ადგილზე იდგა ქვეყანაში სტაბილიზაციის, ორგანიზებული დანაშაულისა და ნარკომანიის, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის შენარჩუნების პრობლემები, 1997 წლის 14-15 აპრილს ჩატარებულმა გამოკითხვამ აჩვენა, რომ უმთავრეს პრობლემებს ქმნიან: დაბალი ხელფასი და პენსია (86.6%), საარსებო მინიმუმის არარსებობა (66.6%), მეტად ძვირი სამედიცინო მომსახურების დაბალი დონე (25%) და ენერგოსისტემის ცუდი მდგომარეობა (16.6%). სხვა საკითხებს მხოლოდ მოსახლეობის 10%-ზე ნაკლები აქცევს ყურადღებას.

ოფიციალური სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით (1997 წლის აგვისტო), მოსახლეობის 57%-ის შემოსავალი საარსებო მინიმუმზე დაბალია. ეს უკანასკნელი 99-112 ლარს შორის მერყეობს მაშინ, როცა საშუალო შემოსავალი ერთ სულზე 89-98 ლარია. სამწუხაროდ, ეკონომიკის ზრდის ტემპიც ვერ გამოირჩევა სტაბილურობით. ამის მაგალითად გამოდგება ის გარემოება, რომ თუ 1996 წლის შუახანებიდან მოყოლებული ეროვნული შემოსავალი მცირედ, მაგრამ სტაბილურად იზრდებოდა, 1997 წლის მაისიდან შეიმჩნევა სტაგნაცია და ერთ სულ მოსახლეზე შემოსავლის შემცირება დაახ. 12%-ით.

ყოველივე ზემოთქმული გავლენას ახდენდა და ახდენს მოსახლეობის განწყობაზე. 1995 წლისათვის მნიშვნელოვნად გაიზარდა ელუარდ შევარდნაძის რეიტინგი. კრიმინალური სიტუაციის მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას მოსახლეობა სახელმწიფო მეთაურის პირად დამსახურებად თვლიდა.

1995 წლის საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნებმა შევარდნაძეს დამაჯერებელი გამარჯვება მოუტანა. მაგრამ ამავე დროიდან იწყება მისი რეიტინგის ხელახალი დაცემა. საზოგადოებრივი გამოკითხვის შედეგები, რომლებიც უმთარესად თბილისში ტარდებოდა, გვიჩვენებს მისი პოპულარობის კლებაზე (1993 წლის ბოლო - 75-80%, 1997 წლის ზაფხულში - 30-40%). ამავე დროს კლებულობს მისი პარტიის სმკ-ს რეიტინგიც (1995 წლის შუახანებში - 40%, იმავე წლის ბოლოს - 20%). აღნიშნული გარემოება განპირობებულია ქრონიკული ეკონომიკური კრიზისით (1995 წლის 1 დეკემბრისათვის, გაერთიანებული პროფკავშირების მონაცემებით, ქვეყანაში 1.1 მლნ უმუშევარი იყო) და მოსახლეობის იმედგაცრუებით "შევარდნაძის ფაქტორის" დახმარებით ეკონომიკური სასწაულის მიღწევაში. არანაკლები როლი ენიჭება საქართველოს აფხაზური პოლიტიკის მარცხს და აქედან გამომდინარე, ლტოლვილთა საკითხის გადაუჭრელობას.

აქვე უნდა ითქვას, რომ ასევე დაბალია მოსახლეობის ნდობა სხვა პოლიტიკური ლიდერებისადმიც. სოციოლოგიური გამოკითხვების მიხედვით, საუკეთესო შემთხვევაში მათ მოღვაწეობას დადებითად აფასებს მოსახლეობის 10-15% (ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიის ლიდერი ირინა სარიშვილი-ჭანტურია და პარლამენტის სპიკერი ზურაბ ჟვანია), ხოლო პოლიტიკურ მოღვაწეთა უმეტესობის

რეიტინგი 10% არ აღემატება. ამავე დროს მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი (36-38%, 1997 წლის გაზაფხული) საერთოდ ვერ პასუხობს კითხვაზე, ვის შეიძლება ენდონ. ასეთ პირობებში საზოგადოება იმედოვნებს, რომ საქმეს ახალგაზრდა ლიდერების გამოჩენა უშველის. 1997 წლის ივლისში, გამოკითხვის შედეგად ამის იმედი ჰქონდა გამოკითხულთა 70%, ხოლო უარყოფითად იყო განწყობილი 23%.

X X X

საინტერესოა მოსახლეობის დღევანდელ ვითარებასთან ადაპტირების საკითხი.

300 რესპონდენტზე განკუთვნილი, საერთაშორისო ორგანიზაციის - "ქალთა ინიციატივა თანასწორობისათვის" მიერ განხორციელებული სოციოლოგიური გამოკითხვის შედეგად დადგინდა საქართველოს მოსახლეობის დღევანდელ ვითარებასთან შეგუების ხარისხი.

დღევანდელ ვითარებასთან მოსახლეობის ადაპტაციის ყველაზე მაღალი ხარისხი თბილისის რეგიონში იქნა მიღებული. შემდეგ მოდის კახეთის რეგიონი. რაც შეეხება სამეგრელოს, აქ ყველაზე რთული ვითარებაა. ეს გარემოება განპირობებული უნდა იყოს იმ გარემოებით, რომ აღნიშნული რეგიონი საქართველოში ბოლო წლებში დატრიალებულ მოვლენათა ცენტრში აღმოჩნდა. სამოქალაქო ომის რეზულტატი მოსახლეობის მიერ დამარცხებად იქნა აღქმული.

რაც შეეხება შემოსავლის ტიპების მიხედვით მოსახლეობის რანჟირებას, ადაპტაციის მაღალი უნარით გამოირჩევიან ის ოჯახები, რომელთა შემოსავლის ძირითად წყაროს კერძო საქმიანობით მიღებული შემოსავალი წარმოადგენს.

შეგუების შედარებით მაღალი ხარისხი ახასიათებთ ახალგაზრდა თაობის (18-დან 35 წლამდე) წარმომადგენლებსაც.

X X X

მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტისა და არნოლდ ბერგშტრასერის ინსტიტუტის (ფრაიბურგი, გერმანია) მიერ 1997 წლის ზაფხულში მოეწყო სოციოლოგიური გამოკითხვა მთელი საქართველოს მასშტაბით. აღსანიშნავია, რომ იგი ჩატარდა იმ ტერიტორიებზეც, რომლებიც ამჟამად არ შედიან საქართველოს მთავრობის იურისდიქციაში (იგულისხმება აფხაზეთი და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი).

წინამდებარე წიგნის ავტორის თხოვნით, გამოკითხვის ანკეტაში შეტანილი იქნა შემდეგი კითხვა:

არსებობს ადგილობრივი მმართველობის სხვადასხვა სისტემა. თქვენ რომელს აირჩევდით შემდეგი სამი ვარიანტიდან:

- ადგილობრივ ხელისუფლებას ხელმძღვანელობს ერთი პირი (გამგებელი, მერი);
- ადგილობრივ ხელისუფლებას ხელმძღვანელობს არჩევითი ორგანო (საბჭო, საკრებულო);
- ძალაუფლება განაწილებულია ორივეს შორის.

გამოკითხვაში მონაწილეობას იღებდა 2.000 რესპოდენტი. პასუხები შემდეგნაირად იქნა განაწილებული:

I ვარიანტი - 28.9%;

II ვარიანტი - 24.9%;

III ვარიანტი - 46.0%;

არ ვიცი - 0.2%.

მეტად საინტერესოა მოცემული პასუხების რანჟირება ეთნიკური კუთვნილების, სოციალური სტრატეგების, შემოსავლის ოდენობისა და განათლების დონის მიხედვით. მაგრამ სანამ ამ მონაცემებს განვიხილავთ, საინტერესოა შევეხეთ ერთ საკითხს. ანკეტის ერთ-ერთი კითხვა უშუალოდ ეხებოდა ცენტრისა და ადგილობრივი ორგანოების უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საკითხს:

საზოგადოებრივი წესრიგის თითოეული ორი ფორმიდან რომელი მიგაჩნიათ უკეთესად?

- როდესაც მხარის, ქალაქის ან სოფლის ადგილობრივ მმართველობას მათივე მოსახლეობა ირჩევს,

თუ

- როდესაც ადგილობრივ ხელისუფლებას ცენტრალური ხელისუფლება ნიშნავს.

გამოკითხულთა აბსოლუტური უმრავლესობა (90.7% - 1.814 პირი) პირველი ვარიანტის მომხრეა. მხოლოდ უმცირესობა (9.1% - 181 რესპოდენტი) უჭერს მხარს ადგილობრივი მმართველების ცენტრიდან დაინიშნის იდეას.

X X X

1. საქმიანობის სფეროთა მიხედვით ლიბერალური (კოლექტიური) მმართველობის მომხრეები არიან სახელმწიფო ოფისებისა და ორგანიზაციების თანამშრომლები, სასწავლო დაწესებულებათა პერსონალი, სტუდენტები, ინვალიდები და არასამთავრობო ორგანიზაციებში დასაქმებული პირები. ერთპიროვნულ

მმართველობას უფრო მეტად უჭერენ მხარს მშენებლობის, ტრანსპორტისა და ჯანდაცვის სფეროებში მომუშავე ადამიანები, ძალოვანი სტრუქტურების თანამშრომლები და პენსიონერები. სავარაუდოა რომ, როგორც წესი, მართვის ფორმების განსაზღვრისას ამა თუ იმ პროფესიის ადამიანები აღნიშნულ კითხვებს ქვეშეცნეულად უკავშირებენ თავიანთი პროფესიის სპეციფიკას (იხ. ცხრილი № 3).

2. თუ საშუალო მაჩვენებლების მიხედვით ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებში ერთპიროვნულ მმართველობას მხარს უჭერს მოსახლეობის 28.9%, კოლექტიურს - 24.9%, ხოლო ძალაუფლების თანაბრად განაწილების მომხრეა 46.0%, ეთნიკური ნიშნის მიხედვით პასუხები შემდეგნაირად ნაწილდება (იხ. ცხრილი № 4):

ქართველებში - შესაბამისად -	27.3%,	20.0%,	52.6%;
არაქართულ მოსახლეობაში -	33.0%,	37.7%,	28.4%. მათ შორის:
სომხები -	37.8%,	16.5%,	44.9%;
რუსები -	52.9%,	5.9%,	37.3%;
აზერბაიჯანელები -	23.2%,	57.3%,	19.5%;
ოსები -	26.9%,	48.5%,	23.1%;
აფხაზები -	35.0%,	51.7%,	13.3%;
სხვა -	28.9%,	26.3%,	44.7%.

თუ რატომ ჩანს სომხური და რუსული მოსახლეობა ქართველებთან შედარებით უფრო "ძლიერი ხელის", ხოლო აფხაზური, ოსური და აზერბაიჯანული მოსახლეობა უფრო პლურარისტული მმართველობის მომხრე, ძნელი სათქმელია. როგორც ჩანს, აქ გარკვეულ როლს თამაშობს ეთნიკური მენტალობა (მაგალითად აზერბაიჯანელებში და აფხაზებში კლანური აზროვნების რელიქტები). ამავე დროს ამ მოვლენას მხოლოდ ეთნიკური მენტალობისათვის დაბრალება არ იქნება მართებული. აქ ალბათ გარკვეულ როლს უნდა თამაშობდეს აფხაზებისა და ოსების უფრო მაღალი პოლიტიკური აქტივობის დონე, საქართველოს დიდ ქალაქებში მოსახლე, პოლიტიკურად უფრო პასიურ რუსულ და სომხურ მოსახლეობასთან შედარებით.

3. საყურადღებოა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიმართ მოსახლეობის დამოკიდებულების მონაცემთა კორელირება შემოსავლის ოდენობასთან. აქ აშკარად შეიმჩნევა ერთი ტენდენცია - შემოსავლის ზრდასთან ერთად მცირდება ერთპიროვნული მმართველობის მომხრეთა რაოდენობა და მატულობს კოლექტიური პასუხისმგებლობის ორგანოს მომხრეთა რიცხვი (იხ. ცხრილი № 5):

0-დან 50-მდე ლარის შემოსავალი -	32.7%,	18.6%,	48.7%;
50-200 ლარის შემოსავალი -	28.0%,	23.6%,	50.2%;
200 ლარზე მეტი შემოსავალი -	19.8%,	23.8%,	56.4%.

შუალედური ფენის ნაწილი მოსახლეობის ის კატეგორიაა, რომელიც დასაქმებულია ძალოვან სტრუქტურებში. მათი უმეტესობა ძლიერი სახელმწიფო აპარატისა და ერთპიროვნული მმართველობის მომხრედ გვევლინება.

დაახლოებით ანალოგიურ სურათს იძლევა აფხაზეთისა და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ტერიტორიაზე ჩატარებული გამოკითხვის მასალებიც, მაგრამ უფრო კონკრეტულად რაიმეს თქმა ძნელია. ამ რეგიონებში გამოკითხულთა რიცხვი შეადგენდა მხოლოდ 204 პირს, რის გამოც მოცემულ მასალათა ურთიერთკორელირება მეტად გაძნელდა.

4. ამასთან დაკავშირებით ინტერესს მოკლებული არ იქნება აღნიშნული პრობლემისადმი დამოკიდებულების გარკვევა რეგიონების მიხედვით (იხ. ცხრილი № 6). ამ შემთხვევაში შეიმჩნევა საკმაოდ დიდი დიფერენციაცია, რაც სხვადასხვა, ერთმანეთისაგან ხშირად დიამეტრულად განსხვავებული მიზეზებით უნდა იყოს განპირობებული:

- კოლექტიური ორგანოს უპირატესობის მომხრეთა შედარებით მაღალი პროცენტია თბილისში, სამეგრელოში, გურიაში, ცხინვალის რეგიონსა და აფხაზეთში. საფიქრებელია, რომ ამ გარემოებას განაპირობებს შემოსავლის შედარებით მაღალი დონე საერთო-ეროვნულთან შედარებით და უმაღლესი განათლების მქონეთა დიდი ხვედრითი წილი (თბილისი), მოსახლეობის პოლიტიკური აქტივობის მაღალი დონე (გურია), პიროვნული ფაქტორიდან გამომდინარე ერთპიროვნული მმართველობისადმი უარყოფითი დამოკიდებულება ცენტრისადმი უფრო ოპოზიციურად განწყობილ რეგიონებში (სამეგრელო), ეთნიკური და პოლიტიკური ფაქტორები (აფხაზეთი, ყოფილი სამხრეთ ოსეთი);
- ერთი პირის მმართველობას მხარს უჭერს იმერეთის, რაჭისა და სამცხე-ჯავახეთის მოსახლეობის დიდი ნაწილი. თუ პირველ ორ რეგიონში ეს გარემოება შემოსავლის დაბალი დონითა და მოსახლეობის დიდი სიმჭიდროვით შეიძლება აიხსნას, მესხეთის შემთხვევაში მას უფრო ეთნიკური ფაქტორი (ამ შემთხვევაში - სომხური მოსახლეობის დიდი ხვედრითი წილი) უნდა განაპირობებდეს;

- კოლექტიური და ერთპიროვნული მმართველობის ფორმების ურთიერთდაბალანსების მომხრეები ჭარბობენ აჭარაში, შიდა და ქვემო ქართლში, რის მიზეზადაც შემოსავლის შედარებით მაღალი დონე (შიდა და ქვემო ქართლი), რელიგიური ფაქტორის გავლენა (ისლამი - აჭარა და ქვემო ქართლი) და ეთნიკური მენტალობა (აზერბაიჯანული მოსახლეობის სიჭარბე ქვემო ქართლში) უნდა დასახელდეს.

აღნიშნულ შემთხვევაში საინტერესო სურათს იძლევა კახეთის რეგიონი, სადაც, შედარებითი მონოეთნიკურობისა (აბსოლუტური უმეტესობა - ქართველები) და მეტად მცირე შემოსავლის მიუხედავად, გამოკითხულთა ყველაზე დიდი პროცენტი კოლექტიური არჩევითი ორგანოსა და ერთი პირს შორის ძალაუფლების გაწონასწორების იდეას უჭერს მხარს.

5. რაც შეეხება მოსახლეობის განათლებისა და თვითმმართველობის პრობლემის ურთიერთდამოკიდებულებას, რაც უფრო მაღალია განათლების დონე, მით უფრო იზრდება არჩევითი ორგანოს მომხრეთა წილი (იხ. ცხრილი № 7):

არასრული ან სრული საშუალო განათლება -34.3%, 22.9%, 42.8%;

არასრულ ან სრული უმაღლესი განათლება -22.8%, 27.3%, 49.8%.

კოლექტიური ორგანოს მომხრეთა რიცხვი განსაკუთრებით მაღალია სამეცნიერო ხარისხის მფლობელებს შორის - 14.3%, 32.1%, 53.6%.

6. ერთპიროვნული მმართველობის მოწინააღმდეგენი შედარებით მეტია იმ რესპოდენტთა შორის, რომელთათვისაც ინფორმაციის მთავარ წყაროს დამოუკიდებელი მას მედიის საშუალებები (პრესა, რადიო) წარმოადგენენ. სახელმწიფოს ხელში არსებული საინფორმაციო საშუალებების (ძირითადად ტელევიზიის) მომხმარებლებში კი პირიქითი სურათია (იხ. ცხრილი № 8). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ტელევიზიას თავის მთავარ საინფორმაციო წყაროდ ასახელებს მოსახლეობის 72.1%.

X X X

ზემოაღნიშნული გამოკითხვის შედეგებში გამოიკვეთა კიდევ სამი ასპექტი, რომელზედაც ღირს ყურადღების შეჩერება. საქმე ეხება მოსახლეობის დამოკიდებულებას საზოგადოებისადმი, სახელმწიფო სტრუქტურებისადმი და აზროვნების წესის - იდეოლოგიისადმი.

7. რამდენად ენდობა საქართველოს მოქალაქე თანამემამულეებს?

საკუთარი ეროვნების ადამიანებს ენდობა და ამ უკანასკნელებთან თავს უფრო ახლოს გრძნობს გამოკითხულთა 67.7%, ხოლო საქართველოს მოქალაქეებისადმი, ეთნიკური კუთვნილების მიუხედავად, ენდობა აქვს 52.2%-ს. როგორც ჩანს, დღევანდელ ეტაპზე ეთნიკურობის განცდა უფრო ძლიერია, ვიდრე მთელი მოსახლეობის ერთი ქვეყნის მოქალაქეებად იდენტიფიცირების გრძნობა. გამოკითხულთა 83.8%-მა კითხვაზე, რა უფრო მნიშვნელოვანია თქვენთვის - სიმდიდრე თუ ეროვნება, ეროვნებას მინიჭა უპირატესობა.

საყურადღებოა, რომ აღნიშნული მომენტი მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობისადმი ადამიანთა დამოკიდებულებას. ისინი, ვინც მოქალაქეებს განსხვავებენ ეთნიკური ნიშნის მიხედვით, უფრო ერთპიროვნულ მმართველობასა და "ძლიერ ხელის" იდეას უჭერენ მხარს, ხოლო ისინი, ვინც არ ასხვავებს ადამიანებს ეთნიკურ ნიშანზე, უფრო კოლექტიური არჩევითი ორგანოს მომხრენი არიან (შესაბამისად - ერთი პირის მმართველობის მომხრეა 32.1% და 28.6%, ხოლო საკრებულოს თუ საბჭოს უპირატესობას ანიჭებს 20.7% და 25.1%).

ამავე დროს რესპოდენტთა ის ნაწილი, რომელიც თვლის რომ საქართველოს მოსახლეობა ჯერ არ არის მზად დემოკრატიისათვის (გამოკითხულთა 82.0%), ოპონენტთაგან განსხვავებით, ერთპიროვნული მმართველობის სისტემას უფრო ანიჭებს უპირატესობას, ვიდრე არჩევითი ორგანოსა და ერთი ლიდერის შეთანხმებულ მოქმედებას (შესაბამისად - 30.5% და 21.6%, 44.0% და 55.2%).

8. რაც შეეხება დამოკიდებულებას სახელმწიფო სისტემებისადმი, აქ ორი ასპექტია გამოსაყოფი:

ა. როგორი ტიპის სახელმწიფო მოდელი მიიჩნევა შედარებით უკეთესად?

ამ კითხვის მონაცემთა კორელირება თვითმმართველობის პრობლემასთან დაკავშირებით მიღებულ ინფორმაციასთან საშუალებას იძლევა გამოიყოს რესპოდენტთა რამდენიმე ჯგუფი (იხ. ცხრილი № 9):

- კოლექტიური ორგანოსა და ერთი პირის ერთდროული არსებობის იდეას მხარს უჭერს გამოკითხულთა ის ნაწილი, რომელთა იდეალსაც დასავლეთ ევროპის დიდი ქვეყნები (საფრანგეთი, დიდი ბრიტანეთი, იტალია, ნაწილობრივ - გერმანია);
- ერთი (არჩეული ან დანიშნული) პირის მმართველობის მომხრეებს განეკუთვნებიან ძლიერი საპრეზიდენტო სისტემის მქონე დიდი ქვეყნების (აშშ, რუსეთის ფედერაცია) მხარდამჭერნი;

- კოლექტიური არჩევითი ორგანოს მმართველობის მხარდამჭერნი იდეალურ ქვეყნებად ევროპის მცირე ქვეყნებს (შვეიცია, ჰოლანდია, შვეიცარია) ასახელებენ. აღსანიშნავია, რომ ამ ჯგუფს მიეკუთვნებიან ის პირებიც, რომლებმაც იდეალურ ქვეყანად საქართველო დაასახელეს.

მოსახლეობის მცირე ნაწილმა იდეალური ქვეყანა აირჩია საკუთარი ეთნიკურობიდან გამომდინარე. კერძოდ სომხების, აზერბაიჯანელებისა და რუსების მიერ ასეთ ქვეყანად დასახელდა, შესაბამისად - სომხეთი, აზერბაიჯანი და რუსეთი.

ბ. გამოკითხვის შედეგების შესწავლისას დადგინდა, რომ ის ადამიანები, რომლებიც თვითმმართველობაში ერთპიროვნულ მმართველობის იდეას უჭერენ მხარს, ზოგადეროვნულ დონეზე უფრო მეტად გამოდიან მრავალპარტიულობის წინააღმდეგ და საერთოდ ნაკლებმნიშვნელოვნად მიიჩნევენ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში პარლამენტის, როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოს როლს (იხ. ცხრილები №№ 10ა და 10ბ).

9. და ბოლოს, საინტერესოა როგორ აისახება ადამიანთა მსოფლმხედველობა თვითმმართველობისადმი საზოგადოების დამოკიდებულებაზე.

საზოგადოების ის ნაწილი, რომელიც აღიარებს სოციალისტური სისტემის უპირატესობას საბაზრო ეკონომიკის მოდელთან შედარებით და თვლის, რომ ყოველდღიურ ცხოვრებაში სახელმწიფო რეგულირება აუცილებელია, უფრო მეტად უჭერს მხარს ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეულის ერთი პირის მიერ მართვის იდეას. ამავე დროს, ლიბერალური ეკონომიკისა და ცხოვრების წესის მომხრეთა აბსოლუტური უმეტესობა თვლის, რომ ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი და ადგილობრივი არჩევითი ორგანო უნდა აწონასწორებდნენ ერთმანეთს (იხ. ცხრილები №№ 11ა და 11ბ).

X X X

ამრიგად, თუ ვერწმუნებით ზემოხსენებული გამოკითხვის შედეგებს, შესაძლებელი გახდება გავაკეთოთ რამდენიმე დასკვნა:

- მოსახლეობის უმრავლესობა მხარს უჭერს თვითმმართველობის ორგანოებში ერთი პირისა და არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანოს ერთდროულად არსებობის იდეას;
- აბსოლუტური უმეტესობის აზრით ადგილობრივი მმართველობა არჩევითი უნდა იყოს და არა დანიშნული;
- ადამიანები პოლიტიკურ სისტემას აფასებენ თავიანთი პროფესიული სიტუაციიდან გამომდინარე;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის მოწყობისადმი მოსახლეობის დამოკიდებულებაში შეიმჩნევა განსხვავება ეთნიკური ნიშნის მიხედვით;
- აღნიშნულ კითხვაზე პასუხები განსხვავებულია რეგიონალური ნიშნითაც, რასაც მიზეზთა მთელი კომპლექსი განაპირობებს;
- რაც უფრო მეტია მოქალაქის განათლების დონე და დიდია შემოსავალი, მით უფრო დემოკრატიულად არიან ისინი განწყობილნი;
- ის პირები, რომელთა ინფორმირების ძირითად წყაროს სახელმწიფოს ხელში არსებული საინფორმაციო საშუალებები წარმოადგენენ, უფრო კონსერვატორულად აზროვნებენ, ვიდრე თავისუფალი (როგორც წესი, ოპოზიციური) ინფორმაციის მომხმარებლები;
- მოსახლეობის აბსოლუტური უმრავლესობა ეთნიკურ განსხვავებებს საერთო მოქალაქეობრივ გრძნობებზე მაღლა აყენებს;
- სოციალისტური სისტემის და ყოველდღიურ ცხოვრებაში სახელმწიფოს როლის გაზრდის მომხრენი უფრო კონსერვატორულად აზროვნებენ, ვიდრე საბაზრო ეკონომიკისა და ლიბერალური სახელმწიფო სისტემის იდეის მხარდამჭერები.

გ. თვითმმართველობის პრობლემა პოლიტიკურ სფეროში

1. პოლიტიკური მოძრაობები

თვითმმართველობის საკითხის განხილვისას არ შეიძლება ყურადღების გარეშე დავტოვოთ ისეთი მნიშვნელოვანი ინსტიტუტი, როგორსაც პოლიტიკური პარტიები წარმოადგენენ.

საბჭოთა სისტემის რღვევის პროცესში ქვეყანაში მრავალპარტიულობის წარმოშობა გამოიწვია. ეს პარტიები, როგორც წესი, თავიდან დისიდენტური წარსულის მქონე ადამიანთა გაერთიანებებს წარმოადგენდნენ. ერთპარტიული სისტემის კრიზისის გაღრმავებასთან ერთად პარალელურად მიმდინარეობდა აღნიშნული კვაზიპარტიების კიდევ უფრო მცირე ჯგუფებად დაშლის პროცესიც. ეკონომიკურმა კრიზისმა პარტიებს გამოაცალა მთავარი სოციალური ბაზა - საშუალო კლასი. ამას გარდა, პარტიებს, როგორც წესი, არ გააჩნდათ არათუ სამოქმედო პროგრამა, არმედ გამოკვეთილი იდეოლოგიური დოქტრინაც. ფაქტიურად, ამა თუ იმ პარტიის მოქმედება ერთმანეთთან პირადი

ნაცნობობით დაკავშირებულ, ხშირ შემთხვევაში პიროვნული ინტერესების მიხედვით მოქმედ, ადამიანებისაგან ყალიბდებოდა. აქედან გამომდინარე, პარტიათა სიმრავლე გარკვეულწილად პიროვნულ სიმპათია-ანტიპათიებით იყო გამოწვეული.

საერთოდ, პოსტსაბჭოთა პერიოდის ქართული პოლიტიკური სპექტრი მეტისმეტი სიჭრელით გამოირჩევა - 1990 წლის არჩევნებში მონაწილეობდა 14 ბლოკი (34 ორგანიზაცია), 1992 წელს - 47 ორგანიზაცია, 1995 - 54 ორგანიზაცია.

დღევანდელი პარტიებისათვის კვლავ დამახასიათებელია სწრაფვა სექტანტობისა და დაშლისაკენ, გარკვეული სოციალური ბაზის უქონლობა, გაერთიანება ხარიზმათა გარშემო, მყიფე სტრუქტურები. ფაქტიურად ყველა პოლიტიკური პარტიის (მ.შ. თვით კომუნისტური პარტიების) იდეოლოგიას ნაციონალიზმი წარმოადგენს. ქართული პარტიები ხშირად ატარებენ XIX-XX ს.ს. მიჯნაზე არსებული ქართული პოლიტიკური გაერთიანებებისა თუ თანამედროვე დასავლური ორგანიზაციების სახელებს, თუმცა ფაქტიურად არ ჰგვანან არც ერთს და არც მეორეს.

დღეისათვის საქართველოს საზოგადოებრივი ცხოვრებისათვის დამახასიათებელია პოლიტიკურ პარტიათა როლის მკვეთრი შემცირება. მოსახლეობის იმედგაცრუება, უპირველეს ყოვლისა, პარტიებისთვისაა საზიანო იმდენად, რამდენადაც ისინი კარგავენ თავიანთი ძლიერების უმნიშვნელოვანეს ფაქტორს - საზოგადოების მხარდაჭერას.

პოლიტიკური პარტიების რეიტინგის დაცემას ხელი შეუწყო ქვეყანაში მიმდინარე ტრაგიკულმა მოვლენებმა. დღეისათვის მეტნაკლებად ცნობილმა ლიდერებმა, რომელთა გარშემოც ხდებოდა პოლიტიკური პარტიების გაერთიანება, უკვე დახარჯეს თავიანთი ავტორიტეტი. ქვეყანაში პოლიტიკური ინდეფერენტიზმის ზრდამ კი გაანელა საზოგადოების ინტერესი მათი მოღვაწეობის მიმართ.

ზემოთქმულის დასადასტურებლად გამოდგება 1997 წლის აპრილში ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა. გამოკითხულთა მხოლოდ 13.4% უჭერდა მხარს მმართველ პარტიას - სმკ-ს, ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიას, რომელიც მთავარ ოპოზიციურ ძალად აღიქმებოდა, მხარს უჭერდა 10.1%. აღსანიშნავია, რომ 39.8% პრინციპულად არც ერთი პარტიის მომხრედ არ თვლის თავს.

პოლიტიკურ პარტიათა თუ გაერთიანებათა ურთიერთდაპირისპირება ძალზე ხშირად საზოგადოების მხრიდან დაინტერესების გარეშე მიმდინარეობს და უფრო ადამიანთა მცირე ჯგუფების ალიანსების თუ პოლიტიკურ-მაფიოზურ კლანთა შორის ბრძოლის ფორმას ღებულობს, რომლებიც ძალაუფლების ხელში ჩაგდების მიზნით უპირისპირდებიან ერთმანეთს. ყოველივე ეს მეტად უიმედოს ხდის დღევანდელი პოლიტიკური პარტიების პერსპექტივებს.

ერთადერთ პოლიტიკურ ძალას, რომელმაც შეინანჩუნა თავის სახე, სმკ წარმოადგენს. ეს ორგანიზაცია, ფაქტიურად შეერწყა სახელმწიფო სტრუქტურებს და შეიძლება ითქვას, საქართველოში პოსტსაბჭოური კომპარტიის როლს თამაშობს.

1994 წლის გაზაფხულზე სმკ-ში უკვე 35 ათასი წევრი ირიცხებოდა. ამავე დროს თვით პარტიის შიგნით ძლიერდება პრო-რუსულად განწყობილი ძველი კომუნისტური ნომენკლატურის პოზიციები, თუმცა პარტიის მმართველობაში საკმაოდ სერიოზულ ძალას წარმოადგენს პრო-დასავლურად განწყობილი დაჯგუფება, რომელიც საბაზრო ეკონომიკისა და დემოკრატიული საზოგადოების მომხრედ აცხადებს თავს.

ზემოთქმული ან ნიშნავს, რომ სმკ-ს არ ემუქრება შინააშლილობა. ერთიანი იდეოლოგიური ბაზისის უქონლობა, განსხვავებული მენტალობის კონგლომერატი, ცალკეულ შიდაპარტიულ კლანთა ბრძოლა ძალაუფლებისათვის მმართველი პარტიისათვის რეალურ საფრთხეს შეიცავს.

X X X

დღეისათვის პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებით შეიძლება ითქვას შემდეგი:

- ქართულ პოლიტიკურ პარტიებს კვლავინდებურად ახასიათებთ დეკლარირებული საპროგრამო პრიორიტეტებისა და პრაქტიკული ქმედებების შეუთავსებლობა. ასე მაგალითად, მმართველი პოლიტიკური ორგანიზაცია, საქართველოს მოქალაქეთა კავშირი (სმკ) თავს სოციალ-დემოკრატიულ იდეათა მიმდევრად აცხადებს და მეთვლყურის სტატუსს იღებს სოცინტერნში. რეალურ ეკონომიკურ პოლიტიკაში კი სმკ სავალუტო ფონდის რეკომენდაციებით ხელმძღვანელობს და მონეტარული ფინანსური პოლიტიკის გატარებას ცდილობს. მეორეს მხრივ, ზოგიერთი პარტია ეკონომიკურ პოლიტიკაში თავს სმკ-ზე ოდნავ მარცხნივ მდგომად თვლის, მაგრამ პრაქტიკულად ამას არაფრით არ ავლენს და მთავრობაშიცაა წარმოდგენილი. ასეთად შეიძლება დასახელდეს "რეფორმატორთა კავშირი", რომელიც ეკონომიკაში სახელმწიფოს როლის გაზრდის მომხრეა. კიდევ ერთი მაგალითის სახით შეიძლება მოვიყვანოთ მწვანეთა პარტიის მოქმედება, როცა მან 1995 წელს ჯერ ნაადრევად მიიჩნია არჩევნების მოწყობა მძიმე ეკოლოგიური თუ სოციალური პირობების მომიზეზებით, ხოლო

შემდეგ კენჭი იყარა მოქალაქეთა კავშირის სიით და პარლამენტში 4 ადგილი მიიღო. ამ მოქმედებას არვითარი პროტესტი არ მოჰყოლია არც პარტიის წევრთა, არც საზოგადოების მხრიდან;

- იდეოლოგიური კლიშეები ხშირად გამოიყენება, მაგრამ პარტიულ მოღვაწეობაში არსებით როლს არ თამაშობს. საჭიროების შემთხვევაში ხდება მათი იგნორირება, რაც სრულებითაც არ იწვევს პარტიულ კრიზისს. ასე მაგალითად, ტრადიციონალისტთა პარტიულ სიაში მყოფი რიგი დეპუტატები ლეიბორისტთა ფრაქციაში შევიდნენ. ეს უკანასკნელი თავის იდეურ მოკავშირედ ლეიბორისტებს თვლის, მაშინ როცა ქართველ ტრადიციონალისტთა პარტია თავს ბრიტანულ კონსერვატორთა მონათესავე ორგანიზაციად აცხადებს;
- პარტიები არ გამოხატავენ ამა თუ იმ სოციალური ფენის ინტერესებს, არ გააჩნიათ სტაბილური სოციალური ბაზა. მრავალრიცხოვან წევრებს და მხარდამჭერებს აერთიანებს მხოლოდ ის პარტია, რომელიც მმართველია და სახელმწიფო აპარატის ხელთ არსებულ იძულების თუ ეკონომიური სარგებლით მოზიდვის ბერკეტებს იყენებს, ან მხოლოდ ის პარტია, რომლის იდეურ საყრდენს არსებულის სრული უარყოფა წარმოადგენს. ამ უკანასკნელთ შეუძლიათ მარგინალიზირებული მასის გრძნობებზე თამაში, ხოლო კონკრეტული პროგრამები მათ მოღვაწეობაში ნაკლებ როლს თამაშობენ;
- იკლო ხარისხითაა როლმა პარტიულ მშენებლობაში, რასაც დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა პარტიათა წარმოშობის საწყის ეტაპზე. ამის მიზეზია რიგ ხარისხმატოკულ ლიდერთა გარდაცვალება (ზვიად გამსახურდია, გიორგი ჭანტურია) ან მათში იმედგაცრუება (ირაკლი წერეთელი, აკაკი ბაქრაძე, ნოდარ ნათაძე, ნაწილობრივ - ასლან აბაშიძე). რაც შეეხება მმართველ პარტიას, მის შიგნით არსებულ ცალკეულ დაჯგუფებათა ერთადერთ შემკავშირებლად კვლავ პარტიის თავმჯდომარე და საქართველოს პრეზიდენტი, ელუარდ შევარდნაძე რჩება;
- პოლიტიკურ პარტიებს არ გააჩნიათ ნათლად ჩამოყალიბებული მოქმედების გეგმა იმ შემთხვევაში, თუ საჭირო გახდება ძალაუფლების ხელში აღება. მათთვის უფრო ადვილია ოპოზიციაში ყოფნა და ხელისუფლების კრიტიკა. ამის მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ 1992-1995 წლების პარლამენტში მომხდარი ფაქტი: როდესაც საქართველოს დსთ-ში გაწევრიანებასთან დაკავშირებით ატეხილი დებატების დროს ელუარდ შევარდნაძე გადადგომით დაიმუქრა, ოპოზიციონარმა პარტიებმა, რომელთაც ემინოდათ რეალური პასუხისმგებლობის თავზე აღება, უკან დაიხიეს და შევარდნაძეს საშუალება მისცეს, უმტკივნეულოდ გაეტარებინა ყველა სასურველი ცვლილება. გამოკვეთილი მოქმედების ხაზი არ აქვს არც მმართველ პარტიას, სმკ-საც. ძალზე ხშირია პოლიტიკური ორიენტირების ცვლა, როგორც საგარეო, ისე საშინაო პოლიტიკაში. პოლიტიკურ პარტიათა გაუბედაობა საზოგადოებაში ქმნის აზრს, რომ საქართველოს პრეზიდენტი წარმოადგენს შეუცვლელ ფიგურას, რაც, თავის მხრივ, ხელისუფლების მომავალი ცვლის პროცესს მეტად მტკივნეულ ფორმას მიანიჭებს.

2. სახელმწიფო აპარატი და თვითმმართველობა

სიტუაცია სახელმწიფო აპარატში საკმაო გაურკვევლობით ხასიათდება. სახელმწიფო მოხელეთა დიდ ნაწილს (განსაკუთრებით რეგიონებში) აშინებთ ხვალინდელი დღე.

განსაკუთრებით მწვავედ დგას ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხი. გაურკვეველია თუ როგორი იქნება სახელმწიფო მმართველობის სისტემა ადგილებზე. როგორც ცნობილია, ამ საკითხის გარშემო არ არსებობს გამოკვეთილი აზრი მთელი რიგი პრობლემების გარშემო:

- ტერიტორიული მოწყობა - ზოგის აზრით უნდა მოხდეს ტერიტორიულ ერთეულთა გამსხვილება და რაიონული რგოლის გაქრობა (რითაც რაიონის გამგებელს გუბერნატორის წარმომადგენლის ფუნქცია დაეკისრება), ზოგიც ამ უკანასკნელის შენარჩუნების მომხრეა;
- ბიუჯეტების ფორმირება - გუბერნატორების აზრით, სამხარეო ადმინისტრაციას თავისი ბიუჯეტი და ფონდები უნდა გააჩნდეს და რაიონთა ბიუჯეტები უნდა გაუქმდნენ. დღეს მოქმედ ადმინისტრაციას კი დავალიანებისა და შემოსავლების პრობლემა და საკუთარი მომავალი აწუხებს;
- გაურკვეველია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმირების წესიც. ადგილობრივი მმართველობა, განსაკუთრებით მმართველობის დაბალ და საშუალო დონეზე, მოითხოვს თვითმმართველობის ორგანოთა უფლებების მაქსიმალურ შეზღუდვას და ადგილობრივი ადმინისტრაციის ტრადიციულად, ცენტრიდან დანიშნვის სისტემის შენარჩუნებას. ხშირად ეს მოთხოვნები მეტად კურიოზულ ფორმებსაც ლეზობენ. გუბერნატორთა დონეზე საკითხში მეტი გარკვეულობაა, თუმცა გამოკვეთილი ინიციატივა არ ჩანს.

რეგიონები, როგორც წესი, ტრადიციის გავლენით ელოდებიან, რომ არსებულ პრობლემებს მთლიანად თბილისი გადაწყვეტს. თუმცა არსებობს მმართველობისათვის გარკვეული ლეგიტიმურობის მინიჭების

ცდებიც. პრეზიდენტის რწმუნებული იმერეთის მხარეში პრობლემის გადაწყვეტას საკუთარი გადაწყვეტილებების პოლიტიკური პარტიების საბჭოზე დამტკიცებით ცდილობს.

გამოკვეთილი პოზიციები აღნიშნულ საკითხებზე არც თბილისში არ არსებობს. პარლამენტართა მნიშვნელოვანი ნაწილი თანახმაა მხარეებს მიეცეს მთელი რიგი ფინანსური შეღავათები, მაგრამ კატეგორიული წინააღმდეგია მისთვის საკანონმდებლო უფლებების მინიჭებისა. ამავე დროს, მათი აზრით, პარლამენტს უნდა ჰქონდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებათა გაუქმების უფლება.

განსხვავებული შეხედულება გააჩნია საპარლამენტო ოპოზიციას (ეროვნულ-დემოკრატიული პარტია). მისი აზრით, ადგილობრივი ხელისუფლება აუცილებლად არჩევითი უნდა იყოს, ზემდგომ ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ ქვედა დონეების საქმიანობის კონტროლისა და მათ საქმეებში ჩარევის საშუალება. მმართველობის პირველი (ლოკალური) დონე უნდა ირჩეოდეს პირდაპირი, ხოლო რაიონული საკრებულოები - არაპირდაპირი არჩევნების მეშვეობით.

X X X

და ბოლოს, სახელმწიფო აპარატის მოღვაწეობის კიდევ ერთი მხარეა დამოკიდებულება კომერციასთან, რაც ძალზე ხშირად კანონის დარღვევებს იწვევს. იგივე პარლამენტში, პროცედურული კომიტეტის თავმჯდომარის როსტომ დოლიძის 1996 წლის 12 ივნისის განცხადებით, პარლამენტის 12 წევრი მონაწილეობს კომერციულ სააგენტოთა მუშაობაში, რაც კანონითაა აკრძალული.

1996 წლის 19 ივნისს საქართველოს პრეზიდენტმა მოითხოვა პროკურატურისაგან 1991-1995 წლებში მთავრობის მოქმედების შემოწმება. 24 ივნისს მთავრობის დახურულ სხდომაზე გენერალურმა პროკურორმა განაცხადა, რომ 1991-1995 წლებში მთავრობის მხრიდან 1.400 დარღვევაა დაფიქსირებული. 1997 წლის დასაწყისიდან კორუფციასთან ბრძოლას პრიორიტეტული მიმართულება მიანიჭა. დამოუკიდებელი პრესის აზრით, ეს პროცესი კამპანიურ ხასიათს მიიღებს და ძირითადად ძველ ფუნქციონერთა წინააღმდეგ ანგარიშსწორებისკენ იქნება მიმართული, რისი მაგალითებიც უკვე ნათლად იკვეთება (ყოფილი ვიცე-პრეზიდენტის ა.მარგანიისა და ზ.კერვალიშვილის საკითხი და ა.შ.).

1997 წლის 6 თებერვალს საქართველოს პრეზიდენტმა 1997 წელი კორუფციასთან ბრძოლის წლად გამოაცხადა. ამ განცხადებას საქართველოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში ვნებათაღელვის ახალი ესკალაცია მოჰყვა. მთელმა რიგმა პოლიტიკურმა ძალებმა აღმასრულებელი ხელისუფლების ზოგიერთი წარმომადგენლის წინააღმდეგ გაილაშქრეს. პარლამენტის სპიკერმა ზურაბ შვანიამ და ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიის ლიდერმა ირინა სარიშვილმა-ჭანტურიამ საქართველოს უშიშროების შეფზე, შოთა კვირიაძეზე მიიტანეს იერიში; ძველი (ყოფილი საბჭოური) და ახალი ნომენკლატურის წარმომადგენლებმა ეროვნული ბანკის მიერ წარმოებული ფინანსური პოლიტიკისა და ბანკის პრეზიდენტის ნოდარ ჯავახიშვილის წინააღმდეგ გაილაშქრეს; ხოლო მმართველმა პარტიამ, სმკ-მ ფინანსთა მინისტრის, დავით იაკობიძის მოღვაწეობა გააკრიტიკა.

ყოველივე ამას შედეგად ზემოაღნიშნული პირებიდან ორმა დატოვა დაკავებული თანამდებობა. მათი ადგილები სმკ-ს მიერ წამოყენებულმა კანდიდატებმა დაიკავეს. ამავე დროს, თითო პოსტიდან მოხდა იმ პირთა გადაყენება, რომელთაც, კანონის მხრიდან აკრძალვის მიუხედავად, ორ-ორი პოსტი ეკავათ. ამ გადაადგილებათა შედეგად კიდევ უფრო გაძლიერდა მმართველი პარტიის პოზიციები.

სმკ გამოდის არამართო ცალკეულ პიროვნებათა, არამედ ზოგი პოლიტიკური ძალის წინააღმდეგაც. 1997 წლის ივნისში მოქალაქეთა კავშირი აკრიტიკებს და უპირისპირდება სოციალისტურ და კომუნისტურ პარტიებს.

სმკ-ს მოქმედების არე არ შემოისაზღვრება მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლებით. 1997 წლის აპრილში იგი გამოვიდა აჭარისათვის თავისუფალი ეკონომიკური ზონის სტატუსის მინიჭების წინააღმდეგ, რითაც "სრულიად საქართველოს ალორძინების კავშირს" დაუპირისპირდა. ამავე დროს სმკ ცდილობს თავის კონტროლს დაუქვემდებაროს ეკონომიკური თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი ობიექტებიც. 1997 წლის აგვისტოში ფოთის მერად, ფოთის საბაჟოსა და პორტის ხელმძღვანელებად სმკ-ს კანდიდატები იქნენ დანიშნულნი.

ძნელი სათქმელია, რამდენად დამოუკიდებელია სმკ-ს ასეთი ქმედება. იბადება ეჭვი, რომ კავშირი საქართველოს პრეზიდენტის დავალებით მოქმედებს. ასეა თუ ისე, აღნიშნულ საკადრო გადაადგილებებს მოჰყვა იმ პირთა გადაყენება თანამდებობებიდან, რომლებიც ადრე, შევარდნაძის ძალაუფლების შედარებითი სისუსტის პერიოდში იყვნენ დანიშნულნი და შესაძლოა, ნებით თუ უნებლიედ, უპირისპირდებოდნენ პრეზიდენტს.

ერთი რამ ცხადია, შესუსტდა პრო-რუსული ორიენტაციის მომხრეთა პოზიციები. ჯერ უშიშროების, ხოლო შემდეგ შინაგან საქმეთა სამინისტროს ხელმძღვანელებად შევარდნაძის პოლიტიკის მხარდამჭერი

პირები მოვიდნენ. ერთადერთ ძალოვან სტრუქტურად, სადაც ძველი ხელმძღვანელობაა შენარჩუნებული, თავდაცვის სამინისტრო რჩება. თუმცა ისიც უნდა ითქვას, რომ ახალი, პრო-დასავლური ორიენტაციის კადრების მოზიდვა აქაც მიმდინარეობს.

აღნიშნული პროცესები ჯერაც არ არის დასრულებული. 1997 წლის 21 აგვისტოს საქართველოს პრეზიდენტმა სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროსაგან მოითხოვა იმის გარკვევა, რამდენად სრულდება კანონი სახელმწიფო სამსახურის შესახებ, იმ ნაწილში, რომელიც შეეხება სახელმწიფო მოხელისათვის კომერციულ საქმიანობაში მოღვაწეობის აკრძალვას. მრავალგზისი ოფიციალური უარყოფის მიუხედავად, საზოგადოების აზრით, ფაქტიურად ყველა უმაღლესი ჩინი, სახელმწიფო მინისტრიდან დაწყებული, პირდაპირ თუ არაპირდაპირ, მონაწილეობს კომერციულ საქმიანობაში.

ჯერჯერობით ძნელი სათქმელია, რამდენად კამპანიურ ხასიათს ატარებს კორუფციის წინააღმდეგ დაწყებული ბრძოლა, მაგრამ იგი საკადრო გადაადგილებებისათვის კარგ საშუალებას იძლევა.

ყოველივე ზემოთქმულს თუ შევაჯამებთ, შესაძლებელია გაკეთდეს დასკვნა, რომ საქართველოს პრეზიდენტმა მოახერხა არამართო საკანონმდებლო თვლსაზრისით განემტკიცებინა თავისი პოზიციები, არამედ საკადრო პოლიტიკაშიც გადამწყვეტ უპირატესობას მიაღწია.

IV. თვითმმართველობის ასპექტები

ამ თავში განხილულია თვითმმართველობის ზოგადი პრინციპები და ნაწილობრივ, ის გამოცდილება, რომელიც დაგროვილია მსოფლიოში ამ მიმართულებით.

ბუნებრივია, რომ ეს განხილვა ზოგადი ხასიათისაა, რადგან პრაქტიკულად შეუძლებელია აღნიშნული ინფორმაციის ერთ წიგნში თავმოყრა.

ა. თეორიული საფუძველი

1. მისია და მიზნები

თვითმმართველობის პრინციპები დასავლეთში ხანგრძლივი და ხშირად, ურთიერთსაწინააღმდეგო პროცესების შედეგად ჩამოყალიბდა. ხშირად განვითარების პროცესი უკანაც მიდიოდა და უკვე არსებული მიღწევები კვლავ არქაული პერიოდისათვის დამახასიათებელი მართვა-გამგეობით იცვლებოდა.

"ბევრნი დაბეჯითებით აცხადებდნენ, რომ დემოკრატიის ყველაზე უფრო თვალშისაცემი წარუმატებლობა... გამოიხატება ამერიკის ქალაქების მდგომარეობით" - ნათქვამია 1900 წელს, აშშ-ს "ქალაქის სამაგალითო წესდების" პირველ გამოცემაში.

მაგრამ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დემოკრატიული რეჟიმები, ტოტალიტარული სისტემებისაგან განსხვავებით, პრობლემებს არ გაუბრუნდნენ და თავიანთ ენერჯიას მათ მიჩქმალვას კი არა, დაძლევის ახმარდნენ.

თვითმმართველობის პრინციპი არ არის რაიმე "დემოკრატიული კაპრიზი". ეს პრაგმატული მოსაზრებებიდან მომდინარეობს - მსოფლიო განწირულია გლობალური მართვისათვის, ამიტომ ორიგინალურობის შენარჩუნებას (იგივე თვითმმართველობის მეშვეობით) დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ნებისმიერი ერის განვითარების პროცესში. და აქ ამოსავალი უნდა იყოს ადამიანთა უფლებების დაცვა. ამავე დროს, თვითმმართველობა სახელმწიფო მმართველების განშტოებებს შორის არსებულ ძალთა ბალანსის ბრწყინვალე ინდიკატორია.

ისიც უნდა აღინიშნოს რომ, როგორც წესი, არც ერთ ეროვნულ მთავრობას არ სურს რეგიონთა, თუ უფრო მცირე ტერიტორიულ ერთეულთა გაძლიერება. მაგრამ, მიუხედავად ამისა, ისინი ბოლოს და ბოლოს მიდიან ამ ნაბიჯზე მთელ რიგ მიზეზთა გამო.

უპირველეს ყოვლისა, ადგილობრივი ორგანოები უფრო მოქნილი, და აქედან გამომდინარე, უფრო განახლებადნი არიან. სახელმწიფოს აღარ სსჭირდება დიდი ძალისხმევა თავისი ტერიტორიების მართვის პროცესში.

ადგილებისათვის ფუნქციათა გადაცემას სახელმწიფოსათვის სხვა მრავალი სიკეთეც ახლავს თან. ხარჯების შემცირება, ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობის ზრდა, საერთო-ეროვნულ პრობლემებზე მეტი აქცენტის გამახვილება, შრომითი რესურსების მობილურობის ზრდა, დემოკრატიული კონტროლის ზრდა, ნათელი ანგარიშვალდებულებები, რესურსების დაზოგვა (რადგან ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები მეტად არიან დაინტერესებულნი თავიანთი მცირე შესაძლებლობების ეფექტურ გამოყენებაში, ვიდრე რომელიმე მსხვილი "ჩინოვნიკი" ცენტრალურ აპარატში) - ასეთია თვითმმართველობის ზოგიერთი აშკარა დადებითი მხარე.

ამიტომ ის, რაც შეიძლება გაკეთდეს ადგილობრივად, ვერ (და არ) უნდა კეთდებოდეს მმართველობის უფრო მაღალ დონეზე. "იაზროვნეთ გლობალურად, მართეთ ადგილობრივად" - ასეთ მოთხოვნას უყენებს თანამედროვე ეპოქა ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებს.

XX საუკუნის მეორე ნახევარში მსოფლიოში აღინიშნება ზოგადი ტენდენცია - განვითარება რეგიონალიზაციისა და დერეგულიაციის პროცესების გაძლიერების მიმართულებით.

დასავლური დემოკრატია არსებობის წესია და არა საშუალება ან იდეალი. დასავლეთში კარგა ხანია მიხვდნენ, რომ პოლიტიკური დემოკრატია ხანგრძლივი ეკონომიკური სტაბილურობის წყაროა (მაგალითისათვის, დასავლელ ექსპერტთა აბსოლუტური უმეტესობის აზრით, აღმოსავლეთ აზიის მთელი რიგი ქვეყნების მიერ მიღწეული ეკონომიკური წარმატებები, თუ მას დემოკრატიული პროცესების განვითარება არ მოჰყვა, არ შეიძლება ხანგრძლივი იყოს).

ნებისმიერი საღად მოაზროვნე ხელისუფლება, რომელიც დაინტერესებულია მაქსიმალურად გაიხანგრძლივოს არსებობა, "კარგი ხელისუფლების" როლს თამაშობს. "კარგი ხელისუფლების" პრინციპები მოკლედ ასე შეიძლება ჩამოყალიბდეს: ხალხის სუვერენიტეტი, ძალაუფლების გაყოფა, კანონის უზენაესობა, წარმომადგენლობა და მონაწილეობა.

სწორედ ამიტომ ეროვნული მთავრობები ახდენენ მომსახურების დიფერენციაციას, რის შედეგადაც იქმნება კონკურენცია, მცირდება სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები, დატვირთვის მნიშვნელოვანი ნაწილი

გადაეცემა კერძო და არასამთავრობო სექტორებს. ამ უკანასკნელთა კონტროლი კი ხორციელდება სახელმწიფო სააგენტოების მეშვეობით ან უშუალოდ მთავრობის მიერ.

ამ ფონზე ადგილობრივ ორგანოებს ორი ფუნქცია ენიჭებათ: წარმომადგენლობითი - გამოხატავენ რა უშუალოდ მოქალაქეთა ინტერესებს და მოსახლეობის უშუალოდ მომსახურების გაწევის მიზნით გადაცემული. ამავე დროს, ეს უკანასკნელი, ნაწილობრივ ან მთლიანად, შეიძლება გადავიდეს კერძო სექტორის ხელში. ასეთია საერთო ტენდენცია.

ადგილობრივი მმართველობის ფუნქციები - საზოგადოების განვითარება (ეკონომიკის განვითარება და მოქალაქეთა ერთიანობის მიღწევა), გარემოს დაცვა, განათლება, ჯანდაცვა, სოციალური სფერო, მოსახლეობის დაცვა (პოლიცია, სახანძრო, მომხმარებელთა დაცვა), კომუნალური მომსახურება (გაზი, ელექტროენერჯია, წყალი, კანალიზაცია), დასვენების ორგანიზება (სპორტი, კულტურა, ტურიზმი) - მთავრობას ათავისუფლებს მრავალი პრობლემებისგან.

ბუნებრივია, რომ აღნიშნულ სფეროში არსებობს განსხვავებები ქვეყნებს შორის, მათი ტრადიციებიდან თუ განვითარების ტენდენციებიდან გამომდინარე.

აშშ-ში ადგილობრივი ხელისუფლება განსაზღვრავს ადგილობრივ პოლიტიკას და ცხოვრების წესს, თუ ეს უკანასკნელნი ქვეყნისა და შტატების კანონმდებლობასთან არ მოდიან წინააღმდეგობაში. აშშ-ის თვითმმართველობის უმთავრესი პრინციპი - რაც ფედერალურ მთავრობას არ ეხება და მის მიერ არაა აკრძალული, შტატის კომპეტენციაშია გადასული - ქვეყნის კონსტიტუციის ერთ-ერთ უმთავრეს პრინციპს წარმოადგენს.

დასავლეთ ევროპის ქვეყნებმა 1968 წელს მიიღეს დეკლარაცია თვითმმართველობის უფლებების შესახებ, რომელსაც 1981 წლიდან კანონის სახე მიეცა და სავალდებულო გახდა ევროგაერთიანების წევრი ქვეყნებისათვის. 1984 წელს რომის უმაღლესი დონის შეხვედრისას ევროგაერთიანების წევრი ქვეყნების მიერ აღიარებულ იქნა ევროპული ქარტია თვითმმართველობის შესახებ, რომელიც 1985 წელს კონვენციად იქცა. ეს მოხდა იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ ევროპის ქვეყნების უმეტესი ნაწილის სახელმწიფო წყობილება შინაარსით უნიტარულია და საკანონმდებლო ინიციატივა მხოლოდ მმართველობის უმაღლეს დონეს ეკუთვნის.

აღნიშნული ქარტია ითვალისწინებს ოთხი ტიპის ავტონომიის (პოლიტიკური, ეკონომიკური, ადმინისტრაციული, ფინანსური) არსებობას. აღნიშნულს გარდა, ყველა სახელმწიფოს გააჩნია თავისი კანონმდებლობა თვითმმართველობის სფეროში.

ევროპის პატარა ქვეყნებში - მალტაში, ლუქსემბურგში, ისლანდიაში - არ არსებობს მკაცრი კანონმდებლობა, რათა ადგილებისთვის დიდი უფლებების გადაცემამ კონფლიქტები არ გამოიწვიოს ეროვნულ და ადგილობრივ ხელისუფლებათა შორის. ეს გარემოება იმითაა განპირობებული, რომ პატარა ქვეყნისათვის მის რომელიმე რეგიონთან კონფლიქტში შესვლა დამლუპველი იქნებოდა ქვეყნის ერთიანობის ინტერესებიდან გამომდინარე.

აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებმა, რომლებიც ახლანაზ განთავისუფლდნენ ტოტალიტარული მმართველობის წესისაგან, განვითარების თავიანთი გზები აირჩიეს. მათ გაითვალისწინეს, რომ დასავლური მოდელების პირდაპირი გადმოტანა აღმოსავლეთ ევროპაში არ იქნებოდა მიზანშეწონილი. თუმცა, მიუხედავად ამისა, თვითმმართველობის ძირითადი პრინციპები აქაც ურყევადაა დაცული.

განსხვავებული მდგომარეობაა დსთ-ს ქვეყნებში, სადაც თვითმმართველობის განვითარებას ნაკლები ყურადღება ექცეოდა მანამ, სანამ იგი რეგიონის ქვეყნების განვითარებისათვის ერთ-ერთ მთავარ დამამუხრუჭებელ ძალად არ იქცა. აქ საკანონმდებლო ბაზისა და რეალობის განსხვავება საზოგადოების ინდეფერენტობის იწვევს, რაც ეკონომიკურ კრიზისსა თუ საგარეო საფრთხეზე არანაკლებ საშიშია.

სსრკ-ს დაშლამ ნათლად დაგვანახა, რომ ცენტრალისტურ მართვას, ეფექტურობის თვალსაზრისით, პერსპექტივა არ გააჩნია და რომ ეროვნულ მთავრობას, კონტროლის მიზნით, მხოლოდ ფინანსური მმართვეის სადავეები უნდა ეპყრას ხელთ.

კიდევ ერთი პრობლემა, რომელიც ბოლო დროს წამოიჭრა არის ის, რომ აღნიშნულ ქვეყნებში ადგილობრივ ხელისუფლებას არც ფული აქვს და არც დამოუკიდებლად მართვასაა მიჩვეული.

2. საზოგადოება

თვითმმართველობის განვითარება დემოკრატიზაციის გზაზე დამდგარ ქვეყნებში მიზნად ისახავს ორი უმთავრესი პრობლემის გადაწყვეტას.

პირველ, და ჩვენი აზრით უმთავრეს, პრობლემას წარმოადგენს მოსახლეობის სოციალური ინდეფერენტობის დაძლევა. რეფორმირების გზაზე დამდგარი სახელმწიფოსათვის ეს გარემოება ყველაზე მტკივნეულ საკითხს წარმოადგენს.

XVIII საუკუნეში ჟან-ჟაკ რუსო ინგლისის პოლიტიკური სისტემის განხილვისას ამბობდა, რომ ინგლისელები თავისუფალნი არიან მხოლოდ პარლამენტის წევრების არჩევისასო. სამწუხაროდ ჩვენთან თვით ესეც კი პირობითი იყო და გარკვეულწილად, დღემდე პირობითობად რჩება. საზოგადოების აქტიური, შეგნებული მონაწილეობა სახელმწიფოს მართვის პროცესში ცალკეულ ინტელექტუალთა ოცნების ფარგლებს არ გასცილება.

უკვე საყოველთაოდ ნათელია, რომ ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია ხელს უწყობს სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებას, ამასთან ვერც ერთი ცენტრალური ხელისუფლება ბოლომდე ვერ უზრუნველყოფს სახელმწიფო სტრუქტურის ყველა რგოლის მუშაობას. ამავე დროს, დასავლური მენეჯმენტის ყველა თეორია აღიარებს იმ ფაქტს, რომ თანამედროვე საზოგადოება სულ უფრო და უფრო მეტად მიისწრაფვის დამოუკიდებლობისაკენ. უფრო კონკრეტულად - მეტი ინტელექტი ითხოვს მეტ თავისუფლებას.

როგორი სიტუაციაა ამ მხრივ ყოფილ პოსტსაბჭოურ სივრცეზე? საზოგადოება, განსაკუთრებით კავკასიასა და შუა აზიაში, მთელ რიგ მიზეზთა გამო, არ ენდობა დემოკრატიულ მმართველობის ფორმებს. განსაკუთრებით ეს ითქმის პოლიტიკურ ისტებლიშმენტზე, რომლის უმეტესობასაც უბრალოდ ვერ გაუთვითცნობიერებია, რომ მოსახლეობის გარკვევა პოლიტიკურ პროცესებში და მისი ნდობა სახელმწიფო სტრუქტურებისადმი ეკონომიკური ეფექტურობის ზრდასა, და აქედან გამომდინარე, ცხოვრების დონის ზრდას იწვევს.

მეტი დემოკრატიულობა აუცილებელია თანამედროვე სახელმწიფოს მართვის პროცესში. პრეზიდენტის წარმომადგენელი ან ერთი პარლამენტის დეპუტატი რომელიმე საარჩევნო ოლქიდან, რაგინდ "კარგებიც" არ უნდა იყვნენ ისინი, მოსახლეობის ნდობას ვერ მოიპოვებენ. ადგილებზე მოსახლეობის მხარდაჭერის მისაღწევად საჭიროა ადგილობრივ დეპუტატთა, თუნდაც შეზღუდული, რაოდენობა. ბუნებრივ ერთობებში (სოფელი, ქალაქი, მხარე) წარმომადგენლობითი ორგანოების არსებობა აუცილებელია მოსახლეობის აქტივობის გასაზრდელად.

მეორე პრობლემა, რომლის გადაწყვეტაც მხოლოდ თვითმმართველობის ორგანოებს ხელეწიფებათ, არის მართვის პროდუქტიულობის მიღწევა. ამ საკითხზე ქვემოთ იქნება საუბარი და ამჟამად ამაზე ყურადღების გამახვილება არ ღირს.

თანამედროვე პოლიტიკური ორგანიზმებისა თუ ცალკეული პოლიტიკოსებისათვის აუცილებელია კავშირი საზოგადოებასთან. სხვათა შორის, ამის აუცილებლობას ტოტალიტარული რეჟიმებიც გრძნობდნენ. სწორედ ამიტომ ენიჭებოდა დიდი როლი მოსახლეობის იდეოლოგიურ დაუშავებას კომუნისტურ თუ ფაშისტურ სახელმწიფოებში.

თანამედროვე დასავლური ცივილიზაცია ამ მიზნით იყენებს ისეთ საშუალებებს, როგორცაა: თავისუფალი პრესა, გამოფენები, საკუთარი საინფორმაციო გამოცემები, ღია კარის დღეები, სახალხო დღესასწაულები და ა.შ.. სწორედ ასეთი საჯარო თავყრილობებისას ხდება სახელმწიფო სტრუქტურების, პოლიტიკური ორგანიზაციებისა თუ ცალკეული პოლიტიკური მოღვაწეების თვითრეკლამირება.

ამავე დროს, ხალხთან ხშირი შეხვედრები საშუალებას იძლევა გაგებულ იქნეს ხალხის განწყობა (თუნდაც არასწორი), ამასთან ყოველთვის არის შესაძლებლობა, ხალხის ნება საყრდენად იქნეს გამოყენებული და ამით მოხდეს წარმოებული პოლიტიკის გამართლება.

არსებობს საზოგადოებასთან მუშაობის გაფართოების ხუთი ძირითადი მიზეზი:

- შეხვედრებზე ორგანიზაცია განინტეგრირებს ხალხის მხარდაჭერას;
- ადამიანებს მოსწონთ, როცა აზრს ეკითხებიან და დადებითად განეწყობიან ამა თუ იმ იდეის მიმართ;
- იქმნება წარმოდგენა, რომ ორგანიზაციამ, რომელიც ასეთ პოლიტიკას ატარებს, "იცის თავის საქმე";
- იქმნება საზოგადოებრივი კონტროლის მექანიზმი;
- პერსპექტივაში ხდება ორგანიზაციებში ახალი კადრების მოზიდვა.

განსაკუთრებით მომგებიანია საჯაროობა ადგილობრივი ბიუჯეტის განხილვისას და მხარის (ქალაქის, თემის, სოფლის) განვითარების პროექტის შედგენისას. ამ შემთხვევაში ადამიანები წინასწარ ეჩვენებიან მოსალოდნელ ცვლილებებს, ამასთან მათ შეიძლება მოგვცენ ისეთი რჩევებიც, რაზეც ჩვენ არ გვიფიქრია. არსებობს საზოგადოებასთან მუშაობის ორი აპრობირებული საშუალება - საჯარო მოსმენები და სამოქალაქო კომიტეტები.

საჯარო მოსმენა ან განხილვა აუცილებელია საზოგადოების წინასწარი ინფორმირების მიზნით, რადგან ეს წინასწარ დადებითად განაწყობს ხალხს პრობლემის გადაჭრის გზების ძიებისადმი. აქ მთავარია არა დამსწრეთა ოდენობა, არამედ საზოგადოებისათვის იმ აზრის მიწოდება, რომ ასეთი რამ ხდება.

მაგრამ ეს შეხვედრები ვერ იქნება პერმანენტული. შეზღუდული იქნება შეხვედრის დროც. ამიტომ იდეების გენერირებისათვის იდეალურია სამოქალაქო კომიტეტების სისტემა, რომელიც წარმოადგენს

მოსახლეობის აქტივობის მთავარ გამოხატულებას და ფაქტიურად ინიციატივანი ადამიანების მუდმივმოქმედ ორგანოს.

საზოგადოების აქტიური ნაწილი ამით ახდენს იმ იდეის ან პოლიტიკური ძალის პოპულარიზაციას, რომელიც სურს რომ ხელისუფლებაში იხილოს. ამასთან იქმნება საზოგადოებრივი კონტროლის მუდმივი მექანიზმები და აქტიურდება საზოგადოებრივი აზრის შექმნა. ეს პროცესი კი, თავის მხრივ, აიძულებს ხელისუფლებას, რეალურად იფიქროს ამა თუ იმ სოციალური ფენის ინტერესების ცხოვრებაში გატარებაზე.

3. რეფორმები

ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის აუცილებლობას მრავალი მიზეზი განაპირობებს. ფაქტია, რომ ძველი სისტემა არ ამართლებს - რაიონების დაშორება დიდი ქალაქებისაგან, დაქსაქსული და არაეფექტური მოვალეობები, მრავალრიცხოვანი და მცირე კვალიფიკაციის მქონე ადგილობრივი ადმინისტრაცია, გაუგებარი და რთული პროცედურები, ადგილობრივი მმართველობის ეფექტურობის მიმართ ეროვნული მთავრობის სექპტიციზმი, არაკოორდინირებულად მოქმედი დიდი აპარატი - ყოველივე ეს თითქმის შეუძლებელს ხდის თანამედროვე სტანდარტების დონეზე მოქმედი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის არსებობას.

რა მიზნებს ისახავს რეფორმა?

შიდა მართვის რეფორმის ძირითადი მიზნებია: ეროვნულ მთავრობასთან ურთიერთკავშირის, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი შტოების ურთიერთკავშირის დამყარება, საბჭოს როლის განსაზღვრა, საბჭოს სტრუქტურის შერჩევა, აღმასრულებელი ხელისუფლების როლის განსაზღვრა, აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურის შერჩევა.

ბუნებრივია, რომ უნიტარულ სახელმწიფოებში ეს მოდელები უნდა მიესადაგოს ადგილობრივს. არ უნდა იქნეს დაშვებული სეპარატიზმის წარმოშობა. უნდა იმუშაოს პრინციპმა "წესი და არა გარიგება".

რა არის გასაკეთებელი ამ მიზნით?

საზოგადოებრივი სექტორის რეფორმა უნდა ექვემდებარებოდეს 10 პრინციპს:

- პრივატიზაცია და სახელმწიფო აგენტების სისტემის შექმნა;
- ფასთწარმოქმნის მექანიზმის გამოყენება მომსახურებისათვის;
- ფასთწარმოქმნის მექანიზმის გამოყენება ბუნების დაცვისა და გართობისათვის;
- მომხმარებლის (და არა მეწარმის) გამოყენება მომსახურებისათვის;
- კონკურენციის გაძლიერება;
- კონტროლი არა ხარჯების, არამედ რეზულტატების მიხედვით;
- დელეგირება;
- დეცენტრალიზაცია;
- თვითმომსახურების პრინციპი თემებისათვის;
- დაგეგმიდან წინასწარ შეფასებაზე გადასვლა.

არსებობს რეფორმის 2 ასპექტი: ძალაუფლების დელეგირება და გადაცემა, რაც ხორციელდება მოგებისა და საზოგადოებრიობის პრინციპთა დაცვით.

რეფორმის მსვლელობისას გამოსაყოფია ინტერესთა ოთხი ჯგუფი: ვინ აგებს პასუხს გარკვეული საქმიანობისათვის? ვინ ასრულებს ამ სამუშაოს? ვინ სარგებლობს ამით? ვინ აფინანსებს აღნიშნულ პროცესს? (მაგალითისათვის: განათლების სისტემაში პასუხისმგებელია ეროვნული სახელმწიფო, შემსრულებელი - ადგილობრივი ადმინისტრაცია, მომსახურებით სარგებლობენ მოსწავლეები, დაფინანსებას ახორციელებენ მშობლები ან სახელმწიფო ორგანიზაციები).

რითი უნდა დაიწყოს რეფორმა?

უმთავრეს პრობლემას რეფორმათა პირველ ეტაპზე წარმოადგენს შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის შექმნა. ადგილობრივი თვითმმართველობის შემთხვევაში პირველ რიგში მიღებულ უნდა იქნეს კონსტიტუციური კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ.

დეცენტრალიზაციის ხელშეწყობი საკანონმდებლო ბაზის მიზანია კანონის უზენაესობისა და საკუთრების უფლების დამკვიდრება. მიღებულ უნდა იქნეს მთელი რიგი კანონებისა (მ.შ. კანონი კონტრაქტის შესახებ და ა.შ.). საკანონმდებლო ბაზა შესაბამისობაში უნდა იქნეს მოჰყვანილი საერთაშორისო კანონმდებლობასთან (ისეთ აქტებთან, როგორცაა ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტია და სხვ.).

კანონების მიღებისას არა მხოლოდ სასურველი, არამედ აუცილებელიცაა რამდენიმე ალტერნატიული კანონპროექტის არსებობა, რომელთა განხილვაშიც ადგილობრივი მთავრობები აქტიურ როლს უნდა

თამაშობდნენ. ამ პრინციპის განუხორციელებლობამ პოსტსაბჭოურ სივრცეში (და მათ შორის საქართველოშიც) უკვე მოგვცა ნეგატიური შედეგები.

ნებისმიერ კანონში, ან თუნდაც რიგით წესდებაში დაწვრილებით უნდა იყოს განსაზღვრული მერის საქმიანობა (როლი, ფუნქციები, ანაზღაურება, კონტროლი და ა.შ.).

პრიორიტეტული ყურადღება უნდა მიენიჭოს რამდენიმე გარემოებას:

- მთავარია არა სტრუქტურის, არმედ ფუნქციების დაკონკრეტება;
- აუცილებელია ისეთი ეროვნული ინსტიტუტების შექმნა, რომლებიც მხარს დაუჭერენ თვითმმართველობის პრინციპების ცხოვრებაში გატარებას;
- უნდა მოხდეს ფინანსების გამიჯვნა - ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის გადაცემული ვალდებულებები და ფინანსები ურთიერთადეკვატური უნდა იყოს. მოსაწესრიგებელია (ან შესაქმნელია) სახელმწიფო გრანტების სისტემა და ადგილობრივი საგადასახადო ბაზა (აქ იგულისხმება მსხვილი საწარმოებისათვის მომსახურების ჩამორთმევა, რაც საკმაოდ ხშირი იყო საბჭოთა კავშირის ინდუსტრიულ ცენტრებში). ამ ცვლილებათა გარეშე მომავალში აუცილებლად მოხდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა კონფლიქტები ცენტრალურ ხელისუფლებასთან;
- უნდა მოხდეს შიდა მენეჯმენტის სწორი ორგანიზება. გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ აღმასრულებელი ორგანოს მეთაურის პირდაპირი არჩევის შემთხვევაში მოხდება ადგილობრივი აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ორგანოების ინტერესები შესაძლოა დაუპირისპირდნენ ერთმანეთს. ამ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა ყველა შემთხვევაში წაგებულ პოზიციებში აღმოჩნდება. ცუდი აღმასრულებელი სისტემის პირობებში ვერ მოხდება მართვის ნორმალური ორგანიზება, ხოლო ადმინისტრაციის წარმატებული მუშაობისას მართალია ამაღლება ადმინისტრაციის არჩეული ხელმძღვანელის რეიტინგი, მაგრამ ეს დასცემს საკანონმდებლო ორგანოების გავლენას.

აღნიშნული პრობლემებიდან ყველა შესაძლო ვარიანტის განხილვა მმართველობის მენეჯმენტის საკითხია და იმდენად დიდ ღროს მოითხოვს, რომ ახლა ამაზე ყურადღების გამახვილება არ იქნება მიზანშეწონილი.

მიზანთა დაკონკრეტების შემდეგ წამოიჭრება ახალი კითხვა - როგორ უნდა იქნენ ეს მიზნები რეალიზებულნი?

ამ პერიოდში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება კორპორაციულ დაგეგმვას, პოლიტიკის დაგეგმვასა და ბიზნეს-გეგმების შემუშავებას, მაგრამ, რაც მთავარია, უნდა მოხდეს პრობლემის გაცნობიერება და პრიორიტეტთა გამოყოფა საზოგადოების (და განსაკუთრებით აპარატის) მიერ.

X X X

რაც შეეხება უშუალოდ ფუნქციათა გადაცემის პროცესს. საერთაშორისო გამოცდილება იძლევა ამ უკანასკნელის სამ შესაძლო ვარიანტს:

- საჭიროა შედგეს სია, რა ფუნქციების გადაცემა შეიძლება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის და რა უნდა დარჩეს ცენტრალური ხელისუფლების ხელში. ამ მეთოდის ნაკლია მოუქნელი სისტემის შექმნა;
- თავიდანვე უნდა განისაზღვროს ეროვნული და ადგილობრივი მმართველობის უფლებები. მაგრამ ამ შემთხვევაში ეროვნული დონე ბოლომდე ვერ გააკონტროლებს ადგილობრივ ფინანსებს, ხოლო ადგილობრივი მართველობის ორგანოებს ყოველთვის ექნებათ ეროვნული მთავრობის ფუნქციების მოთხოვნის საბაბი;
- სასურველია უბრალოდ ძირითადი პრინციპების შემუშავება სრული საჯაროობის პირობებში. ამ მეთოდმა ყველაზე უფრო გაამართლა აღმოსავლეთ ევროპაში, რადგან თავიდანვე გამორიცხა მომავალში რაიმე სახის პრობლემების წარმოშობა.

რეფორმების მიმდინარეობის პროცესში აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების წინაშე დადგა დილემა - როგორ განხორციელებულიყო გარდაქმნა მართვის მექანიზმში. პრობლემის გადაწყვეტის გარშემო არსებული მოსაზრებები შეიძლება ორ ჯგუფად იქნეს დაყოფილი:

- რეფორმები ერთდროულად უნდა მიმდინარეობდეს მეტი ეფექტურობისათვის;
- ეკონომიკური რეფორმა შეიძლება ჩატარდეს დემოკრატიული რეფორმის გარეშე.

ზემოთ უკვე ნახსენები იყო დასავლელ ექსპერტთა მოსაზრება აღმოსავლეთ აზიის სწრაფად განვითარებადი ქვეყნების პერსპექტივების შესახებ, საიდანაც ჩანს დასავლეთის დამოკიდებულება აღნიშნული პრობლემისადმი - ერთიანი რეფორმების ჩატარება მომგებიანიცაა, ეფექტურიც და მომავალშიც გამორიცხავს მნიშვნელოვანი კონფლიქტების წარმოშობის ალბათობას.

როგორ უნდა მოხდეს აღნიშნული ცვლილებების დანერგვა რეალურ ცხოვრებაში?

აქ, როგორც წესი, უმთარესი ყურადღება ეთმობა სამი სახის კავშირურთიერთობის არსებობას:

- როგორია ადგილობრივი მმართველობის ურთიერთობა ცენტრთან - კერძოდ არსებობს თუ არა მათ შორის კონსენსუსის მიღწევის ინსტიტუციონალური ორგანოები;
- როგორ ურთიერთობაში არიან ადგილობრივად არჩეული თვითმმართველობის ორგანო და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური;
- რა ურთიერთობაში არიან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ამომრჩევლებთან. დაცულია თუ არა პატიოსანი მართვის, საჯაროობის, მოქალაქეთა ინიციატივების შემთხვევაში ღია პროცედურების პრინციპები. ევროპის მრავალ ქვეყანაში ამ ურთიერთობათა დასარეგულირებლად შექმნილია სპეციალური "პრაქტიკის კოდექსები" ანუ "ნორმები".

და ბოლოს, რა კრიტერიუმებით უნდა შეფასდეს ჩატარებული საქმიანობა?

ფუნქციონირება გადაცემის პროცესის შეფასების კრიტერიუმები შესაძლებელია სამ ჯგუფად იქნეს დაყოფილი:

1. რეფორმის პოლიტიკური კრიტერიუმები:

- უწყობს თუ არა იგი ხელს ეროვნული და ადგილობრივი ხელისუფლების ჰარმონიულ ურთიერთობას;
- შეუძლია თუ არა მას საზოგადოებისათვის მომსახურების მინიმალური დონის უზრუნველყოფა;
- შეუძლია თუ არა ეროვნულ მთავრობას შეინარჩუნოს კონტროლი უმთავრეს სამსახურებზე;
- არიან თუ არა ადგილობრივი ორგანოები უფლებამოსილნი, განახორციელონ თავიანთი ავტონომიური და დემოკრატიული უფლებები;
- განსაზღვრულია თუ არა, რომელ საქმიანობაზე ვინ აგებს პასუხს.

2. რეფორმის ეკონომიკური კრიტერიუმები:

- ხელს უწყობს თუ არა ფუნქციონირება განაწილება რესურსთა ეფექტურ გამოყენებას;
- აიოლებს თუ არა იგი საბაზრო ეკონომიკის განვითარებას;
- ხელს უწყობს თუ არა მომსახურების შერეული მოდელის განვითარებას;
- მაქიმალურადაა თუ არა გამოყენებული პრივატიზაციისა და სამსახურთა კონტრაქტირების საშუალებანი;
- ხელს უწყობს თუ არა რეფორმა საკუთრების ლოგიკურ გაყოფას;
- შეესაბამება თუ არა ფუნქციონირება ფინანსირების რეჟიმს.

3. რეფორმის ფინანსური კრიტერიუმები. რამდენად რეალურად არსებობს:

- სახელმწიფოს კონტროლი;
- ხელშემწყობი სტაბილურობა;
- სამართლიანი განაწილება;
- უნივერსალური და მოქნილი ფინანსურ-საგადასახადო სისტემა;
- თავდაცვა ხანმოკლე პოლიტიკური ჩარევებისაგან.

როგორი მდგომარეობაა ამ მხრივ ყოფილი საბჭოთა კავშირის რესპუბლიკებში?

რაგინდ სამწუხაროც არ უნდა იყოს ეს, სურათი მართლაცდა სავალალოა. როგორც წესი:

- ადმინისტრაციული ფუნქციები ქვედა დონეებს გადაეცემათ ფინანსური მხარდაჭერის გარეშე;
- სახეზეა მუდმივი კონფლიქტები მომგებიანი დარგების პრივატიზაციასთან დაკავშირებით, რასაც ვერ ვიტყვით უფასო განათლების სისტემის მიმართ;
- რეალურად არსებობს აბსოლუტურად უკონტროლო ე.წ. "შავი ფონდები";
- ხელისშემშლელ გარემოებად რჩება ერთიანი სტრატეგიის არარსებობა დეცენტრალიზაციის პროცესში;
- როგორც წესი, აქცენტი კეთდება მხოლოდ ცენტრის მხრიდან საგადასახადო შეღავათებზე და არა დაფინანსების პერსპექტიული წყაროების მოძიებაზე.

მართვის სისტემების კრიზისი, მოსახლეობის აბსოლუტური ინდეფერენტობა, გართულებული ეთნიკური საკითხი, პროფესიული გამოცდილების უქონლობა, პრივატიზაციის მეტად შენელებული პროცესი, დამოუკიდებელი სასამართლოს არარსებობა და სხვა მრავალი ფაქტორი კიდევ უფრო ამძიმებს არსებულ სიტუაციას.

ბ. თვითმმართველობის ანატომია

მოდით, თანდათანობით განვიხილოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ორგანული ნაწილები - არჩევნები, სტრუქტურა, ფუნქციები, გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმები, ფინანსები და კონტროლი.

1. არჩევნები

იოლი გასაგებია, თუ რატომ იწყება არჩევნებით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ჩამოყალიბება. ნებისმიერ ხელისუფლებას უნდა ესმოდეს, რომ ყველა უფლება მას საზოგადოების მიერ აქვს მინიჭებული.

დასავლეთის ქვეყნებს არ გააჩნიათ ერთიანი შემუშავებული საარჩევნო მოდელი და ამიტომ სასურველია ამ ქვეყნებში არსებული საარჩევნო პრაქტიკის ცალცალკე განხილვა.

აშშ-ში რეგიონალურ (ამ შემთხვევაში შტატის) დონეზე საკანონმდებლო ორგანო - კონგრესი პირდაპირი არჩევნების შედეგად აირჩევა. თუმცა ძნელია ვილაპარაკოთ შტატზე, როგორც ადმინისტრაციულ ერთეულზე, რადგან ის ბევრად მეტია და ფაქტიურად, მინი-სახელმწიფოს წარმოადგენს.

არსებითად, როცა ლაპარაკობენ თვითმმართველობაზე აშშ-ში, გულისხმობენ საგრაფოებისა და ქალაქების თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებს. ქალაქის საბჭოს არჩევნისას, უპირველეს ყოვლისა, განისაზღვრება არჩევნის წესი, შესაძლო ვარიანტები ჩამოყალიბებულია საერთოამერიკული "ქალაქის სანიმუშო წესდებაში", საიდანაც ქალაქი ირჩევს მისთვის უფრო მოსახერხებელ ვარიანტს.

ევროპის სახელმწიფოებში მოქმედებს ერთმანეთისგან ხშირად აბოლუტურად განსხვავებული საარჩევნო კანონები.

საფრანგეთში, ბევრი სხვა ქვეყნისგან განსხვავებით, არსებობს ორმაგი არჩევნების პრინციპი. ცენტრალურ ხელისუფლებაში ადგილების ინტერესების უკეთ გამოხატვის მიზნით შესაძლებელია ერთმა პირმა შეითავსოს ცენტრალური და ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრობა - ეროვნული კრების დეპუტატთა 75% და სენატორთა 90% თვითმმართველობის ადგილობრივ ორგანოების წევრებიც არიან.

საარჩევნო კანონმდებლობებში ხშირია ცვლილებებიც. მაგალითისათვის - იტალიაში დღემდე არსებული პროპორციული სისტემა მაჟორიტარულით შეიცვალა, რათა გაეზარდათ პოლიტიკური პარტიების როლი და მათი დაინტერესება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში მონაწილეობის მიმართ.

ბელგიაში ხმები პარტიებს შორის პროპორციულად ნაწილდება მიღებული ხმების მიხედვით. ამავე დროს არსებობს დაფინანსება სახელმწიფოს მხრიდანაც, მაგრამ თუ პარტია არ არის წარმოდგენილი ერთ უბანში მაინც, ის საერთო-ეროვნული არჩევნების დროს არ ფინანსდება. საერთო-ეროვნულ ორგანოებში არჩევნებისას სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი თანხა ნაწილდება პროპორციულად კომუნათა დონეზე. თუ როგორ გამოიყენებს ამ სახსრებს, ეს თვით პარტიის საქმეა - შეიძლება პარტიამ ეს თანხა მარტო ერთ კომუნაში არჩევნების წარმოებაზე დახარჯოს.

ანალოგიური სიტუაციაა გერმანიაშიც, სადაც პოლიტიკური პარტიები სახელმწიფოს მხრიდან იღებენ დოტაციას არჩევნებში მოპოვებული ხმების ოდენობის შესაბამისად.

ყოველივე ეს კეთდება ერთი მიზნით - სახელმწიფოს მხრიდან დაფინანსება თავიდან აშორებს ქვეყანას ერთი, ეკონომიკურად უფრო ძლიერი, პარტიის მონოპოლიას.

ბუნებრივია, რომ ამ მოდელის პირდაპირი გადმოღება დსთ-ს ქვეყნებში არ არის გამართლებული. პოსტსაბჭოთა სივრცის ქვეყნების პოლიტიკური პარტიები ჩანასახოვან მდგომარეობაში იმყოფებიან, ამიტომ მხოლოდ პროპორციული სისტემის გატარება მრავალ სიძნელეს წარმოშობს.

დსთ-ს ქვეყნების კიდევ ერთი პრობლემა იმაში მდგომარეობს, რომ ამ ქვეყნებში მეტისმეტად დიდია დეპუტატთა რიცხვი. ეს ართულებს კვალიფიციური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესს. ზემოთქმულიდან გამომდინარე, სასურველია მოხდეს დეპუტატთა რიცხვის შემცირება. ამავე დროს საერთო-ეროვნული სტატუსით უნდა იქნეს განსაზღვრული დეპუტატთა მაქსიმალური და მინიმალური ოდენობა. ანალოგიურ მეთოდს უკვე მიმართა აღმოსავლეთ ევროპის ზოგიერთმა ქვეყანამ. დეპუტატთა რიცხვის შემცირება, საბოლოო ჯამში, აპარატის შემცირებასა და საქმიანობის უკეთ კოორდინაციას იწვევს.

ამავე დროს შესაძლებელია მოხდეს სახელმწიფოს მხრიდან პოლიტიკურ პარტიათა, თუნდაც მიზერული, წახალისება დაფინანსების ზემოდხსენებული მეთოდებით.

საარჩევნო სისტემის სტრუქტურის განსაზღვრა სახელმწიფო პოლიტიკის კომპეტენციას განეკუთვნება. ნებისმიერ მოდელს გააჩნია თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები. მაგალითად ეს შეიძლება ითქვას ადგილობრივი მმართველობის ხელმძღვანელის არჩევასთან დაკავშირებით - შესაძლოა საზოგადოება, განსაკუთრებით მმართველობის პირველ დონეზე, პოპულიზმის ტყვეობაში აღმოჩნდეს - ხალხის მიერ არჩეული კარგი პოლიტიკოსი ყოველთვის არ ნიშნავს კარგ მმართველს, ამავე დროს ეს უკანასკნელი, ეყრდნობა რა ხალხის მიერ მინიჭებულ მანდატს, როგორც წესი, ნაკლებ ყურადღებას აქცევს არჩევით ორგანოს რჩევებსა თუ მოთხოვნებს.

დღეისათვის არსებულ ორ საარჩევნო მეთოდს - მაჟორიტარულსა და პროპორციულს გააჩნია თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები:

- პროპორციული სისტემა (უმეტესწილად რომანულ ქვეყნებში გავრცელებული მოდელი) - აძლიერებს პარტიის როლს, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება კონსენსუსს და პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს, მაგრამ არჩევნების შედეგები ადგილებზე ძნელად ტრანსფორმირდება, მცირდება ანგარიშვალდებულება ცალკეული ამომრჩევლის წინაშე, ნელდება გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესი;
- მაჟორიტარული სისტემა (ანგლო-ამერიკული მოდელი) - იძლევა არჩევნების ნათელ შედეგებს, იზრდება ცალკეული დეპუტატის ანგარიშვალდებულება, ჩქარდება გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესი, მცირდება ხარისხმაზე დაფუძნებული პარტიის როლი, მაგრამ აქ ყურადღება მართო ცალკეულ კანდიდატებზე მახვილდება, იზრდება ბიუროკრატიის როლი, იზღუდება ინტერესთა სფერო.

ერთი რამ ცხადია, ორივე შემთხვევაში საზოგადოების ფართო ფენების ჩაბმა იდეალურია ცალკეულ მოსაზრებათა რეკლამისათვის. ხალხს ეძლევა საშუალება გამოთქვას თავისი მოსაზრება ამა თუ იმ მტკივნეული პრობლემის გარშემო. რაც შეეხება საარჩევნო პრინციპს, იგივე აღმოსავლეთ ევროპის გამოცდილებიდან გამომდინარე, გარდამავალ ეტაპზე სასურველია სიმბიოზური (პროპორციულ-მაჟორიტარული) მოდელის არსებობა.

2. სტრუქტურა

მიუხედავად მრავალი ფორმისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვის სისტემა ყველგან სამი ნაწილისგან შედგება. ესენია - საკანონმდებლო ორგანო, აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელობა და ადმინისტრაცია. ამავე დროს ძალაუფლების გაყოფა ამ პრინციპის მიხედვით ყველგან არ არის დაცული.

ევროპის დიდ ქვეყნებსა და აშშ-ში ადგილობრივი მმართველობის სამი დონე არსებობს, ევროპის პატარა ქვეყნები კი ორი დონით კმაყოფილებიან და რეგიონული დონე არ გააჩნიათ.

რაც შეეხება მმართველობის ფორმებს, ყველა სტილს გააჩნია თავისი სუსტი მხარეები. ე.წ. "ძლიერი" სტილი (სსრკ-ში არსებული სისტემა) დემოკრატიის დეფიციტს იწვევს; ფედერალიზმი აძლიერებს სეპარატიზმს (ესპანეთი) და ვერ უზრუნველყოფს პატარა მუნიციპალიტეტთა ეფექტურ ქმედებას (გერმანია); რეგიონალიზმი (როცა ქვეყანა ბუნებრივი საზღვრების მიხედვით იყოფა რეგიონებად და რაიონებად) ქმნის ძლიერ და სუსტ რეგიონთა ჯგუფებს (საფრანგეთი, მომავალში ამ მოდელზე გადასვლას აპირებენ შვეცია და პორტუგალია); რაიონული მართვის ფორმის არსებობის პირობებში აშკარა ხდება, რომ ყველა ფუნქციას ერთი დონე ვერ შეასრულებს (ბრიტანეთი, ნიდერლანდი); მუნიციპალური მმართველობის დროს სიძნელეებს ქმნის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის სიმცირე (შვეიცარია და ევროპის პატარა ქვეყნები).

ცვლილებები სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვა მიმართულებით მიმდინარეობს. მაგალითისათვის, გერმანიაში, სადაც მხარეებს დიდი უფლებები ჰქონდათ მინიჭებული, ავტონომიურობის ხარისხი შემცირდა, ხოლო საფრანგეთში პირიქითი სურათია. ევროპის ქვეყნები თავიანთი სტრუქტურების ურთიერთდაახლოებისკენ მიდიან. განსხვავებული სურათია დიდ ბრიტანეთში, სადაც ადგილობრივი დონის უფლებები ცენტრმა შეაიწროვა.

ასე რომ, ერთიანი, ყველა შემთხვევაში ეფექტური, მოდელი არსად არ არსებობს. სახელმწიფო თვითონ არის ვალდებული განსაზღვროს თავისთვის ოპტიმალური სისტემა. თუმცა გარკვეული კანონზომიერებების გამოყოფა ამჟამადც არის შესაძლებელი. პატარა ქვეყნები, სეპარატიზმის აღმოცენების შიშით, გაურბიან ქვეყნის ფედერალურ მოწყობას, რადგან, როგორც წესი, მათ უფრო უჭირთ აღნიშნული პრობლემის დაძლევა.

აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გამოცდილებიდან გამომდინარე მრავალფეროვნება ერთ დონეზე (ე.წ. ასიმეტრიული ფედერალიზმი) დიდ სიძნელეებს ქმნის. ამავე დროს საჭიროა ცალკეული დონეების ფუნქციების ნათლად განსაზღვრა. ეს არ ნიშნავს იმას, რომ ერთხელ მიღებული სურათი აღარ შეიცვლება.

X X X

უშუალოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურის შექმნის პროცესში სულ უფრო და უფრო მეტი სახელმწიფო ინრება ისეთი მოდელისაკენ, სადაც არჩეული მერი თანამშრომლობს სპეციალისტ-მენეჯერთან. ეს ქმნის ხალხის ნდობისა და კვალიფიკაციის სიმბიოზს.

აშშ-ში მცირე ქალაქების უმეტესობას მართავს ქალაქის საბჭო (რომელიც ნახევარ განაკვეთზე მომუშავე წევრებისგან შედგება) და არჩეული მერი (ან მოწვეული მენეჯერი). დიდ ქალაქებში მერი პირდაპირ ირჩევა და ხშირად თავმჯდომარეობს ქალაქის საბჭოს. ამას გარდა, არსებობს განსაკუთრებული ოლქების სისტემა (მაგალითად განათლების), რომლის საზღვრებიც შესაძლოა არ ემთხვეოდეს ქალაქის ან საგრაფოს საზღვრებს. დღეისათვის აშშ-ში 19.706 მუნიციპალიტეტი, 16.734 დასახლება და რაიონი, 14.851 სასკოლო უბანი და 28.588 განსაკუთრებული უბანი არსებობს.

ევროპის ქვეყნებში საერთორეგიონალური გაერთიანება (CLARE) მნიშვნელობით მესამე ძალაა ევროპარლამენტისა და ევრომთავრობის მერე. აქ ერთიანდებიან ევროპის საბჭოს 40 წევრი ქვეყნის მერები და სხვა ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები (დაახ. 400 წევრი).

ზემოთქმული არ ნიშნავს იმას, რომ ევროპის ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ერთნაირი სტრუქტურა და უფლებები გააჩნიათ.

მაგალითისათვის საფრანგეთში აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური იმავდროულად არის საკანონმდებლოს ორგანოს თავმჯდომარეც. დიდ ბრიტანეთში პირიქით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების (საბჭოების) წევრი ადმინისტრაციის შტატში არ შეიძლება ირიცხებოდეს.

1963-1985 წლებში დიდ ბრიტანეთში ჩატარდა დიდი სტრუქტურული ცვლილებები. გაერთიანებული სამეფოს ყველა წევრმა (ინგლისი, შოტლანდია, ჩრდ. ირლანდია, უელსი) თავიანთი სისტემები შექმნა. მათ საერთო ნიშანს წარმოადგენს ორი დონის (საგრაფო/ქალაქი და სამრევლო/სასოფლო) არსებობა. გამონაკლისია ჩრდ. ირლანდია, სადაც, 1973 წლიდან, მხოლოდ ერთი დონე არსებობს. გაუქმებულ იქნა "დიდი ლონდონის" და სხვა დიდი ავლომერაციების სისტემა. დღეისათვის საგრაფოთა საბჭოების (39 ერთეული) წევრების ოდენობა კანონით არ არის განსაზღვრული, მაგრამ, პრაგმატული მოსაზრებებიდან გამომდინარე, მათი რიცხვი 60-100 შორის მერყეობს. საბჭოების წევრები თავიანთ მოვალეობებს საზოგადოებრივ საწყისებზე ახორციელებენ. ადგილობრივი საოლქო (364 ერთეული) საბჭო 50-60 წევრისგან შედგება. უმაღლეს დონეს წარმოადგენს სასოფლო მრევლები (დაახ. 10 ათ. ერთეული). განსხვავებული მდგომარეობაა ლონდონში, სადაც მოხდა 32 რაიონული საბჭოს მუშაობის კოორდინაცია. გერმანიაში ანალოგიური რეფორმები 1965-1977 წლებში ჩატარდა. მოხდა წვრილი ერთეულების გამსხვილება ან საერთო კავშირების შექმნა. დღეისათვის ქვეყანაში დაახ. 1.000 ასეთი კავშირია. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა იყოფა 11 მიწად (665 ათ-დან 16.703 ათ-მდე მცხოვრები), 237 ოლქად და 91 ქალაქად და ავტონომიურ რაიონად (თითოეულში 100-500 ათ. მცხოვრები, საშუალოდ - 160 ათ.), 8506 თემად (500-დან 500 ათ-მდე მცხოვრები, საშუალოდ - 8 ათ.).

ესპანეთში ყველა მხარეს გააჩნია საკუთარი შინაგანაწესი, ე.წ. "ჯიბის კონსტიტუციები", რომელიც შედგენილია ორმხრივი შეთანხმების საფუძველზე, განეკუთვნება "საკონსტიტუციო ბლოკს" და ძნელად იცვლება. ავტონომიებს, იგივე გერმანიისაგან განსხვავებით, გააჩნიათ საკანონმდებლო ინიციატივა. როგორც წესი, საერთო ტენდენციიდან გამომდინარე, თითოეული ავტონომია ითხოვს ისეთსავე უფლებებს, როგორც ზოგიერთ პრივილეგირებულ ავტონომიას გააჩნია. თავის მხრივ, ეს უკანასკნელნიც აფრათობენ თავიანთ უფლებებს. ამ პროცესს ესპანეთში "წილების თამაში" ეწოდება. პერსპექტივაში საფრთხე ამკარაა - დადგება დრო, როცა ავტონომიებს აღარ დააკმაყოფილებთ სახელმწიფოსგან დელეგირებული უფლებები.

საერთოდ, ესპანეთსა და გერმანიაში, აშშ-სგან განსხვავებით - ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები არ არის გამიჯნული ბლოკებად და საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება გაფანტულია.

ევროპის პატარა ქვეყნებში, დანიის მაგალითზე, ერთი ქალაქი არ იყოფა რამდენიმე მუნიციპალიტეტად. პირიქით, გარეუბნები უერთდებიან ცენტრს. დანიაში არსებობს მცირე მუნიციპალიტეტთა სისტემა (4-6 ათ. მცხ.). რეგიონებში 200 ათ. და მეტი მცხოვრებია. დედაქალაქი, კოპენჰაგენი - პრინციპულად არ განსხვავდება რეგიონებისგან. აღნიშნული სისტემა ქვეყანაში 1970 წელს შეიქმნა.

შვეციაში, 1977 წლის კანონით, შემცირდა მუნიციპალიტეტთა ოდენობა. 50-იან წლებში მათი რიცხვი 2.500 უდრიდა, ახლა 284-მდე შემცირდა (3-დან 700 ათ-მდე მცხოვრები, საშუალოდ - 33 ათ.). მმართველობის მეორე დონეს 23 ოლქი ქმნის (560 ათ-დან 1.600 ათ-მდე მოსახლეობით). მოხდა არჩეულ პირთა რიცხვის შემცირება. გაიზარდა პოლიტიკური პარტიების როლი.

ნიდერლანდები იყოფა პროვინციებად და მუნიციპალიტეტებად (702 ერთეული, 500-დან 400 ათ-მდე მცხოვრები). ქვეყნის 1887 წლის კონსტიტუციით ნებისმიერი კანონის მიღებისას გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო პროვინციის ინტერესები. დღეისათვის პროვინციათა უფლებები მცირდება, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობა ცენტრალური ბიუჯეტიდან ფინანსირებაზეა დამოკიდებული.

ნიდერლანდებსა და ბელგიაში დიდი ქალაქების მერები ინიშნებიან ცენტრის მიერ. თუმცა მათი უფლებები საკმაოდ შეზღუდულია. ისინი, პრინციპში, მხოლოდ საზოგადოებრივ წესრიგზე აგებენ პასუხს. ქალაქების მართვა რეალურად არჩეული მუნიციპალიტეტების ხელშია.

მიუხედავად ამისა, ყველა დემოკრატიულ ქვეყანების ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურებს ბევრი რამ აერთიანებთ. მაგალითად, დიდ ქალაქებს და განსაკუთრებით დედაქალაქებს, სადაც სახელმწიფო კონტროლი დიდია, გააჩნიათ განსაკუთრებული სტატუსი და ა.შ..

პოსტსაბჭოური სივრცის ქვეყნებს თავიანთი პრობლემები გააჩნიათ. როგორც წესი, მეტად დიდია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში დეპუტატთა რიცხვი. ამასთან ფუნქციები (საწარმო, საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და ა.შ.), ძალზე ხშირად, გაუმიჯნავია.

მაგრამ მთავრ პრობლემას წარმოადგენს აღმასრულებელი ორგანებისათვის იმის შეგნება, რომ ისინი ადგილობრივ საბჭოებს ექვემდებარებიან.

3. ფუნქციები

ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურების განსაზღვრის პარალელურად განსაზღვრული უნდა იყოს ის ფუნქციები, რომლებსაც ეს ორგანოები შეასრულებენ. ვერც ერთი, თუნდაც იდეალური, სტრუქტურა ვერ იძულებს უფლება-მოვალეობათა ზუსტი განსაზღვრის გარეშე.

უპირველეს ყოვლისა, უნდა განისაზღვროს მომსახურების ის ფორმები, რომლებიც დანაწილება სხვადასხვა დონის სახელმწიფო სტრუქტურებს შორის.

როგორც წესი, გამოყოფენ მომსახურების ექვს კატეგორიას. ესენია:

- სტრატეგიული (შორს მიმავალი პერსპექტივებით);
- პირველად მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილება (ჯანდაცვა, ბინა, განათლება, სოციალური დაცვა);
- საზოგადოებრივი უშიშროების დაცვა (წესრიგის დაცვა, კანონის აღსრულება);
- საზოგადოებრივი კომფორტის შექმნა (გზები, განათება, ბუნების დაცვა);
- კერძო კომფორტის შექმნა (ტრანსპორტი, კულტურა, დასვენება, კომუნალური მომსახურება);
- რეგისტრაცია (ლიცენზირება).

აღნიშნული ფუნქციები ოთხ ბლოკად შეიძლება დაჯგუფდეს, ესენია ცენტრალური მმართველობის ფუნქციები, ადგილებზე ცენტრის წარმომადგენლის მოვალეობები, ცენტრის მიერ ადგილებისათვის გადაცემული უფლებები, უშუალოდ ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ კონტროლირებადი ფუნქციები.

- ცენტრალური ხელისუფლების ეროვნული ფუნქციებია - მაკროეკონომიკური პოლიტიკა, დასაქმების პოლიტიკა, საგარეო და შინაგანი საქმეები, მართლმსაჯულება, თავდაცვა, უშიშროება, ჯანდაცვის ეროვნული პოლიტიკა, ეკოლოგია;
- ცენტრალური ხელისუფლების დეცენტრალიზებულ ფუნქციებში, რომლებიც დელეგირებულია ეროვნული ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე, შედის: საგადასახადო ორგანოები, სასამართლოები, პოლიცია, მოქალაქეთა უფლებებისა და ინტერესების დაცვა, სამედიცინო კვლევები, უმაღლესი და სპეციალური განათლება, ტელეკომუნიკაციები;
- დეცენტრალიზებული ეროვნული ფუნქციები, რომლებიც გადაცემული აქვს ადგილობრივ ხელისუფლებას, მოიცავს: სოციალურ დაცვას, ბინათმშენებლობას და ფასთწარმოქმნის მექანიზმებს, კულტურის საერთო-ეროვნულ დაწესებულებათა და სავადმყოფოების მართვას, რეგისტრაციის სისტემას (ლიცენზიები, სამხედრო ბეგარა), დაწყებითი და საშუალო განათლების სტრუქტურას, ინფრასტრუქტურისა და კომუნალური მომსახურების დაგეგმვასა და მშენებლობას, გარემოს დაცვას. რეგიონალური დონის პრეროგატივაა ადგილობრივი პოლიციის ხელმძღვანელობა, ქალაქთა დიზაინის შექმნა, ტრანსპორტისა და ბუნების დაცვის ორგანიზება;
- უშუალოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა კონტროლქვეშ არსებული ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციებია: ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება, ტურიზმის განვითარება, ბინათსარგებლობა, კულტურისა და სპორტის ადგილობრივი დაწესებულებებისა და ბავა-ბალების სისტემის კურირება, ადგილობრივი სატრანსპორტო სისტემისა და კომუნალური მომსახურების მართვა, ტერიტორიის დიზაინი.

არ არის გამორიცხული, რომ ზემოხსენებული დაყოფა შეცვლილ იქნეს. მაგალითისათვის შვეიცარიაში პოლიციის ხელმძღვანელობას საერთო-ეროვნული დონე ახორციელებს.

დღევანდელი მსოფლიოსათვის დამახასიათებელია ერთი მნიშვნელოვანი ტენდენცია - 80-იანი წლებიდან შეიმჩნება მმართველობის ადგილობრივი დონის უფლებათა როლის ზრდა. განსაკუთრებით ეს ითქმის დიდ ქალაქთა მერებზე, რომლებიც აქტიურად მონაწილეობენ დიდ პოლიტიკაშიც. დღევანდელი სახელმწიფო იძულებულია ანგარიში გაუწიოს ამ ცვლილებებს - დგება ურთიერთკომპრომისთა დრო.

დედაქალაქებს, როგორც წესი, გადაეცემათ დამატებითი კომპენსაცია ცენტრალური მთავრობის აპარატის მენაჯისათვის, თუმცა დედაქალაქთა მოსახლეობა უკმაყოფილოა ეროვნული სახელმწიფოს მხრიდან არსებული ძლიერი კონტროლით და მუნიციპალიტეტი ხშირად არის კონფლიქტში ფედერალურ ხელისუფლებასთან (მაგალითად, ქალაქ ვაშინგტონში). ამავე დროს, სახელმწიფო ვალდებულებას იღებს არ შელახოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესები - 1994 წელს აშშ-ში სახელმწიფო კანონმდებლობით აიკრძალა იმ კანონთა ადგილობრივი დაფინანსება, რაც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან აღარ ფინანსდება.

ფუნქციათა განსაზღვრისას დასაშვებია მათი ნაწილობრივი დუბლირებაც, როგორც ეს ხდება აშშ-ში სამედიცინო სფეროს მართვისას. ამავე დროს ხდება ფუნქციათა ხშირი ცვლაც. ტარდება ექსპერიმენტები მართვის უკეთესი მოდელების შესაქმნელად. ასე რომ, დასავლეთის ქვეყნების "შვიდი" ცხოვრების უკან, მუდმივი და შრომატევადი საქმიანობა იმალება.

საერთო-ეროვნული დონე და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები საკმაოდ მჭიდრო კონტაქტში არიან როგორც ერთმანეთთან, ისე საზოგადოებასთან, საქმიან წრეებთან, არასამთავრობო ორგანიზაციებთან. აღსანიშნავია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საერთაშორისო კავშირები (სხვა ქვეყნების ადგილობრივ ხელისუფლებებთან, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და ა.შ.).

და ბოლოს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციებზე საუბრისას ხაზი უნდა გაეკვას კიდევ ორ ტენდენციას. ჯერ ერთი, ხდება ადგილობრივი ადმინისტრაციული ხელისუფლების დეპოლიტიზაცია, და მეორეც, მეტად სწრაფი ტემპებით მიმდინარეობს ზოგიერთი მომსახურების სახის (მაგალითად ქველმოქმედება და საბინაო სააგენტოების მუშაობა) გადაცემა საზოგადოებრივი სექტორისათვის.

4. კვალიფიკაცია და გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმები

ერთ-ერთი უმთავრესი პრობლემა, რომელსაც ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურების მშენებლობა აწყდება, არის შრომითი რესურსების საკითხი. თუ ტოტალიტარულ სახელმწიფოში შტატები და ხელფასების ოდენობა ცენტრიდან იგეგმებოდა, ახლა ეს ამოცანა ადგილობრივმა მენეჯერებმა თვითონ უნდა გადაჭრან ადგილობრივი ბიუჯეტის ფარგლებში.

ამავე დროს, როგორც წესი, საზოგადოების აქტიური და ინტელექტუალური ფენები არ მიდიან სახელმწიფო სამსახურში, განსაკუთრებით ადგილობრივ სტრუქტურებში სამუშაოდ.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, მართვის სფეროში ეროვნული კადრების მომზადებას პრიორიტეტული როლი უნდა მიენიჭოს. მთავარი ყურადღება სპეციალისტთა განათლებისას უნდა გამახვილდეს ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა: დემოკრატიული მმართველობის უმთავრესი პრინციპები, დეპუტატის როლი, საბჭოს ურთიერთობა შტატთან, ცენტრისა და ადგილების ურთიერთობა, ფინანსირება, ფუნქციების განაწილება ცენტრსა და ადგილობრივ მმართველობას შორის, ძირითადი ინსტიტუტები, შიდა მენეჯმენტის ეფექტურობა. ამავე დროს აუცილებელია უკვე არსებული სპეციალისტების კვალიფიკაციის მუდმივი ამაღლება.

X X X

არანაკლები ყურადღება უნდა მიექცეს თვითმმართველობის ორგანოთა რეგლამენტის განსაზღვრას. ადგილობრივი არჩევითი საბჭოები არც ვიწროდ არ უნდა განიხილავდნენ საკითხს და არც კომიტეტთა უბრალო "მომხმარებლები" არ უნდა იყვნენ. დასაშვებია ზოგჯერ კომიტეტებისათვის მეტი უფლების მიცემა. ამავე დროს აუცილებელია: წინასწარი კონსულტაციები ყველა დაინტერესებულ ორგანიზაციასთან, სხდომებზე საზოგადოების წარმომადგენელთა დასწრების უფლების გარანტია (წინასწარ განსაზღვრული გამონაკლისის გარდა) და მოწვეულ ექსპერტთა სისტემის გამოყენება, რათა ამ უკანასკნელთ მოახდინონ ახალი იდეების შემოტანა და ცალმხრივ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა დაბალანსება.

აღსანიშნავია ლობირების დიდი როლიც გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ამასთან, თუ ადრე ლობინგს მხოლოდ ბიზნესის სფერო ახორციელებდა, 70-იანი წლების შუახანებიდან ამ საქმეში საზოგადოებრივი სექტორიც ჩაერთო. ლობირებას ადგილობრივი ხელისუფლებაც მიმართავს საკანონმდებლო ხელისუფლების უფრო მაღალ დონეებზე.

5. ფინანსები

ნებისმიერი სახელმწიფო სტრუქტურის ნებისმიერი საქმიანობა შეუძლებელია დაფინანსების მუდმივი წყაროების არსებობის გარეშე.

აღმოსავლეთ ევროპასა და განსაკუთრებით დსთ-ს ქვეყნებში ფინანსირება ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტიურობის ქუსლს წარმოადგენს. როგორც წესი, ადგილობრივი მთავრობის ქონებაში

კერძო ინვესტიციები არ იღება, რადგან გაურკვეველია ვის ეკუთვნის ეს ქონება და რა ოდენობის შემოსავლის მიღებაა აქედან შესაძლებელი.

რეფორმების მსვლელობისას ადგილობრივი ფინანსირების გაზრდა პრივატიზაციის განხორციელებით და გადასახადთა ზრდით მიიღწევა. ამავე დროს პრივატიზაციას მრავალი მოწინააღმდეგე ჰყავს: ძველი სისტემის პროფესიონალ ადმინისტრატორებს აშინებთ მართვის ახალი სტილი, მოსახლეობის ფართო ფენებს - საზოგადოებრივი საკუთრების დაკარგვის საფრთხე, ხოლო ბიუროკრატებს - შემოსავლის ტრადიციულ წყაროთა შეწყვეტის პერსპექტივა. ამას თან ერთვის ისიც, რომ მუნიციპალიტეტი, როგორც წესი, არ ღებულობს სახელმწიფო დაფინანსებას.

ასეთ პირობებში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ინვესტიციების მოზიდვასა და თვითმმართველობის რეფორმისათვის აუცილებელი ფონდის შექმნას.

ასეთი ფონდის შემოსავალს უნდა ქმნიდნენ: საკუთარი ბიუჯეტი, ბანკების გრანტები, გაცემული სესხების დაბრუნება, მუნიციპალიტეტთა შემონატანი, არაფედერალური მთავრობების რესურსები, სესხების პროცენტი, სუპრანაციონალური ფონდები.

სახელმწიფო საინვესტიციო ფონდის ძირითადი მიზნებია: ინფრასტრუქტურის განვითარება, ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობა, ჯანდაცვის, განათლებისა და დასვენების ახალი სტრუქტურების ორგანიზაცია. მის ხარჯებს შეადგენს: მუნიციპალური და სხვა ადგილობრივი სტრუქტურებისათვის გადაცემული სესხები, საკრედიტო დავალიანების დაფარვა, აღებული სესხების პროცენტების გადასახადი, სავაჭრო ხარჯები.

შესაძლებელია დაფინანსების ისეთი ფორმების გამოყენებაც, როგორებიცაა: გრანტები, ობლიგაციები, ადგილობრივი მთავრობებისათვის დაბალი პროცენტით გაცემული სესხები, კერძო ინვესტიციების წაქეზება. სასურველია სახელმწიფო სტრუქტურების გათავისუფლება ზოგიერთი სახის (მაგალითად, კომუნალური სექტორის) მომსახურებისაგან ამ უკანასკნელთა პრივატიზაციის გზით.

აღნიშნულ პროცესში აუცილებლად უნდა იქნეს დაცული სრული ფინანსური საჯაროობის პრინციპი სახელმწიფოს მხრიდან. ამავე დროს, გარანტირებული უნდა იყოს თანმიმდევრულობა საგადასახადო პოლიტიკაში. არანაკლებ მნიშვნელოვანია თვითმმართველი ერთეულებისათვის სტანდარტიზირებული საბუღალტრო აღრიცხვის სისტემის შემოღება. ასეთი სისტემა (GGAP) შემოღებულ იქნა აშშ-ში, 70-იანი წლების მუნიციპალური ბიუჯეტების კრიზისის შემდეგ.

აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებმა რეფორმების პროცესში გამოიყენეს კიდევ ერთი აპრობირებული საშუალება - ქონების გაყიდვა აუქციონის მეშვეობით. მაგალითისათვის, ჩეხეთში 1990 წელს აღდგენილ იქნა 1950 წლის კანონი, სახელმწიფო ქონება დაუბრუნდა მათ ძველ მეპატრონეებს. ამავე დროს, ნებისმიერი სხვა ობიექტი, რომელზეც პრეტენზია იქნა გაცხადებული, ფინანსთა სამინისტრომ ასევე გადასცა კერძო პირებსა თუ მუნიციპალიტეტებს. ჩეხეთის მთავრობის მესამე ნაბიჯი იყო მის ხელში დარჩენილი ქონების პრივატიზაცია.

X X X

ადგილობრივი თვითმმართველობის დაფინანსების საკითხი დასავლეთის ქვეყნებში სხვადასხვაგვარადაა მოგვარებული.

აშშ-ში გადასახადთა ზედა ზღვარს შტატები აწესებენ. შტატს რჩება გადასახადი გაყიდვაზე, რომლის ნაწილიც ხშირად გადაეცემა ადგილობრივ დონეებს. შემოსავლების გაზრდის მიზნით მმართველობის ყველა დონეს აქვს საკუთარი ფასიანი ქაღალდების გამოშვების უფლება. ამავე დროს დიდ ქალაქებს კონსტიტუციითა და კანონებით მოეთხოვებათ დაბალანსებული ბიუჯეტების წარმოდგენა.

გერმანიაში კანონითაა აკრძალული ფედერალური გადასახადის დაბლირება. ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში (ბელგია, ნიდერლანდები) კი ზუსტად ჩვენი საპირისპირო პროცესი მიდის - მთავრობას სურს დეცენტრალიზაცია და მოვალეობების მოშორება დელეგირების გზით, ხოლო მუნიციპალიტეტებს ეშინიათ შემოსავლის შემცირების და ეწინააღმდეგებიან მთავრობის აღნიშნულ პოლიტიკას.

რაც შეეხება პოსტკომუნისტურ სივრცეს, აღმოსავლეთ ევროპის გამოცდილებიდან გამომდინარე, ნათელი გახდა, რომ რეფორმირებად ქვეყანაში წინასწარ დაფიქსირებული გადასახადები არ გამოდგება, საჭიროა ჰიბრიდული მოდელი.

დღეისათვის მსოფლიოში 20-დან 50-მდე ტიპის შემოსავალია. განვითარებულ ქვეყნებში იკრიფება ეროვნული გადასახადის ოთხი და ადგილობრივი გადასახადის 5-10 სახეობა. საერთოდ, მრავალი წვრილი გადასახადის არსებობას უარყოფითი შედეგი აქვს - ასეთი სისტემა არაპოპულარულია და აკრეფას დიდი ხარჯი სჭირდება. ამათან ასეთი გზით მიღებული მცირე შემოსავლები საკმაოდ არარენტაბელურია.

ეროვნული სახელმწიფო, როგორც წესი, იღებს 4 ტიპის გადასახადს: საშემოსავლო და ქონების, მოგებაზე გადასახადს, დღგ-ს, აქციზს. ადგილობრივი ბიუჯეტების შესავსებად გამოიყენება უძრავ ქონებაზე გადასახადი, ასევე საერთო-ეროვნულ გადასახადზე (მაგალითად საშემოსავლო გადასახადზე) პროცენტის დამატება.

საერთოდ, არსებობს ადგილობრივი ბიუჯეტის შევსების სამი წყარო:

- გადასახადები;
- არასაგადასახადო შემოსავალი (ფუნქციების კერძო სექტორისათვის გადაცემა);
- სახელმწიფო დოტაციები და გრანტები (არსებობს საერთაშორისო ორგანიზაციების გრანტებიც).

დასავლეთის ქვეყნები გაურბიან სპეციალური გადასახადების შემოღებას, რადგან ისინი ძნელად კონტროლირებადი და არც მისი სამართლიანი ამოღება არის გარანტირებული.

განსხვავებული მიდგომაა თვით გადასახადის ამოღების პრინციპის მიმართ. მაგალითისათვის უძრავი ქონების გადასახადის გადახდა სავალდებულოა ყველასათვის, მ.შ. ულტრაკეის ფენებისათვის. ზოგიერთი სახელმწიფო სპეციალურ თანხებს გამოყოფს ასეთი კატეგორიის გადამხდელისათვის, რათა მათ შეძლონ გადასახადის გადახდა. ანალოგიური მიდგომა საზოგადოებაში ამტკიცებს რწმენას, რომ გადასახადის გადახდა აუცილებელია.

არსებობს გადასახადთა აკრეფის სამი პრინციპი:

- ცენტრალიზებული - როცა გადასახადის დიდი წილი აიკრიფება ეროვნული მთავრობის მიერ და გადაეცემა ადგილობრივ ორგანოებს;
- დეცენტრალიზებული - როცა გადასახადის დიდი წილი აიკრიფება ადგილებზე და შემდეგ გადაეცემა ეროვნულ მთავრობას;
- ჰიბრიდული - გადასახადები გამიჯნულია - ქვემო დონეებიდან გადასახადების წილი მიდის ეროვნულ ბიუჯეტში, ხოლო ეროვნული ბიუჯეტი სუბსიდიებითა და გრანტებით ეხმარება ადგილობრივ დონეებს. უნდა ითქვას, რომ ბოლო ხანებში მესამე პრინციპს სულ უფრო და უფრო მეტი მომხრე უჩნდება.

როგორი ვითარებაა გადასახადების განაწილების მიხედვით სხვადასხვა ქვეყნებში?

აშშ-ში 1987 წელს გადასახადების სახით აიკრიფა ეროვნული შემოსავლის 36%. მ.შ. ფედერალურ ბიუჯეტში შევიდა 22% (1.060 მლრდ. დოლარი), შტატებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შემოსავალმა შეადგინა შესაბამისად 8% და 6% (ერთად 650 მლრდ. დოლარი). ევროპის ქვეყნებისგან განსხვავებით აშშ-ში დღგ არ არსებობს. ადგილობრივი გადასახადებიდან საინტერესოა ზოგიერთ შტატში არსებული ე.წ. "გადასახადი ცოდვაზე", რომელიც შედგება სააქციზო და გასართობი ინდუსტრიიდან ამოღებული გადასახადებისაგან. ეს შემოსავალი, როგორც წესი, გამოიყენება კონკრეტული პროექტების დასაფინანსებლად.

ადგილობრივი გადასახადების წილი ევროპის სხვადასხვა ქვეყანაში ვარირებს საერთო ბიუჯეტების 10%-დან 50%-მდე. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გადაცემული გრანტების ოდენობა საშუალოდ გადასახადებით ამოღებული თანხების 5%-დან 15%-მდე მერყეობს.

გერმანიასა და ავსტრიაში არსებობს 3-5 წლიანი კონტრაქტების სისტემა, რომლის საფუძველია გადასახადთა გაყოფის პრინციპი. ეს სისტემა გრანტების სისტემაზე ბევრად ეფექტურია იმ შემთხვევაში, თუ ქვეყნის ეკონომიკა სტაბილურად ვითარდება. როგორც წესი, გაყოფილია თითოეული საშემოსავლო პუნქტი. მაგალითისათვის, გერმანიაში 1980 წლის საგადასახაო კანონით ადგილობრივი ხელისუფლება იღებს საშემოსავლო გადასახადის 15% და სავაჭრო გადასახადის 85%. თემები ვალდებული არიან ყოველწლიურად მიიღონ ე.წ. საბიუჯეტო კანონი. ბოლო წლებში მხარეები, მდიდარი და შედარებით ღარიბი თემების გათანაბრებისათვის საჭირო სულ უფრო და უფრო მეტი წილის მოთხოვნის მომიზეზებით ავიწროებენ ადგილობრივ ხელისუფლებებს.

დიდ ბრიტანეთში ადგილობრივი ადმინისტრაციების შემოსავლის 40% დოტაცია ("პროპორციული დამხმარე სუბსიდია" და სხვ.), 30% - ადგილობრივი გადასახადები (ძირითადად ქონების), ხოლო 30% - მომსახურების (ბინის ქირა და ა.შ.) შეადგენს. ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსავალთა 20% სესხით იფარება, რადგან ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს აქვთ აქციების გამოცემის უფლება.

ესპანეთში ავტონომიათა შემოსავალი შედგება: საერთო ბიუჯეტიდან გადარიცხვებით, გადარიცხვით მოსახლეობის ოდენობის მიხედვით, ადგილობრივი საშემოსავლო გადასახადის 15% (მომავალში დაგეგმილია ამ პუნქტის 30%-მდე გაზრდა) და ეკონომიკურად სუსტი ავტონომიების დახმარების მიზნით შექმნილი კომპენსირების ფონდისაგან. საერთო გადასახადები გროვდება ავტონომიის მიერ და შემდეგ

მიეწოდება სახელმწიფო ბიუჯეტს. გადასახადების 25% იღებს ავტონომია, 15% - მუნიციპალური, ხოლო 60% - ცენტრალური ხელისუფლება.

შეეციაში ადგილობრივი ბიუჯეტები შეადგენს 247 მლრდ. კრონს. გადასახადები ნაწილდება ოლქებსა და მუნიციპალიტეტებს შორის. შემოსავლის ძირითადი წყაროებია ადგილობრივი საშემოსავლო გადასახადი (შემოსავლის 30%) და სახელმწიფო დოტაცია (20%).

ნიდერლანდებში 1987 წელს გადასახადები ეროვნული შემოსავლის 56%-ზე მეტს შეადგენდა. აქედან რეგიონების წილი შეადგენდა - 8%, ხოლო მუნიციპალიტეტებისა - 3.6%. პროვინციები ფინანსდება სახელმწიფოს მიერ (1.081 მლნ. გულდენი 1993 წელს) შემდეგი პრინციპის საფუძველზე: 43% ნაწილდება თანაბრად ყველა პროვინციაზე, 35% - მოსახლეობის ოდენობის მიხედვით, ხოლო 17% - ფართის მიხედვით. მუნიციპალიტეტებიც სახელმწიფო ფონდიდან იღებდნენ შემოსავალს იგივე პრინციპის მიხედვით (13.360 მლნ. გულდენი 1993 წელს). ადგილობრივი შემოსავლის 90% ცენტრიდან მიღებული დოტაციაა და შეიძლება ითქვას, რომ დამოუკიდებელი ადგილობრივი შემოსავალი ნიდერლანდებში არ არსებობს. დოტაციების 1/3 საერთო ხასიათი აქვს, ხოლო 2/3 - მიზნობრივ დაფინანსებას წარმოადგენს.

დასავლეთის ყველა ქვეყანაში ბიუჯეტის გასავლის დაგეგმვა შემდეგი პრინციპით ხორციელდება: თავდაპირველ ვარიანტს საფუძველად უდევს წინა წლის ხარჯები და იანგარიშება ე.წ. "ნულოვანი ბაზისიდან" (ყველა ხარჯის აუცილებლობის დასაბუთება). გამოიყოფა მთავარი ბლოკები - ე.წ. "ხარჯების ცენტრები" და თითოეული პუნქტი ცალკეულ მენეჯერს გადაეცემა დასამუშავებლად. ფინანსურ მენეჯერს მოეთხოვება აუცილებელი ხარჯის გამონახვა. ზედმეტი თანხა იდება ინვესტიციებში და ახალი შემოსავლის წყაროს ქმნის.

ადგილობრივი ადმინისტრაციის ხარჯების უმთავრეს ნაწილს (დაახ. 70%) მუნიციპალური შტატის (განათლების სისტემის, პოლიციის, კომუნალური სამსახურების თანამშრომლები და ა.შ.) შენახვა ითხოვს. დანარჩენი სახსრები ხმარდება სხვადასხვა სახის სარემონტო თუ სამშენებლო სამუშაოებს, დასვენების ორგანიზებას და ა.შ..

6. კონტროლი

კონტროლის სისტემა ნებისმიერი სტრუქტურის აუცილებელ შემადგენელ ნაწილს შეადგენს. ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამედროვე კონტროლის მექანიზმი აგებულია შიდა და გარე ანგარიშვალდებულებათა პრინციპის მიხედვით. შიდა ვალდებულება ხორციელდება სტრუქტურის შიგნით არსებული კონტროლის სახით. გარე ვალდებულება მოიცავს სტრუქტურებს შორის კონტროლსა და კონტროლს საზოგადოების მხრიდან. კონტროლის თანამედროვე კრიტერიუმების განსაზღვრისას ანგარიში ეწევა ისეთ ფაქტორებს, როგორებიცაა: ამომრჩეველი, სახელმწიფო, ეკონომიკა, საზოგადოება, ერი და ეროვნული უმცირესობანი, რესურსები, დემოგრაფია, მოთხოვნილების ზრდა, კერძო სექტორთან ბალანსი, საერთაშორისო გავლენა და ა.შ..

ცენტრალური ხელისუფლება, როგორც წესი, კონტაქტშია ადგილობრივ სტრუქტურებთან, აკონტროლებს მის დანახარჯს და ზღუდავს გადასახადების ზრდას. მაგალითისათვის დიდ ბრიტანეთში ფინანსური კონტროლის მიზნით სამინისტროებს აქვთ უნიფიცირებული დირექტივების გამოცემის უფლება. უკიდურეს შემთხვევაში დასაშვებად მიიჩნევა ცენტრალური მმართველობის შემოღება ამა თუ იმ ტერიტორიულ ერთეულში. აქვე უნდა ითქვას, რომ ეს ძალზე იშვიათად ხდება, ადგილობრივი საბჭოს დაშლა არის კანონით განსაზღვრული უკანასკნელი ღონისძიება, რისი ნებართვაც ცენტრალურ ხელისუფლებას მხოლოდ სასამართლომ შეიძლება მისცეს.

აშშ-ში დასაშვებია მმართველობის უმდაბლეს დონეზე ოლდერმენების დანიშვნა. არ არის აუცილებელი, რომ ისინი ადგილობრივი საბჭოს წევრები იყვნენ. როცა ლაპარაკია კონტროლზე, იგულისხმება არამართო სახელმწიფო ორგანოებზე, არამედ საზოგადოების მიმართ განხორციელებული კონტროლიც. მაგალითისათვის ქალაქ ნიუ-არკის მუნიციპალიტეტმა, კომუნალური გადასახადების ურჩ გამამხდელთა მიმართ მკაცრი ღონისძიებები გაატარა. მათ უწყდებოდათ კომუნალური მომსახურება (აქვე უნდა ითქვას, რომ ნოემბერ-მარტის პერიოდში გათბობა და წყალი მათ მაინც მიეწოდებოდა), ხოლო მათ, ვსაც ექვს თვეზე მეტხანს არ ჰქონდა გადასახადი გადახდილი, ქონება ეყიდებოდათ საჯარო ვაჭრობით.

დასასრულ, უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ეფექტური კონტროლის განსაზღვრის მიზნით სახელმწიფო სისტემის ორგანიზებული მუშაობაა საჭირო. საჭიროა ეფექტური პარლამენტი, ძლიერი პოლიტიკური პარტიები და ეროვნული სამსახურები (აუდიტი, ადგილობრივ ორგანოთა ასოციაცია), მდიდარი მუნიციპალური საკრედიტო ფონდი, და რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია, საჯარო მოსამსახურეთა მოსამზადებელი სასწავლო დაწესებულებების განვითარებული ქსელი.

და მაინც, კონტროლის უმთავრესი სიმძიმე საზოგადოებამ უნდა აიღოს თავზე. თავისუფალი მასმედიის, დამოუკიდებელი სამოქალაქო ინსპექციის, ომბუდსმენის ინსტიტუტის და დარღვევებთან მებრძოლი არასამთავრობო ორგანიზაციების არსებობა დემოკრატიულ სახელმწიფოში კონტროლის ყველაზე პრაგმატული და ეფექტური საშუალებებია.

V. ტენდენციები და პერსპექტივები

ა. განვითარების მიმართულებანი

ყოველივე ზემოთქმული გვაძლევს რამდენიმე დასკვნის გაკეთების საშუალებას:

- "ზვიადისტური" ხანის აქტივობის შემდეგ, 90-იან წლებში განვითარებული მოვლენების შედეგად, საზოგადოებრივი ცხოვრებისათვის დამახასიათებელია მოსახლეობის ფართო ფენების აპოლიტიკურობა, რაც გამოწვეულია მოსახლეობაში რწმენის დაკარგვით, რომ რომელიმე პოლიტიკური ძალა შეძლებს ქვეყნის კრიზისიდან გამოყვანას;
- დიდი ეკონომიკური კრიზისი, რომელიც მეტად ნელა გადის, არ იძლევა მნიშვნელოვანი (საერთო-ეროვნული და ფინანსტეკადი) პროგრამების განხორციელების საშუალებას (1995 წელს ბიუჯეტი შეადგენდა 190 მლნ. აშშ დოლარს, 1996 წელს - 555 მლნ. ლარს, ხოლო 1997 წელს - 840 მლნ. ლარს);
- სახეზეა სახელმწიფო სტრუქტურათა, განსაკუთრებით ძალოვან სტრუქტურათა გაძლიერებისა და რაოდენობრივი ზრდის ტენდენცია, რაც ბუნებრივია, კვლავ ბიუჯეტს აწვება. ამავე დროს, სახელმწიფო მოხელეთა დაბალი შემოსავალი და გაურკვეველობა ხელსაყრელ საფუძველს უქმნის მათი მხრიდან ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას და უპირველეს ყოვლისა, კორუფციას;
- მიუხედავად საკმაო დროის მანძილისა (1992-1997 წლები), საქართველოს მმართველმა ძალებმა ვერ მოახერხეს არათუ განვითარებული სახელმწიფო სისტემის შექმნა, არამედ გარკვეული საკანონმდებლო ბაზის მოძიება. თუ პარლამენტი და მთავრობა მეტნაკლებად ჩამოყალიბდნენ, იგივე არ შეგვიძლია ვთქვათ სასამართლო სისტემაზე და განსაკუთრებით ადგილობრივ ხელისუფლებაზე. ამ უკანასკნელში თვითმმართველობის ელემენტები საერთოდ არ არსებობს, ხოლო მმართველობა არალეგიტიმურ ხასიათს ატარებს იგივე საკანონმდებლო ბაზის არარსებობის გამო.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ჩამოყალიბებისას ყურადღება უნდა მიექცეს იმ გარემოებას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის შექმნა და განვითარება ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნებში, და მათ შორის საქართველოში, ორი ნიშნით ხასიათდება:

- უპირველეს ყოვლისა აღინიშნება სახელმწიფო სტრუქტურათა სწრაფვა მეტი დამოუკიდებლობისაკენ. მმართველობის ნებისმიერი დონე (პოლიტიკური და ეთნიკური ავტონომიები, რეგიონები, მუნიციპალიტეტები და თემები) სულ უფრო და უფრო მეტ დამოუკიდებლობას მოითხოვს;
- ამავე დროს, თავდაპირველი ეიფორიის განელება მოხდა არამარტო საზოგადოებაში, არამედ ბიუროკრატიაშიც. სწრაფი გარდაქმნების რწმენა ღრმა პესიმიზმმა შეცვალა. გაჩნდა ეჭვი, რომ საბჭოთა პერიოდიდან არსებული სისტემები რეფორმირებას კი არა, გაუქმებას საჭიროებს და მთელი სტრუქტურა თავიდანაა შესაქმნელი.

დასასრულ ორიოდე სიტყვა პერსპექტივებზე:

- შეიძლება დაბეჯითებით ითქვას, რომ ხანმოკლე რეფორმების ნაცვლად პროცესი ხანგრძლივად წარიმართება;
- მთავრობის მხრიდან მოსახლეობის ისეთი მასობრივი მხარდაჭერის მოპოვება, როგორც 1989-1992 წლებში იყო, არარეალურია. მოსახლეობის დიდ ნაწილს (სხვადასხვა სოციოლოგიური გამოკითხვის მიხედვით 37%-დან 61%-მდე) აპრიორი არ სჯერა ხელისუფლების და პერსპექტივას ვერ ხედავს;
- ყოველივე ეს მეტად მყიფე ხასიათს ანიჭებს სახელმწიფო სტრუქტურებს და მათ როგორც საგარეო - რუსეთი, ისე საშინაო - კორუფცია, მაფია, ბიუროკრატია, რეტროგრადები (თუმცა ეს უკანასკნელნი სულ უფრო და უფრო ნაკლებად), ასევე პიროვნულ ფაქტორებზე - თუ ვინ იქნება პრეზიდენტის მემკვიდრე - დამოკიდებულად აქცევს.

ბ. რეკომენდაციები

როგორია გამოსავალი შექმნილი ვითარებიდან?

რა თქმა უნდა, არსებული რთული სიტუაციიდან გამოსვლისათვის მთელი რიგი ღონისძიებების განხორციელებაა საჭირო. პერმანენტულმა საგარეო თუ საშინაო მარცხმა მეტისმეტად შეარყია ახლად დამოუკიდებლობა მოპოვებული სახელმწიფოს პოზიციები. უპირველეს ყოვლისა, გაუცხოების ხარისხი სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის მეტისმეტად გაიზარდა და შეიძლება ითქვას, საბჭოური პერიოდის სიტუაციასაც კი გადააჭარბა. ამიტომ მოსახლეობის ინტერესის გადვიძება სახელმწიფო პოლიტიკის მიმართ და საკუთარი პასუხისმგებლობის გაძლიერება უპირველეს ამოცანას წარმოადგენს.

როგორც ცნობილია, 1998 წლისათვის დაგეგმილია ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების ჩატარება. ადგილობრივი მმართველობის სტრუქტურები დღეისათვის სუსტად ფუნქციონირებენ, ხოლო თვითმმართველობა, როგორც ცნობილია, არ არსებობს. არადა, თუ დასავლურ გამოცდილებას

გავითვალისწინებთ, მოქალაქეთა სახელმწიფო სტრუქტურებთან ურთიერთობის დაახ. 80% სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე მოდის.

თუ როგორი იქნება ადგილობრივი მმართველობის სტრუქტურა, ეს ტექნიკური საკითხია, მაგრამ ერთი კი უნდა ითქვას - ნებისმიერ დონეზე, სადაც არსებობს საკუთარი ბიუჯეტი, კონტროლის მიზნით აუცილებლად უნდა არსებობდეს წარმომადგენლობითი ორგანო, რომლის საშუალებითაც საზოგადოება შეძლებს გააკონტროლოს სახელმწიფო აპარატის საქმიანობა და გაითავისოს ის პრობლემები, რომლებიც სახელმწიფოს წინაშე დგას.

და ბოლოს, კიდევ ერთხელ უნდა გაეკვას ხაზი იმ გარემოებას, რომ სახელმწიფო სტრუქტურათა მუშაობისას, განსაკუთრებით ადგილობრივი მმართველობისა თუ თვითმმართველობის დონეზე, გადამწყვეტი მნიშვნელობა მოსახლეობის ინფორმირებასა და მათი მართვის პროცესში ჩართვას უნდა მიენიჭოს. აუცილებელია საზოგადოების განათლება ფინანსურ საკითხებში, რათა მოქალაქეებს შეეძლოთ გაერკვნენ თავიანთ უფლებებსა და მოვალეობებში. მხოლოდ ზოგადი დემოკრატიზაცია და სახელმწიფო საკუთრების პრივატიზაცია საქმეს ვერ უშველის.

X X X

რა უნდა გაკეთდეს ამ მიზნით?

- შექმნილი მძიმე სიტუაციიდან გამოსავალი პრივატიზაციასა და მომსახურების კომერციალიზაციაში უნდა ვეძებოთ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური განვითარებისათვის აუცილებელია კერძო სექტორის ხელშეწყობა. მმართველობის ადგილობრივმა ორგანოებმა უნდა შეინარჩუნონ კონტროლი მხოლოდ იმ დარგებზე, რასაც ისინი ყველაზე ეფექტურად მოემსახურებიან. მომსახურების უფლების ნაწილობრივი დელეგირება და ინვესტიციების მოზიდვა ერთის მხრივ ამცირებს ბიუჯეტის ხარჯებს, ხოლო მეორეს მხრივ, ქმნის ახალი შემოსავლების წყაროს;
- თავიდანვე უნდა იქნეს შემუშავებული ერთიანი საბუღალტრო სტანდარტი (ბიუჯეტების დაბალანსება, ზუსტი ანგარიშწარმოება, გადასახადისა და მუნიციპალური მომსახურების ბალანსი), რათა შემდგომში, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების ჩატარებისა და სტრუქტურის ამუშავებისას თავიდან იქნეს აცილებული გართულებები და კონფლიქტები;
- მაგრამ, უპირველეს ყოვლისა, შეცვლილი უნდა იქნეს სახელმწიფო აპარატის ქცევის კოდექსი. თუ საკანონმდებლო ინიციატივა კანონმდებელ ორგანოთა პრეროგატივას წარმოადგენს, ქცევის კოდექსის ნორმათა შემუშავება სწორედ საზოგადოებრივი აზრის ზეწოლის შედეგია;
- ამრიგად, უმთავრეს პრობლემას წარმოადგენს საზოგადოებრივი აქტივობის ზრდა. თავისთავად არჩევნებში მონაწილეობა ბევრს ნიშნავს. მიუხედავად იმისა, როგორი საარჩევნო სისტემაა გაბატონებული ქვეყანაში. აუცილებელია სახელმწიფომ მოახერხოს საზოგადოებასთან კონტაქტში შესვლა და მოსახლეობის ფართო ფენებში გამეფებული ინდეფერენტიზმის თუნდაც ნაწილობრივი დაძლევა. ამ მიზნის მისაღწევად აუცილებელია მაქსიმალური გამჭვირვალობის მიღწევა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების გადაწყვეტის პროცესში;
- ამ შემთხვევაში თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებს უნდა კიდევ ერთი, არაპირდაპირი დატვირთვა. ქვეყანაში არსებული საზოგადოებრივი ინდეფერენტიზმის ფონზე თვითმმართველობის ორგანოთა არჩევნებსა და შემდგომ ამ უკანასკნელთა საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობა საზოგადოების გააქტიურებისა და მის თვალში მთავრობის ლეგიტიმაციის ბოლო იმედი.

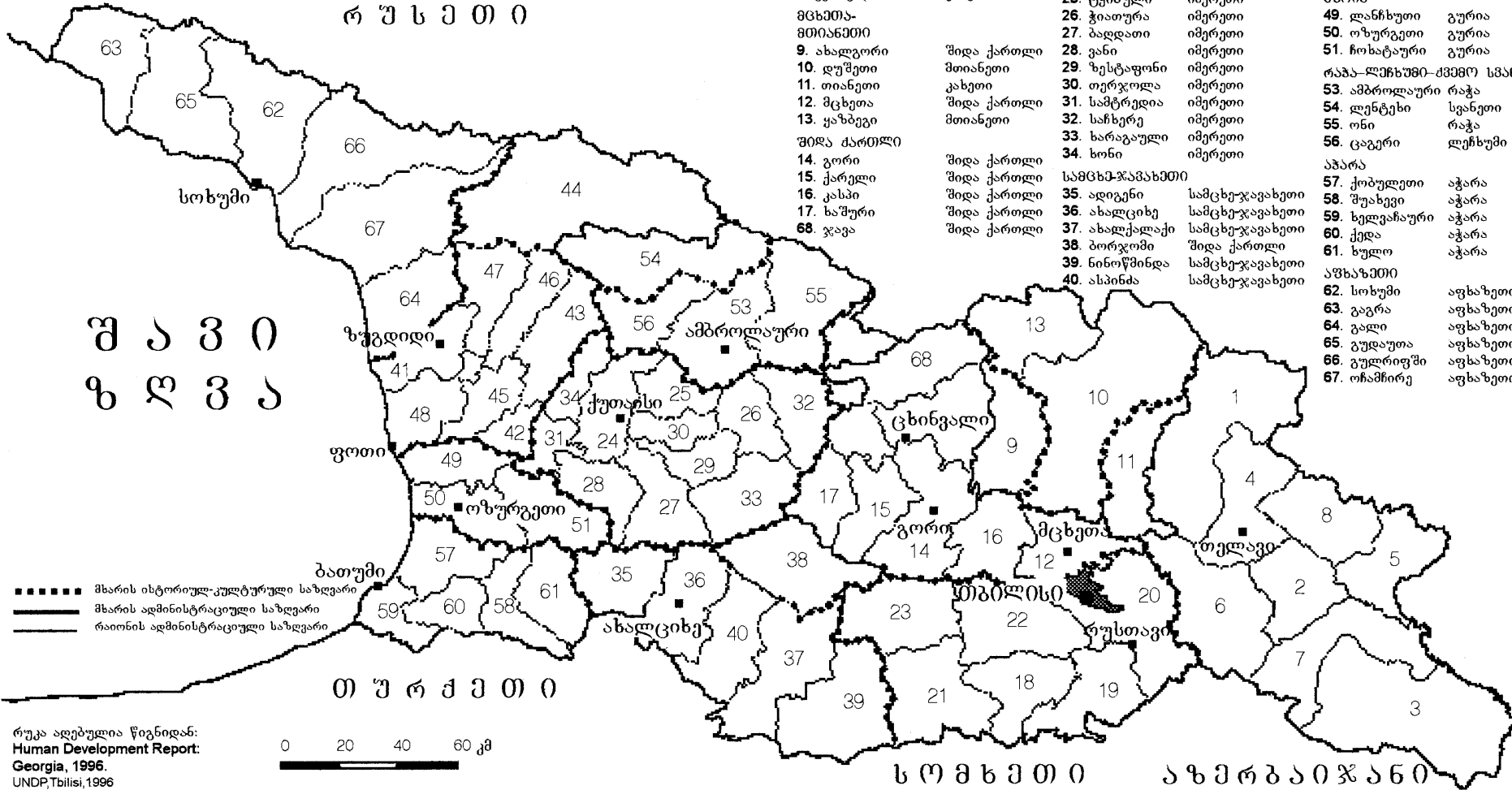
დანართები

დანართი № 1
საქართველოს ადმინისტრაციული რუკა

დანართი 6

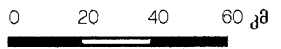
საქართველოს ისტორიულ-კულტურული და ადმინისტრაციული მხარეები

რ უ ს ე თ ი



მხარეები და რაიონები	ისტორიულ-კულტურული მხარეები	მხარეები და რაიონები	ისტორიულ-კულტურული მხარეები	მხარეები და რაიონები	ისტორიულ-კულტურული მხარეები
თბილისი		ქვემო ქართლი		სამეგრელო-ზემო სვანეთი	
1. ახმეტა	კახეთი	18. ბოლნისი	ქვემო ქართლი	41. ზუგდიდი	სამეგრელო
2. გურჯაანი	კახეთი	19. მარნეული	ქვემო ქართლი	42. აბაშა	სამეგრელო
3. დედოფლისწყარო	კახეთი	20. გარდაბანი	ქვემო ქართლი	43. მარტვილი	სამეგრელო
4. თელავი	კახეთი	21. დმანისი	ქვემო ქართლი	44. მესტია	სვანეთი
5. ლაგოდეხი	კახეთი	22. თეთრიწყარო	ქვემო ქართლი	45. სენაკი	სამეგრელო
6. საგარეჯო	კახეთი	23. წაღკა	ქვემო ქართლი	46. ჩხოროწყუ	სამეგრელო
7. სიღნაღი	კახეთი			47. წაღენჯისხა	სამეგრელო
8. ყვარელი	კახეთი	იმერეთი		48. ხობი	სამეგრელო
მცხეთა-მთიანეთი		24. წყალტუბო	იმერეთი	გურია	
9. ახალგორი	შიდა ქართლი	25. ტყიბუღი	იმერეთი	49. ლანჩხუთი	გურია
10. დუშეთი	მთიანეთი	26. ჭიათურა	იმერეთი	50. ოზურგეთი	გურია
11. თიანეთი	კახეთი	27. ბაღდათი	იმერეთი	51. ჩოხატაური	გურია
12. მცხეთა	შიდა ქართლი	28. ვანი	იმერეთი	რაჭა-ლეჩხუმი-ძვემო სვანეთი	
13. ყაზბეგი	მთიანეთი	29. ზესტაფონი	იმერეთი	53. ამბროლაური	რაჭა
შიდა ქართლი		30. თერჯოლა	იმერეთი	54. ლენტეხი	სვანეთი
14. გორი	შიდა ქართლი	31. სამტრედია	იმერეთი	55. ონი	რაჭა
15. ქარელი	შიდა ქართლი	32. საჩხერე	იმერეთი	56. ცაგერი	ლენხუმი
16. კასპი	შიდა ქართლი	33. ხარაგაული	იმერეთი	აჭარა	
17. ხაშური	შიდა ქართლი	34. ხონი	იმერეთი	57. ქობულეთი	აჭარა
18. ჯავა	შიდა ქართლი	სამცხე-ჯავახეთი		58. შუახევი	აჭარა
		35. ადიგენი	სამცხე-ჯავახეთი	59. ხელვაჩაური	აჭარა
		36. ახალციხე	სამცხე-ჯავახეთი	60. ქედა	აჭარა
		37. ახალქალაქი	სამცხე-ჯავახეთი	61. ხულო	აჭარა
		38. ბორჯომი	შიდა ქართლი	აფხაზეთი	
		39. ნინოწმინდა	სამცხე-ჯავახეთი	62. სოხუმი	აფხაზეთი
		40. ასპინძა	სამცხე-ჯავახეთი	63. გაგრა	აფხაზეთი
				64. გაღი	აფხაზეთი
				65. გუდაუთა	აფხაზეთი
				66. გუდრიფში	აფხაზეთი
				67. ოჩამჩირე	აფხაზეთი

რუკა აღებულია წიგნიდან:
Human Development Report:
Georgia, 1996.
UNDP, Tbilisi, 1996



დანართი № 2
მონაცემები ქვეყნის შესახებ

ტერიტორია - 69.700 კმ².

მოსახლეობა (1996 წლის ოფიციალური მონაცემებით) - 5.373 ათ. (მ.შ. საქართველოს მთავრობის მიერ კონტროლირებად ტერიტორიაზე - 4.818 ათ.)

მოსახლეობის სიმჭიდროვე: 77 მცხ. 1 კვ. კმ-ზე.

ქალაქის მოსახლეობა - 55.2%, სოფლის მოსახლეობა - 44.8%.

დიდი ქალაქები (1997 წლის მონაცემებით): თბილისი - 1.360 ათ.; ქუთაისი - 239 ათ.; რუსთავი - 156 ათ.; ბათუმი - 138 ათ.; სოხუმი - დაახ. 50-70 ათ. (1992 წ. - 112 ათ.); გორი - 69 ათ.; ფოთი - 50 ათ.; ზუგდიდი - 51 ათ. (ამას გარდა დაახ. 50 ათ. ლტოლვილი აფხაზეთიდან); ცხინვალი - 42 ათ.; ჭიათურა - 30 ათ..

სულ: 62 ქალაქი (მ.შ. 48 რაიონული დაქვემდებარების), 53 ქალაქის ტიპის დაბა, 4475 სოფელი.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა: საქართველოს დედაქალაქი - თბილისი, 2 ავტონომიური რესპუბლიკა, 9 მხარე, 63 რაიონი, 10 საქალაქო რაიონი, 7 საქალაქო საბჭოს დაქვემდებარებული ტერიტორია, 942 სასოფლო საბჭო.

სახელმწიფო ენა - ქართული.

ეთნიკური შემადგენლობა (1989 წლის მონაცემებით):

	მოსახლეობა (ათ.)	%
ქართველი	3.787	70.13
სომეხი	437	8.09
რუსი	341	6.31
აზერბაიჯანელი	308	5.70
ოსი	164	3.04
ბერძენი	100	1.85
აფხაზი	96	1.78
უკრაინელი	52	0.96
ქურთი	33	0.61
ებრაელი	25	0.46
სხვა	58	1.07
სულ	5.401	100.00

რელიგია: აბსოლუტური უმრავლესობა (დაახ. 75%-ზე მეტი) - მართლმადიდებელი ქრისტიანი, სხვა - გრიგორიანები, მუსლიმანები (სუნიტები და შიიტები), იუდაისტები, კათოლიკეები, ბაპტისტები, იეზიდები.

ეროვნული შემოსავალი: 3.847,068 მლნ. ლარი (1996 წლის ოფიციალური მონაცემებით), ეროვნული შემოსავალი ერთ სულ მოსახლეზე: 716 ლარი (მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის მიერ საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ჩატარებული გამოკითხვის თანახმად, ეროვნული შემოსავალი ერთ სულ მოსახლეზე შეადგენს 432 ლარს).

შრომითი აქტიური მოსახლეობა: სტუდენტები - 10.2%, დაქირავებულ სამსახურში - 37.3%, თვითდასაქმება - 9.0%, უმუშევარი - 19.2%, პენსიონერები - 8.0%, დიასახლისი - 16.3%.

საარჩევნო ხმის უფლება 1995 წლის საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნების პეროოდში გააჩნდა ქვეყნის 3.121.075 მოქალაქეს.

სახელმწიფო წყობილება

საქართველო წარმოადგენს საპრეზიდენტო რესპუბლიკას. ქვეყნის უმთავრესი კანონია 1995 წელს მიღებული კონსტიტუცია.

საკანონმდებლო ხელისუფლება ეკუთვნის პარლამენტს, რომელიც აირჩევა 4 წლის ვადით და შედგება 150 პროპორციული სიით გასული და 85 მაჟორიტარი დეპუტატისაგან.

აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურია პრეზიდენტი. იგი მმართველობას ახორციელებს სახელმწიფო კანცელარიის მეშვეობით, რომელსაც სახელმწიფო მინისტრი ხელმძღვანელობს.

აღმასრულებელი ხელისუფლება შედგება სამინისტროებისა და სახელმწიფო დეპარტამენტებისაგან.

სასამართლო ხელისუფლებას ახორციელებს საქართველოს უზენაესი სასამართლო და სასამართლოები. კონსტიტუციური დავების გადასაწყვეტად შექმნილია საკონსტიტუციო სასამართლო.

ადგილობრივი მმართველობის სისტემა მოიცავს:

- 2 ავტონომიურ რესპუბლიკას, რომელთა საკანონმდებლო ორგანოები არიან უმაღლესი საბჭოები, ხოლო აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებენ მინისტრთა საბჭოები;
- 9 მხარეს, რომელთა ადმინისტრაციასაც ხელმძღვანელობენ პრეზიდენტის რწმუნებულები;
- 63 რაიონსა და 7 საქალაქო საბჭოსადმი დაქვემდებარებულ ტერიტორიას, რომლებიც შედიან ავტონომიურ რესპუბლიკათა და მხარეთა შემადგენლობაში.

დანართი № 3

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მონაცემები
ავტონომიები

კანონები, როლებიც არეგულირებენ ავტონომიების სტატუსს:

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია - 1978 წლის 6 ივნისი (შეტანილია ცვლილებები 1991 წელს);

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუცია - 1978 წლის 26 მაისი.

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა

ტერიტორია - 8.660 (საქართველოს ტერიტორიის - 12.4%).

რესპუბლიკის შემადგენლობაში შედის: 6 რაიონი (გაგრის, გალის, გუდაუთის, გულრიფშის, ოჩამჩირის, სოხუმის), 7 ქალაქი (მ.შ. 3 ავტონომიური დაქვემდებარების: სოხუმი, გაგრა, ტყვარჩელი), 5 ქალაქის ტიპის დაბა, 105 სასოფლო საბჭო, 512 სოფელი. (ავტონომიური რესპუბლიკის მთელ ტერიტორიას, გულრიფშისა და ოჩამჩირის რაიონების ნაწილის გამოკლებით, აკონტროლებს აფხაზეთის რესპუბლიკის ხელისუფლება).

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო.

თავმჯდომარე - თამაზ ნადარეიშვილი

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრთა საბჭო.

თავმჯდომარე - ზურაბ ერქვანია

სამინისტროები:

- | | |
|--|--|
| 1. გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების; | 9. სახელმწიფო ქონების მართვის; |
| 2. განათლების; | 10. სოფლის მეურნეობისა და სურსათის; |
| 3. ეკონომიკის; | 11. სოციალური დაცვის; |
| 4. ვაჭრობისა და საგარეო-ეკონომიკური ურთიერთობების; | 12. ტრანსპორტისა და საავტომობილო გზების; |
| 5. იუსტიციის; | 13. ურბანიზაციისა და მშენებლობის; |
| 6. კულტურის; | 14. ფინანსთა; |
| 7. ლტოლვილთა და განსახლების; | 15. შინაგან საქმეთა; |
| 8. სახელმწიფო უშიშროების; | 16. შრომისა და დასაქმების; |
| | 17. ჯანდაცვის. |

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა

ტერიტორია - 2.900 (საქართველოს ტერიტორიის - 4.2%).

მოსახლეობა - 440.000 (საქართველოს მოსახლეობის - 8.2%).

რესპუბლიკის შემადგენლობაში შედის: 5 რაიონი (ქედის, ქობულეთის, შუახევის, ხელვაჩაურის, ხულოს), 2 ქალაქი (მ.შ. 1 ავტონომიური დაქვემდებარების: ბათუმი), 7 ქალაქის ტიპის დაბა, 45 სასოფლო გამგეობა, 329 სოფელი.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭო.

თავმჯდომარე - ასლან აბაშიძე

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრთა საბჭო.

თავმჯდომარე - ავთანდილ გორგილაძე

სამინისტროები:

- | | |
|--|---|
| 1. გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების; | 7. სოფლის მეურნეობისა და სურსათის; |
| 2. ეკონომიკის; | 8. სოციალური დაცვის, შრომისა და დასაქმების; |
| 3. ვაჭრობისა და საგარეო-ეკონომიკური ურთიერთობების; | 9. ურბანიზაციისა და მშენებლობის; |
| 4. კავშირგაბმულობისა და ფოსტის; | 10. ფინანსთა; |
| 5. ლტოლვილთა და განსახლების; | 11. შინაგან საქმეთა; |
| 6. სახელმწიფო უშიშროების; | 12. ჯანდაცვის. |

დეპარტამენტები:

- | | |
|--------------------------------|-----------------------------------|
| 1. ახალგაზრდობის საქმეთა; | 3. მრეწველობის; |
| 2. გეოლოგიისა და სამთო საქმის; | 4. პოლიგრაფიისა და გამომცემლობის; |

- | | |
|--|---------------------------------------|
| 5. საარქივო; | 8. სოციალ-ეკონომიკური ინფორმაციის; |
| 6. საგანგებო სიტუაციებისა და სამოქალაქო თავდაცვის; | 9. სპორტის; |
| 7. სატყეო მეურნეობის; | 10. ტელევიზიისა და რადიომაუწყებლობის; |
| | 11. ტურიზმის. |

რეგიონები

კანონები, როლებიც არეგულირებენ მხარეთა სტატუსს:

კანონი საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის - მხარის შესახებ - 1997 წლის 21 თებერვალი.

მხარეები:

თბილისი

ტერიტორია - 351 კმ² (საქართველოს ტერიტორიის - 0.5 %). მოსახლეობა - 1.359 ათ. მცხოვრები (ქვეყნის მოსახლეობის - 25.3 %). ქალაქის შემადგენლობაში შედის 10 საქალაქო რაიონი (გლდანის, დიდუბის, ვაკის, ისნის, კრწანისის, მთაწმინდის, ნაძალადევის, საბურთალოს, სამგორის, ჩუღურეთის).

ქალაქის მერი - *ბადრი შოშიტაიშვილი*

გურია

ტერიტორია - 2.033 კმ² (საქართველოს ტერიტორიის - 2.9 %). მოსახლეობა - 177 ათ. მცხოვრები (ქვეყნის მოსახლეობის - 3.3 %). მხარის შემადგენლობაში შედის 3 რაიონი (ლანჩხუთის, ოზურგეთის, ჩოხატაურის).

რწმუნებული - *ოლეგ ნიკოლეიშვილი*

იმერეთი

ტერიტორია - 6.412 კმ² (საქართველოს ტერიტორიის - 9.2 %). მოსახლეობა - 881 ათ. მცხოვრები (ქვეყნის მოსახლეობის - 16.4 %). მხარის შემადგენლობაში შედის 11 რაიონი (ბაღდათის, ვანის, ზესტაფონის, თერჯოლის, სამტრედიის, საჩხერის, ტყიბულის, წყალტუბოს, ჭიათურის, ხარაგაულის, ხონის) და ქალაქი ქუთაისი.

რწმუნებული - *თემურ შაშიაშვილი*

კახეთი

ტერიტორია - 11.291 კმ² (საქართველოს ტერიტორიის - 16.2 %). მოსახლეობა - 500 ათ. მცხოვრები (ქვეყნის მოსახლეობის - 9.3 %). მხარის შემადგენლობაში შედის 8 რაიონი (ახმეტის, გურჯაანის, დედოფლისწყაროს, თელავის, ლაგოდეხის, საგარეჯოს, სიღნაღის, ყვარლის).

რწმუნებული - *გიორგი არსენიშვილი*

მცხეთა-მთიანეთი

ტერიტორია - 6.786 კმ² (საქართველოს ტერიტორიის - 9.7 %). მოსახლეობა - 156 ათ. მცხოვრები (ქვეყნის მოსახლეობის - 2.9 %). მხარის შემადგენლობაში შედის 5 რაიონი (ახალგორის, დუშეთის, თიანეთის, მცხეთის, ყაზბეგის).

რწმუნებული - *თეიმურაზ გორგაძე*

რაჭა-ლეჩხუმი

ტერიტორია - 4.918 კმ² (საქართველოს ტერიტორიის - 7.1 %). მოსახლეობა - 59 ათ. მცხოვრები (ქვეყნის მოსახლეობის - 1.1 %). მხარის შემადგენლობაში შედის 4 რაიონი (ამბროლაურის, ლენტეხის, ონის, ცაგერის).

რწმუნებული - *თედო ისაკაძე*

სამეგრელო-ზემო სვანეთი

ტერიტორია - 7.439 კმ² (საქართველოს ტერიტორიის - 10.7 %). მოსახლეობა - 478 ათ. მცხოვრები (ქვეყნის მოსახლეობის - 8.9 %). მხარის შემადგენლობაში შედის 8 რაიონი (აბაშის, ზუგდიდის, მარტვილის, მესტიის, სენაკის, ჩხოროწყუს, წალენჯიხის, ხობის) და ქალაქი ფოთი.

რწმუნებული - *ბონდო ჯიქია*

სამცხე-ჯავახეთი

ტერიტორია - 6.364 კმ² (საქართველოს ტერიტორიის - 9.1 %). მოსახლეობა - 258 ათ. მცხოვრები (ქვეყნის მოსახლეობის - 4.8 %). მხარის შემადგენლობაში შედის 6 რაიონი (ადიგენის, ასპინძის, ახალქალაქის, ახალციხის, ბორჯომის, ნინოწმინდის).

რწმუნებული - *ვრიგოლ ბარამიძე*

ქვემო ქართლი

ტერიტორია - 6.761 კმ² (საქართველოს ტერიტორიის - 9.7 %). მოსახლეობა - 656 ათ. მცხოვრები (ქვეყნის მოსახლეობის - 12.2 %). მხარის შემადგენლობაში შედის 6 რაიონი (ბოლნისის, გარდაბანის, დმანისის, თეთრიწყაროს, მარნეულის, წალკის) და ქალაქი რუსთავი.

რწმუნებული - *ლევან მამალაძე*

შიდა ქართლი

ტერიტორია - 5.785 კმ² (საქართველოს ტერიტორიის - 8.3 %). მოსახლეობა - 403 ათ. მცხოვრები (ქვეყნის მოსახლეობის - 7.5 %). მხარის შემადგენლობაში შედის 4 რაიონი (გორის, კასპის, ქარელის, ხაშურის). (ჯავის რაიონსა და ქალაქ ცხინვალს, ასევე გორისა და ქარელის რაიონების ტერიტორიის ნაწილს აკონტროლებს სამხრეთ ოსეთის ხელისუფლება).

რწმუნებული - *ირაკლი ბოჭორიძე*

რაიონები და დიდი ქალაქები

ცხრილი № 1

ზოგადი სტატისტიკური მონაცემები (1993 წლი 1 იანვრის მდგომარეობით).

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ადმინისტრაციული ერთეული	ტერ.	ქალ	დაბ	სას. საკრ.	სოფ	სულ მოს.	ქალ. მოს.	სოფ. მოს.	მოს. სიმჭ.
თბილისი	-	1	1	1	1	1271800	1271800	100	-
გურია	2032	2	4	58	187	160800	46900	113900	79
ლანჩხუთი	533	1	-	15	56	42300	9200	33100	79
ოზურგეთი	675	1	3	24	70	91800	35200	56600	136
ჩოხატაური	824	-	1	19	61	26700	2500	24200	32
იმერეთი	6395	11	3	158	541	789400	428000	361400	123
ქ. ქუთაისი	-	1	-	-	-	241000	241000	-	-
ბაღდათი	815	1	-	12	22	30500	5900	24600	37
ვანი	557	1	-	18	41	37500	7000	30500	67
ზესტაფონი	424	1	1	17	57	77300	29200	48100	182
თერჯოლა	357	1	-	18	45	44000	7100	36900	123
სამტრედია	364	1	1	13	48	66800	39200	27600	183
საჩხერე	816	1	-	11	56	47400	8700	38700	58
ქ. ტყიბული	478	1	-	9	45	36500	21900	14600	76
ქ. წყალტუბო	700	1	-	16	49	74700	20700	54000	107
ქ. ჭიათურა	542	1	-	15	61	69900	30200	39700	129
ხარაგაული	914	-	1	18	78	28700	3400	25300	31
ხონი	428	1	-	11	39	35100	13700	21400	82
კახეთი	11310	9	1	107	278	448600	103800	344800	40
ახმეტა	2207	1	-	11	60	44100	9600	43500	20
გურჯაანი	846	1	-	19	29	80200	13000	67200	95
დედოფლისწყარო	2529	1	1	11	16	36300	9600	26700	14
თელავი	1094	1	-	16	29	78600	28700	49900	72
ლაგოდეხი	890	1	-	14	63	54100	8900	45200	61
საგარეჯო	1491	1	-	15	43	61700	15200	46500	41
სიღნაღი	1252	2	-	12	22	49700	6700	43000	40

ყვარელი	1001	1	-	9	16	43900	12100	31800	44
მცხეთა-მთიანეთი	6785	2	7	50	368	136100	402000	95900	20
ახალგორი	1011	-	1	9	116	11700	2800	8900	12
ღუშეთი	2981	1	2	16	58	37600	15000	22600	13
თიანეთი	906	-	2	7	80	15400	4900	10500	17
მცხეთა	805	1	1	13	69	65200	15500	49700	81
ყაზბეგი	1082	-	1	5	45	6200	2000	4200	6
რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი	4727	3	4	56	282	57400	13700	43700	12
ამბროლაური	1142	1	1	17	70	16400	3000	13400	14
ლენტეხი	1344	-	1	7	56	9200	1800	7400	7
ონი	1486	1	1	19	99	15900	7100	8800	11
ცაგერი	755	1	1	13	57	15900	1800	14100	14
სამეგრელო და ზემო სვანეთი	7439	8	2	133	494	432100	174200	257900	58
ქ. ზუგდიდი	-	1	-	-	-	51300	51300	-	-
ქ. ფოთი	-	1	-	-	-	50900	50900	-	-
აბაშა	320	1	-	14	40	28700	7200	21500	90
ზუგდიდი	682	-	-	29	58	77200	-	77200	113
მარტვილი	881	1	-	20	76	46300	6000	40300	53
მესტია	3044	-	1	14	134	14000	2700	11300	5
სენაკი	521	1	-	14	63	52800	29300	23500	101
ჩხოროწყუ	619	-	1	12	30	30900	5400	25500	50
წალენჯიხა	647	2	-	12	37	39100	14300	24800	60
ზობი	725	1	-	18	56	40900	7100	33800	56
სამცხე-ჯავახეთი	6412	5	7	66	250	239600	88600	15100	37
ადიგენი	799	-	2	9	51	21700	3700	18000	27
ასპინძა	825	-	1	10	20	13600	3700	9900	16
ახალქალაქი	1235	1	-	16	63	71400	15500	55900	58
ახალციხე	1010	2	-	14	47	54600	30700	23900	54
ბორჯომი	1189	1	4	9	37	40800	27700	13100	34
ნინოწმინდა	1354	1	-	8	32	37500	7300	30200	28
ქვემო ქართლი	6772	6	8	73	342	601500	265500	336000	89
ქ. რუსთავი	-	1	-	-	-	158500	158500	-	-
ბოლნისი	804	1	2	8	45	75200	19800	55400	94
გარდაბანი	1609	1	2	14	44	119900	24200	95700	75
დმანისი	1199	1	-	13	58	39200	5600	33600	33
თეთრი წყარო	1174	1	1	15	77	36800	12300	24500	31
მარნეული	935	-	1	15	70	127100	34000	93100	136
წალკა	1051	1	2	8	48	44800	11100	33700	43
შიდა ქართლი	5754	5	4	88	685	406400	190000	216400	71

ქ. გორი	-	1	-	-	-	70100	70100	-	-
ქ. ცხინვალი	-	1	-	-	-	41600	41600	-	-
გორი *	2334	-	-	34	272	104300	-	104300	-
კასპი	803	1	-	16	71	56200	18300	37900	70
ქარელი *	1092	1	2	20	165	60700	13200	47500	-
ხაშური	585	1	1	11	81	69300	45000	24300	118
ჯავა	940	-	1	7	96	4200	1800	2400	4
აფხაზეთი **	8647	5	4	105	492	497200	223800	273400	57
ქ. სოხუმი	-	1	-	-	-	111700	111700	-	-
ქ. გაგრა	772	1	2	11	47	80200	45900	34300	104
გალი	1002	1	-	24	69	80300	16000	64300	80
გულაუთა	1640	1	1	20	110	55000	17700	37300	34
გულრიფში	1834	-	1	12	92	57200	11700	45500	31
ოჩამჩირე	1877	1	-	27	113	76500	20800	55700	41
სოხუმი	1522	-	-	11	61	36300	-	36300	24
აჭარა	2880	2	7	45	329	386700	182900	203800	134
ქ. ბათუმი	-	1	-	-	-	137100	137100	-	-
ქედა	452	-	1	7	60	19700	1200	18500	46
ქობულეთი	720	1	2	11	49	90900	33700	57200	47
შუახევი	588	-	1	8	68	18700	900	17800	32
ხელვაჩაური	410	-	2	10	75	86900	9000	77900	212
ხულო	710	-	1	9	77	33400	1000	32400	47
სულ ***	69153	59	52	940	4249	5427600	3391200	2262400	78

* გორისა და ქარელის რაიონების ტერიტორია მოცემულია ყორნისისა და ცხინვალის რაიონების ჩათვლით, მოსახლეობა - ამ უკანასკნელთა გარეშე;

** მონაცემები აფხაზეთის შესახებ განეკუთვნება 1991 წელს;

*** არ არის ნაგულისხმები ქალაქების მიერ დაკავებული ფართობი.

ცხრილი №2

რეგიონების წილი საქართველოს ბიუჯეტში (1996 წელი).

წყარო: გაერთიანებული ერების ჰუმანური განვითარების ანგარიში, 1997

1	2	3	4	5	6	7
თბილისი	49.6	52.0	43.2	56.4	-	-
გურია	1.5	13.3	1.7	20.9	16.2	-
იმერეთი	19.9	19.7	11.4	23.3	5.8	1.9
კახეთი	4.6	13.0	4.4	16.1	11.0	2.1
მცხეთა-მთიანეთი	1.7	16.6	1.9	22.3	18.5	9.0
რაჭა-ლეჩხუმი-ქვემო სვანეთი	0.3	6.7	0.8	23.4	19.4	-
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	6.7	18.4	6.0	22.6	14.0	6.6
სამცხე-ჯავახეთი	2.0	11.0	2.6	18.2	47.5	1.5
ქვემო ქართლი	9.1	16.7	7.2	19.6	4.4	8.9
შიდა ქართლი	3.0	12.3	3.5	16.1	12.3	3.8

აფხაზეთი	-	-	-	-	-	-
აჭარა	9.1	36.4	15.7	63.6	12.9	-
სულ	100.0	26.7	100.0	33.1	7.1	1.8

განმარტება:

1. ადმინისტრაციული ერთეული;
2. ადგილობრივი ბიუჯეტის წილი შემოსავალში (%);
3. ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავალი ერთ სულზე (ლარებში);
4. ადგილობრივი ბიუჯეტის წილი ხარჯებში (%);
5. ადგილობრივი ბიუჯეტის ხარჯი ერთ სულზე (ლარებში);
6. ტრანსფერები ცენტრალური ბიუჯეტიდან (%);
7. ტრანსფერები ცენტრალური ბიუჯეტში (%).

რაიონების გამგებლები და დიდი ქალაქების მერები:
(1997 წლის 1 იანვრის მდგომარეობა)

თბილისი:

გლდანი - სოსო ვაშაკიძე
დიდუბე - ომარ კიზივაძე
ვაკე - დავით სულაძე
ისანი - დავით ლომაია
კრწანისი - ირაკლი მეძმარიაშვილი
მთაწმინდა - სოსო ჩხიკვიშვილი
ნაძალადევი - ნიკო კახეთელიძე
საბურთალო - ბადრი მუსხერიძე
სამგორი - დათო მეგრელიძე
ჩუღურეთი - ვლადიმერ დარჯანია

გურია:

ლანჩხუთი - კარლო გუჯაბიძე
ოზურგეთი - ვასილ ტულუში
ჩოხატაური - გრიგოლ ცინცაძე

იმერეთი:

ქ. ქუთაისი - დავით მეღვინე
ბაღდათი - ჯუმბერ მშვილდაძე
ვანი - კაკო კობალეიშვილი
ზესტაფონი - ჯემალ გორგოძე
თერჯოლა - გიორგი ამირანაშვილი
სამტრედია - თემურ ყაჭვიშვილი
საჩხერე - ცეზარ ლაშხია
ქ. ტყეშელაშვილი - დავით ცირეკიძე
ქ. წყალტუბო - მირზა ქორქაშვილი
ქ. ჭიათურა - დავით ივანიშვილი
ხარაგაული - ნოდარ ებანოიძე
ხონი - ოთარ ქაშიბაძე

კახეთი:

ახმეტა - იოსებ მეჭურჭლიშვილი
გურჯაანი - გიგო მარხაშვილი
დედოფლისწყარო - თემურ ლომაშვილი
თელავი - მედეა მეზერიშვილი
ლაგოდეხი - ნუგზარ კაკიაშვილი
საგარეჯო - თენგიზ ოქროცვარიძე
სიღნაღი - ვაჟა ცაბუტაშვილი
ყვარელი - დავით ლაფაჩიშვილი

მცხეთა-მთიანეთი:

ახალგორი - ოლეგ ოდიშელიძე
დუშეთი - კობა ბუნუკური
თიანეთი - შოთა მიდელაური
მცხეთა - არმან შამანაური
ყაზბეგი - გელა ქუმაშვილი

რაჭა-ლეჩხუმი-ქვემო სვანეთი:

ამბროლაური - დავით გაგოშიძე
ლენტეხი - დავით ლიპარტელიანი
ონი - რევაზ ნოდარიშვილი
ცაგერი - კარლო კვირიკაშვილი

სამეგრელო-ზემო სვანეთი:

ქ. ფოთი - ვანო ზოდელავა
აბაშა - მხედარ ჩაჩავა
ზუგდიდი - ლერი ჭითანავა
მარტვილი - მამუკა ადამია
მესტია - ერკლე ჯაფარიძე
სენაკი - ტარიელ დგებუაძე
ჩხოროწყუ - ზურაბ ხუნტუა
წალენჯიხა - დავით ქანთარია
ხობი - ანგული მიქავა

სამცხე-ჯავახეთი:

ადიგენი - გელა კაჭკაჭიშვილი
ასპინძა - გიორგი წითლანაძე
ახალქალაქი - სერგო დარბინიანი
ახალციხე - დავით ლომიძე
ბორჯომი - ვაჟა ბერიძე
ნინოწმინდა - რაფიკ არზუმანიანი

ქვემო ქართლი:

ქ. რუსთავი - მერაბ ტყეშელაშვილი

შიდა ქართლი:

ბოლნისი - გოჩა ცოფურაშვილი
გარდაბანი - ლევან ჯაფარიძე
დმანისი - შოთა ციხელაშვილი
თეთრი წყარო - შალვა ხანგურაშვილი
მარნეული - შოთა მასიაშვილი
წალკა - გიორგი კვალიაშვილი

ქ. ცხინვალი*

გორი - დავით ქობლიანიძე

კასპი - ზურაბ ქარუმიძე

ქარელი - თემურ სანდოძე

ხაშური - გივი ზვედელიძე

ჯავა*

აფხაზეთი:

ქ. სოხუმი - დავით ცანავა

ქ. გაგრა - ანზორ ფრუიძე

გალი - მურმან ჭედია

გუდაუთა*

გულრიფში - ვლადიმერ ნაჭყებია

ოჩამჩირე - სუტა გუგუჩია

სოხუმი - დემურ კეკელია

ქ. ტყვარჩელი - გული ლაშხია

აჭარა:

(აჭარის მინისტრთა საბჭოს რწმუნებულები)

ქ. ბათუმი - ასლან სმირბა

ქედა - რეზ მანჯგალაძე

ქობულეთი - ტარიელ ხალვაში

შუახევი - ტარიელ ნიჟარაძე

ხელვაჩაური - ანზორ დევაძე

ხულო - შოთა აბაშიძე

* შენიშვნა: გუდაუთისა და ჯავის გამგებლები და ცხინვალის მერი არ არიან დანიშნულნი.

დანართი № 4
საკანონმდებლო ბაზა

(საქართველოს კონსტიტუციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ
ორგანული კანონის ის მუხლები, რომლებიც უშუალოდ ეხებიან ქვეყნის ადმინისტრაციულ-
ტერიტორიულ მოწყობას)

საქართველოს კონსტიტუცია

საქართველოს მოქალაქენი,
რომელთა ურყევი ნებაა დაამკვიდრონ დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება,
ეკონომიკური თავისუფლება, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო,
უზრუნველყონ ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებანი და თავისუფლებანი,
განამტკიცონ სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობა და სხვა ხალხებთან მშიდლობანი ურთიერთობა,
ეყრდნობიან რა ქართველი ერის მრავალსაუკუნოვანი სახელმწიფოებრიობის ტრადიციებსა და
საქართველოს 1921 წლის კონსტიტუციის ძირითად პრინციპებს,
საქვეყნოდ აცხადებენ ამ კონსტიტუციას.

თავი პირველი - ზოგადი დებულებები

მუხლი 1.

1. საქართველო არის დამოუკიდებელი, ერთიანი და განუყოფელი სახელმწიფო, რაც დადასტურებულია 1991 წლის 31 მარტს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, მათ შორის აფხაზეთის ასსრ-ში და ყოფილ სამხრეთ ოსეთის ავტონომიურ ოლქში ჩატარებული რეფერენდუმით და 1991 წლის 9 აპრილს საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის აქტით.
2. საქართველოს სახელმწიფოს პოლიტიკური წყობილების ფორმა არის დემოკრატიული რესპუბლიკა.
3. საქართველოს სახელმწიფოს სახელწოდებაა "საქართველო".

მუხლი 2.

1. საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორია განსაზღვრულია 1991 წლის 21 დეკემბრის მდგომარეობით. საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობა და სახელმწიფო საზღვრების ხელშეუხებლობა დადასტურებულია საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონებით, აღიარებულია სახელმწიფოთა მსოფლიო თანამეგობრობის და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ.
2. საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიის გასხვიება აკრძალულია. სახელმწიფო საზღვრების შეცვლა შეიძლება მხოლოდ მეზობელ სახელმწიფოსთან დადებული ორმხრივი შეთანხმებით.
3. საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.
4. საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ თვითმმართველობის მეშვეობით სახელმწიფოს სუვერენიტეტის შეუღალადად. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება ორგანული კანონით.

მუხლი 5.

1. საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში.
2. ხალხი თავის ძალაუფლებას ახორციელებს რეფერენდუმის, უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმებისა და თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით.
3. არავის არა აქვს უფლება მიითვისოს ან უკანონოდ მოიპოვოს ხელისუფლება.
4. სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით.

მუხლი 6.

1. საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია. ყველა სხვა სამართლებრივი აქტი უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციას.
2. საქართველოს კანონმდებლობა შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს. საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას ან შეთანხმებას, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ.

მუხლი 7.

სახელმწიფო ცნობს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ღირებულებებს. ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდული არიან ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით.

მუხლი 8.

საქართველოს სახელმწიფო ენა არის ქართული, ხოლო აფხაზეთში აგრეთვე - აფხაზური.

მუხლი 9.

სახელმწიფო აღიარებს ქართული მართლმადიდებლური ეკლესიის განსაკუთრებულ როლს საქართველოს ისტორიაში, ამასთან ერთად აცხადებს რწმენისა და აღმსარებლობის სრულ თავისუფლებას, ეკლესიის დამოუკიდებლობას სახელმწიფოსაგან.

მუხლი 10.

საქართველოს დედაქალაქი არის თბილისი.

მუხლი 11.

საქართველოს სახელმწიფო სიმბოლოები დადგენილია ორგანული კანონით.

თავი მეორე - საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი

მუხლი 31.

სახელმწიფო ზრუნავს ქვეყნის მთელი ტერიტორიის თანაბარი სოციალ-ეკონომიური განვითარებისათვის. მაღალმთიანი რეგიონების სოციალ-ეკონომიური პროგრესის უზრუნველსაყოფად კანონი ადგენს შეღავათებს.

თავი მეოთხე - საქართველოს პრეზიდენტი

მუხლი 73.

1. საქართველოს პრეზიდენტი:

ი) პარლამენტის თანხმობით უფლებამოსილია შეაჩეროს თვითმმართველობის ან ტერიტორიული ერთეულების სხვა წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობა, ან დაითხოვოს ისინი, თუ მათი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციურ უფლებამოსილებათა განხორციელებას.

საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ

ეს კანონი, საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის შესახებ კონსტიტუციური კანონის მიღებამდე, განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების შექმნისა და საქმიანობის საფუძვლებს.

თავი I - ზოგადი დებულებანი

მუხლი 1. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ცნება

1. ადგილობრივი თვითმმართველობა არის საქართველოს მოქალაქეთა კონსტიტუციით აღიარებული უფლება, შესაძლებლობა და პასუხისმგებლობა, დადგენილი წესით, თვითმმართველობის ერთეულებში მათ მიერ შექმნილი ადგილობრივი ორგანოების მეშვეობით, კანონის საფუძველზე, საკუთარი პასუხისმგებლობით და დამოუკიდებლად გადაწყვიტონ საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით განსაზღვრული ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები. ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღავათებლად.

2. ადგილობრივი მმართველობა არის კანონმდებლობით განსაზღვრული სახელმწიფო აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების ურთიერთკოორდინირებული საქმიანობა, რომელიც ადგილებზე, მოსახლეობის მოთხოვნათა გათვალისწინებით, უზრუნველყოფს სახელმწიფო ინტერესების დაცვას.

მუხლი 2. საქართველოს მოქალაქეთა მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების განხორციელება

1. საქართველოს მოქალაქენი ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებას ახორციელებენ საქართველოს კონსტიტუციისა და ამ კანონის შესაბამისად.

2. საქართველოს მოქალაქეებს უფლება აქვთ აირჩიონ და არჩეულ იქნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, ენისა, სქესისა,

რელიგიისა, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა.

3. საქართველოს მოქალაქეებს აქვთ კანონით გარანტირებული თანაბარი უფლება მიმართონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს.

მუხლი 3. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის განხორციელების სამართლებრივი საფუძვლები

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივი საფუძველია საქართველოს კონსტიტუცია, ეს კანონი და მათგან გამომდინარე სხვა ნორმატიული აქტები.

2. ადგილობრივი მმართველობის განხორციელების სამართლებრივი საფუძველია საქართველოს კონსტიტუცია, ეს კანონი და მათგან გამომდინარე სხვა ნორმატიული აქტები.

3. ქ. თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის განხორციელების წესს განსაზღვრავს კანონი „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“.

4. მაღალმთიან რეგიონებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამატებითი უფლებამოსილებანი და თავისებურებანი განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით.

მუხლი 4. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის განხორციელება

1. ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება სოფელში, თემში, დაბასა და ქალაქში.

2. თემში გაერთიანებულ სოფლებში აირჩევა მხოლოდ თემის თვითმმართველობის ორგანოები.

3. ადგილობრივი მმართველობა ხორციელდება რაიონებსა და იმ ქალაქებში, რომლებიც არ შედიან რაიონის შემადგენლობაში (ქქ. ბათუმი, რუსთავი, სოხუმი, ფოთი, ქუთაისი და ცხინვალი).

მუხლი 5. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სამუშაო ენა

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში სამუშაო ენის გამოყენების წესი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით ენის შესახებ.

თავი II - ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოები და თანამდებობის პირები

მუხლი 9. სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები და თანამდებობის პირები

1. სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის წარმომადგენლობითი ორგანოა სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის საკრებულო, რომელიც შედგება შესაბამის ტერიტორიაზე მცხოვრებ საქართველოს მოქალაქეთა მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნების შესახებ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული წესით პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით არჩეული წევრებისაგან.

2. სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის საკრებულოს თანამდებობის პირები არიან:

ა) საკრებულოს თავმჯდომარე;

ბ) საკრებულოს მდივანი;

გ) საკრებულოს კომისიათა თავმჯდომარეები.

3. სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანოა გამგეობა, რომელიც იქმნება ამ კანონით გათვალისწინებული წესით, 3-7 წევრის შემადგენლობით. იმ სოფელსა და თემში, რომელთა მოსახლეობის რაოდენობა არ აღემატება 3000 კაცს, საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანო - გამგეობა არ იქმნება და მის ფუნქციას ახორციელებს უშუალოდ გამგებელი.

4. საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანოს თანამდებობის პირები არიან:

ა) სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის გამგებელი, რომელსაც ირჩევს შესაბამისი საკრებულო თავისი შემადგენლობიდან. სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის გამგებელი იმავდროულად არის საკრებულოს თავმჯდომარე;

ბ) სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის გამგებლის მოადგილე (მოადგილეები), აპარატის უფროსი და ადგილობრივი სამსახურების ხელმძღვანელები, რომლებსაც ნიშნავს გამგებელი საკრებულოსთან შეთანხმებით.

5. სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქის საკრებულოს და გამგეობის სტრუქტურა და მუშაობის ორგანიზაცია განისაზღვრება დებულებით, რომელსაც გამგებლის წარდგინებით ამტკიცებს საკრებულო.

მუხლი 10. იმ ქალაქის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები და თანამდებობის პირები, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში

1. იმ ქალაქის, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, წარმომადგენლობითი ორგანოა საკრებულო. იგი შედგება ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის

წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნების შესახებ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით, პროპორციული სისტემით, არჩეული წევრებისაგან.

2. იმ ქალაქის, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, აღმასრულებელი ორგანოა მერია, რომლის შემადგენლობა განისაზღვრება 7-15 წევრით. მერია არის სახელმწიფო მმართველობის ორგანო, რომელიც იმავდროულად ასრულებს საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქციებს ამ კანონისა და მერიის დებულებით დადგენილი უფლებამოსილების ფარგლებში.

3. იმ ქალაქის, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, საკრებულოს თანამდებობის პირები არიან:

- ა) საკრებულოს თავმჯდომარე;
- ბ) საკრებულოს მდივანი;
- გ) საკრებულოს კომისიათა თავმჯდომარეები.

4. მერიის თანამდებობის პირები არიან:

- ა) მერი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი, ხოლო აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებში - შესაბამისი უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები საქართველოს პრეზიდენტთან შეთანხმებით;
- ბ) მერის პირველი მოადგილე, მოადგილე (მოადგილეები) და ადგილობრივი სამსახურების ხელმძღვანელები, რომელთაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მერი;
- გ) აპარატის უფროსი, რომელსაც საკრებულოსთან შეთანხმებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მერი.

5. იმ ქალაქის, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, მერიის უფლებამოსილება, სტრუქტურა და მუშაობის ორგანიზაცია განისაზღვრება ამ კანონითა და დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი.

მუხლი 11. რაიონის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები და თანამდებობის პირები

1. რაიონის წარმომადგენლობითი ორგანოა რაიონის საკრებულო, რომელიც შედგება ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნების შესახებ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით პირდაპირი, საყოველთაო, თანასწორი და ფარული კენჭისყრით, პროპორციული სისტემით არჩეული წევრებისაგან.

2. რაიონის საკრებულოს თანამდებობის პირები არიან:

- ა) საკრებულოს თავმჯდომარე;
- ბ) საკრებულოს მდივანი;
- გ) საკრებულოს კომისიათა თავმჯდომარეები.

3. რაიონის აღმასრულებელი ორგანოა გამგეობა, რომლის შემადგენლობა განისაზღვრება 5-11 წევრით. გამგეობა არის სახელმწიფო მმართველობის ორგანო, რომელიც იმავდროულად ასრულებს საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქციებს ამ კანონისა და გამგეობის დებულებით დადგენილი უფლებამოსილების ფარგლებში.

4. რაიონის გამგეობის თანამდებობის პირები არიან:

- ა) რაიონის გამგებელი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი, ხოლო აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებში - შესაბამისი უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო საქართველოს პრეზიდენტთან შეთანხმებით;
- ბ) გამგებლის პირველი მოადგილე, მოადგილე (მოადგილეები) და ადგილობრივი სამსახურების ხელმძღვანელები, რომელთაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს რაიონის გამგებელი;
- გ) აპარატის უფროსი, რომელსაც საკრებულოსთან შეთანხმებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს რაიონის გამგებელი.

5. რაიონის გამგეობის უფლებამოსილება, სტრუქტურა და მუშაობის ორგანიზაცია განისაზღვრება ამ კანონითა და დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი.

თავი III - საკრებულოს კომპეტენცია

მუხლი 12. საკრებულოს ზოგადი კომპეტენცია

1. საკრებულოს ზოგად კომპეტენციას განეკუთვნება:

- ა) საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესითა და ვადებში ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის განხილვა, მასში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა, ბიუჯეტის

პროექტის დამტკიცება, მასში ცვლილებების შეტანა, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცება, კონტროლი ბიუჯეტის შესრულებაზე;

ბ) სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პერსპექტიული გეგმებისა და პროგრამების დამტკიცება და კონტროლი მათ შესრულებაზე;

გ) საქართველოს კანონის შესაბამისად ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება, მათზე შეღავათების დაწესება;

დ) კონტროლი საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანოებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობაზე, მათი ყოველწლიური ანგარიშების მოსმენა და შეფასება;

ე) საკრებულოს თავმჯდომარისა და მდივნის არჩევა და გადარჩევა;

ზ) საკრებულოს კომისიების შექმნა, კომისიათა თავმჯდომარეების არჩევა და გადარჩევა, კომისიათა პერსონალური შემადგენლობის დამტკიცება და მასში ცვლილებების შეტანა;

თ) გადაწყვეტილების მიღება საკრებულოს წევრთა უფლებამოსილების ცნობისა და უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ;

ი) საკრებულოს მიერ შექმნილი ორგანოების ხელმძღვანელთა და თანამდებობის პირთა ანგარიშების მოსმენა.

2. სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის საკრებულოს განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას განეკუთვნება დასაბუთებულად უნდობლობა გამოუცხადოს გამგებელს, გამგეობას ან გამგეობის ცალკეულ წევრს. უნდობლობის საკითხის დასმის უფლება აქვს საკრებულოს წევრთა 1/3-ს. გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარი დაუჭირა საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტმა. უნდობლობის გამოცხადების შემდეგ გამგებელი, გამგეობა ან გამგეობის წევრი ითვლება გადამდგარად. ამ შემთხვევაში ისინი ასრულებენ თავიანთ მოვალეობებს ახალი გამგებლის არჩევამდე, გამგეობის ახალი შემადგენლობის დამტკიცებამდე ან ახალი წევრის დანიშვნამდე.

3. რაიონის და იმ ქალაქის, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, საკრებულოს განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას განეკუთვნება წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტით დასაბუთებულად, საქართველოს პრეზიდენტის, ხოლო აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებში შესაბამისი უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე დასვას საკითხი გამგებლის (მერის) თანამდებობიდან განთავისუფლების შესახებ. უნდობლობის საკითხის დასმის უფლება აქვს საკრებულოს წევრთა 1/3-ს.

4. რაიონის და იმ ქალაქის, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, საკრებულოს განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას განეკუთვნება წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტით დასაბუთებულად უნდობლობა გამოუცხადოს გამგეობას (მერის) ან გამგეობის (მერიის) ცალკეულ წევრს. უნდობლობის საკითხის დასმის უფლება აქვს საკრებულოს წევრთა 1/3-ს. გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება, თუ მას მხარი დაუჭირა საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტმა. უნდობლობის გამოცხადების შემდეგ გამგეობა (მერია) ან გამგეობის (მერიის) წევრი ითვლება გადამდგარად.

თავი IV - საკრებულოს საქმიანობის წესი და თანამდებობის პირები

მუხლი 15. საკრებულოს თანამდებობის პირები და მათი უფლებამოსილებანი

1. საკრებულოს წევრები ირჩევენ თავმჯდომარეს საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით. თავმჯდომარე არჩეულად ჩაითვლება, თუ მის კანდიდატურას მხარი დაუჭირა საკრებულოს სხდომაზე დამსწრე წევრთა უმრავლესობამ, მაგრამ არანაკლებ საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის 1/3-ისა.

2. საკრებულოს თავმჯდომარე:

ა) ხელმძღვანელობს საკრებულოს მუშაობას, იწვევს და უძღვება მის სხდომებს, ორგანიზებას უწევს საკრებულოს სხდომების მომზადებას;

ბ) წარმოადგენს წარმომადგენლობით ორგანოს იმ კომპეტენციის ფარგლებში, რომელიც დადგენილია ამ კანონით და საკრებულოს დებულებით;

გ) კოორდინაციას უწევს საკრებულოს მუდმივმოქმედი და დროებითი კომისიების მუშაობას;

დ) ხელს აწერს საკრებულოს გადაწყვეტილებებს;

ე) ასრულებს სხვა მოვალეობებს მოქმედი კანონმდებლობისა და საკრებულოს დებულების შესაბამისად.

3. საკრებულოს თავმჯდომარეს უფლება არა აქვს ეკავოს რაიმე სხვა თანამდებობა, გარდა ამ კანონით გათვალისწინებული შემთხვევისა ან ეწეოდეს სამეწარმეო საქმიანობას.

4. საკრებულოს თავმჯდომარის წარდგინებით საკრებულო თავის წევრთა შემადგენლობიდან ირჩევს საკრებულოს მდივანს საკრებულოს უფლებამოსილების ვადით.

5. საკრებულოს მდივანი ასრულებს თავმჯდომარის მოვალეობას მისი დავალებით, თავმჯდომარის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევაში ან თანამდებობიდან მისი გადაყენებისას. საკრებულოს მდივანი თავმჯდომარის ან საკრებულოს დავალებით ახორციელებს ფუნქციებს საკრებულოს დებულებით დადგენილი წესითა და ფარგლებში.

6. საკრებულოს მდივანმა, თავისი უფლებამოსილების განხორციელებისას, საკრებულოს გადაწყვეტილებით, შეიძლება შეწყვიტოს საწარმოო ან სამსახურებრივი საქმიანობა და მას დაენიშნოს გასამრჯელო.

7. საკრებულოს სხვა თანამდებობის პირები თავიანთ უფლებამოსილებას ახორციელებენ საწარმოო ან სამსახურებრივი საქმიანობიდან მოუწყვეტლივ და უსასყიდლოდ.

მუხლი 16. საკრებულოს სხდომის მუშაობის ორგანიზაცია

1. საკრებულოს ახალი შემადგენლობის პირველ სხდომას იწვევს შესაბამისი საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარე ადგილობრივი არჩევნების შედეგების ოფიციალური გამოცხადების დღიდან ორი კვირის ვადაში, თუ საკრებულოს შემადგენლობაში არჩეულია წევრთა 2/3 მაინც. საკრებულოს სხდომებს თავმჯდომარის არჩევამდე უძღვება საკრებულოს უხუცესი წევრი.

2. საკრებულოს მორიგ სხდომებს, სამ თვეში ერთხელ მაინც, იწვევს საკრებულოს თავმჯდომარე, ხოლო მე-15 მუხლის მე-5 პუნქტით განსაზღვრულ შემთხვევაში - საკრებულოს მდივანი.

3. საკრებულოს რიგგარეშე სხდომა მოიწვევა:

- ა) გამგებლის (მერის) წინადადებით;
- ბ) საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის არანაკლებ 1/3-ის მოთხოვნით;
- გ) ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის არანაკლებ 1/5-ის მოთხოვნით.

4. საკრებულოს რიგგარეშე სხდომას იწვევს საკრებულოს თავმჯდომარე მოთხოვნიდან ერთი კვირის ვადაში.

მუხლი 17. საკრებულოში საკითხების განხილვის წესი

1. საკრებულო უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება, თუკი საკრებულოს სხდომას ესწრება მის წევრთა ნახევარი მაინც, თუ ამ კანონით სხვა წესი არ არის დადგენილი.

2. საკრებულოს სხდომები ტარდება ღიად და საჯაროდ.

3. საკრებულოს სხდომა დახურულად ცხადდება:

- ა) საკრებულოს გადაწყვეტილებით;
- ბ) თუ სხდომაზე განსახილველ საკითხთან დაკავშირებული მონაცემების გახმაურება აკრძალული ან შეზღუდულია კანონით.

მუხლი 18. საკრებულოს სხდომაზე კენჭისყრის წესი

1. საკრებულოს სხდომაზე მის კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხები წყდება, როგორც წესი, ღია კენჭისყრით. ფარული კენჭისყრა ტარდება მხოლოდ პერსონალური და უნდობლობის გამოცხადების საკითხების გადაწყვეტის დროს.

2. თუ გამგებელმა (მერმა) დააბრუნა საკითხი საკრებულოში ხელახლა განსახილველად, საკრებულო ვალდებულია ორი კვირის ვადაში კენჭი უყაროს გამგებლის (მერის) შენიშვნებს. თუ შენიშვნები არ იქნა მიღებული, კენჭი ეყრება საკრებულოს მიერ გამგებლისადმი (მერისადმი) წარდგენილ თავდაპირველ ვარიანტს. გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება, თუ თავდაპირველ ვარიანტს მხარი დაუჭირა საკრებულოს წევრთა სიითი შემადგენლობის ნახევარზე მეტმა.

3. საკრებულოს გადაწყვეტილებები მიიღება დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, თუ ამ კანონით სხვა წესი არ არის დადგენილი.

მუხლი 20. საკრებულოს კომისიები

1. საკრებულო ქმნის მუდმივ კომისიებს.

2. საკრებულო უფლებამოსილია საჭიროების შემთხვევაში შექმნას დროებითი კომისიებიც.

3. საკრებულოს კომისიების თავმჯდომარეები აირჩევიან საკრებულოს წევრთაგან. კომისიების წევრებს შესაბამისი კომისიის თავმჯდომარის წარდგინებით ამტკიცებს საკრებულო. კომისიის წევრი შეიძლება არ იყოს საკრებულოს წევრი.

4. საკრებულოს კომისიების საქმიანობის წესი განისაზღვრება საკრებულოს დებულებით, კანონმდებლობის შესაბამისად.

მუხლი 21. საკრებულოს სარევიზიო კომისია

1. აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობისადმი კონტროლის მიზნით საკრებულო, თავისი უფლებამოსილების ვადით და შემადგენლობიდან, არანაკლებ სამი წევრისაგან ქმნის სარევიზიო კომისიას.

2. სარევიზიო კომისია ამოწმებს შემოსავლების ამოღების დროულობას და მათ აღრიცხვას, ხარჯების კანონიერებასა და ადგილობრივ ბიუჯეტთან მათ შესაბამისობას.

3. სარევიზიო კომისია სამ თვეში ერთხელ საკრებულოს წარუდგენს გაწეული მუშაობის ანგარიშს. ადგილობრივი ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშის დამტკიცებისას სარევიზიო კომისია საკრებულოს წარუდგენს შემოწმების წლიურ ანგარიშს.

მუხლი 22. საკრებულოს წევრისა და არჩევითი თანამდებობის პირის სტატუსი

1. საკრებულოს წევრის უფლებამოსილება იწყება მისი უფლებამოსილების ცნობის დღიდან და მთავრდება ახლადარჩეული საკრებულოს პირველი შეკრებისთანავე ან საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტისთანავე.

2. საკრებულოს წევრს უფლება აქვს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ისარგებლოს ყველა სახის ინფორმაციით, რაც აუცილებელია მისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად, დაესწროს გამგეობის (მერიის) სხდომებს, კითხვით მიმართოს საკრებულოს წინაშე ანგარიშგაღებულ ორგანოს, გამგეობის (მერიის) წევრს, გამგებელს (მერს), მიიღოს პასუხი. შესაბამისი ორგანო და თანამდებობის პირი ვალდებული არიან ერთი კვირის ვადაში უპასუხონ საკრებულოს წევრის კითხვას. საკრებულოს წევრის და არჩევითი თანამდებობის პირის უფლებამოსილება, საქმიანობის წესი და გარანტიები განისაზღვრება საქართველოს კანონით და სხვა ნორმატიული აქტებით.

3. საკრებულოს წევრი თავის უფლებამოსილებას ახორციელებს საწარმოო ან სამსახურებრივი საქმიანობისაგან მოუწყვეტლივ.

4. საკრებულოს წევრის უფლებამოსილება ხორციელდება უსასყიდლოდ.

5. საკრებულოს წევრს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდება, თუ:

ა) პირადი განცხადებით მოეხსნა უფლებამოსილება;

ბ) არჩეული ან დანიშნულია აღმასრულებელ ორგანოში (გარდა სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის გამგებლისა);

გ) მის მიმართ კანონიერ ძალაში შევიდა სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი;

დ) სასამართლომ ცნო ქმედუნაროდ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულად ან გარდაცვლილად;

ე) შეუწყდა საქართველოს მოქალაქეობა;

ვ) არასაპატიო მიზეზით ოთხი თვის განმავლობაში არ მონაწილეობდა საკრებულოს მუშაობაში;

ზ) გარდაიცვალა.

6. საკრებულოს წევრის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საკითხზე გადაწყვეტილებას იღებს საკრებულო.

თავი V - საკრებულოების აღმასრულებელი ორგანოები

მუხლი 23. გამგეობა (მერია)

1. საკრებულოს აღმასრულებელი ორგანოა გამგეობა (მერია). გამგეობა (მერია) შედგება გამგებლის (მერის) და გამგეობის (მერიის) წევრებისაგან - გამგებლის (მერის) პირველი მოადგილის და მოადგილის (მოადგილეების), აპარატის უფროსისა და ადგილობრივი სამსახურების ხელმძღვანელებისაგან.

2. გამგეობა (მერია) უზრუნველყოფს საკრებულოსა და გამგებლის (მერის) მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა შესრულებას, შეიმუშავებს ბიუჯეტისა და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების პროექტებს, უზრუნველყოფს საკრებულოს მიერ დამტკიცებული ბიუჯეტისა და სოციალურ - ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შესრულებას; საკრებულოს თანხმობით, კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში, იღებს გადაწყვეტილებებს დაქვემდებარებულ ტერიტორიებზე მიწათსარგებლობის საკითხებთან დაკავშირებით; იძლევა წინასწარ თანხმობას ისეთი ეკონომიკური ხასიათის ხელშეკრულებების დადებაზე, რომელთა ღირებულება აღემატება 5 000 ლარს.

3. გამგეობის (მერიის) სხდომებს იწვევს და თავმჯდომარეობს გამგებელი (მერი). გამგეობის (მერიის) სხდომა უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება, თუ სხდომას ესწრება გამგეობის (მერიის) წევრთა ნახევარი მაინც. გადაწყვეტილება მიიღება დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, თუ კანონით ან გამგეობის (მერიის) დებულებით სხვა წესი არ არის დადგენილი.

4. სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის გამგეობის სტრუქტურას და გამგეობის წევრთა კანდიდატურებს გამგებელი, არჩევიდან ორი კვირის ვადაში, დასამტკიცებლად წარუდგენს საკრებულოს. თუ საკრებულომ არ დაამტკიცა გამგეობის წევრის კანდიდატურა, გამგებელი

უფლებამოსილია ხელახლა წარადგინოს იგივე ან ახალი კანდიდატურა. ერთი და იგივე კანდიდატურა შეიძლება წარდგინდეს იქნეს ორჯერ.

5. გამგეობის (მერიის) წევრს უფლებამოსილება ვადაძლე უწყდება თუ:

- ა) სამსახურიდან განთავისუფლდა;
- ბ) თანამდებობიდან გადადგა;
- გ) მის მიმართ კანონიერ ძალაში შევიდა სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენი;
- დ) სასამართლომ ცნო ქმედუნაროდ, უგზო-უკვლოდ დაკარგულად ან გარდაცვლილად;
- ე) შეუწყდა საქართველოს მოქალაქეობა;
- ვ) გარდაიცვალა;
- ზ) „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონისა და საქართველოს შრომის კანონთა კოდექსით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში.

მუხლი 24. გამგებლის (მერიის) ზოგადი კომპეტენცია

1. გამგებელი (მერი) წარმოადგენს აღმასრულებელი ორგანოს მეთაურს.

2. გამგებელი (მერი):

- ა) უძღვეს გამგეობის (მერიის) საქმიანობას, ანაწილებს ფუნქციებს გამგეობის (მერიის) წევრებს შორის, იწვევს და თავმჯდომარეობს გამგეობის (მერიის) სხდომებს, წელიწადში ერთხელ მაინც წარუდგენს საკრებულოს ანგარიშს გაწეული მუშაობის შესახებ;
- ბ) ორგანიზაციას უწევს ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის შედგენას, საბიუჯეტო წლის დამთავრებამდე 45 დღით ადრე წარუდგენს საკრებულოს დასამტკიცებლად საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შედგენილ ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტს და საანგარიშო წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს;
- გ) უზრუნველყოფს დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულებას;
- დ) საკრებულოს დასამტკიცებლად წარუდგენს ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამებს, უზრუნველყოფს დამტკიცებული პროგრამების შესრულებას;
- ე) გამგეობის საქმიანობიდან გამომდინარე შეიმუშავებს და საკრებულოს წარუდგენს შესაბამისი სამართლებრივი აქტების პროექტებს; უზრუნველყოფს საკრებულოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა შესრულებას;
- ვ) უფლებამოსილია საკრებულოს გადაწყვეტილებების მიღებიდან ერთი კვირის ვადაში შესაბამისი შენიშვნებით დააბრუნოს საკრებულოში ხელახლა განსახილველად;
- ზ) ხელს აწერს შესაბამისად სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქის, რაიონისა და იმ ქალაქის, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, სახელით დადებულ ხელშეკრულებასა და შეთანხმებას, წარმოადგენს და მოქმედებს ამ ერთეულის სახელით ოფიციალური ურთიერთობებისას; ასრულებს სხვა წარმომადგენლობით ფუნქციებს;
- თ) ხელს აწერს გამგეობის (მერიის) დადგენილებებს, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გამოსცემს ბრძანებებსა და განკარგულებებს;
- ი) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით თანხმობას აძლევს სამთავრობო დაწესებულებების შესაბამისი ტერიტორიული ორგანოების ხელმძღვანელების დანიშნა-განთავისუფლებასზე.

3. გამგებელს (მერს) აქვს თანამდებობიდან გადადგომის უფლება. გამგებლის (მერიის) თანამდებობიდან გადადგომა ან განთავისუფლება იწვევს შესაბამისი გამგეობის (მერიის) გადადგომას. გამგეობის (მერიის) წევრები თავიანთ მოვალეობებს ასრულებენ გამგეობის (მერიის) ახალი შემადგენლობის დამტკიცებამდე.

მუხლი 27. გამგებლის (მერიის) პირველი მოადგილე და მოადგილე (მოადგილეები)

1. გამგებლის (მერიის) პირველი მოადგილე ხელმძღვანელობს გამგეობის (მერიის) საფინანსო-ეკონომიკურ საქმიანობას, წარმართავს ეკონომიკური რეფორმების ღონისძიებათა კომპლექსურ განხორციელებას; თუ გამგებელს (მერს) დროებით არ შეუძლია თავისი მოვალეობების შესრულება, ან გამგებლის (მერიის) დავალებით ასრულებს გამგებლის (მერიის) მოვალეობებს.

2. გამგებლის (მერიის) მოადგილე (მოადგილეები) გამგებლის (მერიის) მიერ ფუნქციითა განაწილების შესაბამისად ხელმძღვანელობს (ხელმძღვანელობენ) აღმასრულებელი ორგანოების კომპეტენციას მიკუთვნებულ დარგებს, ამზადებს და წარუდგენს გამგებელს (მერს) და გამგეობას (მერიას) წინადადებებს შესაბამის დარგებში განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ, ორგანიზაციას უწევს და აკონტროლებს გამგებლის (მერიის), გამგეობის (მერიის) და საკრებულოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებათა შესრულებას.

მუხლი 28. ადგილობრივი სამსახურები

1. ადგილობრივი სამსახურები იქმნება ამ კანონისა და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით, ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) კომპეტენციას მიკუთვნებული სოციალურ-ეკონომიკური დარგების მართვის მიზნით.
2. ადგილობრივი სამსახურების უფლებამოსილება განისაზღვრება შესაბამისი დებულებით.
3. ადგილობრივი სამსახურის ხელმძღვანელი წარმართავს სამსახურის საქმიანობას, იღებს გადაწყვეტილებებს თავის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე, გამგებლის (მერის) და საკრებულოს გადაწყვეტილებათა საფუძველზე და მათ შესასრულებლად გამოსცემს ბრძანებებს.
4. სამსახურის ხელმძღვანელის ბრძანებებს აუქმებს გამგებელი (მერი), საკრებულო, აგრეთვე სასამართლო - კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში.
5. სამსახურის ხელმძღვანელი ანგარიშგაღებულ და პასუხისმგებელია გამგებლის (მერის) და საკრებულოს წინაშე.

მუხლი 29. აპარატი

1. საკრებულოსა და გამგეობის (მერიის) საქმიანობას ორგანიზაციულად უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) აპარატი. აპარატის საქმიანობას უძღვება აპარატის უფროსი, რომელსაც საკრებულოსთან შეთანხმებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგებელი (მერი).
2. აპარატის სტრუქტურას აპარატის უფროსის წარდგინებით განსაზღვრავს და ამტკიცებს საკრებულო.
3. აპარატის თანამშრომლებს - მრჩეველსა და ტექნიკურ პერსონალს აპარატის უფროსის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს გამგებელი (მერი).

მუხლი 30. საჯარო მოსამსახურე

1. პირი, რომელიც მუშაობს ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოებში, არის საჯარო მოსამსახურე.
2. საჯარო მოსამსახურის სტატუსი, სამუშაოზე მიღებისა და მუშაობის პირობები განისაზღვრება საქართველოს კანონით „საჯარო მოსამსახურის შესახებ“.

მუხლი 31. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების სამართლებრივი აქტები

1. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოები და თანამდებობის პირები კანონით განსაზღვრული კომპეტენციის ფარგლებში გამოსცემენ სამართლებრივ აქტებს.

თავი VI - ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ეკონომიკური საფუძვლები

მუხლი 32. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ეკონომიკური უფლებამოსილებანი

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური უფლებამოსილებანი განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციით, ამ კანონითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით.
2. ადგილობრივი მმართველობის ეკონომიკური უფლებამოსილებანი განისაზღვრება ამ კანონით, საქართველოს კანონმდებლობითა და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოს დებულებით.

მუხლი 33. ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) საკუთრება და შექმნის საფუძვლები

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) საკუთრებაა ის ქონება, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შედის ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოების მფლობელობის, სარგებლობის და განკარგვის სფეროში (ადგილობრივი საკუთრება).
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) საკუთრებაში შემაჯავლი ობიექტების ნუსხა განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით.
3. ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) საკუთრება იქმნება:
 - ა) საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დადგენილი წესით ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოებისათვის სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი ობიექტების გადაცემით;
 - ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოების მიერ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში, კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით, ახალი ობიექტების შექმნით ან შექმნით;
 - გ) იმ ხდომილებათა შედეგად, რომელთაც საქართველოს კანონმდებლობა უკავშირებს სამოქალაქო-სამართლებრივი შედეგების წარმოშობას;
 - დ) კანონით გათვალისწინებული სხვა საფუძვლებით.

მუხლი 34. ადგილობრივი ბიუჯეტი

1. ადგილობრივი ბიუჯეტი წარმოადგენს სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქის, რაიონისა და იმ ქალაქის, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, ფულადი სახსრების მობილიზაციისა და გამოყენების ძირითად საფინანსო გეგმას.

2. ადგილობრივი ბიუჯეტი დამოუკიდებელია როგორც სხვა ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოთა, ისე საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისაგან.

3. ადგილობრივი ბიუჯეტის დამოუკიდებლობას განაპირობებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი საკუთარი შემოსავლები, დადგენილი წესით დამტკიცებული გრძელვადიანი, ეკონომიკური ნორმატივებით განსაზღვრული სახელმწიფო გადასახადებიდან მიღებული ანარიცხები და მიზნობრივი ტრანსფერტები, რომელთა გამოყენების მიმართულებებს, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, საქართველოს კანონით განსაზღვრული წესით დამოუკიდებლად ადგენს საკრებულო.

4. ადგილობრივი ბიუჯეტის შედგენის, განხილვის, შესრულებისა და ანგარიშგების წესი განისაზღვრება ამ კანონით, კანონით „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა“ შესახებ და სხვა შესაბამისი ნორმატიული აქტებით.

5. საგადასახადო ინსპექციასთან ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების ურთიერთობის ფორმები და წესი განისაზღვრება საგადასახადო კანონმდებლობით.

მუხლი 35. ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავალი

1. ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლის სახეები და ზღვრული განაკვეთები განისაზღვრება საქართველოს შესაბამისი კანონით.

2. ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების დიფერენცირება, მათგან მიღებული შემოსავლების გამოიჯენა და შემოსავლების ჩარიცხვის პროპორცია სოფლის, თემის, დაბის, ქალაქისა და რაიონის ბიუჯეტებს შორის განისაზღვრება კანონით „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“.

მუხლი 36. ადგილობრივი ბიუჯეტის მინიმალური დონის უზრუნველყოფა

1. სახელმწიფო ადგილობრივი ბიუჯეტიდან გაწეული აუცილებელი მინიმალური ხარჯების ასანაზღაურებლად უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის მინიმალური დონის არსებობას მასზე შემოსავლის წყაროების მიმაგრებით.

2. ადგილობრივი ბიუჯეტის მინიმალური ხარჯების დონე განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ნორმატივებით.

მუხლი 37. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ცალკეული ფუნქციების განხორციელებისას გაწეული ხარჯების კომპენსაცია

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის სახელმწიფოს გამგებლობაში არსებული ცალკეული ფუნქციების გადაცემა დაიშვება მხოლოდ შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემასთან ერთად. სახელმწიფოს მიერ გადაცემული ფუნქციების განხორციელება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ექვემდებარება სახელმწიფო კონტროლს.

2. საქართველოს უმაღლესი სახელმწიფო, აგრეთვე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მიერ ისეთი გადაწყვეტილების მიღება, რომელიც ზრდის ადგილობრივი თვითმმართველობის ხარჯებს ან ამცირებს მის შემოსავალს, უნდა იქნეს კომპენსირებული ამ გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს მიერ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის ხარჯების შემცირების ან შემოსავლების გაზრდის შემთხვევაში იმავე ოდენობის სახსრები გადაეცემა შესაბამის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს.

თავი VII - ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების სამართლებრივი გარანტიები

მუხლი 38. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოთა და თანამდებობის პირთა გადაწყვეტილებების შესრულების სავალდებულობა

ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები სავალდებულოა შესასრულებლად დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე განლაგებული ყველა საწარმოს, დაწესებულებისა და ორგანიზაციისათვის, მიუხედავად მათი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმისა, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებისა და მოქალაქეთათვის.

მუხლი 39. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა მიმართულების განხილვა

ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა მიმართეები სავალდებულოა განსახილველად სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისა და თანამდებობის პირთათვის, აგრეთვე იმ საწარმოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციებისათვის, რომელთაც ეს მიმართეები ეგზავნებათ.

მუხლი 40. ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) უფლებათა სასამართლო წესით დაცვა

საქართველოს მოქალაქეებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს უფლება აქვთ მიმართონ სასამართლოს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისა და თანამდებობის პირების, ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოებისა და თანამდებობის პირების, ასევე საწარმოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების მიერ მიღებული იმ აქტების გასასაჩივრებლად, რომლებიც ზღუდავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ამ კანონით გარანტირებულ უფლებებს.

მუხლი 41. ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოებისათვის მიყენებული ზარალის ანაზღაურება

1. სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები, საწარმოები, დაწესებულებები, ორგანიზაციები, სხვა ფიზიკური თუ იურიდიული პირები პასუხს აგებენ იმ ზარალისათვის, რომელსაც ისინი თავიანთი ქმედებით ან გადაწყვეტილებებით მიაყენებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოებს.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოების სასარგებლოდ ზარალის ანაზღაურება ხდება საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.

მუხლი 42. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებათა შეჩერება და გაუქმება

1. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების გადაწყვეტილებანი შეიძლება შეცვალოს მხოლოდ ამ გადაწყვეტილებათა მიმღებმა ორგანომ ან თანამდებობის პირმა.

2. საკრებულოს გადაწყვეტილება შეიძლება გაუქმდეს საკუთარი გადაწყვეტილებით ან სასამართლო წესით.

3. იმ სახელმწიფო ორგანოებს, რომლებმაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გადასცეს თავიანთ გამგებლობაში არსებული ცალკეული უფლებები, შეუძლიათ გააუქმონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მათ მიერ გადაცემული უფლებამოსილების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები.

4. სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის გამგეობის და გამგებლის გადაწყვეტილებების ერთი თვით შეჩერების უფლება აქვს შესაბამის საკრებულოს, გარდა 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული შემთხვევისა, აგრეთვე სასამართლოს - კანონით დადგენილი წესით. რაიონის გამგებელს უფლება აქვს ერთი თვით შეაჩეროს რაიონში შემაჯავლი სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის გამგეობის და გამგებლის გადაწყვეტილებები და მიმართოს მათი გაუქმების წინადადებით შესაბამის გამგეობას, გამგებელს, საკრებულოს ან სასამართლოს.

5. სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის გამგეობის და გამგებლის გადაწყვეტილებებს აუქმებს სასამართლო კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში, აგრეთვე შესაბამისი საკრებულო, გარდა 24-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული შემთხვევისა.

6. რაიონის და იმ ქალაქის, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, გამგეობის (მერიის) და გამგებლის (მერის) გადაწყვეტილების ერთი თვის ვადით შეჩერების უფლება აქვს საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულს, ხოლო აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებში - შესაბამის უმაღლეს აღმასრულებელ ორგანოს, აგრეთვე სასამართლოს, კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში.

7. რაიონის და იმ ქალაქის, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, გამგეობის (მერიის) და გამგებლის (მერის) გადაწყვეტილებებს აუქმებს სასამართლო - კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში, საქართველოს პრეზიდენტი, ხოლო აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებში - აგრეთვე ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო.

8. რაიონის და იმ ქალაქის საკრებულოს, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, უფლება აქვს მიმართოს თავისი აღმასრულებელი ორგანოს გადაწყვეტილების შეჩერების ან გაუქმების მოთხოვნით ამ მუხლის მე-6 და მე-7 პუნქტებში მითითებულ შესაბამის სახელმწიფო ორგანოს ან თანამდებობის პირს და ათ დღეში მიიღოს მათგან მოტივირებული პასუხი.

მუხლი 43. საკრებულოს საქმიანობის შეჩერება, დათხოვნა ან მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა

1. საკრებულოს საქმიანობის შეჩერება ან დათხოვნა დაიშვება საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და წესით.
2. საკრებულოს უფლებამოსილება ვადამდე შეწყდება საქართველოს პარლამენტის თანხმობით, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულების საფუძველზე საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულის წარდგინებით, თუ:
 - ა) საკრებულოს წევრთა რაოდენობა შემცირდა ნახევარზე მეტით;
 - ბ) საკრებულომ ორ თვეში ვერ აირჩია აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი;
 - გ) საკრებულომ საბიუჯეტო წლის დასაწყისიდან ორ თვეში არ დაამტკიცა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით შედგენილი ადგილობრივი ბიუჯეტი.
3. სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის საკრებულოს საქმიანობის შეჩერების, დათხოვნის ან მათი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში უფლებამოსილება უწყდებათ აგრეთვე მათ აღმასრულებელ ორგანოებს.

მუხლი 44. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შეცვლა პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობით

1. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა ხორციელდება, თუ:
 - ა) კანონით დადგენილი წესით ვერ აირჩიეს საკრებულო;
 - ბ) საკრებულოს უფლებამოსილება ვადამდე შეუწყდა ამ კანონით დადგენილი წესით;
 - გ) საკრებულო დათხოვილია ან მისი საქმიანობა შეჩერებულია საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტის საფუძველზე.
2. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობა საკრებულოს უფლებამოსილების შეჩერების, დათხოვნის ან მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში ხორციელდება შესაბამისი ვადის განმავლობაში, მაგრამ არა უგვიანეს საკრებულოს უფლებამოსილების ვადის გასვლისა.
3. პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის განხორციელების ფორმები და წესი განისაზღვრება კანონით.

თავი VIII - ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობა

მუხლი 45. ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობა სახელმწიფოს წინაშე

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობა სახელმწიფოს წინაშე დგება მათ მიერ საქართველოს კონსტიტუციის და საქართველოს კანონების დარღვევის შემთხვევაში.
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოები და თანამდებობის პირები სახელმწიფო ხელისუფლების ცალკეული ფუნქციების განხორციელებისას პასუხისმგებელნი არიან ამ ფუნქციათა განხორციელებისათვის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მიერ გამოყოფილი მატერიალური და ფინანსური სახსრების ფარგლებში.

მუხლი 46. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობა ფიზიკური და იურიდიული პირების წინაშე

ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობა ფიზიკური და იურიდიული პირების წინაშე დგება საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით.

თავი IX - გარდამავალი დებულებანი

მუხლი 47. ამ კანონით გათვალისწინებულ ცალკეულ ურთიერთობათა დროებითი სამართლებრივი რეგულირება

1. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოები იქმნება ამ კანონის ძალაში შესვლის დროს არსებული ტერიტორიული დაყოფის საფუძველზე.
2. საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის შესახებ კონსტიტუციური კანონის მიღებამდე საქართველოს რაიონების, ქალაქების, დაბების, თემების და სოფლების შექმნა-გაუქმება, საზღვრების დადგენა, კატეგორიათა შეცვლა, სახელების დარქმევა-გადარქმევა, აღრიცხვა და რეგისტრაცია ხდება საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დამტკიცებული დებულებით „საქართველოს ადმინისტრაციული მოწყობის საკითხების გადაწყვეტის წესის შესახებ“. ამასთან, რაიონების შექმნა და გაუქმება, რაიონებისათვის

სახელის დარქმევა-გადარქმევა, მათი საზღვრების შეცვლა, ქალაქებისათვის კატეგორიათა შეცვლა დაიშვება მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის თანხმობით.

თავი X - დასკვნითი დებულებანი

მუხლი 49. კანონის ამოქმედება

1. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ ამოქმედდეს ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნების შედეგების ოფიციალური გამოცხადების დღიდან.
2. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნები ჩატარდეს ამ კანონის შესაბამისად ადგილობრივი და თვითმმართველობისა და მმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნების შესახებ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით.

თბილისი, 1997 წლის 16 ოქტომბერი.

დანართი № 5

სოციოლოგიური გამოკითხვის მასალები

მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტისა და არნოლდ ბერგშტრასერის ინსტიტუტის (ფრაიბურგი, გერმანია) მიერ 1997 წლის ზაფხულში მოწყობილი სოციოლოგიური გამოკითხვის მასალები:

თვითმმართველობის პრობლემებისადმი საზოგადოების დამოკიდებულება:

კითხვა: არსებობს ადგილობრივი მმართველობის სხვადასხვა სისტემა. თქვენ რომელს აირჩევდით შემდეგი სამი ვარიანტიდან:

1. ადგილობრივ ხელისუფლებას ხელმძღვანელობს ერთი პირი (გამგებელი, მერი);
2. ადგილობრივ ხელისუფლებას ხელმძღვანელობს არჩევითი ორგანო (საბჭო, საკრებულო);
3. ძალაუფლება განაწილებული ორივეს შორის;
4. არ ვიცი (ან ვერ მოხერხდა პასუხის მიღება).

ცხრილი № 3

თვითმმართველობის პრობლემებისადმი საზოგადოების დამოკიდებულება საქმიანობის სფეროების მიხედვით.

№	საქმიანობის სფეროები	1	2	3	4	Total
1	ფაბრიკა, ქარხანა	11	14	33		58
	%	19	24.1	56.9		2.9
2	მშენებლობა	7	1	10		18
	%	38.9	5.6	55.6		0.9
3	კერძო ოფისი ან ორგანიზაცია	26	14	36	1	77
	%	33.8	18.2	46.8	1.3	3.9
4	სახელმწიფო ოფისი ან ორგანიზაცია	46	62	107	1	216
	%	21.3	28.7	49.5	0.5	10.8
5	საკუთარი ბიზნესი	30	20	33		83
	%	36.1	24.1	39.8		4.2
6	მაღაზია, ინდივიდუალური ვაჭრობა	32	20	60		112
	%	28.6	17.9	53.6		5.6
7	ტრანსპორტი	13	10	15		38
	%	34.2	26.3	39.5		1.9
9	საოჯახო მეურნეობა	81	80	101		262
	%	30.9	30.5	38.5		13.1
10	სასწავლო დაწესებულება	41	68	85	1	195
	%	21	34.9	43.6	0.5	9.8
11	საავადმყოფო დაწესებულება	23	13	37		73
	%	31.5	17.8	50.7		3.7
12	ეკლესია	1		1		2
	%	50		50		0.1
13	ხელოსანი სახელოსნოში, საამქროში	4	7	10		21
	%	19	33.3	47.6		1.1
14	ხელოსანი სახლში	2	5	4		11
	%	18.2	45.5	36.4		0.6
15	ძალღოვანი სტრუქტურები	19	18	19		56
	%	33.9	32.1	33.9		2.8
16	დიდი სასოფლო მეურნეობის მფლობ.	1	1		2	
	%		50	50		0.1

17	მცირე სასოფლო მეურნეობის მფლობ.	7	9	6		22
	%	31.8	40.9	27.3		1.1
18	მუშაობა მიწის მფლობელთან	1	1	1		3
	%	33.3	33.3	33.3		0.2
19	სასტუმრო, რესტორანი	1	2	1		4
	%	25	50	25		0.2
201	სტუდენტი	22	20	52		94
	%	23.4	21.3	55.3		4.7
202	დღიასახლისი	43	31	63		137
	%	31.4	22.6	46		6.9
203	პენსიონერი	69	51	91	2	213
	%	32.4	23.9	42.7	0.9	10.7
204	ინვალიდი	7	6	20		33
	%	21.2	18.2	60.6		1.7
205	სუფთა უმუშევარი	87	43	126		256
	%	34	16.8	49.2		12.8
206	ჯარისკაცი	2		1		3
	%	66.7		33.3		0.2
207	არასამთავრობო ორგანიზაცია	3	2	6		11
	%	27.3	18.2	54.5		0.6
	სულ	578	498	919	5	2000
	%	28.9	24.9	46	0.3	100

ცხრილი № 4

თვითმმართველობის პრობლემებისადმი საზოგადოების დამოკიდებულება ეთნიკური კუთვნილების მიხედვით.

№	ეროვნება	1	2	3	4	Total
1	ქართველი	396	290	762		1448
	%	27.3	20	52.6		72.4
,	არაქართული მოსახლეობა	182	208	157	5	552
	%	33.0	37.7	28.4	0.9	27.6
2	სომეხი	48	21	57	1	127
	%	37.8	16.5	44.9	0.8	6.4
3	რუსი	27	3	19	2	51
	%	52.9	5.9	37.3	3.9	2.6
4	აზერბაიჯანელი	18	47	16		81
	%	22.2	58	19.8		4.1
5	ოსი	36	65	31	2	134
	%	26.9	48.5	23.1	1.5	6.7
6	ბერძენი		1	1		2
	%		50	50		0.1
7	აფხაზი	42	62	16		120
	%	35	51.7	13.3		6
8	სხვა	11	9	17		37
	%	29.7	24.3	45.9		1.9
	სულ	578	498	919	5	2000
	%	28.9	24.9	46	0.3	100

ცხრილი № 5

თვითმმართველობის პრობლემებისადმი საზოგადოების დამოკიდებულება შემოსავლის ოდენობის მიხედვით.

№	როგორია თქვენი ოჯახის საშუალო თვიური შემოსავალი	1	2	3	4	Total
1	0-10 ლარი	60	34	76	1	171
	%	35.1	19.9	44.4	0.6	8.6
2	11-20 ლარი	59	44	84		187
	%	31.6	23.5	44.9		9.4
3	21-30 ლარი	55	30	67		152
	%	36.2	19.7	44.1		7.6
4	31-40 ლარი	27	26	48	2	103
	%	26.2	25.2	46.6	1.9	5.2
5	41-50 ლარი	51	52	83		186
	%	27.4	28	44.6		9.3
6	51-60 ლარი	26	29	44		99
	%	26.3	29.3	44.4		5
7	61-70 ლარი	18	21	36		75
	%	24	28	48		3.8
8	71-80 ლარი	33	19	45		97
	%	34	19.6	46.4		4.9
9	81-90 ლარი	15	9	25		49
	%	30.6	18.4	51		2.5
10	91-100 ლარი	60	61	121	1	243
	%	24.7	25.1	49.8	0.4	12.2
11	101-120 ლარი	31	34	33		98
	%	31.6	34.7	33.7		4.9
12	121-140 ლარი	17	10	22		49
	%	34.7	20.4	44.9		2.5
13	141-160 ლარი	37	27	73	1	138
	%	26.8	19.6	52.9	0.7	6.9
14	161-180 ლარი	11	10	11		32
	%	34.4	31.3	34.4		1.6
15	181-200 ლარი	31	31	51		113
	%	27.4	27.4	45.1		5.7
16	201-250 ლარი	13	14	24		51
	%	25.5	27.5	47.1		2.6
17	251-300 ლარი	8	15	41		64
	%	12.5	23.4	64.1		3.2
18	301-400 ლარი	9	13	11		33
	%	27.3	39.4	33.3		1.7
19	401-500 ლარი	7	8	7		22
	%	31.8	36.4	31.8		1.1
20	500 ლარს ზევით	10	11	17		38
	%	26.3	28.9	44.7		1.9
	სულ	578	498	919	5	2000

%	28.9	24.9	46	0.3	100
---	-------------	-------------	-----------	------------	------------

ცხრილი № 6

თვითმმართველობის პრობლემებისადმი საზოგადოების დამოკიდებულება რეგიონების მიხედვით.

№	მხარე	შემოსავალი თვეში	1	2	3	4	Total
1	თბილისი, რუსთავი	131.68 ლ.	146	96	287		529
	%		27.6	18.1	54		26.5
2	იმერეთი, რაჭა	85.49 ლ.	145	60	115		320
	%		45.3	18.8	36		16
3	აჭარა	113.40 ლ.	18	30	87	1	136
	%		13.2	22.1	64	0.7	6.8
4	სამეგრელო	138.68 ლ.	28	56	69		153
	%		18.3	36.6	45		7.7
5	გურია	53.43 ლ.	12	7	41		60
	%		20	11.7	68		3
6	სამცხე-ჯავახეთი	75.29 ლ.	40	25	34		99
	%		40.4	25.3	34		5
7	შიდა ქართლი	155.20 ლ.	49	16	112	2	179
	%		27.4	8.9	63	1.1	9
8	კახეთი	75.42 ლ.	34	35	96		165
	%		20.6	21.2	58		8.3
9	ქვემო ქართლი	155.20 ლ.	33	49	37		119
	%		27.7	41.2	31		6
01	აფხაზეთი	161.14 ლ.*	42	62	16		120
	%		35	51.7	13		6
02	ყოფილი სამხრეთ ოსეთი	198.78 ლ.*	31	62	25	2	120
	%		25.8	51.7	21	1.7	6
	სულ	116.47 ლ.	578	498	919	5	2000
	%		28.9	24.9	46	0.3	100

* შენიშვნა - ყოფილი სამხრეთ ოსეთისა და აფხაზეთის შემოსავალი ნაანგარიშების რუსულ რუბლებში და შემდეგაა გადაყვანილი ქართულ ლარებში.

ცხრილი № 7

თვითმმართველობის პრობლემებისადმი საზოგადოების დამოკიდებულება განათლების დონის მიხედვით.

№	როგორია თქვენი განათლება?	1	2	3	4	Total
1	სკოლაში საერთოდ არ მივლია	3		1		4
	%	75		25		0.2
2	დაწყებითი განათლება (4 კლასი)	7	14	13	1	35
	%	20	40	37.1	2.9	1.8
3	არასრული საშუალო (7-9 კლასი)	32	26	27		85
	%	37.6	30.6	31.8		4.3
4	საშუალო სპეციალური	159	97	211		467
	%	34	20.8	45.2		23.4
5	სრული საშუალო (10-11 კლასი)	165	107	204	1	477

	%	34.6	22.4	42.8	0.2	23.9
6	არასრული უმაღლესი	41	40	89	1	171
	%	24	23.4	52	0.6	8.6
7	უმაღლესი	167	205	359	1	732
	%	22.8	28	49	0.1	36.6
8	სამეცნიერო ხარისხი	4	9	15		28
	%	14.3	32.1	53.6		1.4
99	არ ვიცი (პასუხი ვერ იქნა მიღებული)				1	1
	%				100	0.1
	სულ	578	498	919	5	2000
	%	28.9	24.9	46	0.3	100

ცხრილი № 8

თვითმმართველობის პრობლემებისადმი საზოგადოების დამოკიდებულება საინფორმაციო საშუალებების მოხმარების მიხედვით.

№	ინფორმაციის წყარო	1	2	3	4	Total
1	ტელევიზია	420	343	675	3	1441
	%	29.1	23.8	46.8	0.2	72.1
2	რადიო	28	35	42	1	106
	%	26.4	33	39.6	0.9	5.3
3	გაზეთები	41	45	74		160
	%	25.6	28.1	46.3		8
4	ნაცნობ-მეგობრები და ნათესავები	89	75	128	1	293
	%	30.4	25.6	43.7	0.3	14.7
	სულ	578	498	919	5	2000
	%	28.9	24.9	46	0.3	100

ცხრილი № 9

თვითმმართველობის პრობლემებისადმი საზოგადოების დამოკიდებულება ქვეყნის პოლიტიკური მოწყობის იდეალური მოდელის მიხედვით.

№	რომელი ქვეყანაა იდეალური	1	2	3	4	Total
1	საფრანგეთი	26	18	47		91
	%	28.6	19.8	52		4.6
2	დიდი ბრიტანეთი	20	13	37		70
	%	28.6	18.6	53		3.5
3	აშშ	114	87	190	2	393
	%	29	22.1	48	0.5	19.7
5	გერმანია	128	99	207	1	435
	%	29.4	22.8	48	0.2	21.8
6	შვეიცარია	31	43	69		143
	%	21.7	30.1	48		7.2
7	იაპონია	12	13	16		41
	%	29.3	31.7	39		2.1
8	რუსეთის ფედერაცია	31	25	20		76
	%	40.8	32.9	26		3.8
9	შვეცია	6	16	16	1	39
	%	15.4	41	41	2.6	2

12	საქართველო	23	15	48		86
	%	26.7	17.4	56		4.3
15	ჰოლანდია	7	3	15		25
	%	28	12	60		1.3
16	იტალია	6	5	19		30
	%	20	16.7	63		1.5
27	სომხეთი	11	5	5		21
	%	52.4	23.8	24		1.1
30	აზერბაიჯანი	6		16	5	27
	%	22.2		59	18.5	1.4
44	არც ერთი	85	49	91		225
	%	37.8	21.8	40		11.3
99	არ ვიცი (პასუხი ვერ იქნა მიღებული)	49	47	67	1	164
	%	29.9	28.7	40.8	0.6	8.2
	სულ	578	498	919	5	2000
	%	28.9	24.9	46	0.3	100

ცხრილი № 10

თვითმმართველობის პრობლემებისადმი საზოგადოების დამოკიდებულება სახელმწიფოებრიობრივი მოწყობის ფორმების მიხედვით.

ა.

№	სახელმწიფოებრიობის როგორი ფორმა ჯობია	1	2	3	4	Total
1	ერთი პარტია, ერთი შეხედულება	320	211	289	4	824
	%	38.8	25.6	35.1	0.5	41.2
2	მრავალი პარტია, მრავალი აზრი	257	287	628	1	1173
	%	21.9	24.5	53.5	0.1	58.7
99	არ ვიცი (პასუხი ვერ იქნა მიღებული)	1		2		3
	%	33.3		66.7		0.2
	სულ	538	497	919	5	2000
	%	28.9	24.9	46	0.2	100

ბ.

№	სახელმწიფოებრიობის როგორი ფორმა ჯობია	1	2	3	4	Total
1	პრეზიდენტის ძალაუფლებას აწონასწორებს პარლამენტი	388	418	776	3	1585
	%	24.5	26.4	49	0.2	79.3
2	პრეზიდენტი პარლამენტის ჩარევის გარეშე მოქმედებს	189	80	141	1	411
	%	46	19.5	34.3	0.2	20.6
99	არ ვიცი (პასუხი ვერ იქნა მიღებული)	1		2	1	4
	%	25		50	25	0.2
	სულ	578	498	919	5	2000
	%	28.9	24.9	46	0.3	100

ცხრილი № 11

თვითმმართველობის პრობლემებისადმი საზოგადოების დამოკიდებულება ეკონომიკური სისტემებისადმი დამოკიდებულების მიხედვით.

ა.

№	პატიოსანი ადამიანისათვის ჯობია:	1	2	3	4	Total
1	სოციალისტური სისტემა	420	348	508	5	1281
	%	32.8	27.2	39.7	0.4	64.1
2	საბაზრო ეკონომიკა	158	150	411		719
	%	22	20.9	57.2		36
	სულ	578	498	919	5	2000
	%	28.9	24.9	46	0.3	100

ბ.

№	სახელმწიფოებრიობის როგორი ფორმა ჯობია	1	2	3	4	Total
1	სახელმწიფო ზღუდავს კერძო ინტერესს და სოციალურ ჰარმონიას ამყარებს	176	125	171	2	474
	%	37.1	26	36.1	0.4	23.7
2	ადამიანები იცავენ კერძო ინტერესს, მაგრამ პატივს სცემენ კანონებს	400	373	746	2	1521
	%	26.3	25	49	0.1	76.1
99	არ ვიცი (პასუხი ვერ იქნა მიღებული)	2		2	1	5
	%	40		40	20	0.3
	სულ	578	498	919	5	2000
	%	28.9	25	46	0.3	100

დანართი № 6

ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია

პრეამბულა

იმის გათვალისწინებით, რომ ევროპის საბჭოს მიზანია მის წევრებს შორის მეტი ერთიანობის მიღწევა იმ იდეალებისა და პრინციპების განსახორციელებლად და დასაცავად, რომლებიც ამ ქვეყნების საერთო მონაპოვარია;

იმის გათვალისწინებით, რომ მიზნის მისაღწევად ერთადერთი საშუალებაა შეთანხმება ადმინისტრაციულ სფეროში;

იმის გათვალისწინებით, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება ერთადერთი საფუძველია ნებისმიერი დემოკრატიული წყობისა;

იმის გათვალისწინებით, რომ მოქალაქეთა უფლება, მონაწილეობა მიიღონ საზოგადოებრივ საქმიანობაში, ერთ-ერთი დემოკრატიული პრინციპია, რომელსაც იზიარებს ევროპის საბჭოს ყველა წევრი;

იმის გათვალისწინებით, რომ ამ უფლების განხორციელება უშუალოდ ადგილობრივი მმართველობის ადგილობრივ დონეზეა შესაძლებელი;

იმის რწმენით, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობა განაპირობებს მოქალაქეებისათვის სასარგებლო და მისაწვდომ მმართველობას;

იმის რწმენით, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვა და გაძლიერება სხვადასხვა ევროპულ ქვეყანაში მნიშვნელოვანი წვლილია დემოკრატიის პრინციპებზე და დეცენტრალიზაციაზე დაფუძნებული ევროპის მშენებლობაში;

ადასტურებენ, რომ ეს გამოიწვევს ადგილობრივ ხელისუფლებათა შექმნას, რომლებსაც ეყოლებათ გადაწყვეტილების მიღების უფლების მქონე და დემოკრატიული შემადგენლობის ორგანიზაციები და რომლებიც აღჭურვილი იქნებიან ავტონომიურობის მაღალი ხარისხით, რაც შეეხება თავიანთი მოვალეობებს, ამ მოვალეობების შერულების გზებსა და საშუალებებს და შესრულებისათვის საჭირო რესურსებს;

შეთანხმდნენ შემდეგზე:

მუხლი 1.

მხარეები იღებენ ვალდებულებას, შეასრულონ მომდევნო თავების დებულებები მე-12 თავში გათვალისწინებული პირობების შესაბამისად.

ნაწილი I

მუხლი 2. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკონსტიტუციო და სამართლებრივი საფუძვლები.

თვითმმართველობის პრინციპი აღიარებულ იქნება ქვეყნების შინა კანონმდებლობით და, სადაც საჭიროა, კონსტიტუციით.

მუხლი 3. ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფცია.

1. ადგილობრივი თვითმმართველობა განაპირობებს ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებასა და უნარს, წარმართოს და დაარეგულიროს საზოგადოებრივი ცხოვრების მნიშვნელოვანი ნაწილი კანონით გათვალისწინებულ ფარგლებში, თავისი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებში;

2. ეს უფლება განხორციელდება ადგილებზე თავისუფალი, პირდაპირი და ფარული, საყოველთაო საარჩევნო უფლების საფუძველზე არჩეული საბჭოების ან ასამბლეების მეშვეობით, რომელთაც შეუძლიათ ყავდეთ მათ წინაშე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ორგანოები. ეს პუნქტი არავითარ შემთხვევაში არ უნდა შეეხებოდეს შეკრებებზე, რეფერენდუმებსა ან უშუალო მონაწილეობის ნებისმიერ სხვა ფორმებზე მოქალაქეთა უფლებებს, სადაც ეს ნებადართულია წესდებით.

მუხლი 4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ხარისხი.

1. ადგილობრივი ხელისუფლების ძირითადი უფლებანი და მოვალეობანი უნდა განისაზღვროს კონსტიტუციით ან წესდებით. ამან ხელი ან უნდა შეუშალოს ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის გარკვეულ უფლებათა და მოვალეობათა მინიჭებას კანონის ფარგლებში;

2. ადგილობრივ ხელისუფლებას ენიჭება სრული უფლება კანონის ფარგლებში გამოიჩინოს ინიციატივა ყველა იმ სფეროში, რაც არ არის გამორიცხული მისი კომპეტენციიდან, ან არ არის გადაცემული სხვა ხელისუფლებისადმი;

3. საზოგადოების სამსახური უპირატესად განხორციელდება იმ ხელისუფლების მიერ, რომელიც მოქალაქეებთან ყველაზე ახლოა. პასუხისმგებლობის გადაცემა სხვა ხელისუფლებისათვის უნდა

შეფასდეს საქმის შინაარსითა და მოცულობათა ხასიათით, აგრეთვე ეკონომიურობისა და ეფექტურობის კრიტერიუმებით;

4. ადგილობრივი ხელისუფლებისადმი გადაცემული უფლებები სრული და ექსკლუზიური უნდა იყოს. მათი შეზღუდვა ან ჩამორთმევა არ უნდა მოხდეს სხვა, ცენტრალური ან რეგიონალური ხელისუფლების მხრიდან, გარდა იმ შემთხვევებისა, რომელიც ქვეყნის კანონითაა გათვალისწინებული;

5. როცა უფლების დელეგირება ხდება ცენტრალური ან რეგიონალური ხელისუფლების მხრიდან, ადგილობრივ ხელისუფლებას, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, საშუალება უნდა ჰქონდეს, მათი აღსრულება ადგილობრივ პირობებს შეუთავსოს;

6. იმ გადაწყვეტილებების მიღებისას და გაგმების შემუშავებისას, რომლებიც უშუალოდ ადგილობრივ ხელისუფლებას ეხება, მასთან კონსულტაციები, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, უნდა ხდებოდეს შესაბამის დროში და მისაღები ფორმით.

მუხლი 5. ადგილობრივი ხელისუფლების საზღვრების დაცვა.

ცვლილებების შეტანა ადგილობრივი ხელისუფლების საზღვრებში არ უნდა მოხდეს ადგილობრივ მოსახლეობასთან წინასწარი კონსულტაციისა და შეთანხმების გარეშე, შესაძლებელია რეფერენდუმის გამოყენებაც, სადაც ეს წესდებითაა ნებადართული.

მუხლი 6. ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობისათვის საჭირო ადმინისტრაციული სტრუქტურები და რესურსები.

1. ადგილობრივ ხელისუფლებას უფლება უნდა ჰქონდეს, ქვეყნის კანონმდებლობის დარღვევის გარეშე, თავად განსაზღვროს შიდა ადმინისტრაციული სტრუქტურები, რათა შეუსაბამოს ისინი ადგილობრივ მოთხოვნილებებსა და ეფექტური მმართველობის უზრუნველყოფას;

2. ადგილობრივი მმართველობის წევრთა სამსახურის პირობები ისეთი უნდა იყოს, რომ მოხერხდეს მაღალი კვალიფიკაციის პირთა შეკრება დამსახურებისა და კომპეტენციის მიხედვით. აქვე იგულისხმება ტრენინგის შესაძლებლობა და დაჯილდოებისა და კარიერის პერსპექტივა.

მუხლი 7. ადგილზე მმართველობის განხორციელების პირობები.

1. ადგილობრივ ხელისუფლებაში არჩეულ პირებს თავიანთი ფუნქციების თავისუფალი განხორციელების საშუალება უნდა ჰქონდეთ;

2. მათ უნდა შეეძლოთ ოფისის ფუნქციონირების პირობებში არსებული ხარჯების კომპენსირება და, სადაც ეს საჭიროა, ჩატარებული სამუშაოს გამოუმუშავებასა და დაჯილდოებაში დანაკარგის ანაზღაურება და შესაბამისი სოციალური დაცვა;

3. ნებისმიერი ფუნქცია ან საქმიანობა, რომელიც შეუთავსებელია ადგილობრივი ხელისუფლების წევრად არჩევასთან, უნდა განისაზღვროს წესდებით ან ფუნდამენტური სამართლებრივი პრინციპებით.

მუხლი 8. ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ადმინისტრაციული კონტროლი.

1. ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ნებისმიერი ადმინისტრაციული კონტროლი უნდა განხორციელდეს მხოლოდ იმ შემთხვევებში და იმ პროცედურის თანახმად, რომლებიც კონსტიტუციით ან წესდებითაა განსაზღვრული;

2. ადგილობრივი ხელისუფლების ნებისმიერ ადმინისტრაციულ კონტროლს მიზნად უნდა ჰქონდეს მხოლოდ კანონთან და კონსტიტუციის პრინციპებთან შესაბამისობის დადგენა. თუმცა ადმინისტრაციული კონტროლი შეიძლება განხორციელდეს უფრო მაღალი დონის შესაბამისი ხელისუფლების მიერ, თუ მას ადგილობრივი დონისათვის დელეგირებული ფუნქციების აღსრულების შემოწმება ესაჭიროება;

3. ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ადმინისტრაციული კონტროლისას, დაცული უნდა იყოს მაკონტროლებელი ორგანოს ჩარევის ხარისხისა და დასაცავი ინტერესების მნიშვნელობის პროპორცია.

მუხლი 9. ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური რესურსები.

1. ადგილობრივ ხელისუფლებას, სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში, ხელი უნდა მიუწვდებოდეს ადეკვატურ ფინანსურ რესურსებზე, რომლებიც მან თავისუფლად შეიძლება განკარგოს თავისი უფლებამოსილების მიხედვით;

2. ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური რესურსები უნდა შეესაბამებოდეს იმ უფლება-მოვალეობებს, რომლებიც მას დაკისრებული აქვს კონსტიტუციითა და კანონით;

3. ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური რესურსები გროვდება ადგილობრივი გადასახადებიდან და ჯარიმებიდან, რომელთა დონე ადგილობრივმა ხელისუფლებამ შეიძლება განსაზღვროს თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში;
4. ფინანსური სისტემები, რომლებსაც ეფუძვნება ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის მისაწვდომი რესურსები, საკმაოდ მრავალფეროვანი და გამძლე ბუნების უნდა იყოს, რათა მას საშუალება მიეცეს განახორციელოს თავისი საქმიანობა რეალური ფასების ცვლის შემთხვევაში;
5. ფინანსურად შედარებით სუსტი ადგილობრივი ხელისუფლების დაცვა საჭიროებს ფინანსური გათანაბრების პროცედურების ან ექვივალენტური ზომების შექმნას, რომლებიც გამიზნულია დაფინანსების პოტენციური წყაროებისა და იმ ფინანსური სიმძიმის არათანაბარი განაწილების გავლენის გამოსასწორებლად, რომელთათვისაც ისინი არიან განკუთვნილნი. მაგრამ ასეთმა პროცედურამ ან ზომებმა არ უნდა შეზღუდოს ის უფლებები, რომლებიც ადგილობრივ ხელისუფლებას თავისი გავლენის სფეროში აქვს;
6. ადგილობრივ ხელისუფლებასთან მისაღები ფორმით უნდა მოხდეს შეთანხმება იმ გზებზე, რომლითაც მას გამოეყოფა გადანაწილებული რესურსები;
7. რამდენადაც შესაძლებელია, ადგილობრივ ხელისუფლებასზე გაცემული გრანტები არ უნდა იყოს წინასწარ განსაზღვრული კონკრეტული პროექტებისათვის. გრანტების პირობებმა არ უნდა შეზღუდოს ადგილობრივი ხელისუფლების არჩევის ძირეული უფლება თავისუფლად აწარმოოს პოლიტიკა საკუთარი იურისდიქციის ფარგლებში;
8. კაპიტალდაბანდების მოსაზიდად, ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის სახელმწიფო ბაზარი კანონის ფარგლებში მისაწვდომი უნდა იყოს.

მუხლი 10. ადგილობრივი ხელისუფლების უფლება ასოციაციებში შესვლაზე.

1. ადგილობრივ ხელისუფლებას, თავის საქმიანობისას, უფლება უნდა ჰქონდეს, ითანამშრომლოს ან, კანონის ფარგლებში, ასოციაცია შექმნას სხვა ადგილობრივ ხელისუფლებასთან ამა თუ იმ საერთო ინტერესის განხორციელების მიზნით;
2. ადგილობრივი ხელისუფლების უფლება, შევიდეს ასოციაციაში საერთო ინტერესების დაცვის მიზნით, ან შევიდეს ადგილობრივ ხელისუფლებათა საერთაშორისო ორგანიზაციაში, აღიარებულ უნდა იყოს ყველა სახელმწიფოს მიერ;
3. კანონით უნდა იყოს გათვალისწინებული შემთხვევები, როცა ადგილობრივ ხელისუფლებას უფლება ეძლევა შევიდეს ასოციაციაში სხვა ქვეყანაში მყოფ თავის პარტნიორებთან.

მუხლი 11. ადგილობრივი ხელისუფლების სამართლებრივი დაცვა.

ადგილობრივ ხელისუფლებას უფლება უნდა ჰქონდეს, მისი ქვეყნის კონსტიტუციით ან საშინაო კანონმდებლობით გათვალისწინებულ თავისუფლებათა დარღვევისას, თავისი უფლებამოსილებათა განხორციელებისა და მოთხოვნილებათა დაცვის მიზნით, მიმართოს თავდაცვის სამართლებრივ გზებს.

ნაწილი II

მუხლი 12. ვალდებულებები.

1. ქარტიის თითოეული მონაწილე ვალდებულებას იღებს უზრუნველყოს ნაწილი I-ის ოცი მუხლი მაინც, რომელთაგან ათი მაინც შემდეგი მუხლებიდან უნდა იყოს შერჩეული:
 - მუხლი 2;
 - მუხლი 3, პუნქტი 1, 2;
 - მუხლი 4, პუნქტი 1, 2, 4;
 - მუხლი 5;
 - მუხლი 7, პუნქტი 1;
 - მუხლი 8, პუნქტი 2;
 - მუხლი 9, პუნქტი 1, 2, 3;
 - მუხლი 10, პუნქტი 1;
 - მუხლი 11.
2. თითოეული მხარე ქარტიის პროცედურის განხორციელებისას შეატყობინებს ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს, თუ რომელი მუხლები შეარჩია მოცემული მუხლის I პუნქტის პირობების შესაბამისად;
3. თითოეულ მხარეს შეუძლია აგრეთვე მოგვიანებით შეატყობინოს გენერალურ მდივანს, რომ დამატებით აღიარა სხვა მუხლები მოცემული დოკუმენტიდან, რომლებიც ადრე არ ჰქონდა მიღებული მოცემული მუხლის I პუნქტის პირობების შესაბამისად. ამგვარი შეტყობინება

მომავალში მიიჩნევა მხარის მიერ რატიფიკაციის, მიღების ან მოწონების განუყოფელ ნაწილად და ძალაში შევა გენერალური მდივნის მიერ შეტყობინების მიღებიდან სამ თვიანი პერიოდის ამოწურვის მომდევნო თვის პირველ რიცხვში.

მუხლი 13. ხელისუფლება, რომლებსაც ეხება ქარტია.

მოცემულ ქარტიაში აღიარებული ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპები ეხება ადგილობრივი ხელისუფლების ყველა კატეგორიას, რომლებიც მონაწილე ქვეყნებში არსებობს. ამავე დროს, ყველა მხარეს შეუძლია ქარტიის რატიფიკაციის, მიღების ან მოწონების ინსტრუმენტთა დეპოზიტში შესვლისას აღნიშნოს, თუ რომელი რეგიონალური ან ადგილობრივი კატეგორიის ხელისუფლებისათვის აპირებს შემოსაზღვროს ქარტიის მოქმედების ფარგლები ან რომლებს გამორიცხავს ქარტიის მოქმედების სფეროდან. მომავალში მას ასევე შეუძლია, ევროპის საბჭოს გენერალური მდივნისათვის შეტყობინებით, ქარტიის მოქმედების სფეროში შეიყვანოს სხვა ადგილობრივი ან რეგიონალური ხელისუფლებანი.

მუხლი 14. ინფორმაციის მიწოდება.

თითოეული მონაწილე მიაწოდებს ინფორმაციას ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს, თუ რა საკანონმდებლო ნაბიჯები გადადგა, რა სახის სხვა ზომები მიიღო, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპების ქარტიასთან შესაბამისობაში მოსაყვანად.

ნაწილი III

მუხლი 15. ხელმოწერა, რატიფიკაცია და ძალაში შესვლა.

1. ეს ქარტია ღიაა ხელმოსაწერად ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნებისათვის. იგი შეიძლება იქნეს რატიფიცირებული, მიღებული ან მოწონებული. რატიფიკაციის, მიღების ან მოწონების დოკუმენტაცია უნდა გადაეგზავნოს ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს;
2. ქარტია ძალაში შევა სამთვიანი პერიოდის მომდევნო თვის პირველ რიცხვში, იმ დღიდან, როცა ევროპის საბჭოს ოთხი წევრი განაცხადებს თავის თანხმობას ქარტიასთან მოთხოვნებზე წინა მუხლში აღნიშნული პირობების დაცვით;
3. ევროპის საბჭოს იმ წევრისთვის, რომელიც მოგვიანებით მოისურვებს რატიფიკაციას, ქარტია ძალაში შევა სამთვიანი პერიოდის მომდევნო თვის პირველ რიცხვში იმ დღიდან, როცა ეს წევრი ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს შეტყობინებას მიაწვდის რატიფიკაციის, მიღების ან მოწონების თაობაზე.

მუხლი 16. ტერიტორიული მითითებები.

1. ევროპის საბჭოს გენერალური მდივნისათვის რატიფიკაციის, მიღების ან მოწონების დოკუმენტაციის მიწოდებისას, სახელმწიფოს შეუძლია დაასახელოს ტერიტორია ან ტერიტორიები, რომლებსაც შეეხება ქარტიის დებულებები;
2. ნებისმიერ სახელმწიფოს შეუძლია მოგვიანებით განუცხადოს ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივანს სხვა ტერიტორიაზე ქარტიის მოქმედების გაფართოების თაობაზე. ამ დამატებით ტერიტორიებთან დაკავშირებით ქარტია ძალაში შევა ევროპის საბჭოს გენერალურ მდივნის მიერ შეტყობინების მიღების დღიდან სამთვიანი პერიოდის მომდევნო თვის პირველ რიცხვში;
3. ნებისმიერი იმ ტიპის განცხადება, რომელიც წინა ორ მუხლშია დასახელებული, შეიძლება გენერალური მდივნისადმი მიმართვის შედეგად, უკან იქნეს აღებული განმცხადებლის მიერ. განცხადების გაუქმება ძალაში შევა ექვსთვიანი პერიოდის მომდევნო თვის პირველ რიცხვში იმ დღიდან, როცა გენერალური მდივანი შეტყობინებას მიიღებს.

მუხლი 17. დენონსირება.

1. ნებისმიერ მხარეს შეუძლია მოახდინოს ამ ქარტიის დენონსირება ქარტიის ძალაში შესვლიდან 5 წლის გავლის შემდეგ. ამის შესახებ ევროპის საბჭოს გენერალური მდივანი გაფრთხილებულ უნდა იქნეს ექვსი თვით ადრე. ამგვარი დენონსირება არ იმოქმედებს სხვა მხარეებისათვის ქარტიის ძალაში ყოფნაზე, თუ მხარეების საერთო რიცხვი ოთხზე ნაკლები არ იქნება;
2. ნებისმიერ მხარეს შეუძლია, წინა პუნქტის დებულების დაცვით, მოახდინოს I ნაწილის რომელიმე მუხლის დენონსირება იმ პირობით, თუ მხარის მიერ მე-12 მუხლის I პუნქტი დაცული იქნება. თუ მხარე რომელიმე მუხლის დენონსირების შემდეგ არ დააკმაყოფილებს მე-12 მუხლის I პუნქტის პირობებს, მიიჩნევა, რომ მან მთელი ქარტიის დენონსირება მოახდინა.

მუხლი 18. შეტყობინება.

1. ევროპის საბჭოს გენერალური მდივანი შეატყობინებს ევროპის საბჭოს წევრებს, თუ მიღებული აქვს:
 - ა. ნებისმიერი ხელმოწერა;

- ბ. დოკუმენტაცია რატიფიკაციის, მიღების ან მოწონების თაობაზე;
 - გ. ქარტიის ძალაში შესვლის ნებისმიერი თარიღი მე-15 მუხლის შესაბამისად;
 - დ. ნებისმიერი დადასტურება მე-12 მუხლის I და II პუნქტების დებულებების შესაბამისად;
 - ე. ნებისმიერი დადასტურება მე-13 მუხლის დებულებების შესაბამისად;
 - ვ. სხვა აქტი, შეტყობინება ან შენიშვნა, რომელიც მოცემულ ქარტიას ეხება.
- ამის დასადასტურებლად, შესაბამისი უფლებამოსილების მქონე ქვემოთ ხელისმომწერო ხელი მოაწერეს ამ ქარტიას.
- დადებულია სტრასბურგში, 1985 წლის ოქტომბრის 15, ინგლისურ და ფრანგულ ენებზე, ამასთან ორივე ტექსტი ითვლება ერთნაირად ავთენტურად, ერთ ეგზემპლარად, რომელიც ევროპის საბჭოს არქივებში იქნება დეპოზიტირებული. ევროპის საბჭოს გენერალური მდივანი ევროპის საბჭოს ყოველ წევრ ქვეყანას გადასცემს დადასტურებულ ასლებს.

ქარტიას ხელი მოაწერეს
სტრასბურგი, 15 ოქტომბერი, 1985 წელი

ბიბლიოგრაფია

1. კონკორდაციის მეთოდით ჩატარებული ექსპერტული გამოკითხვა პოლიტიკაში სახელმწიფოებრივი მოწყობის ფორმების შესახებ, *მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, თბილისი, 1995*;
2. ლოსაბერიძე დ., ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნები და საზოგადოება, *კონფერენციის "მოქალაქეთა საარჩევნო უფლებების ძირითადი გარანტიები", სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი და ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, თბილისი, 1997*;
3. მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტის სოციოლოგიური სამსახურის მიერ არნოლდ ბერგშტრასერის ინსტიტუტისათვის (ფრაიბურგი, გერმანია) ჩატარებული სოციოლოგიური გამოკითხვის მასალები, *თბილისი, 1997*;
4. სად მიდის თქვენი ფული? "*Civitas Georgica*", *თბილისი, 1996*;
5. საქართველოს ისტორიის ნარკვევები, ტტ. I-IV, *თბილისი, 1970-1978*;
6. საქართველოს კონსტიტუცია, საფუძვლებისა და შინაარსის მიმოხილვა, *სემინარის მასალები, საქართველოს კონსტიტუციის დაცვის ლიგა და ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, თბილისი, 1997*;
7. საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 1992-1997;
8. საქართველოს პარლამენტის წევრები, ცნობარი, *თბილისი, 1997*;
9. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებები და განკარგულებები, 1992-1997;
10. საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობის დადგენილებათა კრებული, 1990-1997;
11. საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის დადგენილებათა კრებული, 1992-1997;
12. საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფოს მეთაურის დადგენილებათა კრებული, 1992-1995;
13. საქართველოს რესპუბლიკის უზენაესი საბჭოს უწყებები, 1990-1991;
14. ცვლილებები სოციალურ გარემოში და ქართული ოჯახი, *სადისკუსიო წერილების სერია, 3, მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი, თბილისი, 1997*;
15. *The Constitution of Georgia, Tbilisi, 1995*;
16. *Elections in Georgia, 5 November, 1995, Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development, Tbilisi, 1995*;
17. *European Charter of Local Self-Government, 15 October 1985, Strasbourg, 1985*;
18. *The Georgian Chronicle, Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development, Tbilisi, 1993-1997*;
19. *Georgian Economic Trends, 1997, Nos 1-3, Tbilisi*;
20. *Georgia Profile, 1996, Nos 6-12, 1997, Nos 1-10*;
21. *Human Development Report - Georgia, UNDP, Tbilisi, 1995-1997*;
22. *Local Governments in the CEE and CIS, 1994, Budapest, 1995*;
23. *The Problem of Local Self-Government in Georgia, Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development, Tbilisi, 1996*;
24. *Toward a Genuine Partnership in a New Era, Budapest Document, Warsaw, 1994*;
25. Гизевуис В., Политика местного самоуправления в ФРГ, *Таллинн, 1995*;
26. На пути к демократической децентрализации, *Брюссель, 1995*;
27. Оновные положения американской системы муниципальных финансов, *John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1997*;
28. Организация местной власти в Европе и США, *ИНДЕМ, №9, Москва, 1991*;
29. Примерный устав города, *Вена, 1992*;
30. Роджерс В., Вовлечение общественности в дела местного управления, *НАИМО, №19, Москва, 1994*;
31. Руководство о наиболее эффективных методах представления вниманию общественности проекта развития городской среды, *НАИМО, Москва, 1995*.

	სარჩევი	
შესავალი	0	
I. განვითარების საფეხურები	0	
ა. წინაისტორია და პირველი სახელმწიფოების ხანა	0	0
ბ. ფეოდალიზმი	0	
გ. ახლი ისტორია	0	
დ. სოციალიზმის ეპოქა	0	
ე. საქართველო დამოუკიდებლობის პერიოდში	0	
II. ქართული სახელმწიფო დღეს	0	
ა. ზოგადი სურათი	0	
ბ. რეგიონალური განვითარების ტენდენციები	0	0
1. ავტონომიები	0	
ა) აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა	0	
ბ) ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი	0	0
გ) აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა	0	0
2. რეგიონები	0	
3. ვითარება ადგილობრივ დონეზე	0	0
III. საზოგადოება და სახელმწიფო	0	
ა. საზოგადოება და საკანონმდებლო საქმიანობა	0	
ბ. საზოგადოების განწყობა	0	
გ. თვითმმართველობის პრობლემა პოლიტიკურ ჭრილში	0	0
1. პოლიტიკური მოძრაობები	0	
2. სახელმწიფო აპარატი და თვითმმართველობა	0	0
IV. თვითმმართველობის ასპექტები	0	
ა. თეორიული საფუძველი	0	0
1. მისია და მიზნები	0	
2. საზოგადოება	0	0
3. რეფორმები	0	
ბ. თვითმმართველობის ანატომია	0	0
1. არჩევნები	0	
2. სტრუქტურა	0	
3. ფუნქციები	0	
4. კვალიფიკაცია და გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმები	0	0
5. ფინანსები	0	
6. კონტროლი	0	
V. ტენდენციები და პერსპექტივები	0	
ა. განვითარების მიმართულეხანი	0	0
ბ. რეკომენდაციები	0	
დანართები		
დანართი № 1 - საქართველოს ადმინისტრაციული რუკა		0
დანართი № 2 - მონაცემები ქვეყნის შესახებ	0	
დანართი № 3 - ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მონაცემები	0	
ავტონომიები	0	
რეგიონები	0	
რაიონები და დიდი ქალაქები	0	
დანართი № 4 - საკანონმდებლო ბაზა	0	
დანართი № 5 - სოციოლოგიური გამოკითხვის მასალები	0	0
დანართი № 6 - ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია	0	0
ბიბლიოგრაფია	0	
სარჩევი	0	