

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
იურიდიული ფაკულტეტი

ირაკლი კახიძე

ადმინისტრაციული ზედამხედველობა
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორბანოების საქმიანობაზე
(შედარებითი ანალიზი)

ნაშრომი წარდგენილია სამართლის დოქტორის აკადემიური
ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი ნანა ჭილაძე,
იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი

თბილისი

2011

შინაარსი

შემოკლებათა განმარტებანი -----	1
შესავალი -----	2
I თავი - ადგილობრივი ავტონომია და ადმინისტრაციული ზედამხედველობა -----	12
1.1. ადგილობრივი ავტონომიის ცნება -----	12
1.2. რატომ არის „ღირებული“ ადგილობრივი ავტონომია? -----	23
1.3. ადგილობრივი ავტონომიის მოცულობა ადმინისტრაციული ზედამხედველობა -----	26
II თავი - ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შაქმიანობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოთა სისტემა -----	36
2.1. ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოთა სისტემის თავისებურებები ფედერალურ, რეგიონულ (ავტონომიურ) და უნიტარულ სახელმწიფოებში -----	36
2.2. სექტორული და ზოგადი ზედამხედველობა -----	39
2.3. ადმინისტრაციული ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოები -----	42
III თავი - ადმინისტრაციული ზედამხედველობის მიზნები -----	54
3.1. კანონიერებაზე ზედამხედველობა -----	55
3.2. მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა -----	64
3.3. მართვის ეფექტიანობაზე ზედამხედველობა -----	71
3.4. სახელმწიფო ზედამხედველობის თავისებურება ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური საქმიანობის სფეროში -----	79
IV თავი - ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ღრმ - წინასწარი (პრევენციული) და შემდგომი ზედამხედველობა -----	88
4.1. წინასწარი (პრევენციული) ზედამხედველობა -----	88
4.2. შემდგომი ზედამხედველობა -----	98
V თავი - ადმინისტრაციული ზედამხედველობის თავისებურებანი ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა სახეების მიხედვით -----	107
5.1. დელეგირებული და საკუთარი (ავტონომიური) უფლებამოსილებები -----	109
5.2. სამანდატო (სავალდებულო) და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებები -----	116

VI თავი - ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების უფლებამოსილებათა სახეები -----	121
6.1. გადაწყვეტილებებზე ზედამხედველობა (ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ადაწყვეტილებათა შეჩერებისა და გაუქმების უფლებამოსილება) -----	123
6.1.1. გადაწყვეტილებათა შეჩერება -----	124
6.1.2. გადაწყვეტილებების გაუქმების უფლებამოსილება -----	129
6.2. პირებზე ზედამხედველობა. ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირების უფლებამოსილების შეჩერება და დათხოვნა -----	137
6.2.1. უფლებამოსილების შეჩერება -----	139
6.2.2. თანამდებობიდან დათხოვნა -----	141
6.3. ორგანოებზე ზედამხედველობა. ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით წარმომადგენლობითი ორგანოების დათხოვნა და უფლებამოსილების შეჩერება -----	145
6.4. თვითმმართველობის ჩანაცვლება, დროებითი მართვა და უფლებამოსილების ჩამორთმევა -----	153
6.4.1. თვითმმართველობის ჩანაცვლება -----	153
6.4.2. უფლებამოსილების ჩამორთმევა -----	162
6.4.3. დროებითი მმართველობა -----	164
6.5. ზედამხედველობის ორგანოების სხვა უფლებამოსილებები -	167
6.5.1. ფინანსური და დისციპლინური სანქციები -----	167
6.5.2. საგამოძიებო უფლებები -----	170
6.5.2.1. ინსპექციები -----	170
6.5.2.2. ინფორმაციის მიღება -----	172
6.5.3. სავალდებულო მოთხოვნა, მითითებები, რეკომენდაციები და კონსულტაციები -----	174
VII თავი - ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვის სამართლებრივი და ინსტიტუციური მექანიზმები -	178
7.1. სამართლებრივი მექანიზმები -----	178
7.2. დაცვის ინსტიტუციური მექანიზმები -----	184
7.3. ადმინისტრაციული და სასამართლო საჩივრები -----	188
VIII თავი - ადმინისტრაციული – სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემა საქართველოში (თავისებურება, პრობლემები და გადაწყვეტის გზები) -----	193
8.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ისტორიული განვითარება საქართველოში -----	193
8.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების საკანონმდებლო რეგულაცია საქართველოში -----	197
8.3. სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოები -----	201
8.4. კანონიერებასა და მიზანშეწონილობაზე	

ზედამხედველობა -----	207
8.4.1. კანონიერებაზე ზედამხედველობა -----	207
8.4.2. მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა -----	209
8.5. სახელმწიფო ზედამხედველი ორგანოების უფლებამოსილებები -----	213
8.6. წინასწარი (პრევენციული) და შემდგომი ზედამხედველობა -----	228
8.6.1. წინასწარი (პრევენციული) ზედამხედველობა -----	228
8.6.2. შემდგომი ზედამხედველობა -----	233
8.7. საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ზედამხედველობა -----	236
8.8. ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები -----	245
8.9. სახელმწიფო ზედამხედველობის პრაქტიკა (მონაცემთა ემპირიული ანალიზი) -----	251
დასკვნა -----	252
დანართი №1, სახელმწიფო ზედამხედველობის ორბანოების საქმიანობის ყოველწლიური ანგარიშების მონაცემები 2008-2010 წწ. -----	279
დანართი №2, სახელმწიფო ზედამხედველობის ორბანოების საქმიანობის ყოველწლიური ანგარიშის სანიმუშო ფორმა -----	286
ბიბლიოგრაფია -----	288

შემოკლებათა განმარტებანი

ა.შ - ასე შემდეგ

აშშ - ამერიკის შეერთებული შტატები

დასახ. ნაშრ. - დასახელებული ნაშრომი

დასახ. ანგ. - დასახელებული ანგარიში

დასახ. კვლ. - დასახელებული კვლევა

დასახ. წყარო - დასახელებული წყარო (გამოყენებული იქნება ელექტრონული წყაროს შემთხვევაში)

ე.ი. - ესე იგი

ე.წ. - ეგრეთ წოდებული

თბ. – თბილისი

იხ. – იხილეთ

ქარტია - ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია

ორგანული კანონი - ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საქართველოს ორგანული კანონი

ზედამხედველობის კანონი - ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ საქართველოს კანონი

სზაკ - საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი

ნაშრომში ქვეყნები მოიხსენიება შემოკლებული სახელებით:

მაგ.: *საფრანგეთი*, საფრანგეთის რესპუბლიკის ნაცვლად; *გერმანია*, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ნაცვლად, *დიდი ბრიტანეთი*, დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოს ნაცვლად; *შვეიცარია*, შვეიცარიის კონფედერაციის ნაცვლად; *ნიდერლანდი*, ნიდერლანდის სამეფოს ნაცვლად; *მაკედონია*, ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა მაკედონიის ნაცვლად და ა.შ.

შესავალი

თანამედროვე პირობებში ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ურთიერთობები მნიშვნელოვან ცვლილებებს ექვემდებარება, რასაც სხვადასხვა ფაქტორი განპირობებს: გლობალიზაცია, ევროპული სტრუქტურების ზეგავლენა, ურბანიზაცია, რეგიონალიზაცია, გლობალური ფინანსური კრიზისი.

ცენტრალიზებული სახელმწიფოს კონცეფცია დეგრადაციას განიცდის, რაც დეცენტრალიზებული სახელმწიფოს იდეას განამტკიცებს. შექმნილ სიტუაციას შემდეგნაირად ახასიათებენ: სახელმწიფოები „ფართომასშტაბიანი პრობლემების გადასაწყვეტად ძალიან პატარა ერთეულებად იქცნენ“, ხოლო „ქალაქებისა და რეგიონების პრობლემების სამართავად ცენტრალური ხელისუფლება ზედმეტად დიდი აღმოჩნდა“.¹

დეცენტრალიზაციის უპირატესობა სისტემის მოქნილობაშია, რაც ადაპტირებადია ადგილობრივ ინტერესებთან და ორიენტირებულია მმართველობითი საკითხების სწრაფ და მარტივ გადაწყვეტაზე. დეცენტრალიზებული ხელისუფლების ორგანოები ადგილობრივ მოსახლეობასთან ახლოს არიან და მათ ინტერესებს უკეთესად აცნობიერებენ, ადგილობრივი მოსახლეობა კი საზოგადოებრივი საკითხების გადაწყვეტაში უშუალოდ არის ჩართული.

დეცენტრალიზაციის იდეის აღიარებამ დღის წესრიგში ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპის განმტკიცების აუცილებლობა დააყენა. ამ მოთხოვნაზე პასუხი ევროპის სახელმწიფოებმა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის (შემდგომში – ქარტიის) შემუშავებით გასცეს. ქარტიის ხელმძღვრთა რაოდენობის ზრდასთან ერთად მნიშვნელოვანი ცვლილებები ამ ქვეყნების კანონმდებლობებმაც განიცადა. ეს პროცესი აქტიურად მიმდინარეობდა როგორც დასავლეთ, ასევე აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში.

დასავლეთ ევროპის ზოგიერთ სახელმწიფოში ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპების დეტალური კონსტიტუციური განმტკიცება სულ რაღაც ბოლო ათი-თხუთმეტი წლის განმავლობაში განხორციელდა, მაგალითად: საფრანგეთში, ესპანეთსა და შვეიცარიაში; აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში კი ეს პროცესი საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ დაიწყო. ადგილობრივი თვითმმართველობის იდეის აღიარება აქ დემოკრატიული რეფორმების ნაწილად იქცა, თუმცა პირველ ეტაპზე რეფორმები ხშირად კომუნისტური ცენტრალიზმის წინააღმდეგ

¹ Jovan Komsic, Principles of European Regionalization, Novi Sad, 2007, 6-27.

სპონტანურად აღმოცენებულ რეაქციას ეფუძნებოდა და თანმიმდევრულობას იყო მოკლებული.²

დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოში უფლებამოსილების გარკვეული ნაწილი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აქვთ გადაცემული, რომლებიც ცენტრალური ორგანოებისადმი იერარქიულ დაქვემდებარებაში არ იმყოფებიან. ისინი თვითმმართველ ერთეულებია და, ამდენად, მათ საკუთარი ცენტრალიზებული სტრუქტურა აქვთ, რომელიც ზემდგომი ხელისუფლებისგან (ცენტრალური, ფედერაციის სუბიექტის, რეგიონის, ავტონომიის) დამოუკიდებელ ვერტიკალს ქმნის. თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომია ზემდგომი ხელისუფლების კონტროლს არ გამოირიცხავს. თუ ასეთი კონტროლი არ იარსებებდა, მაშინ ისინი თვითმმართველი/ავტონომიური ერთეულებიდან დამოუკიდებელ წარმონაქმნებად იქცეოდნენ. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფცია ეფუძნება ადგილობრივი ხელისუფლების არა აბსოლუტურ, არამედ შეზღუდულ „ბუნებას“. კონტროლის სისტემა სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ამ ფარგლების დაცვისა და სახელმწიფო, საზოგადოებრივ და ინდივიდუალურ ინტერესებს შორის ბალანსის უზრუნველყოფის მიზნით არსებობს“.³

მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება ავტონომიურია, ის ერთიანი სახელმწიფოს შემადგენელი ნაწილია, შესაბამისად, მას მაღალი ტერიტორიული დონის ხელისუფლების ორგანოებთან თანაარსებობა უწევს, რაც მათი ურთიერთობების რეგულირების, საქმიანობის კოორდინაციისა, ასევე შესაძლო კონფლიქტების თავიდან აცილებისა და გადაწყვეტის ფორმების გამონახვის საჭიროებას წარმოშობს. ამ ურთიერთობის მნიშვნელოვანი კომპონენტი კი ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემაა, რომელიც ხელისუფლებათა შორის ბალანსზე არსებითად ზემოქმედებს.

ამდენად, ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ურთიერთობის კვლევისას, ერთ-ერთი ყველაზე ფაქიზი თემა ამ ურთიერთობის გონივრული სახელმძღვანელო პრინციპების განსაზღვრა და ინტერესთა წონასწორობის დაცვაა. ორივე მხარეს საკუთარი ინტერესების წარმოდგენისა და განვითარების უფლება და შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეს. „ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი, უპირატესად, სახელმწიფო ზედამხედველობის მოცულობით განისაზღვრება. სახელმწიფო ზედამხედველობის მოცულობა არის მასშტაბი იმის დასადგენად, თუ რა ადგილი უკავია ადგილობრივ

² Wollmann H., Devolution of Government in the Ex-Communist Countries: Some Explanatory Frameworks, in: Baldersheim H., Illner M., Wollmann H., Local Democracy in Post Communist Europe, Opladen, 2003, 22-25.

³ Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) prepared with the collaboration of Prof. Pastor J.S. and Prof. Nemery J.C., Supervision and Auditing of Local Authorities' Action, Local and regional authorities Europe, No. 66, 1999, 16.

თვითმმართველობას სახელმწიფოს სტრუქტურაში⁴. სად გადის ეს „ოქროს შუალედი“, რთული დასადგენია, მისი არსებობის ინდიკატორი კი ეფექტიანად ფუნქციონირებად ადგილობრივ თვითმმართველობასა და ზემდგომი ხელისუფლების თანაარსებობით ვლინდება, რომლის შედეგი ადგილობრივი მოსახლეობის მოთხოვნების სრულყოფილად უზრუნველყოფაა.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ახალი სისტემის ჩამოყალიბება 2004 წელს ქარტიის რატიფიცირებას უკავშირდება. ქარტიის მიღებამ ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმების ახალი ტალღის სტიმულირება მოახდინა, რაც მიზნად ისახავდა საქართველოს კანონმდებლობის იმ მაღალ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანას, რომელსაც ქარტია წვერ სახელმწიფოებს უდგენდა. ამ გამოწვევის პასუხად საქართველოს პარლამენტმა ერთმანეთის მიყოლებით განახორციელა მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილებები, რომელთაგან უნდა გამოვყოთ 2006 წელს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის (შემდგომში – ორგანული კანონი) მიღება. კანონით გაუქმებულ იქნა „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს 1997 წლის კანონი და მასთან ერთად ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების სისტემა. ორგანულ კანონს ლოგიკურად მოჰყვა „ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის (შემდგომში – ზედამხედველობის კანონი) დამტკიცებაც. ეს უკანასკნელი იყო პირველი ნორმატიული აქტი, რომელმაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის მარეგულირებელი ნორმების კოდიფიცირება მოახდინა. ამ საკანონმდებლო ცვლილებების ერთგვარი დამაგვირგვინებელი ფაზა კი 2010 წელს საქართველოს კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ახალი თავის დამატება გახდა.

ადგილობრივი ხელისუფლების ახალი სისტემის ჩამოყალიბებასთან ერთად აქტუალური გახდა ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ურთიერთობების ახლებურად გააზრების საკითხი. ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილი კი, როგორც აღვნიშნეთ, ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე სახელმწიფოს ზედამხედველობაა, რომელსაც ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეციაზე დიდი გავლენა აქვს. ზედამხედველობის კანონით ადგილობრივ და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობების ახალი სისტემა ჩამოყალიბდა, რომელმაც ამ ურთიერთობის სუბიექტების „თამაშის წესები“ ახლებურად განსაზღვრა.

⁴ ფურმანი უ., სვანიშვილი ა., საქართველოს კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ, კომენტარები, თბ., 2007, 5.

ზედამხედველობის კანონის ამოქმედებიდან ხუთი წელი გავიდა. ამ დროის განმავლობაში ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემის საფუძვლიანი კვლევა და კანონის მოქმედების პრაქტიკის შესწავლა არ მომხდარა. თავად ამ კანონმა ცვლილებები ხუთჯერ განიცადა, თუმცა არსებითად მხოლოდ, ერთი, 2009 წლის 28 დეკემბრის ცვლილებები შეიძლება მივიჩნიოთ. ცვლილებები რაიმე პრაქტიკული ან თეორიული ანალიზის საფუძველზე არ განხორციელებულა, რასაც ქვემოთ შევხებით. ოთხი წელი კი საკმარისი დროა იმისათვის, რათა სისტემის დადებითი და უარყოფითი მხარეები კარგად გავაანალიზოთ და შესაბამისი დასკვნებიც გამოვიტანოთ. ამდენად, წარმოდგენილი ნაშრომით ერთგვარად ამ ვაკუუმის შევსებას შევეცდებით. კვლევის დასაწყისში ინტერესის ობიექტივში შემდეგი საკითხები მოქცა:

ქარტია საქართველოს პარლამენტის მიერ 2004 წელს იქნა რატიფიცირებული, ზედამხედველობის კანონი და ორგანული კანონი, შესაბამისად, 2006 და 2007 წლებში ამოქმედდა, ლოგიკურად, კანონების შემუშავებისას უნდა გათვალისწინებულიყო უკვე მოქმედ ქარტიასთან მათი თავსებადობის საკითხიც. თუმცა მაინც ისმის კითხვა, რამდენად კარგად გაართვა ამ ამოცანას თავი კანონმდებელმა, რაიმე უზუსტობა ხომ არ გაიპარა, ან რომელიმე საკითხი ყურადღების მიღმა ხომ არ დარჩა?

ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირეული რეფორმა, რომელიც 2004-2007 წლებში განხორციელდა, ქვეყნის კანონმდებლობის სრულფასოვან გადახალისებას განაპირობებდა, განსაკუთრებით ეს მრავალრიცხოვან დარგობრივ კანონმდებლობას ეხებოდა. წარმატებული იყო თუ არა ამ მიმართულებით რეფორმა? რა დასკვნები შეიძლება გამოვიტანოთ?

საქართველოს კონსტიტუციაში 2010 წელს სრულიად ახალი თავი გაჩნდა, რომელიც მთლიანად ადგილობრივ თვითმმართველობას მიეძღვნა. კონსტიტუციურ ცვლილებებს შესაბამისი ცვლილებები⁵ კანონმდებლობაში არ მოჰყოლია, როგორც ჩანს, ამის საჭიროება არ დამდგარა. რამდენად საფუძვლიანი იყო ასეთი დასკვნის გამოტანა?

როგორ მოქმედებს ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი ნორმები პრაქტიკაში? როგორც აღვნიშნეთ, ზედამხედველობის კანონმა მხოლოდ ერთი ძირეული ცვლილება განიცადა⁶, აქედან შეიძლება დავასკვნათ: ყველაფერი ზუსტად არის რეგულირებული და სისტემა გამართულად მუშაობს. გვაქვს კი ასეთი ოპტიმიზმის საფუძველი? იქნებ საკმარისი დრო არ არის გასული ან შესაბამისი პირობები არ შექმნილა, რომ პრობლემები ზედაპირზე „ამოტივტივდეს“?

⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და საკონსტიტუციო სამართალწარმოების შესახებ საქართველოს კანონებში განხორციელებული ცვლილებების გამოკლებით.

⁶ სხვა ცვლილებებისგან განსხვავებით, ეს ცვლილება სხვა კანონებში შესული ცვლილებებიდან არ გამომდინარეობდა და მხოლოდ ზედამხედველობის კანონს ეხებოდა.

ქარტია ხელმოწერისთვის 1884 წლიდან გაიხსნა და ძალაში 1988 წელს შევიდა. ამ დროიდან ევროპის სახელმწიფოების უმრავლესობაში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემების ძირეული გადახედვა დაიწყო. ევროპის სახელმწიფოების ერთმა ჯგუფმა ეს რეფორმები 90-იან წლებში განახორციელა, მეორე ნაწილი პროცესებს შედარებით ჩამორჩა. მაგალითად: ქარტია საფრანგეთში ძალაში მხოლოდ 2007 წლიდან შევიდა, შვეიცარიის კონფედერაციაში – 2005 წლიდან, ბელგიაში – 2004 წლიდან, ირლანდიასა და ჩეხეთის რესპუბლიკაში – 2002 წლიდან, დიდ ბრიტანეთში – 1998 წლიდან.⁷

რეფორმის ერთ-ერთი მთავარი მიმართულება იყო ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ზემდგომი ხელისუფლების ურთიერთობის საკითხი, ამ ურთიერთობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილი კი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემაა.

წინამდებარე კვლევის მეორე ძირითადი ორიენტირი სწორედ ამ რეფორმების შედეგად ჩამოყალიბებული სისტემების შესწავლაა. ის ამოცანები, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის გარდაქმნასა და ახლებურად გააზრებას დაედო საფუძვლად, საქართველოს წინაშე მდგარი გამოწვევების იდენტიფიცირება, მაგრამ სასტარტო ათვლის წერტილი რადიკალურად განსხვავებული. ეს განსხვავება კიდევ უფრო აშკარად დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოებთან მიმართებით ვლინდება.

თუმცა დასავლეთ ევროპის ქვეყნების შესწავლაც ძალიან მნიშვნელოვანია, უპირველეს ყოვლისა კი, მათი ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების ხანგრძლივი ისტორიისა და გამოცდილების გათვალისწინებით. თუ როგორ განხორციელდა ამ ქვეყნებში ქარტიის მიერ ჩამოყალიბებულ სტანდარტებთან ადაპტირება და რა არის საჭირო ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემის სრულყოფისთვის, ისინი ხშირად პრობლემების გადაწყვეტის მრავალჯერ ნაცად მოდელურ ფორმებს ვითავაზობენ.

1991 წელს, საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, ყოფილი კომუნისტური ქვეყნები დემოკრატიზაციისა და მოდერნიზაციის გზას დაადგნენ. აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოთა ნაწილი დასავლეთის მეზობელი ქვეყნების გავლენით, საერთაშორისო სტრუქტურების ზემოქმედებით თუ საკუთარი ინიციატივით უფრო გაბედული აღმოჩნდა, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმების სწრაფი ტემპით განხორციელებაში გამოიხატა. საბოლოოდ კი, ზოგიერთი მათგანის სამართლებრივი სისტემა ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპის აღიარების მიმართულებით

⁷ იხ. ქარტიის ხელმომწერი ქვეყნები და ხელმოწერის ქრონოლოგია: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=7&DF=26/06/2011&CL=ENG>, [ნანახის: 05.09.2011].

უფრო პროგრესული მიდგომებით გამოიჩინა, ვიდრე მათი დასავლეთელი პარტნიორებისა. თუმცა, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ზოგან რეფორმების პროცესი მეტად არათანმიმდევრულად წარიმართა.

ამდენად, საზღვარგარეთის სახელმწიფოების ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემათა შესწავლის ძირითადი ამოცანებია: ამ სფეროში არსებული ტენდენციების გამოკვეთა, დადებითი და უარყოფითი მხარეების იდენტიფიცირება, საუკეთესო პრაქტიკის გამოყოფა და საქართველოს კანონმდებლობის შემდგომი სრულყოფისთვის რეკომენდაციების ჩამოყალიბება.

ზემოთ აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით, ქვეყნების შერჩევას უპირატესობა ქარტიის ხელმძღვერი სახელმწიფოების სამართლებრივი სისტემების ანალიზს მივანიჭეთ. თუმცა ასევე დახასიათებულია მსოფლიოს სხვა ქვეყნების ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემები, რომლებიც ზოგჯერ საკითხების გადაწყვეტის ორიგინალური გზებით გამოიჩინეს. მათ შორის კი ყურადღება, ძირითადად, აშშ-ზე, კანადასა და იაპონიაზე გამახვილდა.

წინამდებარე ნაშრომი შედარებით ანალიზის მეთოდის გამოყენებით საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობის შეფასებასა და საუკეთესო პრაქტიკის განზოგადებას გვთავაზობს. სისტემური და ლოგიკური ანალიზის საშუალებით ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სხვადასხვა სისტემისა და მექანიზმის კატეგორიებად დაჯგუფება განხორციელდა. სისტემატიზაციამ საერთო სურათი დაგვანახვა, რამაც თითოეული ჯგუფის დადებითი და უარყოფითი მხარეების უკეთესად აღქმის საშუალება მოგვცა. ამასთან, ემპირიული კვლევის მეთოდზე დაყრდნობით შესწავლილ იქნა ევროპის ქვეყნებისა და საქართველოს ადმინისტრაციული ზედამხედველობის პრაქტიკა, რაც ცალკეულ ნორმათა იმპლემენტაციის სუსტი და ძლიერი მხარეების იდენტიფიკაციასა და საერთო სურათის ფორმირებაში დაგვეხმარა. ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სხვადასხვა სისტემის შეფასებისას დედუქციური და ინდუქციური კვლევის მეთოდების საფუძველზე ჩამოყალიბებულ იქნა შესაბამისი დასკვნები და რეკომენდაციები.

ნაშრომის სტრუქტურა შესავლის, რვა თავისა და დასკვნისაგან შედგება. შესავალში გადმოცემულია საკითხის აქტუალურობა, კვლევის ძირითადი მიზნები, ორიენტირები და მეთოდები.

პირველი თავი ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის განმარტებას გვთავაზობს. შეუძლებელია ვისაუბროთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემის შესახებ, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი და ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ურთიერთობის თავისებურებანი არ გავიაზრეთ. ამავე

თავში ადმინისტრაციული ზედამხედველობის კონცეპტუალური საკითხებიც იქნება განხილული.

მეორე თავი ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოებსა და ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემის სახეებს შეეხება.

მესამე თავში განხილულია კანონიერებასა და მიზანშეწონილობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის მექანიზმები. გაანალიზებულია კანონიერებაზე, ზედამხედველობასა და მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის ნიშნები, ფარგლები და ქარტიასთან შესაბამისობის სტანდარტები.

მეოთხე თავში გაანალიზებულია საზღვარგარეთის ქვეყნებში წინასწარი და შემდგომი ზედამხედველობის თავისებურებები, მათი სუსტი და ძლიერი მხარეები. ამ თავში ვცდილობთ, პასუხი გავცეთ შემდეგ კითხვებს: სად გადის წინასწარი ზედამხედველობის ქარტიასთან შესაბამისობის ზღვარი და როგორია შემდგომი ზედამხედველობის ეფექტიანობის ფარგლები.

მეხუთე თავში, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა სახეების მიხედვით, შემოთავაზებულია ადმინისტრაციული ზედამხედველობის თავისებურებების შეფასება. აქ კვლევის ძირითადი მიზანი უფლებამოსილებათა სახეების შესაბამისად ადმინისტრაციული ზედამხედველობის იმ მეთოდებისა და ფორმების განსაზღვრაა, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეციას უხეშად არ არღვევს და ზედამხედველობის მიზნებთან თანხვედრ მაქსიმალურ ეფექტს იძლევა.

მექვსე თავში საუბარია ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების კომპეტენციებზე, მათ სახეებსა და გამოყენების ფარგლებზე. გაანალიზებულია თითოეული უფლებამოსილების ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიასთან შესაბამისობის საკითხი. კერძოდ, უფლებამოსილების რომელი სახეები და მათი გამოყენების როგორი პირობები შეესაბამება ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპს, როგორი პრაქტიკა არსებობს საზღვარგარეთის ქვეყნებში და რა ტენდენციები იკვეთება.

მეშვიდე თავი ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიებს ჩამოთვლის. ამ მიმართულებით გაანალიზებულია საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკა და განვითარების ტენდენციები.

მერვე თავი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემის ქართული მოდელის განხილვას ეძღვნება. შეფასებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის პრაქტიკა, მოქმედი კანონმდებლობა და მისი შესაბამისობა ქარტიის მიერ დადგენილ სტანდარტებთან; ასევე განხილულია საქართველოს ახალი კონსტიტუციური ცვლილებების მოქმედ კანონმდებლობაზე ზეგავლენის

საკითხი; გამოკვეთილია საქართველოს კონსტიტუციის, ორგანული კანონისა და ზედამხედველობის კანონის ერთმანეთთან და დარგობრივ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის პრობლემატიკა; საზღვარგარეთის ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე კი იდენტიფიცირებული პრობლემების საპასუხოდ ჩამოყალიბებულია მათი რეგულირების შესაძლო გზებიც.

ნაშრომის დასკვნა ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სხვადასხვა სისტემაში კვლევის შედეგად იდენტიფიცირებული ტენდენციების განზოგადებას ეთმობა. დახასიათებულია საქართველოში ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემის ძირითადი ნიშნები და განვითარების პერსპექტივები, არსებული პრობლემები და მათი გადაწყვეტის შესაძლო გზები.

ამ ნაშრომის სათაურის განსაზღვრისას არჩევანი ორ ტერმინს – „სახელმწიფო ზედამხედველობას“ და „ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას“ – შორის იდგა. საქართველოს კანონმდებლობა იყენებს პირველ მათგანს, რომელიც 2010 წლიდან კონსტიტუციურ ტერმინდაც იქცა; მეორე ტერმინი კი აღიარებულია საერთაშორისოდ, კერძოდ, მას ვხვდებით ქარტიაში. საბოლოოდ, არჩევანი ამ უკანასკნელის სასარგებლოდ გადაწყდა. გადაწყვეტილება კი შემდეგი გარემოებების გათვალისწინებით იქნა მიღებული:

პირველი, ნაშრომში შედარებითი ანალიზის საფუძველზე შესწავლილი და განხილულია სხვადასხვა სახელმწიფოს სამართლებრივი სისტემები და პრაქტიკა. საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილებას თუ გადავხედავთ, ტერმინოლოგიასთან დაკავშირებით ერთიანი მიდგომა არ არის. მის აღსანიშნავად გამოიყენება ტერმინები: ადმინისტრაციული ზედამხედველობა (ლიტვა), სახელმწიფოს ზედამხედველობა (ავსტრია), სახელმწიფო კონტროლი, საზედამხედველო კონტროლი (გერმანია), ადმინისტრაციული მეურვეობა (ბელგია, საფრანგეთი) და ა.შ., თუმცა ევროპაში, ქარტიის ზეგავლენით, ტერმინი „ადმინისტრაციული ზედამხედველობა“ საყოველთაოდ მიღებულია და არც მისი შინაარსი იწვევს გაუგებრობას. ამდენად, თეორიულად ტერმინ „ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას“ მეტი უნივერსალურობა ახასიათებს.

მეორე, საქართველო, როგორც ქარტიის ხელმძღვანელი ქვეყანა, მის მიერ განსაზღვრულ ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითად პრინციპებს აღიარებს, მათ შორის ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სფეროში. ქარტია საქართველოს კანონმდებლობის ნაწილია. მას, როგორც საერთაშორისო ხელშეკრულებას, კონსტიტუციის შემდეგ უმაღლესი იურიდიული ძალა აქვს. ასე რომ, ტერმინი „ადმინისტრაციული ზედამხედველობა“ საქართველოს სამართლებრივ სისტემაშიც სახელმწიფო ზედამხედველობის სინონიმად შეიძლება იქნეს გამოყენებული.

და ბოლოს, ზედამხედველობის კანონი სახელმწიფო ზედამხედველობაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების ზედამხედველობას მოიაზრებს. თეორიულად, ტერმინი „სახელმწიფო ზედამხედველობა“ კი უფრო ფართო შინაარსის მომცველია. სახელმწიფო ზედამხედველობად შეიძლება გაგებულ იქნეს: სასამართლო ზედამხედველობა, საკონსტიტუციო ზედამხედველობა, საპარლამენტო ზედამხედველობა, საპროკურორო ზედამხედველობა, კონტროლის პალატის საკონტროლო და სახალხო დამცველის საქმიანობაც. წარმოდგენილი ნაშრომის კვლევის ობიექტი კი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა ზედამხედველობის სისტემის შეფასებაა და არა მთლიანად ცენტრალური სახელმწიფო ხელისუფლებისა.

„ადმინისტრაციული ზედამხედველობა“ თუ „ადმინისტრაციული კონტროლი“? კონტროლსა და ზედამხედველობას შორის სხვაობის განსაზღვრისათვის უამრავი აზრი გამოითქვა. ზოგადად, კონტროლი გაიგივებულია ადმინისტრაციული ორგანოს რეპრესიული უფლებამოსილების არსებობასთან, მაგალითად, მას შეუძლია, გააუქმოს და შეცვალოს მისი აქტები, მაშინ, როცა ზედამხედველობა დაკავშირებულია მეთვალყურეობასთან, რაც სტრუქტურულად დამოუკიდებელი სუბიექტის მიმართ ხორციელდება და მის ყოველდღიურ საქმიანობაში ჩარევა დაუშვებელია,⁸ თუმცა, ჩვენს შემთხვევაში, მათი პრაქტიკული გამოიჯენაც კი მნიშვნელოვან პრობლემას ქმნის. მაგალითად, საქართველოს კანონმდებლობა იყენებს ტერმინ „სახელმწიფო ზედამხედველობას“, თუმცა ის თავის თავში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებათა გაუქმების უფლებასაც მოიცავს. შესაბამისად, წარმოიშობა კითხვა: სახეზეა სახელმწიფო ზედამხედველობა თუ კონტროლი? თავად ქარტიაში, მისივე ტექსტის განმარტებით ანგარიშში, აღნიშნულია, რომ ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას „საკონტროლო მეთვალყურეობის“⁹ კონცეფციასთან არავითარი კავშირი აქვს, რომელიც, უპირველეს ყოვლისა, იერარქიულ კონტროლსა და შესაბამისი მექანიზმების გამოყენებას გულისხმობს (გადაწყვეტილებების შეცვლას, დამტკიცებასა და ნებართვების გაცემას).¹⁰ ამასთან, ქარტიის მე-8 მუხლი, რომლის ინგლისური სახელწოდებაცაა: „ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობა“,¹¹ ფრანგულ ტექსტში შემდეგნაირად ყალიბდება: „ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე ადმინისტრაციული კონტროლი“¹². როგორც ვხედავთ, „ადმინისტრაციულ ზედამხედველობასა“ და „კონტროლს“ შორის ევროპის

⁸ *Tarasov A.M.*, Президентский Контроль, Санкт-Петербург, 2004, 143-166; *მელქაძე ო.*, სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, თბ., 1996, 12-21.

⁹ *contrôle de tutelle.*

¹⁰ Explanatory Report, European Charter of Local Self-Government, in: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>, [ნანახია: 20.06.2011].

¹¹ იქვე.

¹² *Contrôle administratif des actes des collectivités locales*, in: <http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/122.htm>, [ნანახია: 20.06.2011].

საბჭო მკაცრ მიჯნას არ ადგენს. ქარტია ტერმინოლოგიურ სხვაობას მარტივად უდგება, მთავარია, ზედამხედველობის სისტემაში მოქმედი ზედამხედველობის ფორმები და მეთოდები ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის არაპროპორციულ შეზღუდვას არ იწვევდეს.

ამდენად, ვფიქრობთ, წინამდებარე ნაშრომშიც ტერმინოლოგიური პრობლემატიკა ნაკლებად მნიშვნელოვანია, უფრო საინტერესო ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ურთიერთობის ამ სფეროს შესწავლა და მისი შინაარსის ანალიზი უნდა იყოს. ამდენად, ტერმინებზე საუბარს აქ დავასრულებთ. ნაშრომში კი ტერმინები: „სახელმწიფო ზედამხედველობა“ და „ადმინისტრაციული ზედამხედველობა“, „ადმინისტრაციული/სახელმწიფო ზედამხედველობა“ და „ადმინისტრაციული/სახელმწიფო კონტროლი“ ერთმანეთის სინონიმებად იქნება გამოყენებული.

I თავი

ადგილობრივი ავტონომია და ადმინისტრაციული ზედამხედველობა

1.1. ადგილობრივი ავტონომიის ცნება

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი ავტონომიის ამა თუ იმ ფორმით შეზღუდვასთან არის დაკავშირებული, ამდენად, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის თავისებურებების განხილვა-შეფასება ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის ცნების განსაზღვრის გარეშე წარმოუდგენელია.

იურიდიულ ტერმინოლოგიაში „ადგილობრივი ავტონომია“ და „ადგილობრივი თვითმმართველობა“ იდენტური ცნებებია.¹³ მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის ინგლისურ ტექსტში გამოყენებულია ტერმინი - „ადგილობრივი თვითმმართველობა“, ფრანგული ტექსტი კი შემდეგი სიტყვებით არის გადმოცემული: „ევროპული ქარტია ადგილობრივი ავტონომიის შესახებ“ („*Charte européenne de l'autonomie locale*“); ასეთი ტერმინოლოგიური სხვაობა სხვა ქვეყნების კანონმდებლობებშიც შეიმჩნევა, მაგალითად: ინგლისსა და პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში გვხვდება ტერმინი: „ადგილობრივი თვითმმართველობა“, ხოლო ესპანეთში, იტალიაში, პორტუგალიაში, საბერძნეთში მიღებულია „ადგილობრივი ავტონომიის“ ცნება; არის უფრო განსხვავებული დასახელებებიც: რუმინეთში იმავეს აღნიშნავს ტერმინი – „ადმინისტრაციული ავტონომია“, აშშ-ში – „ადგილობრივი ხელისუფლება“ (*Local Government*), ხოლო პოლონეთში - „თვითმმართველი ტერიტორიები“ (*Samorząd terytorialny*). შესაბამისად, ჩვენც ამ ტერმინებს ერთმანეთის სინონიმებად გამოვიყენებთ.

ოქსფორდის ინგლისური ენის ლექსიკონი „ავტონომიის“ განმარტებისას მის ორ ელემენტს გამოყოფს – გარე კონტროლისგან თავისუფლება და დამოუკიდებლობა.¹⁴

სამეცნიერო ლიტერატურაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის საკითხი ფართოდ არის განხილული, თუმცა ერთიანი პოზიცია მისი ელემენტებისა და გაზომვის მეთოდების შესახებ არ არსებობს.

მე-19 საუკუნიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის არსის შესახებ სხვადასხვა თეორია ვითარდება. ამ პერიოდში დასავლეთ ევროპაში

¹³ Marceau G., 2007, დასახ. ნაშრ., 15.

¹⁴ იხ. www.oxforddictionaries.com

ადგილობრივ საქმეებს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული მოხელეები განაგებდნენ. ცენტრალიზებულმა მართვამ ადგილობრივი მეურნეობის სრული დაცემა გამოიწვია. წარმოქმნილმა კრიზისმა კი ადგილობრივ საკითხებში ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევის მიზანშეუწონლობის თაობაზე სხვადასხვა იდეის წარმოშობას მისცა სტიმულირება. მათ შორის, თავისუფალი თემისა და თვითმმართველობის საზოგადოებრივი თეორიები შეიძლება გამოვყოთ: ორივე ადგილობრივ თვითმმართველობას, ადგილობრივი თემის ბუნებით, მიიჩნევდა ხელშეუვალ უფლებად, რომელსაც ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ არჩეული ორგანოები ახორციელებდნენ. ისინი სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმეების ერთმანეთისაგან გამიჯვნის აუცილებლობაზე მიუთითებდნენ და ადგილობრივ თვითმმართველობას სახელმწიფოსაგან დამოუკიდებელ ინსტიტუტად განიხილავდნენ. მათ პირველად ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიაში სახელმწიფოს ჩარევის შეზღუდვის აუცილებლობის იდეას კონცეპტუალური სახე მისცეს.¹⁵

მე-19 საუკუნის ბოლოს ზემოთ აღნიშნული კონცეფციების მონათესავე მოძღვრება ამერიკის შეერთებულ შტატებშიც გავრცელდა, კერძოდ: მიჩიგანის, ინდიანის, აიოვისა და სხვა შტატების სასამართლო პრაქტიკის შედეგად ადგილობრივი „თანდაყოლილი თვითმმართველობის“ (*Inherent Home Rule*) კონცეფცია ჩამოყალიბდა. ამ კონცეფციის განვითარებას მიჩიგანის შტატის უმაღლესი სასამართლოს მოსამართლის, *ტომას ქოულის*, გადაწყვეტილებამ ჩაუყარა საფუძველი. მან შემდეგი კითხვა დასვა: „არის თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობა უბრალო პრივილეგია, რომელსაც საკუთარი დისკრეციით ცენტრალური ხელისუფლება განსაზღვრავს და, შესაბამისად, მისი ნებისმიერ დროს ჩამორთმევა შეუძლია?“ ამ კითხვაზე ქოული შემდეგნაირად პასუხობს: „ადგილობრივი თვითმმართველობა აბსოლუტური უფლებაა და სახელმწიფოს მისი ჩამორთმევის უფლება არ აქვს.“ კონცეფცია ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებას, დამოუკიდებლად გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები, ადგილობრივი ხელისუფლების ბუნებით უფლებად აღიარებდა. თვითმმართველობის უფლება მისი განუყოფელი უფლებაა, რომელიც მას, კანონმდებლობით, შექმნისთანავე გადაეცემა.¹⁶

ამავე საუკუნეში ცნობილი გერმანელი მეცნიერების, *ლორენც შტაინისა* და *რუდოლფ გნეისტის*, მიერ თვითმმართველობის სახელმწიფო თეორიას ჩაეყარა საფუძველი. ამ თეორიის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფო მმართველობის ორგანიზაციის ერთ-ერთი ფორმაა. ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში არსებული ყველა უფლებამოსილების წყაროა სახელმწიფო ხელისუფლება. თუმცა

¹⁵ *მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ.*, მუნიციპალური სამართალი, თბ., 2002, 42-43.

¹⁶ *U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations report on 'Local Government Autonomy Needs for State Constitutional Statutory, and Judicial Clarification', A-1 27, 1993, 34.*

ცენტრალური სახელმწიფო მმართველობისგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობა მართვის შედეგებით უშუალოდ დაინტერესებული ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ ხორციელდება. თვითმმართველობის სახელმწიფო თეორიის მიმდევართა აზრით, შეუძლებელია სათემო, ე-ი ადგილობრივ, და სახელმწიფო საქმეთა ზუსტი გამიჯვნა. ამ საკითხებით დაინტერესებულია როგორც ცენტრალური ხელისუფლება, ასევე ადგილობრივი მოსახლეობა. მკაცრ იერარქიულ კონტროლზე დამოკიდებული ადგილობრივი ხელისუფლება უუნაროა, ვინაიდან ის მოკლებულია ინიციატივასა და დამოუკიდებლობას. ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობა უნდა ხორციელდებოდეს ადგილობრივი მოსახლეობის წარმომადგენლების მიერ, რომლებიც ადგილობრივი საკითხების ეფექტიანად გადაჭრით იქნებიან დაინტერესებულნი და უშუალოდ ადგილობრივი მოსახლეობის წინაშე აგებენ პასუხს. შტაინის აზრით, მიუხედავად გარკვეული დამოუკიდებლობისა, ადგილობრივი თვითმმართველობა უფლებამოსილებას სახელმწიფოსგან იღებდა და, შესაბამისად, ის სახელმწიფოს იერარქიული სისტემის ჩარჩოებში იყო მოქცეული. ეს ურთიერთსაწინააღმდეგო და ზედმეტად იდეალისტურ-თეორიული მიდგომა, რა თქმა უნდა, შემდგომში დავის საგანი გახდა.¹⁷

ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის ერთ-ერთ ყველაზე ცნობილ და მეტ-ნაკლებად სრულყოფილ განხილვას გვთავაზობს ამერიკელი მეცნიერი *ვორდონ კლარკი* ნაშრომში – „ადგილობრივი ავტონომიის თეორია“, რომელიც 1984 წელს გამოქვეყნდა. კლარკი ადგილობრივ ავტონომიას შედარებით კონცეფციად განიხილავს (ანუ ავტონომიის მოცულობა შეიძლება შეიცვალოს). ის მიიჩნევს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა მიზანზე ორიენტირებული, რაციონალურად მოქმედი პირია, რომელიც საკუთარი ხელისუფლების გაზრდას ცდილობს. ის ადგილობრივი ავტონომიის ორ ნიშანს – უფლებამოსილებას (პრინციპს) გამოყოფს: პირველი, „ინიცირების უფლებამოსილებას“, რაც საკუთარი ინტერესების შესაბამისად საკითხთა რეგულირების ან მოქმედების უფლებამოსილებას გულისხმობს; მეორე, „იმუნიტეტის“ უფლებამოსილებას, რომელიც ზემდგომი ხელისუფლების ზედამხედველობის გარეშე მოქმედების თავისუფლებასთანაა დაკავშირებული. ხელისუფლებათაშორისი უფლებამოსილების გამიჯვნის სხვადასხვა სისტემაში ეს ნიშნები განსხვავებული მოცულობით შეიძლება არსებობდეს.¹⁸

კლარკის აზრით, ადგილობრივი ავტონომია ადგილობრივი დისკრეციის მოცულობას განსაზღვრავს. „დისკრეცია არის ადგილობრივი ხელისუფლების შესაძლებლობა, საკუთარი უფლებამოსილება მის მიერვე დადგენილი იმპლემენტაციის სტანდარტების შესაბამისად განახორციელოს, ეს კი დამოკიდებულია ადგილობრივი ავტონომიის სპეციფიკაზე.“ ქვეყნებში,

¹⁷ *მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ.*, დასახ. ნაშრ., 44-46.

¹⁸ *Clark G.L.*, A Theory of Local Autonomy, Annals of Association of American Geographers, 74 (2), 1984, 195-208.

სადაც „ინიციატივა“ და „იმუნიტეტი“ ლიმიტირებულია, ადგილობრივი დისკრეცია იზღუდება და ადგილობრივი ავტონომია პრაქტიკულად არ არსებობს. კლარკი ავითარებს მოსაზრებას, რომ ადგილობრივი ავტონომია როგორც ცენტრალური ხელისუფლებისგან, ასევე ხალხისგან შეიძლება მომდინარეობდეს.¹⁹

კვლევაში ყურადღების მიღმაა დატოვებული, თუ რა იგულისხმება ადგილობრივი ხელისუფლების „შესაძლებლობაში“ – ტექნიკური, ფინანსური, ადმინისტრაციული თუ სხვა შესაძლებლობა. კლარკის განმარტება ავტონომიის წყაროსთან დაკავშირებით გვაფიქრებინებს, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების „შესაძლებლობის“ გაგება ადგილობრივი ავტონომიის ზემდგომი ხელისუფლების მიერ ნორმატიულ აღიარებამდე არის დასული.²⁰

ადგილობრივი ავტონომიის ამგვარმა მშრალმა განმარტებამ „ფურცელზე დაწერილ“ ავტონომიამდე შეიძლება მიგვიყვანოს. მაგალითად, ადგილობრივ ხელისუფლებას შეიძლება დისკრეცია ჰქონდეს, მაგრამ თუ ამ დისკრეციის განხორციელების ფინანსური ან ადმინისტრაციულ-პოლიტიკური მექანიზმები არა აქვს, მაშინ არის კი ის ავტონომიური? შეუძლია, მან ეს დისკრეცია პრაქტიკულად რამეში გამოიყენოს? ან იმუნიტეტი შეიძლება იყოს აბსოლუტური? მაგალითად, ადგილობრივი ხელისუფლება უარს აცხადებს ინიცირების უფლებამოსილების განხორციელებაზე, რითაც ზარალდება ადგილობრივი მოსახლეობა.

გური და *კინგი* თავიანთ ნაშრომში ადგილობრივი ავტონომიის თაობაზე შემდეგ აზრს ავითარებენ: ყველა ისტორიულ განზომილებაში ადგილობრივი თვითმმართველობა – ეს არის ურთიერთობათა სისტემა, ერთი მხრივ, ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური ურთიერთობებისა, ხოლო მეორე მხრივ, ადგილობრივი და ზემდგომი ხელისუფლების ურთიერთობებისა; ადგილობრივი ავტონომია კი დაკავშირებულია ამ სოციალური, ეკონომიკური და პოლიტიკური ფაქტორებისაგან დამოუკიდებელი მოქმედების რეალურ შესაძლებლობასთან.²¹

ამ განმარტებაში ადგილობრივი ავტონომიის ახალი ნიშანი ჩნდება, კერძოდ, საკუთარი ინტერესების შესაბამისად მოქმედების პრაქტიკული შესაძლებლობა, რაც კლარკის თეორიას აკლდა, ანუ მხოლოდ ფურცელზე დაწერილი უფლებამოსილებები, მისი აღსრულების რეალური შესაძლებლობის გარეშე, ადგილობრივი ავტონომიის არსებობას გამოირიცხავს.

¹⁹ იქვე.

²⁰ Beer-Toth K., Local Financial Autonomy in Theory and Practice, The Impact of Fiscal Decentralisation in Hungary, Fribourg, 2009, 33.

²¹ Gurr T. R. and King D. S., The State and the City, Chicago, 1987, 55-65.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კიდევ ერთ მეტად საინტერესო და ლოგიკურად გამართულ თეორიას დიდი ბრიტანეთის ჰალის უნივერსიტეტის პროფესორი *ედუარდ ფეიჯი* აყალიბებს. ადგილობრივ თვითმმართველობაზე საუბრისას ფეიჯი თავის ნაშრომში – „ლოკალიზმი და ცენტრალიზმი ევროპაში“ – აღნიშნავს: „იყო ადგილობრივი ხელისუფლება – ნიშნავს გარკვეული კონტროლი გქონდეს ადგილობრივი საზოგადოების გადაწყვეტილებებზე. წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პრინციპების თანახმად, ეს ძალაუფლება არჩევითმა პირებმა უნდა განახორციელონ.“ ადგილობრივმა ხელისუფლებამ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოსახლეობის პირდაპირი მონაწილეობაც უნდა უზრუნველყოს. ადგილობრივი ხელისუფლების განხორციელებაში მოსახლეობის მონაწილეობასა და მათ წინაშე პასუხისმგებლობას „უპირისპირდება სხვა რეალობაც, კერძოდ, ადგილობრივი ხელისუფლება დაქვემდებარებული ინსტიტუტია. ის თავისზე დიდ ტერიტორიულ ერთეულში – სახელმწიფოში ინტეგრირებული კომპონენტია. როგორც წესი, მისი სტრუქტურა და უფლებამოსილება ზემდგომი სამართლებრივი აქტებით განისაზღვრება და შეიძლება მათ მიერვე შეიცვალოს.“ ისინი არიან ზემდგომ ხელისუფლებას დაქვემდებარებული ერთეულები, რომლებიც შეიძლება რეორგანიზდნენ, ანდა შეზღუდვები დაუწესდეთ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ამგვარი ორგვაროვანი ბუნება ხშირად გარდაუვალ კონფლიქტურ სიტუაციებს წარმოშობს.²²

ადგილობრივი თვითმმართველობის არსის განსხვავებულ გააზრებას ვხვდებით ამერიკელი და ინგლისელი მეცნიერების, *ჰაროლდ ვულმენისა* და *მაიკელ გოლდსმიტის*, პუბლიკაციაში. მათთვის ადგილობრივი ავტონომიის განმარტება, როგორც, საკუთარი უფლებამოსილების შესაბამისად, ზემდგომი ხელისუფლებისგან თავისუფალი მოქმედების უფლება, სრულყოფილი არ არის. ისინი მიიჩნევენ, რომ ამ განმარტებაში ადგილობრივი ავტონომიის არსებობის შედეგები არ ჩანს. მათთვის ფუნდამენტურია შემდეგი კითხვა: „აქვს ადგილობრივ თვითმმართველობას ურბანულ გარემოში ავტონომია იმ გაგებით, რომ მათი არსებობა და საქმიანობა „რღაც მნიშვნელოვანზე“ დამოუკიდებელ და არსებით ზეგავლენას ახდენს? აქვს ურბანულ პოლიტიკას რაიმე აზრი?“ ადგილობრივი ავტონომია არსებობს, თუ ის ადგილობრივი მოსახლეობის, რომელიც მას ლეგიტიმურობას ანიჭებს, კეთილდღეობას უზრუნველყოფს.²³

ისინი ადგილობრივი ავტონომიის შემდეგ განსაზღვრებას გვთავაზობენ: ადგილობრივი ავტონომია არის „ადგილობრივი ხელისუფლების შესაძლებლობა, ადგილობრივი მოსახლეობის კეთილდღეობაზე დამოუკიდებელი ზეგავლენა იქონიოს.“ პირთა კეთილდღეობა კი იმ

²² Page E.C., Localism and Centralism in Europe, The political and Legal Basis of Local Self-Government, New York, 1991, 1-2.

²³ Wolman H. and Goldsmith M., 'Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept', Urban Affairs Quarterly, 1990, 26 (1), 3-27.

ცხოვრების პირობებით კმაყოფილებას გულისხმობს, რა გარემოშიც ისინი იმყოფებიან.²⁴

ანუ ადგილობრივი ავტონომია არსებობს მხოლოდ მაშინ, თუ ადგილობრივ ხელისუფლებას მოსახლეობის კეთილდღეობაზე ზეგავლენის რეალური შესაძლებლობა აქვს. ამ თეორიის ნაკლი კეთილდღეობის შეფასებისა და გაზომვის შეუძლებლობაა.

ადგილობრივი ავტონომიის შესახებ ასევე ორიგინალურ შეხედულებას *დეფილიპისი* ავითარებს. ის „ადგილობრიობისა“ (*locality*) და ავტონომიის ცნებებს გამოყოფს. მისი განმარტებით, ადგილობრიობა არის ტერიტორია, რომელსაც თავისი პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალურ-კულტურული იდენტურობა აქვს. „ადგილობრიობა“ თავისთავად არ არსებობს, მას ადამიანები ქმნიან და ავითარებენ. „ადგილობრიობა“ მუდმივი შექმნისა და დაშლის პროცესში იმყოფება, რაც დანარჩენ სამყაროსთან ურთიერთობისა და შიდა პროცესების ზეგავლენით მიმდინარეობს. მიუხედავად იმისა, რომ „ადგილობრიობის“ ჩამოყალიბებაზე მნიშვნელოვან ზეგავლენას სახელმწიფო ინსტიტუტები ახდენენ, „ადგილობრიობის“ ტერიტორიული საზღვრები შეიძლება შრომის სახელმწიფოს მიერ გეოგრაფიულ დანაწილებას (იგულისხმება ადმინისტრაციული დაყოფა) არ ემთხვეოდეს. ადგილობრივი ავტონომია არის არა საგანი, რომელსაც შეიძლება ინდივიდები, თუ ადგილობრიობა ფლობდეს ან არ ფლობდეს, არამედ, პირიქით, „ადგილობრიობას“ ავტონომიას ანიჭებს გარკვეული პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური ურთიერთობების არსებობა, რომელთა საშუალებითაც ის გარესამყაროსთან ურთიერთქმედებს და მის იდენტურობას აყალიბებს.²⁵

ადგილობრივი ავტონომიის ზემოთ აღნიშნული განმარტების მიხედვით, ადგილობრივი საზოგადოების თავისუფლება, საკუთარი ადგილი და ფუნქციები ზემდგომი ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლად თავად განსაზღვროს, ადგილობრივი ავტონომიის გაძლიერების დასაბუთების მიმართულებით უთუოდ მნიშვნელოვანი კონცეფტუალური მიდგომაა – ფიქრობს ინგლისელი მეცნიერი *ლოურენს პრათჩეტი*. ეს კონცეფცია ადგილობრივი ავტონომიის ქვემოდან ზემოთ (*Bottom Up*) შექმნის იდეას ეხმიანება. იმისათვის, რომ ადგილობრივმა საზოგადოებამ ავტონომია მოიპოვოს, საჭიროა, მან საკუთარი იდენტურობა და ადგილი თავად გააცნობიეროს და, შესაბამისად, თავი როგორც ერთიანმა სუბიექტმა იგრძნოს.²⁶

²⁴ Goldsmith M., 'Autonomy and City Limits', in D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds), *Theories of Urban Politics*. London, 1995, 228–52, 235.

²⁵ DeFillippis J., *Unmaking Goliath, Community Control in the Face of Global Capital*, New York, 2004, 24-31.

²⁶ Pratchett L., *Local Autonomy, Local Democracy and The "New Localism"*, *Political Studies*, 2004 Vol 52, 359, 367-368.

ეს თეორია სახელმწიფო მართვის ტრადიციულ კონსტიტუციურ მიდგომასა და რეალობას, სადაც ადგილობრივი ხელისუფლების საზღვრებსა და ფუნქციებს ცენტრალური, სუვერენული ხელისუფლება განსაზღვრავს, არსებითად უპირისპირდება. ადგილობრივი ავტონომიის, როგორც სოციალურ-პოლიტიკური იდენტურობის მქონე ადგილის, ცნება ერთ მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოშობს, რასაც არ შეიძლება გვერდი ავუაროთ: თუ ადგილობრივი ავტონომია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ შექმნილი არ არის, მაშინ რომელ ტერიტორიულ დონეზე ყალიბდება ადგილობრივი ხელისუფლება? თუ ადგილობრივ ავტონომიას დაუკავშირებთ სოციალურ-პოლიტიკურ იდენტურობას, ის შეიძლება აღმოცენდეს სახელმწიფოს სხვადასხვა ტერიტორიულ დონეზე, როგორც ტრადიციულად აღიარებულ ტერიტორიულ დონეზე, ასევე მის ქვემოთ ან უფრო მაღალ დონეზე.²⁷

თავად *პრატიკტი* ცდილობს, ერთმანეთისგან განასხვავოს ადგილობრივი დემოკრატია და ადგილობრივი ავტონომია და ადგილობრივ ავტონომიას შემდგენაირად განმარტავს: „ადგილობრივი ავტონომია მხოლოდ ზემდგომი ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლობამდე არ შეიძლება დავიყვანოთ, ის ასევე არის ადგილობრივი იდენტურობის განვითარებისა და გამოხატვის შესაძლებლობა.“ თუმცა ზემდგომი ხელისუფლების ინტერვენციისაგან თავისუფლება ადგილობრივი დემოკრატიის ფუნდამენტური ნიშანია. ამდენად, „ადგილობრივი ავტონომია ერთგვარი ადგილობრივი სუვერენიტეტი, რომელიც შესაბამისი ტერიტორიის ფარგლებში, ყველა სფეროში თუ არა, რამდენიმე კონკრეტულ სფეროში მაინც უნდა არსებობდეს.“²⁸

პრატიკტი მიიჩნევს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის ანალიზი სამი მიმართულებით შეიძლება განვავითაროთ: პირველი, ადგილობრივი ავტონომია როგორც „თავისუფლება ზემდგომი ორგანოებისგან“ – „თავისუფლება ვინმესგან“ (*Freedom From*), მეორე, როგორც „თავისუფლება რაღაცის საკეთებლად“ (*Freedom To*) და, ბოლოს, ადგილობრივი ავტონომია როგორც ადგილობრივი იდენტურობის გამომხატველი ინსტიტუტი (*Reflection of Local Identity*).²⁹

ეს თეორია ადგილობრივი ავტონომიის კიდევ ერთ ახალ ნიშანს გვთავაზობს, კერძოდ, ადგილობრივი ავტონომია არსებობს, თუ ის ადგილობრივი საზოგადოების იდენტურობის იდენტიფიცირებისა და მის შესაბამისად მოქმედების შესაძლებლობას იძლევა.

ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის ევროპული კომიტეტისათვის მომზადებულ კვლევაში პარიზის სორბონის უნივერსიტეტის პროფესორი *ჟერარდ მარკაუ* აცხადებს: „ადგილობრივი თვითმმართველობა, უპირველეს

²⁷ იქვე.
²⁸ იქვე.
²⁹ იქვე.

ყოველისა, თავისუფლებაა, ხოლო რა დოზით შეიძლება ამ თავისუფლების გამოყენება, ეს ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებებსა და რესურსებზეა დამოკიდებული. თავისუფლების ფარგლები, რა თქმა უნდა, შეიძლება სხვადასხვა სფეროს, პერიოდისა და სისტემის მიხედვით განსხვავდებოდეს, თუმცა იქ, სადაც არ არსებობს თავისუფლება, ადგილობრივი თვითმმართველობაც არ არსებობს. თუ ადგილობრივ ხელისუფლებას საკუთარი უფლებამოსილება და შესაბამის რესურსებთან თავისუფალი წვდომა არ გააჩნია, მაშინ ის იქცევა ზემდგომი ხელისუფლების აგენტად, რომელიც მხოლოდ მის მიერ დაკისრებულ მოვალეობებს ადასრულებს. ამ შემთხვევაში ის არის არა უფლებების მფლობელი, არამედ მოვალეობების შემსრულებელი“, ანუ ადგილობრივ ხელისუფლებას შეიძლება უფლებები ჰქონდეს, მაგრამ მხოლოდ უფლებები, მათი თავისუფალი განხორციელების გარეშე, მოვალეობებად იქცევა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები სახელმწიფოსგან იზოლირებული ერთეულები არ არის და, შესაბამისად, მათი ავტონომიაც ყოველთვის შედარებითია; ამდენად, მათი თავისუფლების გარკვეულ კანონიერ ფარგლებში მოქცევა დასაშვებია, თუმცა თავისუფლების გარეშე ადგილობრივი ხელისუფლება პოლიტიკურ მნიშვნელობას კარგავს და არსებობას წყვეტს.³⁰

მარკაუ ადგილობრივი თვითმმართველობის შემდეგ ნიშნებს გამოყოფს: ინსტიტუციურს - არჩევითი წარმომადგენლობითი და, ხშირ შემთხვევაში, აღმასრულებელი ორგანოები; სუბსტანციურს - საკუთარი ფუნქციები; ფინანსურს - საბიუჯეტო უფლებამოსილება; და ბოლოს, შიდა ორგანიზაციულ დამოუკიდებლობას - საკუთარი სტრუქტურის გარკვეულ ფარგლებში თავისუფლად განსაზღვრის შესაძლებლობა.³¹

ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფოსგან განცალკევებული სტრუქტურა არ არის, უფრო მეტიც, ტრადიციულად ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფოში და სახელმწიფოს მიერ ჩამოყალიბდა. ადგილობრივი ავტონომია არა აბსოლუტური, არამედ „შედარებითი“ კატეგორიაა, რომლის მოცულობაც ცენტრალურ ხელისუფლებასთან კონფრონტაციის პირობებში შეიძლება შეიცვალოს. სწორედ ამიტომ უნიტარულ სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის „დამცავი“ განმარტებაა აღიარებული, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევის აკრძალვისკენაა მიმართული. ადგილობრივი ავტონომია, უპირველეს ყოვლისა, თავისუფლებას გულისხმობს და მისი მოცულობა ცენტრალური კონტროლის ინტენსიურობაზეა დამოკიდებული. გადამეტებული კონტროლით თავისუფლება და მასთან ერთად ადგილობრივი თვითმმართველობაც იკარგება.³²

³⁰ *Marcau G.*, დასახ. ნაშრ., 12.

³¹ იქვე, 15.

³² *Marcao G.*, in: *Beer-Toth K.*, 2009, დასახ. ნაშრ., 51-52.

მარკაუს განმარტებაში ადგილობრივი თვითმმართველობა თავისუფლებად არის გაგებულ. თავისუფლებისთვის კი პირველი საფრთხე მისი გარკვეულ ჩარჩოებში მოქცევის მცდელობაა, რაც ზოგჯერ აუცილებელიცაა, თუმცა გადამეტება ადგილობრივი ავტონომიისთვის „დამღუპველია“. შესაბამისად, ის ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის დაცვისთვის, უპირველეს ყოვლისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო კონტროლზე ლიმიტის დაწესების საჭიროებაზე მიუთითებს.

მსგავს მიდგომას ვხვდებით პროფესორ ხუან პასტორისა და ჟან-კლოდ ნემერის მიერ ევროპის ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის კომიტეტისათვის მომზადებულ ანგარიშში. მათი აზრით, „ადგილობრივი თვითმმართველობა ფართო მნიშვნელობით – ეს არის ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მართვის უფლების ადგილობრივი საზოგადოების წარმომადგენლობითი ორგანოებისთვის გადაცემა, რასაც ისინი საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებენ და, ამდენად, როგორც წესი, ზემდგომი ორგანოების ინსტრუქციებისა და ბრძანებების გარეშე მოქმედებენ“. ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი სამ საკვანძო იდეას ეფუძნება: საკუთარი ფუნქციების არსებობას, შიდა სტრუქტურის დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლებამოსილებას და, ბოლოს, საკუთარი საქმეების თავისუფლად მართვის შესაძლებლობას, რაც, თავისთავად, ზემდგომი ორგანოებისადმი სუბორდინაციასა და იერარქიულობის პრინციპთან ასოცირებული ზედამხედველობის მეთოდების გამოყენებას გამორიცხავს.³³

პროფესორი *ოთარ მელქაძე* ნაშრომში – „მუნიციპალური სამართალი“ – ადგილობრივ თვითმმართველობას შემდეგი სახით განმარტავს: „ადგილობრივი თვითმმართველობა, კანონმდებლობით აღიარებული და გარანტირებული, მოსახლეობის თვითორგანიზაციასთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი ურთიერთობის ის სისტემაა, რომელიც ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებში, ცენტრალური საჯარო ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლად, საკუთარი პასუხისმგებლობით, დემოკრატიული ფორმით დაფუძნებული ადგილობრივი ორგანოების მეშვეობით, ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებისა და ტრადიციების გათვალისწინებით, წყვეტს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს. ცნების შინაარსიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის რამდენიმე განსაკუთრებული ნიშანი გამომდინარეობს: ადგილობრივი თვითმმართველობა არის კონსტიტუციითა და კანონებით აღიარებული და გარანტირებული საჯარო ხელისუფლების განხორციელება. ამ დროს საჯარო ხელისუფლების ერთი ფორმის – სახელმწიფო ხელისუფლების – მიერ აღიარებული და გარანტირებული უნდა იყოს საჯარო ხელისუფლების განსხვავებული ფორმა – მუნიციპალური ხელისუფლება, მოწესრიგებული უნდა იყოს მათი ურთიერთგამიჯვნისა და ურთიერთმიმართების საკითხები. ადგილობრივი თვითმმართველობა მიზნად ისახავს საკითხთა გარკვეული წრის, უმთავრესად ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების, ადგილობრივი

³³ Pastor J.S. and Nemery J.C, 1999, დასახ. ანგ., 15-16.

მოსახლეობის ინტერესებისა და პირობების გათვალისწინებით მართვას. ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება თვითმმართველი ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებში და მიზნად ისახავს ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების დეცენტრალიზებულ მართვას.³⁴

ადგილობრივი თვითმმართველობის უნივერსალურ განმარტებას ქარტია გვთავაზობს. ქარტია მისი მიზნებიდან გამომდინარე ძირითად აქცენტს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებაზე და შესაძლებლობაზე აკეთებს. კერძოდ, ქარტიის მე-3 მუხლის თანახმად, „ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებასა და შესაძლებლობას, კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილი, მათი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად. ამ უფლების განხორციელება ხდება საბჭოების ან ასამბლეების მიერ, რომლებიც შედგება პირდაპირი, თანასწორი და საყოველთაო ხმის მიცემის საფუძველზე ფარული კენჭისყრით არჩეული წევრებისაგან და რომლებთანაც შეიძლება არსებობდნენ მათ წინაშე პასუხისმგებელი აღმასრულებელი ორგანოები.“³⁵

ქარტიის ტექსტის ოფიციალური განმარტებითი ანგარიშის შესაბამისად, „სიტყვა „შესაძლებლობა“ გულისხმობს საზოგადოებრივი საქმეების რეგულირებისა და მართვის კანონიერი უფლების ეფექტიანი განხორციელების შესაძლებლობას, ხოლო სიტყვები „კანონის ფარგლებში“ კი მიუთითებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებები და შესაძლებლობები უფრო დეტალურად კანონის საფუძველზე შეიძლება განისაზღვროს“, ანუ ადგილობრივ თვითმმართველობას უნდა ჰქონდეს არა მხოლოდ უფლებები, არამედ მისი განხორციელების რეალური შესაძლებლობაც. ადგილობრივი თვითმმართველობა უფლებამოსილებებს „საკუთარი პასუხისმგებლობით“ ახორციელებს, რაც ნიშნავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა არ არის ზემდგომი ხელისუფლების დაქვემდებარებაში არსებული ინსტიტუტი. თვითმმართველობის ცნების განმარტება „ადგილობრივი საკითხების“ და „საკუთარი უფლებამოსილებების“ რეგულირებასა და მართვაზე მითითებას არ ითვალისწინებს. ეს განპირობებულია იმ რეალობით, რომ „ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების“ მოცულობა და გაგება ქვეყნების მიხედვით განსხვავებულია, შესაბამისად, მისი ზუსტი დადგენა შეუძლებელია. აქედან გამომდინარე, ქარტიამ სხვა გზა აირჩია და მნიშვნელოვანი რაოდენობის უფლებამოსილებების არსებობაზე გაამახვილა ყურადღება.“³⁶

აქვე შეიძლება დავამატოთ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მხოლოდ კანონით აღიარება, საკუთარი უფლებამოსილებების

³⁴ *მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ.*, დასახ. ნაშრ., 49-50.

³⁵ European Charter of Local Self-Government, in: <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS_Conventions_en.asp#>, [ნანახია: 25.08.2011].

³⁶ Explanatory report, European Charter of local self-government, დასახ. წყარო.

განხორციელების რეალური შესაძლებლობების გარეშე, ადგილობრივ თვითმმართველობას „მკვდრადშობილ“ ინსტიტუტად აქცევს. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობა, უპირველეს ყოვლისა, თავისუფლებასა და ამ თავისუფლების რეალურად განხორციელების შესაძლებლობას გულისხმობს, რაც თვითორგანიზაციისა და ფინანსურ შესაძლებლობებთან არის დაკავშირებული. ამასთან, ადგილობრივ თვითმმართველობაზე საუბრისას მითითება მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლობაზე არ გამოგვადგება, ვინაიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის თავისუფლებას საფრთხე არა მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლებისგან, არამედ სხვა მაღალი ტერიტორიული დონის ხელისუფლებებისგანაც შეიძლება შეექმნას, მაგალითად, ფედერაციის სუბიექტთა, რეგიონის, ავტონომიის, მაღალი დონის თვითმმართველი ერთეულების ორგანოებისგან.

ზემოთ აღნიშნული თეორიების ანალიზის საფუძველზე ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის დამახასიათებელი ნიშნები შეიძლება გამოვყოთ. ადგილობრივ თვითმმართველობას სჭირდება: სამი მატერიალური წინაპირობა – ტერიტორია, ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობა და ადგილობრივი ორგანოები (ეს უკანასკნელი წინაპირობა ფაკულტატიურია, ვინაიდან თეორიულად თვითმმართველობა წარმომადგენლობითი ორგანოების გარეშეც შეიძლება არსებობდეს და მას უშუალოდ მთელი მოსახლეობა ახორციელებდეს), ასევე, სამი „თავისუფლების“ არსებობა – მოსახლეობის მიერ ადგილობრივი ორგანოების ფორმირების შესაძლებლობა, საკუთარი უფლებამოსილება და თავისუფალი მოქმედების შესაძლებლობა. ეს უკანასკნელი, თავის მხრივ, ადმინისტრაციულ-ფინანსური რესურსების არსებობით და ზემდგომი ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლობის ხარისხით განისაზღვრება.

ამდენად, ადგილობრივი ავტონომია გულისხმობს განსაზღვრული ტერიტორიის ფარგლებში ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების ადგილობრივი საზოგადოების მიერ უშუალოდ ან/და არჩეული ორგანოების საშუალებით მართვას, რომლებიც აღჭურვილი არიან უფლებამოსილებითა და ადმინისტრაციულ-ფინანსური შესაძლებლობით, ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებისა და ადგილობრივი პირობების შესაბამისად, ზემდგომი ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით, გადაწყვიტონ თავიანთ უფლებამოსილებაში შემავალი ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები.

განსაზღვრული ტერიტორიის ფარგლებში ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების ადგილობრივი საზოგადოების მიერ უშუალოდ ან/და არჩეული ორგანოების საშუალებით მართვას – თვითმმართველობა – ხორციელდება კონკრეტული ტერიტორიის ფარგლებში ადგილობრივი საზოგადოების მიერ უშუალოდ ანდა არჩეული ორგანოების მიერ. დანიშნის შემთხვევაში ადგილობრივი ორგანოები იქნებიან არა ადგილობრივი მოსახლეობის

წარმომადგენლობითი, არამედ ზემდგომი ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანოები.

ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილება და ადმინისტრაციულ-ფინანსური შესაძლებლობა – თუ ხელისუფლება რაიმე უფლებამოსილებას არ ფლობს, მაშინ ის არ არსებობს; თუ საკუთარი სტრუქტურა არ აქვს, ვერ ფუნქციონირებს; ხოლო თუ საკუთარი ფინანსები არ გააჩნია, მისი მართვითი შესაძლებლობები შეზღუდულია ან არ არსებობს. ამდენად, თვითმმართველობა იმ შემთხვევაში ფუნქციონირებს, თუ ადგილობრივ ხელისუფლებას როგორც საკუთარი უფლებამოსილებები, ასევე მისი განხორციელების რეალური შესაძლებლობა აქვს.

ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებისა და ადგილობრივი პირობების შესაბამისად მართვა – ადგილობრივი ხელისუფლება არის ადგილობრივი, ვინაიდან ის მოქმედებს ადგილობრივ დონეზე, პასუხისმგებელია ადგილობრივი მოსახლეობის წინაშე და ვალდებულია, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები ადგილობრივი მოსახლეობისა და პირობების შესაბამისად გადაწყვიტოს.

საკუთარი პასუხისმგებლობით, ზემდგომი ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლად საქმიანობა – ადგილობრივი თვითმმართველობა თავად უნდა იყოს პასუხისმგებელი საკუთარი ამომრჩევლების წინაშე, ეს მიდგომა იერარქიულ დაქვემდებარებასა და პასუხისმგებლობის ზემდგომ ორგანოებზე გადანაწილებას გამორიცხავს. ავტონომია არსებობს იქ, სადაც ადგილობრივ ხელისუფლებას კონკრეტული ფუნქციების დამოუკიდებლად განხორციელების შესაძლებლობა აქვს. თუ ადგილობრივმა ხელისუფლებამ დამოუკიდებლად საქმიანობის უფლება დაკარგა, შეიძლება ითქვას, რომ მან ავტონომიაც დაკარგა.

12. რატომ არის „ღირებული“ ადგილობრივი ავტონომია?

ცნობილი ფრანგი პოლიტოლოგი *ალექსის ტოკვილი* ჯერ კიდევ 150 წლის წინ წერდა: დარწმუნებით შეიძლება ითქვას, რომ „თავისუფალი ერის ძალაუფლება მუნიციპალიტეტებიდან იღებს სათავეს... მუნიციპალიტეტებს თავისუფლებისათვის ისეთივე მნიშვნელობა აქვთ, როგორც სკოლებს მეცნიერებისათვის. ისინი თავისუფლებას ხელმისაწვდომს ჩვეულებრივი ხალხისათვის ხდიან, მათ თავისუფლების მშვიდობიანად სარგებლობის უნარს უნერგავენ და მის გამოყენებას ასწავლიან. მუნიციპალური ინსტიტუტების გარეშე ერმა თავისუფალი მმართველობა შეიძლება ჩამოაყალიბოს, მაგრამ ის თავისუფლების მოყვარულ ეროვნულ შეგნებას ვერ შექმნის. შიდა დაძაბულობის გადალახვისა და გარემოებათა დამთხვევის შედეგად ერმა გარკვეული მოცულობის საგარეო

დამოუკიდებლობა შეიძლება მოიპოვოს, მაგრამ დესპოტიზმი გაღვივებული საზოგადოების შიგნით ადრე თუ გვიან თავს იჩენს.“³⁷

ინგლისელი ფილოსოფოსი და პოლიტიკოსი *ჯონ სტიუარტ მილი* ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობას შემდეგნაირად ახასიათებდა: ადგილობრივი დემოკრატია მოქალაქეებს საშუალებას აძლევს, საკუთარი თავისუფლება და ადგილობრივი იდენტურობა იმ ფორმითა და მოცულობით გამოხატონ, რისი საშუალებაც ცენტრალურ ხელისუფლებას შეიძლება არც ჰქონდეს. ეს განპირობებულია ადგილობრივი ხელისუფლების ადგილობრივ მოსახლეობასთან მეტი სიახლოვით. ადგილობრივ არჩევით ორგანოებს შეუძლია, ხალხს ისეთი განსხვავებული მომსახურება შესთავაზოს, რომელიც ადგილობრივ პრიორიტეტებს, მოთხოვნებსა და გარემოპირობებს შეესაბამება; ასევე, ის საშუალებას იძლევა, ზემდგომი ხელისუფლება უფრო პლურალისტური იყოს და ადგილობრივ ინტერესებს უკეთესად ითვალისწინებდეს.³⁸

ცენტრალიზაციის მხარდამჭერებიც კი, თუ ისინი დემოკრატიულ ღირებულებებს ითვალისწინებენ, დეცენტრალიზაციის არსებობის აუცილებლობას გვერდს ვერ უვლიან. ინგლისელი პოლიტოლოგი *ენდრიუ ჰეიუუდი* ცენტრალიზაციის ოთხ ღირებულებაზე მიუთითებს: ცენტრალიზაცია ეროვნული ერთობის გარანტიაა; ქვეყნის სხვადასხვა ტერიტორიაზე არსებული არათანაბარი პირობების მიუხედავად, ცენტრალური ხელისუფლება სოციალური თანასწორობის შენარჩუნებას უზრუნველყოფს; ცენტრალიზაცია ერთიან სამართლებრივ და მომსახურების სისტემას აყალიბებს, რაც ქვეყნის შიგნით ადამიანებს შორს კომუნიკაციას აადვილებს; და ბოლოს, ქვეყნის ეკონომიკური განვითარება ცენტრალიზაციის გარეშე წარმოუდგენელია. მხოლოდ ცენტრალურ ხელისუფლებას შეუძლია, ერთიანი ვალუტა, საგადასახადო და საბიუჯეტო თანხების ხარჯვის სახელმწიფოებრივი პოლიტიკა მართოს, რაც ქვეყნის მდგრადი განვითარების წინაპირობაა. თუმცა ცენტრალიზაციასაც თავისი ლიმიტი აქვს – ასკენის ჰეიუუდი. ის ყურადღებას ოთხ პირობაზე ამახვილებს, რაც ცენტრალიზაციისას უნდა იქნეს დაცული და ამით დეცენტრალიზაციის სასარგებლო არგუმენტებს გვთავაზობს. დეცენტრალიზაცია: სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებისა და განვითარების აუცილებელი პირობაა; დეცენტრალიზებული ადგილობრივი ორგანოები მოსახლეობასთან ახლოს იმყოფებიან და მათ საჭიროებებს უკეთესად აცნობიერებენ; ადგილზე მიღებული გადაწყვეტილებები ლეგიტიმურობის მაღალი ხარისხითა და გონივრულობით ხასიათდება, მაშინ, როცა ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკა ადგილობრივი მოთხოვნებისა და პირობებისგან შეიძლება შორს იყოს; და ბოლოს, დეცენტრალიზაცია თავისუფლებას იცავს, ის ხელისუფლების

³⁷ Tocqueville A., *About Democracy in America*, Fourth printing 2007, New Jersey, 42.

³⁸ Mill J.S. in: *John P.*, *Local Governance in Western Europe*, London, 2001, 2-3.

დანაწილებისა და ურთიერთგაწონასწორების სისტემის არსებობას უზრუნველყოფს.³⁹

ქრისტინა ბიერ-ტოთი თავის ნაშრომში – „ადგილობრივი ფინანსური ავტონომია თეორიასა და პრაქტიკაში“ – გამოყოფს ადგილობრივი ავტონომიის ექვს ღირსებას, რომლებიც დაფუძნებულია სხვადასხვა ავტორის მიერ იდენტიფიცირებული ადგილობრივი ავტონომიის უპირატესობებზე. მისი ჩამონათვალი პრაქტიკულად ადგილობრივი ავტონომიის ღირებულებების ამომწურავი დახასიათებაა, ⁴⁰ კერძოდ:

ადგილობრივი ავტონომია ადგილობრივი მოთხოვნებისა და უპირატესობების დაკმაყოფილებას უზრუნველყოფს. ცენტრალური ხელისუფლება მიდრეკილია მოთხოვნების დაკმაყოფილების უნიფიცირებული მიდგომების განვითარებაზე, ამდენად, მისი ქმედებები, ადგილობრივი პირობებისა და ადგილობრივი მოსახლეობის მოთხოვნების პრიორიტეტების თავისებურებათა გაუთვალისწინებლად, ნაკლებად ეფექტიანია;⁴¹

ადგილობრივ ავტონომიას პასუხისმგებლობა და ფინანსური ეფექტიანობა მოაქვს. ადგილობრივი თვითმმართველობა, რომელსაც საკუთარი შემოსავლები აქვს, პასუხისმგებელია ამოღებული გადასახადების ხარჯვის ეფექტიანობაზე ადგილობრივი ამომრჩევლების წინაშე, რაც ეფექტიანი ხარჯვისა და მართვის სტიმულირებისათვის ძლიერი წამახალისებელი ფაქტორია. თუმცა ეს ეფექტი მნიშვნელოვნად სუსტდება, თუ თვითმმართველობა უპირატესად დამოკიდებულია ზემდგომი ხელისუფლების ტრანსფერებზე, რასაც პასუხისმგებლობა ცენტრისკენ გადააქვს;⁴²

ადგილობრივი ავტონომია სამოქალაქო მონაწილეობასა და დემოკრატიულ კონტროლს აუძლეობს. ადგილობრივმა ხელისუფლებამ ადგილობრივი მოსახლეობის აზრი და საჭიროებები უკეთესად იცის, ისევე როგორც ადგილობრივ მოსახლეობას უფრო მეტი შესაძლებლობა აქვს, ტერიტორიულად ახლო მყოფ ხელისუფლებას კონტროლი გაუწიოს და უშუალო მიიღოს მის საქმიანობაში მონაწილეობა;⁴³

³⁹ Heywood A., Key Concepts of Politics, Bristol, 2000, 237-238.

⁴⁰ Beer-Toth K., 2009, დასახ. ნაშრ., 52-56.

⁴¹ Oates, W. E., An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature 37(3), 1999, 1120–1149 in: <http://www.jstor.org/stable/2564874>, [ნანახია: 25.08.2011].

⁴² Tanzi V., Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. In Annual World Bank Conference on Development Economics 1995, The World Bank, Washington D. C., 1996, 295–330.

⁴³ Jones G.W. and Stewart J. D., Why the Council Hatchet Job is so Unfair. In Stewart J. D., Jones G.W., Greenwood R. and Raine J.W. (eds), In Defence of Local Government. Institute of Local Government Studies, Birmingham, 1981.

ადგილობრივ ავტონომიას შეუძლია, „მოათვინიეროს ლევიათანი“.⁴⁴ აქ იგულისხმება ცენტრალური ხელისუფლების ფინანსური და პოლიტიკური მონოპოლიის შემცირება, ვინაიდან რესურსებისა და ძალაუფლების გადანაწილება ხდება;⁴⁵

ადგილობრივი ავტონომია ზრდის მართვის ეფექტიანობას „ბენჩმარკინგის“ გამოყენებით. წარმატებული თვითმმართველი ერთეულებისგან ყალიბდება „საუკეთესო პრაქტიკა“ ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის სხვადასხვა სფეროში, რაც ანალოგიური უპირატესობების სხვების მიერ სარგებლობის შესაძლებლობასაც იძლევა;⁴⁶

ადგილობრივი ავტონომია ექსპერიმენტებსა და ინოვაციებს ახალისებს. ადგილობრივი თვითმმართველობა უპირატესად დაკავშირებულია თავისუფლებასთან. თავისუფალი მართვა კი საშუალებას იძლევა, მართვის სხვადასხვა ხერხი და მიმართულება განვითარდეს, ასევე ვიწრო ტერიტორიულ ფარგლებში სხვადასხვა ექსპერიმენტი განხორციელდეს, რაც ქვეყნის მასშტაბით სარისკო შეიძლება იყოს. საბოლოოდ, ეს ინოვაციების განვითარებასა და მართვის ეფექტიანობის ზრდას უწყობს ხელს.⁴⁷

ამდენად, ავტონომია ქვეყნის პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური განვითარების ყველა მიმართულებით მნიშვნელოვანია, შესაბამისად, დგება საკითხი, როგორ უნდა დავიცვათ ადგილობრივი თვითმმართველობა ისე, რომ სახელმწიფოებრივი ინტერესებიც არ დავაზიანოთ?

13. ადგილობრივი ავტონომიის მოცულობა და ადმინისტრაციული ზედამხედველობა

მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება ავტონომიურია, ის ერთიანი სახელმწიფოს შემადგენელი ნაწილია, ამდენად, მისი ავტონომია აბსოლუტური ვერ იქნება, ხოლო მოცულობა ფიქსირებული. ადგილობრივი ავტონომიის მოცულობას მრავალი ფაქტორი განაპირობებს. მაგალითად:

ფიჯი ადგილობრივი თვითმმართველობის მოცულობის შეფასებისას ორ ასპექტს გამოყოფს: სამართლებრივსა და პოლიტიკურს. სამართლებრივი თვალსაზრისით, ადგილობრივი ავტონომიის სიდიდე ფუნქციებისა და დისკრეციის მოცულობაზეა დამოკიდებული. ფუნქციების მოცულობა, თავის

⁴⁴ Brennan G. and Buchanan J. M., The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge University Press, New York, 1980.

⁴⁵ Boadway, R., Inter-Governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization, Constitutional Political Economy 12(2), 2001, 93–121.

⁴⁶ Dafflon B., L'autonomie fiscale communale : Le cas de Fribourg. In L'avenir de l'autonomie communale à l'aube du troisième millénaire, no. 5 in Études et colloques, Éditions Universitaires Fribourg (Suisse), Fribourg, 1992, 25–43.

⁴⁷ Oates W.E., An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature 37(3), 1999: 1120–1149, in: <http://www.jstor.org/stable/2564874>, [ნანახია: 25.08.2011].

მხრივ, მათი რაოდენობითა და განხორციელებისთვის დახარჯული ფინანსური რესურსებით განისაზღვრება, ხოლო დისკრეცია თავისუფალი მოქმედების შესაძლებლობითა (რაც დამოკიდებულია ადმინისტრაციული ზედამხედველობის მოცულობაზე და კომპეტენციითა განსაზღვრის პრინციპზე, კერძოდ, მოქმედებს „უფლების გარეშე“ „Ultra Vires“ პრინციპი თუ ზოგადი კომპეტენციების პრინციპი) და ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხით. ადგილობრივი ავტონომიის პოლიტიკური ასპექტი კი ადგილობრივი ხელისუფლების სახელმწიფო პოლიტიკაზე ზემოქმედების შესაძლებლობათა შეფასებით იზომება.⁴⁸

გურისა და კინგის აზრით, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოცულობაზე ზეგავლენის მქონე ყველა ფაქტორი ორ განზომილებამდე შეიძლება დავიყვანოთ: პირველი, ადგილობრივი და ზემდგომი ხელისუფლების ურთიერთობების ხასიათი. „ადგილობრივი თვითმმართველობა იმ დოზით არის ავტონომიური, რა დოზითაც მას, საკუთარი ინტერესების შესაბამისად, ზემდგომი ხელისუფლების მნიშვნელოვანი ჩარევის გარეშე, მოქმედება შეუძლია“; მეორე, ეკონომიკურ-სოციალური ურთიერთობების თავისებურებები. ამ მხრივ, „ადგილობრივი თვითმმართველობა იმ დოზით არის ავტონომიური, რა დოზითაც მას, ადგილობრივი ეკონომიკური და სოციალური პირობების გათვალისწინებით, საკუთარი ინტერესების შესაბამისად მოქმედება შეუძლია.“⁴⁹

„ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი უპირატესად სახელმწიფო ზედამხედველობის მოცულობით განისაზღვრება. სახელმწიფო ზედამხედველობის მოცულობა არის მასშტაბი იმის დასადგენად, თუ რა ადგილი უკავია ადგილობრივ თვითმმართველობას სახელმწიფოს სტრუქტურაში. მოქალაქისა და სახელმწიფოს ურთიერთობის მსგავსად პრინციპული მნიშვნელობა ენიჭება იმას, თუ რა ადგილი მიეკუთვნება ადგილობრივ თვითმმართველობას სახელმწიფო სტრუქტურაში, სახელმწიფოპოლიტიკური და სახელმწიფოსამართლებრივი რეორგანიზაციის პროცესში. სახელმწიფოპოლიტიკური მნიშვნელობა იმით გამოიხატება, რომ სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტებთან შედარებით სწორედ ადგილობრივმა თვითმმართველობამ უნდა მისცეს მოქალაქეებს, პირველ ყოვლისა, საჯარო ამოცანების დაგეგმვაში ჩართვის შესაძლებლობა. ამასთან, მხოლოდ მას შეუძლია მოქალაქეების მიმართ არსებული საჯარო ამოცანების დროულად, ადგილზე და ეფექტურად შესრულება; მეორე მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულები არის და რჩება სახელმწიფოს შემადგენელ ნაწილებად, რომელთა საქმიანობაც კონსტიტუციისა და კანონებით განსაზღვრულ სახელმწიფოპოლიტიკურ ინტერესებზე უნდა იყოს ორიენტირებული. ამ სახელმწიფოპოლიტიკური ინტერესის განხორციელებას სწორედ სახელმწიფოს ადმინისტრაციული

⁴⁸ Page E.C., 1991, დასახ. ნაშრ., 13-69.
⁴⁹ Gurr T. R. and King D. S., 1987, დასახ. ნაშრ., 55-65.

ზედამხედველობა უზრუნველყოფს.⁵⁰ – აღნიშნავენ უ. ფურმანი და ა. სვანიშვილი.

ამდენად, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ინტენსიურობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის მოცულობის შესაფასებლად მხოლოდ ერთ-ერთი, თუმცა მნიშვნელოვანი, საზომია. გადაჭარბებული კონტროლით ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის ელემენტი – დისკრეცია (მოქმედების თავისუფლება), ფაქტობრივად, ქრება, რაც, თავისთავად, ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობას ეჭვქვეშ აყენებს.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობა სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების საკონტროლო საქმიანობის ერთ-ერთი სახეა. სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების საკონტროლო საქმიანობისგან განსხვავებით, სადაც მმართველობით პროცესში უშუალოდ ჩარევა გადაწყვეტილებების გაუქმების, შეჩერების, სავალდებულო მითითებების გაცემის, გადაწყვეტილებათა წინასწარი შემოწმებისა და დამტკიცების, დისციპლინური და სხვა სახის პასუხისმგებლობის დაკისრების ფორმით კანონზომიერი მოვლენაა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის ადმინისტრაციული ზედამხედველობა, როგორც წესი, საზედამხედველო ობიექტის საქმიანობაში პირდაპირ ჩარევას არ ითვალისწინებს.

შესაბამისად, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ინტენსიურობის ხარისხიდან გამომდინარე, მისი ორი ფორმა შეიძლება გამოვყოთ: ადმინისტრაციული ზედამხედველობა, რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლების ფარგლებში ხორციელდება და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობა.

აღმასრულებელი ხელისუფლების ფარგლებში ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სუბიექტებად საუწყებათაშორისო უფლებამოსილებით აღჭურვილი სპეციალური სახელმწიფო უწყებები (ინსპექციები) გვევლინებიან. ისინი შეიძლება, დამოუკიდებელი სახით მთავრობასთან იქმნებოდნენ, ანდა ცალკეული აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების სტრუქტურებში იყვნენ გაერთიანებულები. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში მათ შიდასაუწყებო მეთვალყურეობის ან საუწყებათაშორისო საკონტროლო-საზედამხედველო ფუნქციები აქვთ. ზედამხედველობის მიზანი ამ დროს საზედამხედველო ობიექტის საქმიანობის როგორც კანონიერების, ასევე მიზანშეწონილობის უზრუნველყოფაა. ადმინისტრაციული ზედამხედველობისას ზედამხედველი ორგანო გასცემს შესასრულებლად სავალდებულო მითითებებსა და ინსტრუქციებს, უზრუნველყოფს გამოვლენილ დარღვევათა შედეგების აღკვეთას ან მათი

⁵⁰ ფურმანი უ., სვანიშვილი ა., 2007, დასახ. ნაშრ., 5.

წარმოშობის თავიდან აცილებას, ახორციელებს ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ღონისძიებებს და სხვა.⁵¹

რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას, ის ადმინისტრაციული ზედამხედველობის დამოუკიდებელი სახეა. ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის თავისებურებას მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმირების წყარო, რომელიც პასუხობს კითხვაზე: ვინ ქმნის ადგილობრივ თვითმმართველობას და ვინ განაპირობებს მის არსებობას?

გორდონ კლარკს ადგილობრივი ავტონომიის წარმოშობის საკითხზე ერთიანი პოზიცია არ გააჩნია. მისი აზრით, ადგილობრივი ავტონომიის წყაროს საკითხი არის ღია, კერძოდ: „სრულიად მისაღებია, რომ ინიციატივის უფლებამოსილების წყარო იყოს ხალხი. ასევე მისაღებია, რომ ინიციატივის უფლებამოსილების წყარო იყოს შტატები ან პროვინციები, ანდა, საერთოდ, ცენტრალური ხელისუფლება.“⁵²

ასეთი ორაზროვანი მიდგომა ადგილობრივ ავტონომიას დაუცველს ხდის და მასში სახელმწიფოს არაპროპორციული ჩარევის საფრთხეს ზრდის. თუ დავუშვებთ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფო ხელისუფლების „შემოქმედების“ შედეგია, პოზიცია ადგილობრივი ავტონომიის დაცვასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვნად სუსტდება. ლოგიკურია, რომ, თუ ცენტრი ანიჭებს ავტონომიას, ის უფლებამოსილია, საკუთარი შეხედულებისამებრ შეზღუდოს იგი და მისი ფარგლებიც დაადგინოს.

პროფესორი *ჟერარდ მარკაუ* აცხადებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ზემდგომი ხელისუფლების ორგანოებზე იერარქიულად დაქვემდებარებული ერთეულები არ არის, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ადგილობრივი მოსახლეობა ირჩევს. ადგილობრივი ხელისუფლება სარგებლობს ავტონომიის – თვითმმართველობის უფლებით. ამ თავისუფლების გარკვეულ ფარგლებში მოქცევა შეიძლება კანონით განხორციელდეს. ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები სახელმწიფოსგან იზოლირებული ერთეულები არ არის, შესაბამისად, მათი ავტონომიაც ყოველთვის შედარებითია (ვინაიდან დამოკიდებულია კონკრეტულ ქვეყანაში არსებულ პოლიტიკურ, სოციალურ-კულტურულ, სამართლებრივ და სხვა ფაქტორებზე), თუმცა თავისუფლების გარეშე ადგილობრივი ხელისუფლება კარგავს პოლიტიკურ მნიშვნელობას და წყვეტს არსებობას.⁵³

⁵¹ *მელქაძე ო.*, 1996, დასახ. ნაშრ., 54-61.

⁵² *Clark G.L.*, დასახ. ნაშრ., 198-199.

⁵³ *Marcau G.*, 2007, დასახ. ნაშრ., 12.

ამ საკითხზე პროფესორი *ოთარ მელქაძე* შემდეგ მოსახრებას გვთავაზობს: ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფო მექანიზმის ერთგვარი გაგრძელება არ არის, თუმცა არც იმის თქმა შეიძლება, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობა სრულიად მოწყვეტილია სახელმწიფოს და თავისი დამოუკიდებლობის ხარისხით არის სახელმწიფოში სახელმწიფო. ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც რთული და კომპლექსური მოვლენა, არ შეიძლება მიეკუთვნებოდეს არც სახელმწიფოს მექანიზმს და არც მხოლოდ სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტს, ვინაიდან იგი ადგილობრივი საჯარო ხელისუფლებაა და არა მოსახლეობის თვითორგანიზაციის მარტივი ფორმა.“ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებისას საჯარო ხელისუფლების წყაროა ტერიტორიული კოლექტივი – ადგილობრივი მოსახლეობა. სახელმწიფოთა ძირითად კანონებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ხელისუფლების წყაროდ მოქალაქეები მოიხსენიებიან, კერძოდ, ტერიტორიული ნიშნით ფორმირებული ჯგუფის – ტერიტორიული კოლექტივის – სახით; მეორე მხრივ, უმეტეს შემთხვევაში, როდესაც ხელისუფლების წყაროდ ხაზს ადევნებენ, კონსტიტუციები ამას, უბრალოდ, ხელისუფლებას უკავშირებენ და არა სახელმწიფო ხელისუფლებას. ასეთი მიდგომა სახალხო, ანუ საჯარო ხელისუფლების ფარგლებში, სახელმწიფო ხელისუფლებასთან ერთად, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღიარებასაც გულისხმობს. სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროდ მთელი ხაზი, ტერიტორიული კოლექტივების მთელი ერთობლიობა იგულისხმება, ხოლო ადგილობრივი ხელისუფლების წყაროდ – თითოეული ტერიტორიული კოლექტივი გვევლინება.⁵⁴

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოვანი ბუნების აღიარება, სადაც ის ერთდროულად ზემდგომი ხელისუფლებისა და ტერიტორიული კოლექტივის „შემოქმედების“ შედეგია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიას მეტ გარანტიას უქმნის. ადგილობრივ თვითმმართველობას, როგორც ადგილობრივი მოსახლეობის საჯარო ხელისუფლების განხორციელების ფორმას, ლეგიტიმაციის დამოუკიდებელი საფუძველი აქვს, რაც უზრუნველყოფს მის პრეტენზიას, ქვეყნის სამართლებრივი სისტემის ფარგლებში დაცული და გარანტირებული იყოს. თუმცა, ამავე დროს, ის, როგორც კონკრეტული სახელმწიფოს შემადგენელი ნაწილი, ამ სახელმწიფოს კანონმდებლობისა და სახელმწიფოებრივი ინტერესების გათვალისწინებით უნდა მოქმედებდეს. ადგილობრივი ხელისუფლება ავტონომიურია (და არა დამოუკიდებელი) იმდენად, რამდენადაც ერთიანი სახელმწიფოს განუყოფელი ნაწილია, და თავისუფალია იმდენად, რამდენადაც ტერიტორიული კოლექტივისთვის თვითრეალიზაციისა და ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების ადგილობრივი ინტერესების გათვალისწინებით გადაწყვეტის შესაძლებლობას იძლევა.

ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე საქმიანობის აღმინისტრაციული ზედამხედველობის თავისებურება ადგილობრივი

⁵⁴ *მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., 2002, დასახ. ნაშრ., 78-79.*

ხელისუფლების ლეგიტიმურობისა და პასუხისმგებლობის მექანიზმის სპეციფიკურობით არის განპირობებული. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს არ მიეკუთვნება, მათი ფორმირება ზემდგომი ხელისუფლების ჩარევის გარეშე ხდება და ისინი მხოლოდ საკუთარი ამომრჩევლების წინაშე არიან პასუხისმგებელი. მათ საკუთარი ცენტრალიზებული სტრუქტურა აქვთ, რაც ნიშნავს, რომ თვითმმართველობის ერთეულის ფარგლებში ზემოდან ქვემოთ დაქვემდებარების პრინციპი მოქმედებს, რომელიც ზემდგომი ხელისუფლებებისგან (ფედერაციის, ფედერაციის სუბიექტის, რეგიონის, ავტონომიის) დამოუკიდებელ ვერტიკალს ქმნის. თუმცა ავტონომია, თავისთავად, არ გულისხმობს, რომ ზემდგომი ხელისუფლების კონტროლი საერთოდ არ არსებობს. თუ ასეთი კონტროლი არ იარსებებდა, თვითმმართველი ერთეულები არა ავტონომიური, არამედ დამოუკიდებელი ტერიტორიული ერთეულები იქნებოდნენ. თუმცა აქ ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის დაცვის პირობებში შეიძლება არსებობდეს.

ცენტრალური ხელისუფლებისთვის დამახასიათებელია უნიფიცირების ტენდენცია, რომელიც გარკვეული დოზით ერთიანი სახელმწიფოს არსებობისა და განვითარების აუცილებელი პირობაა. ადგილობრივ თვითმმართველობასთან მიმართებით ასეთი ინტერესის პრაქტიკულად განხორციელების ერთ-ერთ სამართლებრივ მექანიზმად სახელმწიფო ზედამხედველობა გვევლინება, ანუ „ერთიანობის (ერთგვაროვნების) უზრუნველყოფა“, ამ სიტყვის ძალიან ზოგადი გაგებით (სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული, პოლიტიკური, სამართლებრივი და სხვა) ადმინისტრაციული ზედამხედველობის თეორიული საფუძველია. ეს რეალობა ერთ მნიშვნელოვან შეკითხვას ბადებს: რა მიზანს შეიძლება ემსახურებოდეს აღნიშნული ერთიანობის იდეა? ეს შეიძლება იყოს: სახელმწიფო სუვერენიტეტისა და კანონიერების დაცვა, კოლექტიური და ინდივიდუალური უფლებების უზრუნველყოფა, ყველა მოქალაქისთვის თანაბარი ცხოვრების პირობების შექმნა და სხვა. ამ კითხვაზე საბოლოო პასუხი სახელმწიფოში მოქმედ რეჟიმზეა დამოკიდებული. აღსანიშნავია, რომ „ერთიანობის უზრუნველყოფის“ იდეა სახელმწიფო კონტროლის განხორციელებასთან მიმართებით ზოგიერთ სახელმწიფოში კანონის და ზოგან კონსტიტუციურ დონეზეც კი არის აღიარებული. მაგალითად, იტალიის კონსტიტუციის 120-ე მუხლის თანახმად, სახელმწიფო უფლებამოსილია, ჩაერიოს დაბალი დონის - რეგიონის, პროვინციის, ქალაქის, მუნიციპალიტეტის ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობაში „ქვეყნის სამართლებრივი და ეკონომიკური ერთიანობის უზრუნველსაყოფად.“⁵⁵ ასევე, მართვისა და რეგულირების ერთგვაროვნების მიზანზე მიუთითებს ჰოლანდიის კანონმდებლობა.⁵⁶

⁵⁵Constitution of the Italian Republic, in: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, [ნანახის: 10.09.2011];
⁵⁶ Structure and operation of local and regional democracy, The Netherland situation in 2008, Council of Europe publishing, Strasburg, 2008, 47-48.

დეცენტრალიზებული სახელმწიფო იდეისა და მისი ღირებულებების დაცვის ინტერესიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის მიზანი, ზოგადად, დემოკრატიული სახელმწიფოსთვის მნიშვნელოვანი ინტერესების უზრუნველყოფა უნდა იყოს. თუმცა ეს ზოგადი მიზანიც დაკონკრეტებას საჭიროებს. დემოკრატიული სახელმწიფოსთვის მნიშვნელოვან ინტერესებად (მიზნებად) კი ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის კანონიერების, მიზანშეწონილობისა და ეფექტიანობის უზრუნველყოფა შეიძლება ვაღიაროთ, რაც, საბოლოო ჯამში, ადგილობრივი მოსახლეობის კეთილდღეობას უნდა ემსახურებოდეს. აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი მოსახლეობის კეთილდღეობის უზრუნველყოფა, მაგალითად, დიდი ბრიტანეთში ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის პრინციპად კანონმდებლობით არის აღიარებული.⁵⁷

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მხოლოდ საკუთარი ამომრჩეველების წინაშე არიან ანგარიშვალდებულნი და, შესაბამისად, ისინი ზემდგომი ხელისუფლებისადმი პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას არ ექვემდებარებიან. ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობა ერთიანი ქვეყნის შემადგენელი ნაწილია და, როგორც ასეთი, შეზღუდულია იმ სამართლებრივი სისტემით, რომელშიც მას არსებობა უწევს. სახელმწიფოს მასშტაბით კანონიერების დაცვაზე პასუხისმგებელი პირი ცენტრალური ხელისუფლებაა. ამდენად, ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის კანონიერების უზრუნველყოფის ზოგადი პასუხისმგებლობა ცენტრალურ ხელისუფლებას აკისრია. ადგილობრივი ხელისუფლება კანონითაა შეზღუდული. შესაბამისად, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის მთავარი მიზანი კანონიერების პრინციპის დაცვა უნდა იყოს.

თუმცა ცენტრალური ხელისუფლების ეს პასუხისმგებლობა, რა თქმა უნდა, აბსოლუტური არ არის, – უპირველეს ყოვლისა, ცენტრალური ხელისუფლება თავადაც შეზღუდულია კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით და ვალდებულია, მათ ფარგლებში იმოქმედოს. ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფოს ერთიან ადმინისტრაციულ სტრუქტურაზე იერარქიულად დაქვემდებარებული ინსტიტუტი არ არის, ამდენად, ზედამხედველობის ფარგლებისა და წესის დადგენა თავად ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოებს არ შეუძლიათ, ზედამხედველობა მათ მხოლოდ კანონებისა და კონსტიტუციით განსაზღვრული პროცედურებისა და უფლებამოსილების ფარგლებში უნდა განახორციელონ. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ის იერარქიული კონტროლის სახეს შეიძენს. სწორედ ამაზე მიუთითებს ქარტიის მე-8 მუხლის პირველი პუნქტი: „ნებისმიერი ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე შეიძლება განხორციელდეს კონსტიტუციით ან კანონით განსაზღვრული პროცედურების შესაბამისად და მათ მიერ განსაზღვრულ შემთხვევებში.“

⁵⁷ Chandler J.A., Local Government Today 3th Edition, Manchester, 2001, 34-55.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის მიზნებისადმი სახელმწიფოების მიდგომები განსხვავებულია. უკანასკნელი ტენდენციით, სუბსიდირიზაციის პრინციპის საყოველთაო აღიარების კვალობაზე ევროპის ქვეყნებში ორიენტაცია კანონიერების უზრუნველყოფის მიზნის სასარგებლოდ კეთდება. ამას ქარტიის მიღებამაც ხელი შეუწყო, რომელიც მიუთითებს, რომ ადმინისტრაციული ზედამხედველობის მიზანი, ჩვეულებრივ, კანონის დაცვის უზრუნველყოფა უნდა იყოს, გამონაკლისი კი დელეგირებულ უფლებამოსილებებს შეიძლება შეეხებოდეს, სადაც მიზანშეწონილობის კრიტერიუმიც დასაშვებია. აქაც მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობას თანდათან ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ეფექტიანობის მიზანზე (შედგებზე) ორიენტირებული ზედამხედველობა ანაცვლეს. ადმინისტრაციული ზედამხედველობის მიზნების განსხვავება თავად ადმინისტრაციული ზედამხედველობის შინაარსის სხვაობასაც გვაძლევს. ქვემოთ ჩვენ განვიხილავთ ქვეყნებს, სადაც ზედამხედველობის ერთადერთი მიზანი კანონიერების დაცვაა და ქვეყნებს, სადაც ეს მიზანი სახელმწიფოს ინტერესების, მიზანშეწონილობისა და კანონიერების დაცვის უზრუნველყოფაა.

როგორც აღვნიშნეთ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციები ბუნებიდან გამომდინარე, „კონტროლის არსებობა თავისთავად არ ეწინააღმდეგება თვითმმართველობის პრინციპს. ადგილობრივი თვითმმართველობის კონცეფცია ეფუძნება ადგილობრივი ხელისუფლების არა აბსოლუტურ, არამედ შეზღუდულ „ბუნებას“. კონტროლის სისტემა ამ ფარგლების დაცვის უზრუნველსაყოფად და სახელმწიფო, საზოგადოებრივი და ინდივიდუალური ინტერესების ბალანსის შესანარჩუნებლად არსებობს.“⁵⁸ მეორე საკითხია, ზედამხედველობის თუ რა სახეების, როგორი მოცულობისა და მეთოდების გამოყენებით შეიძლება ამ წონასწორობის შენარჩუნება, ისე, რომ ორივე მხარეს საკუთარი ინტერესების დაცვისა და განვითარებისთვის ეფექტიანი უფლებები და შესაძლებლობები ჰქონდეს.

ქარტიის მე-8 მუხლით, „ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობა განხორციელდება ისეთი გზით, რომ მაკონტროლებელი ხელისუფლების ორგანოს ჩარევა პროპორციაში იყოს იმ ინტერესების მნიშვნელობასთან, რომელთა დაცვაც არის განზრახული“⁵⁹. პროპორციულობის პრინციპი საფუძველს გერმანიის საჯარო სამართლიდან იღებს, სადაც ის მიზეზშედეგობრივი ურთიერთობის ფუნდამენტური სამართლებრივი ანალიზის საფუძველზე აღმოცენდა, ხოლო თანამედროვე დატვირთვა, როგორც სახელმწიფოს მიერ ძალაუფლების გადამეტებულ გამოყენებაზე სამართლებრივი აკრძალვა, მოგვიანებით შეიძინა. პროპორციულობის პრინციპის თანახმად, სახელმწიფო ჩარევა არსებულ

⁵⁸ Pastor J.S. and Nemery J.C., 1999, დასახ. ანგ., 16.

⁵⁹ ევროპის საბჭოს რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე, თბ., 2009, 150.

სიტუაციაზე რეაგირების აუცილებელ ფარგლებს არ უნდა გასცდეს.⁶⁰ ამდენად, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემის შესწავლისას ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიაში ჩარევის პროპორციულობის დადგენაა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიაზე მსჯელობისას ჩვენ ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის – ავტონომიისათვის – დამახასიათებელი სამი თავისუფლება გამოვყავით: ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევითობა, უფლებამოსილება და თავისუფალი მოქმედების შესაძლებლობა.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიაში ჩარევა სწორედ ამ ელემენტებზე ზემოქმედების გზით ხორციელდება. ლოგიკურად ადმინისტრაციული ჩარევა დაცული ინტერესების პროპორციული იქნება, თუ ჩარევის მეთოდებიდან ისეთი საშუალება შეირჩევა, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ელემენტებზე უმცირესი ზემოქმედებით სასურველი შედეგის მიღწევას უზრუნველყოფს, ანუ ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანომ თავის დისკრეციაში არსებული საზედამხედველო უფლებამოსილებებიდან ყველაზე უფრო მსუბუქი ღონისძიება უნდა გამოიყენოს, რეპრესიული უფლებამოსილების განხორციელება კი მხოლოდ უკიდურეს აუცილებლობასთან უნდა იყოს დაკავშირებული, როცა სხვა საშუალებით დამდგარი არსებითი ზიანის გამოსწორება, ანდა არსებითი ზიანის დადგომის რეალური საფრთხის არსებობისას მისი თავიდან აცილება შეუძლებელია.

განვიხილოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის თითოეულ ელემენტზე ზემოქმედების ზოგადი თავისებურებანი. რაც შეეხება ადმინისტრაციული ზედამხედველობის კონკრეტული სახეების, ფორმებისა და მეთოდების გამოყენებას, ამ საკითხებს უკვე სპეციალურ თავებში შევეხებით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ზემდგომი ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლობის პირველი განმსაზღვრელი ფაქტორია მისი არჩევითობა, სწორედ მისი ფორმირების ეს დამოუკიდებელი წესი მას ცენტრალური ადმინისტრაციული იერარქიიდან გამოყოფს. შესაბამისად, პირველ ელემენტზე ყოველგვარი ზემოქმედება ადგილობრივ თვითმმართველობაში მნიშვნელოვანი ჩარევაა. მაგალითად: ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ან თანამდებობის პირების დათხოვნა, საგანგებო მმართველების დანიშვნა.

მეორე ელემენტი – უფლებამოსილება – ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობას ამართლებს. თუ მას არ ექნება რაიმე უფლებამოსილება, მისი არსებობა აზრს კარგავს. შესაბამისად, უფლებამოსილების სრულად

⁶⁰ *Thomas R., Legitimate Expectations and Principle of Proportionality in Administrative Law, Oxford and Portland Oregon, 2000, 77-99.*

ჩამორთმევას ადგილობრივი თვითმმართველობის გაუქმებამდე მივყავართ. ეს ელემენტი ზემოქმედებას უფლებამოსილების ჩამორთმევის ან თვითმმართველობის ჩანაცვლების შემთხვევაში განიცდის.

პირველ ორ ელემენტში ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით ჩარევა მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში შეიძლება ხორციელდებოდეს, თუ სხვა ყველა საშუალება ამოწურულია, ან რეაგირების გარეშე გამოუსწორებელი და არსებითი ზიანი დადგება. ამასთან, ამ ელემენტებში ჩარევის შესახებ გადაწყვეტილებას, კანონით ზუსტად განსაზღვრულ შემთხვევებში და წესით, უნდა იღებდნენ მხოლოდ უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოები, რომელთაც კონკრეტული გარემოებების შეფასების შესაძლებლობა აქვთ. აღსანიშნავია, რომ ხშირად ამ ელემენტებში ჩარევა ზედმეტად აბსტრაქტულ გარემოებებთანაა დაკავშირებული, მაგალითად: სახელმწიფოს უშიშროებისა და სუვერენიტეტის დაცვა, ადგილობრივი მოსახლეობის კანონიერი ინტერესების უზრუნველყოფა. ამდენად, ასეთი გარემოებების არსებობის შემთხვევაში მიზანშეწონილია, კონკრეტული მტკიცებულებების შეფასების საფუძველზე მიღებულ იქნეს არა პოლიტიკური, არამედ ექსპერტული გადაწყვეტილება, რისი შესაძლებლობაც სასამართლო ორგანოებს აქვთ და არა სახელმწიფო ხელისუფლების პოლიტიკურ შტოებს.

მესამე ელემენტი კი თავისუფალი საქმიანობის შესაძლებლობაა. ადმინისტრაციული ჩარევის ობიექტი ყველაზე ხშირად სწორედ ეს ელემენტი ხდება. მასში ჩარევას ადგილობრივი თვითმმართველობის ზემოთ აღნიშნული ადგილობრივი ავტონომიის „ღირებულებების“ გაქრობამდე მივყავართ, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობის საჭიროებას ეჭვქვეშ აყენებს. სწორედ ამ ელემენტზე უარყოფითად ზემოქმედებს მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა, ასევე წინასწარი ზედამხედველობა, ვინაიდან, პროპორციულობის დაუცველობის შემთხვევაში, ჩვეულებრივ, იერარქიულ კონტროლთან ახლოს მივდივართ, რის შედეგადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის თავისუფლება ქრება.

პირველ და მეორე ელემენტთა ლიკვიდაცია, ფაქტობრივად, ადგილობრივი თვითმმართველობის გაქრობას იწვევს, ხოლო მესამე ელემენტში არაპროპორციული ჩარევა მისი საქმიანობის ეფექტიანობაზე ახდენს გავლენას და ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობის საჭიროებას ეჭვქვეშ აყენებს.

II ტაზო

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოთა სისტემა

2.1 ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოთა სისტემის თავისებურებები ფედერალურ, რეგიონულ (ავტონომიურ) და უნიტარულ სახელმწიფოებში

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოები სახელმწიფოს ადმინისტრაციული იერარქიის შემადგენელი ნაწილია. ისინი სხვადასხვა ტერიტორიულ დონეზე იქმნებიან. შესაბამისად, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემები, სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მიხედვით, განსხვავებულ თავისებურებებს ამჟღავნებენ. ეს განსხვავება, პირველ ყოვლისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების რეგულირების სპეციფიკით გამოიხატება.

უნიტარულ სახელმწიფოებში ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების კომპეტენციას განეკუთვნება (საფრანგეთი, ფინეთი, დიდი ბრიტანეთი, იაპონია და სხვა).

რეგიონულ (ავტონომიურ) სახელმწიფოებში კი ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ერთად ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ფუნქციები ავტონომიური ხელისუფლების ორგანოებზეა გადაწოდებული.

რეგიონული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სახელმწიფოებზე მსჯელობისას აუცილებელია, თავიდანვე განვასხვაოთ „რეგიონის“, როგორც ფედერალური და ე.წ. რეგიონული სახელმწიფოების, შემადგენელი სუბიექტების აღმნიშვნელი ტერმინის (მიწა – გერმანიასა და ავსტრიაში; რეგიონი, ავტონომია – ესპანეთში, იტალიასა და ბელგიაში)⁶¹ და „რეგიონის“, როგორც რეგიონული დონის თვითმმართველი ერთეულის, ცნებები (რეგიონი – პოლონეთში, ჩეხეთში, სლოვაკეთში, პორტუგალიაში და ა.შ). პირველ შემთხვევაში, ისინი ადგილობრივი თვითმმართველობის დონედ არ განიხილებიან და, შესაბამისად, ქარტიის მოქმედება მათზე არ ვრცელდება, ხოლო მეორე შემთხვევაში, ისინი მაღალი ტერიტორიული დონის თვითმმართველ ერთეულებს მიეკუთვნებიან და ქარტიის მოქმედების სფეროში ექცევიან.

რეგიონულ სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითად საკანონმდებლო ბაზას ცენტრი განსაზღვრავს, ხოლო მისი აღსრულება და დეტალური რეგლამენტაცია ავტონომიის კომპეტენციაა. დომინანტი როლი

⁶¹ მელქაძე ო., თველორაშვილი გ., რეგიონალიზმი სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა, თბ., 2003, 55-73.

ცენტრალურ ხელისუფლებას უკავია და ამ შემთხვევაში სახელმწიფო ზედამხედველობის სფეროც გამონაკლისი არ არის. თუმცა ავტონომიური ხელისუფლების ფუნქციების გაზრდის ტენდენციაც შეიმჩნევა.

მაგალითად, იტალიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობა ტრადიციულად ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციად ითვლებოდა. 90-იანი წლების კონსტიტუციური ცვლილებებით ეს მიდგომა დაირღვა და ცენტრალურმა ხელისუფლებამ დომინანტური როლი რეგიონების სასარგებლოდ დაკარგა. 2001 წლის კონსტიტუციური რეფორმით კი, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებში ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენცია კიდევ უფრო შემცირდა. როგორც აღნიშნავენ, „2001 წლის კონსტიტუციური ცვლილებებით, იტალია ავტონომიური ერთეულებისგან შემდგარ სახელმწიფოდ გარდაიქმნა, რომელიც ფედერალიზმისკენ იხრება, თავად იტალიელი მეცნიერები მას ავტონომიურ ხელისუფლებათა რესპუბლიკადაც მოიხსენიებენ.“⁶² სახელმწიფო ზედამხედველობის სფეროში ცენტრალური ხელისუფლებას გარკვეული უფლებები მაინც რჩება, თუმცა რეგიონების კომპეტენცია მნიშვნელოვნად გაიზარდა.

ესპანეთში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების რეგულირება ცენტრალური და რეგიონული ხელისუფლების ერთობლივი კომპეტენციაა. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროს „ორგვაროვანი ბუნება“ აქვს: სახელმწიფო „ფუნდამენტურ“ რეგულაციაზეა პასუხისმგებელი, ხოლო რეგიონული ხელისუფლება მის დეტალურ რეგლამენტაციაზე. თუმცა პრაქტიკაში ცენტრალური ხელისუფლება „ფუნდამენტურ რეგულაციას“ ძალიან ფართოდ განმარტავს და მას წამყვანი როლი აქვს.⁶³

ადგილობრივ ორგანოებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხები 1985 წლის 2 აპრილის „ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტით“ რეგულირდება, რომელიც, თავის მხრივ, „კონსტიტუციური ბლოკის“ შემადგენელი ნაწილია. მისი შეცვლა მხოლოდ კონსტიტუციური რეფორმისთვის დადგენილი რთული პროცედურის საშუალებით არის შესაძლებელი. ამასთან, ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, სახელმწიფო შეზღუდულია, დამატებითი საზედამხედველო მექანიზმები დაადგინოს. რეგიონებსა და ავტონომიურ ერთეულებს ზედამხედველობის სფეროში მცირე უფლებები აქვთ, რომელთაც სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ მკაცრად განსაზღვრული წესით ასევე მკაცრად განსაზღვრულ ფარგლებში ახორციელებენ.⁶⁴

⁶² Marcau G., 2007, დასახ. ნაშრ., 90.

⁶³ Cabaliero F., Kingdom of Spain, in: Steytler N., Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems, Monreal&Kingstone, 2009, 306-308.

⁶⁴ იქვე.

ამგვარად, იმ ქვეყნებშიც კი, სადაც რეგიონებს (ავტონომიებს) საკმაოდ დიდი ძალაუფლება აქვთ, ცენტრალური ხელისუფლება ადგილობრივ ხელისუფლებასთან ურთიერთობის ძირითადი სახელმძღვანელო პრინციპების ექსკლუზიურად განსაზღვრის კომპეტენციას ფლობს.

ფედერალურ სახელმწიფოებში, ჩვეულებრივ, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ფედერაციის სუბიექტების გამგებლობის სფეროს მიეკუთვნება. მაგალითად, *გერმანიის* კანონმდებლობით, ადგილობრივ ორგანოებზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის საკანონმდებლო რეგულირება მიწის ორგანოების კომპეტენციაა. მსგავს მიდგომას აშშ-ში, კანადაში, ავსტრალიასა და შვეიცარიის კონფედერაციაშიც ვხვდებით.

თუმცა ზოგიერთი ფედერალური სახელმწიფო განსხვავებულ რეგულაციას გვთავაზობს. მაგალითად, *ავსტრიაში* საგრაფოებზე ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას ფედერალური და მიწის ორგანოები ერთდროულად ახორციელებენ. ამ საკითხს კონსტიტუცია არეგულირებს. ფედერაცია ზედამხედველობას თავისი გამგებლობის სფეროდან გამომდინარე უფლებამოსილებების აღსრულებაზე აწარმოებს, მიწა კი საკუთარი კომპეტენციების განხორციელების კონტროლზეა პასუხისმგებელი.⁶⁵

ბელგიაში ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სფეროში ფედერაციის სუბიექტების – რეგიონების – კომპეტენცია თანაბარი არ არის. ზოგადი წესის თანახმად, ეს საკითხი რეგიონისა და „საზოგადოების“, პარლამენტების გამგებლობის სფეროა. თუმცა 1980 წლის 8 აგვისტოს „სპეციალური ინსტიტუციური რეფორმის შესახებ აქტის“ თანახმად, გერმანულენოვანი რეგიონის მუნიციპალიტეტებში აღნიშნული პასუხისმგებლობა მთლიანად ფედერალური ხელისუფლების ხელშია, ხოლო დედაქალაქ ბრიუსელის რეგიონის მუნიციპალიტეტებში და ვონეტონისა და ფორონის (Warneton and Fourons) მუნიციპალიტეტებში (ამ თვითმმართველ ერთეულებში განსაკუთრებული ენობრივი ხასიათის რეგულაციები მოქმედებენ), ადმინისტრაციული ზედამხედველობის საკითხების საკანონმდებლო რეგულირება (და არა აღსრულება) ფედერალური ხელისუფლების ფუნქციად გვევლინება.⁶⁶

განსაკუთრებული შემთხვევაა *ბრაზილია*, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობისა და, მათ შორის, სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხების საკანონმდებლო რეგლამენტაცია უპირატესად ფედერალური ხელისუფლების ხელშია მოქცეული. უფრო მეტიც, ძირითადი საზედამხედველო ფუნქციებით ფედერალური ორგანოები არიან

⁶⁵ Federal Constitutional Law, Austria, Article 119 a, in: <http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/index.html> [ნანახია: 05.08.2011].

⁶⁶ Structure and operation local and regional democracy, Belgium, Council of Europe Publishing 1998, 44.

აღჭურვილნი, განსაკუთრებით ფინანსურ სფეროში, სადაც წამყვან როლს ფინანსთა ფედერალური სამინისტრო ასრულებს.⁶⁷

ამგვარად, ფედერალურ სახელმწიფოებში ადგილობრივ თვითმმართველობასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის დამაკავშირებელ რგოლად ფედერაციის სუბიექტები გვევლინებიან, თუმცა ზოგიერთ ქვეყანაში ფედერალური ხელისუფლება ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების საკუთარი გამგებლობის სფეროში შენარჩუნებას ცდილობს.

2.2. სექტორული და ზოგადი ზედამხედველობა

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე ზედამხედველობის ორ სახეს განასხვავებენ: სექტორულსა და ზოგად ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას.

ზოგად ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას ზოგადი კომპეტენციის დეკონცენტრირებული ხელისუფლების ორგანოები ახორციელებენ. მათი კომპეტენცია ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის თითქმის ყველა სფეროზე ვრცელდება; სექტორული ზედამხედველობის კი ზედამხედველობის ფუნქცია დარგობრივი ზედამხედველობის ორგანოებზეა გადანაწილებული. დარგობრივი ორგანოები ზედამხედველობას საკუთარი კომპეტენციის შესაბამისად კონკრეტულ სფეროებში უზრუნველყოფენ.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორივე სახეს თავისი ძლიერი და სუსტი მხარეები აქვს, ამიტომ სახელმწიფოების უმრავლესობა, ოპტიმალური სისტემის ძიებაში, ზედამხედველობის ორივე სახის გამოყენებას ცდილობს. ამდენად, ბევრ ქვეყანაში სექტორული და ზოგადი ზედამხედველობა ერთდროულად თანაარსებობს. მათ შერეული ზედამხედველობის სისტემები შეიძლება ვუწოდოთ. მაგალითად: გერმანია, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, ხორვატია, ნორვეგია.

უფრო იშვიათია ქვეყნები, სადაც ადმინისტრაციული ზედამხედველობა მხოლოდ ერთი ზედამხედველობის წესით ხორციელდება. მაგალითად, ზოგადი ზედამხედველობა დომინირებს საფრანგეთში, რუმინეთში, უნგრეთში, ლატვიასა და იტალიაში; სექტორული ზედამხედველობა – ინგლისში, სლოვენიასა და კანადაში.

ზოგადი ზედამხედველობა უფრო ეფექტიანია კანონიერებაზე ზედამხედველობის სფეროში. ერთი ზედამხედველი ორგანოს არსებობა კანონის გამოყენებისა და განმარტების ერთიანი პრაქტიკის

⁶⁷ Constitution of the Federative Republic of Brazil, Article 35, in: <http://www2.camara.gov.br/english/brazilian-constitution-2> [ნანახია: 05.08.2011].

ჩამოყალიბებასა და დამკვიდრებას უწყობს ხელს, რაც ზედამხედველობის სისტემას უფრო სტაბილურსა და პროგნოზირებადს ხდის. აქ კომპეტენციათა გაუმჯობესებასთან დაკავშირებული პრობლემებიც გამორიცხულია.

თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციის გაფართოების ტენდენციასთან ერთად სისტემა შეიძლება მოუქნელი გახდეს. დარგობრივი კანონმდებლობის მრავალფეროვნება სპეციალურ ცოდნას მოითხოვს. ასეთი რესურსი ზოგადი ზედამხედველობის ორგანოს შეიძლება არ გააჩნდეს. ეს კი ზედამხედველობის ხარისხზე არასასურველ გავლენას მოახდენს.

ზოგადი ზედამხედველობის ორგანოები, როგორც წესი, კანონიერებაზე ზედამხედველობას ახორციელებენ. ზოგადი ზედამხედველობის სახით მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობას შედარებით იშვიათად ვხვდებით. ასეთ პრეცედენტები, ძირითადად, იმ ქვეყნებში შეინიშნება, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებების სფეროში მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა (ბელგია, ლუქსემბურგი, პოლანდია) დასაშვებია. თუმცა სხვა გამონაკლისებიც არსებობს. მაგალითად: *ჩეხეთში* რეგიონული თვითმმართველობის ორგანოები დაბალი დონის თვითმმართველი ერთეულების საქმიანობის როგორც კანონიერებაზე, ასევე დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობასაც ახორციელებენ; *პოლონეთშიც* ვოევოდა სამივე დონის თვითმმართველობის ორგანოებზე დელეგირებული უფლებამოსილების აღსრულების მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის კომპეტენციითაა აღჭურვილი, თუმცა მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობისას ის ვალდებულია, შესაბამისი სამინისტროც ჩართოს, რომელიც უფლებამოსილია, ვოევოდას გადაწყვეტილება არ გაიზიაროს. შესაბამისად, სექტორული ზედამხედველობა პოლონეთში არაპირდაპირი ფორმით – ვოევოდას საქმიანობაზე ზედამხედველობის სახით – ხორციელდება.

საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში ზედამხედველობის განსხვავებული სახეების არსებობა შერეული ზედამხედველობის სისტემისთვის დამახასიათებელი ნიშანია. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში ზედამხედველობა ზოგადი ზედამხედველობის ორგანოების მიერ კანონიერების უზრუნველსაყოფად ხორციელდება, დელეგირებული უფლებამოსილების აღსრულებაზე ზედამხედველობა კი სექტორული ორგანოების ზედამხედველობის ობიექტია.

გერმანიაში სექტორული და ზოგადი ზედამხედველობა განსხვავებული ტერმინებით მოიხსენიება, კერძოდ, ზოგადი ზედამხედველობის სინონიმია „სამართლებრივი ზედამხედველობა“. სახელწოდება მისი მიზნიდან გამომდინარეობს და ის ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის კანონიერების უზრუნველყოფას ემსახურება; სამართლებრივი ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი

უფლებამოსილების სფეროში მოქმედებს; სექტორული ზედამხედველობა „ექსპერტული ზედამხედველობის“ ტერმინით არის ცნობილი და დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის უზრუნველყოფის მიზნით ხორციელდება.⁶⁸

ერთმანეთისგან უნდა განვასხვაოთ *პარალელური* და *ვერტიკალური* ტიპის შერეული ზედამხედველობის სისტემები. *პარალელური* ზედამხედველობის სისტემას ორი ან მეტი დონის თვითმმართველობის არსებობის შემთხვევაში ვხვდებით. პარალელურ სისტემაში ქვედა დონეზე შეიძლება ზოგადი ზედამხედველობა ხორციელდებოდეს, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის ზედა დონეზე შერეული ზედამხედველობის სისტემა მოქმედებდეს, მაგალითად: ჩეხეთის რესპუბლიკა, პოლანდია, ბელგია, გერმანია.

ვერტიკალური ტიპის შერეული ზედამხედველობის სისტემა ფუნქციონირებს ქვეყნებში, სადაც საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში ზოგად ზედამხედველობას, ხოლო დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში სექტორულ ზედამხედველობას ვხვდებით, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა დონეზე ერთნაირად ვრცელდება (სლოვაკეთის რესპუბლიკა, ხორვატია, შვეიცარიის ფრიბურის კანტონი).

სექტორული ზედამხედველობისთვის დამახასიათებელი ნიშანი ზედამხედველობის პროცესში რამდენიმე ზედამხედველი ორგანოს ჩართულობაა. შესაბამისად, ხშირად კომპეტენციასთან დაკავშირებული დავები აღმოცენდება. ადგილობრივი თვითმმართველობა ერთსა და იმავე საკითხზე სხვადასხვა მითითების „მსხვერპლი“ შეიძლება გახდეს; ასევე, პრობლემას ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე უშუალოდ პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანოს იდენტიფიცირების შეუძლებლობაც ქმნის. ამ შემთხვევაში სისტემა მოუქნელი ხდება, რაც მართვის პროცესებს აფერხებს და ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ზედმეტ წნეხს წარმოშობს.

რაც შეეხება ძლიერ მხარეს, სექტორულ ზედამხედველობას ახორციელებს დარგობრივი ორგანოები, რომლებიც კონკრეტულ სფეროში არიან სპეციალიზებული და მაღალი კვალიფიკაციით გამოირჩევიან. ასეთი ზედამხედველობის უპირატესობა აშკარა ხდება დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის დროს, რაც კონკრეტული საკითხების ექსპერტულ შეფასებას მოითხოვს. სექტორული ზედამხედველობა კიდევ უფრო აქტუალური მართვის შედეგებზე ზედამხედველობის სისტემის განვითარების კვალობაზე ხდება. შესაბამისად, მართვის შედეგებზე ზედამხედველობის სისტემების განვითარება ხშირად სექტორული ზედამხედველობის გაფართოების პარალელურად მიმდინარეობს.

⁶⁸ Structure and operation local and regional democracy, Germany situation in 1998, Council of Europe Publishing, 1999, 42.

სექტორულ ზედამხედველობას ორი ტიპის ქვეყნებში ვხვდებით: ქვეყნებში, სადაც კანონიერებაზე ზოგადი ზედამხედველობა სუსტი ან შეზღუდულია (ძლიერი სექტორული ზედამხედველობის სისტემის განვითარების გამო), ანდა ქვეყნებში, სადაც ადგილობრივ თვითმმართველობას ფართო კომპეტენციები აქვს, განსაკუთრებით სოციალურ სფეროში. ამასთან, როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის ახალი ფუნქციების გადაცემა სექტორული ზედამხედველობის შემოღებას აუცილებლად არ განაპირობებს, განსაკუთრებით, თუ ამ ფუნქციების ტრანსფერი ფუნქციათა დეკონსოლიდაციის მიზანს ემსახურება. თუმცა, მაგალითად, საფრანგეთში კულტურული ფუნქციების ტრანსფერი (დაკავშირებული ბიბლიოთეკებთან, მუზეუმებსა და კულტურულ მემკვიდრეობასთან) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ტექნიკური და პროფესიული ზედამხედველობის ახალი ფორმებისა და მეთოდების შემოღების თანხლებით მიმდინარეობს.⁶⁹

სექტორული ზედამხედველობა დომინირებს დიდი ბრიტანეთში, პოლანდიაში, სლოვენიაში და შვედეთში. მას ხშირად სამანდატო (სავალდებულო) უფლებამოსილების სფეროში ვხვდებით. ადგილობრივ მომსახურებაზე ეროვნული სტანდარტების არსებობისას სექტორული ზედამხედველობის საგანი სწორედ ამ სტანდარტებთან თვითმმართველობის საქმიანობის შესაბამისობის უზრუნველყოფაა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის გადაცემა ახალი ფუნქციებისა, რომლებზეც სახელმწიფო სტანდარტები ვრცელდება, როგორც წესი, სექტორული ზედამხედველობის შემოღების აუცილებლობას განაპირობებს.⁷⁰

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, ზოგადი ზედამხედველობა ეფექტიანია კანონიერებაზე ზედამხედველობისას; მიზანშეწონილობაზე, ანდა მართვის შედეგებზე, ზედამხედველობა კი სექტორული ზედამხედველობის განვითარებას მოითხოვს.

2.3. ადმინისტრაციული ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოები ოთხ ძირითად ჯგუფად შეიძლება დაეყოს: პირველ ჯგუფს მიეკუთვნებიან ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოები, ძირითადად, მთავრობისა და სამინისტროების სახით; მეორე ჯგუფს ცენტრალური (ფედერალურ სახელმწიფოებში ფედერაციის სუბიექტთა და ზოგიერთ რეგიონულ სახელმწიფოში რეგიონის) ხელისუფლების დეკონცენტრირებული ორგანოები შეადგენენ; მესამე ჯგუფს, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ფუნქციით

⁶⁹ *Marcau G.*, 2007, დასახ. ნაშრ., 54.

⁷⁰ იქვე.

ადჭურვილი ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები ან თანამდებობის პირები ქმნიან. აქ ხელისუფლების დუალიზმთან გვაქვს საქმე, ვინაიდან ისინი ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირებსა და ცენტრალური ხელისუფლების „ჩინოვნიკებს“ ერთდროულად წარმოადგენენ; მეოთხე ჯგუფს კი თავად თვითმმართველი ერთეულები შეიძლება მივაკუთვნოთ. ამ შემთხვევაში, ცენტრალური ხელისუფლება ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ფუნქციის რეგიონული თვითმმართველობის ორგანოებზე „დელეგირებას“ ახდენს. ამ პრაქტიკას შედარებით იშვიათად ვხვდებით.

თუმცა სხვა გამონაკლისებიც არსებობს, მაგალითად, *რუსეთის* ფედერაციულ რესპუბლიკაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ფედერალური კანონმდებლობის დაცვაზე ზედამხედველობას პროკურატურის ორგანოები ახორციელებენ. რუსეთის კანონმდებლობა ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში პროკურატურის ადგილს ზუსტად არ განსაზღვრავს. პრაქტიკულად კი ისინი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს უფრო წარმოადგენენ, ვიდრე სასამართლო ხელისუფლების.⁷¹

ადმინისტრაციული ზედამხედველობა პროკურატურის კომპეტენციაა *სლოვაკეთის* რესპუბლიკაშიც. პროკურორი უფლებამოსილია, უკანონო ადმინისტრაციული აქტის მოქმედება შეაჩეროს. პროკურატურის წარდგინებით, ნორმატიული აქტების გაუქმების უფლება პარლამენტსა და საკონსტიტუციო სასამართლოს აქვს, ხოლო ინდივიდუალური აქტებისა – სასამართლოს.⁷²

სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემებში ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების მხოლოდ ერთ ჯგუფს შედარებით იშვიათად ვხვდებით, ჩვეულებრივ, ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სხვადასხვა ორგანო ფუნქციონირებს.

როგორც აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების პირველი ჯგუფია ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოები – მთავრობა და სამინისტროები. ზოგადი ტენდენციით, ეროვნულ დონეზე არ არსებობს სამინისტრო, რომელსაც ადგილობრივ ორგანოებთან ურთიერთობის სფეროში სრული მონაპოვია ექნებოდა, თუმცა წამყვანი როლი ერთ სამინისტროს შეიძლება ჰქონდეს. სამინისტროები ზედამხედველობის პროცესში მონაწილეობენ უშუალოდ ან როგორც ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოები, თუმცა, უფრო ხშირად, ორივე

⁷¹ Lankina T., Wollmann H., Local Government in Poland and Hungary, in: Baldersheim H., Illner M., Wollmann H., Local Governance in Central and Eastern Europe: Comparing Performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia, Oxford, 2003, 109-111.

⁷² Structure and operation local and regional democracy, Slovak Republic, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1997, 30.

პასუხისმგებლობა ერთდროულად აკისრიათ (მაგალითად: ლატვია, ჩეხეთის რესპუბლიკა, დანია).

გავრცელებული პრაქტიკით, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების კოორდინაცია შინაგან საქმეთა სამინისტროს გამგებლობის სფეროს მიეკუთვნება, მათ შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ზედამხედველობის განხორციელებაც. მაგალითად, გერმანიაში (მიწების დონეზე), ბელგიაში, ესტონეთში, კვიპროსში, საფრანგეთში, ლუქსემბურგში, იტალიაში, ჩეხეთში, ფინეთში, ჰოლანდიაში, ლიტვაში, პოლონეთსა და თურქეთში.

დანიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობის ფუნქცია ეკისრება სოციალური უზრუნველყოფისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს, რომელსაც ის ზოგადი კომპეტენციის დეკონცენტრირებული ხელისუფლების ორგანოების – სახელმწიფო ადმინისტრაციების – საშუალებით ახორციელებს. მას ეს უფლებამოსილება შინაგან საქმეთა და ჯანდაცვის სამინისტროების გაერთიანების შედეგად 2007 წელს მიენიჭა. სამინისტრო ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრისა და კოორდინაციის სფეროში ფართო უფლებამოსილებით არის აღჭურვილი, კერძოდ: სახელმწიფო ადმინისტრაციებისთვის შეიმუშავებს შესასრულებლად სავალდებულო ინსტრუქციებს, აუქმებს, ცვლის და ამტკიცებს მათ გადაწყვეტილებებს და შეუძლია მოითხოვოს საკითხის ხელახალი განხილვა და ა.შ.

ფინეთის მაგალითი ორიგინალურია იმ თვალსაზრისით, რომ ცენტრალური ხელისუფლება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობას, ფაქტობრივად, არ ახორციელებს. შინაგან საქმეთა სამინისტრო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის მონიტორინგს, და არა ზედამხედველობას, აწარმოებს. სამინისტროები და სხვა ცენტრალური ორგანოები უფლებამოსილი არ არიან, ადგილობრივ ხელისუფლებას შესასრულებლად სავალდებულო ინსტრუქციები მისცენ.

შედარებით იშვიათად ეს ფუნქცია სხვა დარგობრივ სამინისტროებს აკისრიათ. მაგალითად, *ისლანდიაში* ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ზოგადი ზედამხედველობის ფუნქცია სოციალური უზრუნველყოფის სამინისტროს აქვს. ამასთან, ზედამხედველობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სხვა სახელმწიფო უწყებებიც ახორციელებენ, მაგალითად, დაგეგმარების სახელმწიფო სააგენტო, თუმცა მათი ზედამხედველობის ფარგლები მნიშვნელოვნად შეზღუდულია; *ხორვატიაში* და *სლოვენიაში* მსგავსი ფუნქცია სახელმწიფო მმართველობის სამინისტროს აკისრია.

ქვეყნების ნაწილში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხები ერთდროულად ორი სამინისტროს კომპეტენციაში ექცევა. მაგალითად, *პორტუგალიის* კანონმდებლობით, ადგილობრივ თვითმმართველობაზე

კონტროლს მთავრობა, ქალაქების, ადგილობრივი მართვის, განსახლებისა და რეგიონული განვითარების სამინისტროსა და ფინანსთა სამინისტროს მეშვეობით ახორციელებს. ამასთან, შინაგან საქმეთა სამინისტროს მუნიციპალური პოლიციის მიერ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევის სერიოზულობის შეფასება ევალება.

უნგრეთში კი ამ სფეროში წამყვანი პოზიცია სამ სამინისტროს უკავია – შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან ერთად, რომელიც ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოების ურთიერთობაზე პასუხისმგებელი, მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებებით გარემოს დაცვისა და რეგიონული განვითარების სამინისტროები სარგებლობენ, რომლებიც კომპეტენციის ფარგლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის კოორდინაციასა და ზედამხედველობას უზრუნველყოფენ.

ასევე *შვეიცარიის* კონფედერაციის *ნოშატელის* კანტონაში ადგილობრივ თვითმმართველობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობას ოთხი ადმინისტრაციული ორგანო ახორციელებს: სახელმწიფო საბჭო (კანტონის მთავრობა), ფინანსურ და სოციალურ საკითხთა დეპარტამენტი, კომუნების დეპარტამენტი და პრეფექტები. პრეფექტების საქმიანობის კოორდინაცია და ზედამხედველობა კომუნების დეპარტამენტის კომპეტენციაშია მოქცეული.⁷³

ქვეყნებში, სადაც ზედამხედველობის სისტემაში სექტორული ზედამხედველობა დომინირებს, სახელმწიფო ორგანო, რომელსაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ზედამხედველობის სფეროში წამყვანი ფუნქცია ექნებოდა, არ არსებობს. აქ ყველა აღმასრულებელ ორგანოს ადგილობრივ ხელისუფლებასთან საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში აქვს ურთიერთობა (სლოვენია, შვედეთი, ინგლისი, კანადა, აშშ). ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებში ცენტრალურ ხელისუფლებას კი დარგობრივი უწყებების ტერიტორიული ორგანოები წარმოადგენენ.

მაგალითად, *დიდ ბრიტანეთში* ადმინისტრაციული ზედამხედველობა სამთავრობო დეპარტამენტებისა და მათი ტერიტორიული ორგანოების მიერ ხორციელდება, რომლებსაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში სხვადასხვა ფორმით ჩარევა შეუძლიათ (ინსპექტირება, უფლებამოსილების მინიჭება და დამტკიცება, გადაწყვეტილების მათ მაგივრად მიღება და გასაჩივრება). ზედამხედველობის ორგანოების სისტემა თავად ქვეყნის შიგნითაც განსხვავდება, კერძოდ, ინგლისში, შოტლანდიაში, უელსსა და ჩრდილოეთ ირლანდიაში განსხვავებული სისტემები ფუნქციონირებენ.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების მეტად დიფერენცირებულ სისტემას *შვედეთში* ვხვდებით. აქ ადგილობრივი თვითმმართველობის ზედამხედველობის უფლებამოსილება,

⁷³ Pastor J.S. and Nemery J.C, 1999, დასახ. ანგ., 115.

სამინისტროებთან ერთად, რამდენიმე სამთავრობო სააგენტოს კომპეტენციაა, მაგალითად, მას ახორციელებენ: ჯანმრთელობისა და სოციალური უზრუნველყოფის საბჭო, ეროვნულ მონაცემთა ინსპექციის საბჭო, ეროვნული განათლების სააგენტო და სხვა. მიუხედავად იმისა, რომ შვედეთში სექტორული ზედამხედველობა დომინირებს, ტერიტორიულ დონეზე ზოგადი კომპეტენციის დეკონცენტრირებული ხელისუფლების ორგანოებიც მოქმედებენ. ამდენად, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის უფლებამოსილებით მთავრობა, სამინისტროები, სააგენტოები და დეკონცენტრირებული ხელისუფლების ორგანოები ერთდროულად არიან აღჭურვილნი. ამასთან, ზედამხედველობის ფუნქციებს ხელისუფლების დამოუკიდებელი ორგანოებიც – საპარლამენტო ომბუდსმენი, იუსტიციის კანცლერი ფლობენ.⁷⁴

დეცენტრალიზაციის მზარდ პროცესებთან ერთად დღეს სულ უფრო ფართოდ ვრცელდება ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ტერიტორიული მმართველობის საკითხებთან დაკავშირებით სპეციალური დარგობრივი სამინისტროების ჩამოყალიბების პრაქტიკა (პორტუგალია, ჩეხეთის რესპუბლიკა, ბულგარეთი, ირლანდია, უნგრეთი, ესპანეთი, ლიტვა, მალტა, პოლონეთი). სპეციალიზებული სამინისტროს არსებობა ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობებს აადვილებს და ეფექტიანი თანამშრომლობის განვითარების პერსპექტივას იძლევა. სამინისტრო მთავრობაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესების წარმომადგენლად იქცევა. თუმცა იშვიათია, როდესაც ამ ორგანოებს ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სფეროში წამყვანი პოზიციები უკავიათ.

მაგალითად: *ლატვიაში* შექმნილია რეგიონული განვითარებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების სამინისტრო, რომელიც ადგილობრივ ორგანოებზე ზოგადი ადმინისტრაციული ზედამხედველობის განმახორციელებელი დაწესებულებაა. მანამდე კი ეს ფუნქცია ადგილობრივი ხელისუფლების საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის უფლებამოსილებაში შედიოდა;⁷⁵ ასევე, *შვეიცარიის ნოშატელის კანტონში* ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას სპეციალური ორგანო – კომუნების დეპარტამენტი (სამინისტრო) – ახორციელებს; *ესპანეთში* ეს კომპეტენცია ტერიტორიული ურთიერთობების გენერალურ დირექტორატს აქვს, რომელიც, თავის მხრივ, საზოგადოებრივი მართვის სამინისტროს ექვემდებარება; *ირლანდიაში* მსგავსი ფუნქციით გარემოს დაცვისა და ადგილობრივი ხელისუფლების სამინისტრო არის აღჭურვილი.

იშვიათ შემთხვევაში თვითმმართველობასთან ცენტრალური ხელისუფლების „შუამავლად“ არა სამინისტრო, არამედ სხვა სახელმწიფო ორგანო გვევლინება. მაგალითად: *ბულგარეთში* მთავრობის მეთაურის აპარატში

⁷⁴ Structure and operation local and regional democracy Sweden, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2007, 4 and 20-21.

⁷⁵ იხ. შესაბამისი თავი.

შექმნილია ადგილობრივი მართვის დეპარტამენტი, რომელსაც პრემიერ-მინისტრსა და რეგიონის გუბერნატორებს შორის ურთიერთობის საკითხებში წამყვანი პოზიცია უკავია;⁷⁶ ბოლო პერიოდამდე *მატაში* ასეთი ორგანო პრემიერ-მინისტრისადმი უშუალოდ დაქვემდებარებული სახელმწიფო დეპარტამენტი იყო, თუმცა განხორციელებული ცვლილებების შესაბამისად, ზოგადი ზედამხედველობის ფუნქცია იუსტიციისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს გადაეცა.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების მეორე ჯგუფს, როგორც აღვნიშნეთ, ზოგადი კომპეტენციის დეკონცენტრირებული ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოები შეადგენენ. ეს ორგანოები ადგილებზე ეფექტიანი მართვის განხორციელების მიზნით იქმნებიან და ტერიტორიულ ერთეულებში ცენტრალურ ხელისუფლებას – მთავრობასა და სამინისტროებს წარმოადგენენ. მათი ერთ-ერთი ფუნქცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობაა. ეს ორგანოები პირდაპირ ცენტრს ექვემდებარებიან და შესაბამის ტერიტორიაზე მათ უფლებამოსილებას ახორციელებენ.

ისტორიულად ზოგადი კომპეტენციის დეკონცენტრირებული ხელისუფლების ორგანოების განვითარება საფრანგეთიდან იღებს სათავეს. საფრანგეთის გამოცდილების გაზიარებით, დეკონცენტრირებული ხელისუფლების ორგანოები მრავალ ქვეყანაში შეიქმნა. მაგალითად: ხორვატია, სლოვენია, გერმანია, ავსტრია, იტალია, დანია და სხვა. როგორც წესი, ეს ინსტიტუტები შინაგან საქმეთა სამინისტროს (ჩეხეთი, უნგრეთი, საფრანგეთი, იტალია) ან სხვა დარგობრივი სამინისტროების სტრუქტურაში შემავალ ორგანოებს (ლატვია, ლიტვა, პორტუგალია, ისლანდია), ანდა მთავრობის/პრემიერ-მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში (ბულგარეთი, პოლონეთი) არსებული სტრუქტურებია. ქვეყნებში, სადაც დეკონცენტრირებული ხელისუფლების ორგანოები მოქმედებენ, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა, ძირითადად, ზოგადი ზედამხედველობის ფორმით ხორციელდება.

ეს ორგანოები სხვადასხვა სახელითაა ცნობილი, მაგალითად: პრეფექტი – საფრანგეთში, ესპანეთსა და რუმინეთში; გუბერნატორი – თურქეთში, ბულგარეთსა და ნორვეგიაში; ლანდრატი (Landrat) – გერმანიაში; სახელმწიფოს წარმომადგენელი – ლიტვაში; ვოევოდა – პოლონეთში.

საფრანგეთში „კომუნების დეპარტამენტებისა და რეგიონების უფლებებისა და თავისუფლებების შესახებ“ 1982 წლის 2 მარტის აქტის შესაბამისად, „დეპარტამენტში სახელმწიფოს წარმომადგენელი არის დეპარტამენტის პრეფექტი. პრეფექტი დეპარტამენტში პრემიერ-მინისტრსა და მინისტრთა

⁷⁶ Drumeva E., Local Government in Bulgaria, in: Kandeveva E., Stabilization of local governments, Budapest, 2000, 150-151.

საბჭოს ყველა წევრს წარმოადგენს.⁷⁷ მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო 30 წლის განმავლობაში განხორციელებული რეფორმების შედეგად პრეფექტების ძალაუფლება მნიშვნელოვნად შეიზღუდა, მათი ავტორიტეტი მაინც დიდია. დეცენტრალიზაციის სფეროში მნიშვნელოვანი როლი შინაგან საქმეთა სამინისტრომ შეასრულა. ზედამხედველობის ახალი სისტემის შემოღების შედეგად პრეფექტურებთან ზედამხედველობის სპეციალიზებული დეპარტამენტები ჩამოყალიბდა, როგორებიცაა, მაგალითად, სივრცითი ქალაქდაგეგმარების განყოფილებები, ხოლო შედარებით დიდ პრეფექტურებში – საბიუჯეტო კონტროლის დეპარტამენტებიც. ახალი სტრუქტურების ძირითადი დანიშნულება ზედამხედველობის ერთიანი კრიტერიუმების დადგენა და სასამართლოში საქმეების გადაგზავნაა. აღსანიშნავია, რომ 1983-1984 წლებში რეფორმის შედეგად საფრანგეთში ზოგადი კომპეტენციის დეკონცენტრირებულ ორგანოთა ორდონიანი სისტემა შეიქმნა: დეპარტამენტის დონეზე – პრეფექტურები და რაიონის დონეზე – სუბპრეფექტურები, რომლებსაც მუნიციპალიტეტებზე ზედამხედველობის ფუნქცია ეკისრებათ.

უნგრეთში სახელმწიფო ზედამხედველობას შინაგან საქმეთა სამინისტროს სახელმწიფო მართვის აპარატები ახორციელებენ. სულ შექმნილია 12 სახელმწიფო მართვის აპარატი (თერთმეტი საგრაფოებში და ერთი დედაქალაქში). *თურქეთში* პირამიდული ტიპის იერარქიული კონტროლის ხუთდონიანი სისტემაა ჩამოყალიბებული – სამინისტრო, რეგიონული გუბერნატორი, პრეფექტი ან პროვინციის გუბერნატორი, სუბპრეფექტი და მუნიციპალურ დონეზე – დირექტორები.

იტალიაში მუნიციპალურ და პროვინციულ ადგილობრივ ორგანოებზე სახელმწიფო ზედამხედველობას შინაგან საქმეთა სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოები – მთავრობის ტერიტორიული ოფისები ახორციელებენ. მათ ხელმძღვანელობს მთავრობის წარმომადგენელი, რომელიც უშუალოდ შინაგან საქმეთა მინისტრს ექვემდებარება. ის თავის საქმიანობას პრემიერ-მინისტრისა და სხვა დარგობრივი სამინისტროების ხელმძღვანელთა დირექტივების შესაბამისად წარმართავს.⁷⁸

2006 წელს *დანიაში* რეგიონული თვითმმართველობის დონე ჩამოყალიბდა. რეფორმის შედეგად 14 საგრაფოში არსებული სახელმწიფოს წარმომადგენლობები ხუთი რეგიონული სახელმწიფო ადმინისტრაციით ჩაანაცვლეს. სახელმწიფოს ადმინისტრაციებს სათავეში დირექტორები ჩაუდგნენ. სახელმწიფო ადმინისტრაციის ერთ-ერთი ფუნქცია თვითმმართველ რეგიონებსა და მუნიციპალიტეტებზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობაა.

⁷⁷ Loi No.82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, République Française, Article 134 Section 1. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039&fastPos=2&fastReqId=1176851182&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte> [ნანახია: 10.09.2011].

⁷⁸ Structure and operation local and regional democracy, Italy, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2008, 5.

გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში ადგილობრივ და მიწის ხელისუფლებას შორის ურთიერთობას მიწის მიერ განსაზღვრული თანამდებობის პირი კურირებს, რომელიც ზედამხედველობის სფეროში ზოგადი კომპეტენციებითაა აღჭურვილი. ამ თანამდებობის პირების უფლებამოსილება მიწის კანონმდებლობით განისაზღვრება. ეს ინსტიტუტი ბავარიაში, ბადენ-ვიურტემბერგში, რაინლანდ პფალცსა და ქვემო საქსონიაში მოქმედებს.⁷⁹

ავსტრიაში სახელმწიფო ადმინისტრაციის ყველაზე ქვედა დონეს ქმნიან მართვის რაიონული სააგენტოები, რომლებიც ფედერაციისა და მიწების სახელით მოქმედებენ. სააგენტოებს „ეზირქმაუფთმანი“ ხელმძღვანელობს. სააგენტო მუნიციპალიტეტების საქმიანობაზე ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას ახორციელებს. რაიონული პრეფექტების მსგავს ინსტიტუტს შვეიცარიის კონფედერაციის კანტონებშიც ვხვდებით.

აღსანიშნავია, რომ ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში სახელმწიფოს წარმომადგენლის ინსტიტუტი კოლეგიური საბჭოების სახით არის წარმოდგენილი.

მაგალითად, შვედეთში დეკონცენტრირებული ცენტრალური ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანოებია საგრაფოს ადმინისტრაციული საბჭოები. ადმინისტრაციული საბჭოების აღმასრულებელი კომიტეტის ფორმირებას მთავრობა ახდენს, რომლის 14 წევრი საგრაფოს მუნიციპალიტეტების წარდგინებით ინიშნება. აღმასრულებელ კომიტეტს გუბერნატორი თავმჯდომარეობს. საგრაფოს ადმინისტრაციული საბჭოები ადგილობრივი თვითმმართველობის სავალდებულო უფლებამოსილებათა სფეროში ზოგადი ზედამხედველობის ფუნქციით არიან აღჭურვილნი. კომიტეტი გადაწყვეტილებებს სახელმწიფოს სახელით იღებს.⁸⁰

სლოვენიაში სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კოორდინაციის მიზნით შექმნილია ადმინისტრაციული ერთეულის საკოორდინაციო მრჩეველთა კომიტეტი, რომლის წევრები არიან: ადმინისტრაციული ერთეულის პრინციპალი (ადმინისტრაციული ერთეულის ხელმძღვანელი), სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების ხელმძღვანელები, მუნიციპალიტეტების მერები (თვითმმართველობის ხელმძღვანელი) და დირექტორები (აღმასრულებელი მენეჯერი). აღსანიშნავია, რომ საკოორდინაციო მრჩეველთა კომიტეტი ადგილობრივ ორგანოებზე ზედამხედველობის განხორციელების უფლებამოსილებით არ არის აღჭურვილი (მას უფრო მაკოორდინებელი დატვირთვა აქვს) და მისი კომპეტენცია შესაბამისი უწყებების ინფორმირებით გამოიხატება (მაგ., შესაბამისი სამინისტროს ინფორმირება

⁸⁰ Structure and operation local and regional democracy, Sweden, Council of Europe Publishing 2007, 4, 20-21.

კანონდარღვევის შესახებ). პრინციპალს საზოგადოებრივი მართვის მინისტრის წარდგინებით თანამდებობაზე მთავრობა ნიშნავს და ათავისუფლებს.⁸¹

2001 წლის რეფორმამდე *იტალიაში* ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ზედამხედველობას ახორციელებდა რეგიონულ დონეზე მოქმედი კოლეგიური ორგანო – ზედამხედველობის კომიტეტი, რომელიც 5 წევრისგან შედგებოდა. კომიტეტის 4 წევრს რეგიონული პარლამენტი ირჩევდა, ხოლო კომიტეტის ხელმძღვანელს – პრეფექტს შინაგან საქმეთა მინისტრი ნიშნავდა. კომიტეტის შემადგენლობაში სახელმწიფო მოსამსახურეები, მოსამართლეები, სხვადასხვა დარგის ექსპერტები და იურისტები შედიოდნენ.⁸²

ზოგადი კომპეტენციის დეკონცენტრირებული ხელისუფლების ორგანოების ფორმირება ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებაა. ჩვეულებრივ, ამ ორგანოების ხელმძღვანელის დანიშვნაში ორ სუბიექტი მონაწილეობს – შესაბამისი კომპეტენციის სამინისტრო და მთავრობა (სლოვენია, ლიტვა), ანდა პრემიერ-მინისტრი და მთავრობა (დანია, ესტონეთი, ბულგარეთი).

თუმცა განსხვავებულ მიდგომებსაც ვხვდებით. მაგალითად, *საფრანგეთში* პრეფექტის დანიშვნის პროცედურაში სამი სუბიექტია ჩართული. პრეფექტის კანდიდატურას, შინაგან საქმეთა მინისტრთან კონსულტაციით, პრემიერ-მინისტრი შეარჩევს, ხოლო საბოლოო გადაწყვეტილებას მინისტრთა საბჭოს სხდომაზე დეკრეტით პრეზიდენტი იღებს. *უნგრეთში* კანდიდატურების შერჩევა-წარდგენის პროცედურაში ორი სამინისტრო მონაწილეობს. აქ სახელმწიფო მართვის აპარატების უფროსს შინაგან საქმეთა და პრემიერ-მინისტრის ოფისის მინისტრების ერთობლივი წინადადებით პრემიერ-მინისტრი განუსაზღვრელი ვადით ნიშნავს და ათავისუფლებს. *ჩეხეთში* სახელმწიფო მართვის აპარატების ხელმძღვანელებს ერთპიროვნულად შინაგან საქმეთა მინისტრი ნიშნავს. *პოლონეთში* ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას პრემიერ-მინისტრის მიერ დანიშნული თანამდებობის პირი ვოევოდა ახორციელებს. ვოევოდას დანიშვნაში მონაწილეობას შინაგან საქმეთა სამინისტრო იღებს.

⁸¹ Structure and operation local and regional democracy, Slovenia, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2007, 16, 24.

⁸² Casagrande C., Report on the implementation of the European Charter of Local Self-Government in Italy - CPL (4) 4 Part II, Recommendation 35 (1997)1 on the implementation of the European charter of local self-government in Italy, 1997 in:

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=845535&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>, [ნანახია: 01.08.2011].

დღეს ამ ფუნქციებს ნაწილობრივ სახელმწიფოს ცენტრალური სტრუქტურების ტერიტორიული ორგანოების ხელმძღვანელთა კონფერენცია ითავსებს. მისი ძირითადი ფუნქცია ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების კოორდინაციაა. კონფერენციას თავმჯდომარეობს სახელმწიფოს წარმომადგენელი (რომელმაც შეცვალა პრეფექტი). ეს ინსტიტუტი პროვინციების დონეზე მოქმედებს და მის მუშაობაში შეიძლება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლებიც მონაწილეობდნენ.

უკანასკნელ პერიოდში ზოგიერთ ქვეყანაში ზოგადი კომპეტენციის დეკონცენტრირებული ხელისუფლების ორგანოების ფორმირებაში ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტიური ჩართვის ტენდენცია იკვეთება. მაგალითად, *ესტონეთში* გუბერნატორს, პრემიერ-მინისტრის წარდგინებით, მთავრობა ნიშნავს. ამასთან, კანდიდატურა ადგილობრივი თვითმმართველობის რეგიონულ ასოციაციათა ყრილობის მიერ უნდა იქნეს მოწონებული, რომლის ორგანიზებასაც შინაგან საქმეთა სამინისტრო უზრუნველყოფს. ყრილობა გადაწყვეტილებას ხმათა უმრავლესობით იღებს.⁸³ ასევე სლოვენიასა და შვედეთში დეკონცენტრირებული მმართველობის კოლეგიური ორგანოების შემადგენლობაში ადგილობრივი ორგანოების წარმომადგენლები (სლოვენია) ან მათი წარდგინებით დანიშნული პირები (შვედეთი) შედიან.

ზოგადი კომპეტენციის დეკონცენტრირებული მმართველობის ორგანოები, თვითმმართველობის დონეების მიხედვით, საგრაფოებისა (რაიონებისა) და პროვინციების (რეგიონების) დონეებზე იქმნებიან. მცირე ტერიტორიის მქონე სახელმწიფოებში ზედამხედველობის ორგანო მხოლოდ ერთ ტერიტორიულ დონეზე ფუნქციონირებს, ანდა მხოლოდ ცენტრალურ დონეზე ვხვდებით (მაგალითად, რეგიონული განვითარებისა და მმართველობის სამინისტრო ლატვიაში, რომელსაც ტერიტორიული ორგანოები არ გააჩნია); ორდონიანი თვითმმართველობისას დეკონცენტრირებული ხელისუფლების ორგანოები მეორე – საგრაფოს ან რაიონის დონეზე ფუნქციონირებენ (შვედეთი, რუმინეთი, ბელგია).

ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენელს რეგიონულ დონეზე ვხვდებით დანიაში, ბულგარეთსა და პორტუგალიაში. ქვეყნებში, რომლებსაც თვითმმართველობის სამი დონე აქვთ (საფრანგეთი და საბერძნეთი) დეკონცენტრირებული ხელისუფლების წარმომადგენლები ორ – დეპარტამენტისა და რეგიონის – დონეზე მოქმედებენ.

ფედერაციულ სახელმწიფოებში კი დეკონცენტრირებული ორგანოები რაიონის დონეზე იქმნებიან, მაგალითად, გერმანიის ზოგიერთ მიწაზე რაიონის მთავრობები (*Regierungsbezirk*), და ავსტრიაში – ადმინისტრაციული ოფისები (*Bezirkshauptmannschaft*); რეგიონულ სახელმწიფოებში კი ისინი რეგიონისა და პროვინციის დონეებზე არიან წარმოდგენილნი, მაგალითად, მთავრობის დელეგატი ესპანეთში – რეგიონის, ხოლო პრეფექტი იტალიაში – პროვინციის დონეზე.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოთა მესამე ჯგუფს ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმასრულებელი თანამდებობის პირები შეადგენენ, რომლებიც ერთდროულად სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეებად ითვლებიან. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე ისინი წარმომადგენლობითი ორგანოს

⁸³ Mäeltseemes S., Local Government in Estonia, in: Horvath M.T., Decentralization: Experimentes and Reforms, Budapest, 2000, 68.

წინაშე არიან ანგარიშგაღებულნი, ხოლო სახელმწიფო მნიშვნელობის საკითხებზე – ცენტრალური ხელისუფლების, და, შესაბამისად, მათ დირექტივებსა და ინსტრუქციებს ემორჩილებიან. მაგალითად: ხორვატია, პოლანდია, იაპონია, ბელგია, ლუქსემბურგი.

პოლანდიაში ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ფუნქციას, ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებულ სექტორულ ორგანოებთან ერთად, პროვინციის აღმასრულებელი ორგანოები ასორციელებენ. პროვინციის აღმასრულებელი ორგანო დედოფლის კომისრისა და პროვინციის წარმომადგენლობითი საბჭოს მიერ არჩეული წევრებისგან (3–9) შედგება. დედოფლის კომისარი პროვინციის აღმასრულებელი ადმინისტრაციის (კოლეგიური ორგანო) პოლიტიკური ხელმძღვანელი და წარმომადგენლობითი ორგანოს თავმჯდომარეა (სათათბირო ხმის უფლებით).⁸⁴

საფრანგეთში ზოგადი კომპეტენციის ხელისუფლების დეკონცენტრირებულ ორგანოებთან ერთად სახელმწიფო ზედამხედველობის ფუნქციები კომუნის დონეზე თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელ ორგანოს – მერს ეკისრება.

იაპონიის კანონმდებლობით, პრეფექტურის გუბერნატორი, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ფუნქციებთან ერთად, სახელმწიფოს წარმომადგენლის უფლებამოსილებას ითავსებს. მათ შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სფეროში.⁸⁵

ქვეყნებში, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფალი სახელმწიფო წარმომადგენლის ფუნქციებს ითავსებს, მის დანიშვნაში ფორმალური როლი სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალურ ორგანოებს, როგორც წესი, სახელმწიფოს მეთაურებს ენიჭებათ (დედოფალს – პოლანდიაში, პრეზიდენტს – ხორვატიაში). მაგალითად, *პოლანდიაში* მერსა და პროვინციის კომისარს, შინაგან საქმეთა სამინისტროს წარდგინების საფუძველზე, სამეფო დეკრეტით მონარქი ნიშნავს და ათავისუფლებს. აღსანიშნავია, რომ კომისრის დანიშვნაში მნიშვნელოვანია ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს პოზიცია. ის კომისრის კანდიდატურისთვის აუცილებელ ფორმალურ მოთხოვნებს აყალიბებს. პრაქტიკაში კომისრის კანდიდატურის თაობაზე წარმომადგენლობითი ორგანოს მოსაზრება გადამწყვეტია.⁸⁶ ორიგინალურ რეგულაციას *იაპონიაში* ვხვდებით, სადაც გუბერნატორი, რომელიც, ამავე

⁸⁴ Structure and operation local and regional democracy, The Netherlands, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2007, 16 and 47-48.

⁸⁵ Local Government System in Japan, Local Governance (Policy Making and Civil Society) F.Y.2007, in: www.soumu.go.jp/english/pdf/lgsij.pdf, [ნანახია: 20.08.2011].

⁸⁶ Structure and operation local and regional democracy, The Netherlands, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2007, 16 and 47-48.

დროს, სახელმწიფოს წარმომადგენელიცაა, პირდაპირ მოსახლეობის მიერ აირჩევა.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების მეოთხე ჯგუფს, პირობითად, თავად თვითმმართველი ერთეულები შეიძლება მივაკუთვნოთ. მესამე ჯგუფისგან განსხვავებით, ამ შემთხვევაში თვითმმართველობის ორგანოები ადგილობრივი თვითმმართველობის ქვედა დონის ორგანოებზე ახორციელებენ ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას, როგორც დელეგირებულ უფლებამოსილებას. მაგალითად, *ჩეხეთში* მუნიციპალიტეტების ზედამხედველობის ფუნქცია დელეგირებული აქვთ რეგიონების ადმინისტრაციებს, რომლებიც თავად არიან თვითმმართველი ერთეულები.⁸⁷

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ფუნქციის თვითმმართველ ერთეულებზე დელეგირება მეტად სადავო თემაა. არის მოსაზრება, რომ ეს წესი თვითმმართველობის ავტონომიის დასაცავად უფრო მეტ გარანტიას ქმნის.⁸⁸ თუმცა, მეორე მხრივ, ის მრავალ კითხვას წარმოშობს: რამდენად გამართლებულია რეგიონსა და მუნიციპალიტეტს შორის ქვემდებარებითი ურთიერთობის ჩამოყალიბება? ხომ არ იქცევა მუნიციპალური ხელისუფლება ამ შემთხვევაში რეგიონული თვითმმართველობის ადგილობრივ აგენტად? ადმინისტრაციული ზედამხედველობა თავისი არსით ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციაა (ფედერაციის სუბიექტების, ფედერაციულ სახელმწიფოში). ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლებების კომპეტენციათა ამგვარი აღრევა მათ შორის ზღვარს ხომ არ წაშლის? აღსანიშნავია, რომ მსგავს სისტემაში იზღუდება თავად რეგიონული თვითმმართველობის ორგანოების ავტონომიაც, რომელიც ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას ამ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე თავად ექვემდებარება. შესაბამისად, ეს პრაქტიკა ფრთხილ მიდგომას მოითხოვს.

⁸⁷ Structure and operation local and regional democracy, Czech Republic, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2004, 34 and 35.

⁸⁸ Lankina T., Wollmann H., Local Government in Poland and Hungary, in: Baldersheim H., Illner M., Wollmann H., 2003, დასახ. ნაშრ., 109-111.

III თავი

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის მიზნები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობის ორი ძირითადი მიზანი შეიძლება გამოიყოს, ესენია: კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის უზრუნველყოფა. ქარტიაც სწორედ ამ მიზნებზე აკეთებს აქცენტს და აღგენს, რომ „ნებისმიერი ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობაზე, როგორც წესი, მიზნად კანონსა და კონსტიტუციურ პრინციპებთან შესაბამისობის მიღწევას უნდა ისახავდეს. ამასთან, მიზანშეწონილობასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული ზედამხედველობა მაღალი დონის ხელისუფლების ორგანოების მიერ იმ ამოცანების შესრულებაზე შეიძლება განხორციელდეს, რომლებიც მათ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის დელეგირებული აქვთ.“ ამდენად, კანონიერებაზე ზედამხედველობა ზედამხედველობის ძირითადი მიზანი უნდა იყოს, მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა კი, მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევაში, დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების დროს არის დასაშვები.⁸⁹

ამავე დროს, თანამედროვე მმართველობითი სისტემების განვითარების ტენდენციების გავლენით სულ უფრო პოპულარული მართვის ეფექტიანობის მიზანზე ორიენტირებული ზედამხედველობა ხდება. იგი კანონიერებასა და მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის ელემენტებს აერთიანებს: კანონიერებაზე იმდენად, რამდენადაც ეფექტიანი შესრულების ინდიკატორები, ჩვეულებრივ, ნორმატიული აქტების ფორმით მტკიცდება (თუმცა არის განსხვავებული პრაქტიკაც) და მიზანშეწონილობაზე იმდენად, რამდენადაც შესრულების ინდიკატორებს ხშირად შესრულების სარეკომენდაციო მეთოდისა თან ახლავს, რაც, პრაქტიკულად, სავალდებულოდ იქცევა ხოლმე. ამასთან, შესრულების ინდიკატორების დადგენით ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეცია, საკუთარი საქმიანობის პრიორიტეტები განსაზღვროს, მნიშვნელოვნად იზღუდება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის ზედამხედველობის ყველაზე მნიშვნელოვანი სფერო ფინანსებია. ზედამხედველობა ყველაზე ინტენსიური სწორედ ამ სფეროშია. აქ ზედამხედველობის მიზანი კანონიერების დაცვა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის ეკონომიკურობის, ეფექტიანობისა და მიზნობრიობის უზრუნველყოფა შეიძლება იყოს. თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური დამოუკიდებლობა, რომელიც სხვადასხვა ელემენტისგან შედგება, ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის მოცულობას მნიშვნელოვნად განაპირობებს.

⁸⁹ European Charter of Local Self-Government, Paragraph 2, Article 8, დასახ. წყარო.

ამ თავში განვიხილავთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ფინანსური ზედამხედველობის სამართლებრივ ასპექტებს და მის წმინდა საფინანსო-ბუღალტრულ და ეკონომიკურ მხარეებზე არ შეეხერხებოდა. ამასთან, ძირითად აქცენტს, თემის საერთო კონტექსტიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების საქმიანობაზე გააკეთებთ. რაც შეეხება ფინანსური ზედამხედველობის სფეროში დამოუკიდებელი ორგანოებისა და კერძო პირების საქმიანობის თავისებურებას, ისინი, ცალკე შესწავლის საგანია.

3.1 კანონიერებაზე ზედამხედველობა

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებათა კანონიერებაზე ზედამხედველობის ძირითადი მიზანი კანონიერების პრინციპის დაცვის უზრუნველყოფაა. საზღვარგარეთის ქვეყნებში კანონიერებაზე ზედამხედველობის პროცედურა და კანონიერების პრინციპის კონცეპტუალური გაგება მნიშვნელოვნად განსხვავდება.⁹⁰

კანონიერებაზე ზედამხედველობის მოცულობა მრავალ ფაქტორზეა დამოკიდებული, კერძოდ: კანონიერების შეფასების ფარგლებზე (ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის საკანონმდებლო აქტებსა თუ კანონქვემდებარე აქტებთან მიმართებითაც ხორციელდება, ვრცელდება გადაწყვეტილებებზე თუ მოქმედებებზეც, მოწმდება მატერიალური შესაბამისობის თუ ქვემდებარეობისა და პროცედურული საკითხებიც, ზედამხედველობას ნორმატიული თუ ინდივიდუალური აქტებიც ექვემდებარებიან და ა.შ.); ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების სახეზე (ზედამხედველობა საკუთარი თუ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ხორციელდება); ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაზე.

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების გადაწყვეტილებათა კანონიერებაზე საუბრისას, უპირველეს ყოვლისა, კონსტიტუციასა და კანონთან (ცენტრალური ხელისუფლების, რეგიონული ან ფედერაციის სუბიექტთა კანონმდებლობასთან) მათი შესაბამისობა იგულისხმება. სიტყვასიტყვითი მნიშვნელობით ქარტია სწორედ ამ სამართლებრივ აქტებზე მიუთითებს. კანონიერებაზე ზედამხედველობის ფარგლები შეიძლება კანონქვემდებარე აქტებთან შესაბამისობაზე ზედამხედველობასაც მოიცავდეს. ამ შემთხვევაში კონტროლის მოცულობა გაცილებით უფრო ფართოა და ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეცია შეზღუდული. ამ მხრივ სხვადასხვა სამართლებრივ სისტემებში განსხვავებული მიდგომებია დამკვიდრებული, მაგალითად:

⁹⁰ *Schwartz B.*, French Administrative Law and the Common-Law World, Law Book Exchange Ltd., Clark New Jersey, 2006, 109-113; *Singh M. P.*, German Administrative Law in Common Law Perspective, Springer, London, 2001, 127-133.

დიდი ბრიტანეთის გაერთიანებულ სამეფოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები გადაწყვეტილების მიღებისა და საქმიანობის დროს ვალდებული არიან, პირველადი და მეორადი კანონმდებლობა⁹¹, პრეცედენტული და საერთო სამართალი დაიცვან. სახელმწიფო მდივნების აქტებით ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის რეგულირება კანონიერების ფარგლებს იმდენად აფართოებს, რომ, როგორც თავად ბრიტანელი პროფესორები: *დევიდ ვილსონი* და *კრის გეიმი* აღნიშნავენ: სახელმწიფო მდივნები კანონქვემდებარე აქტების საშუალებით უფლებამოსილნი არიან, საკანონმდებლო აქტები წარმატებით შეცვალონ და, უფრო მეტიც, გააუქმონ კიდევ, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიას უხეშად არღვევს. ცენტრალური ხელისუფლების ცირკულარები და სახელმძღვანელო აქტები, რომლებსაც ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის სარეკომენდაციო ხასიათი აქვთ, პრაქტიკულად, სავალდებულოდ იქცევიან ხოლმე.⁹² სწორედ ამიტომ დიდი ბრიტანეთის მმართველობის სისტემას პროფესორი *ლოვჰლინი* „ჰიპერცენტრალიზებულს“ უწოდებს;⁹³

კანონიერებაზე ზედამხედველობის მეტად ფართო გაგებას *საფრანგეთშიც* ვხვდებით. აქ კანონიერებაზე ზედამხედველობა არა მხოლოდ კონსტიტუციასა და კანონებს, არამედ მთავრობის დეკრეტებსა და მინისტრის ბრძანებებსაც მოიცავს.⁹⁴ ეს მიდგომა კანონიერების პრინციპის ფრანგული კონცეფციიდან გამომდინარეობს, რომელიც აღიარებს ადმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებას, საკანონმდებლო ავტორიზაციის გარეშე იმოქმედოს;⁹⁵ მსგავსი რეგულაციაა *ხორვატიაშიც*;⁹⁶

ლიტვაში სახელმწიფო წარმომადგენელი ადგილობრივი თვითმმართველობის მოქმედებების კანონიერებას კონსტიტუციასთან, საკანონმდებლო აქტებსა და მათ საფუძველზე მიღებულ ცენტრალური უწყებების აქტებთან მიმართებითაც ამოწმებს;⁹⁷ *დანიის* სამეფოში კანონიერების შემოწმების ფარგლები მხოლოდ საკანონმდებლო აქტებს მოიცავს; *იაპონიაში* კანონიერებაზე ზედამხედველობის მოცულობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის „ავტონომიური უფლებამოსილების“ სფეროში, კანონებსა და მათ საფუძველზე მიღებულ მთავრობის

⁹¹ პირველადი კანონმდებლობა – საკანონმდებლო აქტები; მეორადი კანონმდებლობა – კანონქვემდებარე აქტები.

⁹² *Wilson D. and Game C., Local Government In the United Kingdom, Fourth Edition, New York, 2006, 160-161.*

⁹³ *Loughlin J., Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities, Oxford, 2001, chapter 2.*

⁹⁴ *Pastor J.S. and Nemery J.C, 1999, დასახ. ანგ., 26.*

⁹⁵ *Brown L.N., Bell J., Galabert J.M., French Administrative Law 5th Edition, Oxford, 1998, 9-10, 203-209.*

⁹⁶ *Perko-Separovic I., The Reform of Local Self-Government in Croatia, in: Local Self Government and Decentralization in South – East Europe, Zagreb, 2001, 91.*

სამართლებრივ აქტებთან შესაბამისობაზე ზედამხედველობით შემოიფარგლება.⁹⁸

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის კანონიერებაზე ზედამხედველობის ობიექტი მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები და განხორციელებული მოქმედებები არ არის. კანონიერებაზე ზედამხედველობის ფარგლები ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის უმოქმედობაზეც ვრცელდება, როდესაც ისინი კანონმდებლობით დაკისრებულ მოვალეობებს არ ასრულებენ. ეს შეეხება როგორც დელეგირებული, ისე საკუთარი უფლებამოსილების სფეროებს. საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში უმოქმედობისას სანქციები მხოლოდ სამანდატო (სავალდებულო) ფუნქციების შეუსრულებლობას მოჰყვება.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანო კანონიერებაზე ზედამხედველობის დროს ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შინაარსობრივ („სუბსტანციურ“) მხარესთან ერთად საიურისდიქციო და პროცედურული ნორმების დაცვასაც შეიძლება ამოწმებდეს.

მაგალითად: *საფრანგეთში* პრეფექტის ზედამხედველობის ფუნქცია ყველა ზემოთ ხსენებულ ასპექტს მოიცავს; *შვეიცარიის ქვეყნის* კანტონის კანონმდებლობით სახელმწიფო საბჭო უფლებამოსილია, გააუქმოს ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს ნებისმიერი გადაწყვეტილება, რომელიც კანონსა და კანონქვემდებარე აქტებს ეწინააღმდეგება, ან მიღებულია უკანონოდ მოწვეული წარმომადგენლობითი ორგანოს სხდომის მიერ;

კანონიერების ფარგლების საკმაოდ დეტალურ რეგლამენტაციას *ნორვეგიის* კანონმდებლობა გვთავაზობს. ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის კანონიერების შეფასებისას ზედამხედველი ორგანო ამოწმებს: ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებების მიღების პროცედურისა და ქვემდებარეობის დაცვას, ასევე მოქმედ კანონმდებლობასთან მის მატერიალურ შესაბამისობას. პროცედურის დარღვევა მნიშვნელოვანია, თუ მას გადაწყვეტილების შინაარსზე არსებითი ზემოქმედების მოხდენა შეუძლია. კანონიერებაზე ზედამხედველობას ნორმატიული და ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტებიც ექვემდებარებიან.⁹⁹

ქვეყნების ნაწილში კანონმდებლობა ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოებს უკრძალავს, კანონიერებაზე ზედამხედველობა განახორციელონ

⁹⁸ Local Autonomy Law, Japan, Article 245-2, in: <http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/1999/00168/mokuji.htm>, [ნანახია: 08.08.2011].

⁹⁹ Structure and operation of local and regional democracy, Norway, Council of Europe publishing, Strasbourg, 1997, 30.

საკადრო-შრომით, კერძოსამართლებრივ და სხვა კონკრეტულ სფეროებში. ეს საკითხები ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ დისკრეციად განიხილება. მაგალითად:

ჩეხეთის რესპუბლიკის კანონმდებლობით კანონიერებაზე ზედამხედველობა არ ვრცელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებებზე, რომლებიც ადმინისტრაციულ პროცედურებს, გადასახდელებსა და მოსაკრებლებს ეხება. ეს აქტები დაინტერესებული პირების მიერ სასამართლოში შეიძლება გასაჩივრდეს; ასევე ადმინისტრაციული ზედამხედველობა არ ხორციელდება: სამოქალაქო, სამეწარმეო და შრომის სამართლის სფეროში გამოცემულ ადმინისტრაციულ აქტებზე;¹⁰⁰ მსგავს რეგულაციას *დანია* და *ნორვეგია*ში ვხვდებით.

კანონიერებაზე ზედამხედველობას შეიძლება მხოლოდ მნიშვნელოვანი კანონდარღვევები ექვემდებარებოდეს, ანდა უმნიშვნელო დარღვევებზეც სათანადო რეაგირება სავალდებულო იყოს. მაგალითად, *პოლონეთის* კანონმდებლობით, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებები მხოლოდ უმნიშვნელო დარღვევებს შეიცავს, ზედამხედველი ორგანო ვალდებულია, ზედამხედველობის მკაცრი ზომები (შენერება ან გაუქმება) არ გამოიყენოს და მხოლოდ რეკომენდაციების გაცემით შემოიფარგლოს.¹⁰¹

კანონიერების პრინციპის დარღვევას საკუთარი უფლებამოსილების გადაჭარბებაც მიეკუთვნება. მაგალითად, თუ თვითმმართველი ერთეული ცენტრალური ან რეგიონული ხელისუფლების, ანდა ფედერაციის სუბიექტის კომპეტენციაში იჭრება. ამასთან, კანონიერების პრინციპს არ არღვევს ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ „სუბსიდიურობის პრინციპის“ შესაბამისად იმ ფუნქციებს განხორციელება, რომლებიც თავისი არსით ადგილობრივი მნიშვნელობისაა და ხელისუფლების სხვა ორგანოთა კომპეტენციას არ მიეკუთვნება.

კანონიერებაზე ზედამხედველობის მოცულობა კანონმდებლობის სიცხადეზეც არის დამოკიდებული. ქარტიის პრინციპების თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ნორმები მათი სხვადასხვა ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას არ უნდა იძლეოდეს.¹⁰² კარგად განუსაზღვრელი და ბუნდოვანი კანონმდებლობა შეიცავს რისკს, რომ სახელმწიფო კონტროლმა „არაპირდაპირი ზედამხედველობის“ და მიზანშეწონილობაზე კონტროლის სახეც შეიძინოს. მაგალითად, *იტალიის* კონსტიტუციის 97-ე მუხლი „ადმინისტრაციის ეფექტური ფუნქციონირებისა“ და „მიუკერძოებლობის“ მიზანს განსაზღვრავს, რომლის დაცვაც

¹⁰⁰ *Brusis M., The Czech Republic, in: Goldsmith M.J. and Page E. C., Changing Government Relations in Europe, From localism to Intergovernmentalism, New York, 2010,42.*

¹⁰¹ *Structure and operation of local and regional democracy, Poland Situation in 1999, Council of Europe publishing, Strasburg, 2000, 47.*

¹⁰² *Delcamp A.,1996, დასახ. ანგ.*

ზედამხედველობის ორგანოების ერთ-ერთი ამოცანაა. ეს ზოგადი ფორმულირება ზედამხედველობის ფარგლებს ძალიან აფართოებდა. 1997 წლიდან იტალიის კანონმდებლობამ მისი მნიშვნელობა მხოლოდ იურისდიქციაზე, ფორმებსა და პროცედურებზე ზედამხედველობის შესაძლებლობამდე დააკონკრეტა.¹⁰³

კანონიერებაზე ზედამხედველობის მოცულობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების სახეების შესაბამისად, მნიშვნელოვნად იცვლება. კანონიერებაზე ზედამხედველობის ფარგლები, როგორც წესი, უფრო ფართოა დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ზედამხედველობის დროს, ვიდრე საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში. პირველ შემთხვევაში, ადგილობრივი თვითმმართველობა ხშირად საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებით და მათ შესრულებაზე ზედამხედველობით არის შეზღუდული, მეორე შემთხვევაში კი თვითმმართველობის საქმიანობის მხოლოდ კონსტიტუციასა და სხვა საკანონმდებლო აქტებთან შესაბამისობა მოწმდება.

მაგალითად, *ჩეხეთის რესპუბლიკაში* მუნიციპალიტეტების მიერ საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული ნორმატიული აქტების (დეკრეტების) კანონიერებაზე კონტროლი მხოლოდ კანონებთან მიმართებით ხორციელდება. დელეგირებული ფუნქციების განხორციელების სფეროში გამოცემული ნორმატიული აქტების (ორდონანსების) კანონიერების ფარგლები კი კანონებსა და სხვა სამართლებრივ აქტებთან შესაბამისობის თვალსაზრისითაც იზომება.¹⁰⁴ ანალოგიურ რეგულაციას *უნგრეთსა და სლოვენიაშიც* ვხვდებით.¹⁰⁵

ქარტიის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობა, როგორც წესი, მიზნად კანონსა და კონსტიტუციასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფას უნდა ისახავდეს.¹⁰⁶ თუმცა სიტყვები: „როგორც წესი, მიზნად უნდა ისახავდეს“ („*Shall normally aim*“) საშუალებას იძლევა, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ცალკეულ შემთხვევაში კანონქვემდებარე აქტებთან შესაბამისობაზე ზედამხედველობის ფორმითაც განხორციელდეს.

ამდენად, ჩნდება კითხვა, თუ რა ფარგლებში შეიძლება განხორციელდეს კანონქვემდებარე აქტებით ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის რეგულირება და შემდგომ მასზე ზედამხედველობა?

¹⁰³ Pastor J.S. and Nemery J.C., 1999, დასახ. ანგ., 26-27.
¹⁰⁴ Structure and operation of local and regional democracy, Czech Republic Situation in 2010, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2010, 35.
¹⁰⁵ Trpin G., Local Government Reform in Slovenia, from Socialist Self Management to Local Self-Government, In: Baldersheim H., Illner M., Wollmann H., 2003 დასახ. ნაშრ., 175-176.
¹⁰⁶ Explanatory Report, European Charter of local self-government, დასახ. წყარო.

„კანონთან შესაბამისობის“ კონცეფცია მხოლოდ ფორმალური ტერმინებით (როგორც სამართლებრივი აქტების დებულებებთან შესაბამისობა) არ უნდა განიმარტოს. მატერიალური გაგებით, ზედამხედველობის შეზღუდვა მხოლოდ კანონიერებაზე ზედამხედველობით შეიძლება ნეგატიური ფორმითაც იქნეს გაგებულნი, კერძოდ, როგორც აკრძალვა ზედამხედველი ორგანოსათვის, თავისი შეხედულებით დაადგინოს კანონიერების ფარგლები – აღნიშნავს პროფესორი ალენ დელკამპი ქარტიის იმპლემენტაციის შესახებ მოხსენებაში.¹⁰⁷

ამ მხრივ ყველაზე ფაქიზი თემა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციებია. ქარტიის თანახმად, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ძირითადი უფლებამოსილება და პასუხისმგებლობა კონსტიტუციით ან კანონით უნდა განისაზღვროს. ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციები „სრული“ და „ექსკლუზიურია“. ის, კანონით დადგენილი შემთხვევების გარდა, არ შეიძლება, სხვა ცენტრალური ან რეგიონალური ორგანოს მიერ შეიზღუდოს. კანონქვემდებარე აქტებით კომპეტენციათა რეგულირება და მასზე ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა „ექსკლუზიურობის“ დარღვევის საფრთხეს შეიცავს, ვინაიდან შესაძლებელია, კანონქვემდებარე აქტებით კანონის იმგვარი ინტერპრეტირება და დეტალიზაცია განხორციელდეს, რომ მისი ფაქტობრივი შინაარსი არსებითად შეიცვალოს. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში შემავალი საკითხების კანონქვემდებარე აქტებით დეტალური რეგულაცია ამ უფლებამოსილების განხორციელებაზე ზედამხედველობის ინტენსიურობის ხარისხსაც მნიშვნელოვნად ზრდის, რამაც ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეციის გაუმართლებელი შეზღუდვა შეიძლება გამოიწვიოს.

ამდენად, საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებისას კანონიერებაზე ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის პრინციპებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, მხოლოდ საკანონმდებლო აქტებთან შესაბამისობას მოიცავდეს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, საკუთარი უფლებამოსილება ექსკლუზიური და სრული უფლების შინაარსის დაკარგვის საფრთხის წინაშე დგება, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეცია უხეშად იზღუდება.

კანონიერებაზე ზედამხედველობის მოცულობაზე მნიშვნელოვან გავლენას ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ფორმაც ახდენს. მაგალითად, ფედერალურ სახელმწიფოებში კანონიერებაზე ზედამხედველობის შემდეგი თავისებურება შეინიშნება:

ავსტრიის კონსტიტუციით კომპეტენციები ფედერაციასა და მიწას შორის არის გადანაწილებული. შესაბამისად, თვითმმართველობის ფუნქციები

¹⁰⁷ Delcamp A.,1996, დასახ. ანგ.

ფედერაციის ან მიწის უფლებამოსილების ნაწილს შეადგენს. ამასთან, კონსტიტუცია იმ ფუნქციებზე მიუთითებს, რომლებიც თვითმმართველობას სამართავად უნდა გადაეცეს. სხვა უფლებამოსილებები კი, რომლებიც თავისი არსით ადგილობრივი მნიშვნელობისაა, მათ მიერ ნებაყოფლობით შეიძლება განხორციელდეს. ნებაყოფლობითი ფუნქციების განხორციელების ვალდებულება მხოლოდ მიწის ან ფედერაციის კანონის საფუძველზე შეიძლება წარმოიშვას. ეს სისტემა განაპირობებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიური უფლებამოსილების სფეროში კანონიერებაზე ზედამხედველობა ფედერალურ კანონებსა და მთავრობის ორდონანსებთან, ანდა მიწის კანონებსა და მიწის მთავრობის ორდონანსებთან შესაბამისობის თვალსაზრისით განხორციელდეს. ცენტრალური ხელისუფლების სხვა კანონქვემდებარე აქტები და ინსტრუქციები მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროშია სავალდებულო.¹⁰⁸

შვეიცარიის კონსტიტუცია, ავსტრიისგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებების ჩამონათვალს არ განამტკიცებს და მათ განსაზღვრას კანტონების ხელისუფლებას მიანდობს. კონსტიტუცია მხოლოდ ადგილობრივ ავტონომიასა და სუბსიდიურობის პრინციპს აღიარებს. შესაბამისად, საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში კანონიერებაზე ზედამხედველობა კანტონის კანონმდებლობასა და ფედერაციის კონსტიტუციასთან შესაბამისობაზე ზედამხედველობით შემოიფარგლება.

გერმანიაშიც მუნიციპალური კანონმდებლობის შემუშავება მიწების კომპეტენციაა, შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის კანონიერებაზე ზედამხედველობა, ძირითადად, მიწების კანონმდებლობასთან მიმართებით ხორციელდება და ადმინისტრაციულ ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი პირიც ფედერაციის სუბიექტის ხელისუფლებაა.¹⁰⁹ მსგავს მიდგომას კანადაში, აშშ-ში და ავსტრალიაშიც ვხვდებით. თუმცა იმ განსხვავებით, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა ამ ქვეყნებში კონსტიტუციურ დონეზე მოხსენებულიც კი არ არის.¹¹⁰

განსაკუთრებული შემთხვევაა *ბელგია*, სადაც კანონიერებაზე ზედამხედველობის ფარგლები უჩვეულოდ ფართოა. ადმინისტრაციული ორგანო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს გადაწყვეტილებებისა და მოქმედებების კონსტიტუციასთან, ცენტრალური და რეგიონული ხელისუფლების აქტებსა და თავად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების აქტებთან შესაბამისობას ამოწმებს. ადმინისტრაციული ზედამხედველობის როგორც რეგულირების, ასევე განხორციელების

¹⁰⁸ *Pernthaler P., Gamper A., Local Government in Austria in: Steytler N., The Place and Role of Local Government in Federal Systems, Johannesburg, 2005, 69-71.*

¹⁰⁹ *Pastor J.S. and Nemery J.C., 1999, დასახ. ანგ., 26.*

¹¹⁰ იბ. 7.1 ქვეთავი, 180-181

ფუნქცია რეგიონების კომპეტენციაშია მოქცეული. გამონაკლისია გერმანულენოვანი რეგიონის მუნიციპალიტეტები.¹¹¹

ეს მიდგომა კანონიერების პრინციპის ბელგიურ კონცეფციაში ყალიბდება. კანონიერების გაგება, ერთი მხრივ, გულისხმობს, რომ სახელმწიფო ორგანოს უფლებამოსილება მხოლოდ სამართლებრივი ნორმიდან შეიძლება აღმოცენდეს. ეს ნორმა კი არ შეიძლება, თავად ამ ორგანოს მიერ იყოს გამოცემული. ასეთი მიდგომა კონსტიტუციის 33-ე მუხლიდან გამომდინარეობს, რომლის თანახმად, ყველა უფლებამოსილება საფუძველს ხალხისგან იღებს და მხოლოდ კონსტიტუციის შესაბამისად უნდა აღსრულდეს. მეორე მხრივ კი, კანონიერების პრინციპი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონის დარღვევის დაუშვებლობას გულისხმობს. ეს პრინციპი „კონსტიტუციური სახელმწიფოს“ (სამართლებრივი სახელმწიფოს) მოძღვრებას შეესატყვისება. ადმინისტრაციული ორგანო შეზღუდულია საკუთარი სამართლებრივი აქტებითაც, თუ ის მათ არ ეთანხმება. გამოსავალი კანონმდებლობით დადგენილი წესით ცვლილებების განხორციელებაა.¹¹²

ამდენად, ფედერაციულ სახელმწიფოებში ქვეყნების ორი ჯგუფი იკვეთება: პირველი, სადაც ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ფუნქცია ერთდროულად ორი პირის ფედერალური და ფედერაციის სუბიექტის კომპეტენციაშია მოქცეული და შესაბამისად ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ფედერაციის კანონმდებლობასთან და ფედერაციის სუბიექტის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დადგენის კუთხით მიმდინარეობს (მაგ.: ავსტრია, ბრაზილია, მექსიკა) და მეორე, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების რეგულირება და მათ შორის, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ფუნქცია ძირითადად (მაგ.: გერმანია, ბელგია) ან მთლიანად (მაგ.: აშშ, კანადა, ავსტრალია, შვეიცარია) ფედერაციის სუბიექტის პრეროგატივაა. პირველი ჯგუფის ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას ერთდროულად ცენტრალური და ფედერაციის სუბიექტის ხელისუფლების ორგანოები ახორციელებენ, რაც ზედამხედველობის ტვირთს ზრდის. ამ მიდგომარეობას კი ფედერალური ხელისუფლებისა და ფედერაციის სუბიექტის ფუნქციათა მკვეთრი გამიჯვნის ზოგადი პრობლემა კიდევ უფრო ამძიმებს. შესაბამისად პირველი ჯგუფის ქვეყნებში არის რეალური საფრთხე, რომ ადგილობრივი ავტონომიის ფარგლები უფრო მეტად შეიზღუდოს.

რეგიონული ტიპის ტერიტორიული მოწყობის სახელმწიფოებში კი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა ცენტრალური ხელისუფლებისა და რეგიონის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის თვალსაზრისით ხდება. მაგალითად,

¹¹¹ იხ. 2.1 ქვეთავი, 38

¹¹² Lust S., *Administrative Law in Belgium*, in: *Seerden R., Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A Comparative Analysis*, Antwerpen-Oxford, 2007, 11-12.

იტალიის კანონმდებლობით, სახელმწიფო თვითმმართველობის საქმიანობის საბაზისო პრინციპებს განსაზღვრავს, ხოლო მის დეტალურ რეგულაციას რეგიონის კანონმდებლობა ახდენს. ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტი სახელმწიფოსა და რეგიონის კანონმდებლობას უნდა შეესაბამებოდეს და შესაბამისი კომპეტენციის განხორციელების ერთგვაროვნებას ანუ რეგიონის ან სახელმწიფოს მიერ დადგენილ სტანდარტებთან თავსებადობას უნდა უზრუნველყოფდეს. მაგალითად, რეგიონის სავაჭრო კანონმდებლობამ ჰიგიენის კონტროლისათვის ერთიანი სტანდარტები შეიძლება დააწესოს, რომლის ფარგლებშიც თვითმმართველობამ უნდა იმოქმედოს.¹¹³ მსგავს რეგულაციას *ესპანეთის* კანონმდებლობაშიც ვხვდებით.

რეგიონული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სახელმწიფოებში მუნიციპალიტეტებზე ზედამხედველობის სფეროში შუალედური რგოლის გაძლიერება ერთმნიშვნელოვნად დადებით მოვლენად არ განიხილება. ეს პროცესი ცენტრიდან უფლებამოსილების დეცენტრალიზაციად მოჩანს, რაც დადებითად აღიქმება. თუმცა მუნიციპალიტეტების გადმოსახედიდან ცენტრალიზაციის პროცესის გაძლიერებადაც შეიძლება იქნეს გაგებული. კერძოდ, ამ სისტემაში კიდევ ერთი მაკონტროლებელი რგოლი ჩნდება, რომელსაც ახალი შეზღუდვების დაწესება შეუძლია. ეს სიტუაცია კარგად ჩანს ისეთ განვითარებულ ფედერაციულ სისტემებში, როგორებიცაა: ავსტრია, გერმანია და შვეიცარია.¹¹⁴

კანონიერებაზე ზედამხედველობის თავისებურება მისი განხორციელების ინსტიტუციური გადაწყვეტის ფორმითაც გამოიხატება. როგორც წესი, კანონიერებაზე ზედამხედველობა, ზოგადი ზედამხედველობის წესით, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ტერიტორიული და ცენტრალური სახელმწიფო ორგანოების მიერ ხორციელდება.

ზოგ შემთხვევაში, კანონიერებაზე ზედამხედველობა საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში ზოგადი ზედამხედველობის ორგანოების კომპეტენციაა, ხოლო დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში დარგობრივი ცენტრალური უწყებები შეიძლება მოქმედებდნენ, მაგალითად: ავსტრია, გერმანია. ქვეყნებში, სადაც კანონიერებაზე ზოგადი ზედამხედველობა არ არსებობს, ის დარგობრივი სამინისტროებისა და სხვა სახელმწიფო უწყებების მიერ სექტორული ზედამხედველობის ფორმით ხორციელდება, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში, სლოვენისა და ჩეხეთში – რეგიონულ დონეზე.

¹¹³ Bilancia P., The Normative Autonomy of Local Government in Itali, in: Steytler N., 2005, დასახ. ნაშრ., 74-75.

¹¹⁴ Goldsmith M., Central Control Over Local Government – A Western European Comparision, in: Carmichael P., Midwinter A., Regulating Local Authorities, Emerging Patterns of Central Control, London, 2003, 101.

კანონიერებაზე ზედამხედველობისას ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოები სხვადასხვა რეაგირების ფორმას იყენებენ: უკანონო მოქმედებების შემთხვევაში – მითითება, ადმინისტრაციული აქტების შეჩერება, გაუქმება ან სასამართლოში გასაჩივრება, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების პასუხისმგებლობის მიზნით, უფლებამოსილების შეჩერება, დათხოვნა, დაჯარიმება, უფლებამოსილების ჩამორთმევა; ადგილობრივი ორგანოების უკანონო უმოქმედობის შემთხვევაში კი – ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლებასა და უფლებამოსილების ჩამორთმევას. თუმცა დღეს ზოგადი ტენდენციაა შედარებით რბილი ზედამხედველობის მექანიზმების გამოყენებისაკენ არის მიმართული, როგორებიცაა: რეკომენდაცია, წინასწარი გაფრთხილება, კონსულტაცია და სხვ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის კანონიერებაზე ზედამხედველობას ყველა ქვეყანაში ვხვდებით, მაგრამ მას ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ფორმა შეიძლება არ ჰქონდეს, მაგალითად, ფინეთში კანონიერებაზე ზედამხედველობა მხოლოდ სასამართლო კონტროლის ფორმით ხორციელდება, რომელიც სამოქალაქო ინიციატივას ეფუძნება.

3.2. მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა

მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა აქტის შინაარსობრივი ღირებულების შემოწმებას გულისხმობს. მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის დროს ზედამხედველი ორგანო არა მხოლოდ აქტის კანონიერებას გადახედავს, არამედ მის შინაარსობრივ მხარესაც, (როგორებიცაა, პირები, რომლებზეც აქტის მოქმედება ვრცელდება, გასატარებელი ღონისძიებების არსი, ვადები და ა.შ) აფასებს, რათა, ყველა გარემოების გათვალისწინებით, აქტის მიღების ეფექტიანობა ან შეცვლის საჭიროება დადგინდეს.¹¹⁵

როგორც წესი, მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობას ადგილობრივი თვითმმართველობის დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში ვხვდებით. ამ მიდგომას იზიარებს ქარტიაც. მაგალითად:

გერმანიის ფედერაციაში მიწების კანონმდებლობა, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის მიზნისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების სახეების მიხედვით, ზედამხედველობის ორ სახეს განასხვავებს – სამართლებრივ და ექსპერტულ ზედამხედველობას. სამართლებრივი ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში მუნიციპალიტეტის საქმიანობის კანონიერებაზე ხორციელდება, ხოლო ექსპერტული ზედამხედველობა – ადგილობრივი თვითმმართველობის დელეგირებული უფლებამოსილების

¹¹⁵ Pastor J.S. and Nemery J.C, 1999, დასახ. ანგ., 27.

სფეროში და მას შეიძლება როგორც კანონიერებაზე, ასევე მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის ფორმა ჰქონდეს. მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის საკითხი მიწების დარგობრივი კანონმდებლობით არის მოწესრიგებული. თუ კანონი სპეციალურ სახელმწიფო ორგანოს არ განსაზღვრავს, ექსპერტული ზედამხედველობაც ზოგადი ზედამხედველობის ორგანოების კომპეტენციას მიეკუთვნება.¹¹⁶

გერმანიის ფედერაციაში მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა, რომელსაც სექტორული ზედამხედველობის ორგანოები ახორციელებენ, ინსტრუქციების გაცემით შემოიფარგლება; რაც შეეხება ზედამხედველობის სხვა მექანიზმების გამოყენებას, როგორცაა, მაგალითად, ინსპექტირება, საჭიროა ზოგადი ზედამხედველობის ორგანოების ნებართვა.¹¹⁷

მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის ინსტიტუტს *ხორვატიის* კანონმდებლობაც იცნობს. კერძოდ, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის მიზანშეწონილობაზე, ეფექტიანობასა და ეკონომიურობაზე ზედამხედველობის ფორმით ხორციელდება. ამასთან, აქ მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა ადგილობრივი მოსამსახურეების პროფესიულ უნარ-ჩვევებზე ზედამხედველობასაც მოიცავს. ასეთი ზედამხედველობა იერარქიულ კონტროლს ჰგავს, რაც, ზოგადად, სახელმწიფო მოხელეების მიმართ მოქმედებს. დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა ზოგადი ზედამხედველობის ორგანოების კომპეტენციაა, თუმცა კანონმდებლობა მის დარგობრივი ცენტრალური ორგანოების მიერ განხორციელების შესაძლებლობასაც ითვალისწინებს.¹¹⁸

პოლონეთში მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობისას ზედამხედველი ორგანოები ფართო უფლებამოსილებით არიან აღჭურვილნი. ზოგადი ზედამხედველობის დეკონცენტრირებული ხელისუფლების ორგანო ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტის გაუქმებისა და საკუთარი სამართლებრივი აქტით ჩანაცვლების უფლებამოსილებით სარგებლობს. ზოგადი ზედამხედველობის ორგანოს გადაწყვეტილება ძალაში გამოცემიდან 30 დღის ვადაში შედის, თუმცა კომპეტენტური სამინისტრო უფლებამოსილია, ის საკუთარი შეხედულებისამებრ შეცვალოს.¹¹⁹

¹¹⁶ Haschke D., Local government Administration in Germany, 1998, in: <http://www.iuscomp.org/gla/literature/localgov.htm>, [ნანახია: 12.06.2011].

¹¹⁷ Hoffmann-Martinet V., Wollmenn H., State and Local Government Reforms in France and Germany, Divergence and Convergence, Wiesbaden, 2006, 135-136.

¹¹⁸ Perko-Separovic I., The Reform of Local Self-Government in Croatia, in: Local Self Government and Decentralization in South – East Europe, Zagreb, 2001, 93-94.

¹¹⁹ Structure and operation of local and regional democracy, Poland Situation in 1999, Council of Europe publishing, Strasburg, 2000, 47.

აღსანიშნავია, რომ კანონმდებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობას შეიძლება პირდაპირ არ ითვალისწინებდეს, მაგრამ, ფაქტობრივად, მას დასაშვებად მიიჩნევენ. მაგალითად, თურქი ექსპერტები ერთ-ერთ სტატიაში აღნიშნავენ, რომ თურქეთის კანონმდებლობა ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ნაწილში სრულ შესაბამისობაშია ქარტიის მოთხოვნებთან, კერძოდ, მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის შეზღუდვის მხრივ. ასევე, თურქეთის კანონმდებლობით, შინაგან საქმეთა მინისტრი და გუბერნატორი უფლებამოსილი არიან, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა განვითარების გეგმებსა და სტრატეგიებთან შესაბამისობის თვალსაზრისით შეამოწმონ. განვითარების გეგმები და სტრატეგიები კი ცენტრალური ხელისუფლების მიერ არის შემუშავებული ან მოწონებული. ეს მექანიზმი მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის განხორციელების ეფექტიანი საშუალებაა.¹²⁰

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობას საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში იშვიათად ვხვდებით. თუმცა ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში ის ჯერ კიდევ შემორჩენილია, მაგალითად: ბელგიაში, ლუქსემბურგში, ჰოლანდიაში, კვიპროსში, ავსტრიაში და შვეიცარიაში.

ავსტრიაში მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფინანსური საქმიანობის სფეროს მოიცავს. ეს საკითხი კონსტიტუციურად არის მოწესრიგებული. კონსტიტუციის 119a მუხლით მიწას ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური მენეჯმენტის „ეკონომიურობის, ეფექტურობისა და მიზნობრიობის“ შემოწმების უფლება აქვს. შემოწმების ანგარიში ეგზავნება მერს, რომელიც მას წარმომადგენლობით ორგანოს წარუდგენს. მერი ვალდებულია, სამი თვის ვადაში ზედამხედველ ორგანოს მიღებული ზომების შესახებ აცნობოს.¹²¹

ადგილობრივი ავტონომიისათვის ნამდვილი საფრთხე ზედამხედველი ორგანოებისთვის „ზოგად ინტერესებთან“ (*General Interest*) ან სახელმწიფო ინტერესებთან (*Public Interest*) წინააღმდეგობის მოტივით ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებების შეცვლის, შეჩერებისა და გაუქმების უფლებამოსილებაში იმალება. ასევე საფრთხის შემცველია გადაწყვეტილებების დამტკიცების პროცედურებიც,¹²² მაგალითად:

ბელგიის კანონმდებლობით, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემა, მიუხედავად ბოლო წლებში განხორციელებული მნიშვნელოვანი

¹²⁰ Parlak B., Sobaci M.Z., Ökmen M., The evaluation of Restructured Local Governments in Turkey Within the Context of The European Charter On Local Self-Government, Ankara Law Review Vol. 5 No. 1 (Summer 2008), 23-52.

¹²¹ Delcamp A., 1996, დასახ. ანგ.

¹²² იქვე, 21.

ცვლილებებისა, აგებულია კვლავ ტრადიციული ადმინისტრაციული მეთვალყურეობის (*Administrative Tutelle*) „ფრანკონულ“ მოდელზე, რომელიც რთული ბიუროკრატიული მექანიზმებითაა გადატვირთული, სადაც ისტორიულად პროვინციის მმართველს მნიშვნელოვანი ძალაუფლება აქვს. მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის ინსტიტუტი კონსტიტუციით არის განმტკიცებული. კონსტიტუციის 162-ე მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოები უფლებამოსილი არიან, ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტები გააუქმონ, თუ ისინი კანონს ან „ზოგად ინტერესებს“ ეწინააღმდეგებიან. ეს უკანასკნელი ადგილობრივი თვითმმართველობების გადაწყვეტილებების პოლიტიკური კონტროლის მექანიზმია. „ზოგადი ინტერესების“ კონცეფციის ინტერპრეტაცია რეგიონის ხელისუფლებას ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებების ცენტრალური ხელისუფლებისა და თავად ადგილობრივი საზოგადოების ინტერესებთან შეუსაბამობის მოტივით გაუქმების შესაძლებლობას აძლევს. 2002–2006 წლებში ფლანდრიის რეგიონის მთავრობის მიერ გატარებული რეფორმის შედეგად ამ კონცეფციის მოცულობა მხოლოდ სახელმწიფო ინტერესებთან შესაბამისობის ზედამხედველობამდე შემცირდა. თუმცა ბელგიის სხვა რეგიონებში ის ჯერ კიდევ ძალაშია.¹²³ ბელგიაში მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა წინასწარი ზედამხედველობის ფორმითაც ხორციელდება. მისი მოცულობა რეგიონების მიხედვით განსხვავებულია.¹²⁴

მიუხედავად იმისა, რომ მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობისას „საზოგადოებრივი ინტერესები“ შეიძლება ფართოდ განიმარტოს, ბელგიაში ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოები „კარგი მართვის“ (*Good Governance*) ზოგადი პრინციპებითაა შეზღუდული. ამ პრინციპების გათვალისწინება ნებისმიერი ადმინისტრაციული ორგანოსთვის სავალდებულოა. ეს პრინციპებია: თანასწორობის პრინციპი, პროპორციულობის პრინციპი (ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების უარყოფითი ეფექტი დაცული ინტერესის დისპროპორციული არ უნდა იყოს); ყურადღებით კვლევის პრინციპი (გადაწყვეტილების მიღებისას ყველა მნიშვნელოვანი ფაქტი და გარემოება უნდა იქნეს გათვალისწინებული); დასაბუთებულობის პრინციპი (ადმინისტრაციამ თავის ხელთ არსებული დისკრეციის ფარგლებში უნდა შეარჩოს ის გადაწყვეტილება, რომელსაც, ჩვეულებრივ, მის ადგილზე მყოფი ნორმალურად განსჯის მქონე პირი მიიღებდა. ხშირად ეს პრინციპი ყველაზე უფრო ეკონომიური გადაწყვეტილების მიღებას გულისხმობს); სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპი (გადაწყვეტილება ხელმისაწვდომი უნდა იყოს, ხოლო მისი შედეგები წინასწარ გათვლადი); კეთილსინდისიერების პრინციპი (ადმინისტრაციულმა ორგანომ იმ პირთა

¹²³ Rynck F. and Wayenberg E., Belgium, in: Goldsmith M.J. and Page E. C., 2010, დასახ. ნაშრ., 24-25.

¹²⁴ Structure and operation of local and regional democracy, Belgium, Council of Europe publishing, Strasburg, 2006, 45-49.

ინტერესები უნდა დააფასოს, რომელთაც მის მიმართ კანონიერი ნდობა აქვთ).¹²⁵

მსგავს მექანიზმს *ლუქსემბურგის* კანონმდებლობაც ითვალისწინებს. დიდი ჰერცოგი უფლებამოსილია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სამართლებრივი აქტები შეაჩეროს ან გააუქმოს, თუ ისინი კანონს ან ზოგად ინტერესებს ეწინააღმდეგებიან. გადაწყვეტილება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სამართლებრივი აქტების გაუქმების შესახებ დასაბუთებული და იმ ინტერესების პროპორციული უნდა იყოს, რომელთა დაცვასაც უფლებამოსილი ორგანო მიზნად ისახავს.¹²⁶

ბელგიისა და ლუქსემბურგისგან განსხვავებით, *ჰოლანდიაში* მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა შეზღუდული ფორმით ხორციელდება. ჰოლანდიის კანონმდებლობით, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის მიზანი ერთგვაროვანი მართვისა და რეგულაციის (*Uniformity of Administration and Regulation*) უზრუნველყოფაა. ადმინისტრაციული ზედამხედველობისას აუცილებელია ბალანსის შენარჩუნება, ერთი მხრივ, მუნიციპალიტეტისა და პროვინციის ავტონომიასა და მეორე მხრივ, ერთგვაროვანი მართვისა და რეგულაციის სახელმწიფო ინტერესს შორის. ამდენად, ავტონომიური უფლებამოსილების სფეროში მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა შეიძლება მხოლოდ უკიდურესი აუცილებლობის შემთხვევაში განხორციელდეს.¹²⁷

საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა *შვეიცარიის კონფედერაციის* ზოგიერთი კანტონის (მაგ.: ფრიბურის, ჟენევის, ნოშატელის) კანონმდებლობითაც არის დასაშვები. შვეიცარიის ფედერალურმა სასამართლომ აღიარა კანტონის უფლებამოსილება, მუნიციპალიტეტების მიერ გადაწყვეტილების მიღებისას სიტუაციის შეფასების მართებულობის საკითხს გადახედოს, თუ ერთმანეთს კანტონისა და ინტერმუნიციპალური ინტერესები უპირისპირდებიან. მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა აქ, როგორც წესი, წინასწარი ზედამხედველობის დროს ხორციელდება. თუმცა, პრაქტიკულად, ის ლიმიტირებულ ფარგლებში და იშვიათად გამოიყენება.¹²⁸ მაგალითად, *ფრიბურის კანტონის* კანონმდებლობით, ზედამხედველი ორგანო უფლებამოსილია, მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში ჩაერიოს, თუ ის სხვა მუნიციპალიტეტის ან კანტონის ინტერესებს არღვევს, ანდა თუ „სწორი მართვა“ (*Proper Administration*) სერიოზული საფრთხის წინაშეა.¹²⁹ ბელგიის

¹²⁵ Lust S., *Administrativ Law in Belgium*, in: *Seerden R.*, 2007, დასახ. ნაშრ., 30-31.

¹²⁶ *Structure and operation of local and regional democracy, Luxemburg situation in 2007*, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2007, 18-19.

¹²⁷ *Structure and operation of local and regional democracy, The Netherland situation in 2008*, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2008, 47-48.

¹²⁸ *Pastor J.S. and Nemery J.C.*, 1999, დასახ. ანგ., 28.

¹²⁹ Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden, Freiburg, Artikel 149c: <http://www.lexfind.ch/dtah/79194/2/> [ნანახია: 05.08.2011].

მსგავსად, ზოგადი ინტერესების კონცეფცია აქ როგორც რეგიონისა და კანტონის, ასევე თავად თვითმმართველობის ინტერესებსაც მოიცავს. *ნოშატელის კანტონში* ზედამხედველი ორგანო უფლებამოსილია, მუნიციპალური გაერთიანების აქტი არ დაამტკიცოს, თუ მას გაერთიანების რომელიმე წევრთან მიმართებით არასამართლიანად მიიჩნევს. ასევე, ის უფლებამოსილია, ერთ-ერთი მუნიციპალიტეტის საჩივრის საფუძველზე არასამართლიანობის მოტივით მუნიციპალური გაერთიანების აქტი გააუქმოს.¹³⁰

დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში კანონიერებასა და მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის ფორმის შერჩევა დამოკიდებულია უფლებამოსილების დელეგირების მიზანზე. კერძოდ, თუ უფლებამოსილების დელეგირების მიზანია კანტონის ტერიტორიაზე ერთიანი სტანდარტის დადგენა, მაშინ ზედამხედველობა, ჩვეულებრივ, ამ სტანდარტების განმსაზღვრელ კანონთან შესაბამისობის მიზნით ხორციელდება, ხოლო, თუ დელეგირების მიზანი ამა თუ იმ სფეროში ერთიანი პოლიტიკის ჩამოყალიბებაა, მაშინ ზედამხედველობა სახელმწიფო ინტერესებთან შესაბამისობის მიზნით ხდება.¹³¹

როგორც აღვნიშნეთ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა, როგორც წესი, დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში ხორციელდება. შესაბამისად, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოები ფართო უფლებამოსილებებით არიან აღჭურვილნი. ყველაზე გავრცელებული საზედამხედველო მექანიზმები არის სავალდებულო ინსტრუქციები და მითითებები. ინსტრუქციები კონკრეტული ფუნქციის განხორციელების მიზნების, ფორმების, მეთოდების, საშუალებებისა და ვადების შესახებ მითითებებს შეიცავს.

მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობისას ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანო ფართო რეპრესიულ უფლებამოსილებებს ფლობს, კერძოდ: შეაჩეროს ან გააუქმოს ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტები, აამოქმედოს თვითმმართველობის ჩანაცვლებისა და საგანგებო მართვის რეჟიმი, გამოიყენოს უფლებამოსილების ჩამორთმევის, დაჯარიმების, ინსპექტირების მექანიზმები.

დღეს ასეთი ზედამხედველობის მნიშვნელოვნად შემცირებისა და გაუქმების მკვეთრი ტენდენცია შეინიშნება. ძირითადად, ეს ქარტიის წევრ ქვეყნებს შეეხება. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობას არ იცნობს: შვედეთის, ფინეთისა და დანიის კანონმდებლობები.

¹³⁰ Pastor J.S. and Nemery J.C, 1999, დასახ. ანგ., 116-117.

¹³¹ იქვე.

მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიისთვის სერიოზულ საფრთხეს შეიცავს. ამ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეცია შეიძლება იმდენად შეიკვეცოს, რომ ის, ფაქტობრივად, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოზე უშუალოდ დაქვემდებარებულ ტერიტორიულ ერთეულად იქცეს. იკარგება სუბსიდიურობის პრინციპით განმტკიცებული ადგილობრივი პირობებთან შესაბამისი მართვის ეფექტიც. ამდენად, „ადგილობრივი მნიშვნელობის“ საკითხების გადაწყვეტისას მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობამ მართვის ეფექტიანობა და, შესაბამისად, ადგილობრივ მოსახლეობაზე მიწოდებული მომსახურების ხარისხი შეიძლება გააუარესოს.

თუმცა ეს ისეც არ უნდა გავიგოთ, რომ მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის არსებობის ფაქტი ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის არაეფექტიანობას ავტომატურად განაპირობებს. აქ სხვადასხვა გარემოება უნდა იქნეს გათვალისწინებული: ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ინტენსიურობა, ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის გადაცემული ფინანსური სახსრების ოდენობა, ფუნქციათა რაოდენობა, სახეები, ქვეყანაში არსებული მართვის ტრადიციები და სხვა.

ამასთან, როდესაც საქმე ისეთი სახელმწიფო მნიშვნელობის საკითხების ადგილზე მართვას შეეხება, რომლებიც ადგილობრივი ინტერესების ფარგლებს სცდება, მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობას გარკვეული დადებითი ეფექტიც შეიძლება ჰქონდეს, რაც ზელოკალური მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტისას უნიფიცირებული მიდგომის საჭიროებასა და კოორდინაციის აუცილებლობასთან არის დაკავშირებული. თუმცა აქ გამოიჯენა მეტად რთულია, კერძოდ, თუ სად იწყება და მთავრდება ადგილობრივი და სახელმწიფოებრივი ინტერესები. ამ პრობლემის კონცეპტუალური გააზრების არაერთგვაროვნების გამო ქვეყნები განსხვავებულ მიდგომას ავითარებენ და, შესაბამისად, ერთი და იმავე კომპეტენციის სფეროში მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა შეიძლება დასაშვები ან აკრძალული შეიძლება იყოს, რაც დამოკიდებულია იმაზე, მას საკუთარ თუ ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის დელეგირებულ უფლებამოსილებად განიხილავენ.

ამდენად, მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის არსებობა ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეციის შემცირებას განაპირობებს და ადგილობრივ ავტონომიაში არაპროპორციული ჩარევის საფრთხეს ზრდის. შესაბამისად, მისი გამოყენების მოცულობის მიმართ გაზიარებულ უნდა იქნეს ქარტიის მიდგომა, რაც საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობას გამორიცხავს. ამასთან, დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროშიც გადამეტებულმა კონტროლმაც ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება ზედმეტად შეიძლება შეზღუდოს. ქარტიის მე-4 მუხლის მე-5 პუნქტის შესაბამისად, „ცენტრალური ან რეგიონალური ორგანოების მიერ უფლებამოსილებათა დელეგირების შემთხვევაში, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს

ენიჭებათ თავისუფლება, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, მოახდინონ დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელება ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით“.¹³² სრული კონტროლი ადგილობრივ პირობებთან შესაბამისი მართვის შესაძლებლობას ამცირებს და უფლებამოსილების დელეგირებაც აზრს კარგავს.

3.3. მართვის ეფექტიანობაზე ზედამხედველობა

„შესრულების მართვა (*Performans Management*) იმ პროცესების, ტექნიკისა და მეთოდების ერთობლიობას გულისხმობს, რომლებიც მართვის მიზნების იდენტიფიცირებასა და ამ მიმართულებით გაკეთებული პროგრესის შეფასებას უზრუნველყოფენ.

სახელმწიფო სექტორში შესრულების მართვა ხშირად გაწეული მომსახურების ღირებულების ფულად გამოხატულებასთან (*Service Provide Value-For-Money*) ასოცირდება, თუმცა ის მართვის საუკეთესო პრაქტიკის იდენტიფიცირებისა და მართვის შედეგების შესადარებლადაც შეიძლება იქნეს გამოყენებული. ეს, თავის მხრივ, ხელს უწყობს მიმწოდებლის (თვითმმართველი ერთეულის) ადგილობრივი საზოგადოებისა და სახელმწიფო ხელისუფლების წინაშე ანგარიშვალდებულების გაზრდასაც.

ბოლო წლებში ბევრი ევროპული სახელმწიფო ეფექტიან შესრულებაზე ორიენტირებულ მართვის სისტემას (*Effective Performance Management*), როგორც კარგი მართვის საკვანძო ელემენტს, განიხილავს, რომელიც ადგილობრივი მომსახურების მართვის საკითხში სულ უფრო მნიშვნელოვან როლს ასრულებს.“¹³³

ეფექტიან შესრულებაზე ორიენტირებული მართვა და მართვის შედეგებზე ზედამხედველობა თანამედროვე მმართველობითი სისტემის განვითარების ახალი ტენდენციაა. „ეფექტიან შესრულებაზე ორიენტირებული მართვა წარმატებული საქმიანობისთვის გადამწყვეტი ფაქტორია.“ ამ შეხედულებამ, რომელიც კონცეპტუალურად თავის ნაშრომში *დევიდ ოსბორნმა* და *ტედ გებლერმა* ჩამოაყალიბეს, თანამედროვე სახელმწიფო მართვის სფეროზე მნიშვნელოვანი ზემოქმედება მოახდინა. მათ მიერ შემუშავებული კონცეფცია მარტივად გამოიყურება: თუ შენ შედეგებს არ აფასებ, მაშინ წარმატებას წარუმატებლობისაგან ვერ განარჩევ; თუ წარმატებას ვერ ხედავ, შენ მას ვერ ახალისებ; თუ წარმატების წახალისება არ შეგიძლია, ალბათ, ამით წარუმატებლობას ახალისებ; თუ წარმატებას ვერ ხედავ, შენ მისგან ვერ სწავლობ; თუ წარუმატებლობას ვერ ამჩნევ, მაშინ მისი გამოსწორება არ შეგიძლია; თუ შედეგების დემონსტრირება შეგიძლია, შენ

¹³² European Charter of Local Self-Government, Paragraph 5, Article 4, დასახ. წყარო.

¹³³ *Jeanrenaud C., Martin S., Report on Performace Management at Local Level, 2005, in: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1376537&Site=DG1CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>, [ნახაზია: 08.08.2011].*

მოიპოვებ საზოგადოების მხარდაჭერას, და ბოლოს, რაც შეიძლება გაიზომოს, ის შეიძლება მიღწეულ იქნეს.¹³⁴

ახალი სახელმწიფო მართვის დოქტრინა საჯაროდ გაცხადებული ამოცანების გადაწყვეტაში მმართველთა ფართო დისკრეციას და საქმიანობის შედეგებზე შემდგომი კონტროლის არსებობას გულისხმობს. ის მართვის ამოცანების განსაზღვრის, შესრულების შეფასებისა და წახალისება-სანქციების ელემენტებისგან შედგება. შესრულებაზე ზედამხედველობის სისტემა ფართო ავტონომიას, რესურსების მობილიზაციისა და ღონისძიებების შერჩევაში მოქნილობას იძლევა. თუმცა ხშირად ფართო დისკრეციის სანაცვლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს მართვის შედეგებზე მკაცრი კონტროლის გავლა უწევთ, რაც შესრულების ინდიკატორების სისტემას, მასზე მონიტორინგსა და შეფასებას მოიცავს. ამდენად, სისტემა შერეული ცენტრალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის ელემენტებს აერთიანებს, რაც თავისთავად ემპირიულ შეკითხვას წარმოშობს: პრაქტიკაში სისტემა რომელი მიმართულებით განვითარდება?¹³⁵

ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის შედეგებზე ზედამხედველობა სხვადასხვა ფორმით ხორციელდება.¹³⁶ ყველაზე გავრცელებულია ცენტრალური ან რეგიონული ორგანოების მიერ განსაზღვრული მინიმალური სტანდარტების შესრულებაზე ან მიზნების მიღწევაზე ზედამხედველობა. „შესრულების სტანდარტი“ განიმარტება როგორც გარკვეული დონის/ხარისხის შესრულება, რომლის შესაბამისად სამუშაოს შესრულების შეფასება ხორციელდება. ამდენად, შესრულების სტანდარტი გარკვეული დონის შესრულებაა, რომელიც ამა თუ იმ სექტორში აღიარებულია მისაღებ და მიზანშეწონილ შესრულებად.¹³⁷ უფლებამოსილი ორგანოები გაზომვა-შეფასების მიზნით ზოგჯერ შესრულების ინდიკატორების სისტემას იყენებენ. ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის შეფასება ინდიკატორებთან შესაბამისობის მიხედვით ხდება. სტანდარტები და ინდიკატორები შეიძლება ცენტრალური ხელისუფლების (დანია, რუმინეთი, თურქეთი, დიდი ბრიტანეთი, იტალია, ნორვეგია, ირლანდია, სლოვაკეთი) ან რეგიონული, ანდა ფედერაციის სუბიექტთა ორგანოების მიერ (ბელგია, ესპანეთი, გერმანია) იყოს დადგენილი. ამის მიხედვით, ზედამხედველობა მათ შესრულებაზე ცენტრალური, ფედერაციის სუბიექტის ან რეგიონული ხელისუფლების ორგანოების მიერ ხორციელდება. ზოგ შემთხვევაში სტანდარტების დადგენა, როგორც ცენტრალურ, ასევე ფედერაციის სუბიექტებს, რეგიონულ ან თავად ადგილობრივ ორგანოებსაც შეუძლიათ.

¹³⁴ Osborne D., Gaebler T., Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, New York, 1993, 146-166.

¹³⁵ Leagreid P., Roness P.G. and Rubesksen K., Financial Accountability & Management, Performance Management in Practice: The Norwegian Way, 22 (3), 2006, 251-270.

¹³⁶ Jeanrenaud C., Martin S., Report on Performance Management at Local Level, 2005, დასახ. წყარო.

¹³⁷ Waldt C., Managing Performance in the Public Sector: Concepts, Considerations and Challenges, Paarl, 2004, 63.

ინდიკატორების დადგენის უფლებამოსილება სავალდებულო ან ნებაყოფლობითი შეიძლება იყოს. მართვის შედეგებზე ზედამხედველობა ორი სახისაა: რეპრესიული და საინფორმაციო: პირველი შემთხვევა არადამაკმაყოფილებელი შეფასებისას ზედამხედველი ორგანოების მიერ რეპრესიული უფლებების გამოყენებას ითვალისწინებს, მეორე შემთხვევაში კი ზედამხედველობა მონიტორინგის ფორმას ატარებს და მხოლოდ საინფორმაციო დატვირთვა აქვს.

შედეგებზე ზედამხედველობას, როგორც წესი, ადგილობრივი თვითმმართველობის სავალდებულო და დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში ვხვდებით. ეს სისტემა სექტორული ზედამხედველობის გაძლიერებას მოითხოვს, განსაკუთრებით კი, სტანდარტებზე ზედამხედველობის შემთხვევაში. სტანდარტების განსაზღვრა და მათ შესრულებაზე ზედამხედველობა ექსპერტულ შეფასებას საჭიროებს, რისი რესურსიც სპეციალურ დარგობრივ სახელმწიფო უწყებებს აქვთ.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სახით ეფექტიან შესრულებაზე ზედამხედველობას ცენტრალური, ფედერაციის სუბიექტთა, რეგიონის ადმინისტრაციული ხელისუფლების ორგანოები ახორციელებენ, ზოგ ქვეყანაში კი ეს უფლებამოსილება დამოუკიდებელი მაკონტროლებელი ორგანოების კომპეტენციაში შედის. ვხვდებით შერეულ სისტემებსაც. მაგალითად:

ბელგიაში, ვალონიის რეგიონში შედეგებზე ზედამხედველობის ცენტრალიზებული და მკაცრად კონტროლირებადი სისტემა მოქმედებს. 2001 წელს ვალონიის რეგიონის მთავრობამ 5-წლიანი „ადგილობრივი ხელისუფლების სტიმულირების გეგმა“ დაამტკიცა. გეგმის თანახმად, ეფექტიანი მართვის შემთხვევაში, თვითმმართველი ერთეულები დამატებით დაფინანსებას იღებენ. ისინი ვალდებულნი არიან, შეიმუშაონ საკუთარი „მართვის გეგმები“, რომლებიც ცენტრალური ხელისუფლების უწყებათაშორის კომიტეტს წარედგინება. კომიტეტის დადებითი დასკვნის შემთხვევაში, „მართვის გეგმებს“ მთავრობა ამტკიცებს. მართვის გეგმების შესრულების შეფასებას სპეციალურად შექმნილი სააუდიტორო კომპანია ახორციელებს.

თურქეთში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის შედეგებზე ზედამხედველობის შერეული სისტემა მოქმედებს. სტანდარტების შესრულებაზე ზედამხედველობას ერთდროულად შინაგან საქმეთა სამინისტრო და საანგარიშო პალატა ახორციელებენ. შინაგან საქმეთა სამინისტრო უფლებამოსილია, თვითმმართველ ერთეულებში ადგილობრივ მოსამსახურეთათვის დადგენილი საკვალიფიკაციო სტანდარტების შესრულების მდგომარეობა და განვითარების გეგმებსა და სტრატეგიებთან მათი საქმიანობის შესაბამისობა შეამოწმოს. საანგარიშო პალატის ინსპექტირების შედეგების საფუძველზე კი თვითმმართველი ერთეულის მიმართ შეიძლება რეპრესიული ღონისძიებები იქნეს გამოყენებული.

მენეჯმენტზე ზედამხედველობის ახალი სისტემა დიდ ბრიტანეთში ლეიბორისტების მმართველობის პერიოდში იქნა შემოღებული. კომუნალური მომსახურების სისტემის რეფორმირების საჭიროებამ ხელისუფლება კარდინალური რეფორმის გატარების აუცილებლობის წინაშე დააყენა. ეს რეფორმა მიმართული იყო ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის ახალი სტანდარტების დადგენასა და შესრულების შეფასების ახალი ინდიკატორებისა და მეთოდის განსაზღვრაზე. ხელისუფლება ერთგვარი დილემის წინაშე იდგა: ერთი მხრივ, იყო პოლიტიკური ნება დეცენტრალიზაციის მიმართულებით, ხოლო მეორე მხრივ, არსებობდა ადგილობრივი თვითმმართველობისადმი უნდობლობა. ეს დილემა „შერჩევითობის პრინციპის“ არჩევით გადაწყდა.¹³⁸ ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრმა ტონი ბლერმა რეფორმის დაწყებისას ადგილობრივი ხელისუფლების მიმართ შემდეგი განცხადება გააკეთა: „ცვლილებების აუცილებლობა თქვენი მემკვიდრეობის შედეგია. ხალხი თქვენგან ცვლილებებს მოითხოვს, რათა ბრიტანეთის მოდერნიზაციის საქმეში თქვენი როლი შეასრულოთ... თუ თქვენ ამ გამოწვევას მიიღებთ, ერთ დღეს ცენტრალური ხელისუფლება აღარ დაგჭირდებათ. თქვენ საშუალება გექვსათ, გაძლიერდეთ და მეტი ძალაუფლება მოიპოვოთ. თქვენი ძალისხმევა დაფასდება და სტატუსი განმტკიცდება; თუ თქვენ თანამედროვე მოთხოვნების შესაბამისად არ ან ვერ იმუშავებთ, მაშინ ხელისუფლება თქვენი ჩანაცვლებისთვის ახალი პარტნიორების ძებნას დაიწყებს“.¹³⁹

რეფორმის შედეგად თვითმმართველობის ინსტიტუციური სისტემის გადასინჯვა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციის ხელახალი გააზრება მოხდა, შემოვიდა ე.წ. „საუკეთესო ფასეულობების“ „Best Values“-ის პრინციპი, რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლების ზოგადი კომპეტენციის პრინციპს ეხმიანება. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ვალდებული არიან, „საუკეთესო ფასეულობების“ პრინციპით ყოველწლიური სამოქმედო გეგმები შეიმუშაონ, რომლებიც ადგილობრივი ხელისუფლების განვითარების ძირითად პრიორიტეტებს, გასატარებელ ღონისძიებებსა და შესრულების ინდიკატორებს განსაზღვრავენ. ახალ სისტემაში ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ დადგენილ ინდიკატორებთან ერთად ცენტრალური ხელისუფლების მიერ განსაზღვრული სტანდარტებისა და ინდიკატორების გათვალისწინებაც აუცილებელი გახდა, რაც თვითმმართველობაზე კონტროლის გამკაცრების დამატებითი მექანიზმად იქცა. ამ გეგმების შესრულების მიმდინარეობა ყოველ ხუთ წელიწადში ერთხელ აუდიტორული კომისიის, სპეციალური საუკეთესო ფასეულობების ინსპექციისა და სოციალური მომსახურების ინსპექციის, მიერ შემოწმებას ექვემდებარება. ინსპექციები თითოეული სახის ადგილობრივ მომსახურებას ორი მიმართულებით აფასებენ:

¹³⁸ Jones G. and Stewart J., Central local relation since the Layfield Report, in: Carmichael P. and Midwinter A., 2003, დასახ. ნაშრ., 23.

¹³⁹ იქვე, 19-20.

მომსახურების ხარისხის (ცუდი, დამაკმაყოფილებელი, კარგი, სრულყოფილი) და გაუმჯობესების პერსპექტივის (გამორიცხულია, ნაკლებად შესაძლებელია, მოსალოდნელია, შესაძლებელია) მიხედვით.¹⁴⁰

შემოწმების შედეგებზე რეაგირების ფორმები სხვადასხვაგვარი შეიძლება იყოს: ცუდი მენეჯმენტის შემთხვევაში, ამ თვითმმართველი ერთეულების საჯაროდ დასახელება და „შერცხვენა“ ხდება; რადიკალურ შემთხვევაში, სახელმწიფო მდივანი უფლებამოსილია, ინტერვენციის გადაწყვეტილება მიიღოს, მათ შორის, ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის შესაბამისი ფუნქციის ჩამორთმევის შესახებ; ხოლო კარგი და სრულყოფილი მენეჯმენტისთვის თვითმმართველობა მეტი დისკრეციის მინიჭებითა და საგრანტო დახმარების გაზრდის სახით წახალისდება. შუალედური ფორმა კი ადგილობრივი დაგეგმარების სისტემის გაუმჯობესების ხელშეწყობით გამოიხატება, რაც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ სპეციალურად დანიშნული მენეჯერისა და მისი ჯგუფის მონიტორინგისა და კოორდინაციის ქვეშ მიმდინარეობს.¹⁴¹

რეფორმას შემდეგი შეფასებები მოჰყვა: „ეს სისტემა მოქმედი ხელისუფლების ხელში კიდევ უფრო ცენტრალიზებული მმართველობის განსამტკიცებლად ტროას ცხენად შეიძლება იქცეს“; „ეს არის მეტი კონტროლი ნაკლებზე“ (იგულისხმება ნაკლებ კომპეტენციაზე)¹⁴². რეფორმის შედეგად, მიუხედავად თვითმმართველობის კომპეტენციის ახალი კონცეპტუალური გააზრებისა (ზოგადი კომპეტენციის შემოღების თვალსაზრისით), ადგილობრივი ხელისუფლება ცენტრალური ხელისუფლების უფრო მკაცრ კონტროლს დაექვემდებარა, განსაკუთრებით ეს თვითმმართველობის ისეთ ერთეულებს შეეხო, რომლებიც ე.წ. „ცუდის“ კატეგორიაში მოხვდნენ. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, შეიძლება ვთქვათ, რომ ადგილობრივი ავტონომია და თვითმმართველობა ადგილს ცენტრალიზებულ პირდაპირ მართვას უთმობს.

ახალი სახელმწიფო მართვის კონცეფციის „აღმოჩენამდე“ ჯერ კიდევ ერთი თაობით ადრე (1960-იან წწ.) *შვედეთში* დანერგილ იქნა ე.წ. „შედეგებზე დაკვირვების“ (*Steering by Results*) სისტემა. დღეს ამ სისტემის ტრადიციების გაგრძელება ინდიკატორებზე დაფუძნებული მონიტორინგის სისტემა, რომლისთვისაც მკაცრი ადმინისტრაციული ზედამხედველობისა და სანქციების მექანიზმები უცხოა. ეს სისტემა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის შედეგების თაობაზე ინფორმაციის შეგროვება-დამუშავებასა და გამოქვეყნებას უზრუნველყოფს. ინფორმაციის საჯაროობა კი შესაძლებლობას იძლევა, ადგილობრივი

¹⁴⁰ Wilson D. and Game C., 2006, დასახ. ნაშრ., 340; Wollmann H., Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany, 2008, 173, 180, in: www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government [ნანახია: 05.09.2011].

¹⁴¹ Stewart J., Modernising British Local Government, An Assessment of Labour's Reforms Programme, London, 2003, 160.

¹⁴² Wollmann H., 2008, დასახ. ნაშრ., 173, 180.

თვითმმართველობის საქმიანობა, ხელისუფლების ორგანოების მხრიდან პოლიტიკური და სასამართლო მექანიზმების გამოყენებით, ხოლო ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ სასამართლო და საარჩევნო ბერკეტების ამოქმედების საშუალებით, გაკონტროლებულ იქნეს. შედეგში ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის შედეგებზე მონიტორინგის ფუნქცია გადანაწილებულია თავად ადგილობრივ ხელისუფლებაზე, დამოუკიდებელ სახელმწიფო სააგენტოებსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებზე. პირველ შემთხვევაში, წამყვანი ფუნქცია ადგილობრივი თვითმმართველობების ასოციაციას აქვს. სახელმწიფო ორგანოები ინფორმაციის შეგროვებას, ძირითადად, ადგილზე ინსპექტირებით ასორციელებენ.¹⁴³

ინსპექტირების შედეგების შესაბამისად, თუ თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობა არაადაკმაყოფილებლად შეფასდა, ცენტრალური ხელისუფლების სააგენტოები უფლებამოსილი არიან, შესაბამისი ინსტრუქციები და მითითებები გასცენ. ინსტრუქციებსა და მითითებებს მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი შეიძლება ჰქონდეთ.

ამდენად, დიდი ბრიტანეთისგან განსხვავებით, სადაც ცენტრალიზაციისა და კონტროლის ზემოდან ქვემოთ (*Top Down*) პრინციპი პრევალირებს, შედეგში შედეგებსა და შესრულების ინდიკატორებზე დაფუძნებული ზედამხედველობის სისტემა ქვემოთ ზემოთ (*Bottom Up*) მიდგომაზეა აგებული, სადაც ინიციატივა ადგილობრივი თვითმმართველობის ხელშია და მისი ძირითადი მომხმარებელიც თავადაა.

იტალიაში, ადგილობრივ თვითმმართველობაზე სამართლებრივი კონტროლის მკაცრი სისტემის გაუქმების შემდეგ ხელისუფლება შეეცადა, ის „ფუნქციური კონტროლით“ ჩაენაცვლებინა, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის დადგენილ ხარისხსა და ეკონომიურობის სტანდარტებთან შესაბამისობის დაცვას უზრუნველყოფს. მექანიზმი ადგილობრივი ხელისუფლებისთვისაც მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია. ეს სისტემა მათი საქმიანობის შესახებ ზუსტ ინფორმაციას იძლევა. შესაბამისად, საქმიანობაში არსებული ხარვეზების გამოვლენა ადვილი ხდება. შესრულებაზე ზედამხედველობის პასუხისმგებლობა თავად ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამის სამსახურებს დაეკისრათ, ამ სამსახურების საქმიანობის ზედამხედველობის ფუნქცია კი იტალიის სააუდიტორო პალატას განესაზღვრა. სააუდიტორო პალატა დამოუკიდებელი ორგანოა. ის ადგილობრივი სამსახურების საქმიანობის ხელშეწყობისათვის მხოლოდ რეკომენდაციებსა და ინსტრუქციებს შეიმუშავებს.¹⁴⁴

დიდი ბრიტანეთისგან განსხვავებით, შედეგებზე ზედამხედველობას იტალიაში ცენტრალური კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბება არ

¹⁴³ იქვე, 303.

¹⁴⁴ Bobbio L. and Piperno S., Itali, in: Goldsmith M.J. and Page E. C., 2010, დასახ. ნაშრ., 134-135.

გამოუწვევია, რაც შემდეგი მიზეზებით იყო განპირობებული: პირველი, შესრულებაზე ზედამხედველობა აქ დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანოს მიერ სორციელდებოდა და, შესაბამისად, ის ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ფორმას არ ატარებდა და, მეორე, რეფორმა მიზნად შესრულებაზე ზედამხედველობის შიდა კონტროლის სისტემის განვითარებას ისახავდა და არა მართვის სისტემის ცენტრალიზაციას. როგორც ტურინის უნივერსიტეტის პროფესორი *ლუიჯი ბობიო* აღნიშნავს: „ახალ სისტემას ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეციის შეზღუდვა არ გამოუწვევია, პირიქით, ახლა ადგილობრივ თვითმმართველობას შესაძლებლობა აქვს, საკუთარი საქმიანობის შედეგებში უკეთესად გაერკვეს და საქმიანობის გაუმჯობესების მიზნით ე.წ. „ბენჩმარკინგი“ (საუკეთესო პრაქტიკის იდენტიფიცირება-დანერგვა) წამოიწიოს.“¹⁴⁵

სავალდებულო მომსახურების სტანდარტებს *ნორვეგიაში* ჯანდაცვის, სოციალური დახმარების, განათლებისა და სხვა სექტორებში ვხვდებით. სტანდარტების შემოღების პრაქტიკას დიდი ხნის ისტორია აქვს. პარლამენტი განსაზღვრავს მის ძირითად ჩარჩოს, რომლის საფუძველზეც სექტორული სამინისტროები შესაბამის ცირკულარებს შეიმუშავენ. მათ სარეკომენდაციო ხასიათი აქვთ, თუმცა ხშირად ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის სახელმძღვანელო ინსტრუქციებადაც იქცევიან. სტანდარტების დადგენით ცენტრალური ხელისუფლება ადგილობრივ თვითმმართველობას ავალდებულებს, საკუთარი ფინანსური რესურსები ცენტრის მიერ განსაზღვრული სფეროებისკენ მიმართოს და ადგილობრივ მოსახლეობას დადგენილი ხარისხის მომსახურება მიაწოდოს. ამდენად, ადგილობრივი ხელისუფლების დისკრეცია, ადგილობრივი პოლიტიკის პრიორიტეტები დაადგინოს, მნიშვნელოვნად იზღუდება. მართვის ამ სისტემის ნაკლი, როგორც თავად ნორვეგიის ბერგენის უნივერსიტეტის პროფესორი *ანა ფიმრეიტი* აღიარებს, ადგილობრივი პირობებისა და მოსახლეობის ინტერესების გაუთვალისწინებლობაა, ვინაიდან ხარჯების ძირითად პრიორიტეტებს ცენტრალური ხელისუფლება განსაზღვრავს.¹⁴⁶

ჰოლანდიაში მუნიციპალიტეტების საქმიანობის შედეგების მონიტორინგის მექანიზმი ეროვნულ მთავრობასა და ჰოლანდიის თვითმმართველი ერთეულების ასოციაციას შორის გაფორმებული შეთანხმებით არის განსაზღვრული. შეთანხმებას სავალდებულო ძალა არ აქვს, თუმცა კარგი მართვის „ბენჩმარკინგისთვის“ ეფექტიან საშუალებად გვევლინება.

სახელმწიფოს აქვს ზოგადი ვალდებულება, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე მოსახლეობისათვის მეტ-ნაკლებად თანაბარი ცხოვრების პირობების შექმნა უზრუნველყოს. სტანდარტიზაციამ და შედეგებზე ზედამხედველობის სისტემამ შეიძლება ამ მიზნის მიღწევას შეუწყოს ხელი. როგორც პროფესორი *მარკაუ* აღნიშნავს: „სტანდარტების დადგენა და შედეგებზე

¹⁴⁵ იქვე.

¹⁴⁶ *Fimreite A.L and Tranvik T., Norway, in: Goldsmith M.J. and Page E. C., 2010, დასახ. ნაშრ., 135.*

ზედამხედველობის სისტემა თავისუფალი ადმინისტრირების საშუალებას იძლევა და ის მუნიციპალიტეტების თავისუფლების ერთ-ერთი ხელშემწყობი პირობაც შეიძლება გახდეს.¹⁴⁷

თუმცა სტანდარტიზაციისა და შედეგებზე ზედამხედველობის მკაცრმა სისტემამ უარყოფითი შედეგიც შეიძლება მოგვიტანოს, რაც გამოიხატება ხისტი ცენტრალიზაციითა და პოლიტიკურად მართვადი ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბებით, რომლის საქმიანობის ძირითადი პრიორიტეტები ცენტრის მიერ დგინდება. ეს სისტემა სუბსიდიურობის პრინციპის „მონაპოვარს“, რომელიც ადგილობრივ პირობებთან შესაბამის და მოსახლეობის პრობლემებზე ორიენტირებულ ეფექტიან მართვას ნიშნავს, უგულვებლყოფს.

სტანდარტიზაციისა და ინდიკატორების სისტემაზე აგებული მმართველობისა და ზედამხედველობის სისტემისთვის დამახასიათებელი ცენტრალიზაციის მიდრეკილება დიდ ბრიტანეთში კარგად გამოჩნდა. დიდი ბრიტანეთის მაგალითზე შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ მსგავსი სისტემის დანერგვამ ადგილობრივი თვითმმართველობის ნაკლები ტრადიციის მქონე ქვეყნებში თვითმმართველობის დისკრეცია ნულამდე შეიძლება დაიყვანოს, რაც მათ ცენტრალური ხელისუფლების ჩვეულებრივ აგენტებად აქცევს.

აქ მნიშვნელოვანია გარკვეული ბალანსის გამოძებნა, რათა სისტემისთვის დამახასიათებელი დადებითი ეფექტი ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიისათვის საფრთხის გარეშე იქნეს გამოყენებული.

თუ მას მხოლოდ სავალდებულო უფლებამოსილების სფეროთი შევზღუდავთ, შედეგი მაინც უარყოფითი შეიძლება იყოს. სტანდარტიზაცია და შედეგებზე ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის სავალდებულო უფლებამოსილებათა სფეროში სხვა საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებაზე უარყოფითად იმოქმედებს, ვინაიდან ადგილობრივი თვითმმართველობა და მისი რესურსები უპირატესად სტანდარტების შესრულებაზე იქნება ორიენტირებული და დანარჩენი უფლებამოსილების განხორციელებას ნაკლები ყურადღება დაეთმობა.

ამდენად, ცენტრალიზაციის ეფექტის თავიდან ასაცილებლად ამ სისტემის ჩამოყალიბების მიზანი საუკეთესო პრაქტიკის – ბენჩმარკინგის – ჩამოყალიბების ხელშეწყობა და „ჩამორჩენილი“ თვითმმართველობების იდენტიფიცირება და დახმარება უნდა იყოს. მან ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის ეფექტიანობის შესახებ ინფორმაციის საჯაროობა უნდა უზრუნველყოს, ეს კი მნიშვნელოვან ზემოქმედებას ამომრჩეველთა პოზიციაზე მოახდენს, შესაბამისად, „უუნარო“ თვითმმართველობების პასუხისმგებლობის საკითხს თავად ამომრჩეველი საარჩევნო ყუთებთან გადაწყვეტს.

¹⁴⁷ Marcau G., 2007, დასახ. ნაშრ., 57.

3.4. ადმინისტრაციული ზედამხედველობის თავისებურება ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური საქმიანობის სფეროში

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის ფინანსურ სფეროში სახელმწიფო ზედამხედველობა ყველაზე ინტენსიურია და, შესაბამისად, ზედამხედველობის ორგანოების ფართო უფლებამოსილებით ხასიათდება. აქ ზედამხედველობის მიზანი ფინანსური რესურსების ხარჯვის ეფექტიანობის, ეკონომიურობისა და მიზნობრიობის შეფასებაა. ამდენად, ზოგჯერ ზედამხედველობა მხოლოდ კანონთან შესაბამისობაზე მეთვალყურეობის ფარგლებს სცდება და მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის ფორმას იღებს. ფინანსური ზედამხედველობისას ხშირია პრევენციული ზედამხედველობის მექანიზმების გამოყენებაც. ეს ტენდენცია განპირობებულია ზემდგომი ხელისუფლების ინტერესით, ქვეყანაში ფინანსური რესურსების ხარჯვა გააკონტროლოს, ვინაიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლების მნიშვნელოვან და ზოგჯერ ძირითად ნაწილსაც ზემდგომი ხელისუფლების საბიუჯეტო დახმარება შეადგენს.

ფინანსური ზედამხედველობა ზოგიერთ ქვეყანაში ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების ფუნქცია არ არის და მას დამოუკიდებელი სახელმწიფო კონტროლის ორგანოები ახორციელებს, მაგალითად, როგორცაა: აუდიტორთა სახელმწიფო ბიურო, ფინანსების გენერალური ინსპექცია ან კონტროლის პალატა და სხვა; სახელმწიფოების ნაწილში კი ფინანსური ზედამხედველობის ფუნქცია დამოუკიდებელ მაკონტროლებელ და ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოებს შორის არის გადანაწილებული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფინანსური დამოუკიდებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიაზე უმნიშვნელოვანეს გავლენას ახდენს. მისი შეფასებისას გასათვალისწინებელია, თუ რამდენად დამოუკიდებელია ადგილობრივი თვითმმართველობა საკუთარი ბიუჯეტის შედგენის პროცესში და რამდენად თავისუფალია საკუთარი შემოსავლების განსაზღვრისა და დამატებითი ფინანსური საშუალებების მიღების კუთხით.

ფინანსურ სფეროში ადმინისტრაციული ზედამხედველობის თავისებურებების განხილვისას ძირითად აქცენტს გავაკეთებთ საბიუჯეტო და სესხის აღების პროცედურებზე ზედამხედველობის თავისებურებაზე, რაც ზედამხედველი ორგანოების ინტერესის სფეროში ყველაზე ხშირად ექცევა. მაგალითად:

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ერთ-ერთი ყველაზე მკაცრი სისტემა ბელგიაში მოქმედებს და გამონაკლისი აქ არც ფინანსების სფეროა, პირიქით, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ყველაზე ინტენსიურად სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო საქმიანობაზე ხორციელდება. ზედამხედველი ორგანოები ფართო უფლებამოსილებით სარგებლობენ. მაგალითად, ზედამხედველი ორგანოების დამტკიცებას

მოითხოვენ: ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ბიუჯეტი და მასში განსახორციელებელი ცვლილებები, თვითმმართველობის ანგარიშები, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა სახელფასო ბადეები და სხვა. ზედამხედველი ორგანოები უფლებამოსილი არიან, კანონსა და სახელმწიფო ინტერესებთან შეუსაბამობის მოტივით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფინანსურ სფეროში მიღებული აქტები შეაჩერონ, შეცვალონ ან გააუქმონ, იმოქმედონ მათ ნაცვლად, ან საგანგებო მართვის რეჟიმი შემოიღონ და სხვა.¹⁴⁸

1994 წლამდე *ჰოლანდიაში* ფინანსურ ზედამხედველობას წინასწარი ზედამხედველობის ფორმა ჰქონდა, რეფორმის შემდეგ კი ის იშვიათად გამოიყენება. მუნიციპალიტეტებზე ფინანსურ ზედამხედველობას პროვინციის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები ახორციელებენ, ხოლო თავად პროვინციის საქმიანობაზე ფინანსური ზედამხედველობა შინაგან საქმეთა და სამეფო საკითხების სამინისტროს კომპეტენციაა. ფინანსური ზედამხედველობის მიზანი არის ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის ხელშეწყობა, რათა მათი ფინანსური მდგრადობა უზრუნველყოფილ იქნეს. თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტი, ახალი კანონმდებლობით, ცენტრალური ორგანოების მიერ დამტკიცებას ადარ საჭიროებს. გამონაკლისია მუნიციპალიტეტები, რომელთა საბიუჯეტო მდგომარეობა იმდენად გაუარესებულია, რომ უახლოესი სამი წლის განმავლობაში მისი გამოსწორება მოსალოდნელი არ არის. ეს მუნიციპალიტეტები განსაკუთრებული ფინანსური ზედამხედველობის რეჟიმის ქვეშ ექცვიან, ზედამხედველობა კი პრევენციულ სახეს ატარებს.¹⁴⁹

ლატვიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ბიუჯეტის სტაბილურობაზე ზედამხედველობა ფინანსთა სამინისტროსა და სახელმწიფო სააუდიტორო ოფისის ერთობლივი პასუხისმგებლობაა. ადგილობრივი თვითმმართველობა ვალდებულია, ყოველწლიურად ფინანსური საქმიანობის შესახებ ანგარიში მოამზადოს. ანგარიში რეგიონული განვითარებისა და ფინანსთა სამინისტროებს ეგზავნებათ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფინანსური საქმიანობის შეზღუდვა მხოლოდ განსაკუთრებული გარემოებების არსებობის შემთხვევაში შეიძლება განხორციელდეს, კერძოდ: თუ ადგილობრივი ბიუჯეტის ფინანსური პასუხისმგებლობა ვალის მომსახურებაზე ყოველწლიური საბიუჯეტო ხარჯების 20%-ს გადააჭარბებს; ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი ვალდებულებების შესრულებას ვერ უზრუნველყოფს; ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრებას სასესხო ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო საფრთხე ემუქრება. ზემოთ აღნიშნულ შემთხვევებში, ფინანსთა სამინისტროს ან აუდიტორთა

¹⁴⁸ Structure and operation of local and regional democracy, Belgium situation in 2007, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2007, 44-50.

¹⁴⁹ Structure and operation of local and regional democracy, The Netherland situation in 2008, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2008, 46-47.

სახელმწიფო ოფისის რეკომენდაციით, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო ფინანსური სტაბილურობის უზრუნველყოფის მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს. თუ ადგილობრივი თვითმმართველობა გადაწყვეტილების მიღებაზე უარს აცხადებს, მაშინ გადაწყვეტილებას ფინანსთა მინისტრი იღებს. გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს მთავრობაში, რომლის დადგენილებაც საბოლოოა. ფინანსური სტაბილურობის უზრუნველყოფის გამოცხადება გულისხმობს ადგილზე ფინანსთა მინისტრის მიერ ზედამხედველის დანიშვნას, რომელიც ფართო უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი. ის ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური კრიზისიდან გამოყვანის გეგმას შეიმუშავებს. ზედამხედველის ხარჯებს სახელმწიფო ბიუჯეტი ანაზღაურებს.¹⁵⁰

გერმანიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის დაგეგმვა-შესრულებაზე ზედამხედველობას კანონიერებაზე ზედამხედველობის ფორმა აქვს და მას ზოგადი ზედამხედველობის ორგანოები სამართლებრივი ზედამხედველობის სახით ახორციელებენ. ზედამხედველობა ბიუჯეტის დაბალანსებულობაზე ზედამხედველობის მიზნით წარმოებს.

ჩეხეთის რესპუბლიკაში ფინანსურ მართვაზე ზედამხედველობას ფინანსთა სამინისტროს რეგიონული ორგანოები ახორციელებენ. ფინანსურ ზედამხედველობას წინასწარი და შემდგომი ზედამხედველობის ფორმა შეიძლება ჰქონდეს. წინასწარი ზედამხედველობა ცენტრალური საბიუჯეტო ასიგნებების გამოყოფამდე ხორციელდება და ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური შესაძლებლობების შემოწმების მიზანი აქვს, ხოლო ხარჯვაზე ზედამხედველობა შემდგომი ზედამხედველობის ფორმას ატარებს. ფინანსურ მართვაზე ზედამხედველობისას ხარჯვის ეკონომიურობა, მიზნობრიობა, ეფექტიანობა და კანონიერება მოწმდება. ადგილობრივი ბიუჯეტის შედგენა, დამტკიცება და პრიორიტეტების განსაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეციას მიეკუთვნება.¹⁵¹

ნორვეგიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსურ საქმიანობაზე ზედამხედველობა, ძირითადად, მონიტორინგის ფორმით ხორციელდება, რაც ფინანსთა სამინისტროს ინფორმირებით გამოიხატება. ბიუჯეტის მიღება, განვითარების პრიორიტეტების განსაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა. გამონაკლისია შემთხვევა, როცა თვითმმართველობის ფინანსური მდგომარეობა იმდენად გაუარესდება, რომ ის ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებას ვეღარ ახერხებს და ეს მდგომარეობა დროებითი არ არის. ამ დროს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო ვალდებულია,

¹⁵⁰ Structure and operation of local and regional democracy, Latvia situation in 2006, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2008, 25.

¹⁵¹ Structure and operation of local and regional democracy, The Czech Republic situation in 2010, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2010, 36.

საგანგებო ფინანსური მდგომარეობა გამოაცხადოს. რეზოლუციის მიღების შემდეგ ადგილობრივი თვითმმართველობა ხარჯების გაღებას წყვეტს და ცენტრალური ბიუჯეტიდან დაფინანსებაც უჩერდება. თუ ადგილობრივი თვითმმართველობა შესაბამის გადაწყვეტილებას არ მიიღებს, მაშინ გადაწყვეტილებას ფინანსთა სამინისტრო იღებს. საგანგებო ფინანსური მდგომარეობისას ფინანსთა სამინისტრო 5 წევრის შემადგენლობით ზედამხედველ საბჭოს ქმნის და ვალდებულია, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს თავმჯდომარე და თვითმმართველობის აღმასრულებელი თანამდებობის პირიც შეიყვანოს. ნებისმიერი ფინანსური ტრანზაქცია ზედამხედველი საბჭოს თანხმობას საჭიროებს. ზედამხედველი საბჭო ახალი ბიუჯეტის პროექტსა და ფინანსურ გეგმას შეიმუშავებს, რომლებიც დასამტკიცებლად ფინანსთა სამინისტროს წარედგინება. სამინისტრო უფლებამოსილია, საკუთარი შეხედულებით, წარდგენილ დოკუმენტებში ცვლილებები შეიტანოს. ამ პროცედურის დასრულების შემდეგ საბჭო მოქმედებას წყვეტს და ადგილობრივ თვითმმართველობას ფინანსური ტრანზაქციების დამოუკიდებლად განხორციელების უფლება უბრუნდება. მომდევნო სამი წლის განმავლობაში თვითმმართველი ერთეული განსაკუთრებული ფინანსური ზედამხედველობის ქვეშ ექცევა. კერძოდ, ფინანსთა სამინისტრო უფლებამოსილია, თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი და ფინანსური გეგმა ნებისმიერ დროს შეცვალოს.¹⁵²

საფრანგეთში 1982 წლიდან დღემდე განხორციელებული რეფორმების შედეგად საბიუჯეტო კონტროლი მნიშვნელოვნად შეიკვეცა და დღეს მხოლოდ შეზღუდული ფორმით ხორციელდება. ზედამხედველობამ არსებითად კანონიერებაზე ზედამხედველობის სახე მიიღო. საბიუჯეტო კონტროლის უფლებამოსილება ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოსა და რეგიონულ სააუდიტორო ოფისს შორის არის გადანაწილებული. ადგილობრივი თვითმმართველობის საბიუჯეტო უფლებამოსილების სფეროში პრეფექტს ჩარევის უფლება მხოლოდ ოთხ შემთხვევაში აქვს: პირველი, ბიუჯეტის დადგენილ ვადაში მიუღებლობისას; მეორე, ბიუჯეტის დაუბალანსებლობისას; მესამე, ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში დანაკლისის გამოვლენისას (მუნიციპალიტეტების შემთხვევაში – 10%-იანი, დეპარტამენტებისა და რეგიონების შემთხვევაში – 5%-იანი); მეოთხე, ბიუჯეტში კანონით გათვალისწინებული სავალდებულო ხარჯების გაუთვალისწინებლობისას. ზემოთ აღნიშნული გარემოებების დადგომისას სახელმწიფოს წარმომადგენელი – პრეფექტი საკითხს განსახილველად რეგიონულ სახელმწიფო სააუდიტორო საბჭოს უგზავნის, რომელიც პირველ შემთხვევაში ბიუჯეტის ახალ პროექტს, ხოლო სხვა შემთხვევებში ცვლილებების პროექტს შეიმუშავებს. პრეფექტი უფლებამოსილია, სააუდიტორო საბჭოს მიერ წარმოდგენილ პროექტში დასაბუთებული ცვლილებები შეიტანოს. ამ პროცედურის განმავლობაში საბიუჯეტო

¹⁵² Local Government Act, Norway, 25 Sep. 1992 No. 107, Chapter 9, in: <http://www.regjeringen.no/en/doc/Laws/Acts/Local-Government-Act.html?id=439600>, [ნანახია: 08.08.2011].

სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილება დროებით შეჩერებულია. მეოთხე შემთხვევაში, პრეფექტთან პროცედურის აღძვრის ინიციატორი ნებისმიერი დაინტერესებული პირი შეიძლება იყოს.¹⁵³

ორიგინალური სისტემა *მექსიკაში* მოქმედებს, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ყოველწლიური შემოსავლების გეგმა, რომელიც ბიუჯეტის ნაწილია, საპარლამენტო კონტროლს ექვემდებარება, რაც შტატის პარლამენტის მიერ მათი დამტკიცებით გამოიხატება.¹⁵⁴

საბიუჯეტო სფეროში სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემების ანალიზისას, რამდენიმე გამონაკლისის გარდა, მისი შემცირების ტენდენცია იკვეთება, რაც თვითმმართველობის ავტონომიისა და სუბსიდიურობის პრინციპის საყოველთაო აღიარების შედეგია. საბიუჯეტო პროცესში პრევენციული კონტროლი და ბიუჯეტის დაგეგმვის მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეციას უხეშად ზღუდავს და, ფაქტობრივად, მას ზემდგომი ხელისუფლების დაკვეთის შემსრულებლად აქცევს. იკარგება ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებისა და ადგილობრივი პირობების შესაბამისი ეფექტიანი მართვის შესაძლებლობაც. ამდენად, ბიუჯეტის მიღების პროცედურაში მათი გამოყენება მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევაში შეიძლება იყოს გამართლებული, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმალური ფუნქციონირება რეალური საფრთხის წინაშე იმყოფება და მდგომარეობის გამოსასწორებლად სხვა საშუალება არ არსებობს.

ფინანსური ზედამხედველობის მეორე მნიშვნელოვანი ობიექტია თვითმმართველი ერთეულის მიერ სასესიო ვალდებულებების აღებაზე ზედამხედველობა. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება, საკუთარი უფლებამოსილების განსახორციელებლად დამატებითი ფინანსური საშუალებები გამონახოს, მისი ფინანსური დამოუკიდებლობის ერთ-ერთი გარანტია, თუმცა ამ უფლებამოსილების არაგონივრულმა გამოყენებამ თვითმმართველი ერთეული შეიძლება მძიმე ფინანსურ მდგომარეობაში ჩააყენოს. ამიტომ სახელმწიფოები ცდილობენ, აღნიშნულ სფეროში თვითმმართველობაზე კონტროლის ბერკეტები დაიტოვონ და თვითმმართველობის უფლებამოსილება შეზღუდონ. თუმცა ზემდგომი ხელისუფლების „კეთილი მიზანი“ – თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური უსაფრთხოება დაიცვას, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის უფლებასთან პროპორციულ თანაფარდობაში უნდა იყოს.

¹⁵³ Structure and operation of local and regional democracy, France, Council of Europe publishing, Strasbourg, 1998, 36-39.

¹⁵⁴ Rowland A., The Interaction of Municipal and Federal Governments in Mexico: Trends, Issues and Problems, in: Lazar H. and Lauprecht C., Spheres of Governance, London, 2007, 203.

ამ მხრივ ქვეყნები განსხვავებულ მიდგომებს ავითარებენ. სახელმწიფოების ნაწილში ზედამხედველობის ორგანო მხოლოდ სესხის ოდენობის სახელმწიფოს მიერ განსაზღვრულ ლიმიტთან შესაბამისობას ამოწმებს, ზოგან ზედამხედველობას სესხის მიზნობრიობაც ექვემდებარება (მაგ., სესხი შეიძლება აღებულ იქნეს მხოლოდ კაპიტალური ხარჯების დასაფარავად). არის პრაქტიკა, როდესაც წინასწარ ზედამხედველობას მხოლოდ გრძელვადიანი ხელშეკრულებები ექვემდებარება, ასევე, ხშირად სესხის გაცემაზე თანხმობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საბიუჯეტო ბალანსის შეფასებასთანაა დაკავშირებული. მაგალითად:

ლატვიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ სესხის აღების პროცედურა მკაცრ ცენტრალურ კონტროლს ექვემდებარება. 2002 წლიდან ადგილობრივი თვითმმართველობა უფლებამოსილია, სესხი მხოლოდ სახელმწიფო ხაზინიდან მიიღოს. სხვა ფინანსური ინსტიტუტებიდან სესხის მიღება მხოლოდ ფინანსთა მინისტრის წინასწარი თანხმობით არის ნებადართული და ისიც, თუ სხვა ფინანსური ინსტიტუტი თვითმმართველობას სახელმწიფო ხაზინაზე უკეთეს პირობებს სთავაზობს. ეს წესი მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებულ საწარმოებზე არ ვრცელდება. სესხის მიღების მოცემული მექანიზმი დამატებითი ფინანსური საშუალებების მოძიების შესაძლებლობას მნიშვნელოვნად ზღუდავს, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიას ხელყოფს.¹⁵⁵

პოლანდიაში სესხის მიღებაზე სახელმწიფოს წინასწარი ზედამხედველობა არ ხორციელდება, თუმცა ცენტრალური ხელისუფლება მოკლევადიანი სესხის მაქსიმალურ ლიმიტს განსაზღვრავს, ასევე არსებული მონაცემების განზოგადების საფუძველზე პროცენტის მაქსიმალურ ზღვარს ადგენს. ადგილობრივი თვითმმართველობა ვალდებულია, ეს სტანდარტი გაითვალისწინოს და სასესხო ვალდებულება, რომელიც დადგენილ სტანდარტს აღემატება, არ აიღოს.¹⁵⁶

ბელგიაში კანონმდებლობა ადგილობრივ თვითმმართველობას სესხის მაქსიმალურ ოდენობას არ განუსაზღვრავს, თუმცა სესხის აღებაზე გადაწყვეტილებათა დამტკიცების ფორმით წინასწარი ზედამხედველობა ხორციელდება. ზედამხედველი ორგანო ამ გადაწყვეტილების კანონიერებასა და საზოგადოებრივ ინტერესებთან შესაბამისობას ამოწმებს. გამონაკლისია ფლანდრიის რეგიონი, სადაც ბოლო წლებში განხორციელებული რეფორმის შედეგად სესხის აღება პრევენციულ კონტროლს აღარ ექვემდებარება. ყველაზე შეზღუდულ რეგულაციას ვალონიის რეგიონში ვხვდებით. ადგილობრივ თვითმმართველობას სესხის

¹⁵⁵ Structure and operation of local and regional democracy, Latvia situation in 2006, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2008, 24.

¹⁵⁶ Structure and operation of local and regional democracy, The Netherlands situation in 2008, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2008, 45.

აღება მხოლოდ კაპიტალური ხარჯების დასაფარავად ანდა საინვესტიციო საქმიანობისთვის შეუძლია.¹⁵⁷

ნორვეგიის კანონმდებლობით, ადგილობრივი თვითმმართველობა უფლებამოსილია, სესხი ზედამხედველი ორგანოს წინასწარი თანხმობის გარეშე აიღოს. თუმცა, თუ სასესხო ვალდებულება ოთხ წელზე მეტი ხნით გრძელდება, მაშინ ფინანსთა მინისტრისგან შესაბამისი თანხმობის მიღებაა სავალდებულო. წინასწარი ზედამხედველობა მხოლოდ კანონიერებაზე ზედამხედველობის მიზნით ხორციელდება.¹⁵⁸

რუმინეთში სესხის აღებაზე ნებართვა, თუ ვალის მომსახურების ხარჯები ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსავლების 30%-ს აღემატება, არ გაიცემა.¹⁵⁹ *ლუქსემბურგში* სესხი, რომლის ოდენობა 50000 ევროს აღემატება, ზედამხედველი ორგანოს ნებართვას საჭიროებს.¹⁶⁰ *შვეიცარიის ქვეყნის* კანტონაში კი სესხის აღება მხოლოდ გარკვეული პროექტების თანადაფინანსების მიზნით შეიძლება. სესხზე ნებართვას კანტონის მთავრობა გასცემს.¹⁶¹

დანიაში სესხის მიზნობრიობის მიხედვით დიფერენცირებული რეჟიმები მოქმედებს. სესხის აღება ნებართვას საჭიროებს. სახელმწიფოს მიერ განსაზღვრულ პრიორიტეტულ სფეროებში თვითმმართველობა თანხმობას ავტომატურად იღებს, სხვა სფეროებში კი სესხის მაქსიმალური ჭერია დადგენილი. არის სფეროები, მაგალითად მშენებლობა, სადაც ადგილობრივმა ხელისუფლებამ თავდაპირველად ფინანსური მდგომარეობის შეფასება უნდა გაიაროს.¹⁶²

ჩეხეთის რესპუბლიკის კანონმდებლობით, ფინანსური ინსტიტუტებიდან სესხის აღება წინასწარ თანხმობას არ მოითხოვს, თუმცა ობლიგაციების გამოცემა შეიძლება მხოლოდ ფინანსთა მინისტრის წინასწარი თანხმობით განხორციელდეს. კრედიტორები როგორც სახელმწიფო და კერძო პირები, ასევე საერთაშორისო და უცხო ქვეყნების ფინანსური ინსტიტუტები შეიძლება იყვნენ. აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური პრობლემების აცილების მიზნით, 2008 წლიდან მართვის მონიტორინგისა და შეფასების ახალი სისტემა მოქმედებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური მდგომარეობის ამსახველი მონაცემები ყოველწლიურად გამოქვეყნებას ექვემდებარება, ბანკებს კი ეკრძალებათ

¹⁵⁷ Structure and operation of local and regional democracy, Belgium situation in 2006, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2006, 43.

¹⁵⁸ Local Government Act, Norway, 25 Sep. 1992 No. 107, Articles 50 and 60, დასახ. წყარო.

¹⁵⁹ Structure and operation of local and regional democracy, Romania situation in 2009, Council of Europe publishing, Strasbourg, 1999, 25.

¹⁶⁰ Structure and operation of local and regional democracy, Luxemburg situation in 2007, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2007, 17.

¹⁶¹ Structure and operation of local and regional democracy, Switzerland situation in 2000, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2000, 22-23, 45.

¹⁶² Structure and operation of local and regional democracy, Denmark situation in 2008, Council of Europe publishing, Strasbourg, 1999, 22-23.

თვითმმართველობაზე, რომლის ფინანსური მდგომარეობა არაღამაკმაყოფილებელია, კრედიტი გასცენ.¹⁶³ ამგვარად, სისტემა ზედმეტი შეზღუდვებისა და გამჭვირვალობის საფუძველზე მოქმედებს.

გერმანიაში სესხის აღებაზე ორიგინალური წინასწარი ზედამხედველობის სისტემა მოქმედებს, კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობა სამართლებრივი ზედამხედველობის ორგანოს წლის განმავლობაში დაგეგმილი სესხის მაქსიმალურ ოდენობას უთანხმებს. თანხმობა თვითმმართველობის ბიუჯეტის დაბალანსებულობის ინტერესის გათვალისწინებით გაიცემა, კონკრეტულ ინდივიდუალურ ხელშეკრულებებს კი წინასწარი თანხმობა არ სჭირდება.¹⁶⁴

საფრანგეთში სასესხო ვალდებულების აღების კანონიერებაზე მხოლოდ შემდგომი ზედამხედველობა ხორციელდება. ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილება სესხის აღების თაობაზე პრევენციულ კონტროლს არ ექვემდებარება, კანონმდებლობა მხოლოდ პრეფექტზე სავალდებულო შეტყობინების ვალდებულებას ითვალისწინებს, ამ უკანასკნელს კი უფლება აქვს, შემდგომი ზედამხედველობის ფორმით ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილება სასამართლოში გაასაჩივროს. სასამართლო მხოლოდ სესხის მიღების კანონიერებაზე მსჯელობს. ადგილობრივი თვითმმართველობა თავისუფალია, დამატებითი ფინანსური საშუალებები ნებისმიერი ადგილობრივი, საერთაშორისო თუ უცხო ქვეყნის ფინანსური ინსტიტუტებიდან გამოძებნოს. სახელმწიფო ინსტიტუტები სესხის გამცემ სხვა კერძო თუ საერთაშორისო ინსტიტუტებთან მიმართებით რაიმე უპირატესობით არ სარგებლობენ. სესხის აღება ნებადართულია მხოლოდ კაპიტალური ხარჯების დაფარვის მიზნით საინვესტიციო საქმიანობის სფეროში. დაუშვებელია, რომ სესხი აღებულ იქნეს სხვა სასესხო ვალდებულების შესასრულებლად.¹⁶⁵

ადგილობრივ თვითმმართველობას, როგორც წესი, შეზღუდული საკუთარი შემოსავლები აქვს. სესხი დამატებითი შემოსავლის წყაროა, რაც მისი საქმიანობის ეფექტიანობაზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს. ერთი მხრივ, სესხის აღების მიზანშეწონილობაზე წინასწარი ზედამხედველობა და ადგილობრივი თვითმმართველობის შეზღუდვა – სესხი მხოლოდ ან უპირატესად სახელმწიფო ფინანსური ინსტიტუტებიდან აიღოს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიისთვის საფრთხის შემცველია. ასეთი რეგულირება ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკური კონტროლის საშუალებად შეიძლება იქცეს, ე.წ. შემდგომი ხელისუფლებისადმი „ურჩი“ ადგილობრივი თვითმმართველობების დასჯის ან მათზე ზემოქმედების მიზნით; მეორე მხრივ კი, ადგილობრივი

¹⁶³ Structure and operation of local and regional democracy, The Czech Republic situation in 2010, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2010, 32-33.

¹⁶⁴ Structure and operation of local and regional democracy, Germany situation in 1998, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1999, 40.

¹⁶⁵ Structure and operation of local and regional democracy, France, Council of Europe publishing, Strasbourg, 1998, 36-39.

თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ამ უფლებამოსილების არაგონივრულმა გამოყენებამ თვითმმართველ ერთეულს მნიშვნელოვანი ზიანი შეიძლება მიაყენოს, რაც ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებზე უარყოფითად აისახება.

ამდენად, გარკვეული ბალანსის გამოძებნა გვჭირდება. შემდგომი ზედამხედველობა აქ არაეფექტიანი შეიძლება იყოს, კერძოდ, სახელშეკრულებო ურთიერთობაში შესვლის შემდეგ ზედამხედველობის წესით მისი გაუქმება დაკავშირებული იქნება დამატებით ფინანსურ დანახარჯებთან. წინასწარი ზედამხედველობის ფორმა აქ საუკეთესო გამოსავალი უნდა იყოს, ის არასასურველი ფინანსური ვალდებულების წარმოშობის შესაძლებლობას ამცირებს. აქედან გამომდინარე, ქვეყნების უმრავლესობაში სწორედ წინასწარი ზედამხედველობის რეჟიმი მოქმედებს. ზემოთ აღნიშნული უარყოფითი ეფექტების შემცირების მიზნით კი, ამ სფეროში წინასწარი ზედამხედველობა კანონიერებაზე ზედამხედველობის ფორმით უნდა განხორციელდეს.

რაც შეეხება ადგილობრივი ხელისუფლების სხვა შემოსავლების წყაროებზე (ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები, ზემდგომი ხელისუფლების სუბსიდიები, საერთაშორისო ინსტიტუტების გრანტები და სხვა) ფინანსურ ზედამხედველობას, მათი შემდგომი დეტალური და სრულყოფილი ანალიზი ამ ინსტიტუტების საფინანსო-ეკონომიკური ასპექტების შეფასების გარეშე შეუძლებელია, რასაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომიის საკითხთან მივყავართ, ეს კი წარმოდგენილი კვლევის საგანს სცდება და მის ფარგლებში ვერ იქნება განხილული.

IV თავი

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის დრო – წინასწარი (პრევენციული) და შემდგომი ზედამხედველობა

ადიარებული შეხედულებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის მაღალი ხარისხი ვლინდება ქვეყნებში, სადაც შემდგომი ზედამხედველობის პრინციპი ზედამხედველობის ძირითად პრინციპად გამოიყენება და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებები წინასწარ მოწონებას არ ან მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში საჭიროებენ.¹⁶⁶

4.1. წინასწარი (პრევენციული) ზედამხედველობა

ქარტიის მე-8 მუხლის განმარტების თანახმად, ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას „საკონტროლო მეთვალყურეობის“¹⁶⁷ კონცეფციასთან, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობების გადაწყვეტილებათა წინასწარ შეთანხმებას, დამტკიცებას, გაუქმებას, ანგარიშების კონტროლს გულისხმობს, კავშირი არ აქვს. მკონტროლებელი სუბიექტის მიერ ზედამხედველობის ისეთი მეთოდი უნდა შეირჩეს, რომელიც კანონიერი ინტერესების დაცვას ადგილობრივი ავტონომიის ყველაზე მცირე შეზღუდვით უზრუნველყოფს.¹⁶⁸

ქარტიის ტექსტი ნორმას, რომელიც წინასწარ ზედამხედველობას პირდაპირ კრძალავს, არ შეიცავს. შესაბამისად, იბადება კითხვა: სად გადის წინასწარი ზედამხედველობის ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპთან თავსებადობის ზღვარი?

ერთი შეხედვით, წინასწარი ზედამხედველობა მისაღებად დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების სფეროში შეიძლება მივიჩნიოთ, ვინაიდან ამ შემთხვევაში თვითმმართველობა სახელმწიფოს ფუნქციებს ახორციელებს. თუმცა, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობა გადაწყვეტილებების უმრავლესობას შემდგომ ხელისუფლებასთან შეთანხმებს, რამდენად ეფექტიანი იქნება მართვის პროცესი? სახელმწიფო ფუნქციის დელეგირებას ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებსა და პირობებთან თანხვედრი ეფექტიანი მმართველობის უზრუნველსაყოფად ახდენს, რაც სუბსიდიურობის პრინციპს ეხმიანება. წინასწარი ზედამხედველობისას კი ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეცია თითქმის ნულამდე დადის (იგი იძულებულია, მიიღოს გადაწყვეტილებები, რომლებიც არა ადგილობრივ ინტერესებსა და გარემო პირობებს

¹⁶⁶ Pastor J.S. and Nemery J.C., 1999, დასახ. ანგ. 39.

¹⁶⁷ ფრანგ. - *contrôle de tutelle*.

¹⁶⁸ Explanatory Report, European Charter of local self-government, დასახ. წყარო.

შეესაბამება, არამედ რომლებიც მისაღებია ზემდგომი ხელისუფლებისთვის), იკარგება სუბსიდიურობის პრინციპის მონაპოვარი და უფრო მეტიც, ადგილობრივი ხელისუფლება არა ავტონომიურ ორგანოდ, არამედ ზემდგომი ხელისუფლების „აგენტად“ იქცევა. თავად ქარტიაც მიუთითებს, რომ უფლებამოსილების დელეგირების შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს მისი განხორციელების თავისუფლება უნდა ჰქონდეთ.¹⁶⁹ ამდენად, დელეგირებული უფლებამოსილების შემთხვევაშიც კი, წინასწარი ზედამხედველობის დაწესება მეტად ფრთხილ მიდგომას მოითხოვს და შეზღუდულად უნდა იქნეს გამოყენებული.

ზემოთ აღნიშნული ისეც არ უნდა გავიგოთ, რომ წინასწარი ზედამხედველობის ყველა შემთხვევა მიუღებელია. ცენტრალური ხელისუფლების პასუხისმგებლობაა: ადგილობრივი მოსახლეობის უფლებების დაცვა, საერთაშორისო ვალდებულებების აღსრულება და ქვეყნის სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის ხელშეუხებლობის უზრუნველყოფა. ამდენად, თუ ამ მაღალი ინტერესების დაცვის ყველაზე ეფექტიანი საშუალება წინასწარი ზედამხედველობაა, ის შეიძლება ნებადართული იყოს. აქ მნიშვნელოვანია, დაადგინოს სახელმწიფო პრევენციული ზედამხედველობის რეგულირებისას ზუსტი და კონკრეტული ნორმები, რომლებიც ფართო ინტერპრეტაციის საშუალებას არ იძლევა. ზემოთ აღნიშნული სახელმწიფოებრივი ინტერესები იმ მოცულობით არ უნდა განვაზოგადოთ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის უხეშად შეზღუდვის საფრთხე წარმოიქმნას.

ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის საზედამხედველო კომიტეტისათვის მომზადებულ ანგარიშში პროფესორები: *ს.პასტორი* და *ჟ.კ.ნემერი* აღნიშნავენ, რომ წინასწარი ზედამხედველობის ფორმა და შემთხვევები ეროვნული პარლამენტების მიერ კანონით უნდა განისაზღვროს. ამასთან, ისინი ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის იმ სფეროებს ჩამოთვლიან, სადაც პრევენციული ზედამხედველობა ქარტიის პრინციპებთან წინააღმდეგობაში არ მოდის. კერძოდ: წინასწარი კონტროლი დასაშვებია, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებით მნიშვნელოვანი ფინანსური ხარჯების (აქტივების) მიღება-განკარგვა ხდება, მაგალითად: სესხის აღება, ცალკეული სახის საკუთრების განკარგვა, კომპანიის შექმნა-შექმნა, რომლის საქმიანობაც საზოგადოებრივი მომსახურების განხორციელებას არ უკავშირდება; ასევე, თვითმმართველი ერთეულების გადაწყვეტილებებზე ზემდგომი ხელისუფლების თანხმობის ან ნებართვის მოთხოვნა მისაღებია, როცა საკითხი მხოლოდ ადგილობრივ მნიშვნელობას სცდება, მაგალითად: საქალაქო დაგეგმარება, კულტურული ღირებულებების ან გარემოს დაცვა, საერთაშორისო ვალდებულებების აღება და ა.შ.¹⁷⁰

¹⁶⁹ European Charter of Local Self-Government, Article 4, Section 5, დასახ. წყარო.

¹⁷⁰ Pastor J.S. and Nemery J.C., 1999, დასახ. ანგ., 39.

ცნობილია წინასწარი ზედამხედველობის შემდეგი სახეები: ნებართვის გაცემა და თვითმმართველობის გადაწყვეტილებათა დამტკიცება. ნებართვის გაუცემლობას ან არდამტკიცებას, როგორც წესი, თვითმმართველი ერთეულის მიმართ შესაბამისი რეკომენდაციები ახლავს თან. ზოგ შემთხვევაში კი, ზედამხედველობის ორგანოები თვითმმართველი ერთეულების აქტებში ცვლილებების შეტანის უფლებამოსილებითაც არიან აღჭურვილნი.

წინასწარი ზედამხედველობის ერთგვარ შეფარვით ფორმად წინასწარი ახსნა-განმარტებისა და კონსულტაციის მოთხოვნა შეიძლება მივიჩნიოთ, კერძოდ, როდესაც მას რეგულარული ხასიათი აქვს. ამ სახით ზემდგომი ხელისუფლება, ფაქტობრივად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობს. მაგალითად:

ლიტვის კანონმდებლობა წინასწარ ზედამხედველობას არ იცნობს. თუმცა ის წინასწარი სავალდებულო კონსულტაციის მექანიზმით არის ჩანაცვლებული. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო ყველა სამართლებრივი აქტის პროექტს სახელმწიფოს წარმომადგენელს უგზავნის, რაზეც მან საკუთარი სარეკომენდაციო მოსაზრება შეიძლება ჩამოაყალიბოს; ასევე, სახელმწიფოს წარმომადგენელი უფლებამოსილია, კოლეგიური ორგანოების სხდომებს დაესწროს და ადმინისტრაციული აქტების პროექტების კანონიერების საკითხზე საკუთარი შეხედულება დააფიქსიროს. სახელმწიფო წარმომადგენლის შეფასებას მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს.¹⁷¹ მსგავსი სისტემა მოქმედებს *ლატვიაშიც*.¹⁷²

ამ თითქოს „უწინარ“ მექანიზმში ადგილობრივი ავტონომიისათვის მნიშვნელოვანი საფრთხე იმალება. ზედამხედველი ორგანოს მაღალი ავტორიტეტისა და ლიტვაში ადგილობრივი თვითმმართველობის არცთუ ხანგრძლივი ისტორიის გათვალისწინებით, რეკომენდაციებს პრაქტიკაში სავალდებულო სახე შეიძლება მიეცეთ, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეციას უხეშად ზღუდავს და, უფრო მეტიც, შეიძლება, მიზანშეწონილობაზე კონტროლის მიზნითაც იქნეს გამოყენებული.

წინასწარი ზედამხედველობისგან უნდა განვასხვაოთ სახელმწიფო ორგანოს სავალდებულო ინფორმირების შემთხვევა, მაგალითად, საფრანგეთში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ვალდებულია, თავისი გადაწყვეტილების შესახებ სახელმწიფოს წარმომადგენელს აცნობოს. გადაწყვეტილების შეტყობინება, რომელიც რეციპიენტის მიერ მისი მიღების

¹⁷¹ European Committee on Local and Regional Democracy, Rapid Response Service No 17 – Poland, in: <<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1818809&Site=DG1CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>>, [ნახაზი: 30.09.2011].

¹⁷² იქვე.

დადასტურებასაც მოიცავს, ავტომატური პროცედურაა, რომლის გარეშეც გადაწყვეტილება ძალაში არ შედის, თუმცა სახელმწიფო წარმომადგენელს მისი გაუქმება ან შეჩერება არ შეუძლია.

წინასწარი ზედამხედველობის პროცედურის ინიცირება სამი ფორმით შეიძლება განხორციელდეს: პირველი, ავტომატური წინასწარი ზედამხედველობა, როცა კანონმდებლობით გათვალისწინებულია თვითმმართველობის ამა თუ იმ გადაწყვეტილებათა პროექტების წინასწარი შეთანხმება/დამტკიცება; მეორე, შერჩევითი წინასწარი ზედამხედველობა, როცა პროექტების გადასინჯვის მიზანშეწონილობის საკითხს ზედამხედველი ორგანო წყვეტს; და, მესამე, წინასწარი ზედამხედველობა თვითმმართველი ორგანოს ინიციატივის საფუძველზე, როცა თვითმმართველობა ზედამხედველ ორგანოს ადმინისტრაციული აქტების პროექტების შეფასებას თავად სთხოვს.

ქვეყნები, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე წინასწარი ზედამხედველობის ინსტიტუტს ვხვდებით, შეიძლება ორ ჯგუფად დაყოთ: პირველი, ქვეყნები, სადაც წინასწარი ზედამხედველობა ფართო მოცულობით მოქმედებს; მეორე, ქვეყნები, სადაც წინასწარი ზედამხედველობა შეზღუდული მოცულობით გამოიყენება და მას მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში მიმართავენ.

პირველ ჯგუფში გაერთიანებულ ქვეყნებში წინასწარი ზედამხედველობა როგორც კანონიერებაზე ზედამხედველობის, ასევე მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის სახით გამოიყენება. ამასთან, ზედამხედველობას ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციაში შემავალი გადაწყვეტილებების მეტად ფართო სპექტრი ექვემდებარება, მათ შორის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში. ზოგ შემთხვევაში ეს ინსტიტუტი თავად ქვეყნის კონსტიტუციითაც ან ფედერაციის სუბიექტის ძირითადი კანონით არის განმტკიცებული.

მეორე ჯგუფში ხვდებიან ქვეყნები, სადაც წინასწარ ზედამხედველობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური და ზელოკალური ინტერესების მომცველი საქმიანობის სფეროებში ვხვდებით, მაგალითად: მუნიციპალური გაერთიანებების შექმნა, თვითმმართველი ერთეულების ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობა, საზღვრების შეცვლა, ადგილობრივი სიმბოლიკისა და სივრცითი განვითარების გეგმების დამტკიცება; თვითმმართველობის საფინანსო საქმიანობის სფეროში: ბიუჯეტის დაბალანსებულობის უზრუნველყოფა, სესხის აღება და გარანტიის გაცემა, კერძო სამართლის სამეწარმეო იურიდიული პირების შექმნა და ა.შ. აქ წინასწარი ზედამხედველობა მხოლოდ გამონაკლის, ერთეულ შემთხვევაში არსებობს.

პირველ ჯგუფს შეიძლება მივაკუთვნოთ: ბელგია, ლუქსემბურგი და შვეიცარია. მაგალითად:

წინასწარი ზედამხედველობის ინსტიტუტი ყველაზე ძლიერი ბელგიაშია. განსაკუთრებით აღსანიშნავია ბელგიის ბრიუსელის რეგიონის კანონმდებლობა. წინასწარი ზედამხედველობის დროს რეგიონის ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოები ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტებს (ნორმატიულსაც და ინდივიდუალურსაც) როგორც კანონმდებლობასთან, ასევე სახელმწიფო ინტერესებთან შესაბამისობის ფარგლებში ამოწმებენ. კანონმდებლობით განსაზღვრულია იმ საკითხთა ჩამონათვალი, რომელნიც წინასწარ ზედამხედველობას ექვემდებარებიან, კერძოდ: მუნიციპალიტეტის დებულება, ადგილობრივ მოსამსახურეთა დანიშვნისა და წახალისების წესი, ფინანსური რეგულაციები, სახელფასო განაკვეთები და ხარჯების ანაზღაურების წესი, საპენსიო უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული რეგულაციები, მუნიციპალური ბიუჯეტი, მუნიციპალური შემოსავლებისა და ხარჯების განმსაზღვრელი აქტები, მუნიციპალური გაერთიანებებისა და იურიდიული პირების შექმნა, განსაკუთრებულ შემთხვევებში, ფინანსური ხარჯების გაღება, სესხის აღებასთან დაკავშირებული საკითხები, სამუშაო პირობების განმსაზღვრელი რეგულაციები, მომარაგებისა და მომსახურების ხელშეკრულებები. წინასწარი ზედამხედველობის ფორმა ცნობილია ვალონიის რეგიონშიც თუმცა იმ განსხვავებით, რომ ის, ძირითადად, კანონიერებაზე წინასწარი ზედამხედველობის ფორმით ხორციელდება.¹⁷³ დაახლოებით მსგავსი სისტემა მოქმედებს *ლუქსემბურგშიც*.

წინასწარ ზედამხედველობას, ფართო მოცულობით, *შვეიცარიის* კონფედერაციის კანტონებშიც ვხვდებით. მაგალითად, *ჟენევის* კანტონის კანონმდებლობით, კანტონის მთავრობის წინასწარ ზედამხედველობას ადმინისტრაციული აქტების დამტკიცების ფორმით მუნიციპალიტეტების შემდეგი გადაწყვეტილებები ექვემდებარებიან: მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოების საქმიანობის წესი, მუნიციპალური გაერთიანებების შექმნა და მათი დებულებები, მუნიციპალური ბიუჯეტი, მუნიციპალური საზღვრების შეცვლა, კერძო კომპანიებზე გარანტიის გაცემა, ადგილობრივი მიწათსარგებლობის წესი, მუნიციპალური პროექტები შენობა-ნაგებობათა აშენების, რეკონსტრუქციისა და დემონტაჟის შესახებ, საკუთრების განკარგვა კანონმდებლობით დადგენილი წესით, მუნიციპალური გზების მშენებლობა-რეკონსტრუქციის პროექტები და ა.შ. მთავრობა გადაწყვეტილების კანონმდებლობასა და სახელმწიფოს ინტერესებთან შესაბამისობას ამოწმებს.¹⁷⁴

1994 წლამდე *ნიდერლანდში* ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო საქმიანობაზე პრევენციული ზედამხედველობა ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ძირითად მექანიზმად განიხილებოდა, თუმცა მისი გამოყენება 1994 წლის რეფორმის შემდეგ მნიშვნელოვნად შემცირდა.

¹⁷³ Structure and operation of local and regional democracy, Belgium, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2006, 46-47.
¹⁷⁴ Loi sur l'administration des communes, Genève, 13 avril 1984, B 6 05, Articles 70: http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_b6_05.html, [ნანახის: 10.08.2011].

რეფორმამ აღიარა მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული შესაძლებლობა და კვალიფიკაცია, საკუთარი ბიუჯეტი დაემტკიცებინა. ამდენად, დღეს ნიდერლანდში წინასწარ ზედამხედველობას ჩამოთვლილი ქვეყნებიდან ყველაზე ნაკლები მოცულობით ვხვდებით. წინასწარი ზედამხედველობა, ძირითადად, მუნიციპალიტეტის საფინანსო საქმიანობისა და ერთობლივი მართვის სფეროებში მოქმედებს. საბიუჯეტო პროცესში წინასწარი ზედამხედველობა მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევაში გამოიყენება, კერძოდ, დეფიციტური ბიუჯეტის არსებობისას, თუ მდგომარეობის გამოსწორება მომდევნო სამი წლის განმავლობაში მოსალოდნელი არ არის. წინასწარი ზედამხედველობა მოქმედებს: სივრცითი დაგეგმარებისა და თვითმმართველი ერთეულების მიერ ერთობლივი საქმიანობის წარმართვის (საწარმოების, ასოციაციების, ერთობლივი სამსახურების შექმნა) სფეროებში; ასევე, ზედამხედველი ორგანოს წინასწარ თანხმობას საჭიროებს თვითმმართველობის აღმასრულებელი თანამდებობის პირებისთვის კანონით გაუთვალისწინებელი ანაზღაურების გაცემა. პრევენციულ ზედამხედველობას კანონიერებასა და სახელმწიფოს ინტერესების დაცვაზე ზედამხედველობის სახე აქვს.¹⁷⁵

მეორე ჯგუფში ერთიანდებიან, მაგალითად: გერმანია, ავსტრია, ნორვეგია, ჩეხეთი, დიდ ბრიტანეთი, საფრანგეთი, იტალია, ესპანეთი და პორტუგალია.

გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში წინასწარ ზედამხედველობას მუნიციპალიტეტის შემდეგი გადაწყვეტილებები ექვემდებარებიან: სახელის, გერბის, ბეჭდის, დროშის დამტკიცებისა და შეცვლის შესახებ, მუნიციპალურ საზღვრებში ცვლილებების შეტანის თაობაზე, სესხის აღების შესახებ, ფონდის ჩამოყალიბების რეორგანიზაციისა და ლიკვიდაციის შესახებ, ასევე, ადგილობრივი ბიუჯეტის დაბალანსებულობა.¹⁷⁶ მიწის ხელისუფლებას მუნიციპალური ბიუჯეტისა და ანგარიშების ზედამხედველობის სფეროში მნიშვნელოვანი ზეგავლენა აქვს. ის ბიუჯეტის ძირითად სტრუქტურას განსაზღვრავს და დაბალანსებული ბიუჯეტის შედგენის უზრუნველსაყოფად შესაბამის ნორმებს ადგენს. სამინისტრო მუნიციპალური ბიუჯეტების პროექტებს ითანხმებს და უფლებამოსილია, მათში ცვლილებების შეტანის შესახებ რეკომენდაციები გასცეს. დავის შემთხვევაში კი, კომისარს ნიშნავს, რომელიც მერთან ერთად შეთანხმების მიღწევას უზრუნველყოფს. თუმცა მსხვილ მუნიციპალიტეტებში, მაგალითად, როგორც შეიძლება იყოს ფრანკფურტის მუნიციპალიტეტი, მიწის ინტერვენცია ამ სფეროში შეზღუდულია. როგორც ფელიქს სემენლროთი (*Felix Semmenlroth*), მერის აპარატის უფროსი,

¹⁷⁵ Structure and operation of local and regional democracy, Netherland, Council of Europe publishing, Strasburg, 2008, p. 21, 35, 46 and 48.

¹⁷⁶ Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen 14 Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), §13, §14, §18, §81, §100, §75: <http://www.lexsoft.de>, [ნახაზი: 10.09.2011].

აღნიშნავს: „ეს, ჩვეულებრივ, არ ხდება. რეალურად, ჰესენში მსგავსი შემთხვევის მაგალითი მე არ შემიძლია მოვიყვანო.“¹⁷⁷

ავსტრიაში წინასწარი ზედამხედველობა კონკრეტულ შემთხვევებში „ორმაგი“ ფორმითაც შეიძლება განხორციელდეს, რაც მუნიციპალიტეტის გადაწყვეტილებათა ჯერ მიწის მთავრობის და შემდეგ ფედერალური ხელისუფლების დადასტურების პროცედურით გამოიხატება. მაგალითად: მუნიციპალიტეტის (მუნიციპალიტეტების) გადაწყვეტილებები გაერთიანების, დაშლის ან საზღვრების შეცვლასთან დაკავშირებით, რომლებიც რაიონის საზღვრების შეცვლასაც იწვევს, ჯერ მიწის და ბოლოს ფედერალური მთავრობის დამტკიცებასაც საჭიროებს.¹⁷⁸

წინასწარი ზედამხედველობის სხვა შემთხვევებს მიწების კანონმდებლობაში ვხვდებით. მაგალითად, *ავსტრიაში ტიროლის* „მუნიციპალური სისტემების შესახებ“ კანონი წინასწარ ზედამხედველობას დაქვემდებარებულ საკითხთა ნუსხას ამომწურავად განსაზღვრავს. კერძოდ, ზედამხედველი ორგანოს წინასწარ თანხმობას საჭიროებს: სესხის აღება და გაცემა (სესხის გაცემას, თუ იგი თვითმმართველობის მთლიანი ხარჯების ათ პროცენტს აღემატება), უძრავი ქონების ლიზინგი, საწარმოების შექმნა, შექმნა-გასხვისება, წილში შესვლა ან ლიკვიდაცია, ასევე, თვითმმართველი ერთეულების შეთანხმებები ასოციაციების შექმნაზე, გაერთიანებასა და დაშლაზე. მიწის ზედამხედველი ორგანო უფლებამოსილია, გადაწყვეტილებებს არ დაეთანხმოს: თუ ისინი კანონმდებლობას ეწინააღმდეგებიან, თვითმმართველობისთვის არაპროპორციულ ვალდებულებებს წარმოშობენ, ან მაღალი რისკის მატარებლები არიან. ვალდებულების პროპორციულობის განსაზღვრისას ზედამხედველობის ორგანოები თვითმმართველი ერთეულის სიდიდეს, ფინანსურ შესაძლებლობებსა და ვალდებულების შინაარსს ითვალისწინებენ.¹⁷⁹

ჩეხეთში წინასწარი ზედამხედველობის შემთხვევები მინიმუმამდია დაყვანილი. პრევენციული ზედამხედველობა თვითმმართველობის გადაწყვეტილებათა დამტკიცების სახით ხორციელდება. წინასწარ დამტკიცებას მოითხოვენ: თვითმმართველობის შეთანხმება იურიდიული პირის შექმნის ან მასში გაწევრიანების, დელეგირებული უფლებამოსილების სხვა მუნიციპალიტეტზე გადაცემის შესახებ, თვითმმართველ ერთეულთა სახელდების საკითხები და გადაწყვეტილებები სასესიო ვალდებულებების აღებაზე.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Bloomfield J., Controlling, Cajoling or Co-operation? Central governments' Policy Approaches Towards Local Government on the issues of Performance and Cost-Effectiveness, Brussel, 2006, 9.

¹⁷⁸ Structure and operation of local and regional democracy, Austria, Council of Europe publishing, Strasburg, 2000, p. 5,8 and 22.

¹⁷⁹ Gesetz vom 21. März 2001 über die Regelung des Gemeindewesens in Tirol (Tiroler Gemeindeordnung 2001 – TGO) LGBl. Nr. 36/2001, §4, §123, §129: <http://www.ris.bka.gv.at/Land/> [ნანახია: 10.08.2011].

¹⁸⁰ Structure and operation of local and regional democracy, Czech Republic, Council of Europe publishing, Strasburg, 2010, 26 and 32.

ესპანეთში წინასწარი ზედამხედველობის ზრდის ტენდენცია შეინიშნება, რაც ძველი საკანონმდებლო ტრადიციებით და მიმდინარე რეგიონალიზაციის პროცესით არის განპირობებული. თუმცა წინასწარ ზედამხედველობას აქ მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების სფეროში ვხვდებით. პრევენციული კონტროლი სახელმწიფოს ან პროვინციის საკუთრების დაცვის საკითხებზე, ასევე სახელმწიფოსა და პროვინციის კომპეტენციების განხორციელების შეუფერხებლობის უზრუნველყოფის მიზნით გამოიყენება და ზოგ შემთხვევაში მიზანშეწონილობის კონტროლის სახესაც კი იძენს.¹⁸¹

წინასწარი ზედამხედველობის კომპეტენციას ზედამხედველობის ორგანოები დიდ ბრიტანეთშიც ფლობენ. დეპარტამენტის სახელმწიფო მდივანი აღჭურვილია უფლებით, ცალკეული სამართლებრივი აქტების დამტკიცებაზე წინასწარი თანხმობა გასცეს, ან მასში ცვლილებების შეტანა მოითხოვოს, მაგალითად, სივრცითი განვითარების გეგმებისა და ადგილობრივი მდგრადი განვითარების გეგმების შემთხვევებში.¹⁸²

ნორვეგიაში თვითმმართველი ერთეულების გადაწყვეტილებები სესხის აღების ან საკონტრაქტო ურთიერთობებში შესვლის შესახებ, თუ ფინანსური ვალდებულების ხანგრძლივობა ოთხ წელს აღემატება, დამტკიცებას საჭიროებენ. საბიუჯეტო სფეროში წინასწარი ზედამხედველობა მხოლოდ საგანგებო შემთხვევებშია დასაშვები და დროებითი ხასიათი აქვს;¹⁸³ ასევე, წინასწარ სავალდებულო ზედამხედველობას ექვემდებარებიან გადაწყვეტილებები: ფინანსური გარანტიის გაცემისა და ადგილობრივი განვითარების გეგმების დამტკიცების შესახებ, თუმცა ამ უკანასკნელ შემთხვევაში მითითებებს მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი აქვთ.¹⁸⁴

საფრანგეთში 1981-1982 წლების რეფორმამდე მკაცრი ცენტრალიზებული კონტროლის სისტემა მოქმედებდა, რომელიც „ნაპოლეონისტური ცენტრალიზმის“ სახელით მოიხსენიება.¹⁸⁵ მუნიციპალიტეტის თითქმის ყველა გადაწყვეტილება პრეფექტის წინასწარი კონტროლის ქვეშ ექცეოდა. წინასწარი ზედამხედველობის ინსტიტუტი 1982 წლის 2 მარტის აქტით

¹⁸¹ Rhodio G., Explanatory Report, The new forms of control over local authorities, Chamber of Local Authorities, 2006, in: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1053303&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> [ნანახია: 05.09.2011].

¹⁸² Wollmann H., 2008, დასახ. ნაშრ., 235-36.

¹⁸³ Local Government Act, Norway, 25 September No.107, Articles 51,58, 60 დასახ. წყარო.

¹⁸⁴ Baldersheim H. and Stahlberg K., From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries, in: Carmichael P., Midwinter A., 2003, დასახ. ნაშრ., 83-84.

¹⁸⁵ Wollmann H., 2008, დასახ. ნაშრ., 373-380.

გაუქმდა და მას შემდგომი ზედამხედველობა ჩაენაცვლა.¹⁸⁶ თუმცა, მიუხედავად შემდგომი ზედამხედველობისა, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის აღიარების მთავარ პრინციპად საფრანგეთის დარგობრივ კანონმდებლობაში წინასწარი კონტროლის გადმონაშთები მაინც რჩება. მაგალითად, მუნიციპალური განვითარების გეგმა, თუ მუნიციპალიტეტში მორისი განვითარების გეგმა დამტკიცებული არ არის, პროექტის წინასწარ გადასინჯვას ექვემდებარება. ამასთან, ამ შემთხვევაში პროექტის კონტროლი მხოლოდ კანონიერებაზე კონტროლის ფორმასაც სცდება და მიზანშეწონილობაზე კონტროლის ნიშნებს შეიცავს.¹⁸⁷

ასევე იტალიაშიც 90-იანი წლებიდან ცენტრალური კონტროლის სისტემა მნიშვნელოვნად შეიცვალა. რეფორმამდე იტალია კლასიკური ნაპოლეონისეული ცენტრალიზმის კონცეფციის გამზიარებელი ქვეყანა იყო, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა გადაწყვეტილება მკაცრ წინასწარ კონტროლს ექვემდებარებოდა. პირველად ეს პროექტი, შემდეგ კი რეგიონის კომიტეტი იყო. ამას მუნიციპალური მდივნის ინსტიტუტიც ემატებოდა, რომელიც შინაგან საქმეთა მინისტრის მიერ ინიშნებოდა და ადგილებზე ცენტრალური ხელისუფლების სახელით კანონიერების დაცვას უზრუნველყოფდა. მის განმარტებებს კანონებთან დაკავშირებით მუნიციპალური ხელისუფლების სამართლებრივ აქტებზე მნიშვნელოვანი გავლენა ჰქონდა. ამასთან, თვითმმართველ ერთეულს ზედამხედველობის პროცედურის ინიცირება თავადაც შეეძლო. რეფორმამ სამართლებრივი კონტროლის ფუნქციური (მენეჯმენტზე) კონტროლის სახით ჩანაცვლება დაიწყო. დღეს იტალიაში კანონიერებაზე წინასწარი კონტროლი ძალიან შეზღუდულ შემთხვევებში არსებობს, მაგალითად, გრძელვადიანი მუნიციპალური განვითარების გეგმების დამტკიცების სახით. ადმინისტრაციული ზედამხედველობა კი, ძირითადად, შემდგომი ზედამხედველობის ფორმით სასამართლოს საშუალებით ხორციელდება.¹⁸⁸

წინასწარი ზედამხედველობა მუნიციპალური განვითარების გეგმების დამტკიცების ფორმით შემორჩენილია *პორტუგალიაშიც*. ქალაქების, ადგილობრივი ადმინისტრაციის, განსახლებისა და რეგიონული განვითარების სამინისტრო მუნიციპალური განვითარების გეგმებს ამტკიცებს. თავის მხრივ, გეგმების მომზადება ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციას განეკუთვნება, საბოლოოდ მისაღებად კი ისინი ადგილობრივმა საბჭოებმა უნდა მოიწონონ. წინასწარი ზედამხედველობის დროს გეგმების კანონმდებლობასთან შესაბამისობა და ინტერმუნიციპალურ გეგმებთან თავსებადობა მოწმდება.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Code général des collectivités territoriales, Article 2121-34, in: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006180961&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20100307> [ნანახია: 15.08.2011].

¹⁸⁷ Wollmann H., 2008, დასახ. ნაშრ., 471.

¹⁸⁸ Bobbio L. and Piperno S., Itali, in: Goldsmith M.J. and Page E. C., 2010, დასახ. ნაშრ., 134-135.

¹⁸⁹ Structure and operation of local and regional democracy, Portugalia Situation in 2006, Council of Europe publishing, Strasburg, 2006, 52.

როგორც ზემოთ აღნიშნული ქვეყნების გამოცდილების ანალიზი მიგვითითებს, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის თანამედროვე სისტემებში წინასწარი ზედამხედველობის მოცულობის შემცირების აშკარა ტენდენცია იკვეთება. ზოგიერთ ქვეყანაში კი ის საერთოდ გაუქმებულია, მაგალითად: ფინეთში, უნგრეთში, სლოვენიაში და შვედეთში.

წინასწარი ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპთან პირდაპირ წინააღმდეგობაში არ მოდის, თუმცა მისი ინტენსიურობის ხარისხთან ერთად ადგილობრივი ავტონომიის შეზღუდვის საფრთხე იზრდება. პრევენციული ზედამხედველობის მოცულობაზე ზეგავლენას მრავალი ფაქტორი ახდენს, კერძოდ: გადაწყვეტილებათა თუ რა რაოდენობაზე ვრცელდება; ზედამხედველობა ავტომატურ თუ შერჩევით ხასიათს ატარებს; მხოლოდ კანონიერების თუ მიზანშეწონილობის საკითხიც მოწმდება; ხორციელდება საკუთარი თუ დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში.

პრაქტიკის განხილვებითა და ქარტიის სულისკვეთების გათვალისწინებით, წინასწარი ზედამხედველობის ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპთან შესაბამისობის შემდეგი ზღვარი შეიძლება გავავლოთ:

წინასწარი ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში ადგილობრივ ავტონომიას მნიშვნელოვნად ზღუდავს, ხოლო, თუ მას მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის ფორმაც აქვს ქარტიის მე-8 მუხლს ეწინააღმდეგება, დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში კი მართვის ეფექტიანობაზე ზემოქმედებს და ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეციას ამცირებს. ამდენად, პირველ ჯგუფში გაერთიანებულ ქვეყნებში პრევენციული ზედამხედველობის მოცულობა თვითმმართველი ერთეულის დისკრეციის ზედმეტად შეზღუდვის საფრთხეს შეიცავს, რაც ქარტიის მიერ დადგენილ ადგილობრივი ხელისუფლების ავტონომიის დაცვის პრინციპებს სცდება, თუმცა არის საკითხების წრე, სადაც წინასწარი ზედამხედველობა ზემდგომი ხელისუფლებისთვის კანონიერების დაცვის ყველაზე ეფექტიანი საშუალებაა. ეს კი ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსურ და ზელოკალური ინტერესების მომცველ საქმიანობის სფეროებს ეხება.

ფინანსურ სფეროში პრევენციული ზედამხედველობა მიზანშეწონილია, თუ შემდგომი ზედამხედველობით ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის გამოუსწორებელი ზიანის თავიდან აცილება შეუძლებელი იქნება. მაგალითად, სასესხო ვალდებულებების აღებაზე წინასწარი ზედამხედველობა შემდგომ ზედამხედველობაზე ეფექტიანი შეიძლება იყოს, ვინაიდან ვალდებულებების აღების შემდეგ ხელშეკრულების ვადამდე მოშლა თვითმმართველ ერთეულს დამატებით ზიანს მიაყენებს.

ზუსტად დადგენა შეუძლებელია, თუ სად გადის ადგილობრივი და ზემდგომი ინტერესების ზღვარი, თუმცა არსებული პრაქტიკის ანალიზი

ზოგადი ორიენტირების განსაზღვრის საშუალებას იძლევა. მაგალითად: საკითხები, რომლებიც ორ ან მეტ თვითმმართველ ერთეულს ეხება, ან, თუ მათში ზელოკალური ინტერესებია ჩართული (მაგ.: საზღვრების შეცვლა); ტრანსსაზღვრო თანამშრომლობის თემატიკა, თვითმმართველი ერთეულის სახელდება და სიმბოლიკის დამტკიცება; სივრცითი განვითარების გეგმები და ა.შ., თუმცა ამ შემთხვევებშიც პრევენციული ზედამხედველობის მეთოდის გამოყენება შემდგომი ზედამხედველობის არაეფექტიანობით უნდა იყოს განპირობებული. მაგალითად: თუ ორი ქვეყნის თვითმმართველ ერთეულებს შორის გაფორმდა ხელშეკრულება, რომელიც გარკვეული ფინანსური ვალდებულებების წარმოშობას განაპირობებს, შემდგომი ზედამხედველობის ფორმით მისმა მოშლამ, ფინანსურ ზიანთან ერთად, ქვეყნისა და თვითმმართველი ერთეულის, როგორც საიმედო პარტნიორის, იმიჯის შელახვაც შეიძლება გამოიწვიოს, წინასწარი ზედამხედველობის ფორმით დროული რეაგირება კი ამ მდგომარეობის წარმოშობის საშიშროებას მნიშვნელოვნად ამცირებს.

საბოლოო ჯამში, პრევენციული ზედამხედველობის ინსტიტუტის საკანონმდებლო რეგლამენტაციისას მთავარი მაინც წინასწარ ზედამხედველობას დაქვემდებარებულ საკითხთა ჩამონათვალის კონკრეტულად განსაზღვრაა, რაც საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე უნდა განხორციელდეს. ის უნდა არსებობდეს როგორც ზედამხედველობის გამონაკლისი მეთოდი, რომელსაც მხოლოდ იშვიათ და კანონით ზუსტად განსაზღვრულ შემთხვევაში მიმართავენ, როდესაც შემდგომი ზედამხედველობა კანონიერი ინტერესების დაცვისთვის ნაკლებად ეფექტიანი საშუალებაა.

4.2. შემდგომი ზედამხედველობა

შემდგომი ზედამხედველობის პრინციპი გადაწყვეტილებების ძალაში შესვლის შემდეგ ზედამხედველობით გამოიხატება. შემდგომი ზედამხედველობა ყველა ან გარკვეული ტიპის აქტებზე სავალდებულო ანდა შერჩევითი მეთოდით ხორციელდება.

შემდგომი ზედამხედველობისას ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანო აღჭურვილია უფლებამოსილებით, თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული აქტები შეაჩეროს, გააუქმოს ან სასამართლოში გაასაჩივროს. შემდგომი ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიაში ნაკლები მოცულობით ჩარევას გულისხმობს, თუმცა, თავისთავად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის დაცვის აბსოლუტურ გარანტიას ვერ ქმნის.

შემდგომი ზედამხედველობის მოცულობის შეფასებისას მხედველობაში ორი გარემოება უნდა იქნეს მიღებული: პირველი, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემაში გაბატონებულია შემდგომი სავალდებულო თუ შერჩევითი ზედამხედველობის პრინციპი და, მეორე, ზედამხედველობა

ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა გადაწყვეტილებასა თუ მათ გარკვეულ ნაწილზე ვრცელდება.

შემდგომი ზედამხედველობის პროცედურის ინიცირება სამი ფორმით შეიძლება განხორციელდეს: სავალდებულო შემდგომი ზედამხედველობა, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობა ვალდებულია, მიღებული ადმინისტრაციული აქტები ზედამხედველ ორგანოს წარუდგინოს; ზედამხედველობა ზედამხედველი ორგანოს ინიციატივის საფუძველზე. ამ შემთხვევაში ზედამხედველობას რეგულარული სახე არ აქვს და ადმინისტრაციული ორგანო თვითმმართველი ერთეულების აქტების შემოწმებას პერიოდულად ან კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით ახორციელებს; ზედამხედველობა მესამე პირების – ფიზიკური და იურიდიული პირების, ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრების, ომბუდსმენის, სახელმწიფო ორგანოებისა და სხვა პირების მოთხოვნით. ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სხვადასხვა სისტემაში ზედამხედველობის პროცედურის ინიცირების ზემოთ აღნიშნული ფორმები ერთი ან ერთდროულად რამდენიმე სახით ფუნქციონირებენ.

სავალდებულო ავტომატური ზედამხედველობის მოცულობა ქვეყნების მიხედვით განსხვავებულია. ქვეყნების ნაწილში შემდგომი ზედამხედველობის წესით სავალდებულო ავტომატურ ზედამხედველობას ადგილობრივი თვითმმართველობის თითქმის ყველა გადაწყვეტილება ან მოქმედება ექვემდებარება. მაგალითად: პოლონეთი, საფრანგეთი და საბერძნეთი.

პოლონეთში მოქმედი ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემა საფრანგეთში 1982 წლამდე მოქმედ ადმინისტრაციული „მეთვალყურეობის“ სისტემას ჰგავს. ვოევოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობას ექსკლუზიურად ავტომატური ზედამხედველობის ფორმით ახორციელებს, თუმცა იმ განსხვავებით, რომ თვითმმართველობის აქტები ძალაში შესვლისათვის ზედამხედველი ორგანოს თანხმობას ან დამტკიცებას არ საჭიროებენ. მერი ვალდებულია, ყველა გადაწყვეტილება ზედამხედველ ორგანოს მიღებიდან შვიდი დღის ვადაში წარუდგინოს. გამონაკლისია საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის სფეროში მიღებული გადაწყვეტილებები, რომელთა წარდგენის ვადა 2 დღემდეა შეზღუდული. შეტყობინებიდან ოცდაათი დღის ვადაში ზედამხედველი ორგანო უფლებამოსილია, თვითმმართველობის აქტების შეჩერების ან გაუქმების შესახებ გადაწყვეტილება მიიღოს. ეს გადაწყვეტილება უკუძალით მოქმედებს, ანუ ძალაშია ზედამხედველი ორგანოს მიერ შესაბამისი აქტის ოფიციალურად მიღების მომენტიდან. ადგილობრივი ორგანო უფლებამოსილია, გადაწყვეტილება სასამართლოში გაასაჩივროს, თუმცა მტკიცების ტვირთი თავად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოზე მოდის.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Lankina T., Wollmann H., Local Government in Poland and Hungary, in: Baldersheim H., Illner M., Wollmann H., 2003, დასახ. ნაშრ., 115.

საფრანგეთში ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის პრინციპად შემდგომი ზედამხედველობა აღიარებული. ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილება სახელმწიფოს წარმომადგენლის მიერ შესაბამისი შეტყობინების მიღების დადასტურების მომენტიდან ძალაში შედის. ეს წესი ავტომატურად მოქმედებს და სახელმწიფოს წარმომადგენელს ვეტოს უფლება არ გააჩნია. სავალდებულო წარდგენას დაქვემდებარებული აქტების ნუსხა განსაზღვრულია, “მუნიციპალიტეტების, დეპარტამენტებისა და რეგიონების თავისუფლებათა შესახებ“ 1982 წლის კანონით. კანონის ჩამონათვალი იმდენად ფართოა, რომ ის ადგილობრივი თვითმმართველობის თითქმის ყველა აქტს მოიცავს. კერძოდ, ზედამხედველ ორგანოს სავალდებულო წესით უნდა წარედგინოს: ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების ყველა ტიპის სამართლებრივი აქტი, კანონების საფუძველზე (და არა კანონქვემდებარე აქტების) გამოცემული მერის სამართლებრივი აქტები, ასევე საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის, საკადრო, უფლებამოსილების მინიჭების შესახებ მერის გადაწყვეტილებები, ხელშეკრულებები კომუნალური მომსახურების თითქმის ყველა სფეროში.¹⁹¹

სავალდებულო შემდგომი ზედამხედველობის ინსტიტუტი *საბერძნეთშიც* მოქმედებს. კერძოდ, თვითმმართველობის ორგანოები ვალდებული არიან, ყველა გადაწყვეტილება 10 დღის ვადაში წარუდგინონ ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოს, რომელიც უფლებამოსილია, უკანონო ადმინისტრაციული აქტები გააუქმოს.¹⁹²

ზოგან სავალდებულო ზედამხედველობის მოცულობა მცირეა და მხოლოდ გარკვეული სახის სამართლებრივი აქტებით შემოიფარგლება. მაგალითად, *სლოვენიაში* ავტომატური ზედამხედველობა მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში მოქმედებს და ნორმატიულ აქტებზე ვრცელდება.¹⁹³ *ჩეხეთის* რესპუბლიკაშიც სავალდებულო ზედამხედველობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები ექვემდებარება.¹⁹⁴

პორტუგალიაში ორიგინალური სისტემაა ჩამოყალიბებული. აქ ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებების კანონიერების შემოწმების ექსკლუზიური ფორმა ინსპექტირებაა. ინსპექტირებას რეგულარული ხასიათი აქვს. ინსპექციების პერიოდულობის განრიგს

¹⁹¹ Loi No.82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, République Française, Article 2, დასახ. წყარო.
¹⁹² Structure and operation of local and regional democracy, Greece , Council of Europe publishing, Strasbourg, 2001, 27.
¹⁹³ *Trpin G.*, Local Government Reform in Slovenia, from Socialist Self Management to Local Self-Government, In: *Baldersheim H., Illner M., Wollmann H.*, 2003, დასახ. ნაშრ., 175.
¹⁹⁴ Act on Municipalities, Czech Republic, N128/2000, Articles 123, Section 1, in: www.mvcr.cz/mvcren/SCRIPT/ViewFile.aspx?docid=21307444; Act on Regions (Establishment Regions), Czech Republic, N129/2000, Article 80a Section 1, in: www.mvcr.cz/soubor/act-on-regions-2000-pdf.aspx, [ნანახის: 05.08.2011].

ზედამხედველობის ორგანოები წინასწარ ამტკიცებენ. ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ პორტუგალიაში სავალდებულო ზედამხედველობას სავალდებულო ინსპექტირების ფორმა აქვს მიღებული.¹⁹⁵

შერჩევითი შემდგომი ზედამხედველობა ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ინიცირების ერთადერთი ფორმაა, მაგალითად: ნორვეგიაში, შვედეთსა და ფინეთში.

ნორვეგიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებებზე შემდგომი კონტროლი ექსკლუზიურად შერჩევითი კონტროლის სახით ხორციელდება. ზედამხედველობის ორგანო სამართლებრივი ინსპექტირების ჩატარების საკითხს თავად ან მესამე პირების დასაბუთებული განცხადების საფუძველზე წყვეტს.¹⁹⁶

სავალდებულო ავტომატურ შემდგომ ზედამხედველობას არც *შვედეთის* კანონმდებლობა იცნობს. ამასთან, შემდგომი ზედამხედველობა, როგორც წესი, მხოლოდ ადმინისტრაციულ სასამართლოში მიმართვის ფორმით ხორციელდება, გამონაკლისია თვითმმართველობის განვითარების გეგმები, რომლებიც შეიძლება ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების შესაბამისი გადაწყვეტილებით გაუქმებულ ან შესწორებულ იქნენ.¹⁹⁷

ზედამხედველობის კიდევ უფრო ლიბერალური ფორმა *ფინეთში* მოქმედებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფართო კომპეტენციებისა და გადაწყვეტილებათა დიდ რაოდენობის გათვალისწინებით, ფინეთში ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ინსტიტუტი არაეფექტიანად არის მიჩნეული, შესაბამისად, შემდგომი ზედამხედველობაც თითქმის ნულამდენა დასული. გამონაკლისია მხოლოდ მუნიციპალური განვითარების გეგმები და ხელშეკრულებები, სადაც სახელმწიფო დაინტერესებული მხარეა. ამ დოკუმენტების კანონიერება ადმინისტრაციულ სასამართლოში შეიძლება გასაჩივრდეს. სხვა შემთხვევაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებებზე ზედამხედველობა მთლიანად ადგილობრივი მოსახლეობის სამოქალაქო ინიციატივას ეფუძნება და სასამართლო კონტროლის სახე აქვს. აქ ადგილობრივ თვითმმართველობაზე მონიტორინგის ორიგინალური ფორმა მოქმედებს, კერძოდ, მთავრობას ან საკუთარი ინიციატივით საკანონმდებლო ორგანოს უფლება აქვს, კონკრეტული კანონის ანდა ევროკავშირის აქტის ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ზეგავლენის შესწავლის მიზნით, რეზოლუცია მიიღოს. ანალიზის განხორციელება კი, როგორც წესი,

¹⁹⁵ Structure and operation of local and regional democracy, Portugal Situation in 2006 , Council of Europe publishing, Strasburg, 2006, 50-51.

¹⁹⁶ Baldersheim H. and Stahlberg K., From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries, in: Carmichael P., Midwinter A., 2003, დასახ. ნაშრ., 83.

¹⁹⁷ European Committee on Local and Regional Democracy, Rapid Response Service No 17 – Poland, დასახ. წყარო.

დამოუკიდებელ ინსტიტუტს ან უნივერსიტეტს, ანდა სახელმწიფო უწყებას ევალება.¹⁹⁸

როგორც აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის პროცედურის დაწყების საფუძველი სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს, თანამდებობის პირის ანდა ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოში წარდგენილი საჩივარიც შეიძლება იყოს. მესამე პირების მიერ ადმინისტრაციულ ორგანოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებათა გასაჩივრების შემთხვევაში რეაგირების ორი ფორმა არსებობს: ზედამხედველი ორგანო ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების/შეჩერების პროცედურას წამოიწყებს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებას სასამართლოში ასაჩივრებს. ამ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ზედამხედველობა სასამართლო კონტროლში გადაიზრდება.

დღეს ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემაში მესამე პირების ჩართვის ზრდის ტენდენცია იკვეთება. ზედამხედველობის ეს ფორმა ყველაზე აქტიურად სკანდინავიის ქვეყნებში გამოიყენება. ამ მიმართულებით ადმინისტრაციული ზედამხედველობისგან უნდა განვასხვავოთ პირის უფლება, ადმინისტრაციული აქტები სასამართლოში გაასაჩივროს. ეს მექანიზმი პირის დამცავი უფლებაა და სასამართლო კონტროლის, და არა ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემის, ნაწილად გვევლინება. მაგალითად, *ფინეთში* სამოქალაქო აქტიურობისა და კონტროლის ეს მექანიზმი იმდენად ეფექტიანია, რომ ის ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემასაც ანაცვლებს. სახელმწიფო ორგანოები ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციული აქტების კანონიერებაზე მხოლოდ მონიტორინგს ახორციელებენ და მოქალაქეებს ამა თუ იმ დარღვევის არსებობის ფაქტის შესახებ მიუთითებენ.

შვედეთში კონსტიტუციური პრინციპი მოქმედებს, რომლის თანახმად, ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციული წესით სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს აქტების გაუქმების უფლება არ აქვს. კონტროლი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის კანონიერებაზე სასამართლო კონტროლის მექანიზმით ხორციელდება, სადაც მნიშვნელოვან როლს სამოქალაქო ინიციატივა ასრულებს.¹⁹⁹

უნდა აღვნიშნოს, რომ პირის ინიციატივით ადმინისტრაციული ზედამხედველობის პროცედურის წამოწყების შესაძლებლობა შეუზღუდავი არ არის. რაც, ძირითადად, ადმინისტრაციული საჩივრებით ადმინისტრაციული ორგანოების გადატვირთვის თავიდან აცილებას ემსახურება. როგორც წესი, პირი უფლებამოსილია, ადმინისტრაციული საჩივარი წარადგინოს, თუ მას ადმინისტრაციული აქტის მიმართ კანონიერი ინტერესი აქვს. „კანონიერი ინტერესის“ კონცეფციის გაგება

¹⁹⁸ იქვე.

¹⁹⁹ Wollmann H., 2008, დასახ. ნაშრ., 287.

უნივერსალური არ არის, თუმცა ყველა შემთხვევაში გასაჩივრების უფლების მქონე პირთა წრეს ზღუდავს. ამასთან, ზოგ შემთხვევაში ადმინისტრაციული წესით მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტების გასაჩივრება შეიძლება.

პირის ინიციატივით ადმინისტრაციული ზედამხედველობის პროცედურის ინიცირებას დიდი ბრიტანეთის კანონმდებლობა ითვალისწინებს. პირს შეუძლია, საჩივრით მიმართოს სახელმწიფო მდივანს, რომელიც საჩივრის საფუძველზე საგამოძიებო მოქმედებას იწყებს. ამ პროცედურის დასრულების შედეგად, მაგალითად, სოციალური მომსახურების მიწოდების სფეროში საჩივრის განხილვისას ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ საკუთარი მოვალეობების განუხორციელებლობის ფაქტის დადასტურების შემთხვევაში სახელმწიფო მდივანი უფლებამოსილია, ადგილობრივ თვითმმართველობას, სასამართლოს ბრძანების („*mandamus*“) საფუძველზე, უფლებამოსილება ჩამოართვას.²⁰⁰

საფრანგეთში მოქალაქემ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უკანონო ადმინისტრაციული აქტების სასამართლოში გასაჩივრების თხოვნით შეიძლება სახელმწიფო წარმომადგენელს მიმართოს. ამ ფორმით ადმინისტრაციულმა ორგანომ შეიძლება უკანონო გადაწყვეტილება აღმოაჩინოს, თუმცა საკითხის საბოლოო გადაწყვეტა მას არ შეუძლია. სახელმწიფო წარმომადგენელი უფლებამოსილია, გადაწყვეტილების შეცვლა ან გაუქმება ადგილობრივ ორგანოს მოსთხოვოს, ანდა პირდაპირ სასამართლოს მიმართოს. მოქალაქეს უფლება აქვს, ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილება, თუ მას საქმის მიმართ კანონიერი ინტერესი – „*locus standi*“ – აქვს, პირდაპირ სასამართლოში გაასაჩივროს.²⁰¹

ნიდერლანდის კანონმდებლობითაც ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენისათვის საჭიროა, რომ პირი დაინტერესებული მხარე იყოს. დაინტერესებული მხარეა პირი, რომელიც დაასაბუთებს, რომ ადმინისტრაციული აქტის მიმართ პირდაპირი ინტერესი აქვს. ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის ვადაა 6 კვირა. ამასთან, ადმინისტრაციული საჩივარი ადგილობრივი თვითმმართველობის მხოლოდ ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებს შეიძლება შეეხებოდეს. ადმინისტრაციული აქტის გადასინჯვის ან გაუქმების მოთხოვნა თავდაპირველად მის გამომცემ ორგანოს უნდა წარედგინოს. უარყოფითი გადაწყვეტილებისას კი ის შეიძლება ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩივრდეს. კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში ადმინისტრაციული საჩივარი პირდაპირ ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოს წარედგინება. ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია, პირის საჩივრის საფუძველზე, კანონთან ან სახელმწიფო

²⁰⁰ იქვე, 218.

²⁰¹ *Pastor J.S. and Nemery J.C.*, 1999, დასახ. ანგ., 44.

ინტერესებთან წინააღმდეგობის მოტივით, ადმინისტრაციული აქტები გააუქმოს ან შეცვალოს.²⁰²

იტალიაში პირს შეუძლია, ადმინისტრაციული აქტი გაასაჩივროს, თუ მას პირდაპირი, აშკარა და მოქმედი ინტერესი აქვს. ადმინისტრაციული საჩივარი შეიძლება მერის, როგორც სახელმწიფოს წარმომადგენლის, საგანგებო მდგომარეობის დროს მშენებლობის, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ჯანმრთელობის დაცვის სფეროში მიღებულ დროებით გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებით იქნეს წარდგენილი.²⁰³

ბელგიაში პირს უფლება აქვს, ზედამხედველი ორგანოს სამართლებრივი აქტი გაასაჩივროს, თუ მისი ინტერესი არის: პერსონალური, ანუ საკითხი ეხება მას; პირდაპირი – ის ადმინისტრაციული საჩივრის დაკმაყოფილებისას სარგებელს ან უპირატესობას პირადად იღებს; გარდაუვალი, ანუ მას ზიანი მიადგა, ან ზიანის რეალური საფრთხე ემუქრება, არსებობს პროცედურის დაწყებისა და დასრულების დროს და არის კანონიერი და მორალური.²⁰⁴

გერმანიაში პირი, რომელიც ადგილობრივი ორგანოს ადმინისტრაციული აქტით დაზიანდა, უფლებამოსილია, ადმინისტრაციული საჩივრით თავდაპირველად მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიმართოს. ადგილობრივი ორგანო მას ერთი თვის ვადაში იხილავს და ადმინისტრაციული აქტის შეცვლის, გაუქმების ანდა ძალაში დატოვების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში მოქალაქეს შეუძლია, ერთი თვის ვადაში აქტი ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოში გაასაჩივროს. სარჩელის შეტანა, როგორც წესი, ადმინისტრაციული აქტის მოქმედებას აჩერებს.

ავსტრიაში დაინტერესებული პირის ადმინისტრაციული საჩივარი ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოს აქტის გამოცემიდან ორი კვირის ვადაში წარედგინება. თუ დარღვეულია პირის კანონიერი უფლება, საჩივარი ადმინისტრაციული აქტის მოქმედებას ავტომატურად აჩერებს. ამ შემთხვევაში ზედამხედველი ორგანო ადმინისტრაციული აქტის შეცვლის რეკომენდაციით მოთხოვნას გზავნის. ზედამხედველობის ორგანოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიური უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული აქტის შეცვლის უფლებამოსილება არ გააჩნია.²⁰⁵

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობის სისტემაში აქტიურ როლს თავად ადგილობრივი

²⁰² Structure and operation of local and regional democracy, Netherland situation in 2008 , Council of Europe publishing, Strasburg, 2008, 50.

²⁰³ Structure and operation of local and regional democracy, Itali , Council of Europe publishing, Strasburg, 2000, 31.

²⁰⁴ Lust S., Administrativ Law in Belgium, in: Seerden R., 2007, დასახ. ნაშრ., 48-49.

²⁰⁵ Pernthaler P., Gamper A., Local Government n Austria in: Steytler N., 2005, დასახ. ნაშრ., 69-71.

წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრებიც ასრულებენ. ბევრ ქვეყანაში თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრები აბსტრაქტული სარჩელით სასამართლოსათვის მიმართვის უფლებამოსილებით არიან აღჭურვილი (სარჩელის აღნიშნული ფორმა – *Actio Popularis* – პირდაპირი ზიანს მიუხედავად, საჩივრის წარდგენის უფლებამოსილებას გულისხმობს).²⁰⁶ ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ინიცირების ეს ფორმა შიდა და გარე ზედამხედველობის ერთგვარ შერეულ სახედაც შეიძლება მივიჩნიოთ. არის შემთხვევები, სადაც ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წარმოების დაწყების საფუძველი მაღალი დონის თვითმმართველი ერთეულის ან თავად თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ან აღმასრულებელი ორგანოს ადმინისტრაციული საჩივარიც ხდება.

ზემოთ აღნიშნული შემთხვევისგან უნდა გაემიჯნოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობის მოდელი, სადაც აღმასრულებელი თანამდებობის პირი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფოს წარმომადგენლის ფუნქციას ერთდროულად ითავსებს. დუალისტური აღმასრულებლის პირობებში მერი არა მესამე პირს, არამედ თავად ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოს წარმოადგენს.

ნორვეგიის კანონმდებლობით, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ადმინისტრაციული აქტები, გარდა საკადრო საკითხებზე მიღებული გადაწყვეტილებებისა, შეიძლება, შესაბამის სამინისტროში გასაჩივრებულ იქნეს. საჩივრის წარდგენის უფლებამოსილება კი წარმომადგენლობითი ორგანოს არანაკლებ სამ წევრს და საგრაფოს წარმომადგენლობით ორგანოს (მუნიციპალიტეტის აქტებთან დაკავშირებით) აქვთ.²⁰⁷

იტალიაში ადმინისტრაციული საჩივარი მერის, როგორც სახელმწიფოს წარმომადგენლის, გადაწყვეტილებებზე ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს ან წარმომადგენლობითი ორგანოს უმცირესობის (პოლიტიკური უმცირესობის სტატუსის მქონე) მიერაც შეიძლება იქნეს წარდგენილი.²⁰⁸

მიუხედავად იმისა, რომ შერჩევითი შემდგომი ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის დაცვის მნიშვნელოვან გარანტიას შეიცავს, მას უარყოფითი მხარეც აქვს. უკანონო გადაწყვეტილება დიდი დროის განმავლობაში შეიძლება ძალაში დარჩეს. ამდენად, ავტომატური სავალდებულო ზედამხედველობა, ერთი შეხედვით, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ყველაზე მისაღები ფორმაა. ის ქმნის პირობას, რომ უკანონო გადაწყვეტილება ძალაში არ შევიდეს. თუმცა ფაქტობრივი მდგომარეობა შეიძლება განსხვავებული იყოს, კერძოდ:

²⁰⁶ Wollmann H., 2008, დასახ. ნაშრ., 287, in: www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government, [ნახაზი: 20.08.2011].

²⁰⁷ Local Government Act, Norway, 25 September No.107, Article 59, დასახ. წყარო.

²⁰⁸ Structure and operation of local and regional democracy, Itali, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2000, 30.

დეცენტრალიზაციის თანამედროვე ტენდენციებისა და სუბსიდიურობის პრინციპის საყოველთაო აღიარების პირობებში ადგილობრივი ორგანოების მიერ მიღებული ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებები მნიშვნელოვნად იმატებს და სულ უფრო სხვადასხვა სფეროს მოიცავს. სავალდებულო ზედამხედველობის ინსტიტუტი ნელ-ნელა კარგავს ეფექტურობას. ამდენად, წარმოიქმნება აუცილებლობა, ზედამხედველობას მხოლოდ განსაკუთრებული სახისა და შინაარსის გადაწყვეტილებები დაექვემდებარონ, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ზედამხედველობის სისტემა გადაიტვირთება და შემჭიდროებულ ვადებში ეფექტური კონტროლის განხორციელება შეუძლებელი იქნება.

ასევე სავალდებულო ავტომატური ზედამხედველობის ნაკლია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დისკრეციაზე ზედამხედველობის ორგანოების მაღალი ავტორიტეტის შესაძლო უარყოფითი ზეგავლენა, რაც განსაკუთრებით იმ ქვეყნებზე ეხება, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტი ახალი დამკვიდრებულია. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ვალდებულებამ, ყველა გადაწყვეტილება ზედამხედველ ორგანოს წარუდგინოს, პრაქტიკულად, ქვემდებარებითი ურთიერთობის ფორმა შეიძლება შეიძინოს. შედეგად, თვითმმართველობა იძულებული იქნება, ყველა გადაწყვეტილება, ფორმალური თუ არაფორმალური წესით, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოს წინასწარ შეუთანხმოს. ეს კი ზედამხედველობის ორგანოს თვითმმართველობის გადაწყვეტილებების როგორც კანონიერებაზე, ასევე მიზანშეწონილობაზე ზეგავლენის შესაძლებლობას აძლევს.

სავალდებულო ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას დაქვემდებარებული გადაწყვეტილებების მოცულობის შემცირება მესამე პირების და თავად ადგილობრივი ორგანოების აქტიურობის გაზრდის ხარჯზე, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის ფინანსური და შედეგებზე ზედამხედველობის მექანიზმების გამოყენებით უნდა მოხდეს.²⁰⁹

ამდენად, მიზანშეწონილია, სავალდებულო ზედამხედველობის მოცულობა შემცირებულ იქნეს. სავალდებულო ზედამხედველობას შეიძლება დაექვემდებაროს თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები, რომლებიც დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების სფეროშია მიღებული, ასევე, ის საკითხები, რომლებიც თავისი არსით მხოლოდ ადგილობრივ მნიშვნელობას სცდება და შემდგომი ზედამხედველობა აქ ზედამხედველობის ეფექტიანი ფორმაა.

²⁰⁹ Pastor J.S. and Nemery J.C., 1999, დასახ. ანგ., 39.

V თავი

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის თავისებურებანი ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა სახეების მიხედვით

ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა სახეების მიხედვით განსხვავებული თავისებურებებით გამოირჩევა, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა სხვადასხვა კონცეპტუალურ საფუძველს უკავშირდება. ზოგადად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორი ტიპი შეიძლება გამოვეყნოთ: ადგილობრივი თვითმმართველობა ერთგვაროვანი და ორგვაროვანი ფუნქციებით.²¹⁰

ერთგვაროვანი ფუნქციების მოდელს ადგილობრივი თვითმმართველობის, ე.წ. ბრიტანულ-სკანდინავიური ოჯახის, ქვეყნები აღიარებენ, ხოლო ორგვაროვან ფუნქციებს – ადგილობრივი თვითმმართველობის, ე.წ. კონტინენტური ევროპის ოჯახში გაერთიანებული, სახელმწიფოები.

ფუნქციათა ერთგვაროვნება გულისხმობს, რომ ყველა ფუნქცია, რომლებიც თვითმმართველობას გადაეცემა, არის სრული და საკუთარი. მას არჩევითი ადგილობრივი საბჭოები ახორციელებენ. ეს მოდელი მოქმედებს: აშშ-ში, შვედეთსა და ინგლისში. მისი ჩამოყალიბება ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ზემდგომი ხელისუფლების ურთიერთგამიჯვნის კონცეფციას ეფუძნებოდა. დღეს ეს მოდელი მნიშვნელოვან „ეროზიას“ და ცვლილებებს განიცდის, რაც ზემდგომი ხელისუფლების მიერ „ზემოდან ქვემოთ“ მართვის ახალი მექანიზმების შემოტანის შედეგია („კეთილდღეობის პრინციპის“ (*Best Values*), შესრულებაზე მონიტორინგი და სხვა)²¹¹.

ორგვაროვან ფუნქციათა მოდელი ერთმანეთისგან ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციათა ორ ჯგუფს განასხვავებს: პირველი, საკუთარი უფლებამოსილებები, რომლებსაც დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანოები ახორციელებენ. აქ დასაშვებია მხოლოდ კანონიერებაზე ზედამხედველობა; მეორე, ზემდგომი ხელისუფლების მიერ დელეგირებული ფუნქციები. დელეგირებულ ფუნქციებს, საკუთარი ფუნქციებისგან განსხვავებით, ადგილობრივი ადმინისტრაცია (უპირველეს ყოვლისა, იგულისხმება უმაღლესი აღმასრულებელი თანამდებობის პირი), როგორც წესი, წარმომადგენლობითი ორგანოს მონაწილეობისა და კონტროლის გარეშე

²¹⁰ Wollmann H., 2008, დასახ. ნაშრ., 17-18.

²¹¹ იქვე, 104-105.

აღასრულებს და მასზე უფრო ინტენსიური ზედამხედველობა (მიზანშეწონილობაზე, ეფექტიანობაზე) ვრცელდება.²¹²

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ არის გამონაკლისი შემთხვევები, როდესაც დელეგირებული უფლებამოსილების აღსრულება ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი თანამდებობის პირის ან ორგანოს ექსკლუზიური კომპეტენცია არ არის და მის განხორციელებაში მონაწილეობას წარმომადგენლობითი ორგანოც იღებს, მაგალითად: ლატვია, საქართველო.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციათა ორგვაროვნების შესახებ მიდგომა ინტეგრაციის კონცეფციის საფუძველზე ჩამოყალიბდა, რომლის მიზანი ადგილობრივი თვითმმართველობის ცენტრალური ხელისუფლების სტრუქტურაში ინტეგრაცია იყო. ეს მოდელი ნაპოლეონისტური ცენტრალიზებული მართვის ტრადიციიდან აღმოცენდა და შემდგომში დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე მკაცრი კონტროლის უზრუნველყოფის ფორმა მიიღო.²¹³

ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებაზე საუბრისას ასევე საინტერესოა ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციების მოცულობის ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ინტენსიურობაზე ზეგავლენის შეფასება. ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეციის ხარისხისა და ფუნქციათა მოცულობის შედარებით ანალიზისას *ფეიჯი* და *გოლდსმიტი* თავიანთ ნაშრომში – „ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ურთიერთობა“ – შემდეგ დასკვნამდე მივიდნენ: რაც უფრო ფართოა ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციები, მით უფრო მნიშვნელოვანია მისი სტატუსიც (პოლიტიკურ პროცესებზე მათი ზეგავლენა, საზოგადოების მიერ თვითმმართველობის მნიშვნელობის დაფასება). პარადოქსულია, მაგრამ ამ თავისებურებას ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეციის შეზღუდვამდე მივყავართ. ქვეყნებში, სადაც ადგილობრივ თვითმმართველობას ფართო კომპეტენცია აქვს, განსაკუთრებით ისეთ მნიშვნელოვან სფეროებში, როგორებიცაა: განათლება, ჯანდაცვა, შემოსავლების უზრუნველყოფა, ცენტრალური ხელისუფლების ინტერესი მათი საქმიანობის მიმართ დიდია და, შესაბამისად, ჩარევის მოცულობაც, განსხვავებით ქვეყნებისაგან, სადაც თვითმმართველობის ფუნქციები, მაგალითად, დასვენების ცენტრების მოწყობით შემოიფარგლება.²¹⁴

თუმცა ეს დასკვნა მაინც შედარებითია, მაგალითად, შვედეთსა და ფინეთში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები სოციალურ სფეროში ფართო უფლებამოსილებით არიან აღჭურვილი, თუმცა კომპეტენციათა

²¹² იქვე.

²¹³ იქვე.

²¹⁴ Page E. and Goldsmith M., Central and local Government Relations, A comparative Analysis of Western European Unitary States, London, 1987, 9-10.

სიმრავლე ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას იმდენად არაპრაქტიკულს ხდის, რომ ზედამხედველობის ტვირთი დიდი მოცულობით მესამე პირებზე ნაწილდება. თვითმმართველობის დისკრეცია არა ადმინისტრაციული ზედამხედველობით, არამედ კონკრეტული სფეროების დეტალური რეგულაციითა და სტანდარტიზაციის სისტემით იზღუდება. შვეიცარიის კონფედერაციასა და ნიდერლანდში კი საპირისპირო ტენდენცია შეიმჩნევა. ამ ქვეყნებში ფუნქციითა გაფართოებამ ახალი ზედამხედველობის მექანიზმების შემოღება გამოიწვია, რაც განსაკუთრებით ფინანსურ სფეროში და საერთაშორისო ვალდებულებების აღსრულების უზრუნველყოფის მიმართულებით შეიმჩნევა.²¹⁵

5.1. დელეგირებული და საკუთარი (ავტონომიური) უფლებამოსილებები

ევროპის კონტინენტზე „ორგვაროვან ფუნქციითა“ მოდელი დომინირებს, მაგალითად: გერმანია, იტალია, ესპანეთი, საფრანგეთი, უნგრეთი და პოსტსოციალისტური ქვეყნები.

მკაცრად დადგენილი წესი, რომელიც სახელმწიფოს განსაკუთრებული გამგებლობის სფეროსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებებს გამიჯნავს, განსაზღვრული არ არის. არსებული პრაქტიკის განზოგადების მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებებს შემდეგი ფუნქციები მიეკუთვნება: ბაღების, დაწყებითი საგანმანათლებლო ობიექტების შენახვა-მართვა, ადგილობრივი დაგეგმარება, ელექტრო-, გაზომომარაგების, წყალმომარაგებისა და წყალარინების მომსახურებით უზრუნველყოფა, ნარჩენების მართვა, ადგილობრივი გზების მშენებლობა-შენახვა და სატრანსპორტო სისტემის მართვა და ა.შ. დელეგირებულ კომპეტენციებში კი შემდეგ ფუნქციებს ვხვდებით: მოსახლეობის აღწერა, საარჩევნო სიები, სამხედრო სამსახური (წვევამდელთა გაწვევა), საგანგებო შემთხვევების მართვა, სერტიფიცირება, ადგილობრივი პოლიცია და სხვა.²¹⁶

ქვეყნების ნაწილში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები განხილულია როგორც სახელმწიფოს (რეგიონის) შემადგენელი ნაწილი/ორგანო, რაც სახელმწიფოს იერარქიული სტრუქტურისადმი დაქვემდებარებას ნიშნავს. სახელმწიფოების მეორე ჯგუფში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ავტონომიურ ერთეულებადაა აღიარებული. შესაბამისად, ისინი სახელმწიფოს იერარქიული სტრუქტურის ნაწილები არ არიან და მათ საქმიანობაში ჩარევა მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების დროს შეიძლება.²¹⁷

²¹⁵ Ladner A., Switzerland, in: Goldsmith M.J. and Page E. C., 2010, დასახ. ნაშრ., 216-222; Hessel B., European integration and the supervision of local and regional authorities experiences in the Netherlands with requirements of European Community law, Utrecht Law Review, Published by Igitur, 2006, 91-110.

²¹⁶ Marceau G., 2007, დასახ. ნაშრ., 44-46.

²¹⁷ Pastor J.S. and Nemery J.C., 1999, დასახ. ანგ., 20.

პირველ მოდელს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფალის ფუნქციურ გაორებასთან მიეყვართ. ერთი მხრივ, თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელი ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენელია და მის კომპეტენციაში შემაჯავალ საკითხებს აღმასრულებს და, მეორე მხრივ კი, დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში ცენტრალური ხელისუფლების (ან სხვა ზემდგომი, რეგიონის ან ფედერაციის სუბიექტის) წარმომადგენლად ითვლება, მისი სახელით მოქმედებს და უშუალოდ მის ზედამხედველობას ექვემდებარება – „დუალისტური აღმასრულებელი“ (ბელგია, ნიდერლანდი, საფრანგეთი, იტალია, ლუქსემბურგი, ხორვატია).

თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელის თანამდებობაზე გამწესების პროცედურის მიხედვით, ეს მოდელი, თავის მხრივ, ორ ქვეჯგუფად იყოფა: პირველი, თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელი პირდაპირი თუ ირიბი არჩევნების ფორმით უშუალოდ მოსახლეობის მიერ აირჩევა (საფრანგეთი, იტალია, იაპონია); მეორე, ხელმძღვანელს ცენტრალური ხელისუფლება ნიშნავს ან ამტკიცებს. როგორც წესი, კანდიდატურის შერჩევის პროცესში თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო არის ჩართული (ნიდერლანდი, ბელგია, ლუქსემბურგი, ხორვატია). მაგალითად: *საფრანგეთში* მერს მუნიციპალური საბჭო ირჩევს. ცენტრალური ხელისუფლება ფუნქციების დელეგირებას აღმასრულებელ ორგანოზე ახდენს, შესაბამისად, ამ სფეროში მერი დეპარტამენტში სახელმწიფოს წარმომადგენელზე – პრეფექტზე დაქვემდებარებულ თანამდებობის პირად განიხილება, რომლის მითითებებიც შესასრულებლად სავალდებულოა. საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში კი ცენტრის მითითებებს მხოლოდ რეკომენდაციის ფორმა აქვთ.²¹⁸

ხორვატიაში სახელმწიფოს ფუნქციებში შემაჯავალი საკითხები საგრაფოს პრეფექტის, ზაგრების მერისა და მათი მოადგილეების კომპეტენციაა. კანონი ამ თანამდებობის პირებს „სახელმწიფოს ორგანოების წარმომადგენლად“ მოიხსენიებს. მათ „ხორვატიის რესპუბლიკის თანამდებობის პირების“ სტატუსი აქვთ, როგორც, მაგალითად, მინისტრებს. საფრანგეთისგან განსხვავებით, აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელს (მერს, პრეფექტს) თანამდებობაზე ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების წარდგინებით პრეზიდენტი ამტკიცებს. ის უფლებამოსილია, ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე, კონკრეტული პირის თანამდებობაზე დამტკიცებისგან თავი შეიკავოს. დელეგირებული კომპეტენციის განხორციელებისას ზედამხედველი ორგანო თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელის საქმიანობის კანონიერებასთან ერთად მის ეფექტიანობას, მიზნობრიობასა და ეკონომიურობასაც აკონტროლებს. ასეთი ზედამხედველობა იერარქიულ კონტროლთან ძალიან ახლოს დგას. ზედამხედველი ორგანო უფლებამოსილია: გასცეს შესასრულებლად

²¹⁸ Structure and operation of local and regional democracy, France situation in 1997, Council of Europe publishing, Strasbourg, 1998, 14.

საკადდებულო მითითებები, მოითხოვოს ინფორმაციისა და ანგარიშების მომზადება, ჩაანაცვლოს თვითმმართველობა, წამოიწიოს თანამდებობის პირების პასუხისმგებლობის პროცედურა და ა.შ. საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში კი ზედამხედველობა მხოლოდ კანონიერების უზრუნველყოფის მიზანს ემსახურება. რეპრესიული ზედამხედველობის მექანიზმები მხოლოდ იშვიათ შემთხვევაში გამოიყენება.²¹⁹

მსგავს რეგლამენტაციას *ნიდერლანდის* კანონმდებლობაშიც ვხვდებით. თუმცა აქ „ერთობლივი მართვის“ (*Co-administration*) სფეროში ზედამხედველობისას მერის ან პროვინციის ხელმძღვანელის მიმართ რეპრესიული უფლებების გამოყენება მხოლოდ საგანგებო და გადაუდებელ შემთხვევაში შეიძლება, როცა სხვა საშუალებით შედეგის მიღწევა შეუძლებელია.²²⁰

იტალიაში მერს და პროვინციის პრეზიდენტს პირდაპირი არჩევნების გზით ადგილობრივი მოსახლეობა ირჩევს. მერი ცალკეულ სფეროში მოქმედებს როგორც ცენტრალური ხელისუფლების თანამდებობის პირი. კერძოდ, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვისა და მუნიციპალური პოლიციის სფეროში, საგანგებო მდგომარეობის დროს, სამოქალაქო აქტების რეგისტრაციისას, ასევე საარჩევნო და სამხედრო საკითხების გადაწყვეტის სფეროში. აღსანიშნავია, რომ მერს, პრეფექტთან შეთანხმებით, ამ ფუნქციების თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიული ორგანოების ხელმძღვანელებსა და მოადგილეებზე დელეგირება შეუძლია. დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით, პრეფექტი უფლებამოსილია: ჩაატაროს ინსპექციები, უფლებამოსილება შეუჩეროს ან თანამდებობიდან გაათავისუფლოს მერი, ასევე გამოიყენოს მოქმედების ჩანაცვლებისა და დროებითი მართვის მექანიზმი.²²¹

დუალისტური მოდელის პრობლემა იმ სფეროებისა და ფუნქციების განსაზღვრაა, რომელთა შესრულების დროს მუნიციპალიტეტის ორგანოები მოქმედებენ როგორც „სახელმწიფოს წარმომადგენლები“. ეს საკითხი კი პირდაპირ კავშირშია ადმინისტრაციული ზედამხედველობის მოცულობასთან, ვინაიდან მუნიციპალური თანამდებობის პირი - მერი სახელმწიფოს წარმომადგენლის ფუნქციების აღსრულებისას ცენტრალური ხელისუფლების მითითებებსა და დისციპლინურ პასუხისმგებლობას ექვემდებარება. ცენტრალურ ხელისუფლებას მერის ნაცვლად გადაწყვეტილებების მიღება და მათი ადმინისტრაციული წესით

²¹⁹ Perko-Separovic I., The Reform of Local Self-Government in Croatia, in: Local Self Government and Decentralization in South – East Europe, Zagreb, 2001, 90-94.

²²⁰ Structure and operation of local and regional democracy, Netherlands, Council of Europe publishing, Strasburg, 2008, 48.

²²¹ Decreto Legislativo 18 agosto 2000, No.267, Testo Unico Delle Leggi Sull'ordinamento Degli Enti Locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265, Articoli 54:
http://www.bosettiegatti.com/info/norme/statali/2000_0267.htm#02.05.03 [ნახაზი: 05.08.2011].

გასაჩივრებაც შეუძლია. ამ მოდელში, ლოგიკურად, მერის მოქმედებებზე საბოლოოდ პასუხისმგებელი პირი სახელმწიფო (როგორც ეს არის საფრანგეთში) უნდა იყოს და მანვე პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებული ხარჯებიც უნდა გაიღოს (როგორც არის ბელგიაში, თუმცა არ არის ნიდერლანდში).²²²

ამასთან, ორმაგი დაქვემდებარება თავად ამ თანამდებობის პირისთვისაც მნიშვნელოვან მენტალურ პრობლემას ქმნის, კერძოდ, საკუთარი თავის ინდენტიფიცირება ცენტრალურ, თუ ადგილობრივ ხელისუფლებასთან მოახდინოს. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობის აღნიშნული მოდელი ადგილობრივი ავტონომიისათვის საფრთხის შემცველია.

მეორე შემთხვევაში, უფლებამოსილების დელეგირება თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელ ორგანოზე, თანამდებობის პირზე, ანდა მთლიანად თვითმმართველ ერთეულზე ხდება. ამ დროს აღმასრულებელი ორგანო ან თანამდებობის პირი დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას არა ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დაქვემდებარებული მოსამსახურეა, არამედ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე პასუხისმგებელი „მენეჯერი“. მაგალითად:

გერმანიაში დელეგირებული უფლებამოსილებების აღსრულებაზე პასუხისმგებელია თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელი. დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში ზედამხედველობა შერეული სექტორული და ზოგადი ზედამხედველობის ფორმით ხორციელდება. აღსანიშნავია, რომ გერმანიაში ზედამხედველობის ორგანოები საკუთარი და დელეგირებული ფუნქციების განხორციელებაზე ზედამხედველობისას იდენტური ზედამხედველობის მექანიზმებით სარგებლობენ. განსხვავება დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში შესასრულებლად სავალდებულო მითითებების გაცემისა და მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის შესაძლებლობით გამოიხატება.²²³

გერმანიისგან განსხვავებით, *უნგრეთში* ცენტრალური ხელისუფლება უფლებამოსილების დელეგირებას აღმასრულებელი ფუნქციით აღჭურვილ ორ თანამდებობის პირზე – მერსა (რომელიც უშუალოდ მოსახლეობის მიერ აირჩევა. ის დელეგირებულ უფლებამოსილებებს მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში ახორციელებს: სტიქიური უბედურებების, საგანგებო და საომარი მდგომარეობის დროს) და ნოტარიუსზე (რომელიც აღმასრულებელი მენეჯერია და მას ადგილობრივი საბჭო ირჩევს) ახდენს. დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაში წარმომადგენლობითი ორგანო არ მონაწილეობს. ამ სფეროში თვითმმართველობის პრინციპი არ ვრცელდება. მერისა და ნოტარიუსის გადაწყვეტილებები სახელმწიფო მართვის აპარატის (დეკონცენტრირებული

²²² Pastor J.S. and Nemery J.C., 1999, დასახ. ანგ., 20.

²²³ Haschke D., 1998, დასახ. ნაშრ.

ხელისუფლების ორგანოები) უფროსთან (სახელმწიფო ზედამხედველი ორგანო) შეიძლება გასაჩივრდეს, რომელსაც მისი გაუქმება ან შეცვლა შეუძლია.²²⁴

ჩეხეთის კანონმდებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის „დამოუკიდებელ“ და „დელეგირებულ“ კომპეტენციებს აღიარებს. დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელება სპეციალური თანამდებობის პირს – მუნიციპალიტეტის აპარატის მდივანს (მას მენეჯერის ფუნქციები აქვს) ეკისრება. მუნიციპალიტეტის მდივანს რეგიონის დირექტორის თანხმობით ნიშნავს მერი, ხოლო თავად რეგიონის დირექტორს შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანხმობით რეგიონის პრეზიდენტი. ეს სისტემა ძალიან ჰგავს დუალისტური აღმასრულებლის მოდელს, თუმცა მდივანი (დირექტორი) მხოლოდ მერის/პრეზიდენტის წინაშე ანგარიშვალდებული. დელეგირებულ კომპეტენციაზე ზედამხედველობის დროს ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოები უფლებამოსილნი არიან, ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონსაწინააღმდეგო აქტები (გარდა ნორმატიული აქტებისა) გააუქმონ და მუნიციპალიტეტს შესასრულებლად სავალდებულო დირექტივები მისცენ, რაც დამოუკიდებელი უფლებამოსილებების სფეროში დაუშვებელია.²²⁵

ესპანეთში დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე პასუხისმგებელი პირები თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ხელმძღვანელები – მერი (მუნიციპალიტეტში), პრეზიდენტი (პროვინციაში) – წარმოადგენენ. მერი და პრეზიდენტი „სახელმწიფოს თანამდებობის პირებად“ – წარმომადგენლებად არ განიხილებიან. დელეგირებული უფლებამოსილების მართვისა და ზედამხედველობის სფეროში სახელმწიფოს წამყვანი პოზიცია უკავია, თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობა დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას ფართო დისკრეციით სარგებლობს. ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, პრეფექტის დისციპლინურ პასუხისმგებლობაში მიცემა ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპს ღალატობს.²²⁶

ესპანეთის ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ 1985 წლის აქტის თანახმად, „უფლებამოსილებათა დელეგირებისთვის აუცილებელია თვითმმართველი ერთეულის თანხმობა, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც უფლებამოსილების დელეგირება კანონის შესაბამისად ხდება. ამ დროს თვითმმართველობა შესაბამისი ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს“.²²⁷

²²⁴ Structure and operation of local and regional democracy, Hungary, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2004, 18 and 48.

²²⁵ Act on Municipalities, N128/2000, Articles 123-127, დასახ. წყარო.

²²⁶ Pastor J.S. and Nemery J.C, 1999, დასახ. ანგ., 21.

²²⁷ იქვე.

დელეგირებული ფუნქციების განხორციელებაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის თავისებურება სექტორული ზედამხედველობის ფართო მოცულობით გამოყენებით გამოიხატება, რაც დელეგირებული უფლებამოსილებების ვიწრო დარგობრივი შინაარსით არის განპირობებული. ზოგადი ზედამხედველობის ორგანოებს, ხშირ შემთხვევაში, დარგობრივ სფეროებში კვალიფიციური საექსპერტო რესურსი არ გააჩნიათ, განსაკუთრებით, როცა ეს საქმიანობის მიზანშეწონილობის შეფასებას ეხება. აქედან გამომდინარე, ქვეყნებში, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა დაშვებულია, ზოგადი ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოები, ძირითადად, კანონიერებაზე ზედამხედველობით შემოიფარგლებიან. დელეგირებული ფუნქციების განხორციელებაზე ზედამხედველობა კი სექტორული ზედამხედველობის წესით ხდება. ასევე არსებობს ტენდენცია, რომ დელეგირებული უფლებამოსილების ზედამხედველობა უფრო მაღალი დონის ხელისუფლების ორგანოებმა – სამინისტროების ცენტრალურმა აპარატებმა – განახორციელონ.

ზოგადად, დელეგირებული კომპეტენციის განხორციელებაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის შემდეგი თავისებურებები შეიძლება გამოიყოს: როგორც წესი, აქ დასაშვებია მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა, თუმცა არიან ქვეყნები, სადაც ზედამხედველობა მხოლოდ კანონიერებაზე კონტროლის სახით ხორციელდება²²⁸; ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოები ფართო რეპრესიული უფლებების გამოყენების შესაძლებლობით არიან აღჭურვილნი (გადაწყვეტილებების შეჩერებისა და გაუქმების უფლება, თვითმმართველობის ჩანაცვლება, ინსპექციების ორგანიზება, ფინანსური სანქციების გამოყენება, ინფორმაციის რეგულარული სავალდებულო მიწოდება); ამ კომპეტენციების განხორციელებაში თვითმმართველი ერთეულის დისკრეცია შეზღუდულია და ის ზედამხედველი ორგანოს დეტალურ, შესასრულებლად სავალდებულო ინსტრუქციებს ემორჩილება; ზედამხედველობა როგორც ნორმატიულ აქტებზე, ასევე ინდივიდუალურ აქტებზე ხორციელდება; დუალისტური აღმასრულებლის პირობებში დელეგირებული უფლებამოსილების არასათანადოდ აღსრულებისათვის შესაბამისი თანამდებობის პირის პირადი პასუხისმგებლობის მექანიზმები გამოიყენება (უფლებამოსილების შეჩერება, დათხოვნა, ფინანსური პასუხისმგებლობა, ასევე დისციპლინური წესით პასუხისმგებლობის ზომები).²²⁹

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი კომპეტენცია კი ადგილობრივი ხელისუფლების ავტონომიური გამგებლობის სფეროს მიეკუთვნება. აქ ადგილობრივი თვითმმართველობა ფართო დისკრეციით სარგებლობს, ხოლო ზედამხედველობა, როგორც წესი, მხოლოდ კანონიერების უზრუნველყოფის მიზნით შემოიფარგლება. ადგილობრივი

²²⁸ იხ. მე-3 თავი.

²²⁹ იხ. მე-6 თავი.

თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებათა ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ გაუქმების უფლებას იშვიათად ვხვდებით. ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის რეკომენდაციის გაცემით შემოიფარგლება და უკიდურეს შემთხვევაში სასამართლო კონტროლში შეიძლება გადაიზარდოს. რეპრესიული ზედამხედველობის მექანიზმების გამოყენება კი მხოლოდ გადაუდებელი აუცილებლობისას არის დასაშვები, როდესაც დაყოვნებამ შეიძლება გამოუსწორებელი ზიანი გამოიწვიოს.²³⁰

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ნებისმიერ სისტემაში ფუნდამენტური პრობლემა ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ინტერესების ბალანსირების საკითხს უკავშირდება.

დელეგირებულ და საკუთარი ფუნქციების განხორციელებაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის მოცულობის სხვაობა ამ ფუნქციების მკვეთრი გამიჯვნის აუცილებლობას განაპირობებს. ქვეყნებში, სადაც ეს ფუნქციები მკვეთრად გამიჯნული არ არის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომია ყოველთვის დიდი კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას. ეს პრობლემა ყველაზე აქტუალური იმ ქვეყნებშია, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობა შედარებით ახალი ინსტიტუტია. ამ მხრივ, განსაკუთრებით პოსტსოციალისტური სახელმწიფოებია აღსანიშნავი. პოსტსოციალისტურ სივრცეში უკიდურესი ცენტრალიზმის, ე.წ. „მატრიოშკას“, სისტემის ტრადიცია ადგილობრივ თვითმმართველობას მნიშვნელოვან ზიანს აყენებს. ფუნქციების გაუმიჯნაობა გაურკვეველობას იწვევს, რაც, თავის მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აიძულებს, გაურკვეველობაზე პასუხები ცენტრში ეძიოს. ამას კი ლოგიკურად, ცენტრალური ხელისუფლების ინსტრუქციების, მითითებების მოთხოვნა-გაცემის ტრადიციის გაძლიერება და გაგრძელება მოჰყვება.²³¹

ამასთან, მნიშვნელოვანია თავად ფუნქციების დელეგირების საკითხში ბალანსის დაცვა. ფუნქციების ზედმეტი ოდენობით დელეგირება ადგილობრივი თვითმმართველობის ცენტრალურ ხელისუფლებაზე დამოკიდებულების ხარისხს ზრდის. დელეგირებული ფუნქციები, როგორც წესი, სავალდებულო ფუნქციებია, რომელთა აღუსრულებლობის შემთხვევაში ადგილობრივ თვითმმართველობას სანქციები ეკისრება. ამ გარემოებებმა კი, თავის მხრივ, საკუთარი ფუნქციების განხორციელების დამოუკიდებლობასა და ეფექტიანობაზე ცუდი გავლენა შეიძლება მოახდინოს, ვინაიდან ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის პრიორიტეტად სწორედ დელეგირებული უფლებამოსილებების აღსრულება იქცევა, ხოლო საკუთარი უფლებამოსილებების ეფექტიანი განხორციელება მეორე ადგილზე გადაინაცვლებს.

²³⁰ იხ. მე-6 თავი.

²³¹ Illner M., Wollmann H., Decentralisation: Lessons for Reforms, in: Baldersheim H., Illner M., Wollmann H., 2003 დასახ. ნაშრ., 327-328.

5.2. სამანდატო (სავალდებულო) და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებები

უფლებამოსილებების მეორე გავრცელებული კლასიფიკაციაა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციათა „სამანდატო“ (სავალდებულო) და „ნებაყოფლობით“ ფუნქციებად დაყოფა.²³² სამანდატო ფუნქციები ადგილობრივ თვითმმართველობაზე კანონით დაკისრებული მოვალეობებია და მათი აღსრულება სავალდებულოა. ნებაყოფლობითი ფუნქციების შესრულების საკითხს კი თავად ადგილობრივი თვითმმართველობა წყვეტს. სამანდატო ფუნქციები დელეგირებულ და საკუთარ ფუნქციებსაც შეიძლება მოიცავდეს. სამანდატო ფუნქციებში შემავალი სფეროები ზემდგომი ხელისუფლების მიერ კანონმდებლობით დეტალურად არის მოწესრიგებული, მაშინ როდესაც ნებაყოფლობითი ფუნქციების აღსრულების საკითხი ზემდგომი ორგანოების რეგულირებას არ ექვემდებარება.

სავალდებულო კომპეტენციებს როგორც ერთგვაროვანი, ისე ორგვაროვანი ფუნქციების მოდელის ქვეყნებში ვხვდებით. სამართლებრივ სისტემებში, სადაც სავალდებულო კომპეტენციების კონცეფციაა აღიარებული, ცენტრალური ხელისუფლება ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თანაბარი ხარისხის მომსახურების უზრუნველყოფაზე პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას იღებს. სამანდატო ფუნქციების მიმართ სახელმწიფო სტანდარტები შეიძლება დადგენილი იყოს. სტანდარტების განსაზღვრა ყველა თვითმმართველ ერთეულში ადგილობრივი მოსახლეობისთვის თანაბარი მომსახურების გაწევის უზრუნველსაყოფად დამატებითი მექანიზმია.

სამანდატო და ნებაყოფლობით ფუნქციებად კლასიფიკაცია ჩვეულებრივია იმ ქვეყნებში, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთგვაროვანი ფუნქციების მოდელი მოქმედებს, მაგალითად: დიდი ბრიტანეთი, შვედეთი, ისლანდია, ნორვეგია. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ ყველა ქვეყნის კანონმდებლობა ამ კლასიფიკაციას კლასიკური გაგებით არ იცნობს, თითქმის ყველგან არსებობს ფუნქციათა ნაწილი (დელეგირებული და მათ შორის ზოგიერთი საკუთარი უფლებამოსილებაც), რომლის განხორციელებაც სავალდებულოდ ითვლება.²³³

შვედეთის კანონმდებლობა უფლებათა ორ ჯგუფს გამოყოფს: „ზოგადი კომპეტენციები“ (*allmän kommunal kompetens*) და „სპეციალური კომპეტენციები“ (*speciell communal kompetens*). პირველ მათგანს ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონი შემდგენაირად განსაზღვრავს: „მუნიციპალიტეტი და საგრაფო საბჭო უფლებამოსილია, გადაწყვიტოს ადგილობრივი მნიშვნელობის ნებისმიერი საკითხი, რომელიც სხვა მუნიციპალიტეტის, საგრაფოს საბჭოების ან სახელმწიფოს ორგანოების კომპეტენციაში არ შედის.“ მუნიციპალიტეტი და საგრაფოს საბჭო ამ

²³² Marcau G., 2007, დასახ. ნაშრ., 57.

²³³ იქვე.

სფეროში ფართო დისკრეციით სარგებლობენ. „სპეციალური კომპეტენცია“ კი დარგობრივი კანონმდებლობით განისაზღვრება და ადგილობრივი თვითმმართველობა ვალდებულია, მისი აღსრულება უზრუნველყოს. აქ ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის შეფასება დადგენილი სტანდარტების შესაბამისად ხორციელდება. ზედამხედველი ორგანოები ზოგადი კომპეტენციების სფეროში რეკომენდაცია-რჩევებითა და გაფრთხილებებით შემოიფარგლებიან, სპეციალური უფლებამოსილების განხორციელების დროს კი რეპრესიული მექანიზმების გამოყენების უფლებითაც სარგებლობენ. რეპრესიული უფლებებიდან აქტიურად დაჯარიმების მექანიზმს მიმართავენ (მაგალითად, სასამართლოს გადაწყვეტილების დაუმორჩილებლობის დროს).²³⁴ გადაწყვეტილების გაუქმება, როგორც წესი, არ დაიშვება და მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში გამოიყენება. პრაქტიკაში ამ უფლებას თითქმის არ იყენებენ.²³⁵

გერმანიის მიწების კანონმდებლობა საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებთან ერთად სავალდებულო და ნებაყოფლობით უფლებამოსილებებსაც განასხვავებს. ნებაყოფლობითი უფლებამოსილების სფეროში კონკრეტული კომპეტენციის განხორციელების საკითხსა და ფორმას ადგილობრივი თვითმმართველობა თავად წყვეტს. სამანდატო უფლებამოსილების სფეროში თვითმმართველ ერთეულს მოქმედების ვალდებულება აკისრია, თუმცა მისი აღსრულების ფორმებისა და საშუალებების არჩევაში ფართო დისკრეციით სარგებლობს, მაგალითად: ქუჩების დასუფთავება, სკოლების შენახვა.²³⁶

საინტერესო მიდგომას *იაპონიის* კანონმდებლობაში ვხვდებით. კერძოდ, იაპონიაში 2000 წელს საკანონმდებლო რეფორმის შედეგად დელეგირებული კომპეტენციის კატეგორია გაუქმდა და ახალი კლასიფიკაცია იქნა შემოღებული. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციები ორ სახედ დაიყო: „ავტონომიური უფლებამოსილებები“ და „კანონისმიერი უფლებამოსილებები“. ავტონომიური უფლებამოსილებების ცნება სუბსიდიურობის პრინციპს ეხმიანება და ზოგადი უფლებამოსილებების კონცეფციას შეესაბამება. კანონისმიერი ფუნქციები კი ორ სახედ იყოფა: პირველ და მეორე კატეგორიათა კანონისმიერ ფუნქციებად. პირველი კატეგორიის კანონისმიერი ფუნქციები კანონებსა და მის საფუძველზე გამოცემულ მინისტრთა კაბინეტის დადგენილებებშია განმტკიცებული. ისინი თავისი არსით სახელმწიფო ფუნქციებია და მათ ეფექტურ განხორციელებაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფოა; მეორე კატეგორიის კანონისმიერი ფუნქციები პირველი კატეგორიის ფუნქციების მსგავსად კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული მინისტრთა კაბინეტის

²³⁴ Bloomfield J., 2006, დასახ. ნაშრ., 22-23.
²³⁵ Wollmann H., 2008, დასახ. ნაშრ., 302, 363-364.
²³⁶ Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) prepared with the collaboration of Marceau G., Regionalization and its Effects on Local Self-Government, Local and Regional Authorities in Europe, Council of Europe Publishing, No. 64, 1998, 89-90.

დადგენილებებით განისაზღვრება, თუმცა თავისი არსით ადგილობრივი მნიშვნელობისაა და მათ აღსრულებაზე პასუხისმგებელი სუბიექტიც თვითმმართველი ერთეულია, ამასთან, თუ ავტონომიურ უფლებებზე ზედამხედველობისას მხოლოდ მსუბუქი ზედამხედველობის მექანიზმები გამოიყენება, როგორებიცაა: რეკომენდაცია, ინფორმაციის გამოთხოვა, მოთხოვნა. კანონისმიერი ფუნქციების აღსრულების უზრუნველსაყოფად ცენტრალური ორგანოები უფრო ფართო უფლებამოსილებებით სარგებლობენ: სავალდებულო ინსტრუქციების გაცემა, სტანდარტების დადგენა, თვითმმართველობის ჩანაცვლება და გადაწყვეტილების გაუქმება.²³⁷

ნიდერლანდში ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთგვაროვანი და ორგვაროვანი ფუნქციების ერთგვარი შერეული ფორმა მოქმედებს. აქ ადგილობრივ თვითმმართველობას კომპეტენციების „საკუთარი კატალოგი“ არ აქვს. უფლებამოსილებები კი შეიძლება, მუნიციპალიტეტის ავტონომიურ უფლებამოსილებებად და ერთობლივი მართვის სფეროში (*Co-Administration*) შემავალ უფლებამოსილებებად დაეყოთ. ავტონომიური უფლებამოსილებები მუნიციპალიტეტის მიერ საკუთარი სტრუქტურისა და პერსონალის მართვის საკითხებს შეეხება, ხოლო ერთობლივი მართვის სფეროში შემავალი ფუნქციები დარგობრივი კანონმდებლობით განისაზღვრება. ერთობლივი ადმინისტრირების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეცია შეზღუდულია და ზედამხედველ ორგანოებს რეპრესიული უფლებამოსილებების გამოყენების შესაძლებლობა აქვთ.²³⁸

აშშ-ში შტატების კანონმდებლობა ადგილობრივ და შტატების ფუნქციებს განასხვავებს. ეს დიფერენციაცია პირობითია და სასამართლო პრაქტიკის საფუძველზეა ჩამოყალიბებული. შესაბამისად, სხვადასხვა შტატში ადგილობრივი და შტატების ფუნქციები განსხვავებული მოცულობისაა. მუნიციპალიტეტებს, რომლებსაც „თვითმმართველობის უფლება“ (*Home Rule*) აქვთ მინიჭებული, შეუძლიათ ნებისმიერი საკითხი გადაწყვიტონ, რომელიც სხვა ხელისუფლების ორგანოების კომპეტენციაში არ შედის. ამასთან, ადგილობრივი მნიშვნელობის სფეროში ისინი ფართო დისკრეციით სარგებლობენ, როგორც პოლიტიკის განსაზღვრის, ასევე აღსრულების პროცესში. ადგილობრივი ფუნქციების სფეროში მუნიციპალიტეტის ნორმატიულ აქტები შტატების ნორმატიულ აქტებთან მიმართებით უპირატესობით სარგებლობს, მაშინ როცა შტატების მმართველობის სფეროში მათი დისკრეცია შტატების კანონმდებლობითა და დეტალური რეგულაციებით არის შეზღუდული.²³⁹

ტრადიციულად, *დიდ ბრიტანეთში* უფლებამოსილებათა კლასიფიკაცია არ არსებობდა. ყველა უფლება ერთი – სამანდატო უფლების – სტატუსით

²³⁷ Local Government System in Japan, Local Governance (Policy Making and Civil Society) F.Y.2007, დასახ. წყარო.

²³⁸ Hessel B., 2006, დასახ. ნაშრ., 91-110.

²³⁹ Osborne M., Reynolds Jr., Local Government Law, Second Edition, Saint Paul Minnesota, 2001, 105-138.

სარგებლობდა და სავალდებულო ხასიათს ატარებდა. გაბატონებული იყო ე.წ. „უფლების გარეშე“ (*Ultra Vires*) პრინციპი, რომლის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობა უფლებამოსილი იყო, მხოლოდ ის ფუნქციები აღესრულებინა, რომლებიც მას განსაზღვრული კანონით ჰქონდა. ეს მიდგომა ამ ფუნქციების აღსრულებისათვის აუცილებელი ღონისძიებების განხორციელების უფლებასაც მოიცავდა. ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ 2000 წლის აქტმა „უფლების გარეშე“ (*Ultra Vires*) პრინციპი გააუქმა, ამავე აქტით ახალი „კეთილდღეობის“ (*Well Being*) პრინციპი შემოვიდა. ამ პრინციპის თანახმად, ადგილობრივი ხელისუფლება უფლებამოსილია, აწარმოოს ნებისმიერი საქმიანობა, რომელიც ადგილობრივი საზოგადოების სოციალური, ეკონომიკური და გარემოს „კეთილდღეობის“ გაუმჯობესებისკენ იქნება მიმართული.²⁴⁰

„კეთილდღეობის“ პრინციპი მსგავსია, მაგრამ არა იდენტური კონტინენტურ ევროპაში გავრცელებული „ზოგადი კომპეტენციის“ (*General Competences Clause*) პრინციპისა, რომლის შესაბამისად, თვითმმართველობა უფლებამოსილია, ყველა ის საკითხი გადაწყვიტოს, რომლებიც სხვა ორგანოების კომპეტენციაში არ შედის. თუმცა კეთილდღეობის პრინციპი თვითმმართველობას ნაკლებ დისკრეციას უტოვებს, ვინაიდან კანონით განსაზღვრული დეტალური რეგულაციებითაა შეზღუდული. კანონით დადგენილი ფუნქციების განხორციელებისას ზედამხედველობის ორგანოები ფართო რეპრესიული უფლებებით სარგებლობენ, როგორებიცაა: აქტების გაუქმება, შეჩერება, კომპეტენციის ჩამორთმევა, თანამდებობის პირთა ფინანსური პასუხისმგებლობა, თვითმმართველობის ჩანაცვლება. ასევე გამოიყენება პრევენციული ზედამხედველობის ფორმაც.

ამდენად, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა სამანდატო და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების სფეროში შემდეგ თავისებურებებს ავლენს:

სამანდატო (სავალდებულო) უფლებამოსილების განხორციელებას ზედამხედველობის მაღალი ინტენსიურობა ახასიათებს, რაც, თავის მხრივ, სახელმწიფო მხრიდან გარანტირებული დაფინანსებით არის გამოწვეული. პრაქტიკაში სამანდატო უფლებამოსილებაზე ზედამხედველობა, დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ზედამხედველობისგან, მნიშვნელოვნად არ განსხვავდება, თუმცა განსხვავება აშკარაა, როცა საკითხი ადგილობრივი მომსახურების გაწევის სფეროში დამოუკიდებელი ადმინისტრირების შესაძლებლობებს ეხება. ეს უკანასკნელი დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების დროს მნიშვნელოვნად შეზღუდულია.²⁴¹

საკუთარი სამანდატო უფლებამოსილებების მქონე და ერთგვაროვანი ფუნქციების მოდელის ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობა მეტი

²⁴⁰ *Wilson D. and Game C., Local Government in the United Kingdom, 3rd edition, Basingstoke, 2002, 367.*

²⁴¹ *Marcau G., 2007, დასახ. ნაშრ., 57.*

მოქნილობით ხასიათდება, ვინაიდან ცენტრალური სააგენტოები მხოლოდ ამოცანების (სტანდარტების) განსაზღვრით და შედეგების შეფასებით შემოიფარგლებიან, დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში კი პროცედურების დეტალიზაციას ვაწყდებით. თუმცა სამანდატო უფლებამოსილებების დიდმა რაოდენობამ, პირიქით, ცენტრალიზაციის პროცესი შეიძლება წაახალისოს, როგორც ეს დელეგირებული უფლებამოსილებების ზედმეტი მოცულობის შემთხვევაში ხდება.

VI თავი

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების უფლებამოსილებათა სახეები

ზედამხედველი ორგანოების კომპეტენციათა პაკეტი ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიაში ჩარევის ხარისხისა და შინაარსის მიხედვით სამ ჯგუფად შეიძლება დაიყოს – პრევენციული, საგამოძიებო და რეპრესიული. აქედან პრევენციულ მექანიზმებს უნდა მივაკუთვნოთ: წინასწარი ზედამხედველობის განხორციელებასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებები, სარეკომენდაციო ინსტრუქციები და წინასწარი კონსულტაციები; საგამოძიებო: ინფორმაციის გამოთხოვა, აუდიტის დანიშვნა, ინსპექტირება; რეპრესიულს: ადმინისტრაციული აქტების შეჩერების უფლებამოსილება, ადმინისტრაციული აქტების გაუქმება, სავალდებულო მითითებები, თვითმმართველობის ჩანაცვლება, ფინანსური სანქციები, წარმომადგენლობითი ორგანოებისა და თანამდებობის პირების დათხოვნა-დაშლა და უფლებამოსილების შეჩერება.

ზედამხედველობის საგნის მიხედვით ზედამხედველობის შემდეგ სახეებს განასხვავებენ: ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე, თანამდებობის პირებსა და გადაწყვეტილებებზე ზედამხედველობას. აქედან გადაწყვეტილებებზე ზედამხედველობის დროს ისეთი უფლებამოსილებები გამოიყენება, როგორებიცაა: ადმინისტრაციული ორგანოების გადაწყვეტილებათა შეჩერება, გაუქმება, საგამოძიებო ღონისძიებები, პირებსა და ორგანოებზე ზედამხედველობისას კი უფლებამოსილების შეჩერება, ფინანსური სანქციები, დათხოვნა/დაშლა, თვითმმართველობის ჩანაცვლება, საგამოძიებო უფლებები.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების უფლებამოსილებებზე საუბრისას მნიშვნელოვანია განისაზღვროს ის ფაქტორები, რომლებიც ზედამხედველობის ორგანოთა ფუნქციების მოცულობაზე გავლენას ახდენენ. ასეთი ფაქტორებია: სახელმწიფო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ფორმა, დემოკრატიული მმართველობის ტრადიციები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური შესაძლებლობები, ფუნქციების რაოდენობა, საერთაშორისო სტრუქტურების ზეგავლენა და სხვა.

თუმცა ერთმნიშვნელოვანი დასკვნების გაკეთება მაინც ჭირს. მაგალითად, ზოგიერთ უნიტარულ სახელმწიფოში, სადაც ლოგიკურად უნიტარიზმისთვის დამახასიათებელი ცენტრალიზებული მმართველობა უნდა არსებობდეს, სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოების უფლებამოსილება მცირეა (უნგრეთი, დანია, შვედეთი, ნორვეგია) და დეცენტრალიზაციის მზარდი ტენდენცია შეინიშნება, მაგალითად საფრანგეთში; ზოგიერთ ფედერალურ სახელმწიფოში კი, სადაც

დეცენტრალიზებული მართვის დიდი ტრადიციას, პირიქით, ზედამხედველობის ორგანოები აღჭურვილი არიან ფართო კომპეტენციით (შვეიცარიის ზოგიერთი კანტონა, ავსტრია, ბელგია). ასევე, ისეთ ტრადიციულ დემოკრატიულ ქვეყნებში, როგორებიცაა: ნიდერლანდი, ლუქსემბურგი, შვეიცარია და ავსტრია, საკმაოდ მკაცრი ზედამხედველობის სისტემა მოქმედებს, ვიდრე პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში, სადაც ადგილობრივმა დემოკრატებმა სულ რაღაც ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში ფეხი მოიკიდა (ლატვია, უნგრეთი, ჩეხეთი). ამ ქვეყნებში ზედამხედველობის დაბალი ხარისხი კომუნისტურ ცენტრალიზმზე ერთგვარი სპონტანური რეაქციის შედეგია და ევროპული საერთაშორისო სტრუქტურების (ევროკავშირი და ევროსაბჭო) გავლენითაა განპირობებული, მაშინ როცა დასავლეთ ევროპის ქვეყნები უფრო კონსერვატიულობით გამოირჩევიან. ამ ქვეყნებზე დეტალურად ქვემოთ იქნება საუბარი.

პროფესორი *ალენ დელკამპი* თავის მოხსენებაში შემდეგ დასკვნას აკეთებს: „ახალი დემოკრატიები“ ცდილობენ, ზედამხედველობის ისეთი სისტემები დააფუძნონ, რომლებიც დემოკრატიულობის მაღალი ხარისხით ხასიათდებიან (მხოლოდ კანონიერებაზე ზედამხედველობის ფორმა და ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სასამართლო ზედამხედველობის სახით შეზღუდვა). შესაბამისად, ერთი უკიდურესობიდან, სადაც ზედამხედველობა მკაცრ იერარქიულობის პრინციპს ეფუძნებოდა, ცვლილება მეორე ბუნდოვანი და ბიუროკრატიული უკიდურესობისკენ მოხდა, რომელშიც ზედამხედველი ორგანოები დაუცველნი აღმოჩნდნენ.“²⁴²

კიდევ ერთი ფაქტორი, რომელიც ადმინისტრაციული ზედამხედველობის უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხია: რაც უფრო დიდია თვითმმართველობის საკუთარი შემოსავლები, მით უფრო ნაკლებია ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ხარისხი, და პირიქით, რაც უფრო მეტადაა ადგილობრივი ხელისუფლება ცენტრალურზე ფინანსურად დამოკიდებული, მით უფრო მეტია ზემდგომი ხელისუფლების ინტერესი, მასზე კონტროლი შეინარჩუნოს; ასევე, მნიშვნელოვან როლს ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციების მოცულობაც ასრულებს. პარადოქსულია, მაგრამ ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების ზრდასა და გაძლიერებასთან ერთად ზემდგომი ხელისუფლების კონტროლის გაძლიერების ტენდენცია შეინიშნება. ადგილობრივი ხელისუფლების სოციალური როლის მატება ზრდის ზემდგომი ხელისუფლების ინტერესს, მოსახლეობას ადგილებზე გაეწიოს თანაბარი ხარისხის ეფექტიანი მომსახურება. ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტის მიმართ ინტერესის მატება კი ცენტრალური ზედამხედველობის გაძლიერებას განაპირობებს. თუმცა ცენტრალური კონტროლი ადმინისტრაციული ზედამხედველობის შესუსტების კვალობაზე სულ უფრო

²⁴² Delcamp A., 1996, დასახ. ანგ.

ფინანსური ზედამხედველობისა და საქმიანობის ეფექტიანობაზე ზედამხედველობის ფორმას იძენს.²⁴³

„მზარდი ევროპული ინტეგრაციის კვალობაზე ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ადგილობრივ და რეგიონულ ორგანოებს სულ უფრო ხშირად საერთო ევროპულ სამართალთან უხდებათ შეხება. ამ ქვეყნების ცენტრალური ხელისუფლება პასუხისმგებელია ადგილობრივი და რეგიონული თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის შესაბამისობაზე გაერთიანების სამართალთან. ამდენად, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ისეთი ინსტრუმენტების საჭიროება წარმოიშობა, რომლებიც გაერთიანების წინაშე აღებული ვალდებულებების შესრულებას უზრუნველყოფენ, რაც ადგილობრივი და რეგიონული თვითმმართველობის ორგანოების მიერ დაშვებული შეცდომების დროული გამოსწორების შესაძლებლობას ითვალისწინებს.

მიუხედავად იმისა, რომ ევროპული სამართალი ნეიტრალურია ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის შიდა ურთიერთობების რეგულირების სფეროში, ცენტრალური ხელისუფლების ზემოთ აღნიშნული ვალდებულება თვითმმართველობის ორგანოებთან მიმართებით უფრო მძლავრი საზედამხედველო ინსტრუმენტების საჭიროებას განაპირობებს.“²⁴⁴

6.1. გადაწყვეტილებებზე ზედამხედველობა (ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებათა შეჩერებისა და გაუქმების უფლებამოსილება)

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული უფლებამოსილებებია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებათა შეჩერებისა და გაუქმების უფლებები. ამ თავში გადაწყვეტილებათა შემდგომი ზედამხედველობის წესით შეჩერებისა და გაუქმების კომპეტენციაზეა საუბარი.²⁴⁵

გადაწყვეტილებათა შეჩერებისა და გაუქმების ინსტიტუტს საკმაოდ ბევრ ქვეყანაში ვხვდებით, თუმცა იმ ქვეყნების რიცხვი, სადაც ეს უფლებამოსილება ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოთა კომპეტენციიდან გამოდის, სულ უფრო იზრდება და მას სასამართლო კონტროლი ანაცვლებს.

²⁴³ Rhodio G., 2006, დასახ. ანგ.; Page E. and Goldsmith M., Central and local Government Relations, A comparative Analysis of Western European Unitary States, London, 1987, 9-10.

²⁴⁴ Hessel B., 2006, დასახ. ნაშრ., 91-110.

²⁴⁵ წინასწარი ზედამხედველობის დროს აღნიშნული უფლება განხილულია მე-4 თავში.

6.1.1. გადაწყვეტილებათა შეჩერება

ადმინისტრაციული აქტების მოქმედების შეჩერება მათი გაუქმების პროცედურის ერთ-ერთი საფეხურია. ადმინისტრაციული აქტების შეჩერების უფლებამოსილებას, როგორც წესი, ადმინისტრაციული აქტების გაუქმების უფლებით აღჭურვილი ორგანოები ფლობენ, თუმცა არის შემთხვევები, როდესაც ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოები მხოლოდ აქტების შეჩერების შესაძლებლობით სარგებლობენ, ხოლო გაუქმების შესახებ გადაწყვეტილების მიღება ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს ანდა სასამართლოს კომპეტენციაა. გადაწყვეტილებათა შეჩერება დროებითია და პრევენციული მიზნით გამოიყენება. ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოებს ადმინისტრაციული აქტების შეჩერების უფლებამოსილება აქვთ, მაგალითად: ლიტვაში, პოლონეთში, ნიდერლანდში, ჩეხეთში, დანიაში, ბელგიაში, ლუქსემბურგში, თუმცა მისი გამოყენების დრო და ფარგლები განსხვავებულია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ადმინისტრაციული აქტების შეჩერების ფართო უფლებამოსილებით პოლონეთის, ჩეხეთის, ბელგიის, ლუქსემბურგის, გერმანიის, სლოვაკეთისა და რუსეთის ზედამხედველობის ორგანოები არიან აღჭურვილნი. აქ შეჩერებას ადგილობრივი თვითმმართველობის თითქმის ყველა ნორმატიული და ინდივიდუალური აქტი ექვემდებარება, ამასთან, როგორც საკუთარი, ასევე დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში. მათგან განსაკუთრებით ბელგია, ნიდერლანდი და ლუქსემბურგი გამოირჩევა, სადაც ადმინისტრაციული აქტების შეჩერების უფლება ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში სახელმწიფო ინტერესებთან შეუსაბამობის მოტივითაც დასაშვებია. მაგალითად:

*ბელგიაში, ფლანდრიაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციული აქტების შეჩერება პროვინციის გუბერნატორისა და მთავრობის უფლებამოსილებაა. ადმინისტრაციული აქტების შეჩერების ვადა 30 დღით განისაზღვრება, ცალკეული სახის აქტების მიმართ უფრო ვრცელ ვადად 50 დღეა დაწესებული, მაგალითად: ნორმატიული აქტებისა, რომლებიც მოსამსახურეთა სარგოებსა და სხვა ხარჯებს განსაზღვრავენ, ანდა ადგილობრივ გადასახადებსა და მოსაკრებლებს ადგენენ.*²⁴⁶

ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების შეჩერების უფლებამოსილებით *ლუქსემბურგის* საჰერცოგოში შინაგან საქმეთა მინისტრი სარგებლობს, კერძოდ, შეჩერების საფუძველი ადმინისტრაციული აქტის კანონთან ან სახელმწიფო ინტერესებთან შეუსაბამობა შეიძლება იყოს. თუ

²⁴⁶ Decreet van 1 juli 1987, Belgique, Betreffende de werkwijze van de controle op en de vaststelling van het ambtsgebied van intercommunales - B.S. 17 juli 1987, Articles 19, 24, in: <http://binnenland.vlaanderen.be/decreet/werkwijze-van-de-controle-van-het-ambtsgebied-van-intercommunales> [ნანახია: 05.08.2011].

ადმინისტრაციული აქტი დიდი ჰერცოგის მიერ ორმოცი დღის ვადაში არ იქნა გაუქმებული, ის ავტომატურად მოქმედებას აგრძელებს.²⁴⁷

ნიდერლანდის სამეფოში მუნიციპალიტეტებისა და პროვინციების ადმინისტრაციული აქტების მოქმედების შეჩერების შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილება მხოლოდ სამეფო დეკრეტის საფუძველზე მიიღება. მუნიციპალიტეტის მერი შესაბამისი შუამდგომლობით პროვინციის კომისარს მიმართავს. კომისარი ერთი კვირის განმავლობაში განიხილავს მერის წინადადებას და საკუთარი პოზიციის თანხლებით მას შინაგან და სამეფო საქმეთა მინისტრს უგზავნის. მინისტრისგან ოფიციალური შეტყობინების მიღებამდე აქტი ძალაში არ შედის, ხოლო, თუ ის ძალაშია, მისი მოქმედება ჩერდება. 4 კვირაში სადავო აქტის თაობაზე გადაწყვეტილების მიუღებლობის შემთხვევაში, ადმინისტრაციული აქტი ავტომატურად აგრძელებს მოქმედებას.²⁴⁸

პოლონეთში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების („გმინების“) გადაწყვეტილებათა შეჩერება გაუქმების პროცედურის პირველი საფეხურია. ზედამხედველი ორგანო – ვოევოდა უფლებამოსილია, უკანონო აქტის ან მისი ნაწილის მოქმედება არა უმეტეს 30 დღის ვადით შეაჩეროს, რა დროის განმავლობაშიც მისი გაუქმების საკითხი წყდება. ეს უფლებამოსილება როგორც საკუთარი, ისე დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული ნორმატიული და ინდივიდუალური აქტების მიმართ მოქმედებს.²⁴⁹

დაახლოებით მსგავს რეგულირებას *ჩეხეთის* კანონმდებლობაშიც ვხვდებით. მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული აქტის შეჩერების თაობაზე გადაწყვეტილებას შინაგან საქმეთა მინისტრი რეგიონული ადმინისტრაციის წარდგინებით იღებს ან საკუთარი ინიციატივით – თუ ადმინისტრაციული აქტის გამოცემიდან 30 დღეა გასული. ადმინისტრაციული აქტის მოქმედება შეჩერებულად ადგილობრივი ორგანოსათვის შესაბამისი წერილობითი შეტყობინების გადაცემის მომენტიდან ითვლება. რეგიონული თვითმმართველობის ორგანოებზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობისას კი ადმინისტრაციული აქტების შეჩერების უფლება ცენტრალური ხელისუფლების დარგობრივ უწყებებსაც აქვთ, თუმცა ნორმატიული აქტებისა და საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული რეზოლუციების შეჩერება მხოლოდ შინაგან საქმეთა მინისტრს შეუძლია.²⁵⁰

²⁴⁷ Texte coordonné de la loi communale du, Grand-Duché de Luxembourg, 13 décembre 1988, Article 104, in: <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2001/0036/a036.pdf> [ნანახია: 10.08.2011].

²⁴⁸ Municipalities Act, The Netherlands, 7 March 2002, Articles 268, 273, in: <http://diba.es/documents/286059/294306/innovacio-fixters-holanda-pdf.pdf> [ნანახია: 05.08.2011].

²⁴⁹ Закон о самоуправлении гминном 8 марта 1990, Сборник законов РП (Dziennik Ustaw (Dz. U.)) за 1996 г., № 13, поз. 74, Статья 85, 91 : <http://www.civicportal.org/biblioteka/main.html> [ნანახია: 05.08.2011].

²⁵⁰ Act on Municipalities, N128/2000, Articles 123-129, დასახ. წყარო.; Act on Regions (Establishment Regions), N129/2000, Articles 80a-91, დასახ. წყარო.

გერმანიაში მოქმედებს ე.წ. „აკრძალვის“ უფლებამოსილება. თუ ზედამხედველი ორგანო მიიჩნევს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტი კანონს ეწინააღმდეგება, ის თვითმმართველ ერთეულს შესაბამისი აქტის შესწორების ან გაუქმების მოთხოვნით საჩივარს უგზავნის და მდგომარეობის გამოსასწორებლად ვადას განუსაზღვრავს. აკრძალვის გაგზავნა ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტის მოქმედებას აჩერებს.²⁵¹

რუსეთის ფედერაციასა და სლოვაკეთში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უკანონო აქტების შეჩერების უფლებამოსილებით სახელმწიფო პროკურორები სარგებლობენ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების აქტების შეჩერების ფართო უფლებამოსილებას *ლიტვის* ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოები ფლობენ, იმ განსხვავებით, რომ მათ პარალელურად აქტების გაუქმების უფლება არ აქვთ. მთავრობის წარმომადგენელი უფლებამოსილია, ადგილობრივი საბჭოს, ბიუროს, მერის, ადმინისტრატორის, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული ორგანოების ხელმძღვანელთა („ვორდანების“ – *Wardens*) სამართლებრივი აქტები შეაჩეროს. აღსანიშნავია, რომ სამართლებრივი აქტების შეჩერების უფლება როგორც კანონიერებაზე, ასევე სახელმწიფო ინტერესებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით ხორციელდება. ადგილობრივი ორგანოების აქტების შეჩერების შემდეგ ზედამხედველი ორგანო აქტის გამომცემ პირს აქტის გაუქმების ან გადასინჯვის შესახებ დასაბუთებულ მოთხოვნას უგზავნის. ადგილობრივი ორგანო ვალდებულია (კოლეგიური ორგანო შეკრებისთანავე), მთავრობის წარმომადგენლის მოთხოვნა დაუყოვნებლივ განიხილოს. აქტის მოქმედება დავის გადაწყვეტის ან სასამართლოს მიერ შესაბამისი გადაწყვეტილების გამოტანამდე ჩერდება. თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ზედამხედველი ორგანოს მოთხოვნას 10 დღის ვადაში არ შეასრულებენ, მთავრობის წარმომადგენელი ადგილობრივი ორგანოს აქტს სასამართლოში ასაჩივრებს.

ზედამხედველობის ორგანოები *დანიაში, ესპანეთსა და სლოვენიაში* ადგილობრივი ხელისუფლების ადმინისტრაციული აქტების შეჩერების შეზღუდული უფლებებით სარგებლობენ. ამასთან, სლოვენიასა და ესპანეთში ადგილობრივი ხელისუფლების სამართლებრივი აქტების გაუქმება მხოლოდ სასამართლოს კომპეტენციაა.

დანის კანონმდებლობით, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით მხოლოდ წარმომადგენლობითი ორგანოს გადაწყვეტილებები შეიძლება შეჩერებულ/გაუქმებულ იქნეს; ადგილობრივი თვითმმართველობის

²⁵¹ Local Government Law, Free State of Bavaria, 6 January 1993 (GVBl. p. 65, BayRS 202011I), Article 112, in: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GOBayern.htm> [ნანახია: 05.08.2011]; Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) i. d. F. d. Bek. vom 18.03.2003 SächsGVBl. Jg. 2003 Bl.-Nr. 4 S. 55, ber. S. 159 Fsn-Nr.: 230-1, Artikle 114, in: <http://www.revosax.sachsen.de/Details.do?sid=2518413105158&jlink=x133&jabs=133> [ნანახია: 08.2011].

ორგანოების სხვა გადაწყვეტილებების მიმართ კი შეჩერების უფლებამოსილების გამოყენება წარმომადგენლობით ორგანოში მათი გასაჩივრების მექანიზმის არარსებობის შემთხვევაში დაიშვება. აღსანიშნავია, რომ, თუ გადაწყვეტილება უკვე აღსრულებულია, მისი შეჩერება/გაუქმების შესაძლებლობა მნიშვნელოვნად იზღუდება. გამონაკლისია, თუ: არსებობს დაინტერესებული მხარის საჩივარი, სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოში გადაწყვეტილების გასაჩივრება შეუძლებელია და გადაწყვეტილების გაუქმება ან შეჩერება სხვა პირთა კანონიერ ინტერესებს მნიშვნელოვან ზიანს არ მიაყენებს. სამინისტრო ადმინისტრაციული აქტების შეჩერების უფლებამოსილებას უშუალოდ განსაკუთრებულ შემთხვევაში იყენებს, როდესაც საქმე ზედამხედველობის პრაქტიკის ფუნდამენტურ ან თავისი არსით მნიშვნელოვან საკითხს ეხება, სხვა შემთხვევაში ამ უფლებამოსილებას რეგიონული სახელმწიფოს ადმინისტრაციები ახორციელებენ.²⁵²

სლოვენიაში ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოებს – სამინისტროსა და მთავრობას – მხოლოდ ნორმატიული აქტების შეჩერების უფლება აქვთ და ისიც დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში. საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში მოქმედებისას თვითმმართველი ერთეულისადმი მხოლოდ რეკომენდაციის გაცემაა ნებადართული. ამ შემთხვევაში აქტის შეჩერების უფლება საკონსტიტუციო სასამართლოს აქვს. უფრო მეტიც, საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის უფლება ექსკლუზიურად სლოვენის მთავრობას ეკუთვნის, რომელიც სამინისტროს წინადადების საფუძველზე მოქმედებს. ასევე შეზღუდულია გარემოებებიც, რა დროსაც ნორმატიული აქტის მოქმედების შეჩერება დაიშვება, კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილია, აქტის მოქმედება შეაჩეროს, თუ ის მუნიციპალური ვალდებულებების შესრულებას მნიშვნელოვნად აბრკოლებს, მოსახლეობის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას ზიანს აყენებს, სერიოზულ ეკონომიკურ ზარალს იწვევს, ანდა ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებს მძიმედ არღვევს.²⁵³

ესპანეთში თვითმმართველობის აქტების ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით შეჩერება დაუშვებელია. ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლომ 1981 წლის 29 აპრილის №14 გადაწყვეტილებით დაადგინა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებების შეჩერების უფლება ცენტრალური და ავტონომიური ხელისუფლების ორგანოებს არ აქვთ, მაშინაც კი, თუ ის დელეგირებული და ერთობლივი მართვის სფეროშია მიღებული.²⁵⁴

²⁵² Consolidated Act on Local Government, Denmark, 24 October 2006, N1060, Articles 50a, 51, in: [http://english.vfm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/interior legislation/Sider/Start.aspx](http://english.vfm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/interior%20legislation/Sider/Start.aspx) [ნანახია: 10.03.2011].

²⁵³ The Law on Local Self-Government, Slovenia, N72/93, Articles 88a, 89, in: http://lgi.osi.hu/country_datasheet.php?id=157 [ნანახია: 05.08.2011].

²⁵⁴ *Bandres J.M.*, Notes on Legal Supervision of Local Administrations' acts in the Case Law of the Constitutional Court and Supreme Court (Spain), Conference of the European Charter of Local self-

გამონაკლისია, როდესაც თვითმმართველობის გადაწყვეტილებით ან მოქმედებით საფრთხე ესპანეთის სახელმწიფო ინტერესებს ექმნება. ამ შემთხვევაში მთავრობის წარმომადგენელს ათი დღის ვადით გადაწყვეტილების შეჩერება შეუძლია. ის მდგომარეობის გამოსწორების მიზნით სათანადო მითითებას თვითმმართველობის პრეზიდენტს აძლევს, რომელიც საკუთარ პოზიციას 5 დღის ვადაში წარადგენს. თუ ამ ვადაში თვითმმართველობის პრეზიდენტი მდგომარეობის გამოსასწორებლად სათანადო ზომებს არ მიიღებს, მთავრობის წარმომადგენელი სასამართლოს მიმართავს.²⁵⁵

პროფესორი *ხოსე მანუელ ბანდრესი* მიიჩნევს, რომ მსგავსი სისტემა ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მე-8 მუხლის მოთხოვნებს სრულად შეესაბამება და ადმინისტრაციული ურთიერთთანამშრომლობის სისტემის გაძლიერებისთვის დამატებით პირობებს ქმნის, რის შედეგადაც ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემა და მასთან დაკავშირებული შესაძლო კონფლიქტების საფრთხეც უკან იხევს.²⁵⁶

განსხვავებულ მოსაზრებას ევროპის ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის ხელმძღვანელი კომიტეტის ანგარიშში ვხვდებით. კერძოდ, მომხსენებლები შემდეგ მოსაზრებას ავითარებენ: ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლო „ადგილობრივი თვითმმართველობის საფუძვლების შესახებ“ 1985 წლის 2 აპრილის კანონში დადგენილ ზედამხედველობის ღონისძიებებს როგორც საბოლოოს, შეუცვლელსა და ერთადერთს აღიარებს. ამდენად, ახალი ან სპეციალური ზედამხედველობის მექანიზმების შემოღებას, მათ შორის სექტორულ კანონმდებლობაში, დაუშვებლად თვლის, რითაც არსებული სისტემა მეტად მოუქნელ სახეს იღებს. აქედან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპით კანონიერებაზე ზედამხედველობის მექანიზმები გადამეტებულად არის შეზღუდული, რაც სახელმწიფოს ისეთ მნიშვნელოვან და ფაქიზ სფეროებში, როგორებიცაა: საქალაქო დაგეგმარება, გარემოს დაცვა და სახელმწიფო საკუთრების მართვა, დამცავ მექანიზმებს ართმევს.²⁵⁷

ქვეყნების ნაწილში ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოები ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებების შეჩერების მიზნით მხოლოდ სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებით სარგებლობენ.

უნგრეთში მუნიციპალიტეტის ნორმატიული აქტების მოქმედება მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით ჩერდება. ამასთან,

government, Standing Conference Local and Regional Authorities in Europe Studies and Texts, 1992, No.27, 176-180.

²⁵⁵ Reguladora de las Bases del Régimen Local, Reino de España, Ley 7/1985, de 2 de abril, Artículo 67: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/17-1985.html [ნანახია: 10.03.2011].

²⁵⁶ *Bandres J.M.*, 1992, დასახ. ნაშრ., 176-180.

²⁵⁷ *Pastor J.S. and Nemery J.C.*, 1999, დასახ. ანგ., 46.

შეჩერების უფლება მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას გამოცემულ ნორმატიულ აქტებს შეეხება. ზედამხედველი ორგანო – სახელმწიფო მმართველობის ოფისის ხელმძღვანელი – ვალდებულია, მუნიციპალიტეტს უკანონო აქტის შესახებ თავდაპირველად მითითება მისცეს და მისი გამოსწორების ვადა განუსაზღვროს. საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის პირდაპირ მიმართვა დასაშვებია, თუ აქტი გამოუსწორებელ შედეგებს იწვევს ან სახელმწიფოს ინტერესებს მნიშვნელოვნად არღვევს.²⁵⁸

საფრანგეთში პრეფექტი აქტის შეჩერების შუამდგომლობით სასამართლოს მიმართავს. სასამართლო პრეფექტის წარდგინებას აკმაყოფილებს, თუ ადმინისტრაციული აქტის აღსრულებამ გამოუსწორებელი ან ძნელად გამოსწორებადი მნიშვნელოვანი ზიანი შეიძლება გამოიწვიოს. კანონმდებლობა ადმინისტრაციული აქტის მოქმედების შეჩერების მაქსიმალურ დროს არ განსაზღვრავს. ეს საკითხი ადმინისტრაციული სასამართლოს დისკრეციას მიეკუთვნება. სასამართლომ გადაწყვეტილება ერთი თვის ვადაში უნდა მიიღოს. პრეფექტი უფლებამოსილია, გადაწყვეტილების 48 საათში გამოტანა მოითხოვოს, თუ ადმინისტრაციული აქტი სახელმწიფო ინტერესებს ან ადამიანის უფლებებს უხეშად ლახავს და დაყოვნებამ შეიძლება მძიმე შედეგები გამოიწვიოს.

6.1.2. გადაწყვეტილებების გაუქმების უფლებამოსილება

ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებების ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით გაუქმების უფლების ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპთან შესაბამისობის საკითხი ერთ-ერთ ყველაზე სადავო თემას მიეკუთვნება. ფაქტია, რომ ამ დროს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში უხეში ჩარევა ხდება, რაც იერარქიულ კონტროლს ემსგავსება.

ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებების გაუქმების უფლებას საკმაოდ ბევრი ქვეყნის კანონმდებლობა განამტკიცებს. თუმცა ამ უფლებამოსილების გამოყენების წესი და პირობები მნიშვნელოვნად განსხვავდება. განსხვავება სხვადასხვა მიმართულებით ვლინდება, რაც ზედამხედველი ორგანოს ძალაუფლების ხარისხზე მიუთითებს. ამ მხრივ მნიშვნელოვანია შემდეგი გარემოებების შეფასება – გაუქმების უფლებამოსილება: აქტების რა ნაწილზე ვრცელდება (მაგ.: მხოლოდ ნორმატიულ თუ ინდივიდუალურ აქტებზეც); მიზანშეწონილობასა თუ კანონიერებაზე ზედამხედველობის მიზნით გამოიყენება; დელეგირებული თუ საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში არსებობს; უშუალოდ ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოების თუ ზემდგომი

²⁵⁸ Balózs I., Czoma Z., Forgócs I. Lószly C., The Hungarian public administration in the system of state organs, Budapest, 2005, 50, in: <http://misc.meh.hu/letoltheto/Kiadvany-angol-0507.pdf> [ნანახია: 05.09.2011].

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების კომპეტენციაა; აქტში ცვლილებების შეტანის შესაძლებლობასაც ითვალისწინებს თუ არა; რა პროცედურას ეფუძნება და რა სიხშირით გამოიყენება (მაგ.: ვადები, წინასწარი გაფრთხილების არსებობა) და ა.შ.

ზედამხედველობის ორგანოების ფართო დისკრეციაზე მიუთითებს, თუ გაუქმების უფლება: ადგილობრივი ორგანოების ადმინისტრაციული აქტების დიდ ნაწილზე ვრცელდება (მაგ.: ნორმატიულ და ინდივიდუალურ აქტებზე, ხელშეკრულებებზე და ა.შ.); საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში მოქმედებს; ზოგადი ზედამხედველობის ტერიტორიული ორგანოების კომპეტენციაა; მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის მიზნით ხორციელდება; ადმინისტრაციული აქტის შეცვლის უფლებას მოიცავს და მას პრაქტიკაში ხშირად მიმართავენ. შესაბამისად, ქვეყნების ნაწილში ზედამხედველობის ორგანოები გადაწყვეტილებათა გაუქმების მნიშვნელოვან დისკრეციას ფლობენ, ნაწილში კი ეს უფლება ფორმალურია და იშვიათად გამოიყენება. მაგალითად:

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებათა გაუქმების სფეროში ფართო უფლებამოსილებით პოლონეთის ზედამხედველობის ორგანოები სარგებლობენ. *პოლონეთის* კანონმდებლობით, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანო – ვოევოდა უფლებამოსილია, თვითმმართველი ერთეულების – გმინების სამართლებრივი აქტები (ნორმატიული და ინდივიდუალური) გააუქმოს. ეს უფლებამოსილება ადგილობრივი თვითმმართველობის როგორც საკუთარი, ასევე დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში მოქმედებს, განსხვავება მხოლოდ ვადებშია. საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული აქტების მიმართ ზედამხედველი ორგანო მცირე ვადითაა შეზღუდული. კერძოდ, გაუქმების ბრძანება აქტის ოფიციალური მიღებიდან 30 დღის ვადაში უნდა გაიცეს, წინააღმდეგ შემთხვევაში, გადაწყვეტილების გაუქმება მხოლოდ ადმინისტრაციულ სასამართლოში სარჩელის წარდგენის გზითაა დასაშვები; სხვა შემთხვევაში, გადაწყვეტილება ერთი წლის ვადაში შეიძლება გაუქმებულ იქნეს. აქტი ძალადაკარგულად ვოევოდასთვის მისი ოფიციალურად გადაცემის დღიდან ცხადდება.²⁵⁹

ბელგიაში ადგილობრივი ორგანოების ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების უფლება მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოს – მთავრობას – გუბერნატორის წარდგინებით ან საკუთარი ინიციატივის საფუძველზე აქვს. თუ მთავრობა კანონმდებლობით განსაზღვრულ ვადაში ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების თაობაზე გადაწყვეტილებას არ გამოსცემს, მაშინ მისი ძალადაკარგულად გამოცხადება მხოლოდ სასამართლოს შეუძლია. ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილების გაუქმება კანონმდებლობასა და სახელმწიფო

²⁵⁹ Закон о самоуправлении гминном 8 марта 1990, Сборник законов РП (Dziennik Ustaw (Dz. U.)) за 1996 г., № 13, поз. 74, Статьи 91-94, დასახ. წყარო.

ინტერესებთან შეუსაბამობის მოტივით ხორციელდება და ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის როგორც საკუთარ, ასევე დელეგირებულ სფეროებშია დასაშვები. მსგავსი უფლებამოსილებით *ლუქსემბურგში* დიდი ჰერცოგი სარგებლობს.²⁶⁰

შვეიცარიის კანტონებში მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციული აქტების ძალადაკარგულად გამოცხადების უფლება კანტონის სახელმწიფო საბჭოს აქვს (მაგ.: ბერნის, ვენევის, ნოშატელის, ფრიბურის კანტონებში). ამასთან, კანონმდებლობით გათვალისწინებულია სახელმწიფო საბჭოს ვალდებულება, საბოლოო გადაწყვეტილების გამოტანამდე კონსულტაციები მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოსთან გამართოს.²⁶¹ ზედამხედველი ორგანო უფლებამოსილია, მუნიციპალიტეტის აქტები, როგორც საკუთარი, ასევე დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში, გააუქმოს. ადმინისტრაციული ზედამხედველობა კანონიერებაზე და სახელმწიფო ინტერესებთან შესაბამისობაზე ზედამხედველობის სახით ხორციელდება. ზედამხედველი ორგანოს უფლება, თავად შეცვალოს ადგილობრივი ორგანოს უკანონო გადაწყვეტილება, შეზღუდულია. კერძოდ, თუ გაუქმების დროს შესაბამისი აქტის მთლიანი ტექსტის ან მისი ნაწილის გაუქმება, ანდა კანტონის კანონის ტექსტით პირდაპირი ჩანაცვლება ხდება, გადაწყვეტილების მიღება თავად ზედამხედველ ორგანოს შეუძლია, ხოლო, თუ უკანონო აქტი რამდენიმე ალტერნატიული ფორმით შეიძლება შეიცვალოს, მაშინ გადაწყვეტილება ადგილობრივი ხელისუფლების დისკრეციას მიეკუთვნება.²⁶²

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებათა გაუქმების უფლებამოსილებით *ავსტრიის* ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოებიც არიან აღჭურვილნი. ზედამხედველობის ორგანოების ასეთი კომპეტენცია განმტკიცებულია ავსტრიის ფედერალური კონსტიტუციითაც. ზედამხედველი ორგანო უფლებამოსილია, ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტები გააუქმოს, თუ ისინი კანონმდებლობას ეწინააღმდეგებიან ან ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილების ფარგლებს სცდებიან.²⁶³

გერმანიაში ადგილობრივი ხელისუფლების აქტების გაუქმება მხოლოდ წინასწარი გაფრთხილების შემდეგ არის დასაშვები. ზედამხედველი ორგანო თავდაპირველად უკანონო აქტის გაუქმების ან მასში ცვლილებების შეტანის მოთხოვნას შესაბამის ადგილობრივ ორგანოს უგზავნის. თუ დადგენილ ვადაში მისი ინსტრუქციები არ შესრულდა, ის უფლებამოსილია, მდგომარეობის გამოსასწორებლად ზომები თავად

²⁶⁰ Texte coordonné de la loi communale du 13 décembre 1988, Article 103, დასახ. წყარო.
²⁶¹ Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden, Freiburg, Artikel 150, დასახ. წყარო.
²⁶² Pastor J.S. and Nemery J.C., 1999, დასახ. ანგ., 116-117.
²⁶³ Structure and operation of local and regional democracy, Austria Situation in 1999, Council of Europe publishing, Strasburg, 1999, 28-29.

მიიღოს. თუმცა ამ უფლების გამოყენება პრაქტიკაში ძალიან იშვიათად ხდება.²⁶⁴

ნიდერლანდში პროვინციებისა და მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციული აქტების გაუქმების უფლებამოსილება ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოებს უშუალოდ არ გააჩნიათ. ეს გადაწყვეტილება მხოლოდ სამეფო დეკრეტის საფუძველზე შეიძლება იქნეს მიღებული, თუ აქტი კანონსა და სახელმწიფო ინტერესებს ეწინააღმდეგება. ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება ადმინისტრაციული აქტის შეჩერების თავში აღწერილი პროცედურით ხდება. შეჩერების ვადის გასვლის შემდეგ ადმინისტრაციული აქტი ძალადაკარგულად არ შეიძლება გამოცხადდეს.²⁶⁵

ასევე, *დიდ ბრიტანეთში* სახელმწიფო მდივანი კანონმდებლობასა და მის სახელმძღვანელო რეგულაციებთან²⁶⁶ წინააღმდეგობის მოტივით უფლებამოსილია, თვითმმართველობის გადაწყვეტილებები ძალადაკარგულად ან ბათილად გამოაცხადოს. უფრო მეტიც, სახელმწიფო მდივანს მასში ცვლილებების შეტანაც შეუძლია. თუმცა მას გადაწყვეტილების მიღებამდე თვითმმართველ ერთეულთან წინასწარი კონსულტაციის გავლა ევალება, ხოლო, თუ საკითხი უელსის თვითმმართველ ერთეულებს ეხება, კონსულტაციები უელსის წარმომადგენლობით ორგანოსთანაც უნდა გამართოს. აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო მდივანი ვალდებულია, ეს გადაწყვეტილება შესაბამისი დასაბუთებით წარუდგინოს პარლამენტს, რომელიც უფლებამოსილია, იგი გააუქმოს.²⁶⁷

ნორვეგიაში რადიკალური ზომების გამოყენება, როგორცაა, მაგალითად, ადგილობრივი ორგანოების აქტების გაუქმება, პრაქტიკაში იშვიათად ხდება. გუბერნატორი უფლებამოსილია, ადგილობრივი თვითმმართველობის უკანონო აქტები გააუქმოს, თუ მისი გაუქმება სამართლიანია (სხვა კერძო პირების ინტერესებს მნიშვნელოვნად არ აზიანებს) და დაყოვნებამ მნიშვნელოვანი და გამოუსწორებელი ზიანი შეიძლება გამოიწვიოს. გუბერნატორი ზედამხედველობას საკუთარი ინიციატივით მხოლოდ კანონმდებლობით უშუალოდ განსაზღვრულ საკითხებზე ახორციელებს, მაგალითად, მშენებლობისა და დაგეგმარების დარგში; სხვა შემთხვევებში, ის მესამე პირების ინიციატივაზეა დამოკიდებული (მოქალაქეების, ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრების). სამინისტროები, როგორც წესი, სააპელაციო ორგანოებად გამოდიან, თუმცა

²⁶⁴ Burgi M., Federal Republic of Germany in: *Steytler N.*, 2009, დასახ. ნაშრ., 152-153.

²⁶⁵ General Administrative Law Act, The Netherlands, Article 10:40, in: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/algemene-wet-bestuursrecht-awb> [ნანახია: 05.09.2011].

²⁶⁶ რეგულაციები მიიღება თავად თვითმმართველ ერთეულთან შეთანხმებით და მასში განსაზღვრულია ამა თუ იმ კომპეტენციის განხორციელების ფორმასა და პროცედურებთან დაკავშირებული საკითხები.

²⁶⁷ Local Government Act, Great Britain, 2000, Part one, Sections 5, 6, in: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents>, [ნანახია: 05.08.2011].

მათ ადმინისტრაციული აქტების საკუთარი ინიციატივით გაუქმებაც შეუძლიათ. სამინისტრო საბოლოო გადაწყვეტილების გამოტანამდე უფლებამოსილია, ადმინისტრაციული აქტის შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილება მიიღოს.²⁶⁸

ზედამხედველობის ორგანოების უფლებამოსილება შედარებით შეზღუდულია ჩეხეთის რესპუბლიკაში, დანიასა და იტალიაში.

ჩეხეთის კანონმდებლობით, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით დასაშვებია მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტებისა და სხვა გადაწყვეტილებების (რომლებიც არ გულისხმობს სამართლებრივი აქტის გამოცემას, მაგ., ხელშეკრულების დადება) გაუქმება და ისიც მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების სფეროში. გადაწყვეტილებების გაუქმება დასაშვებია მხოლოდ კანონიერების პრინციპის დაცვის უზრუნველსაყოფად. ზედამხედველი ორგანო ვალდებულია, ადმინისტრაციული აქტების გაუქმებამდე შესაბამისი შეტყობინება გაუგზავნოს ადგილობრივ ორგანოს, რომელიც უფლებამოსილია, შეტყობინებიდან 3 თვის ვადაში გადაწყვეტილება თავად გააუქმოს ან შეცვალოს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტების გაუქმება მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია. საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტების გაუქმების უფლებამოსილებით კი სასამართლოა აღჭურვილი.

ამასთან, ეს უფლებამოსილება არ ვრცელდება თვითმმართველი ერთეულის იმ გადაწყვეტილებებზე, რომლებიც მიღებულია: ადმინისტრაციული საქმისწარმოების სფეროში პროცედურულ საკითხებზე, გადასახდევებისა და მოსაკრებლების მართვისა და სამოქალაქო, კომერციულ და შრომის სამართლის სფეროში.²⁶⁹

დანის ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტების გაუქმების/შეჩერების უფლება სახელმწიფო რეგიონულ ადმინისტრაციებსა და შინაგან საქმეთა და სოციალური უზრუნველყოფის მინისტრებს აქვთ. ზედამხედველობის ორგანოების ეს უფლებამოსილება ვრცელდება: ადგილობრივი საბჭოების აქტებზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის საბჭოების კომიტეტების გადაწყვეტილებებზე, რომლებიც საბჭოზე წარდგენილი არ იქნენ, მუნიციპალური გაერთიანების მმართველი ორგანოების აქტებზე, ასევე ადგილობრივი საბჭოების თავმჯდომარისა და კომიტეტების ხელმძღვანელთა გადაწყვეტილებებზე, რომლებიც მათ მიერ საბჭოს/კომიტეტის სახელით გადაუღებელი აუცილებლობისასაა მიღებული.

²⁶⁸ Structure and operation of local and regional democracy, Norway, Council of Europe publishing, Strasbourg, 1997, 33-34; Local Government Act, 25 September No.107, Article 10, დასახ. წყარო.

²⁶⁹ Act on Municipalities, N128/2000, Articles 123-129; Act on Regions (Establishment Regions), N129/2000, Articles 80a-91, დასახ. წყარო.

გაუქმება დასაშვებია მხოლოდ კანონმდებლობასთან შეუსაბამობის მოტივით.

ამასთან, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების გაუქმება/შეჩერება დაუშვებელია, თუ მისი იმპლემენტაცია განხორციელდა. როგორც წესი, უმნიშვნელო დარღვევებისას ზედამხედველი ორგანო რეკომენდაციის გაწევით შემოიფარგლება.²⁷⁰

საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვისა უზრუნველყოფის მიზნით, მხოლოდ გადაუდებელი აუცილებლობისას, უკანონო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების აქტების დაუყოვნებლივ გაუქმების უფლება *იტალიის* მთავრობას შინაგან საქმეთა მინისტრის წარდგინების საფუძველზე აქვს.²⁷¹

ორიგინალური სისტემა *იაპონიაში* მოქმედებს. აქ ადგილობრივი თვითმმართველობების გადაწყვეტილებების გაუქმება, მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზეა შესაძლებელი. სასამართლოში სარჩელის წარდგენამდე ზედამხედველი ორგანო – სამინისტრო თვითმმართველ ერთეულს დასაბუთებულ წერილობით მითითებას უგზავნის და გადაწყვეტილების შეცვლისათვის ვადას განუსაზღვრავს. ამ ვადის უშედეგოდ გასვლის შემდეგ მინისტრი ბრძანებით თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელს დადგენილ ვადაში შესაბამისი მოქმედების განხორციელებას ავალბებს. თუ მინისტრის ბრძანება არ შესრულდა, ის უმადლეს სასამართლოს მიმართავს. სასამართლო საქმეს 50 დღის ვადაში განიხილავს. პარადოქსულია, მაგრამ სასამართლოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილების თავად გაუქმების უფლება არ აქვს. სარჩელის დაკმაყოფილების შემთხვევაში, სასამართლო შესაბამისი აქტის შეცვლის შესახებ ბრძანებას გაცემს. სასამართლოს ბრძანების უგულებელყოფის შემთხვევაში კი, აქტს მინისტრი აუქმებს ან ცვლის.²⁷²

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უკანონო გადაწყვეტილებათა გაუქმების უფლება საფრანგეთში, შვედეთსა და ესპანეთში მხოლოდ სასამართლოებს აქვთ, ზედამხედველი ორგანო კი უფლებამოსილია, უკანონო გადაწყვეტილება სასამართლოში გაასაჩივროს.

ამ პრინციპის განმტკიცებამდე *საფრანგეთმა* რთული პროცესი გაიარა. 1982 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის რეფორმირების პროცესში ორ სკოლას შორის დაპირისპირება წარმოიშვა. ისინი კონსტიტუციის 72-ე მუხლის მე-6 პუნქტით განსაზღვრულ

²⁷⁰ Consolidated Act on Local Government, 24 October 2006 No.1060, Articles 31, 50a, 53, 55, 63, დასახ. წყარო.

²⁷¹ Decreto Legislativo 18 agosto 2000, No.267, Repubblica italiana, Testo Unico Delle Leggi Sull'ordinamento Degli Enti Locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265, Articoli 138, დასახ. წყარო.

²⁷² Local Autonomy Law, Japan, Article 245-8, დასახ. წყარო.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის კონცეფციას სხვადასხვაგვარად განმარტავდნენ. სენატი (სადაც კონსერვატიულ პარტიას ჰქონდა ხმების უმრავლესობა) მიიჩნევდა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტების მხოლოდ სასამართლოში გასაჩივრების უფლების აღიარებით სახელმწიფო ინტერესების ადგილებზე დაცვის შესაძლებლობა შემცირდებოდა და სახელმწიფო წარმომადგენლები თავიანთი უფლებამოსილებით ჩვეულებრივ მოქალაქეებს გაუტოლდებოდნენ; ეროვნული საბჭო კი თვლიდა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებების ადმინისტრაციული კონტროლის წესით გაუქმების უფლება ადგილობრივ ავტონომიაში არათანაზომიერი ჩარევა იყო. საბოლოოდ, საკონსტიტუციო საბჭომ ორივე ინტერესის გათვალისწინება გადაწყვიტა და შემდეგი პრინციპი დაადგინა: ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილება ძალაში მხოლოდ სახელმწიფო წარმომადგენლის მიერ მისი ოფიციალურად მიღების შემდეგ შედის, თუმცა ეს გადაწყვეტილების გაუქმების უფლებას არ იძლევა. აღნიშნული კომპეტენცია ექსკლუზიურად სასამართლოს ეკუთვნის.²⁷³

ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის მაღალი პატივისცემა *შვედეთის* კანონმდებლობაში ჩანს. კერძოდ, შვედეთში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობაში ინტერვენციისა და გადაწყვეტილების გაუქმების დაუშვებლობის შესახებ კონსტიტუციური პრინციპი მოქმედებს, თუმცა სამანდატო უფლებების განხორციელებასთან დაკავშირებით გამონაკლისები მაინც არსებობს, მაგალითად: საგრაფოს ადმინისტრაციულ საბჭოს უფლება აქვს, მუნიციპალიტეტის „დეტალური განვითარების გეგმები“ (*Detailed Development Plans*) გააუქმოს, თუ ისინი: გარემოს დაცვის კოდექსის მოთხოვნებს ეწინააღმდეგებიან; წყლითა და მიწათსარგებლობის საკითხები ყველა შესაბამის თვითმმართველ ერთეულთან შეთანხმებული არ არის; გეგმების რეალიზაცია ადგილობრივი მოსახლეობის ჯანმრთელობისათვის მავნე გარემოს ჩამოყალიბებას იწვევს და უბედური შემთხვევების საფრთხეს წარმოშობს.²⁷⁴

მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოა უფლებამოსილი, მუნიციპალიტეტების ნორმატიული აქტები გააუქმოს: *სლოვენიაში, უნგრეთში, სომხეთსა და მაკედონიაში.*

როგორც პროფესორები: *ხუან პასტორი* და *ჟან კლაუდე ნემერი* ევროპის ადგილობრივი და რეგიონული კომიტეტისათვის მომზადებულ ანგარიშში აღნიშნავენ: „ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემა ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპს ყველაზე კარგად შეესატყვისება, როდესაც ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოები ზედამხედველობას ადგილობრივი თვითმმართველობის მოქმედებათა სასამართლოს წესით გაუქმებისა და განსაკუთრებულ შემთხვევაში აღსრულების შეჩერების მექანიზმების გამოყენებით ასორციელებენ. ადგილობრივი

²⁷³ Pastor J.S. and Nemery J.C, 1999, დასახ. ანგ., 47.

²⁷⁴ Wollmann H., 2008, დასახ. ნაშრ., 302, 363-364.

თვითმმართველობის უფლებებში უხეში ჩარევა ხდება ისეთ სისტემებში, სადაც ზედამხედველი ორგანო უფლებამოსილია, საკუთარი შეხედულებით გააუქმოს ადგილობრივი ორგანოების აქტები.²⁷⁵

ქარტიის თანახმად, ადმინისტრაციული ზედამხედველობისას პროპორციულობის პრინციპი უნდა იყოს დაცული. შესაბამისად, ზედამხედველობის ისეთი რადიკალური მექანიზმის გამოყენება, როგორცაა აქტის გაუქმება, მხოლოდ უკიდურეს შემთხვევაში უნდა მოხდეს, როდესაც არსებითი ზიანი დადგა, ან მისი დადგომის რეალური საფრთხე წარმოიშვა და სხვა საშუალებით მისი თავიდან აცილება არაეფექტიანია.

ამ მხრივ მნიშვნელოვანია წინასწარი გაფრთხილება-რეკომენდაციის მექანიზმის გამოყენება. დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში აქტების გაუქმების უფლება თუ გამონაკლის შემთხვევებში დასაშვებად შეიძლება ჩავთვალოთ, საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტების გაუქმება სხვა არაფერია, თუ არა იერარქიული კონტროლი, რაც ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ქვემდებარეობით ვერტიკალს წარმოშობს. ქარტია მის აკრძალვას უშუალოდ არ შეიცავს, თუმცა მისი განმარტებითი მოხსენება ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ტრადიციული იერარქიული კონტროლისგან, რომელიც გადაწყვეტილებების გაუქმებასა და წინასწარი კონტროლის გამოყენებასთან ასოცირდება, გამიჯვანას მოითხოვს.²⁷⁶ ეს კონტროლი კიდევ უფრო ინტენსიურ ხასიათს იმ ქვეყნებში იძენს, სადაც გაუქმების მარტივი პროცედურებია დადგენილი. მაგალითად, როდესაც ადგილობრივი სამართლებრივი აქტების გაუქმების უფლება პირველი დონის ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების დისკრეციას მიეკუთვნება, რაც ზედამხედველი ორგანოს გავლენას მნიშვნელოვნად აძლიერებს. ასეთი მოდელი განსაკუთრებით ზიანის მომტანი „ახალი დემოკრატიებისთვის“ შეიძლება იყოს.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში, გადაუდებელ შემთხვევებში, ადმინისტრაციული აქტის მოქმედების შეჩერება სრულიად საკმარისი მექანიზმია, რათა კანონდარღვევაზე დროული რეაგირება მოხდეს, საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება კი მიზანშეწონილია, ნეიტრალურ სუბიექტს – სასამართლოს მივანდოთ. ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისას ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის შექმნილ დაგვარად მაღალი დისკრეციის შენარჩუნებაზე მიუთითებს. ამდენად, დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროშიც აქტების გაუქმების უფლება მიზანშეწონილია შეიზღუდოს და მხოლოდ მათ ნაწილზე, მაგალითად, ინდივიდუალურ აქტებზე გავრცელდეს, ხოლო უკანონო ნორმატიული

²⁷⁵ Pastor J.S. and Nemery J.C., 1999, დასახ. ანგ., 47.

²⁷⁶ Explanatory Report, European Charter of Local Self-Government, დასახ. წყარო.

აქტების გაუქმების უფლება ნეიტრალური ორგანოს – სასამართლოს – კომპეტენციაში მოექცეს.

6.2. პირებზე ზედამხედველობა.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირების უფლებამოსილების შეჩერება და დათხოვნა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთ-ერთი ყველაზე მთავარი ნიშანი უშუალოდ მოსახლეობის მიერ არჩეული თანამდებობის პირები და მათ მიერ ფორმირებული ორგანოებია. შესაბამისად, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირების დათხოვნა, წარმომადგენლობითი ორგანოების დაშლასთან ერთად, თვითმმართველობის ავტონომიაში ყველაზე უფრო უხეშ ჩარევად უნდა მივიჩნიოთ. ეს პროცედურა მეტად ზუსტ და დეტალურ რეგულირებას მოითხოვს. განსაკუთრებით, ეს „ახალ დემოკრატიებს“²⁷⁷ ეხება, სადაც ადგილობრივ თვითმმართველობას დიდი ხნის ისტორია არ აქვს; ტრადიციული დემოკრატიის ქვეყნებში კი ამ ინსტიტუტის თუნდაც ზოგადი ნორმებით რეგლამენტაცია ნაკლები საფრთხის შემცველია, ვინაიდან, პრაქტიკულად, მას ძალიან იშვიათად მიმართავენ.²⁷⁸

„პარადოქსულია, მაგრამ თანამდებობის პირებზე ზედამხედველობის საკითხი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკური თავისუფლებისათვის გარკვეულ საფრთხეს შეიცავს, ქარტიით გათვალისწინებული არ არის. ამას საკუთარი ახსნა აქვს. თანამდებობის პირებსა და აქტებზე ზედამხედველობა, ზედამხედველობის საგნიდან გამომდინარე, ერთმანეთისგან მნიშვნელოვნად განსხვავდება. პირებზე ზედამხედველობა უფრო სისხლის სამართლის კანონმდებლობას ეფუძნება, ვიდრე ადმინისტრაციულ სამართალს. ის დემოკრატიული ტრადიციის ნაწილი უფროა, ვიდრე კანონმდებლობისა. დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში ეს ინსტიტუტი მე-19 საუკუნიდან არსებობს, თუმცა ძალიან იშვიათად გამოიყენება.“²⁷⁹

ამ პოზიციას ბოლომდე ვერ გავიზიარებთ, ვინაიდან ხშირად თანამდებობის პირებზე ზედამხედველობა წმინდა ადმინისტრაციულ ხასიათს ატარებს და თანამდებობის პირების მიერ სისხლის სამართლის დანაშაულის ჩადენასთან არ არის კავშირში. შესაბამისად, უფლებამოსილების შეჩერება

²⁷⁷ O'Donnell G., Horizontal Accountability in New Democracies, *Journal of Democracy* 9.3 (1998), 112-126 in: <http://calvo.polsci.uh.edu/articulos/O%27Donnell-Horizontal%20Accountability.pdf>

²⁷⁸ Sabbata G., Report on the implementation of the European Charter of Local Self-Government - CPL (3) 7 Part II, Substitution of Actions, Resolution 34 (1996)1 on monitoring the implementation of the European Charter of Local Self-Government: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=903897&Site=DG1CDLR&BackColorInternet=B9BDEF&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679> [ნახვის: 12.06.2011].

²⁷⁹ Delcamp A., 1996, დასახ. ანგ.

და შეწყვეტა, რომელიც გამოიხატება ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული აქტის გამოცემით, წმინდა, ადმინისტრაციული წარმოების ფორმით მიმდინარეობს, და არა სისხლისსამართლებრივი.

ადგილობრივი ხელისუფლების თანამდებობის პირთა დათხოვნა და უფლებამოსილების შეჩერება ადგილობრივ ავტონომიაში არსებითი ჩარევაა და მისი შელახვის მნიშვნელოვან საფრთხეს შეიცავს. ამდენად, აუცილებელია, თანამდებობის პირთა დათხოვნისა და უფლებამოსილების შეჩერების პროცედურები ზუსტად იყოს განსაზღვრული, შემთხვევები კი ადვილად განჭვრეტადი ნორმებით შეძლებისდაგვარად ამომწურავად დახასიათებული. ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით ადგილობრივი ხელისუფლების თანამდებობის პირთა უფლებამოსილების შეჩერება და დათხოვნა უნდა ხდებოდეს კანონიერებაზე ზედამხედველობის ფორმით, რომელიც თანამდებობის პირის, მოქმედებით თუ უმოქმედობით, უხეში კანონდარღვევის ჩადენას დაუკავშირდება და მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევაში იქნება გამოყენებული. დათხოვნის პროცედურა ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოს მისი პოლიტიკური ან სხვა სახის პასუხისმგებლობის მექანიზმად გამოყენების საშუალებას არ უნდა აძლევდეს.

ღუბლიანის უნივერსიტეტის პროფესორი *გორაზდ ტრპინი* ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისა და თანამდებობის პირების დათხოვნის პროცედურის შემდეგ სასურველ რეგულირებას გვთავაზობს: ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების დასჯა დათხოვნის საფუძველი არ შეიძლება იყოს. ამ შემთხვევაში, სახელმწიფოს მიზანი ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტიანი და კანონიერი საქმიანობის უზრუნველყოფა უნდა იყოს. წარმომადგენლობით ორგანოსა და თანამდებობის პირებს მდგომარეობის გამოსასწორებლად შანსი უნდა მიეცეთ. შესაბამისად, დათხოვნის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებამდე აუცილებელია წინასწარი გაფრთხილების პროცედურის არსებობა და მდგომარეობის გამოსასწორებლად შესაბამისი დროის განსაზღვრა. ეს წესი როგორც ადმინისტრაციულ ორგანოებზე, ასევე სასამართლოზეც უნდა გავრცელდეს. ასეთი პროცედურა თვითმმართველობას დროსა და საშუალებას მისცემს, თავი დაიცვას, კერძოდ, დაადასტუროს კანონდარღვევის არარსებობა, შექმნილ ვითარებაზე ცენტრალური ხელისუფლების პასუხისმგებლობა ანდა ფორსმაჟორული გარემოებების მოქმედება. გამონაკლისია შემთხვევა, როდესაც კანონდარღვევას დენადი ხასიათი აქვს. ამ დროს მიზანშეწონილია უფლებამოსილების შეჩერების მექანიზმის ამოქმედება.²⁸⁰

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოთა ეს უფლებამოსილება პირობითად ორ კატეგორიად შეიძლება დაფიქსირდეს: პირველ შემთხვევაში,

²⁸⁰ *Trpin G., Local Government Reform in Slovenia, from Socialist Self Management to Local Self-Government, In: Baldersheim H., Illner M., Wollmann H., 2003, დასახ. ნაშრ., 178-179.*

უფლებამოსილების შეჩერება და შეწყვეტა დაკავშირებულია გარკვეული ობიექტური გარემოებების დადგომასთან, მაგალითად: სასამართლოს გადაწყვეტილების ძალაში შესვლა (სისხლის სამართლის ან ადმინისტრაციული და საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევასთან დაკავშირებით), თანამდებობასთან შეუთავსებელი საქმიანობის დადასტურება, ჯანმრთელობის გამო უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობა და სხვა. ამ შემთხვევებში უფლებამოსილების შეჩერება-შეწყვეტა იურიდიული ფაქტების დადგომას უკავშირდება და ფორმალურ სახეს ატარებს. ასეთი გარემოებებისას საკითხის გადაწყვეტა ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების კომპეტენცია იშვიათად არის, ის, ტრადიციულად, თავად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს უფლებამოსილებაა; მეორე შემთხვევაში, დათხოვნა-შეჩერების უფლებას რეპრესიულ ღონისძიებას სახე აქვს და თანამდებობის პირების პასუხისმგებლობის მიზნით გამოიყენება. ადგილობრივი თვითმმართველობის „დუალისტური აღმასრულებლის“ მოდელის ქვეყნებში, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფალი სახელმწიფო მოხელედაც განიხილება, თანამდებობიდან პირის დათხოვნას დისციპლინური პასუხისმგებლობის ფორმაც შეიძლება ჰქონდეს.

უფლებამოსილების შეჩერება და შეწყვეტა, ძირითადად, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ და ხელმძღვანელ თანამდებობის პირებზე ვრცელდება. წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრების ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით უფლებამოსილების შეჩერება-დათხოვნის მექანიზმს იშვიათად ვხვდებით.

6.2.1. უფლებამოსილების შეჩერება

უფლებამოსილების შეჩერება, როგორც წესი, თანამდებობიდან გადაყენების პროცედურის საწყისი ეტაპია, თუმცა არსებობს შემთხვევები, როდესაც უფლებამოსილების შეჩერება დამოუკიდებლად გამოიყენება.

საფრანგეთში უფლებამოსილების შეჩერება დისციპლინური პასუხისმგებლობის პროცედურის ნაწილია. უფლებამოსილების შეჩერება თანამდებობიდან დათხოვნის პირველი საფეხურია. მერის ან მისი მოადგილისთვის უფლებამოსილების შეჩერება შეიძლება: კანონდარღვევის ჩადენის შემთხვევაში ან უფლებამოსილების გადამეტების დროს. უფლებამოსილების შეჩერების ვადა არა უმეტეს ერთი თვით განისაზღვრება. გადაწყვეტილება შეიძლება ადმინისტრაციულ სასამართლოში გასაჩივრდეს. საჩივარი გადაწყვეტილების მოქმედებას არ აჩერებს. უფლებამოსილების შეჩერება აღმასრულებელი ფუნქციების ჩამორთმევას გულისხმობს, თუმცა პირს მუნიციპალურ საბჭოში ყოფნის უფლებას არ ართმევს. სახელმწიფო ინტერესებიდან გამომდინარე,

მთავრობის დეკრეტით უფლებამოსილების შეჩერება საომარი მდგომარეობის დროსაც გამოიყენება.²⁸¹

ლუქსემბურგში ბურგომისტრისა და ოლდერმენის უფლებამოსილების შეჩერება უფლებამოსილების შეწყვეტის პროცედურის ნაწილია. უფლებამოსილების შეჩერების საფუძველს მიძიმე სამართალდარღვევა ან უხეში დაუდევრობა ქმნის. უფლებამოსილების შეჩერების მაქსიმალური ვადა სამი თვით განისაზღვრება. უფლებამოსილების შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილებას დიდ ჰერცოგი და შინაგან საქმეთა მინისტრი იღებენ.²⁸² *თურქეთში* შინაგან საქმეთა მინისტრი უფლებამოსილია, საკუთარი ინიციატივით ან გუბერნატორის შუამდგომლობით მერის საქმიანობა შეაჩეროს, თუ მათ წინააღმდეგ უფლებამოსილების განუხორციელებლობის გამო თანამდებობიდან დათხოვნის პროცედურა დაწყებული. ამ შემთხვევაში, ადგილობრივი საბჭო ვალდებულია, 10 დღის ვადაში შეიკრიბოს და დროებით ახალი მერი აირჩიოს.

ნიდერლანდში, თუ მერი მასზე კანონით დაკისრებულ მოვალეობებს არ ახორციელებს, შინაგან საქმეთა მინისტრი მისი უფლებამოსილების შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს. ამასთან, შინაგან საქმეთა მინისტრის ეს გადაწყვეტილება სამეფო დეკრეტით უნდა დამტკიცდეს, წინააღმდეგ შემთხვევაში, გადაწყვეტილება ერთ თვეში ავტომატურად მოქმედებას წყვეტს.²⁸³

ლატვიაში უფლებამოსილების შეჩერება თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელის – წარმომადგენლობითი ორგანოს თავმჯდომარის – მიმართ გამოიყენება. უფლებამოსილების შეჩერება შესაძლებელია, თუ წარმომადგენლობითი ორგანოს თავმჯდომარე კონსტიტუციას, კანონს, მთავრობის ნორმატიულ აქტებს ან სასამართლოს გადაწყვეტილებებს არღვევს. თანამდებობრივი უფლებამოსილების შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილებას ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე პასუხისმგებელი მინისტრი იღებს, რომელსაც მთავრობა ამტკიცებს.²⁸⁴

უფლებამოსილების შეჩერების მექანიზმს ითვალისწინებს *კანადაში ბრიტანეთის კოლუმბიის* კანონმდებლობაც. კერძოდ, თუ პირი თვითმმართველობაში მიმდინარე ინსპექტირების პროცესს ხელს უშლის, ინსპექტორი თანამდებობის პირს უფლებამოსილებას შეჩერებს, თუმცა, საბოლოოდ, გადაწყვეტილებას ლეიტენანტ-გუბერნატორი ამტკიცებს.²⁸⁵

²⁸¹ Delcamp A., 1996, დასახ. ანგ.

²⁸² Texte coordonné de la loi communale du 13 décembre 1988, Articles 41, 63, დასახ. წყარო.

²⁸³ Municipalities Act 7 March 2002, Article 62, დასახ. წყარო.

²⁸⁴ Vanagas E. and Vilka I., Local Democracy in the Baltic Countries: a new beginning? in: Baldersheim H., Illner M., Wollmann H., 2003, დასახ. ნაშრ., 129.

²⁸⁵ Local Government Act, British Columbia, RSBC 1996, c 323 Article 1021, Section 5(e), 9, in: <http://www.canlii.org/en/bc/laws/stat/rsbc-1996-c-323/latest/rsbc-1996-c-323.html> [ნანახია: 10.08.2011].

2001 წლის რეფორმამდე *რუმინეთში* ადგილობრივი ორგანოების თანამდებობის პირების უფლებამოსილების შეჩერების შესაძლებლობა იმდენად ზოგადი ნორმით განისაზღვრებოდა, რომ სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს, ფაქტობრივად, მათი ნებისმიერ დროს დათხოვნა შეეძლო. ამასთან, უფლებამოსილების შეჩერების უფლება წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრების მიმართაც ვრცელდებოდა. პრეფექტი უფლებამოსილი იყო, ადგილობრივი საბჭოს წევრის ან მერის უფლებამოსილება შეჩერებინა, თუ ადგილობრივი ორგანოს საქმიანობა „სახელმწიფოს ინტერესებს ეწინააღმდეგებოდა და საზოგადოებრივ წესრიგს არღვევდა“, ანდა „მუნიციპალიტეტისა და ქალაქის ინტერესებს საფრთხეს უქმნიდა“. ასეთი ბუნდოვანი განსაზღვრება ფართო ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლეოდა. ეს პირობები თანამდებობიდან გათავისუფლების შემთხვევებზეც ვრცელდებოდა.²⁸⁶ ახალმა კანონმა მსგავსი ნორმები გააუქმა. მოქმედი კანონმდებლობით, უფლებამოსილების შეჩერების შესახებ გადაწყვეტილებას პრეფექტი სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევაში პროკურორის მოთხოვნის საფუძველზე იღებს.²⁸⁷

საბერძნეთში ადგილობრივი ხელისუფლების თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობის საკითხი კონსტიტუციითაა მოწესრიგებული. საბერძნეთის კანონმდებლობა ორიგინალურია იმ თვალსაზრისით, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების თანამდებობის პირების უფლებამოსილების შეჩერება-შეწყვეტის საკითხზე გადაწყვეტილება სპეციალური ორგანოს – საკონსულტაციო საბჭოს თანხმობით მიიღება. საკონსულტაციო საბჭოს შემადგენლობაში სახელმწიფო წარმომადგენლის მიერ 2 წლით დანიშნული, ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოებისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენლები და მოსამართლეები შედიან. უფლებამოსილების შეჩერება არა უმეტეს სამი თვით შეიძლება. უფლებამოსილების შეჩერება-შეწყვეტის საფუძველი თანამდებობის პირის მიერ უხეში სამართალდარღვევის ჩადენა ან საკუთარ უფლებამოსილებას გადამეტებაა.²⁸⁸

6.2.2. თანამდებობიდან დათხოვნა

თანამდებობიდან დათხოვნის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების უფლებით სხვადასხვა ორგანო სარგებლობს. ხშირ შემთხვევაში, ეს კომპეტენცია ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოს – მთავრობას ან სამინისტროს – აქვს. ზედამხედველობის ტერიტორიულ ორგანოებს ტრადიციულად მხოლოდ უფლებამოსილების შეჩერების უფლება აქვთ. ზოგან

²⁸⁶ Delcamp A., 1996, დასახ. ანგ.
²⁸⁷ Law on Local Public Administration, Romania, 23 April 2001, No.215, Articles 59, 77, in: www.cdep.ro/legislatie/eng/vol46eng.pdf [ნანახის თარიღი: 10.08.2011].
²⁸⁸ Structure and operation of local and regional democracy, Greece, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2000, 5.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოები აღჭურვილი არიან მხოლოდ საკითხის ინიცირების უფლებამოსილებით, საბოლოო გადაწყვეტილებას კი სასამართლო ან სხვა ორგანოები/თანამდებობის პირები – პარლამენტი, სახელმწიფო მეთაური – იღებენ. მაგალითად, ადმინისტრაციული ორგანოები ამ უფლებას არ ფლობენ: კვიპროსში (მათ შორის, დაუშვებელია სასამართლოს წესითაც), ესპანეთში, ფინეთში, პორტუგალიაში (გარდა ადმინისტრაციული სასამართლოს გადაწყვეტილების შემთხვევაში), ლატვიაში, ესტონეთში, ჩეხეთის რესპუბლიკაში, შვედეთში და ა.შ.

ზოგიერთ ქვეყანაში თანამდებობის პირთა ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით დათხოვნას, ნებისმიერ შემთხვევაში, თვითმმართველობის პრინციპთან შეუთავსებლად თვლიან და მის გამოყენებას დაუშვებლად მიიხევენ. მაგალითად, *ესპანეთის* საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირთა დათხოვნა, სახელმწიფოს მიერ დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განუხორციელებლობის შემთხვევაშიც კი, თვითმმართველობის პრინციპის დარღვევადაა აღიარებული.²⁸⁹

შვეიცარიის ბერნის კანტონის კანონმდებლობით კი, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების თანამდებობის პირთა დათხოვნა წარმომადგენლობითი ორგანოს ექსკლუზიური უფლებაა. ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოს მიერ ამ უფლების გამოყენება მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევაში დაიშვება, როდესაც სახეზეა სერიოზული კანონდარღვევა და მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანო მის მიმართ უმოქმედობას იჩენს.²⁹⁰

თვითმმართველობის ავტონომიისათვის განსაკუთრებით საფრთხის შემცველია დათხოვნის ისეთი ზოგადი საფუძვლების არსებობა, რომლებიც ფართო ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას იძლევიან, მაგალითად: „სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა“, „საზოგადოებისთვის მიუღებელი მოქმედება“, „სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი ინტერესების უხეში ხელყოფა“. ამ შინაარსის ნორმებს *შვეიცარიის კონფედერაციის კანტონების, იტალიის, ლუქსემბურგის, ბელგიის* სამართლებრივ სისტემებში ვხვდებით. მაგალითად:

ლუქსემბურგში ბურგომისტრისა და ოლდერმენის თანამდებობიდან დათხოვნის საფუძველია „მიუღებელი მოქმედების ან უხეში დარღვევის ჩადენა“, ასევე, თუ თანამდებობრივი შეუთავსებლობის ან თანამდებობისათვის კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნებისადმი პირის შეუსაბამობა გამოვლინდა. დათხოვნის შესახებ გადაწყვეტილებას შინაგან

²⁸⁹ Fossas E., Velasco F., Local Government in Spain in: Steytler N., 2005, დასახ. ნაშრ., 115.

²⁹⁰ Gemeindegesetz, Bern, 16 März 1998, Artikels 81-82: http://www.sta.be.ch/belex/d/1/170_11.html [ნანახის: 10.08.2011].

საქმეთა მინისტრი (მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირთა მიმართ) და დიდი ჰერცოგი (ქალაქების თანამდებობის პირთა მიმართ) იღებენ.

ასევე *ბელგიაშიც* ბურგომისტრი ან ოლდერმენი „საზოგადოებისთვის აშკარად მიუღებელი მოქმედებისთვის ან უხეში დარღვევისათვის“ (მაგალითად, სასამართლო ორგანოებისთვის დახმარების აღმოუჩენლობა) შეიძლება დათხოვნილ იქნენ. ბურგომისტრის შემთხვევაში გადაწყვეტილებას მეფე იღებს; ოლდერმანის შემთხვევაში – პროვინციის გუბერნატორი, ამასთან, გუბერნატორს პროვინციის საბჭოს თანხმობა სჭირდება. აღსანიშნავია, რომ დათხოვნილ პირს ორი წლის განმავლობაში პასიური საარჩევნო უფლებაც ერთმევა.

შვეიცარიაში, ქენევის კანტონაში კანტონის მთავრობა უფლებამოსილია, დისციპლინური პასუხისმგებლობის წესით დაითხოვოს: მერი, მისი მოადგილე და ადმინისტრაციული მრჩეველები, თუ ისინი მთავრობის კანონიერ მითითებებს არ ასრულებენ; კანონმდებლობას უხეშად არღვევენ; სავალდებულო ფუნქციებს არ აღასრულებენ; უხეში დაუდევრობისთვის, საზოგადოებისთვის მიუღებელი მოქმედებისთვის, და თუ 3 თვის განმავლობაში უფლებამოსილებას არ ახორციელებენ.²⁹¹

იტალიის კანონმდებლობა თვითმმართველი ერთეულის – მერის, პრეზიდენტის ან აღმასრულებელი ფუნქციით აღჭურვილი სხვა თანამდებობის პირების დათხოვნის მეტად ორიგინალურ მიზეზს განსაზღვრავს, კერძოდ, თუ ისინი კანონმდებლობით დადგენილი სტანდარტების შესაბამისად ნაგვის მართვას (შეგროვება, ტრანსპორტირება) ვერ უზრუნველყოფენ. ზოგადად კი, უფლებამოსილების შეწყვეტის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების ძირითადი საფუძველი აქ კანონიერების პრინციპის დაცვის უზრუნველყოფაა: კონსტიტუციის წინააღმდეგ მოქმედების ჩადენა, კანონმდებლობის მძიმე ან სისტემატიური დარღვევა. დათხოვნის შესახებ გადაწყვეტილებას დეკრეტით შინაგან საქმეთა მინისტრი იღებს. თუმცა კანონმდებლობა აქვე დათხოვნის ისეთ ზოგად საფუძველსაც განსაზღვრავს, რომელიც ფართოდ შეიძლება ინტერპრეტირებულ იქნეს, კერძოდ: პირი თანამდებობიდან სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვის მნიშვნელოვანი ინტერესიდან გამომდინარე შეიძლება გათავისუფლდეს.²⁹²

ავსტრიაში, საბერძნეთში, საფრანგეთში, ლიტვასა და სლოვენიაში კანონმდებლობის დარღვევა ადგილობრივი ხელისუფლების აღმასრულებელი თანამდებობის პირების ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით დათხოვნის ერთადერთ საფუძველდაა აღიარებული. კანონდარღვევა შეიძლება საკუთარი კომპეტენციების

²⁹¹ Loi sur l'administration des communes, Genève, 13 avril 1984, B 6 05, Articles 83, 84, დასახ. წყარო.

²⁹² Decreto Legislativo 18 agosto 2000, No.267, Repubblica Italiana, Testo Unico Delle Leggi Sull'ordinamento Degli Enti Locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265, Articoli 142, დასახ. წყარო.

გადაჭარბებით, მოქმედებით ან უმოქმედობით გამოიხატოს. თანამდებობიდან დათხოვნა მძიმე ან სისტემატიური კანონდარღვევის შემთხვევაში გამოიყენება. მაგალითად:

ავსტრიაში, ზალცბურგის მუნიციპალური კოდექსის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი საბჭოს წევრები შეიძლება პროვინციის ზედამხედველობის ორგანოების მიერ დათხოვნილი იქნენ, თუ ისინი განზრახ ან უხეში გაუფრთხილებლობით კანონმდებლობას არღვევენ. თუმცა საბჭოს წევრობის შეწყვეტა ავტომატურად წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრის სტატუსის შეწყვეტასაც არ იწვევს.²⁹³

ადგილობრივი თვითმმართველობის უმაღლესი აღმასრულებელი თანამდებობის პირის თანამდებობიდან დათხოვნის განსაკუთრებით რთულ მექანიზმს *სლოვენის* კანონმდებლობა ითვალისწინებს. მერის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის ინიცირების საფუძველი შეიძლება იყოს: ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს გადაწყვეტილებების აღუსრულებლობა, კანონმდებლობით დაკისრებული მოვალეობების შეუსრულებლობა და კანონმდებლობის დარღვევა, თუ ის ვერ/არ უზრუნველყოფს მდგომარეობის გამოსწორებას, სამინისტროების შესაბამისი გაფრთხილებების მიუხედავად. მერის თანამდებობიდან დათხოვნის პროცედურაში როგორც ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოები, ასევე საკანონმდებლო ხელისუფლებაც მონაწილეობს. მერის თანამდებობიდან გადაყენების თაობაზე გადაწყვეტილებას, მთავრობის წარდგინებით, სლოვენის პარლამენტი იღებს.

უფლებამოსილების დათხოვნის განსაკუთრებულ და რთულ პროცედურას *დანიამ* ეხდებით. წარმომადგენლობითი ორგანოს თავმჯდომარის დათხოვნის საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებაში ერთობლივად სამი ორგანო: ადგილობრივი წარმომადგენლობითი, ადმინისტრაციული ზედამხედველობისა და სასამართლო მონაწილეობს. უფლებამოსილების შეწყვეტის პროცედურის ინიცირების საფუძველია თავმჯდომარის მიერ მასზე კანონით დაკისრებული მოვალეობების შეუსრულებლობა, რომელსაც მძიმე შედეგები მოჰყვა ან სისტემატიურ ხასიათს ატარებს. ამ შემთხვევაში, წარმომადგენლობითი ორგანო თავმჯდომარის მოვალეობის შემსრულებელს ირჩევს, რაც მოქმედი თავმჯდომარის უფლებამოსილების შეჩერებას ავტომატურად განაპირობებს. ეს გადაწყვეტილება კი შინაგან საქმეთა და ჯანდაცვის მინისტრის დამტკიცებას მოითხოვს, რის შემდეგაც თავმჯდომარის მიერ უფლებამოსილების შეუსრულებლობის ფაქტი სასამართლომაც უნდა დაადასტუროს. სასამართლოს დასტურის შემთხვევაში თანამდებობის პირს უფლებამოსილება უწყდება.²⁹⁴

²⁹³ Salzburger Gemeindeordnung 1994 - GdO 1994, LGBl Nr 107/1994, §88(3): <http://www.ris.bka.gv.at/Land/> [ნანახია: 10.08.2011].

²⁹⁴ Consolidated Act on Local Government, 24 October 2006, N1060, Article 66, დასახ. წყარო.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრთა დათხოვნის უფლებას შედარებით იშვიათად ვხვდებით. მაგალითად, *დიდ ბრიტანეთში*, თუ წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი უკანონო ხარჯების გაწევას ხმას მისცემს და ზიანი 2000 ფუნტს აღემატება, ის თანამდებობიდან შეიძლება დათხოვნილ იქნეს. ამასთან, მას ხუთი წლით პასიური საარჩევნო ხმის უფლება ერთმევა. თანამდებობიდან დათხოვნის შესახებ გადაწყვეტილებას თვითმმართველი ორგანო იღებს, თუმცა ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია, საკითხი თავად გადაწყვიტოს, თუ წარმომადგენლობითი ორგანო შესაბამის რეაგირებას არ ახდენს;²⁹⁵ *შვეიცარიაშიც*, *ფრიბურის* კანტონის მთავრობა უფლებამოსილია, ადგილობრივი საბჭოს წევრი დაითხოვოს, თუ ის თვითმმართველი ერთეულის ინტერესებს სერიოზულ საფრთხეს უქმნის; ასევე, ადგილობრივი საბჭოს წევრის დათხოვნის საფუძველი საბჭოს სხდომის წლის განმავლობაში მეორედ გაცდენა შეიძლება გახდეს. ამ გადაწყვეტილებას პრეფექტი იღებს.²⁹⁶

6.3. ორგანოებზე ზედამხედველობა.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით წარმომადგენლობითი ორგანოების დათხოვნა და უფლებამოსილების შეჩერება

ისევე როგორც თანამდებობის პირების გათავისუფლება, ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების დათხოვნაც ადგილობრივ ავტონომიაში უხეში ჩარევაა და მისდამი განსაკუთრებით ფრთხილი მიდგომაა საჭირო. ამ შემთხვევაშიც, დათხოვნის უფლების მარეგულირებელი ნორმების მიმართ ზემოთ აღნიშნული კონკრეტულობისა და განსაზღვრულობის მოთხოვნები უნდა გავრცელდეს. როგორც პროფესორი *ალენ დელკამპი* ქარტიის იმპლემენტაციის შესახებ ანგარიშში აღნიშნავს: „კანონმდებლობა კონკრეტულ და ზუსტ პასუხს უნდა იძლეოდეს, თუ რა გარემოებების არსებობისას არის დასაშვები დათხოვნა, უფლებამოსილების შეჩერება და თანამდებობიდან გადაყენება.“²⁹⁷ ამასთან, ის, უპირველესად, კანონიერების პრინციპის დაცვას უნდა ემსახურობდეს და ზემდგომი ხელისუფლებისთვის პოლიტიკური ანგარიშსწორების მექანიზმად არ უნდა იქცეს. კანონდარღვევის გარდა, დათხოვნის საფუძველი წარმომადგენლობითი ორგანოს უმოქმედობაც შეიძლება იყოს, თუ ამ მდგომარეობის გამოსწორება სხვა საშუალებით შეუძლებელია.

გადაწყვეტილების მიმღები სუბიექტების მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების დათხოვნის სამი ფორმა შეიძლება გამოვყოთ: პირველი, ადგილობრივი თვითმმართველობის

²⁹⁵ Structure and operation of local and regional democracy, United Kingdom, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2000, 18.

²⁹⁶ Über die Gemeinden, 25 September 1980, Freiburg, Artikel 152, დასახ. წყარო.

²⁹⁷ Delcamp A., 1996, დასახ. ანგ.

ორგანოს დათხოვნის შესახებ გადაწყვეტილებას ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანო იღებს; მეორე, დათხოვნის საკითხს სასამართლო წყვეტს; მესამე, დათხოვნის უფლება სახელმწიფოს უმაღლეს თანამდებობის პირებსა და ორგანოებს ეკუთვნით, მაგალითად პარლამენტსა და პრეზიდენტს. ქვეყნებში, სადაც უფლებამოსილების შეჩერებისა და დათხოვნის მეორე და მესამე მოდელები მოქმედებენ, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოები საკითხის ინიცირების უფლებამოსილებით სარგებლობენ.

პირველი მოდელი თვითმმართველობის ავტონომიის დაცვის ნაკლებ გარანტიას შეიცავს, ვინაიდან ერთი და იგივე ორგანო ერთპიროვნულად სიტუაციასაც აფასებს და გადაწყვეტილებასაც იღებს; მესამე მოდელსაც რამდენიმე მნიშვნელოვანი ხარვეზი ახასიათებს, მაგალითად, პროფესორი *გორაზდ ტრფინი* ყურადღებას შემდეგ ნაკლოვანებებზე ამახვილებს: პირველი, რამდენად შეუძლია პარლამენტს კანონდარღვევის ფაქტი ზუსტად შეაფასოს. ეს ინსტიტუციურად პარლამენტის, როგორც პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანოს, კომპეტენცია არ არის. ამასთან, ამ შემთხვევაში გადაწყვეტილების მომზადება, ინიცირება და გაფორმება რეალურად სხვა ორგანოს (ადმინისტრაციული ორგანოს) მიერ ხდება. ამდენად, პროცედურა ფორმალურ ხასიათს იძენს; მეორე მხრივ, არის საშიშროება, რომ პარლამენტის მიერ გადაწყვეტილება მიღებული იქნება პოლიტიკური ნიშნით. *გორაზდ ტრფინი* საუკეთესო გამოსავლად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დათხოვნის კანონიერების შესახებ გადაწყვეტილების საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციაში მოქცევას მიიჩნევს, რადგან ის დაკომპლექტებულია პროფესიონალი იურისტებით და პოლიტიკურ ზემოქმედებას ნაკლებად ექვემდებარება.²⁹⁸

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების დათხოვნა კანონიერებაზე ზედამხედველობის ერთ-ერთი ფორმაა, რომელიც გამონაკლის შემთხვევებში გამოიყენება, როცა სხვა საშუალება სათანადო შედეგს ვერ გამოიღებს, ან დაყოვნებამ გამოუსწორებელი ზიანი შეიძლება გამოიწვიოს. ამ ინსტიტუტს საფუძველი ძველი დემოკრატიის ქვეყნებში ჩაეყარა. მაგალითად, *საფრანგეთში* ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს დაშლის უფლებას ჯერ კიდევ მე-19 საუკუნეში ვხვდებით, როდესაც ის ცენტრალური ხელისუფლების ხელში ძლიერი იარაღი იყო. დღესდღეობით ეს ინსტიტუტი, ძირითადად, შიდა კონფლიქტის გადაწყვეტისათვის გამოიყენება და ახალი არჩევნებით სრულდება. დათხოვნის პროცედურას ის ქვეყნებიც იცნობენ, სადაც თანამდებობის პირთა უფლებამოსილების შეჩერებისა და გადაყენების ინსტიტუტები არ მოქმედებენ. მაგალითად: გერმანია, კვიპროსი, ესპანეთი და პორტუგალია.

პარადოქსულია, მაგრამ *ბელგიასა* და *დიდ ბრიტანეთში*, სადაც თანამდებობის პირთა გადაყენება და უფლებამოსილების შეჩერება

²⁹⁸ *Trpin G., Local Government Reform in Slovenia, from Socialist Self Management to Local Self-Government, In: Baldersheim H., Illner M., Wollmann H., 2003. დასახ. ნაშრ., 178.*

ნებადართულია, ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნა არ არის დაშვებული. ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების დათხოვნის მექანიზმს *შვედეთის, ნორვეგიისა და ისლანდიის* კანონმდებლობაც არ იცნობს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დათხოვნას წინ, როგორც წესი, უფლებამოსილების შეჩერება უსწრებს. ამ შემთხვევებში წარმომადგენლობითი ორგანოს ფუნქციების შესრულება დროებითი მმართველობის ფორმით ხდება, რაზეც ქვემოთ გვექნება საუბარი.

დათხოვნის საფუძვლები შეიძლება იყოს: კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის უხეში ან სისტემატიური დარღვევა, სავალდებულო ფუნქციების განუხორციელებლობა, კანონით დაკისრებული სხვა მოვალეობების აღუსრულებლობა (მაგ.: სასამართლოს გადაწყვეტილების), უმოქმედობა, რომელიც მოქმედების განხორციელების პრაქტიკული შეუძლებლობით გამოიხატება (მაგ.: წარმომადგენლობითი ორგანოს სხდომებისთვის კვორუმი არ იკრებება, ადგილობრივი ბიუჯეტი ვერ მტკიცდება და ა.შ.), სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, თვითმმართველი ერთეულის გაუქმება და სხვა ტექნიკური საფუძვლები.

დათხოვნის გარემოებების განსაზღვრისას მნიშვნელოვანია დათხოვნის ზოგადი საფუძვლებისგან თავის შეკავება, რაც ფართო ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა და არა მხოლოდ კანონიერების უზრუნველყოფის, არამედ პოლიტიკური ანგარიშსწორებისა და ზემოქმედების მექანიზმად შეიძლება იქცეს. ამ შემთხვევებზე დეტალურად თანამდებობიდან დათხოვნის თავში ვისაუბრეთ, რაც წარმომადგენლობითი ორგანოს დაშლის შემთხვევასაც შეესაბამება.

წარმომადგენლობითი ორგანოების დათხოვნის პირველი ფორმა საკმაოდ ბევრ ქვეყანაშია გავრცელებული. დათხოვნის შესახებ გადაწყვეტილებას აქ, როგორც წესი, მთავრობა იღებს, თუმცა სახელმწიფოების მცირე ნაწილში ეს კომპეტენცია შესაბამისი სამინისტროს (ჩვეულებრივ, შინაგან საქმეთა სამინისტროს) უფლებამოსილებას. განსხვავებულია დათხოვნის პროცედურები და პირობებიც. მაგალითად:

შვეიცარიის კანტონების (*ფრიბური, ბერნი, ჟენევა*) კანონმდებლობები ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების დათხოვნის შემდეგ მიზეზებს განსაზღვრავს: კანონმდებლობით დაკისრებული მოვალეობის განუხორციელებლობა ან მისი აღსრულების შეუძლებლობა, კანონმდებლობის დარღვევა (მათ შორის თავად „კომუნის“ სამართლებრივი აქტების). დათხოვნის შესახებ გადაწყვეტილება მხოლოდ იმ შემთხვევაში მიიღება, თუ საკითხის სხვა საშუალებით გადაწყვეტა შეუძლებელია. დათხოვნის გადაწყვეტილებას კანტონის მთავრობა იღებს.

ზოგიერთ კანტონში მუნიციპალიტეტების დათხოვნა მხოლოდ კანტონის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს თანხმობით ხდება.²⁹⁹

საფრანგეთში ეს საკითხი მინისტრთა საბჭოს კომპეტენციაა, თუმცა კანონმდებლობით პროცედურა ნათლად განსაზღვრული არ არის. ამ საკითხზე საფრანგეთის ადმინისტრაციული სასამართლოს პრაქტიკას თუ დავეყრდნობით, დაშლის მიზეზი შეიძლება იყოს: ადგილობრივი ორგანოების ქმედუნარობა, მერის ან მისი მოადგილეების აურხევლობა, საბჭოს მიერ მორალური ავტორიტეტის დაკარგვა და სხვა.³⁰⁰

მაკედონიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის საბჭოების დათხოვნის შესახებ გადაწყვეტილებას, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე პასუხისმგებელი სამინისტროს წინადადების საფუძველზე, მაკედონიის მთავრობა იღებს. კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოლეგიური ორგანო დათხოვნას ექვემდებარება, თუ: მისი ქმედებები ქვეყნის სუვერენიტეტსა და ტერიტორიულ მთლიანობას საფრთხეს უქმნის, ბიუჯეტის დამტკიცება ვერ მოხერხდა, ანდა წარმომადგენლობითი ორგანოს სხდომა ექვსი თვის განმავლობაში არ გამართულა.³⁰¹

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დათხოვნის შემთხვევების მეტად დეტალურ რეგლამენტაციას *ირლანდიის* „ადგილობრივი ხელისუფლების აქტი“ იძლევა. კერძოდ, ზედამხედველმა სამინისტრომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო შეიძლება დაითხოვოს, თუ: სასამართლოს გადაწყვეტილებები არ სრულდება; მუნიციპალიტეტში ჩატარებული ინსპექტირების შედეგად უხეში დარღვევები აღმოჩნდა; ადგილობრივი საბჭო კანონის მოთხოვნას არ ემორჩილება; წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრების რაოდენობა კვორუმის შეკრებისთვის საკმარისი არ არის; ბიუჯეტის შედგენის დროს დაშვებული დარღვევები არ სწორდება.³⁰²

ხორვატიის რესპუბლიკაში მთავრობა უფლებამოსილია, წარმომადგენლობითი ორგანო დაითხოვოს, თუ: მიღებულია გადაწყვეტილება, რომელიც ქვეყნის სუვერენიტეტსა და ტერიტორიულ მთლიანობას საფრთხეს უქმნის; არჩევიდან 60 დღის განმავლობაში საბჭო უუნაროა, საკუთარი რეგლამენტი დაამტკიცოს; რეგულარულად გამოიცემა ნორმატიული აქტები, რომლებიც კონსტიტუციასა და კანონმდებლობას ეწინააღმდეგება; მერის არჩევა ვერ ხერხდება; საბჭოში სათანადო კვორუმი არ გროვდება; 3 თვის განმავლობაში რაიმე გადაწყვეტილება მიღებული

²⁹⁹ Aleksandar S.M., Local Government in Serbia, Local Self Government and Decentralization in South - East Europe, Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung, 2001, 145-146.

³⁰⁰ Delcamp A., 1996, დასახ. ანგ.

³⁰¹ Todorovski I., Local Government in Macedonia, in: Kandeveva E., 2000, დასახ. ნაშრ., 252.

³⁰² Local Government Act, Ireland, 2001, No.37, Section 216, in: <http://www.irishstatutebook.ie/2001/en/act/pub/0037/index.html> [ნანახია: 05.08.2011].

არ არის; დადგენილ ვადაში ბიუჯეტი ან ქალაქდაგეგმარების დოკუმენტი არ დამტკიცდა.³⁰³

ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნა არადამაკმაყოფილებელი საქმიანობის გამო ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიურობის პრინციპს ეწინააღმდეგება.³⁰⁴ ამდენად, კანონმდებლობა ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნის მეტად რთულ მექანიზმს განსაზღვრავს. ადგილობრივი საბჭოების დათხოვნის შესახებ გადაწყვეტილებას სამეფო დეკრეტით მინისტრთა საბჭო შესაბამის ავტონომიასთან შეთანხმებით და სენატის თანხმობით იღებს. დათხოვნა შესაძლებელია, თუ თვითმმართველობის საქმიანობა საზოგადოებრივ ინტერესებს სერიოზულ ზიანს აყენებს და მის კონსტიტუციურ ვალდებულებებს არღვევს.³⁰⁵ ამასთან, „საზოგადოებრივი ინტერესების სერიოზულ დარღვევაში, პირველ ყოვლისა, მოქმედებით თუ უმოქმედობით, პირდაპირი თუ არაპირდაპირი ფორმით, ტერორიზმის მფარველობა ანდა ტერორისტულ საქმიანობაში უშუალო მონაწილეობა იკულისხმება. ამ კატეგორიას ტერორიზმის მსხვერპლთა და მათი ოჯახის წევრების ინტერესებისა და უფლებებს უგულებელყოფაც მიეკუთვნება.“³⁰⁶

ჩეხეთის კანონმდებლობით, თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების დათხოვნის უფლებამოსილება რეგიონის დირექტორის წარდგინებით შინაგან საქმეთა მინისტრს (მუნიციპალური საბჭოს შემთხვევაში) აქვს. წარმომადგენლობითი საბჭოს დათხოვნის საფუძვლებია: კვორუმის არარსებობის გამო 6 თვეზე მეტი ხნის განმავლობაში საბჭოს ქმედუნარობა; ადგილობრივი რეფერენდუმის შედეგების გაუთვალისწინებლობა და 6 თვის ვადაში მერის აურჩევლობა.³⁰⁷

გერმანიაში, ბავარიის მიწის კანონმდებლობით, ადგილობრივი საბჭოს დათხოვნა დასაშვებია, თუ ადგილობრივი ორგანო მისთვის კანონმდებლობით დაკისრებულ მოვალეობებს არ ასრულებს. დათხოვნა ნებადართულია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ზედამხედველობის სხვა მექანიზმები მდგომარეობის გამოსასწორებლად საკმარისი არ აღმოჩნდა.³⁰⁸ დათხოვნის უფლებამოსილება ზედამხედველ სამინისტროს (ბრანდენბურგი, ბავარია) ან მიწის მთავრობას (ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალია) ეკუთვნის.

³⁰³ Law on Local and Regional Self-Government, Croatia, 10 April 2001, Article 83, in: http://lgi.osi.hu/country_datasheet.php?id=42 [ნანახია: 10.09.2011].

³⁰⁴ Fossas E., Velasco F., Local Government in Spain in: Steytler N., 2005, დასახ. ნაშრ., 115.

³⁰⁵ Structure and operation of local and regional democracy, Spain, Council of Europe publishing, Strasbourg, 1997, 56.

³⁰⁶ Reguladora de las Bases del Régimen Local, Reino de España, Ley 7/1985, de 2 de abril, Artículo 61 (2), დასახ. წყარო.

³⁰⁷ Act on Municipalities, N128/2000, Article 89, დასახ. წყარო.

³⁰⁸ Local Government Law, Free State of Bavaria, 6 January 1993 (GVBl. p. 65, BayRS 202011I), Article 114 (3), დასახ. წყარო.

ავსტრიის კონსტიტუციის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დათხოვნა დასაშვებია მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში.³⁰⁹ ავსტრიაში, ტიროლისა და ზალცბურგის კანონმდებლობით, წარმომადგენლობითი ორგანოს დაშლის საფუძველია კვოუმის არარსებობა და კანონმდებლობით განსაზღვრული მოვალეობების შესრულების უუნარობა, თუ ზედამხედველ ორგანოს პრობლემის გადაწყვეტის სხვა ალტერნატივა არ გააჩნია. დაშლის შესახებ გადაწყვეტილებას მიწის მთავრობა იღებს.³¹⁰

დანის კანონმდებლობით, წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნა მხოლოდ მისი ქმედუუნარობის შემთხვევაშია შესაძლებელი, თუ ეს პრობლემის გადაწყვეტის ერთადერთი საშუალებაა. დათხოვნის ორიგინალურ პროცედურას გვთავაზობს რუშინეთი, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნის შესახებ გადაწყვეტილებას, პრეფექტის წარდგინებით, მთავრობა იღებს, თუ წარმომადგენლობითი ორგანო 6 თვის განმავლობაში სამჯერ მიიღებს გადაწყვეტილებას, რომელიც ადმინისტრაციული სასამართლოს მიერ გაუქმებული იქნება.³¹¹

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ქვეყნების ნაწილში ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს დაშლა ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოს პირდაპირი უფლებამოსილება არ არის, თუმცა, როგორც წესი, ისინი ამ პროცესში გარკვეული ფორმით არიან ჩართული. მაგალითად:

ლატვიის კანონმდებლობით, ადგილობრივი თვითმმართველობის საბჭოების დაშლის შესახებ გადაწყვეტილებას სეიმი ლატვიის მთავრობის ინიციატივის საფუძველზე იღებს. კერძოდ, თვითმმართველობის ორგანო შეიძლება დაიშალოს: თუ ის კანონმდებლობას სისტემატიურად არღვევს; სასამართლოს გადაწყვეტილებებს არ ასრულებს; ხელისუფლების სხვა ორგანოთა კომპეტენციაში იჭრება; ორი თვის განმავლობაში თავმჯდომარის ან მისი მოადგილის არჩევასა და კომიტეტების შექმნას ვერ უზრუნველყოფს; წარმომადგენლობითი ორგანოს სხდომა კვოუმის არარსებობის გამო ხედიზედ სამჯერ გადაიდო.³¹²

პოლონეთში თვითმმართველობის ორგანოების დათხოვნის უფლებამოსილება აქვს მხოლოდ სეიმს, მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარის წარდგინებით. თვითმმართველობის ორგანოების დათხოვნის საფუძველია

³⁰⁹ Federal Constitutional Law, Austria, Article 119 a, Section 7, დასახ. წყარო.
³¹⁰ Gesetz vom 21. März 2001 über die Regelung des Gemeindewesens in Tirol (Tiroler Gemeindeordnung 2001 – TGO) LGBl. Nr. 36/2001, §126, §128, დასახ. წყარო.
³¹¹ Law on Local Public Administration, Romania, 23 April 2001, No.215, Articles 57, 58, დასახ. წყარო.
³¹² Law on Local Government, Latvia, 24 May 1994, Articles 91, 92, in: <http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/> [ნანახის: 10.09.2011].

წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის მრავალჯერ დარღვევა. წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნა აღმასრულებელი თანამდებობის პირების უფლებამოსილების ავტომატურ შეწყვეტასაც იწვევს.³¹³

იტალიაში კი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების დაშლის შესახებ გადაწყვეტილებას სახელმწიფოს მეთაური – პრეზიდენტი შინაგან საქმეთა მინისტრის წინადადების საფუძველზე იღებს, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობა კონსტიტუციას ან კანონმდებლობას უხეშად და სისტემატიურად არღვევს, ანდა კრიმინალურ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობს; ასევე, როდესაც თვითმმართველი ერთეულის ნორმალური ფუნქციონირება შეფერხებულია: მერის ან პროვინციის საბჭოს თავმჯდომარის არჩევის შეუძლებლობის შემთხვევაში; წარმომადგენლობითი ორგანოს რაოდენობის განახევრებისა და ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის დროს.³¹⁴

სლოვენიაში სახელმწიფო ასამბლეა უფლებამოსილია, ინტერვენცია განახორციელოს, მხოლოდ მთავრობის წინადადების შემთხვევაში, თუ: ადგილობრივი ორგანო კონსტიტუციასა და კანონმდებლობას არღვევს, სასამართლოს გადაწყვეტილებებსა და კანონმდებლობით განსაზღვრულ ვალდებულებებს არ ასრულებს, ასევე ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობისა და 6 თვის განმავლობაში სამჯერ სხდომის უშედეგოდ მოწვევისას.³¹⁵

დათხოვნის მესამე ფორმა მოქმედებს *პორტუგალიაში*, სადაც თვითმმართველობის დათხოვნა მხოლოდ სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზეა ნებადართული. კერძოდ, სასამართლომ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს დაშლის შესახებ გადაწყვეტილება შემდეგ შემთხვევებში შეიძლება მიიღოს: სასამართლოს გადაწყვეტილებები არ სრულდება, ინსპექტირებასა და გამოძიებას ხელი ეშვება, რეგიონული და ქალაქდაგეგმარების კანონმდებლობა ირღვევა, უკანონო გადასახადები დგინდება, განსაზღვრულ ვადაში ბიუჯეტი არ არის დამტკიცებული, ადგილობრივ მოსამსახურეთა სახელფასო ხარჯები დადგენილ ნორმებს აჭარბებს, თვითმმართველი ერთეული გაკოტრებულიადაა გამოცხადებული.³¹⁶

³¹³ Закон о самоуправлении гминном 8 марта 1990, Сборник законов ПП (Dziennik Ustaw (Dz. U.)) за 1996 г., № 13, поз. 74, Статья 96, დასახ. წყარო.; Закон о самоуправлении повята 5 июня 1998, Сборник законов ПП (Dziennik Ustaw (Dz.U.)) за 1998 г. № 91, поз. 578, Статья 84: <http://www.civicportal.org/biblioteka/main.html> [ნანახია: 05.08.2011]; Закон о воеводском самоуправлении, Сборник законов ПП (Dziennik Ustaw (Dz.U.)) за 1998 г. № 91, поз. 576, Статья 84: <http://www.civicportal.org/biblioteka/main.html> [ნანახია: 05.08.2011].

³¹⁴ Decreto Legislativo 18 agosto 2000, No.267, Repubblica italiana, Testo Unico Delle Leggi Sull'ordinamento Degli Enti Locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265, Articolis 141, 143, დასახ. წყარო.

³¹⁵ The Law on Local Self-Government, Slovenia, No.72/93, Article 90b, დასახ. წყარო.

³¹⁶ Structure and operation of local and regional democracy, Portugal, Council of Europe publishing 1998, 39.

უნგრეთში დათხოვნის ერთგვარი შერეული სისტემა მოქმედებს. შინაგან საქმეთა მინისტრის შუამდგომლობით, მთავრობა უფლებამოსილია, პარლამენტს თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების დაშლის თხოვნით მიმართოს. დაშლის ერთადერთი საფუძველი ადგილობრივი ორგანოს მიერ კონსტიტუციის დარღვევაა. პარლამენტი გადაწყვეტილებას მერსა და საკონსტიტუციო სასამართლოსთან კონსულტაციის შემდეგ იღებს.

წარმომადგენლობითი ორგანოების დათხოვნა ხშირად „ტექნიკური“ შემთხვევების გადაწყვეტისთვის გამოიყენება. მაგალითად, კვიპროსში ადგილობრივი ორგანოს დაშლის გადაწყვეტილება მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეიძლება იქნეს მიღებული, თუ ადგილობრივი საბჭოს სამოქმედო ტერიტორიაზე მოსახლეობის რაოდენობა სამი წლის განმავლობაში 400 მოსახლეზე ნაკლები რჩება; ბავარიის მიწის კანონმდებლობით, თვითმმართველობის დაშლის საფუძველი ტერიტორიის „დაუსახლებლად“ ქცევაა.³¹⁷ ასეთ შემთხვევებში წარმომადგენლობითი ორგანოს დაშლას თვითმმართველობის გაუქმებაც თან ახლავს. ასევე, „ტექნიკური“ დაშლის კატეგორიას თვითმმართველობის საზღვრების შეცვლასთან დაკავშირებული საკითხები – თვითმმართველი ერთეულების შერწყმა და გაყოფა – მიეკუთვნება. მაგალითად, ჩეხეთის, საფრანგეთისა და ნიდერლანდის კანონმდებლობით, თვითმმართველი ტერიტორიის გაყოფის ან გაერთიანების დროს ადგილობრივი ორგანოები იშლებიან. ტექნიკური საფუძველებით დაშლის კატეგორიას წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრთა კრიტიკული რაოდენობით შემცირებაც მიეკუთვნება.

რაც შეეხება უფლებამოსილების შეჩერებას, ის, როგორც წესი, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების დათხოვნის პირველი საფეხურია. თუმცა ზოგან თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილების შეჩერება მხოლოდ დროებითი ღონისძიების ხასიათს ატარებს და უფლებამოსილების შეჩერების მიზეზის აღმოფხვრის შემთხვევაში ადგილობრივი ორგანო ფუნქციონირებას განაგრძობს. მაგალითად:

პოლონეთში პრემიერ-მინისტრს, შინაგან საქმეთა მინისტრის წინადადებით, უფლება აქვს, წარმომადგენლობით ორგანოს უფლებამოსილება 2 წლამდე ვადით შეუჩეროს, თუ გაფრთხილების მიცემისა და მდგომარეობის გამოსწორებისათვის განსაზღვრული ვადის ამოწურვის შემდეგ აშკარაა, რომ ადგილობრივ ორგანოს კანონმდებლობით განსაზღვრული ვალდებულებების შესრულება არ შეუძლია; თუ ორ წლამდე ვადაში წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილება იწურება, მაშინ უფლებამოსილების შეჩერება, პრაქტიკულად, დათხოვნის ტოლფასია.

³¹⁷ Local Government Law, Free State of Bavaria, 6 January 1993 (GVBl. p. 65, BayRS 202011I), Article 13, დასახ. წყარო.

პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილება სასამართლოში შეიძლება გასაჩივრდეს.³¹⁸

ბავარიაში ზედამხედველი ორგანო უფლებამოსილია, „კომისიური მართვა“ შემოიღოს, თუ ადგილობრივი საბჭოს ზედამხედველი ორგანოს კანონიერი ინსტრუქციების შესაბამისად, გადაწყვეტილებებს ვერ ან არ იღებს, რითაც თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობა მნიშვნელოვნად ფერხდება. ამ შემთხვევაში ადგილობრივი საბჭოს ფუნქციების შესრულება სრულად ან ნაწილობრივ მერს ან მის მოადგილეს გადაეცემა. უფლებამოსილების სრულად გადაცემა წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილების შეჩერებას იწვევს. აღსანიშნავია, რომ უფლებამოსილების შეჩერებას წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნა ავტომატურად არ მოჰყვება. მდგომარეობის გამოსწორების შემდეგ „კომისიური მმართველობა“ შეიძლება გაუქმებულ იქნეს.

იტალიის კანონმდებლობით, პრეფექტს შეუძლია, პრეზიდენტის მიერ დათხოვნის შესახებ დეკრეტის გამოცემამდე არა უმეტეს 90 დღით პროვინციისა და მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოს უფლებამოსილება შეუჩეროს.³¹⁹

6.4. თვითმმართველობის ჩანაცვლება, დროებითი მართვა და უფლებამოსილების ჩამორთმევა

6.4.1. თვითმმართველობის ჩანაცვლება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებაში შემავალი ფუნქციების შესრულების უზრუნველყოფის მიზნით, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების კომპეტენციათა ნუსხა ხშირად „თვითმმართველობის ჩანაცვლების“ მექანიზმს ითვალისწინებს. კერძოდ, თუ ადგილობრივი ორგანო კანონმდებლობით განსაზღვრულ ფუნქციას ანდა მოვალეობას ვერ ან არ ასრულებს, მაშინ მის შესრულებას საკუთარ თავზე ხემდგომი ხელისუფლება იღებს. ამ შემთხვევაში ზედამხედველობა თავისი არსით კანონიერებაზე ზედამხედველობის ფორმას იძენს. „თვითმმართველობის ჩანაცვლება“ თავად ადგილობრივი ხელისუფლების ხარჯით ხდება.

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციით, წევრმა ქვეყნებმა „ქარტიის მე-7 მუხლის პირველი პარაგრაფი უნდა დაიცვან და

³¹⁸ Закон о самоуправлении гминном 8 марта 1990, Сборник законов РП (Dziennik Ustaw (Dz. U.)) за 1996 г., № 13, поз. 74, Статья 97, დასახ. წყარო; Закон о самоуправлении повята 5 июня 1998, Сборник законов РП (Dziennik Ustaw (Dz.U.)) за 1998 г. № 91, поз. 578, Статья 84, დასახ. წყარო; Закон о воеводском самоуправлении, Сборник законов РП (Dziennik Ustaw (Dz.U.)) за 1998 г. № 91, поз. 576, Статья 85, დასახ. წყარო.

³¹⁹ Decreto Legislativo 18 agosto 2000, N267, Testo Unico Delle Leggi Sull'ordinamento Degli Enti Locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265, Articoli 141 (7), დასახ. წყარო.

ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების მიმართ ადმინისტრაციული სანქციები (ადგილობრივი არჩეული წარმომადგენლის უფლებამოსილების შეჩერება, თანამდებობიდან გათავისუფლება და ადგილობრივი ორგანოს დაშლა) მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში გამოიყენონ; მათ გამოყენებას კი თან შესაბამისი გარანტიები უნდა ახლდეს, რათა არჩეული ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მანდატის თავისუფალი განხორციელება უზრუნველყოფილ იქნეს. უპირატესობა იმ პროცედურებს უნდა მიენიჭოს, რომლებითაც ზედამხედველობის განმახორციელებელი ხელისუფლება ხარვეზის დამშვებ ადგილობრივ ხელისუფლებას ჩაანაცვლებს, რითაც ადმინისტრაციული სანქციების გამოყენების შემთხვევები შემცირდება.“³²⁰

ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ზემდგომი ხელისუფლებით ჩანაცვლება, თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილების შეჩერებასთან, დათხოვნასა და დაშლასთან შედარებით, რეკომენდებული მექანიზმია. ის განსაკუთრებით ეფექტიანია ადგილობრივი თვითმმართველობის უმოქმედობის დროს მძიმე შედეგების თავიდან ასაცილებლად. „თვითმმართველობის ჩანაცვლება“ თვითმმართველობის პრინციპს უფრო ნაკლებ ზიანს აყენებს, ვიდრე არჩევითი საბჭოებისა და პირების დათხოვნა/დაშლა, თუმცა მის მიმართ მაინც ფრთხილი მიდგომა გვმართებს. თვითმმართველობის ჩანაცვლების პრაქტიკამ უარყოფითი შედეგიც შეიძლება მოგვცეს – იგი თვითმმართველობის მიერ ავტონომიურობის „თვითშეგრძნების“ გაქრობის საფრთხეს შეიცავს. ამ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობა, რომელსაც ქარტია განმარტავს როგორც „ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებასა და შესაძლებლობას, კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ და მართონ საზოგადოებრივი საქმეების მნიშვნელოვანი წილი თავიანთი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად“,³²¹ დროებით „მოქმედებას წყვეტს“ და ადგილს ზემდგომ ხელისუფლებას უთმობს. ამ მექანიზმის ხშირი გამოყენება ადგილობრივ თვითმმართველობას ზემდგომი ხელისუფლების „წარმომადგენლად აქცევს“, რომელიც ინიციატივასა და პრობლემების გადაწყვეტას ზევიდან დაელოდება. ეს საფრთხე განსაკუთრებით დიდია ქვეყნებში, სადაც თვითმმართველობას არსებობის ხანგრძლივი ისტორია არ გააჩნია.

ამ უფლებასთან დაკავშირებით ევროპის საბჭოს ექსპერტი *ალენ დელკამპი* ტერმინ „მოქმედების ჩანაცვლება“ იყენებს.³²² თუმცა „თვითმმართველობის ჩანაცვლება“, უფრო ზუსტად ასახავს მის შინაარსს, ვინაიდან ზემდგომი ორგანო არა მხოლოდ მის მოქმედებას ანაცვლებს, არამედ არსებითად თვითმმართველობის კომპეტენციაში შემავალ ფუნქციას ან მასზე

³²⁰ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია №R(98)12 ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ზედამხედველობის თაობაზე, ევროპის საბჭოს რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე, თბ., 2009, 238.

³²¹ European Charter of Local Self-Government, Article 3, section 1, დასახ. წყარო.

³²² *Delcamp A., 1996*, დასახ. ანგ.

ინდივიდუალურად დაკისრებული მოვალეობის აღსრულებას ახდენს. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის ზემოთ აღნიშნულ რეკომენდაციაშიც სწორედ ადგილობრივი თვითმმართველობის ნაცვლად მოქმედებაზეა მითითება.

სადავო თემაა, „თვითმმართველობის ჩანაცვლება“ გამოყენებულ იქნეს მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში, თუ მისი გამოყენება საკუთარი უფლებამოსილების სფეროშიც შეიძლება. ამ საკითხზე რადიკალური პასუხის გაცემა შეუძლებელია. ბევრ ქვეყანაში ადგილობრივ ხელისუფლებას მნიშვნელოვანი სოციალური ფუნქციები აკისრია (სოციალური უზრუნველყოფის, ჯანდაცვისა და კომუნალურ სფეროებში), რაც ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებელი ეფექტიანი მართვის უზრუნველყოფის მიზანს ემსახურება. ამდენად, თვითმმართველობის მიერ ფუნქციათა შეუსრულებლობის ან არაეფექტიანი საქმიანობის შემთხვევაში, გარკვეული პრევენციული ზომების მიღება აუცილებელი ხდება, რათა ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესები არ დაზარალდეს. თუმცა, ამავე დროს, თვითმმართველობის უფლებებში არაპროპორციული ჩარევის საფრთხე დიდია. ეს საფრთხე უფრო იზრდება, როცა საქმე იმ ქვეყნებს ეხება, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტი ახალი დამკვიდრებულია. გამოსავალი მაინც პროცედურის ზუსტ და თვითმმართველობის ჩანაცვლების შემთხვევების ამომწურავ საკანონმდებლო რეგლამენტაციაში უნდა იყოს, რაც სასამართლო დაცვის მექანიზმით იქნება გამყარებული. თვითმმართველობის ჩანაცვლება უკიდურეს შემთხვევაში უნდა იქნეს გამოყენებული, როდესაც მას მოქმედების კანონისმიერი ვალდებულება აქვს, უმოქმედოთ კი მნიშვნელოვანი ზიანი დგება, ან მისი დადგომის რეალური საფრთხე წარმოიშობა და ადგილობრივი ხელისუფლება, გაფრთხილებისა და მდგომარეობის გამოსწორებისათვის სათანადო ვადის მიცემის მიუხედავად, არსებულ პრობლემებს თავს ვერ ან არ ართმევს.

თვითმმართველობის ჩანაცვლების უფლებას თითქმის ყველა სახელმწიფოს კანონმდებლობა აღიარებს, თუმცა მისი გამოყენების წესი და პირობები მნიშვნელოვნად განსხვავდება. მას ორი ფორმა შეიძლება ჰქონდეს: პირველ შემთხვევაში, თვითმმართველობას ზემდგომი ორგანო პირდაპირ ანაცვლებს, მეორე შემთხვევაში კი, უფლებამოსილი თანამდებობის პირის დანიშვნა ხდება, რომელიც თვითმმართველობას ანაცვლებს. ეს უკანასკნელი შემთხვევა უნდა გაემიჯნოს „საგანგებო მართვისგან“, რომელიც თვითმმართველობის დათხოვნის ან უფლებამოსილების შეჩერების შემთხვევაში გამოიყენება.

როგორც აღნიშნეთ, „თვითმმართველობის ჩანაცვლების“ პროცედურა დეტალურ საკანონმდებლო რეგლამენტაციას მოითხოვს, მათ შორის მისი გამოყენების შემთხვევების ზუსტ განსაზღვრას. ზოგადი საფუძვლების დადგენა ფართო ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა და თვითმმართველობის ავტონომიის არაპროპორციული შეზღუდვის საფრთხეს წარმოშობს. მაგალითად, როდესაც „თვითმმართველობის ჩანაცვლება“

დასაშვებია ადგილობრივი ორგანოების არაეფექტიანი ფუნქციონირების მიზეზით ან სახელმწიფო ინტერესების დაცვასთან დაკავშირებით. ამ ფაქტობრივი გარემოებების შეფასების ექსკლუზიური დისკრეცია თავად ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოებს აქვთ, ზოგადი ნორმები კი მათ კანონის ინტერპრეტაციის საშუალებას აძლევთ, რაც, თავის მხრივ, თვითმმართველობის ავტონომიას საფრთხეს უქმნის.

ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვის მიზნით, კანონმდებლობა ზედამხედველობის ორგანოების დისკრეციის შეზღუდვას წინასწარი გაფრთხილების, მდგომარეობის გამოსწორებისთვის გონივრული ვადის განსაზღვრისა და ამ უფლების ამოქმედებისთვის კონკრეტული მოთხოვნების დაწესებით ცდილობს. ეს შეზღუდვები ზოგ შემთხვევაში ეფექტიან დამცავ მექანიზმად გვევლინება, თუმცა, საბოლოო ჯამში, თვითმმართველობის დაცვის ძირითადი საშუალება მაინც სასამართლოა.

„თვითმმართველობის ჩანაცვლების“ პირველი მოდელი აღიარებულია ავსტრიაში, შვეიცარიაში, გერმანიაში, ესპანეთში, იტალიაში, სლოვენიაში, ლუქსემბურგში, ჩეხეთსა და ნიდერლანდში. თვითმმართველობის ჩანაცვლება, დელეგირებული ან სავალდებულო ფუნქციების აღუსრულებლობის ან სხვა ვალდებულების (მაგალითად, სასამართლოს გადაწყვეტილების) შეუსრულებლობის შემთხვევებში გამოიყენება. აღსანიშნავია, რომ ამ ქვეყნებში ხშირად თვითმმართველობის ჩანაცვლების ზოგად საფუძვლებსაც ვხვდებით. მაგალითად:

ავსტრიაში ადგილობრივი ორგანოს ჩანაცვლების უფლება კონსტიტუციითაა განმტკიცებული. კონსტიტუციის თანახმად, თვითმმართველობის ჩანაცვლება მხოლოდ უკიდურესი აუცილებლობისას შეიძლება განხორციელდეს.³²³

ავსტრიაში, *კარინტიის* მიწის კანონმდებლობით, თვითმმართველობის ჩანაცვლება როგორც სამართლებრივი აქტების გამოცემით, ასევე ცალკეული ღონისძიებების განხორციელებითაც შეიძლება გამოიხატოს. კერძოდ, მიწის მთავრობა უფლებამოსილია, მუნიციპალიტეტის ნაცვლად იმოქმედოს, თუ ის კანონმდებლობის მოთხოვნებს არღვევს, ან დაკისრებულ მოვალეობებს არ ასრულებს. ამასთან, თვითმმართველობის ჩანაცვლება სიტუაციის გამოსწორებისთვის დადგენილი გონივრული ვადის უშედეგოდ გასვლის შემდეგაა ნებადართული. თვითმმართველობის ჩანაცვლების შემთხვევებს კანონი განსაზღვრავს, კერძოდ, ესენია: საზოგადოებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობა (მომსახურების გაწევა), ადგილობრივი მოსახლეობის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვა და მძიმე ეკონომიკური პრობლემების წარმოშობის თავიდან აცილება. ზედამხედველი ორგანო უფლებამოსილია, ადგილობრივ მიწათსარგებლობის სფეროში გამოუსწორებელი ზიანის თავიდან ასაცილებლად თვითმმართველი ერთეულის ნაცვლად სამართლებრივი აქტებიც გამოსცეს. ჩანაცვლება

³²³ Federal Constitutional Law, Austria, Article 119 a, Section 7, დასახ. წყარო.

თვითმმართველობის ხარჯზე ხორციელდება.³²⁴ ავსტრიაში, ტიროლის მიწის კანონმდებლობით, თვითმმართველობის ჩანაცვლების კიდევ უფრო ზოგადი შემთხვევებია განსაზღვრული: ზედამხედველ ორგანოს „თვითმმართველობის ჩანაცვლების“ უფლება აქვს, თუ ეს სახელმწიფოს ინტერესებში შედის, ან, ეკონომიკური და სოციალური თვალსაზრისით, განსაკუთრებული მნიშვნელობის საკითხია.³²⁵ ზემო ავსტრიის კანონმდებლობით კი, მუნიციპალური ორგანოების ჩანაცვლება ნებადართულია სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების დაცვით, თუ მუნიციპალიტეტი კანონით განსაზღვრულ ვალდებულებას ვერ/არ ასრულებს, რაც ადამიანების სიცოცხლეს, ჯანმრთელობასა და ღირსებას ზიანს აყენებს.³²⁶

შვეიცარიის კონფედერაციის ფრიბურის კანტონში ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოები თვითმმართველობას ანაცვლებენ, თუ: მუნიციპალიტეტი კანონმდებლობით დაკისრებულ ვალდებულებებს არღვევს, სხვა თვითმმართველი ერთეულის ან კანტონის ინტერესებს ღახავს, ანდა მუნიციპალიტეტში ეფექტიანი მმართველობა არ ხორციელდება. ზედამხედველი ორგანო ვალდებულია, თავდაპირველად თვითმმართველ ერთეულს შესაბამისი ზომების მიღებისკენ მოუწოდოს, ხოლო გადაუდებელ შემთხვევაში, დაუყოვნებლივ იმოქმედოს. თვითმმართველობის ჩანაცვლების უფლება მხოლოდ კანტონის მთავრობას აქვს. კანტონის მთავრობა ვალდებულია, შესაბამისი მოქმედებების განხორციელებამდე ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოსა და პრეფექტთან წინასწარი კონსულტაციები გაიაროს.³²⁷

დიდი ბრიტანეთის კანონმდებლობით, სახელმწიფო მდივანი უფლებამოსილია, ადგილობრივი ორგანოების ნაცვლად იმოქმედოს, თუ შესაბამისი გამოძიებისა და ახსნა-განმარტების მიღების შემდეგ დაასკვნის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები საკუთარ ფუნქციებს არ ან არასწორად ასორციელებენ. ამის კარგი მაგალითია საქალაქო და საგრაფო დაგეგმარების აქტი, რომელიც გარემოს დაცვის სახელმწიფო მდივანს ნებას რთავს, ადგილობრივი დაგეგმარების დოკუმენტი თავად შეიმუშაოს, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამისი დეპარტამენტი ამ ფუნქციის შესრულებას ვერ უზრუნველყოფს. ამ შემთხვევაში პასუხისმგებელი ორგანო ვალდებულია, სამუშაოს ხარჯები აანაზღაუროს.

³²⁴ Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung - K-AGO, LGBl Nr 66/1998, §101: <http://www.ris.bka.gv.at/Land/> [ნანახია: 10.08.2011].

³²⁵ Gesetz vom 21. März 2001 über die Regelung des Gemeindewesens in Tirol (Tiroler Gemeindeordnung 2001 – TGO) LGBl. Nr. 36/2001, §125, დასახ. წყარო.

³²⁶ Oö. Gemeindeordnung, 1990, Oberösterreich, LGBl.Nr. 91/1990, §104: <http://www.ris.bka.gv.at/Land/> [ნანახია: 10.08.2011].

³²⁷ Über die Gemeinden, 25 September 1980, Freiburg, Artikel 150c, დასახ. წყარო.

„ჩანაცვლების“ (*Ersatzvornahme*) უფლებას *გერმანიის* მიწების კანონმდებლობაც ითვალისწინებს. მაგალითად, *ბავარიაში* ზედამხედველი ორგანო უფლებამოსილია, ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებს კანონსაწინააღმდეგო გადაწყვეტილებების შეცვლა და კანონმდებლობით დაკისრებული ვალდებულებების აღსრულება მოსთხოვოს და მდგომარეობის გამოსასწორებლად შესაბამისი ვადა განუსაზღვროს. თუ თვითმმართველობა დადგენილ ვადაში მოთხოვნას არ შეასრულებს, მაშინ მის ნაცვლად შესაბამის მოქმედებას ზედამხედველი ორგანო ახორციელებს. „ჩანაცვლება“ ადგილობრივი ხელისუფლების ხარჯზე ხდება.³²⁸

„თვითმმართველობის ჩანაცვლება“ მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროშია დასაშვები *ესპანეთში*. ესპანეთის კანონმდებლობით, თუ თვითმმართველი ერთეული მისთვის კანონმდებლობით დაკისრებულ მოვალეობას არ ასრულებს და ამით სახელმწიფო და ავტონომიური ხელისუფლების ფუნქციათა განხორციელებას აფერხებს, ცენტრალური და ავტონომიური ხელისუფლება თვითმმართველობის ნაცვლად და მის ხარჯზე მოქმედებს. თვითმმართველობის ჩანაცვლების უფლება მხოლოდ იმ შემთხვევაში წარმოიშობა, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობა მოვალეობის განხორციელებისათვის აუცილებელი საბიუჯეტო და სამართლებრივი შესაძლებლობებით უზრუნველყოფილი იყო და მას მდგომარეობის გამოსასწორებლად არანაკლებ ერთი თვის ვადა მიეცა. მიუხედავად ზოგადი ფორმულირებისა ეს პირობა ადგილობრივ თვითმმართველობას მეტ-ნაკლებ გარანტიას ანიჭებს, საკუთარ საქმიანობაში უკანონო ჩარევისგან სასამართლოს საშუალებით თავი დაიცვას.³²⁹

იტალიაში „მოქმედების ჩანაცვლება“ გამოიყენება, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივ და საერთაშორისო მოვალეობებს ვერ/არ ასრულებს, ან თუ ეს აუცილებელია ქვეყნის სამართლებრივი და ეკონომიკური ერთიანობისთვის, კერძოდ, სამოქალაქო და სოციალური უფლებების სფეროში დადგენილი ძირითადი სტანდარტების დაკმაყოფილების უზრუნველსაყოფად.³³⁰

„თვითმმართველობის ჩანაცვლების“ ინსტიტუტის მეტად დეტალურ და ორიგინალურ რეგულირებას გვთავაზობს *იაპონიის* „ადგილობრივი ავტონომიის შესახებ“ კანონი, რომელშიც ეს მექანიზმი მოხსენიებულია როგორც „სხვის ნაცვლად აღსრულება“ (*Execution by Proxy*). „ჩანაცვლება“ დასაშვებია მხოლოდ „კანონმდებლობით განსაზღვრული პირველი კატეგორიის“ ფუნქციათა განხორციელების სფეროში.³³¹ ამასთან, ეს

³²⁸ Haschke D., 1998, დასახ. ნაშრ.

³²⁹ Structure and operation of local and regional democracy, Spain, Council of Europe publishing, Strasbourg, 1997, 56.

³³⁰ Marceau G., 2007, დასახ. ნაშრ., 60.

³³¹ Local Autonomy Law, Japan, Article 3-1, Section 9, დასახ. წყარო.

მექანიზმი მხოლოდ თვითმმართველობის ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის – გუბერნატორის და მერის – მიმართ მოქმედებს და წარმომადგენლობით ორგანოებზე არ ვრცელდება.

თუ გუბერნატორი „პირველი კატეგორიის“ უფლებამოსილებათა განხორციელების დროს კანონმდებლობას არღვევს ან ამ უფლებამოსილებებს არ ახორციელებს, შინაგან საქმეთა და კომუნიკაციების მინისტრი მდგომარეობის გამოსწორების შესახებ მას დასაბუთებულ რეკომენდაციას აძლევს და ვადას განუსაზღვრავს. ამასთან, რეკომენდაცია გაიცემა, თუ მდგომარეობის გამოსწორება სხვა საშუალებით შეუძლებელია, რამაც სახელმწიფოს ინტერესები შეიძლება მნიშვნელოვნად დააზარალოს. რეკომენდაციის რეაგირების გარეშე დარჩენისას მინისტრი რეკომენდაციის შესრულების თაობაზე უკვე წერილობით ბრძანებას გამოსცემს. თუ სათანადო რეაგირება კვლავ არ მოხდა, სამინისტროს უმაღლეს სასამართლოში სარჩელი შეაქვს, რის შესახებაც დაუყოვნებლივ გუბერნატორს ატყობინებს. სასამართლოს ბრძანების დაუმორჩილებლობის შემთხვევაში კი, გუბერნატორის ნაცვლად სამინისტრო მოქმედებს. მსგავსი პროცედურაა გაწერილი მერების მიმართაც, იმ განსხვავებით, რომ სამინისტროს უფლებამოსილებით გუბერნატორია აღჭურვილი.³³²

თვითმმართველობის ჩანაცვლების მექანიზმს *სლოვენის* კანონმდებლობაშიც ვხვდებით. თვითმმართველობის ჩანაცვლება ნებადართულია მხოლოდ დელეგირებული და სავალდებულო უფლებამოსილებების სფეროში. დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში, მოქმედების განხორციელების შესახებ შესაბამისი დირექტივის შეუსრულებლობის შემთხვევაში, ზედამხედველობის ორგანო (კომპეტენტურ სამინისტროს) მუნიციპალიტეტის ხარჯზე მოქმედების უფლებით სარგებლობს; საკუთარი სავალდებულო უფლებამოსილების სფეროში კი თვითმმართველობის ჩანაცვლება დასაშვებია, თუ უმოქმედობამ მოსახლეობის ჯანმრთელობას, ბუნებრივ ან საცხოვრებელ გარემოს, ანდა საკუთრებას შეიძლება მნიშვნელოვანი ზიანი მიაყენოს.³³³

ნიდერლანდის კანონმდებლობით, თუ მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი თანამდებობის პირი ან მერი, გაფრთხილების მიუხედავად, გადაწყვეტილებას არ ან ვერ იღებს, მის ნაცვლად საკითხს პროვინციის აღმასრულებელი ან მეფის კომისარი წყვეტს, ხოლო პროვინციის კომისარისა და აღმასრულებელი თანამდებობის პირის უმოქმედობისას – შინაგან და სამეფო საქმეთა მინისტრი. ამ უფლებამოსილებით სარგებლობა მხოლოდ ერთობლივი მართვის სფეროშია ნებადართული.³³⁴ გადაუდებელი

³³² იქვე, Article 245-8.

³³³ The Law on Local Self-Government, Slovenia, N72/93, Articles 90, 90a, დასახ. წყარო.

³³⁴ Structure and operation of local and regional democracy, Netherlands, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2008, 48.

აუცილებლობისას „თვითმმართველობის ჩანაცვლება“ გაფრთხილების გარეშე შესაძლებელია.³³⁵

ქვეყნების ნაწილში კანონმდებლობა „თვითმმართველობის ჩანაცვლებას“ მხოლოდ კონკრეტულ შემთხვევებს უკავშირებს. მაგალითად:

პოლონეთში ვოევოდა უფლებამოსილია, ადგილობრივი ხელისუფლება ჩანაცვლოს, თუ ის კანონმდებლობით განსაზღვრულ ვალდებულებას, სამსახურებრივი შეუთავსებლობის მიზეზით შესაბამისი თანამდებობის პირები დაითხოვოს, არ ასრულებს.³³⁶

თურქეთში „თვითმმართველობის ჩანაცვლება“ გამოიყენება, თუ ადგილობრივი ორგანო საზოგადოებრივი შენობებისა და მომსახურების ადგილების მოწყობისათვის მიწის ნაკვეთის გამოყოფაზე უარს აცხადებს.

ლუქსემბურგში „თვითმმართველობის ჩანაცვლებას“ საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით მიმართავენ. კერძოდ, თუ თვითმმართველი ერთეულის ორგანოები დადგენილ ვადაში ბიუჯეტის პროექტის წარდგენას ან დამტკიცებას ვერ უზრუნველყოფენ, მაშინ მათ ნაცვლად შინაგან საქმეთა სამინისტრო მოქმედებს; ასევე, თუ დადგინდა აღმასრულებელი თანამდებობის პირების საბიუჯეტო სახსრების უკანონოდ განკარგვაში ან მიუღებელ შემოსავალში პირდაპირი პასუხისმგებლობა და თვითმმართველობა ზიანის ანაზღაურებაზე სასამართლოში სარჩელის შეტანას აყოვნებს, თვითმმართველობის ნაცვლად ზედამხედველობის ორგანო მოქმედებს.³³⁷

საფრანგეთში „ჩანაცვლების“ უფლება მნიშვნელოვნადაა შეზღუდული. პრეფექტს შეუძლია, ჩანაცვლოს მერი ან დეპარტამენტის საბჭოს თავმჯდომარე, თუ ისინი სამართალდამცავ სფეროში უმოქმედობას იჩენენ. ასეთი ჩანაცვლება შეიძლება მხოლოდ შესაბამისი გაფრთხილების გაგზავნის შემდეგ განხორციელდეს; ასევე, ეს პროცედურა გამოიყენება, თუ ადგილობრივი საბჭო დადგენილ ვადაში ბიუჯეტის მიღებას ვერ უზრუნველყოფს. კერძოდ, პრეფექტი უფლებამოსილია, სააუდიტორო საბჭოსთან შეთანხმებით, ბიუჯეტი დაამტკიცოს (იგულისხმება ახალი პროექტის მომზადება ან არსებული ვარიანტის შესწორების უფლება).

„თვითმმართველობის ჩანაცვლების“ მეორე მოდელს ისლანდიის, ნორვეგიის, იტალიის, ლუქსემბურგისა და გერმანიის ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემებში ვხვდებით. ამ ქვეყნებში „თვითმმართველობის ჩანაცვლება“ სპეციალური ორგანოს ან თანამდებობის პირის დანიშვნის ფორმით ხდება.

³³⁵ Municipalities Act 7 March 2002, Articles 124, 125, დასახ. წყარო.

³³⁶ Закон о самоуправлении гминном 8 марта 1990, Сборник законов РП (Dziennik Ustaw (Dz. U.)) за 1996 г., № 13, поз. 74, Статья 98а, დასახ. წყარო.

³³⁷ Texte coordonné de la loi communale du 13 décembre 1988, Articles 125, 164, დასახ. წყარო.

იხლანდიის კანონმდებლობით, თვითმმართველობის ჩანაცვლება მხოლოდ მუნიციპალიტეტის ფინანსური უფლებამოსილების სფეროში შეიძლება. კერძოდ, თუ ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს მოქმედების/უმოქმედობის შედეგად მუნიციპალიტეტის ფინანსური მდგომარეობა იმდენად გაუარესდა, რომ სხვა ალტერნატიული მექანიზმების გამოყენებით სიტუაციის გამოსწორება შეუძლებელია. ამ შემთხვევაში სოციალური უზრუნველყოფის მინისტრი ფინანსური მართვის საბჭოს ნიშნავს. საბჭოს ფორმირების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებამდე მინისტრი წარმომადგენლობით ორგანოს გაფრთხილებას აძლევს და მდგომარეობის გამოსწორებისათვის ვადას (არა უმეტეს 6 თვისა) განუსაზღვრავს. საბჭოს დანიშვნის შესახებ მინისტრის გადაწყვეტილება სასამართლოში შეიძლება გასაჩივრდეს.

საბჭო სამი წევრისგან შედგება, რომელთაგან ერთი წევრი ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციის წარდგინების საფუძველზე ინიშნება. საბჭოს უფლებამოსილების ვადა არა უმეტეს ერთი წლით განისაზღვრება. საბჭოს ხარჯები სამინისტროს ბიუჯეტიდან იფარება. აღსანიშნავია, რომ საბჭოს დანიშვნა მუნიციპალიტეტის ფინანსური უფლებამოსილებების განხორციელებისგან მთლიანად ჩამოშორებას არ გულისხმობს. საბჭოს უფლებამოსილებაში შედის მუნიციპალიტეტის მომავალი ორი წლის ფინანსური საქმიანობის გეგმის შემუშავება, ვალების დაფარვისათვის ცალკეული აქტივების რეალიზაცია და მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ცალკეული სფეროების კერძო სექტორისთვის სამართავად გადაცემა, ასევე ფინანსური ხარჯების გაღებასთან დაკავშირებულ მუნიციპალიტეტის გადაწყვეტილებებზე წინასწარი კონტროლის განხორციელება.³³⁸ მსგავს რეგლამენტაციას *ნორვეგიაშიც* ვხვდებით.³³⁹

ლუქსემბურგში თვითმმართველობის ჩანაცვლების ორივე მოდელი მოქმედებს. შინაგან საქმეთა მინისტრი უფლებამოსილია, ინფორმაციის შეგროვების, ბიუჯეტისა და ანგარიშების შემუშავებისა და კანონმდებლობით განსაზღვრული სხვა მოვალეობების შესრულების მიზნით, ერთი ან რამდენიმე კომისარი დანიშნოს. „თვითმმართველობის ჩანაცვლება“ ადგილობრივი ხელისუფლების ხარჯზე ხდება.³⁴⁰

გერმანიაშიც თვითმმართველობის ჩანაცვლების ორივე ფორმა მოქმედებს. მაგალითად, *ბავარიის* კანონმდებლობით, თუ მმართველობის პროცესი მუნიციპალიტეტის მიერ ზემდგომი ორგანოს ინსტრუქციების არ-ან ვერშესრულებით სერიოზულად ფერხდება, ზემდგომი ორგანო უფლებამოსილია, „კომისიური მართვა“ შემოიღოს. კომისიურ მართვას „თვითმმართველობის ჩანაცვლების“ ფორმა აქვს, როდესაც უფლებამოსილ

³³⁸ Local Government Act, Iceland, 3 June 1998 No. 45, Articles 76-78, in: <http://www.samband.is/um-okkur/english/> [ნანახია: 10.09.2011].

³³⁹ Local Government Act, 25 September No.107, Article 56, დასახ. წყარო.

³⁴⁰ Texte coordonné de la loi communale du 13 décembre 1988, Articles 108, 165, დასახ. წყარო.

პირს თვითმმართველი ერთეულის მხოლოდ ცალკეული ფუნქციების აღსრულება ევალება, ხოლო „დროებითი მმართველობისა“, – როდესაც კომისარი თვითმმართველი ერთეულის ფუნქციებს სრულად ითავსებს. ამ შემთხვევაში წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილება შეჩერებულია.

იტალიაში თვითმმართველობის ჩანაცვლებას მთავრობის მიერ დანიშნული კომისარი ახდენს. თვითმმართველობის ჩანაცვლების ფორმა შეიძლება გამოყენებულ იქნეს, თუ თვითმმართველობა ევროკავშირის წინაშე ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების მიმართ უმოქმედობას იჩენს ან მისი ქმედებით ეროვნულ ინტერესებს შეიძლება მნიშვნელოვანი ზიანი მიადგეს. პირველ ეტაპზე შინაგან საქმეთა მინისტრის შუამდგომლობით პრემიერ-მინისტრი თვითმმართველ ერთეულს გაფრთხილებას აძლევს და მდგომარეობის გამოსასწორებლად ვადას განუსაზღვრავს. გადაუდებელ შემთხვევაში კომისარი შეიძლება დაუყოვნებლივ დაინიშნოს. აღსანიშნავია, რომ თვითმმართველობის ჩანაცვლების შესახებ ინფორმაცია ცენტრალური, რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლების კონფერენციას უნდა წარედგინოს, რომელსაც გადაწყვეტილების გადასინჯვის მოთხოვნის უფლება აქვს.³⁴¹

6.4.2. უფლებამოსილების ჩამორთმევა

„თვითმმართველობის ჩანაცვლების“ შემთხვევისგან უნდა განვასხვაოთ „უფლებამოსილების ჩამორთმევა“. უფლებამოსილების ჩამორთმევა ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების სანქციის დამოუკიდებელი სახეა და დელეგირებულ ან სავალდებულო კომპეტენციებთან მიმართებით გამოიყენება. კერძოდ, თუ თვითმმართველობა უფლებამოსილების ეფექტიან მართვას ვერ ან არ უზრუნველყოფს, ის ამ ფუნქციას კარგავს და მას სახელმწიფო მმართველობის ორგანოები ან მათ მიერ განსაზღვრული სხვა პირები (კერძო სამართლის იურიდიული პირი ან სხვა თვითმმართველი ერთეული) ახორციელებენ. ამდენად, თუ თვითმმართველობის ჩანაცვლებისას თვითმმართველობას დროებით ზემდგომი ორგანო ანაცვლებს, „უფლებამოსილების ჩამორთმევის“ დროს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქცია სხვას გადაეცემა.

მაგალითად, *სლოვენის* კანონმდებლობით, თუ თვითმმართველობის ორგანოები, ზედამხედველი სამინისტროს რამდენიმე გაფრთხილების მიუხედავად, სავალდებულო კომპეტენციას არ ახორციელებენ, ან არასწორად ანდა დაგვიანებით ასრულებენ, სამინისტრო უფლებამოსილია, თვითმმართველობისთვის ამ კომპეტენციის ჩამორთმევის შესახებ

³⁴¹ Decreto Legislativo 18 agosto 2000, No.267, Repubblica Italiana, Testo Unico Delle Leggi Sull'ordinamento Degli Enti Locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265, Articolis 137, დასახ. წყარო.

წარდგინებით მთავრობას მიმართოს. ამ შემთხვევაში უფლებამოსილების განხორციელება სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს შესაბამის სტრუქტურულ ერთეულს გადაეცემა.³⁴²

ასევე დიდ ბრიტანეთშიც, თუ თვითმმართველობის საქმიანობა „არადამაკმაყოფილებლად“ იქნა მიჩნეული და მდგომარეობის ახლო მომავალში გამოსწორების შესაძლებლობა არ ჩანს, სახელმწიფო მდივანი თვითმმართველობისთვის ფუნქციის ჩამორთმევის გადაწყვეტილებას იღებს. ფუნქციის განხორციელებას სახელმწიფო დაწესებულება, სხვა თვითმმართველი ერთეული ან კერძო სამართლის იურიდიული პირი უზრუნველყოფს.³⁴³

ჩეხეთში უფლებამოსილების ჩამორთმევა ამ ფუნქციის სხვა თვითმმართველ ერთეულზე გადაცემის ფორმით დაიშვება. „მუნიციპალიტეტების შესახებ“ ჩეხეთის რესპუბლიკის კანონით, თუ მუნიციპალიტეტი დელეგირებული უფლებამოსილების აღსრულებას ვერ უზრუნველყოფს, მაშინ, რეგიონის ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებით, მისი აღსრულება „ავტორიტეტულ მუნიციპალიტეტს“ (მუნიციპალიტეტი ფართო დელეგირებული უფლებამოსილებებით, მეორე კატეგორიის) დაევალება, „ავტორიტეტული მუნიციპალიტეტის“ უმოქმედობისას – „გაფართოებული უფლებამოსილების მუნიციპალიტეტს“ (მუნიციპალიტეტი ყველაზე ფართო დელეგირებული უფლებამოსილებებით, მესამე კატეგორიის), „გაფართოებული უფლებამოსილების მუნიციპალიტეტს“ კი სხვა „გაფართოებული უფლებამოსილების“ მუნიციპალიტეტი ანაცვლებს. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, გადაწყვეტილებას შინაგან საქმეთა მინისტრი იღებს.³⁴⁴

იხლანდიაში უფლებამოსილების სხვა თვითმმართველ ერთეულზე გადაცემას სანქციის ფორმა არ აქვს. კერძოდ, თუ მუნიციპალიტეტი თავის უფლებამოსილებას ობიექტური მიზეზების გამო (მაგალითად, სტიქიური უბედურების შემთხვევაში) ვერ ახორციელებს, მისი თხოვნის საფუძველზე ზედამხედველი ორგანო მას მეზობელი ან სხვა მუნიციპალიტეტით „ჩაანაცვლებს“.³⁴⁵ ამ სიტუაციაში თვითმმართველობის უმოქმედობისას ზედამხედველ ორგანოს თვითმმართველი ერთეულის თხოვნის გარეშე მოქმედებაც შეუძლია.

უფლებამოსილების ჩამორთმევის მექანიზმს, ძირითადად, იმ ქვეყნების კანონმდებლობა ითვალისწინებს, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის შედეგებზე ზედამხედველობის მკაცრი სისტემა მოქმედებს. ასეთი სისტემის არსებობა ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეციის

³⁴² *Trpin G.*, Local Government Reform in Slovenia, from Socialist Self Management to Local Self-Government, in: *Baldersheim H., Illner M., Wollmann H.*, 2003, დასახ. ნაშრ., 177.
³⁴³ *Wilson D. and Game C.*, 2006, დასახ. ნაშრ., 160-161; *Wollmann H.*, 2008, დასახ. ნაშრ., 172.
³⁴⁴ Structure and operation of local and regional democracy, Czech Republic, Council of Europe publishing, Strasburg, 2004, 11 and 12.
³⁴⁵ Local Government Act, Iceland, 3 June 1998 No. 45, Articles 26მ, დასახ. წყარო.

გადამეტებულ შეზღუდვას იწვევს და ადგილობრივ ავტონომიას ხელყოფს.³⁴⁶ თვითმმართველი ერთეულისთვის საკუთარი უფლებამოსილების ჩამორთმევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიაში უხეშ ჩარევას წარმოადგენს. ამდენად, მიზანშეწონილია მის ნაცვლად “თვითმმართველობის ჩანაცვლების” მექანიზმი იქნეს გამოყენებული, რომელიც ფუნქციის დროებით ზემდგომი ხელისუფლების მიერ აღსრულებაში გამოიხატება. უუნარო თვითმმართველობის პასუხისმგებლობის საკითხი კი ამომრჩეველებმა საარჩევნო ყუთებთან გადაწყვიტონ.

6.4.3. დროებითი მმართველობა

„დროებითი მმართველობა“ დროებითი მმართველის/მმართველების დანიშვნით ანდა ორგანოების ფორმირებით გამოიხატება. დროებითი მართვის განხორციელება თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელ თანამდებობის პირსაც შეიძლება დაეკისროს. ამ მექანიზმის ამოქმედება თვითმმართველი ერთეულის ორგანოების დათხოვნას ან უფლებამოსილების შეჩერებას უკავშირდება. დროებითი მმართველობის ორგანოების კომპეტენცია, როგორც წესი, შეზღუდულია. ისინი გადაუდებელი მიმდინარე საქმეების გადაწყვეტით არიან დაკავებული და ახალი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევის ან უფლებამოსილების შეჩერების ვადის გასვლის შემდეგ არსებობას წყვეტენ. ქვეყნები დროებითი მმართველობის სხვადასხვა მოდელს იცნობენ, მაგალითად:

საფრანგეთის კანონმდებლობით, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს დაშლის შემთხვევაში, დეპარტამენტის პრეფექტი რვა დღის ვადაში „სპეციალურ დელეგატებს“ ნიშნავს. დელეგატების რაოდენობა, მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის რაოდენობის შესაბამისად, 3-იდან 7 პირამდე მერყეობს. დელეგატები მუნიციპალიტეტის საქმიანობას კოლექტიური ფორმით წარმართავენ და საკუთარი შემადგენლობიდან მუნიციპალიტეტის დროებით პრეზიდენტსა და ვიცე-პრეზიდენტს ირჩევენ. დროებითი მმართველობის უფლებამოსილება მხოლოდ გადაუდებელი მიმდინარე საკითხების გადაწყვეტითაა შეზღუდული, კერძოდ, დროებითი მმართველობისას ახალი ბიუჯეტისა და საკადრო გადაწყვეტილებების მიღება იკრძალება, ასევე დაუშვებელია განათლების არსებულ სისტემაში ცვლილებების შეტანა.³⁴⁷

შვეიცარიული ფრიბურის კანტონაში დროებითი მმართველობისას მთავრობა არანაკლებ სამი წევრის შემადგენლობით სპეციალური კოლექტიური ორგანოს – საბჭოს ფორმირებას ახდენს და საბჭოს თავმჯდომარეს ნიშნავს, რომელიც ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოს დროებით ჩანაცვლებს. როცა დროებითი მმართველობის

³⁴⁶ იხ. 3.3 ქვეთავი.

³⁴⁷ Code général des collectivités territoriales, Articles 2121-35 – 2121-39, დასახ. წყარო.

აუცილებლობა აღარ არსებობს, თვითმმართველობის რიგგარეშე არჩევნები ინიშნება. ეს მექანიზმი კანტონის კანონმდებლობაში მოსხენიებულია როგორც „გამონაკლისი მმართველობა“.³⁴⁸ *ჟენევის* კანტონაში კი დროებითი მმართველების სახით მთავრობა ერთ ან რამდენიმე დირექტორს ნიშნავს, რომლებიც თვითმმართველობის საკითხებს დროებით განაგებენ.³⁴⁹

პოლონეთში „დროებით მმართველობას“ ორი ფორმა აქვს: პირველ შემთხვევაში, მას მთავრობის თავმჯდომარის მიერ დანიშნული მთავრობის წარმომადგენელი ადგილობრივი ხელისუფლების არჩევნებამდე ახორციელებს, ხოლო მეორე ფორმა „კომისიური მართვის“ სახელითაა ცნობილი. „კომისიური მართვისას“ თვითმმართველ ერთეულს 2 წლამდე ვადით დანიშნული კომისარი უძღვება. მთავრობის თავმჯდომარეს კომისრის კანდიდატურას დასანიშნად, შინაგან საქმეთა მინისტრთან კონსულტაციის შემდეგ, ვოევოდა წარუდგენს.³⁵⁰

ჩეხეთის კანონმდებლობით, „დროებითი მართვის“ ფორმის გამოყენება სამ შემთხვევაში შეიძლება: ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო დათხოვნისას, ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს არჩევის გაჭიანურებისას და თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანებისა და დაყოფისას.

ჩეხეთის მუნიციპალიტეტებში დროებით მმართველობას რეგიონული ხელისუფლების ადმინისტრაციის (ზედამხედველი ორგანო) ხელმძღვანელის მიერ დანიშნული ადმინისტრატორი ახორციელებს. აღსანიშნავია, რომ ადმინისტრატორი რეგიონული ადმინისტრაციის თანამშრომელთაგან ინიშნება. ადმინისტრატორის კომპეტენცია სრული არ არის, ის დელეგირებული და ზოგიერთი სავალდებულო უფლებამოსილების აღსრულებას უზრუნველყოფს. ადმინისტრატორის საქმიანობა რაიონული ადმინისტრაციის მიერ ანაზღაურდება. რეგიონებში წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნისას კი მის ფუნქციებს რეგიონის აღმასრულებელი ორგანო – საბჭო ითავსებს.³⁵¹

იტალიაში დამნაშავეთა სამყაროსთან კავშირის დადასტურების შემთხვევაში წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილების შეწყვეტისას დროებით მმართველობას კოლეგიური ორგანო – სპეციალური კომიტეტი უზრუნველყოფს, რომელიც სამი წევრის შემადგენლობით იქმნება. კანონით კომიტეტის შემადგენლობა მოქმედი ან გადამდგარი

³⁴⁸ Über die Gemeinden, 25 September 1980, Freiburg, Artikel 151d, დასახ. წყარო.

³⁴⁹ Loi sur l'administration des communes, Genève, 13 avril 1984, B 6 05, Article 81, დასახ. წყარო.

³⁵⁰ Закон о самоуправлении гминном 8 марта 1990, Сборник законов ПП (Dziennik Ustaw (Dz. U.)) за 1996 г., № 13, поз. 74, Статья 97, დასახ. წყარო; Закон о самоуправлении повята 5 июня 1998, Сборник законов ПП (Dziennik Ustaw (Dz.U.)) за 1998 г. № 91, поз. 578, Статья 85; დასახ. წყარო; Закон о воеводском самоуправлении, Сборник законов ПП (Dziennik Ustaw (Dz.U.)) за 1998 г. № 91, поз. 576, Статья 85, დასახ. წყარო.

³⁵¹ Act on Municipalities, N128/2000, Article 98, დასახ. წყარო.

სახელმწიფო მოსამსახურეებითა და მოსამართლეებით უნდა დაკომპლექტდეს.³⁵²

თვითმმართველობის პრინციპის „მაღალი პატივისცემა“ შეინიშნება ქვეყნებში, სადაც წარმომადგენლობითი ორგანოს დათხოვნის შემთხვევაში, დროებით მმართველობას ადგილობრივი ხელისუფლების თანამდებობის პირები ან ორგანოები (აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანო ან ხელმძღვანელი) ასორციელებენ, ანდა როდესაც, უფლებამოსილების შეწყვეტის ან შეჩერების მიუხედავად, ადგილობრივი არჩევითი ხელისუფლების წარმომადგენლები ადგილობრივ საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ამა თუ იმ ფორმით ჩართულები არიან.

მაგალითად, *სლოვენიაში*, თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო დათხოვნილია, მისი უფლებამოსილების განხორციელება მერს ევალება, ხოლო თუ ადგილობრივ საბჭოსთან ერთად მერიც დაითხოვეს, მაშინ „დროებითი მმართველი ინიშნება“.³⁵³ მსგავს რეგულირებას მაკედონიაშიც ვხვდებით.³⁵⁴

ავსტრიაში, *ზალცბურგში*, წარმომადგენლობითი ორგანოს დაშლის შემთხვევაში დროებით მმართველობას პროვინციის მთავრობის მიერ დანიშნული კომისარი ასორციელებს. ამასთან, კომისართან მრჩეველთა საბჭო იქმნება, საბჭოს შემადგენლობაში კი შესაბამისი პროპორციით იმ პარტიათა წარმომადგენლები შედიან, რომლებსაც წარმომადგენლობით ორგანოში წევრები ჰყავთ. *ზალცბურგის* კანონმდებლობა კიდევ უფრო შორს მიდის და კომისარს ყველა მნიშვნელოვანი საკითხის მრჩეველთა საბჭოსთან წინასწარი კონსულტაციის საფუძველზე გადაწყვეტას ავალდებულებს. *ტიროლში* კი საკონსულტაციო საბჭოს წევრი ავტომატურად მერიც ხდება.³⁵⁵

ზემოთ განხილული ქვეყნებისგან განსხვავებით *კანადაში*, *ბრიტანეთის* კოლუმბიაში დროებითი მმართველი – „მმართველი კომისარი“ – მუნიციპალური წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების უფლებამოსილებათა თითქმის სრული პაკეტითაა აღჭურვილი. კომისარი თვითმმართველი ერთეულის ვალაუფების შემთხვევაში ინიშნება. დანიშვნის შესახებ გადაწყვეტილებას ლეიტენანტ-გუბერნატორი (შტატის მეთაური), ინსპექტორის (ხედამხედველობის ფუნქციით აღჭურვილი პირი) ან თვითმმართველი ერთეულის წინადადებით, უმაღლესი სასამართლოს ბრძანების საფუძველზე იღებს. კომისარი უფლებამოსილია: გამოსცეს

³⁵² Decreto Legislativo 18 agosto 2000, No.267, Repubblica italiana, Testo Unico Delle Leggi Sull'ordinamento Degli Enti Locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265, Articolis 143, 144, დასახ. წყარო.

³⁵³ The Law on Local Self-Government, Slovenia, N72/93, Article 90b, დასახ. წყარო.

³⁵⁴ Todorovski I., Local Government in Macedonia, in: *Kandeva E.*, 2000, დასახ. ნაშრ., 252.

³⁵⁵ Salzburger Gemeindeordnung 1994 - GdO 1994, LGBI Nr 107/1994, §88(4), დასახ. წყარო.

კანონქვემდებარე აქტები, დაითხოვოს მუნიციპალიტეტის თანამშრომლები, აიღოს სესხი და ა.შ.³⁵⁶

6.5. ზედამხედველობის ორგანოების სხვა უფლებამოსილებები

6.5.1. ფინანსური და დისციპლინური სანქციები

ზედამხედველობის ორგანოთა რეპრესიული ხასიათის კომპეტენციათა ნუსხას ფინანსური სანქციებიც მიეკუთვნება. ამ უფლებამოსილების ორი ძირითადი სახე შეიძლება განვასხვაოთ: პირველი, ფინანსური სანქციები, რომლებიც თვითმმართველი ერთეულის მიმართ გამოიყენება და მეორე, თვითმმართველი ერთეულის თანამდებობის პირების ფინანსური პასუხისმგებლობა. ამ უკანასკნელს ხშირად დისციპლინური ან ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ფორმა აქვს.

ფინანსური პასუხისმგებლობა სხვადასხვა ქვეყნაში სხვადასხვა ფორმით ხორციელდება – ის შეიძლება, ჯარიმით ან დაფინანსების შეწყვეტით გამოიხატოს. ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოებს ჯარიმის დაკისრების უფლება იშვიათად აქვთ, მას ევროპის რამდენიმე ქვეყანაში ვხვდებით მხოლოდ; უფრო ხშირია შემთხვევა, როდესაც ფინანსური სანქციების გამოყენება წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების თანამდებობის პირების მიმართ თავად თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია.

თვითმმართველი ერთეულის დაჯარიმების ინსტიტუტს *ჩეხეთის* კანონმდებლობა იცნობს. ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია, თვითმმართველი ერთეული დააჯარიმოს, თუ ის ინფორმაციის წარდგენის ვალდებულებას არ ასრულებს, ან აღმოჩენილი დარღვევების დადგენილ ვადაში გამოსწორებას ვერ უზრუნველყოფს. თვითმმართველი ერთეულის დაჯარიმების უფლებამოსილება დადგენილ ვადებში აუდიტის ჩატარების შესახებ კანონის მოთხოვნის დარღვევის დროსაც გამოიყენება. უკანასკნელ ცვლილებებამდე დაჯარიმების მექანიზმი ქონების მართვის სფეროშიც არსებობდა. ჯარიმის მაქსიმალური ოდენობა 500 ათას კრონამდე განისაზღვრება (მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში – 100 ათას კრონამდე). ჯარიმის დაკისრების უფლება შესაბამისი ვალდებულების შეუსრულებლობიდან 2 წლის ვადაში მოქმედებს. რეგიონული თვითმმართველობის დაჯარიმება შინაგან საქმეთა სამინისტროს კომპეტენციაა, ხოლო მუნიციპალიტეტის – რეგიონული ადმინისტრაციისა.³⁵⁷

³⁵⁶ Local Government Act, RSBC 1996, c 323 Articles 1026-1040, დასახ. წყარო.

³⁵⁷ Act on Municipalities, N128/2000, Article 45, დასახ. წყარო; Act on Regions (Establishment Regions), N129/2000, Articles 20, 80a-91, დასახ. წყარო.

თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური პასუხისმგებლობის, კერძოდ, ჯარიმების მექანიზმი *შვედეთშიც* მოქმედებს და იგი თვითმმართველობის მიერ კანონდარღვევათა შეწყვეტის ან გარემოს დაცვის, ჯანდაცვის, მონაცემთა შეგროვება-შენახვის სფეროებში სავალდებულო ფუნქციათა შეუსრულებლობის შემთხვევაში გამოიყენება.³⁵⁸

ავსტრიაში ზალცბურგისა და შტირიის კანონმდებლობა თანამდებობის პირთა ფინანსური პასუხისმგებლობის ფორმას იცნობს. *შტირიის* კანონმდებლობით, ზედამხედველი ორგანო უფლებამოსილია, მერი და აღმასრულებელი საბჭოს წევრი დააჯარიმოს, თუ ისინი, გაფრთხილების მიუხედავად, კანონმდებლობის მოთხოვნებს სისტემატიურად არღვევენ. ჯარიმის ოდენობა 750 ევრომდე განისაზღვრება. ამასთან, ზედამხედველ ორგანოს დაჯარიმებისთვის (750 ან 1500 ევროთი) გაფრთხილება არ სჭირდება შემდეგი დარღვევებისას: მუნიციპალიტეტის სიმბოლიკის უკანონოდ კომერციული მიზნით გამოყენების დროს; კანონმდებლობის მოთხოვნათა დარღვევით ჯილდოს გაცემისას; სამსახურებრივი საიდუმლოების დაცვის ნორმების დარღვევის, ანდა განზრახ ან უხეში დაუდევრობით მუნიციპალური კოდექსის პროცედურების დაუცველობის შემთხვევებში.³⁵⁹ *ზალცბურგში* კი ზედამხედველობის ორგანო უფლებამოსილია, 2200 ევროთი დააჯარიმოს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს წევრი, რომელიც საკუთარ მოვალეობას არ ასრულებს, ანდა წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი, რომელიც მუნიციპალური კოდექსის ნორმებს და საიდუმლოების დაცვის თაობაზე კანონმდებლობის მოთხოვნებს არღვევს.³⁶⁰

მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ფორმით დაჯარიმების უფლება *შვეიცარიაში ბერნის* კანტონის მუნიციპალური აქტივაცია განმტკიცებული. ზოგადად, დისციპლინური დარღვევისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოს ექსკლუზიური კომპეტენციაა. მთავრობის წარმომადგენელს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი თანამდებობის პირების დაჯარიმების უფლება კი მხოლოდ მაშინ წარმოეშობა, როდესაც განსაკუთრებით მძიმე დარღვევაა ჩადენილი და თვითმმართველი ერთეული დამრღვევი პირის პასუხისმგებლობის მიმართულებით არაეფექტიანად მოქმედებს. ფინანსური სანქცია 5000 ფრანკამდე ერთჯერადად დაჯარიმებით ანდა ექვსი თვის განმავლობაში შესაბამისი თანხის ხელფასიდან დაქვითვით გამოიხატება.³⁶¹

თანამდებობის პირთა ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით პერსონალურ პასუხისმგებლობას *დანიაც* იცნობს, თუმცა *შვეიცარიისგან*

³⁵⁸ Pastor J.S. and Nemery J.C., 1999, დასახ. ანგ., 101-102.

³⁵⁹ Gesetz vom 14. Juni 1967, mit dem für die Gemeinden des Landes Steiermark LGBl. Nr. 115/1967 (VI. GPSStLT EZ 357 Blg.Nr. 43), §101b, §101c : <http://www.ris.bka.gv.at/Land/> [ნანახია: 10.08.2011].

³⁶⁰ Salzburger Gemeindeordnung 1994 - GdO 1994, LGBl Nr 107/1994 , §88, დასახ. წყარო.

³⁶¹ Gemeindegesetz, Bern, 16 März 1998, Artikels 81-82, დასახ. წყარო.

განსხვავებით, პასუხისმგებლობას წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრები ექვემდებარებიან. პასუხისმგებლობა წარმომადგენლობითი ორგანოს ქმედუნარობისთვის დგება. კერძოდ, თუ ის კანონით განსაზღვრულ სავალდებულო ფუნქციების განხორციელებას ვერ უზრუნველყოფს. აქ ერთგვარი გუნდური პასუხისმგებლობის პრინციპი მოქმედებს, როცა კონკრეტული უმოქმედობისთვის პასუხს არა თვითმმართველი ერთეული, არამედ წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრები ინდივიდუალურად აგებენ. ხმის მიცემისგან თავის შეკავება საბჭოს წევრს პერსონალური პასუხისმგებლობისგან არ ათავისუფლებს.

ჯარიმა საკრებულოს თავმჯდომარეს დაეკისრება, თუ ის კანონმდებლობით განსაზღვრულ შემთხვევებში საკრებულოს საგანგებო სხდომას არ მოიწვევს. დაჯარიმებას მუნიციპალური გაერთიანებების მმართველი ორგანოების თანამდებობის პირებიც ექვემდებარებიან. ამ შემთხვევაში პასუხისმგებლობის ოდენობა ჩადენილი ქმედების ხასიათზე, მიყენებულ ზიანსა და პირის ბრალეულობის ხარისხზეა დამოკიდებული.³⁶²

ჯარიმების ინსტიტუტი დიდ ბრიტანეთშიც მოქმედებს. კერძოდ, დაჯარიმება გათვალისწინებულია, თუ ადგილობრივი საბჭოს წევრი ხმას უკანონო ხარჯების გაცემას მისცემს. 2000 წლის საკანონმდებლო ცვლილებებამდე აუდიტორი უფლებამოსილი იყო, ზიანის სრული ანაზღაურების მოთხოვნით სასამართლოსთვისაც მიემართა. მაგალითად, 1990-იან წლებში ლონდონის ვესტმინსტერ-სიტიის პოლიტიკურ ლიდერს დეიმ შირლი პორტერს მუნიციპალური საბინაო ფონდის უკანონოდ განკარგვისათვის სასამართლოს წესით რამდენიმე მილიონი ფუნტის გადახდა დაეკისრა. ამ სკანდალს ბრიტანეთში „სახლები ხმებისთვის“ უწოდეს.³⁶³

ფინანსური პასუხისმგებლობის ორიგინალურ ფორმას *იხლანდიის* კანონმდებლობა იცნობს. კერძოდ, მუნიციპალიტეტის მიერ სავალდებულო ფუნქციების აღუსრულებლობის შემთხვევაში, გაფრთხილების შემდეგ მას დაფინანსება უწყდება. ამასთან, თუ მუნიციპალიტეტის საქმიანობა რომელიმე თანამდებობის პირის დაუდევრობით ფერხდება, ზედამხედველი ორგანო უფლებამოსილია, მისი დაჯარიმების მოთხოვნით სასამართლოს მიმართოს. მოთხოვნილი ჯარიმის ოდენობა არა უმეტეს თანამდებობის პირის ხუთმაგი დღიური ანაზღაურებით განისაზღვრება.³⁶⁴

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ფორმით ფინანსური სანქციების დაწესება ჩვეულებრივია „დუალისტური აღმასრულებლის“ მოდელის ქვეყნებში, სადაც თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელი თანამდებობის პირი დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების

³⁶² Consolidated Act on Local Government, 24 October 2006, N1060, Articles 50b, 50c, 50d, დასახ. წყარო.

³⁶³ Bloomfield J., 2006, დასახ. ნაშრ., 14.

³⁶⁴ Structure and operation of local and regional democracy, Iceland, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2006, 27.

სფეროში სახელმწიფოს სახელით მოქმედებს და სახელმწიფო მოხელედ განიხილება, მაგალითად: ხორვატიაში, საფრანგეთში, ბელგიაში, ლუქსემბურგში.

უნდა აღინიშნოს, რომ თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური პასუხისმგებლობა განვითარებულ დემოკრატიულ ქვეყნებში, სადაც თვითმმართველობას დიდი ისტორიული ტრადიცია აქვს, შეიძლება ეფექტური იყოს. თუმცა ე.წ. „ახალ დემოკრატიებში“ მაღალია რისკი, რომ ფინანსურმა სანქციებმა არასწორი პრაქტიკა შეიძინოს და პოლიტიკური ნიშნით იქნეს გამოყენებული. რაც შეეხება თანამდებობის პირთა ფინანსურ პასუხისმგებლობას, აქ თანამდებობის პირი, ფაქტობრივად, ზემდგომ ორგანოზე დაქვემდებარებულ მოხელედ იქცევა. ამ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ზედამხედველობა სამსახურებრივ ზედამხედველობას ემსგავსება, რაც თვითმმართველობის პრინციპს უხეშად ლახავს. ამდენად, თანამდებობის პირებზე ზედამხედველობის ინსტიტუტი მეტად ფრთხილ მიდგომას მოითხოვს. თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტსაც, რომ ის ქარტიის რეგულირების მიღმაა დარჩენილი, მან ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობაზე მნიშვნელოვანი უარყოფითი გავლენა შეიძლება მოახდინოს.

6.5.2. საგამოძიებო უფლებები

6.5.2.1 ინსპექციები

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოების კომპეტენციითა არსენალში კიდევ ერთ უფლებამოსილება ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსპექტირებაა. ამ ფუნქციას ზედამხედველი ორგანოს მიერ უფლებამოსილი თანამდებობის პირი (ინსპექტორი, კომისარი) ასრულებს. მას საკითხის შესწავლა და დასკვნა-რეკომენდაციების მომზადება ევალება.

ინსპექტირება მოცულობის მიხედვით ორი სახისაა: პირველი, ინსპექტირება, რომელიც ინფორმაციის გამოთხოვა-შეფასებით გამოიხატება და, მეორე, ინსპექტირება, როდესაც ინსპექტორები ფართო საგამოძიებო უფლებამოსილებებთან ერთად სანქციების დაკისრების უფლებითაც არიან აღჭურვილნი.

პირველი ფორმა საკმაოდ ფართოდაა გავრცელებული, მაგალითად, ვხვდებით ავსტრიაში, გერმანიაში, ჩეხეთის რესპუბლიკაში, იტალიაში, შვეიცარიაში, ესპანეთში, პორტუგალიაში და სხვ. ეს მექანიზმი დელეგირებული და სავალდებულო ფუნქციების განხორციელების შეფასებისთვის გამოიყენება. მაგალითად:

პორტუგალიაში რეგულარული ინსპექტირება და გამოძიება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობის ძირითადი ფორმაა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზოგადი ზედამხედველობა ფინანსთა სამინისტროსა და ქალაქების, ადგილობრივი ადმინისტრაციის, განსახლებისა და რეგიონული განვითარების სამინისტროს კომპეტენციას მიეკუთვნება. სამინისტროები ყოველწლიურად ინსპექტირების ჩატარების განრიგს ამტკიცებენ. რაც შეეხება გამოძიებას, ის კონკრეტული თვითმმართველი ერთეულის მიმართ გამოიყენება და მისი ჩატარების თაობაზე გადაწყვეტილებას მთავრობა საჭიროების შესაბამისად იღებს.³⁶⁵

ჩეხეთის რესპუბლიკაში ინსპექციის ჩატარების უფლება, საკუთარი კომპეტენციის სფეროში, ყველა დარგობრივ სამინისტროს აქვს. ინსპექტირება კონტროლიორის დანიშვნით იწყება. კონტროლიორი უფლებამოსილია, თვითმმართველ ერთეულს ნებისმიერი ინფორმაციისა და დოკუმენტაციის წარდგენა მოსთხოვოს. კონტროლიორი აღმოჩენილი დარღვევებისა და მასზე პასუხისმგებელი პირების შესახებ ინფორმაციას ანგარიშში ასახავს და მდგომარეობის გამოსასწორებლად რეკომენდაციებს ამზადებს. კონტროლიორისთვის დახმარების აღმოუჩენლობისა და დაფიქსირებული დარღვევების გამოუსწორებლობის შემთხვევაში თვითმმართველ ერთეულს საჯარიმო სანქციები ეკისრება.³⁶⁶

გაცილებით ფართო უფლებამოსილებით ირლანდიისა და კანადის ინსპექტორები სარგებლობენ.

ირლანდიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსპექტირება ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ძირითადი მექანიზმია. ინსპექტორს გარემოს დაცვისა და ადგილობრივი ხელისუფლების მინისტრი ნიშნავს. ინსპექტირების ობიექტიდან გამომდინარე, ინსპექტორთა დანიშვნას ფინანსთა მინისტრის თანხმობაც სჭირდება. ინსპექტირება საჭიროებისამებრ ან ზედამხედველობის ორგანოს მიერ შერჩევითი წესით რეგულარულად ხორციელდება. ინსპექტორი მნიშვნელოვანი უფლებებითა და გარანტიებით (მათ შორის სოციალური დაცვის) სარგებლობს, მაგალითად, მას შეუძლია, ნებისმიერი პირი დაკითხოს, სხვისი უძრავი საკუთრება უნებართვოდ (შენობის შემთხვევაში კი მესაკუთრის თანხმობით) დაათვალიეროს, წერილობით ფორმით დაიბაროს შესაბამისი პირები და საჭირო დოკუმენტების წარდგენა მოსთხოვოს. უფრო მეტიც, ინსპექტორი უფლებამოსილია (1500 ფუნტამდე ოდენობით) დააჯარიმოს პირი, რომელიც მის მითითებებს არ ემორჩილება და უფლებამოსილების განხორციელებაში ხელს უშლის. ინსპექტორისთვის მძიმე კანონდარღვევის ფორმით ხელის შეშლა სასამართლოს მიერ თავისუფლების აღკვეთით ისჯება.

³⁶⁵ Structure and operation of local and regional democracy, Portugalia Situation in 2006 , Council of Europe publishing, Strasburg, 2006, 50-52.

³⁶⁶ Act on Regions (Establishment Regions), N129/2000, Articles 88-91, დასახ. წყარო.

ინსპექტორის მომზადებული დასკვნა თვითმმართველობის ორგანოების დათხოვნის საფუძველი შეიძლება გახდეს.³⁶⁷

კანადაში, ბრიტანეთის კოლუმბიის კანონმდებლობით, ადგილზე მოკვლევის ჩატარების უფლება თავად ინსპექტორს (ამ შემთხვევაში ის სახელმწიფოს წარმომადგენლის თანამდებობის სახელწოდებაა) ან, მისი რწმუნებით, ინსპექტორის მოადგილეს, ანდა სხვა უფლებამოსილ თანამდებობის პირს აქვს. ინსპექტირების დანიშვნა საჩივრის ან სხვა დასაბუთებული მიზეზის არსებობისას ხდება. ინსპექტორი კანადაში ფართო უფლებებით სარგებლობს. კერძოდ, ინფორმაციის მოპოვებასთან ერთად, ის უფლებამოსილია, თვითმმართველობის თანამდებობის პირებს, მათ შორის უბრალო მოსამსახურეებსაც, უფლებამოსილება შეუჩეროს, ასევე ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს საქმიანობა მთლიანად ან ნაწილობრივ შეაჩეროს. ინსპექციის შედეგად შემუშავებული ანგარიში ლეიტენანტ-გუბერნატორს (ბრიტანეთის კოლუმბიის პროვინციის უმაღლესი თანამდებობის პირი) წარედგინება, რომელიც მას ბრძანებით ამტკიცებს. ამ შემთხვევაში ინსპექტორის ანგარიშში ჩამოყალიბებულ რეკომენდაციებს ლეიტენანტ-გუბერნატორის სამართლებრივი აქტის ძალა აქვს და შესასრულებლად სავალდებულოა.³⁶⁸

6.5.2.2. ინფორმაციის მიღება

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის განხორციელების ეფექტიანობა პირდაპირ დამოკიდებულია ზედამხედველი ორგანოს ინფორმირებულობის ხარისხზე. კარგად ინფორმირებული ადმინისტრაციული ორგანოები ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაზე ზედამხედველობას დაუბრკოლებლად ახორციელებენ. ამდენად, ინფორმაციის თავისუფლად მოპოვების მექანიზმებს ყველა ქვეყნის კანონმდებლობა განსაზღვრავს.

ზედამხედველმა ორგანოებმა ადგილობრივი თვითმმართველობისგან ინფორმაცია სხვადასხვა ფორმით შეიძლება გამოითხოვონ. ეს ინფორმაცია შეიძლება იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ადმინისტრაციული აქტები – ნორმატიული და ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტები, ხელშეკრულებები, ანგარიშები, ახსნა-განმარტებები და სხვა სახის დოკუმენტები.

როგორც წესი, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების ინფორმაციული უზრუნველყოფის მიზნით, კანონმდებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ინფორმაციის წარდგენის ვალდებულებას ითვალისწინებს. ამ მხრივ, ორი მიდგომა გამოიყოფა: პირველი, ცალკეულ საკითხებთან დაკავშირებით ინფორმაციის რეგულარული მიწოდება თვითმმართველობის კანონისმიერი ვალდებულებაა

³⁶⁷ Local Government Act, 2001, No.37, Sections, 212, 213, 215, დასახ. წყარო.

³⁶⁸ Local Government Act, RSBC 1996, c 323 Articles 1021, დასახ. წყარო.

და, მეორე, ინფორმაციის გაცემა ზედამხედველი ორგანოს სპეციალური მოთხოვნის შემთხვევაში ხდება. ასეთი შინაარსის ნორმებს თითქმის ყველა ქვეყნის ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემაში ვხვდებით.

არსებული ტენდენციით, ინფორმაციის რეგულარულად მიწოდების ვალდებულება, ძირითადად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტებს ეხება, განსაკუთრებით კი ნორმატიულ აქტებს. ეს დამახასიათებელია ქვეყნებისთვის, სადაც სავალდებულო შემდგომი ზედამხედველობის ფორმაა გაბატონებული (მაგალითად: საფრანგეთში, პოლონეთში, სლოვენიაში, ესპანეთში, გერმანიაში). ინფორმაციის რეგულარულად წარდგენის მოთხოვნას ნორვეგიის, შვედეთის, იაპონიის კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს. რაც შეეხება მეორე მექანიზმს, ის მეტ-ნაკლები სისრულით ყველა ქვეყანაში მოქმედებს.

პოლონეთის კანონმდებლობით, თვითმმართველობის ორგანოები ვალდებული არიან, წარმომადგენლობითი ორგანოების გადაწყვეტილებები (ნორმატიული და ინდივიდუალური) 7 დღის ვადაში ვოევოდას გადაუგზავნონ, ხოლო თუ გადაწყვეტილებები საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის სფეროშია მიღებული, მაშინ ეს ვადა 2 დღემდე მცირდება.³⁶⁹ *ესპანეთში* სავალდებულო წარდგენას კანონმდებლობით განსაზღვრული ნორმატიული აქტები და ხელშეკრულებები ექვემდებარება. დოკუმენტების წარდგენის ვადა გამოცემიდან 6 დღით განისაზღვრება.³⁷⁰ *სლოვენის* კანონმდებლობით ზედამხედველობის ორგანოს დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული ნორმატიული აქტები უნდა გადაეგზავნოს.³⁷¹ *გერმანიაში* კი თვითმმართველ ერთეულებს სავალდებულო წესით მუნიციპალიტეტის კანონქვემდებარე აქტებისა და საკუთრების განკარგვასთან დაკავშირებით რეზოლუციების წარდგენა მოეთხოვებათ.³⁷²

წარსადგენი ადმინისტრაციული აქტების მეტად ფართო ჩამონათვალს ითვალისწინებს *საფრანგეთის* 1982 წლის 2 მარტის „მუნიციპალიტეტების, დეპარტამენტებისა და რეგიონების თავისუფლებათა შესახებ“ კანონი. კერძოდ, ზედამხედველ ორგანოს სავალდებულო წესით უნდა მიეწოდოთ: ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების ყველა ტიპის სამართლებრივი აქტები, ასევე კანონების საფუძველზე (და არა კანონქვემდებარე აქტებისა) გამოცემული მერის სამართლებრივი აქტები, ხელშეკრულებები კომუნალური მომსახურების თითქმის ყველა სფეროში, მერის გადაწყვეტილებები საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის, საკადრო

³⁶⁹ Закон о самоуправлении гминном 8 марта 1990, Сборник законов РП (Dziennik Ustaw (Dz. U.)) за 1996 г., № 13, поз. 74, Статья 90, დასახ. წყარო.

³⁷⁰ Reguladora de las Bases del Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, Artículo 56, დასახ. წყარო.

³⁷¹ The Law on Local Self-Government, Slovenia, N72/93, Article 89, დასახ. წყარო.

³⁷² Structure and operation of local and regional democracy, Germany, Council of Europe publishing, Strasburg, 1998, 41.

სფეროში და უფლებამოსილების მინიჭების საკითხებზე. ამასთან, ამ გადაწყვეტილებების ამოქმედება ზედამხედველი ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების ოფიციალურად მიღებაზეა დამოკიდებული.³⁷³

დანიაში ზედამხედველი ორგანოები უფლებამოსილი არიან, განსაზღვრულ ვადაში ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებს ინფორმაციის წარდგენა მოსთხოვონ. ეს ინფორმაცია ნებისმიერი დოკუმენტი და საკითხი შეიძლება იყოს. მაგალითად: დანიის კანონმდებლობით, თვითმმართველი ერთეული ვალდებულია, აუდიტორული ანგარიშის თაობაზე კომენტარები ზედამხედველ ორგანოს ოფიციალური მოთხოვნის მიღებიდან დაუყოვნებლივ წარუდგინოს. ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობა ვალდებულია, ზედამხედველ სამინისტროს გაწეული საქმიანობის ანგარიში და მომავალი გეგმების თაობაზე (ძირითადად, ადგილობრივი მომსახურების სფეროში) მოხსენება ყოველწლიურად გადაუგზავნოს.³⁷⁴

იაპონიის კანონმდებლობა ინფორმაციის გამოთხოვის ორიგინალურ რეგულაციებს გვთავაზობს, კერძოდ, ინფორმაციის ოფიციალური გამოთხოვა შეიძლება როგორც ზეპირი, ასევე წერილობითი ფორმით მოხდეს. ზეპირი ფორმით გამოთხოვას მხოლოდ ფაქტობრივი და დამუშავებული მონაცემები ექვემდებარება. თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილი თანამდებობის პირი ვალდებულია, ზეპირი ფორმით შესაბამისი ტიპის ინფორმაცია გასცეს. ინფორმაცია, რომელიც დამუშავებას ან ახსნა-განმარტებას მოითხოვს, მხოლოდ წერილობითი ფორმით უნდა იქნეს გამოთხოვილი.³⁷⁵

6.5.3. სავალდებულო მოთხოვნა, მითითებები, რეკომენდაციები და კონსულტაციები

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის პროცესში ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ყველაზე ხშირად გამოყენებადი უფლებები რეკომენდაციების გაცემა, მოთხოვნა და მითითებებია. ამასთან, თუ რეკომენდაციას არასავალდებულო ხასიათი აქვს, მითითებები და მოთხოვნა შესასრულებლად სავალდებულოა, თუმცა რეკომენდაციების შემთხვევაშიც თვითმმართველი ერთეულის გადაწყვეტილებებზე მისი გავლენა ძალიან დიდია, რაც ზედამხედველი ორგანოს ავტორიტეტისა და რეკომენდაციის „ფარდას“ ამოფარებული რეპრესიული უფლებების ამოქმედების შესაძლებლობითაა განპირობებული.

³⁷³ Loi No.82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, République française, Article 2, დასახ. წყარო; Pastor J.S. and Nemery J.C., 1999, დასახ. ანგ., 69-70.

³⁷⁴ Consolidated Act on Local Government, 24 October 2006, N1060, Articles 49, 61, დასახ. წყარო.

³⁷⁵ იქვე, Articles 248-249.

ამდენად, თვითმმართველი ერთეულის მოქმედებებსა თუ აქტებზე ზედამხედველი ორგანოების რეკომენდაციებისა თუ მითითებების წარდგენა, ფაქტობრივად, „გადაწყვეტილების გადასინჯვის მოთხოვნასა“ და გაფრთხილებას ნიშნავს, ვინაიდან მათი შეუსრულებლობის შემთხვევაში რეპრესიული უფლებამოსილებების გამოყენების ან თვითმმართველობის წინააღმდეგ სასამართლო სარჩელის წარდგენის ალბათობა დიდია.

მითითებებს ხშირად დელეგირებული უფლებამოსილების აღსრულების ზედამხედველობის პროცესში იყენებენ. სავალდებულო მითითებები შეიძლება ინსტრუქციების ფორმითაც იყოს ჩამოყალიბებული, რომელიც ერთგვარად მითითებების კოდიფიცირებული ფორმაა.

მოთხოვნა, როგორც წესი, რეპრესიული უფლებების – გადაწყვეტილებათა გაუქმების, შეჩერების, თვითმმართველობის ჩანაცვლებისა და თვითმმართველობის ორგანოების, თანამდებობის პირების დათხოვნის გამოყენების პირველ საფეხურად გვევლინება. მოთხოვნის ინსტიტუტს ყველაზე ხშირად სამართლებრივ აქტებში არსებული ხარვეზების გამოსწორების, კანონსაწინააღმდეგო მოქმედებების ან უმოქმედობის აღკვეთის მიზნით მიმართავენ და მას ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის ერთგვარი წინასწარი გაფრთხილების ფორმა აქვს. ამ შემთხვევაში მოთხოვნა ზედამხედველი ორგანოს ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტივით ფორმდება.

ესპანეთში ზედამხედველი ორგანო უფლებამოსილია, უკანონო ხელშეკრულებებისა და გადაწყვეტილებების გაუქმება მოითხოვოს, რისთვისაც ის ადგილობრივ ორგანოებს ერთი თვის ვადას განუსაზღვრავს. მოთხოვნა დასაბუთებული უნდა იყოს და კანონის იმ მუხლებზე მიუთითებდეს, რომლებიც ამ აქტითაა დარღვეული. თუმცა ზედამხედველი ორგანო უფლებამოსილია, უკიდურესი აუცილებლობისას, წინასწარი გაფრთხილების გარეშეც, სასამართლოს პირდაპირ მიმართოს.³⁷⁶ სავალდებულო მითითებების ინსტიტუტი ცნობილია გერმანიის მიწების კანონმდებლობითაც.

ზოგჯერ თვითმმართველობის გაფრთხილება ზედამხედველი ორგანოს არა უფლება, არამედ ვალდებულებაა. მაგალითად, *სლოვენის* კანონმდებლობით, თვითმმართველობის მიერ უკანონო აქტის გამოცემის ან მოქმედების განხორციელების შემთხვევაში ზედამხედველი ორგანო ვალდებულია, თვითმმართველობის ორგანოს ჯერ გაფრთხილება მისცეს, რეპრესიული და სასამართლო მექანიზმები კი მხოლოდ უშედეგო გაფრთხილების შემდეგ გამოიყენოს. უფრო მეტიც, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონი ასეთ შემთხვევებში ითვალისწინებს ზედამხედველი ორგანოს საპასუხო ვალდებულებას – თვითმმართველობას ექსპერტული დახმარება აღმოუჩინოს და პრობლემის გადაწყვეტის

³⁷⁶ Reguladora de las Bases del Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, Artículo 65, დასახ. წყარო.

შესაძლო გზები შესთავაზოს.³⁷⁷ აღსანიშნავია, რომ ეს რეგულირება სრულად შეესაბამება ქარტიის მიერ განმტკიცებული ზედამხედველობის პროპორციულობის – უმცირესი ჩარევის – პრინციპს.

იაპონიის კანონმდებლობით, ზედამხედველი ორგანოს უფლება, რეკომენდაციები და მითითებები გასცეს, თვითმმართველი ერთეულის მოთხოვნის შემთხვევაში მის ვალდებულებად იქცევა. სავალდებულო მითითებები მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოების მიმართ პირველი კატეგორიის კანონისმიერი ფუნქციების აღსრულების პროცესში გამოიყენება. მითითება საკითხის გადაწყვეტაზე უშუალოდ პასუხისმგებელ პირს ეძლევა.³⁷⁸ იაპონიის კანონმდებლობა სავალდებულო მითითებების გადაუდებელ შემთხვევაში ზეპირი ფორმით გაცემის შესაძლებლობასაც უშვებს, თუმცა ის მოგვიანებით ოფიციალურად წერილობით უნდა გაფორმდეს.³⁷⁹

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის თანამედროვე სისტემებში სულ უფრო დიდი მნიშვნელობა რეკომენდაციებისა და კონსულტაციების ინსტიტუტს ენიჭება, რაც ზემდგომი ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის ურთიერთობის ცვლილებით არის განპირობებული. არსებული ტენდენციით, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ინსტიტუტს ურთიერთთანამშრომლობის ფორმა ანაცვლავს. ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოები თვითმმართველი ერთეულების მიმართ რეპრესიულ ღონისძიებებს მექანიკურად არ მიმართავენ. ამ უფლებების გამოყენებას, როგორც წესი, წინ ზედამხედველ ორგანოსა და ადგილობრივ ორგანოს შორის დიალოგი უძღვის, რა დროსაც შეთანხმების შესაძლებლობა საკმაოდ დიდია. კონსულტაციები წერილობით ან ოფიციალური შეხვედრის ფორმას შეიძლება ატარებდნენ. მნიშვნელოვანი დატვირთვა ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის ზემდგომი ხელისუფლების მიერ ტექნიკური-საექსპერტო დახმარების აღმოჩენასაც ენიჭება, მაგალითად: ექსპერტული რჩევები, მოდელური აქტები, სახელმძღვანელო ინსტრუქციები.

მაგალითად, 1990 წელს *ნიდერლანდში* შინაგან საქმეთა სამინისტრომ შეიმუშავა დოკუმენტი „პოლიტიკის მართვის ინსტრუმენტები“, რომელიც ადგილობრივ თვითმმართველობას სხვადასხვა სფეროში მზარეკომენდაციებს სთავაზობს, კერძოდ: შედეგზე ორიენტირებული პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის, ხარჯების განაწილების და სხვა საკითხების შესახებ. დოკუმენტს სავალდებულო ძალა არ აქვს, თუმცა, როგორც კვლევებმა აჩვენა, მას პრაქტიკულად მუნიციპალიტეტების 3/4 იყენებს.³⁸⁰

³⁷⁷ The Law on Local Self-Government, Slovenia, N72/93, Article 88a, დასახ. წყარო.

³⁷⁸ Local Autonomy Law, Japan, Article (245-4) – (245-6), დასახ. წყარო.

³⁷⁹ იქვე, Articles 248 – 249.

³⁸⁰ Bloomfield J., 2006, დასახ. ნაშრ., 17.

ხშირია კონსულტაციის მექანიზმის ოფიციალური საკანონმდებლო რეგლამენტაციაც, რაც ორივე მხარისთვის გარკვეული უფლებავალდებულების მატარებელია. მაგალითად:

იტალიის კანონმდებლობით, „ჯუნტა“ და პროვინციის საბჭო უფლებამოსილი არიან, რეგიონს ცალკეული აქტებისა და მოქმედებების წინასწარი შეფასებისთვის მიმართონ.³⁸¹

იაპონიის კანონმდებლობა სავალდებულო კონსულტაციების ინსტიტუტს ითვალისწინებს, კერძოდ, ზედამხედველი ორგანო უფლებამოსილია, თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოს კონკრეტულ საკითხებზე კონსულტაციების გამართვა მოსთხოვოს. ამ შემთხვევაში თვითმმართველობის ორგანო ვალდებულია, კონსულტაციის თარიღი გონივრულ ვადაში ჩანიშნოს. მოთხოვნის შემთხვევაში, აღმასრულებელი თანამდებობის პირი ვალდებულია, კონსულტაციების დროს წერილობითი განმარტებები წარმოადგინოს.³⁸²

მსგავს რეგლამენტაციას *ავსტრიის მიწების (კარინტიის, ტიროლის)* კანონმდებლობაშიც ვხვდებით. კერძოდ, კარინტიის მიწის მთავრობა უფლებამოსილია, მერს მოსთხოვოს წარმომადგენლობითი საბჭოს რიგგარეშე სხდომის მოწვევა, რომლის მიზანიც წარმომადგენლობითი ორგანოს ან აღმასრულებელი თანამდებობის პირის უკანონო გადაწყვეტილებების გაუქმების საკითხის განხილვა შეიძლება იყოს. მერი ვალდებულია, სხდომის მოსაწვევად შესაბამისი აქტი მოთხოვნიდან ერთი კვირის ვადაში გამოსცეს.³⁸³

ესპანეთის კანონმდებლობა ადგილობრივი ხელისუფლების საკითხების განსახილველად ითვალისწინებს ეროვნული კომისიის შექმნას, რომელიც ცენტრალური და ავტონომიური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წევრებით თანაბრად არის დაკომპლექტებული. კომისიას სახელმწიფო მართვის მინისტრი თავმჯდომარეობს. კომისია ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებულ ყველაზე მნიშვნელოვან საკითხებს განიხილავს, როგორებიცაა: თვითმმართველობისთვის სტანდარტების დაწესება, თვითმმართველობის შესახებ კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანა, თვითმმართველობის შემოსავლები და ა.შ. ასევე, კომისია უფლებამოსილია, თუ რომელიმე სამართლებრივი აქტი თვითმმართველობის ავტონომიას არაპროპორციულად ზღუდავს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს საკონსტიტუციო სარჩელის შეტანის რეკომენდაცია მისცეს.³⁸⁴

³⁸¹ Decreto Legislativo 18 agosto 2000, No.267, Repubblica Italiana, Testo Unico Delle Leggi Sull'ordinamento Degli Enti Locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265, Articolis 129, დასახ. წყარო.

³⁸² იქვე, Articoli 250.

³⁸³ Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung - K-AGO, LGBl Nr 66/1998, §98, დასახ. წყარო.

³⁸⁴ Reguladora de las Bases del Régimen Local, Reino de España, Ley 7/1985, de 2 de abril, Artículos 117-119, დასახ. წყარო.

VII თავი

ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვის სამართლებრივი და ინსტიტუციური მექანიზმები

ადგილობრივი თვითმმართველობის არაპროპორციული ადმინისტრაციული ზედამხედველობისგან დაცვის შემდეგი ფორმები შეიძლება გამოვეყნოთ: ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსისა და ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ფარგლების კონსტიტუციის დონეზე განსაზღვრა, ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ ზედამხედველობის ორგანოების უკანონო გადაწყვეტილებების ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების უფლება, სახელმწიფო ორგანოების აქტების საკონსტიტუციო და საერთო სასამართლოებში გასაჩივრების უფლება და საკუთარი ინტერესების ზემდგომი ხელისუფლების დონეზე წარმოდგენა-დაცვის ინსტიტუციურ-პროცედურული მექანიზმები.

7.1. სამართლებრივი მექანიზმები

„ევროპული ქარტიის ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ მე-2 მუხლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი კანონით და შესაძლებლობის შემთხვევაში კონსტიტუციით უნდა იქნეს აღიარებული. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და ადმინისტრაციული ზედამხედველობის პრინციპების კონსტიტუციით განმტკიცება ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვის უზრუნველყოფის დამატებით სამართლებრივ გარანტიებს ქმნის. კერძოდ, ის კონსტიტუციასთან წინააღმდეგობის მოტივით პარლამენტისა და სხვა სახელმწიფო ორგანოების აქტების გასაჩივრების საშუალებას იძლევა.

თრადიციულად, კონსტიტუციებში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების დეტალურ რეგლამენტაციას შედარებით იშვიათად ვხვდებით. თუმცა დღეს ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანი ცვლილებები შეინიშნება, განსაკუთრებით, ეს ბოლო 20 წლის განმავლობაში მიღებულ კონსტიტუციებს შეეხება. ხშირია პრეცედენტებიც, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების კონსტიტუციური რეგულირების მიზნით ქვეყნები საკონსტიტუციო ცვლილებებს ახორციელებენ. ეს ტენდენცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტიის მიღებასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპის, როგორც დემოკრატიული მმართველობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ღირებულების, საყოველთაო აღიარებას უკავშირდება. ეს, განსაკუთრებით, პოსტსოციალისტური ქვეყნების კონსტიტუციებში შეინიშნება. ადგილობრივი დემოკრატიის საკითხების დეტალური რეგლამენტაციის მიმართულებით დასავლეთ ევროპის ქვეყნებიც

გააქტიურდნენ, რასაც ბოლო დროს განხორციელებული კონსტიტუციური ცვლილებები მიგვანიშნებს, მაგალითად, საფრანგეთსა და შვეიცარიაში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების კონსტიტუციურ რეგულირებაზე მნიშვნელოვან ზეგავლენას სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის თავისებურება ახდენს, რაც დაკავშირებულია ცენტრალურ, რეგიონულ და ფედერაციის სუბიექტთა შორის კომპეტენციის გადანაწილების კონსტიტუციური გადაწყვეტის ფორმასთან.

უნიტარულ სახელმწიფოთა კონსტიტუციები, ძირითადად, შემდეგ მიდგომას ავითარებენ: კონსტიტუციების უმრავლესობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის, მისი განხორციელების ტერიტორიული დონეების, ძირითადი ორგანოებისა და ზოგადი კომპეტენციების პრინციპის განსაზღვრით შემოიფარგლება; რაც შეეხება ადმინისტრაციული ზედამხედველობის პრინციპების კონსტიტუციურ მოწესრიგებას, აქ ძირითადი კანონები უფრო მწირი რეგლამენტაციით გამოირჩევიან და მითითებას მის სპეციალური კანონმდებლობით რეგულაციაზე აკეთებენ ან სულაც არ მოიხსენიებენ (საფრანგეთი, ლატვიის, დანიის, იტალიის, მალტის ძირითადი კანონები). აღსანიშნავია, რომ ნორვეგიისა და ირლანდიის კონსტიტუციები ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებს საერთოდ არ ითვალისწინებს.

საფრანგეთის 1958 წლის კონსტიტუცია, 2003 წლის ცვლილებებამდე, მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს განსაზღვრავდა. 2003 წლის კონსტიტუციური ცვლილებებით, საფრანგეთი დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოდ კონსტიტუციურად იქნა აღიარებული, ასევე განმტკიცებულ იქნა სუბსიდიურობის პრინციპი. ცვლილებები ადმინისტრაციულ ზედამხედველობის საკითხს არ შეეხებია, რომელსაც კონსტიტუციის ერთი პუნქტი მოიხსენიებს, კერძოდ, კონსტიტუციის 72-ე მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, „პრეფექტი ადგილებზე მთავრობის თითოეულ წევრს წარმოადგენს და პასუხისმგებელია ეროვნული ინტერესების, ადმინისტრაციული ზედამხედველობისა და კანონიერების დაცვაზე.“

ქვეყნების ნაწილში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტი კონსტიტუციით უფრო დეტალურად არის რეგულირებული და ზოგჯერ მას ცალკე თავიც ეთმობა. აღსანიშნავია, რომ ამ ქვეყნების ჯგუფს ბევრი პოსტკომუნისტური სახელმწიფო მიეკუთვნება. მაგალითად: ლიტვა, უნგრეთი, პოლონეთი, სომხეთი, რუმინეთი, სლოვენია, ჩეხეთის რესპუბლიკა, უკრაინა. დასავლეთ ევროპული ქვეყნებიდან კი მაგალითად: ნიდერლანდი, პორტუგალია და ლუქსემბურგი.

ლიტვის კონსტიტუციის მე-10 თავი ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითად პრინციპებსა და ზოგად უფლებებს განსაზღვრავს. ასევე, კონსტიტუცია ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ფარგლებსაც ადგენს,

კერძოდ: „სახელმწიფოს წარმომადგენელი ზედამხედველობს მუნიციპალიტეტების მიერ კონსტიტუციის, კანონების დაცვასა და მთავრობის გადაწყვეტილებების აღსრულებას“. მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, უკანონო აქტი სასამართლოში გაასაჩივროს.

ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 101-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, „სახელმწიფოს ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში ჩარევა მხოლოდ კანონის შესაბამისად და მისი დაცვის უზრუნველყოფის მიზნით შეუძლია.“ მსგავს რეგლამენტაციას *რუმინეთის, უკრაინისა და პოლონეთის* კონსტიტუციებიც გვთავაზობენ. ამ ქვეყნებში კონსტიტუცია ყურადღებას მხოლოდ კანონიერებაზე ზედამხედველობის საკითხზე ამახვილებს, ხოლო მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობას, რომელიც ამ სახელმწიფოებში დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში მოქმედებს, არ ეხება.

მიზანშეწონილობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის პრინციპებს *სლოვენის* კონსტიტუცია ადგენს. კერძოდ, კონსტიტუციის 140-ე მუხლის თანახმად, „სახელმწიფო დელეგირებული უფლებამოსილებების ეფექტიან და კომპეტენტურ აღსრულებაზე ზედამხედველობს“ და მუნიციპალიტეტების საქმიანობის კანონიერებას უზრუნველყოფს.

სომხეთის კონსტიტუცია დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ზედამხედველობის რეგულირებას კანონმდებლობას მიანდობს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის კანონიერების უზრუნველყოფისთვის კი სამართლებრივი კონტროლის მექანიზმს ადგენს, რომელიც კანონით უნდა განისაზღვროს. სამართლებრივი კონტროლი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების აქტების სომხეთის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის ფორმით ხორციელდება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობას *ნიდერლანდის* სამეფოს კონსტიტუციაში ერთი მუხლი ეთმობა, კერძოდ, კონსტიტუციით ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებები შეიძლება მხოლოდ კანონსა და საზოგადოებრივ ინტერესებთან შეუსაბამობის მოტივით გაუქმდეს. წინასწარი ზედამხედველობა მხოლოდ კანონმდებლობით განსაზღვრულ შემთხვევებშია დასაშვები. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების უხეში გაუფრთხილებლობით დარღვევის დროს (მოქმედებით ან უმოქმედობით) პასუხისმგებლობის წესი კანონმდებლობით განისაზღვრება.

უნგრეთისა და პორტუგალიის კონსტიტუციები ადგილობრივი ავტონომიის არაპროპორციული ადმინისტრაციული ზედამხედველობისგან დაცვის დამატებით მექანიზმებს განსაზღვრავენ, რაც შესაბამისი კანონების მიღების განსაკუთრებული პროცედურით გამოიხატება.

უნგრეთის კონსტიტუციით, აღიარებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება, თავისი „ფუნდამენტური“ უფლებების დაცვის მიზნით საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართოს. ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონის მისაღებად საჭიროა პარლამენტის შემადგენლობის ორი მესამედის მხარდაჭერა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნდამენტური უფლებები შეიძლება კანონით შეიზღუდოს, რასაც ასევე ორი მესამედით სჭირდება დამტკიცება. ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტი კანონს არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს.

პორტუგალიის კონსტიტუციით, ადმინისტრაციული „მეთვალყურეობა“ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე მხოლოდ კანონიერებაზე ზედამხედველობის მიზნით უნდა განხორციელდეს. კანონპროექტი, რომლითაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის შემზღუდავი ზედამხედველობის ღონისძიებები დგინდება, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან კანონმდებლობით დადგენილი წესით უნდა იქნეს შეთანხმებული.

რეგიონული სახელმწიფო-ტერიტორიული მოწყობის ქვეყნებში შემდეგი თავისებურება შეიმჩნევა: კონსტიტუციებთან ერთად ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხები დეტალურად კანონმდებლობით რეგულირდება. რეგიონებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ცალკეული საკითხების მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ კანონით დადგენილ ფარგლებში მოწესრიგების უფლება აქვთ. ბოლო დროს ამ სფეროში რეგიონების კომპეტენციათა გაფართოების ტენდენცია შეინიშნება (მაგალითად, იტალიაში), თუმცა ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სფერო, როგორც წესი, კვლავ ცენტრალური ხელისუფლების ექსკლუზიური კომპეტენციაა.

მაგალითად, *ესპანეთის* კონსტიტუცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის განმარტებით შემოიფარგლება. ადმინისტრაციული ზედამხედველობის საკითხებს კი ცენტრალური ხელისუფლება მიმდინარე კანონმდებლობით დეტალურად განსაზღვრავს. აქ მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ესპანეთის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები, რომლებმაც, ფაქტობრივად, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის თანამედროვე კონცეფცია ჩამოაყალიბეს.

იტალიის კონსტიტუცია კი ადგილობრივ თვითმმართველობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხებს უფრო დეტალურად არეგულირებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დათხოვნასთან ერთად, კონსტიტუცია ადგილობრივ თვითმმართველობაში ჩარევის ზოგად მიზანს განსაზღვრავს, კერძოდ, კონსტიტუციის 120-ე მუხლის თანახმად, „მთავრობა უფლებამოსილია, რეგიონების, ქალაქების, პროვინციებისა და მუნიციპალიტეტების ნაცვლად იმოქმედოს, თუ ისინი საერთაშორისო წესებს, ხელშეკრულებებსა და ევროკავშირის კანონმდებლობას არ ასრულებენ, ან სახელმწიფო უსაფრთხოებასა და

უშიშროებას სერიოზულ საფრთხეს უქმნიან, ანდა თუ ასეთი მოქმედების საჭიროება ქვეყნის სამართლებრივი და ეკონომიკური ერთიანობის შენარჩუნებისათვის, კონკრეტულად კი ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე მოსახლეობისთვის სამოქალაქო და სოციალური კეთილდღეობის საბაზისო დონის უზრუნველყოფისთვის არის აუცილებელი.“ ამასთან, კონსტიტუცია განსაზღვრავს, რომ ხელისუფლების დონეებს შორის ურთიერთობა სუბსიდიურობის პრინციპსა და ურთიერთთანამშრომლობას უნდა ეფუძნებოდეს.

ფედერალურ სახელმწიფოებში სამი მიდგომა შეიძლება გამოვყოთ: ფედერალური სახელმწიფოების კონსტიტუციების ერთი ნაწილი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებს ფედერაციის სუბიექტთა კომპეტენციად მიიჩნევს და ფედერალურ კონსტიტუციაში არ ითვალისწინებს; მეორე ნაწილი ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნდამენტურ საკითხებს განსაზღვრავს, დეტალურ რეგულაციას კი ფედერაციის სუბიექტებს მიანდობს; მესამე ნაწილი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებს დეტალურად არეგულირებს (მაგალითად, თვითმმართველობის ფუნდამენტურ პრინციპებთან ერთად განსაზღვრულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენცია, ასევე ზოგჯერ ადმინისტრაციული ზედამხედველობის განხორციელების პრინციპებიც). უფრო მეტიც, ამ ქვეყნებში ფედერალურ ხელისუფლებას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სფეროში წამყვანი პოზიცია უკავია.³⁸⁵

პირველ ჯგუფს მიეკუთვნებიან: *აშშ, ავსტრალია, კანადა* და 2000 წლამდე – *შვეიცარია*. აშშ-სა და კანადაში ადგილობრივი თვითმმართველობა შტატების/პროვინციების „ქმნილებად“ განიხილება და მას კონსტიტუცია საერთოდ არ მოიხსენიებს. მსგავსი მიდგომაა ასევე ავსტრალიაშიც. აქ 2006 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების ფედერალურ კონსტიტუციაში დაფიქსირების მცდელობა იყო, რაც წარუმატებლად დასრულდა. ანალოგიურ მიდგომას შვეიცარიის კონფედერაციის კონსტიტუციაშიც ვხვდებით, თუმცა 2000 წელს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად კონსტიტუციას დაემატა ახალი ნორმები, რომლებმაც მუნიციპალიტეტების ავტონომია აღიარეს და სუბსიდიურობის პრინციპი განამტკიცეს.

მეორე ჯგუფში შემდეგი ფედერაციები შედიან: *გერმანია, ბელგია, შვეიცარია*. ამ ქვეყნების კონსტიტუციები ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნდამენტურ საკითხებს განსაზღვრავენ (ადგილობრივ ავტონომიას, ზოგადი კომპეტენციების პრინციპს, ძირითად ორგანოებს და მათი ფორმირების ზოგად წესებს). ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების დეტალური სამართლებრივი რეგულირება ფედერაციის სუბიექტების განსაკუთრებული გამგებლობის სფეროს მიეკუთვნება. აღსანიშნავია, რომ ამ ქვეყნებიდან ადმინისტრაციული

³⁸⁵ იხ. თავი „ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოები“.

ზედამხედველობის ზოგად მიზნებს მხოლოდ ბელგიის კონსტიტუცია ადგენს, კერძოდ, 162-ე მუხლით ადმინისტრაციული ზედამხედველობა კომუნების საქმიანობის კანონიერებისა და სახელმწიფო ინტერესებთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად ხორციელდება.

მესამე ჯგუფში შეიძლება ის ფედერალური სახელმწიფოები გავაერთიანოთ, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებს კონსტიტუციით დეტალურად არეგულირებენ, მაგალითად: ავსტრია, ბრაზილია, მექსიკა.

ბრაზილიაში ადგილობრივი თვითმმართველობა ჯერ კიდევ 1891 წლის კონსტიტუციით იყო აღიარებული. 1988 წლის კონსტიტუცია ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების ძალიან დეტალურ რეგლამენტაციას შეიცავს. მას კონსტიტუციის მე-4 თავი ეთმობა. ბრაზილიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის დეტალურად ფედერალური კანონმდებლობით არის მოწესრიგებული, კერძოდ კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით, ხოლო შტატების უფლებამოსილება ნომინალურია. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებისა და თანამდებობის პირების სარგოების განსაზღვრის წესთან ერთად კონსტიტუცია მუნიციპალიტეტების საქმიანობაში სახელმწიფოს ინტერვენციის პირობებს დეტალურად აყალიბებს, კერძოდ, კონსტიტუციის 35-ე მუხლით შტატი უფლებამოსილი არ არის, მუნიციპალიტეტის ავტონომიაში ჩაერიოს. გამონაკლისია შემდეგი შემთხვევები: ორი წლის განმავლობაში სასესიო ვალდებულება შესრულებული არ არის, თუ ვალდებულების შეუსრულებლობა ფორსმაჟორულ გარემოებას არ უკავშირდება; მუნიციპალიტეტის ანგარიშები კანონდარღვევითაა შედგენილი; განათლებისა და ჯანდაცვის სფეროში კანონმდებლობით დადგენილი მინიმალური ოდენობის თანხა არ იხარჯება; სასამართლო გადაწყვეტილებების აღუსრულებლობა.³⁸⁶

მექსიკის ფედერაციული რესპუბლიკის კონსტიტუციის 115-ე მუხლი მუნიციპალიტეტებს მოიხსენიებს „თავისუფალ“ ინსტიტუტებად, რომლებიც საკუთარ ფინანსურ რესურსებს „თავისუფლად მართავენ“. ამასთან, კონსტიტუციის 115-ე მუხლის მე-3 პუნქტი მუნიციპალიტეტების საკუთარი უფლებამოსილებების ჩამონათვალს შეიცავს. კონსტიტუცია მუნიციპალიტეტების ორგანოთა უფლებამოსილების შეჩერებისა და დათხოვნის შესაძლებლობებსაც განსაზღვრავს, თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სხვა საკითხებს არ ითვალისწინებს.

ავსტრიის კონსტიტუციით, მუნიციპალიტეტებზე ზედამხედველობა ფედერაციისა და მიწის უფლებამოსილებაა. ამასთან, კონსტიტუცია ზედამხედველობის მოცულობას დეტალურად განსაზღვრავს, კერძოდ კონსტიტუციის 119-ე(ა) მუხლის პირველი პუნქტი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში კანონიერებაზე ზედამხედველობის ფარგლებს ადგენს, კერძოდ,

³⁸⁶ *Ribeiro L.C, and Pinto G.B., Brazil, in: Steytler N., 2009, დასახ. ნაშრ., 83-85, 93.*

სახელმწიფოს ზედამხედველობის მიზანია: კანონისა და კომპეტენციის ფარგლების დაცვა და კანონმდებლობით დაკისრებული მოვალეობების შესრულების უზრუნველყოფა. კონსტიტუციის მიხედვით, მიწა უფლებამოსილია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური საქმიანობა ეკონომიურობის, მიზნობრიობისა და ეფექტიანობის თვალსაზრისით შეამოწმოს. კონსტიტუციით დადგენილია მუნიციპალიტეტების მიმართ სანქციების გამოყენების უფლებაც. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუცია ზედამხედველ ორგანოებს ავალდებულებს, მუნიციპალიტეტების გადაწყვეტილების გაუქმებამდე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან წინასწარი კონსულტაცია გაიაროს. კონსტიტუციის მიხედვით, მუნიციპალიტეტების მიმართ სანქციების გამოყენება მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეიძლება, თუ მათი გადაწყვეტილება ზელოკალურ ინტერესებს, განსაკუთრებით ფინანსურ სფეროში, არსებითად არღვევს. ზედამხედველობის ორგანოთა გადაწყვეტილებები საერთო და საკონსტიტუციო სასამართლოებში შეიძლება გასაჩივრდეს.

7.2. დაცვის ინსტიტუციური მექანიზმები

ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის ხარისხზე მნიშვნელოვან ზეგავლენას ზემდგომ ხელისუფლებასთან ურთიერთობაში საკუთარი ინტერესების წარმოდგენისა და დაცვის შესაძლებლობა ახდენს. ამ მექანიზმების არსებობა ორივე მხარისათვის მომგებიანია: ერთი მხრივ, ადგილობრივ ხელისუფლებას საშუალება ეძლევა, ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის შექმნასა და იმპლემენტაციის პროცესში მიიღოს მონაწილეობა, რაც, თავის მხრივ, გადაწყვეტილებების მიღებამდე ადგილობრივი ავტონომიის არაპროპორციული შეზღუდვის თავიდან აცილების ან, შეზღუდვის შემთხვევაში, მასზე დროული რეაგირების ეფექტიანი მექანიზმია; მეორე მხრივ კი, ზემდგომ ხელისუფლებას ცალკეული ღონისძიებების დაგეგმვამდე თვითმმართველობის პოზიციის მოსმენა შეუძლია, რაც კონფლიქტის წარმოშობის შესაძლებლობას ამცირებს, ხოლო უკვე მიმდინარე ღონისძიებების შემთხვევაში მისი იმპლემენტაციის ეფექტიანობის შეფასების საშუალებას ქმნის.

ზემდგომი და ადგილობრივი ხელისუფლებების ურთიერთობის ორი გავრცელებული ფორმა შეიძლება გამოვყოთ: პირველი, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ადგილობრივი თვითმმართველობის მონაწილეობის პროცედურები და, მეორე, სპეციალური ინსტიტუციური მექანიზმები.

ზემდგომ ხელისუფლებასთან ურთიერთობის საკითხში, არსებული პრაქტიკით, ყველაზე დიდ როლს ადგილობრივი თვითმმართველობების გაერთიანებები ასრულებს. გაერთიანება ეფექტიანი მექანიზმია ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის, ვინაიდან ის საშუალებას იძლევა, სხვადასხვა თვითმმართველი ერთეულების ინტერესები შეჯერებულ იქნეს

და კონსესუსის საფუძველზე ერთიანი პოზიცია ჩამოყალიბდეს. ზემდგომი ხელისუფლებისთვის კი უფრო კომფორტულია, მრავალ თვითმმართველ ერთეულთან ურთიერთობის ნაცვლად ერთ უწყებასთან ითანამშრომლოს, რომელიც მთლიანად ქვეყნის ან რამდენიმე თვითმმართველი ერთეულის ერთიან პოზიცია იქნება.

მაგალითად, 1987 წელს *ნიდერლანდის* მთავრობამ და ნიდერლანდის მუნიციპალიტეტების ასოციაციამ ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის თანამშრომლობის პრინციპებისა და პროცედურების შესახებ შეთანხმება გააფორმეს. შეთანხმებას სავალდებულო ძალა არ აქვს, თუმცა ის ურთიერთთანამშრომლობის მნიშვნელოვან „მორალურ“ პრინციპებს განსაზღვრავს. 1987 წლის შეთანხმების ძირითადი პირობა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის შემოსავლების შემცირების საკითხში და დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის იმპლემენტაციის მიმართულებით პროპორციულობის პრინციპის დადგენა იყო. ახალი 1999-2002 წლების შეთანხმება ორი ინოვაციური პუნქტით გამოირჩევა: კერძოდ, პირველი ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის შედეგების მონიტორინგის სისტემის შემოღებას და, მეორე, მთავრობის წევრებისა და მუნიციპალიტეტების წარმომადგენელთა რეგულარული შეხვედრების (წელიწადში ორჯერ) ფორუმის დაფუძნებას. ეს მექანიზმი ცენტრალურ ხელისუფლებას საშუალებას აძლევს, ადგილობრივი ხელისუფლების მართვის შედეგიანობა გააკონტროლოს, ხოლო ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის დამატებითი ტრიბუნაა, რათა საკუთარი პრობლემები წინ წამოწიოს და ცენტრალური ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე ზეგავლენა მოახდინოს.³⁸⁷

დანიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის დაცვისა და ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ინტერესთა შეთანხმების სფეროში მნიშვნელოვან როლს დანიის ადგილობრივი ხელისუფლების ასოციაცია ასრულებს. ეს, განსაკუთრებით, საბიუჯეტო თანამშრომლობის სისტემის განვითარებას ეხება; ასევე ის ეფექტიანი მექანიზმია კანონპროექტთა წინასწარი განხილვის პროცესში.

შვეიცარიაში ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესთა გათვალისწინების აუცილებლობა 1999 წლის კონსტიტუციის ცვლილებებით კონსტიტუციურ დონეზე იქნა აღიარებული. ცვლილებებს სამხსრივი კონფერენციის დაფუძნება მოჰყვა, რომელშიც მონაწილეობას ცენტრალური ხელისუფლების, კანტონებისა და მუნიციპალიტეტების გაერთიანებათა წარმომადგენლები იღებენ. მსგავსი რეგულარული კონფერენციები დარგობრივი ნიშნითაც იმართება, ისინი

³⁸⁷ *Denters B. and Klok P., The Netherlands: in searching of responsiveness, in: Denters B., Rose L., Comparing Local Governance Trends and Developments, New York, 2005, 72-73.*

ცენტრალური, კანტონისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ურთიერთობის სფეროში მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ.³⁸⁸

ორიგინალურ რეგულირებას ავსტრიაში ვხვდებით. 1998 წელს *ავსტრიის* ფედერაციამ მიიღო კონსტიტუციური კანონი, რომლითაც ავსტრიის მუნიციპალიტეტების ორ გაერთიანებას ფედერალურ და მიწების ხელისუფლებასთან საკონსულტაციო ინსტიტუტის ჩამოყალიბების მიზნით შეთანხმების გაფორმების უფლება მიენიჭა. შეთანხმება 1999 წელს დაიდო. შეთანხმებას მხარეთათვის სავალდებულო ძალა აქვს, უფრო მეტიც, ის მხარეთა პასუხისმგებლობის ფორმასაც ითვალისწინებს. შეთანხმებით ფედერაციამ და მიწებმა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესების სფეროში შემავალი სამართლებრივი აქტების პროექტებისა და მათი ადგილობრივ ხელისუფლებაზე ფინანსური ზეგავლენის შეფასების გაერთიანებებისთვის მიწოდების ვალდებულება იკისრეს. თუ ფედერაცია ან მიწა ამ ვალდებულებას არ ან არასრულყოფილად შეასრულებს, სამართლებრივი აქტის ამოქმედებასთან დაკავშირებულ ფინანსურ ხარჯებს დამრღვევი მხარე გაიღებს.³⁸⁹

ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების თანამშრომლობის ხელშეწყობის მეორე გავრცელებული ფორმაა სპეციალური ინსტიტუციური მექანიზმების დაფუძნება, კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესთა ცენტრალურ, ფედერაციის სუბიექტისა და რეგიონის ხელისუფლების ორგანოებში დაცვის მიზნით იქმნებიან სპეციალური ორგანოები, რომლებიც ზოგჯერ ქვეყნის ან ფედერაციის სუბიექტების მიერ კონსტიტუციურ დონეზეც კი არიან აღიარებულნი. მაგალითად:

1996 წელს *გერმანიის* რაინლანდ-პფალცის მიწის კანონით მუნიციპალური საბჭო (*Kommunale Rat*) შეიქმნა. საბჭო მიწის პარლამენტის სათათბირო ორგანოა, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ არჩეულ 27 დელეგატს აერთიანებს. მუნიციპალური საბჭოს ფუნქციაა მიწის წარმომადგენლობითი ორგანოსთვის ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე რეკომენდაციების შემუშავება და ადგილობრივი და მიწის ხელისუფლების თანამშრომლობის გაძლიერების ხელშეწყობა. საბჭო გადაწყვეტილებებს წევრთა 2/3-ის მხარდაჭერით იღებს.³⁹⁰

უკანასკნელ ცვლილებებამდე ბავარიის მიწის კონსტიტუცია ორიგინალურ ნორმას ითვალისწინებდა, რომლის თანახმად, ბავარიის სენატის შემადგენლობაში 60 მუნიციპალიტეტის მიერ არჩეული 6 წარმომადგენელი შედიოდა, რაც ადგილობრივ და მიწის ხელისუფლებას შორის

³⁸⁸ Bachtiger A. and Hitz A., The Matrix Extended: Federal Municipal Relations in Switzerland, in: Lazar H. and Lauprecht C., 2007, დასახ. ნაშრ., 83-84.

³⁸⁹ Kiefer A. and Schausberger F., Republic of Austria in: Steytler N., 2009, დასახ. ნაშრ., 83-85, 57-58.

³⁹⁰ Kramer J., Local government and city states in Germany in: Steytler N., 2005, დასახ. ნაშრ., 89.

თანამშრომლობის განვითარებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ინტერესების დაცვის მნიშვნელოვანი მექანიზმი იყო.³⁹¹

იტალიის კონსტიტუციის 124-ე მუხლის მე-4 პუნქტი ადგილობრივი და ავტონომიური ხელისუფლების თანამშრომლობის ინსტიტუციური ფორმების შექმნის ვალდებულებას განსაზღვრავს, რომლის თანახმად, ავტონომიურმა ხელისუფლებამ ადგილობრივი ხელისუფლების საბჭო უნდა ჩამოაყალიბოს. საბჭოს ძირითადი ფუნქცია ადგილობრივ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობა და საქმიანობის კოორდინაციაა; ცენტრალური და ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესთა შეჯერების მიზნით კი, „სახელმწიფო-ქალაქების კონფერენცია“ დაფუძნებული. კონფერენციაზე მინისტრები, მუნიციპალურ გაერთიანებათა ხელმძღვანელები და გაერთიანებების მიერ შერჩეული კომუნების მერები და პროვინციების პრეზიდენტები მონაწილეობენ. კონფერენციის ძირითად დანიშნულებად ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე მთავრობის დეკრეტებისა და კანონპროექტების წინასწარი შეფასება ითვლება.³⁹²

ესპანეთის კანონმდებლობით, რეგიონულ და ცენტრალურ დონეზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესების წარმოდგენისა და დაცვის მიზნით ორი მუდმივმოქმედი ინსტიტუტია შექმნილი: პირველი ადგილობრივი მართვის ეროვნული კომისიის სახელითაა ცნობილი. კომისიის შემადგენლობაში პარიტეტულობის დაცვით ცენტრალური და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა წარმომადგენლები შედიან. მას სახელმწიფო მართვის მინისტრი თავმჯდომარეობს. კომისიის ძირითად ფუნქციად ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში სამართლებრივი აქტების პროექტების შეფასება ითვლება. აღსანიშნავია, რომ კომისიის დასკვნა სავალდებულოა ყველა შესაბამისი კანონპროექტისათვის. დასკვნას სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს; მეორე ინსტიტუტია გენერალური კონფერენცია, რომელსაც ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე ცენტრალური და რეგიონული ხელისუფლების სათათბირო ფორუმის სახე აქვს, თუმცა მასში ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებიც მონაწილეობენ.³⁹³

ზემოთ აღნიშნული მექანიზმები ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის განმტკიცებისა და დაცვის საქმეში მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ. საკანონმდებლო პროცესში ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩართულობა ადგილობრივ და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობის არსებულ პრაქტიკას რადიკალურად ცვლის. თუ აქამდე ითვლებოდა, რომ ამ ორ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობის „თამაშის წესებს“ მხოლოდ ზემდგომი ხელისუფლება განსაზღვრავდა, დღეს ამ დისკრეციის შეზღუდვის თუ არა, გარკვეულ ფარგლებში მოქცევის აშკარა ტენდენცია იკვეთება. შეიძლება ითქვას, რომ ურთიერთობა

³⁹¹ იქვე.

³⁹² Bobbio L. and Piperno S., Itali, in: Goldsmith M.J. and Page E. C., 2010, დასახ. ნაშრ., 140.

³⁹³ Caballero F.V., Kingdom of Spain, in: Steytler N., 2009, დასახ. ნაშრ., 83-85, 319-320.

ზედამხედველობა-კონტროლის ფორმიდან ურთიერთთანამშრომლობის სახით იცვლება. ყოველივე ეს კი ერთ მიზანს – ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებზე ორიენტირებულ ეფექტიანი მართვის უზრუნველყოფას – ემსახურება.

7.3. ადმინისტრაციული და სასამართლო საჩივრები

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ მე-11 მუხლის თანახმად, „ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ, სამართლებრივი ზომები მიიღონ მათი უფლებამოსილებების თავისუფალი განხორციელებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ისეთი პრინციპების პატივისცემის უზრუნველსაყოფად, რომლებიც კონსტიტუციით ან შიდა კანონმდებლობით არიან დაცულნი.“

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების უკანონო მოქმედებებისგან ადგილობრივი ხელისუფლების დაცვის ძირითადი სამართლებრივი მექანიზმებია: ზედამხედველობის ორგანოთა აქტების ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩივრება, ადმინისტრაციული საჩივრის სასამართლოში წარდგენა და საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის უფლებამოსილება.

ადმინისტრაციულ ორგანოში გადაწყვეტილებების გასაჩივრების მექანიზმს, ჩვეულებრივ, იმ ქვეყნებში ვხვდებით, სადაც ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით ადმინისტრაციული აქტების გაუქმებაა დასაშვები. ამ სახელმწიფოებში, როგორც წესი, კანონმდებლობა სასამართლოში გასაჩივრების უფლებამოსილებასაც ითვალისწინებს. აქ შეიძლება ორი მიდგომა გამოიყოს: ერთ შემთხვევაში, სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებამოსილება ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს ნებისმიერ დროს, ხოლო მეორე მიდგომით, სასამართლოში შეიძლება საკითხი გასაჩივრებულ იქნეს, თუ ადმინისტრაციული აქტის ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩივრების ყველა შესაძლებლობა ამოწურულია.

ნიდერლანდის ადმინისტრაციული კანონმდებლობა შემდეგ პრინციპს ავითარებს: „მოსამართლე პირდაპირ ხელმისაწვდომი არ უნდა იყოს“, რაც თავდაპირველად გადაწყვეტილებების თავად ადმინისტრაციის მიერ გადასინჯვის ვალდებულებას გულისხმობს. ეს მიდგომა ორი მიზეზითაა განპირობებული: პირველი, სასამართლოების გადატვირთვის თავიდან აცილება და, მეორე, როგორც ადმინისტრაციული სამართლის ნიდერლანდური კონცეფცია მიიჩნევს, ადმინისტრაციულ ორგანოს საკუთარი გადაწყვეტილების გადასინჯვისა და დაშვებული შეცდომების გამოსწორების შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეს.³⁹⁴

³⁹⁴ Seerden R. and Sroink F., *Administrativ Law in Netherland*, in: Seerden R., 2007, დასახ. ნაშრ., 182.

ბელგიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო უფლებამოსილია, უკანონო ადმინისტრაციული აქტი ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში გაასაჩივროს, მაშინაც კი, როდესაც ამ პროცედურას კანონმდებლობა პირდაპირ არ ითვალისწინებს. ადმინისტრაციული საჩივრის ეს ფორმა მოიხსენიება „არაორგანიზებული საჩივრით“ (*Unorganized Appeal*). მოსარჩლე თავისუფალია, საკითხი გაასაჩივროს ზემდგომ ორგანოში ან პირდაპირ ადმინისტრაციულ სასამართლოში; ზოგ შემთხვევაში კი, კანონმდებლობა თავდაპირველად ზემდგომ ორგანოში გასაჩივრების ვალდებულებასაც (*Organized Appeal*) ითვალისწინებს.³⁹⁵

ნიდერლანდის მსგავსად, *გერმანიაშიც* აღიარებულია პრინციპი, რომლის თანახმად, ადმინისტრაციული აქტის სასამართლოში გასაჩივრებამდე ადმინისტრაციული წესით მისი გასაჩივრების ყველა საშუალება უნდა იქნეს ამოწურული. ზედამხედველი ორგანო უფლებამოსილია, უკანონო და მიზანშეუწონელ (დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში) აქტზე აკრძალვა (*Objection*) წარადგინოს. აკრძალვის გამოცემა აქტის მიმღები ორგანოსთვის საკუთარი გადაწყვეტილების გადასინჯვის ვალდებულებას წარმოშობს. დასაბუთებული გადაწყვეტილებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო უფლებამოსილია, აკრძალვა უშუალოდ, ხოლო დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში ზემდგომი ორგანოს გადაწყვეტილებით უარყოს. ზედამხედველი ორგანოს უკანონო გადაწყვეტილება შეიძლება მიწის მთავრობაში (საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში) ან ექსპერტული ზედამხედველობის ცენტრალურ ორგანოში (დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში) გასაჩივრდეს. თუ უკანონო აქტის გამომცემი პირი უმაღლეს ადმინისტრაციულ ორგანოს თავად წარმოადგენს, მაშინ იმავე ორგანოში, და შემდეგ სასამართლოში.³⁹⁶

ქვეყნებში, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტების მხოლოდ სასამართლო წესით გაუქმებაა შესაძლებელი, ადგილობრივი ორგანოები სასამართლოს გადაწყვეტილებების გასაჩივრების უფლებით სარგებლობენ (საფრანგეთი, ლიტვა, უნგრეთი და სხვა).

მაგალითად, *საფრანგეთში* მხოლოდ პრეფექტია უფლებამოსილი, ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტების გაუქმებისა და „აღსრულების შეჩერების“ მოთხოვნით სასამართლოს მიმართოს. ადმინისტრაციული სასამართლოს ზემოთ აღნიშნული გადაწყვეტილებები შეიძლება, პირველ შემთხვევაში, 2 თვის ვადაში, ხოლო მეორე შემთხვევაში, ორი კვირის ვადაში სახელმწიფო საბჭოში გასაჩივრდეს.

იაპონიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესების დაცვის ორიგინალურ ინსტიტუციურ გადაწყვეტას ვხვდებით. აქ ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების დავათა გადაწყვეტის სპეციალური კომისიაა

³⁹⁵ Lust S., *Administrativ Law in Belgium*, in: *Seerden R.*, 2007, დასახ. ნაშრ., 37-38.

³⁹⁶ *Schroder M.*, *Administrativ Law in Germany*, in: *Seerden R.*, 2007, დასახ. ნაშრ., 125-138.

შექმნილი. იგი 5 წევრისგან შედგება, რომლებსაც, პარლამენტის თანხმობით, სამი წლის ვადით პრემიერ-მინისტრი ნიშნავს. აღსანიშნავია, რომ კომისია მხოლოდ დაგების გადამწვევტი ორგანო არ არის – ის ადგილობრივი თვითმმართველობის „კოლექტიური ომბუდსმენის“ უფლებამოსილებითაც არის აღჭურვილი. კომისიაში საკითხის ინიცირების უფლება მხოლოდ ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს, კერძოდ, მის ხელმძღვანელ აღმასრულებელ თანამდებობის პირს. კომისია გამოძიების ჩატარების უფლებამოსილებით სარგებლობს. წერილობითი მოთხოვნის შემთხვევაში, კომისია ცენტრალური ხელისუფლების იმ უკანონო მოქმედებათა გამოძიებას ახორციელებს, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში უკანონო ჩარევასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის მიმართ საკუთარი ვალდებულებების განუხორციელებლობასთან შეიძლება იყოს დაკავშირებული. გამოძიების შედეგების შესაბამისად, კომისია ცენტრალური ხელისუფლების შესაბამისი სააგენტოსათვის რეკომენდაციებს შეიმუშავებს და ამ რეკომენდაციების შესრულებისთვის ვადას განუსაზღვრავს.

ადგილობრივ დონეებზე კი დაგების განხილვის სპეციალური არბიტრაჟი მოქმედებს. არბიტრაჟი არ არის კომისიის ქვემდგომი ორგანო – იგი ყოველი კონკრეტული შემთხვევისათვის იქმნება. მის სამ წევრს შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან შეთანხმებით მაღალი დონის თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი თანამდებობის პირი ნიშნავს, ასეთის არარსებობის შემთხვევაში კი – შინაგან საქმეთა მინისტრი. არბიტრაჟის შექმნის მოთხოვნის უფლება თვითმმართველ ერთეულს ან კომისიას აქვს. თუ ადგილობრივი თვითმმართველობა კომისიისა და არბიტრაჟის მოქმედებებითა და გადაწყვეტილებებით უკმაყოფილოა, საკითხი სასამართლოშიც შეიძლება გასაჩივრდეს.³⁹⁷

ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის დაცვის მნიშვნელოვანი საშუალებაა საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებამოსილება. ეს უფლება ადგილობრივი ავტონომიის შემზღუდავი ნორმატიული აქტების გასაჩივრების შესაძლებლობას იძლევა. მას იცნობს, მაგალითად, პოლონეთის, უნგრეთის, ავსტრიის, გერმანიის, ლატვიის კანონმდებლობები.

სხვადასხვა სამართლებრივ სისტემაში საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის უფლებამოსილებას შეიძლება განსხვავებული მოცულობა ჰქონდეს. ქვეყნების ნაწილში საკონსტიტუციო სარჩელით ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულყოფილი დაცვაა უზრუნველყოფილი, ხოლო ნაწილში ადგილობრივი ავტონომიის მხოლოდ გარკვეული ასპექტებისა;³⁹⁸ საკონსტიტუციო სარჩელის აღძვრის უფლება ზოგან თვითმმართველი ერთეულების რაოდენობითაა შეზღუდული, ზოგან

³⁹⁷ Local Autonomy Law, Japan, Articles 250-7, 252-1, დასახ. წყარო.

³⁹⁸ ლოლაძე ბ., ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №3, 2009, 163-180.

კი ამ უფლებამოსილებით ნებისმიერი თვითმმართველი ერთეულია ადჭურვილი, რომლის კონსტიტუციური სტატუსიც სახელმწიფო ორგანოების აქტებით დაირღვა. საკონსტიტუციო სასამართლოების კომპეტენციის ფარგლების შესაბამისად, გასაჩივრებას ზემდგომი ხელისუფლების როგორც საკანონმდებლო, ისე კანონქვემდებარე და ინდივიდუალური აქტებიც შეიძლება ექვემდებარებოდნენ. მაგალითად:

გერმანიაში საკონსტიტუციო სარჩელის წარდგენის უფლება მუნიციპალიტეტებსა და მუნიციპალიტეტების გაერთიანებებს აქვს, თუ ფედერალური და მიწის კანონი კონსტიტუციის 28-ე მუხლით გარანტირებულ თვითმმართველობის უფლებას არღვევს. ამ მუხლით გასაჩივრება თვითმმართველობის უფლების ყველა ასპექტს მოიცავს და ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური დაცვის სრულ გარანტიას უზრუნველყოფს.³⁹⁹ მიწის კანონი ფედერალურ საკონსტიტუციო სასამართლოში შეიძლება გასაჩივრდეს, თუ მათი მიწის საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრება შეუძლებელია.

ესპანეთში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები არაკონსტიტუციური ცენტრალური და რეგიონული ხელისუფლების კანონების გასაჩივრების უფლებას ფლობენ. კერძოდ, სარჩელის აღძვრის უფლება აქვთ: თვითმმართველ ერთეულს, თუ კანონით ზიანი მხოლოდ მის ინტერესებს ადგება; იმ მუნიციპალიტეტების არანაკლებ 1/6-ს, რომლებზეც კანონი ვრცელდება, თუ მათი მოსახლეობის რაოდენობა ამ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის არანაკლებ 1/7-ს წარმოადგენს; ასევე იმ პროვინციების ნახევარს, რომლებშიც კანონი მოქმედებს, თუ პროვინციების მოსახლეობა ამ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის არანაკლებ ნახევარს შეადგენს.⁴⁰⁰

ლატვიის კანონმდებლობით, საკონსტიტუციო სასამართლოსადმი მიმართვის უფლება თვითმმართველ ერთეულს აქვს, თუ კანონი კონსტიტუციასა და საერთაშორისო ხელშეკრულებას ან საერთაშორისო ხელშეკრულება კონსტიტუციას ეწინააღმდეგება, რითაც მისი კონსტიტუციური უფლებები დაირღვა. საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრებას ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტის გაუქმების შესახებ მინისტრის ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტიც ექვემდებარება.⁴⁰¹

სომხეთში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უფლებამოსილი არიან არა მხოლოდ კანონები, არამედ პარლამენტის რეზოლუციები, მთავრობისა და პრეზიდენტის კანონქვემდებარე აქტები და პრემიერ-

³⁹⁹ *Kommers D.P*, The constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany Second Edition, Durham and London, 1997, 102-107.

⁴⁰⁰ Organic Law on the Constitutional Court, of 3 October 1979, 2/1979, Articles 75 bis, 75 ter, in: <http://www.tribunalconstitucional.es/en/tribunal/normasreguladoras/Pages/NormasReguladoras.aspx>, [ნანახია: 08.08.2011].

⁴⁰¹ Constitutional Court Law, 14 June 1996, Articles 17, 19, in: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=9>, [ნანახია: 08.08.2011].

მინისტრის გადაწყვეტილებებიც გაასაჩივრონ. გასაჩივრების ხანდაზმულობის ვადა შეზღუდულია ერთი წლით. ვადა თვითმმართველი ერთეულისთვის ზიანის მიყენების ან მისი დადგომის საფრთხის წარმოშობიდან აითვლება.⁴⁰²

სლოვენის კანონმდებლობით, საკონსტიტუციო სასამართლოში სარჩელი კონსტიტუციასთან ან კანონთან სახელმწიფო ორგანოების აქტების შესაბამისობის დადგენის მოთხოვნით აღიძრება. „საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ კანონი მუნიციპალიტეტებისა და მუნიციპალური გაერთიანებებისათვის საკონსტიტუციო სასამართლოში სარჩელის წარდგენის განსხვავებულ საფუძვლებს გვთავაზობს. მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, სარჩელი წარადგინოს, თუ მისი კონსტიტუციური უფლებაა დარღვეული, მაგალითად, წარმომადგენლობითი ორგანო ან მერი უკანონოდ დათხოვნილ იქნა. მუნიციპალური გაერთიანებები კი უფლებამოსილი არიან, სარჩელი წარადგინონ, თუ სამართლებრივი აქტი ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიას საფრთხე ექმნება.⁴⁰³

ჩეხეთში მუნიციპალიტეტი და თვითმმართველი რეგიონი უფლებამოსილია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიაში სახელმწიფო ორგანოების ნებისმიერი ფორმით უკანონო ჩარევა საკონსტიტუციო სასამართლოში გაასაჩივროს. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტს საკონსტიტუციო სასამართლოში თვითმმართველი რეგიონის აქტების გასაჩივრება შეუძლია, თუ ისინი მის კანონიერ უფლებებს ზღუდავენ.⁴⁰⁴

ზემოთ აღნიშნული ქვეყნებისგან განსხვავებით, სახელმწიფოების ნაწილში საკონსტიტუციო სასამართლოში დავა შეიძლება მხოლოდ კომპეტენციასთან დაკავშირებულ საკითხებზე წარიმართოს. მაგალითად: ალბანეთში, ბულგარეთსა და მაკედონიაში. ავსტრიაში კი მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, გაასაჩივროს მხოლოდ საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული ნორმატიული აქტების გაუქმების თაობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების გადაწყვეტილება.⁴⁰⁵ როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ყოფილი წევრი პ. ლოლაძე მიუთითებს, ამ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის მრავალი მნიშვნელოვანი მხარე მხედველობის მიღმა რჩება, რაც ადგილობრივი ავტონომიის სრულყოფილ დაცვას ვერ უზრუნველყოფს.⁴⁰⁶

⁴⁰² The Law of the Republic of Armenia on the Constitutional Court, 1 June, 2006, Article 70, in: http://www.concourt.am/english/law_cc/index.htm, [ნანახია: 25.08.2011].

⁴⁰³ Constitutional Court Act, Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 64/07, Article 23a, in: <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/constitutional-court-act>, [ნანახია: 25.08.2011].

⁴⁰⁴ Constitutional Court Act, 16 June 1993, 182/1993 Sb, Article 72 (1) b, in: http://www.usoud.cz/view/const_court_act, [ნანახია: 25.08.2011].

⁴⁰⁵ Federal constitutional law, Article 139 (1), 119a (6), in: <http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/index.html>, [ნანახია: 25.08.2011].

⁴⁰⁶ ლოლაძე პ., ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №3, 2009, 163-180.

VIII თავი

ადმინისტრაციული-სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემა საქართველოში (თავისებურებები, პრობლემები და გადაწყვეტის გზები)

8.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ისტორიული განვითარება საქართველოში

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის თანამედროვე სისტემის განხილვამდე აუცილებელია, მოკლედ მის ისტორიულ განვითარებასაც შევეხოთ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ისტორიული წარსულის ანალიზი საქართველოს სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში მისი ადგილისა და მნიშვნელობის შეფასებაში დაგვეხმარება. აღსანიშნავია, რომ ეს ისტორიული წარსული ადგილობრივ თვითმმართველობაზე დღესაც დიდ გავლენას ახდენს, რაც ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებათა შორის ურთიერთობების თავისებურებებს მნიშვნელოვნად განაპირობებს.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმები შორეულ ისტორიულ წარსულში ჩაისახა. ჯერ კიდევ I-II საუკუნეებში საქართველოში მიწათმოქმედი მოსახლეობის გაერთიანებებს ვხვდებით. ამის დასტურია ტერიტორიული ერთობის დასახელებათა შემოღება, როგორებიცაა სოფელი და, უფრო მეტად, დაბა, რომელთა პირველსაწყისი გაგება „დამუშავებულ მიწას“ ნიშნავდა. თვითმმართველობის ინსტიტუციური ორგანიზაციის ერთგვარი ნიმუში იყო ხევსურული და სვანური ერთობების მართვის სისტემა. აქ ადგილობრივი მართვის ტრადიციული ფორმები პარალელურად თანაარსებობდნენ, კერძოდ: ადგილობრივი საკითხების უშუალოდ მოსახლეობის მიერ გადაწყვეტა – სასოფლო, სამეზობლო საზოგადოებები; კოლევოური ფორმა – დარბაზი, საბჭო და ადგილობრივი მეთაური – ხევისბერი, უხუცესი, მახვი. ამ პერიოდში თვითმმართველობების საქმიანობა უპირატესად პირდაპირი დემოკრატიის საწყისებზე ხორციელდებოდა.⁴⁰⁷

XIX საუკუნეში საქართველოს რუსეთის იმპერიის მიერ ოკუპაციის შემდეგ ადგილობრივი მმართველობის რუსული მოდელი ჩამოყალიბდა. შეიქმნა მმართველობის შემდეგი დონეები: გუბერნია, მაზრა და უბნები. მმართველობითი სტრუქტურა ეფუძნებოდა მკაცრ ცენტრალიზებულ იერარქიას, რომელსაც სათავეში გუბერნატორი ედგა. საქალაქო მმართველობა პოლიციას ექვემდებარებოდა. 1841 წლიდან ჯერ თბილისში, ხოლო 1875 წლიდან საქართველოს სხვა ქალაქებშიც სამოქალაქო

⁴⁰⁷ მელქაძე ო., ქართული მუნიციპალიზმი, თბ., 2009, 51-52.

მმართველობის ელემენტები შემოდის. ქალაქის ხელმძღვანელად სამოქალაქო პირი – ქალაქის თავი განისაზღვრა; ასევე ქალაქის საკრებულოებიც ჩამოყალიბდა. საკრებულოში ხმოსნების არჩევის უფლება უძრავი ქონების მფლობელ ყველა მკვიდრ მოქალაქეს ჰქონდა. 1899 წელს საგანგებო წესები იქნა შემოღებული, კერძოდ, კავკასიის მთავარმართებელს საკრებულოს შემადგენლობიდან საექვო დეპუტატების გამოწვევის უფლებამოსილება მიენიჭა, რამაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ისედაც სუსტი ავტონომია კიდევ უფრო შეზღუდა. სოფლებში მართვის სისტემის ძირეული ცვლილებები 1865 წელს „ამიერკავკასიის გლეხების შესახებ დებულების“ ამოქმედებას უკავშირდება. ამ აქტით სოფლებში სასოფლო კრებები შეიქმნა, რომლებშიც ოჯახის ყველა სრულწლოვან წევრს შეეძლო მონაწილეობა. კრება 3 წლის ვადით სოფლის მამასახლისს ირჩევდა და ადგილობრივი მნიშვნელობის ცალკეულ საკითხებს წყვეტდა. მამასახლისის არჩევნების შედეგებს გუბერნატორი ამტკიცებდა, მასვე შეეძლო მამასახლისის ნებისმიერ დროს გადაყენება.⁴⁰⁸

ამდენად, რუსეთის იმპერიის პირობებში, მიუხედავად დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების მიმართულებით გადადგმული ცალკეული ნაბიჯებისა, ადგილობრივი მართვის სისტემა მაინც მკაცრად ცენტრალიზებულ ხასიათს ატარებდა, ფაქტობრივად კი, სახელმწიფო ხელისუფლების ადმინისტრაციული უფლებამოსილების განმახორციელებელ ადგილობრივ რგოლად გვევლინებოდა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შემდგომი მნიშვნელოვანი რეფორმა 1918 წელს საქართველოს დამოუკიდებელი რესპუბლიკის შექმნას უკავშირდება. 1919 წელს მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქებში პროპორციული საარჩევნო სისტემით მრავალპარტიული არჩევნები გაიმართა. არჩევნების შედეგად ადგილობრივი მართვის წარმომადგენლობითი ორგანოები – ქალაქის საბჭოები აირჩიეს. 1919 წლის 30 იანვარს საქართველოს პარლამენტმა „საგუბერნიო ადმინისტრაციულ დაწესებულებათა გაუქმებისა და ადმინისტრაციის ინსპექტორის თანამდებობის დაარსების“ შესახებ საქართველოს კანონი მიიღო. ადმინისტრაციის ინსპექტორები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის ფუნქციებს ითავსებდნენ. კანონით, ინსპექტორი თვალყურს ადევნებდა ადმინისტრაციული დაწესებულებებისა და თანამდებობის პირების მიერ კანონთა, ბრძანებათა და განკარგულებათა „ცხოვრებაში გატარებასა და შესრულებას“. ინსპექტორი უფლებამოსილი იყო, ადგილზე რევიზია ჩატარებინა როგორც პირადად, ასევე აგენტების საშუალებით. ქალაქ თბილისში სახელმწიფო ზედამხედველობის ფუნქციები უშუალოდ შინაგან საქმეთა სამინისტროს კომპეტენციაში შედიოდა.⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., 2002, დასახ. ნაშრ., 188-192.

⁴⁰⁹ კანონთა და მთავრობის განკარგულებათა კრებული, პირველი ნაწილი, საქართველოს მთავრობის სტამბა, თბ., 1919, 46-47.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ახალი სისტემის სამართლებრივი ჩარჩოები კი 1921 წლის კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ სპეციალური თავით განისაზღვრა. კონსტიტუციის თანახმად, „ადგილობრივი თვითმმართველობა არის ამავე დროს ორგანო ადგილობრივი მმართველობისა და განაგებს ადგილობრივ გამგეობის კულტურულ განმანათლებელ და სამეურნეო საქმეებს თავის ტერიტორიის ფარგლებში.“ „ადგილობრივი თვითმმართველობა მართვა-გამგეობის საქმეში ემორჩილება მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს.“

კონსტიტუციის ნორმებიდან ჩანს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღიარების მიუხედავად, ის მაინც ცენტრალური მმართველობითი აპარატის შემადგენელი ნაწილია და სისტემა ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შერეული მოდელია. აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციამ ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების ურთიერთობის საკითხებს მთელი სამი მუხლი მიუძღვნა. ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპის კონსტიტუციური დაცვის მაღალ გარანტიას კონსტიტუციის 102-ე მუხლი ქმნიდა, რომლის თანახმადაც, „ადგილობრივ თვითმმართველობის დადგენილება და განკარგულება შეიძლება გაუქმებულ იქნეს მხოლოდ სასამართლოს წესით.“ იმ დროისთვის ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებათა მხოლოდ სასამართლოს წესით გაუქმება პროგრესული სიახლე იყო არა მხოლოდ საქართველოსთვის, არამედ ევროპული მასშტაბითაც. მაგალითად, მსგავსი ნორმები საფრანგეთში მხოლოდ 1982 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის შემდეგ გაჩნდა; მეორე ნორმა ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებათა შეჩერებას ეხებოდა, კერძოდ, მთავრობის ცენტრალურ ორგანოებს ადგილობრივი თვითმმართველობის დადგენილებებისა და განკარგულებების შეჩერების უფლება ჰქონდათ, მხოლოდ სასამართლოსთვის დაუყოვნებლივ გადაცემის პირობით. კონსტიტუცია ასევე პრევენციული კონტროლის ფორმასაც განამტკიცებდა და ცენტრალური ხელისუფლების დამტკიცებას დაქვემდებარებული დადგენილებების ნუსხის კანონით განსაზღვრას მოითხოვდა.

საქართველოს გასაბჭოების შემდეგ ადგილობრივი მართვის საბჭოთა მოდელის დანერგვა დაიწყო. ადგილობრივი საბჭოები და მათი აღმასრულებელი ორგანოები წარმოადგენდნენ სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ადგილობრივ ორგანოებს, რომლებიც, ამავე დროს, მმართველობის ერთიანი სახელმწიფო აპარატის სტრუქტურულ ერთეულებად გვევლინებოდნენ. საბჭოების სისტემის ფორმირებისა და ფუნქციონირების უმაღლესი ორგანიზაციული პრინციპი დემოკრატიული ცენტრალიზმის პრინციპი იყო. ის ფორმალურად ადგილობრივი ორგანოების თვითმყოფადობასა და ინიციატივას უშვებდა, მაგრამ, ფაქტობრივად, სახელმწიფო ხელისუფლების მკაცრ ცენტრალიზაციასა და კონცენტრაციას ეფუძნებოდა. ზემდგომი საბჭოები ხელისუფლების ქვემდგომ ორგანოებს ხელმძღვანელობდნენ, რომელთა აქტები მათთვის შესასრულებლად სავალდებულო იყო. ზემდგომ საბჭოებს ქვემდგომი საბჭოების ანგარიშების მოსმენის, კონტროლისა და

გადაწყვეტილებების გაუქმების უფლება ჰქონდათ. დემოკრატიული ცენტრალიზმის ერთ-ერთი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი გამოხატულება ადგილობრივი საბჭოების აღმასრულებელი ორგანოების ორმაგი დაქვემდებარება იყო: ისინი, ერთი მხრივ, ანგარიშვალდებულნი იყვნენ, ადგილობრივი საბჭოების წინაშე და მეორე მხრივ, ზემდგომი საბჭოების შესაბამის ორგანოებს ემორჩილებოდნენ. საბჭოების საქმიანობის მნიშვნელოვანი თავისებურება მათდამი პარტიული ხელმძღვანელობით გამოიხატებოდა. ადგილობრივი ხელისუფლება, ფაქტობრივად, მოქცეული იყო პარტიული ორგანოების ხელში, რომლებიც რეალურ ხელისუფლებას ფლობდნენ, საბჭოები კი მხოლოდ მათ ნებას ახორციელებდნენ.⁴¹⁰

1991 წელს, საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბება, გარკვეული მცდელობების მიუხედავად, დიდი ხნის განმავლობაში ვერ ხერხდებოდა.

1991 წელს ადგილობრივი მმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნები ჩატარდა. „გარდამავალ პერიოდში ადგილობრივი მმართველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის შემადგენელი ნაწილი იყო და მათზე სრულ კონტროლს პრეფექტები ახორციელებდნენ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები პირველად 1995 წლის კონსტიტუციით შეიქმნა. კონსტიტუციამ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეთა უფლებად აღიარა. კონსტიტუციის საფუძველზე 1997 წელს მიღებულ იქნა „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონი, რომლითაც ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შერეული სისტემა ჩამოყალიბდა. სრულფასოვანი ადგილობრივი თვითმმართველობა მხოლოდ ქვედა დონეზე – სოფლებში, დაბებში, თემებსა და მცირე ქალაქებში – ფუნქციონირებდა, ზედა დონეზე – რაიონებსა და მსხვილ ქალაქებში – თვითმმართველობის ელემენტი არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანოების არსებობით ვლინდებოდა.

სახელმწიფო ზედამხედველობის მექანიზმიც ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეების მიხედვით განსხვავებული იყო. 1999 წლის საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით – „საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულების შესახებ“ – სახელმწიფო რწმუნებულს ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების მიმართ ზედამხედველობის ფართო კომპეტენცია განესაზღვრა, კერძოდ, სახელმწიფო რწმუნებული „აკონტროლებს ადგილობრივ მმართველობის ორგანოთა საქმიანობას,

⁴¹⁰ ბოლაშვილი პ., მუნიციპალური განვითარების სოციალური და ეკონომიკური პრობლემები, თბ., 2000, 18-21.

აძლევს მათ შესაბამის მითითებებსა და რეკომენდაციებს; უფლება აქვს, ერთი თვის ვადით შეაჩეროს ადგილობრივი მმართველობის აღმასრულებელი ორგანოსა და მისი ხელმძღვანელის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები და დაუყოვნებლივ მიმართოს საქართველოს პრეზიდენტს ამ გადაწყვეტილებათა გაუქმების თაობაზე“. ადგილობრივი თვითმმართველობის ქვედა დონეზე სახელმწიფო ზედამხედველობის მექანიზმი ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტების მხოლოდ სასამართლო წესით გაუქმებას ითვალისწინებდა. დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში კი ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებების გაუქმებისა და შეჩერების უფლება დელეგირების განმახორციელებელ ორგანოებს ჰქონდათ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების შემდეგი ეტაპი 2005 წელს ქარტიის მიღებით დაიწყო, რომელსაც 2006 წელს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მიღება მოჰყვა. ორგანულმა კანონმა ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შერეული სისტემა გააუქმა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთდონიან სისტემას ჩაუყარა საფუძველი. 2007 წელს ძალაში შევიდა ზედამხედველობის კანონიც. ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების მიმართულებით ბოლო ყველაზე მნიშვნელოვანი ნაბიჯი კი 2010 წელს საქართველოს კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ თავის დამატებით გადაიდგა.

ეს ისტორიული ანალიზი გვიჩვენებს, რომ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობა სრულყოფილი ფორმით მხოლოდ 2006 წლიდან დაფუძნდა. აქამდე ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირების ტრადიციები თითქმის არ არსებობდა, პირიქით, ადგილობრივი ხელისუფლება ყოველთვის ცენტრალური ხელისუფლების ნაწილად აღიქმებოდა. ასეთმა ისტორიულმა მემკვიდრეობამ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტზე ჯერჯერობით წარუშლელი კვალი დატოვა, ვინაიდან თვითმმართველობის იდეა არც ცენტრალურ და არც ადგილობრივ დონეზე ბოლომდე გააზრებული არ არის და, ფაქტობრივად, ის კვლავ ცენტრალური ხელისუფლების ტერიტორიულ დანამატად აღიქმება.

8.2. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების საკანონმდებლო რეგულაცია საქართველოში

საქართველოს კონსტიტუცია ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებას თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეებს ანიჭებს. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, „თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის

მეშვეობით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღახავად, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად“.⁴¹¹

ორგანული კანონი ადგილობრივ თვითმმართველობას შემდგენაირად განმარტავს: „ადგილობრივი თვითმმართველობა – საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად მოაწესრიგონ და მართონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები საკუთარი პასუხისმგებლობით და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად.“

ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნების ორგანულ კანონისეულ განმარტებაში დაშვებულია გარკვეული უზუსტობები: *პირველი*, ორგანული კანონი თვითმმართველობასა და თვითმმართველ ერთეულს განმარტავს როგორც ტერმინებს და არა როგორც ინსტიტუტებს, ცნებებს. ეს იგივეა, რომ პარლამენტი, მთავრობა ან პრეზიდენტი განვმარტოთ ტერმინთა განმარტებაში. ამდენად, მიზანშეწონილია, თვითმმართველობისა და თვითმმართველობის ერთეულის ცნებებს ცალკე მუხლი მიეძღვნას; *მეორე*, ორგანული კანონის განმარტება საქართველოს კონსტიტუციასთან შესაბამისობაშია მოსაყვანი, კერძოდ, თვითმმართველობის უფლების სუბიექტად უნდა განისაზღვროს არა საქართველოს მოქალაქეები, ზოგადად, არამედ თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეები – ადგილობრივი საზოგადოება.

თვითმმართველობის უფლების სუბიექტთან დაკავშირებით განსხვავებული მიდგომები არსებობს, კერძოდ, ქვეყნების ნაწილში თვითმმართველობის უფლების სუბიექტად ტერიტორიული ერთეული მოიაზრება, მაგალითად: *ლიტვასა და ლატვიაში* – ადმინისტრაციული ერთეული, *შვეიცარიაში* – ქალაქი; ქვეყნების მეორე ნაწილი თვითმმართველობის სუბიექტად ტერიტორიულ კოლექტივს ასახელებს, მაგალითად: *ჩეხეთის რესპუბლიკაში* – ადგილობრივი საზოგადოება, *უნგრეთში* – ამომრჩეველთა საზოგადოება, *უკრაინაში, საფრანგეთში* – ტერიტორიული საზოგადოებები⁴¹²; მესამე შედარებით მცირე ნაწილი კი, მაგალითად, *ესტონეთი* – თვითმმართველობის ორგანოებს. აღსანიშნავია, რომ მსგავს მიდგომას ვხვდებით ქარტიაშიც.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სუბიექტად „ამომრჩეველთა საზოგადოების“ – „ტერიტორიული კოლექტივის“ განსაზღვრას, რომელსაც უფრო ხშირად პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში ვხვდებით, ზოგჯერ ამ ქვეყნების გამოუცდელობასა და კომუნისტური ცენტრალიზმის იდეაზე

⁴¹¹ საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 1995, №31-33, 668-ე მუხლი.

⁴¹² ფრ. *collectivité territoriale*.

ერთგვარ სპონტანურ რეაქციას აბრალებენ, ვინაიდან თვითმმართველობის უფლების ერთადერთ სუბიექტად ტერიტორიული ერთეული მიაჩნიათ.⁴¹³

თუმცა უნდა აღვნიშნოთ, რომ ეს მიდგომა პოსტსოციალისტური ქვეყნების აღმოჩენა ნამდვილად არ არის. მაგალითად, საფრანგეთის კონსტიტუციით, თვითმმართველობის სუბიექტი სწორედ ტერიტორიული კოლექტივია. თვითმმართველობის უფლების სუბიექტად ტერიტორიული კოლექტივის აღიარებას აქ ხანგრძლივი ისტორია აქვს და სათავეს იღებს „ბუნებრივი“ და „ხელოვნური“ ტერიტორიული ერთეულების შესახებ თეორიული მოძღვრებიდან, რომელიც მე-18 საუკუნის ბოლოს ჩამოყალიბდა.⁴¹⁴

„ტერიტორიული კოლექტივის“ თვითმმართველობის სუბიექტად ცნობას თავისი გამართლება აქვს. თუ თვითმმართველობის უფლების სუბიექტად მხოლოდ ტერიტორიას მივიჩნევთ, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება დაუცველი შეიძლება აღმოჩნდეს. ტერიტორიულ მოწყობას სახელმწიფო განსაზღვრავს, შესაბამისად, სახელმწიფო ნებისმიერ დროს უფლებამოსილია, ტერიტორიას ეს უფლება ჩამოართვას და მისი მოცულობა სურვილისამებრ შეაგვეცოს. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების სუბიექტად ადგილობრივი მოსახლეობის – ტერიტორიული კოლექტივის აღიარების შემთხვევაში, სახელმწიფოს ეს დისკრეცია იზღუდება. შესაბამისად, თეორიულად, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების დაცვის მეტი გარანტია იქმნება. ამ თეორიის ნაკლი კი, თავის მხრივ, ადგილობრივი ამომრჩევლის - კოლექტივის ცნების განსაზღვრის სირთულეა, კერძოდ, ტერიტორიული მოწყობის რომელ დონეზე ფლობს ადგილობრივი კოლექტივი თვითმმართველობის უფლებას – სოფლის, ქალაქის, რაიონის თუ რეგიონის?

ამდენად, სამივე ზემოთ აღნიშნულ პოზიციას არსებობის უფლება აქვს, მით უმეტეს, რომ ქარტიასაც ამ მიმართულებით პრინციპული პოზიცია არ უკავია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში ჩარევის ზოგად პრინციპებს საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს. საქართველოს კონსტიტუციით, „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება კანონით დადგენილი წესით.“ „სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება მისი მიზნების პროპორციულად.“⁴¹⁵ ზედამხედველობის კანონი კი საქართველოს კონსტიტუციის განმარტების შემდეგ ინტერპრეტაციას გვთავაზობს: „ზედამხედველობა უნდა ხორციელდებოდეს თვითმმართველი ერთეულის ინტერესების გათვალისწინებით და კანონით დადგენილი პროცედურების შესაბამისად. ზედამხედველობის ზომები უნდა

⁴¹³ ლოლაძე ბ., 2009, დასახ. ნაშრ., 163-180.

⁴¹⁴ მელქაძე ო., ეზუგბაია ზ., 2002, დასახ. ნაშრ., 47-49.

⁴¹⁵ საქართველოს კონსტიტუციის 101³-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 1995, №31-33, 668-ე მუხლი.

შეესაბამებოდეს იმ ინტერესების მნიშვნელობას, რომელთა დაცვასაც ისინი ისახავენ მიზნად.“⁴¹⁶

კონსტიტუცია სახელმწიფო ზედამხედველობისას ორ მოთხოვნას ითვალისწინებს: კანონიერების დაცვას და სახელმწიფო ზედამხედველობის მის მიზნებთან პროპორციულობის უზრუნველყოფას. ზედამხედველობის კანონი კი სამ კრიტერიუმს ადგენს: თვითმმართველობის ინტერესების გათვალისწინებას, კანონით განსაზღვრული პროცედურების დაცვასა და სახელმწიფო ზედამხედველობის ზომების დასაცავი ინტერესების მნიშვნელობასთან შესაბამისობას.

ზედამხედველობის კანონის დებულებებში გარკვეული ტერმინოლოგიური უზუსტობებია დაშვებული. „თვითმმართველობის ინტერესების“ უზრუნველყოფა თეორიულად ზედამხედველობის შემადგენელი ნაწილი შეიძლება იყოს, თუმცა ის ზედამხედველობის ფარგლებს მეტად აფართოებს. ამ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობა თავად ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიულ აქტებსა და ადგილობრივ ინტერესებთან შესაბამისობის კუთხითაც უნდა განხორციელდეს, მაგალითად, როგორც ბელგიაში.⁴¹⁷ ამ მიდგომას კი საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს. შესაბამისად, ტერმინი „თვითმმართველობის ინტერესები“ ტექსტიდან ამოღებას ან დაზუსტებას მოითხოვს, ასევე, სასურველია, ზედამხედველობის კანონი იყენებდეს კონსტიტუციით განსაზღვრულ ტერმინს: „სახელმწიფო მიზნებთან პროპორციულობას“, და არა „ინტერესებთან შესაბამისობას“.

ზედამხედველობის კანონით, „ზედამხედველობა ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციის, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის, ამ კანონისა და საქართველოს სხვა კანონების შესაბამისად.“⁴¹⁸

ასეთი ფორმულირება ზედამხედველობის პროცედურების სხვა დარგობრივი კანონმდებლობით განსაზღვრის საშუალებას იძლევა, რაც სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემის დარღვევას იწვევს.⁴¹⁹ ამდენად, ეს ნორმა, მიზანშეწონილია, შემდეგი სახით ჩამოყალიბდეს: „სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციის, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის,

⁴¹⁶ „ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის 1-ლი და მე-2 პუნქტები, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №22, 19.06.2007, 194-ე მუხლი.

⁴¹⁷ Rynck F. and Wayenberg E., Belgium, in: Goldsmith M.J. and Page E. C., 2010, დასახ. ნაშრ., 24-25.

⁴¹⁸ „ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №22, 19.06.2007, 194-ე მუხლი.

⁴¹⁹ იხ. 8.7 ქვეთავი.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსისა და ამ კანონით დადგენილი წესით. ამ კანონსა და საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსს შორის წინააღმდეგობისას მოქმედებს ეს კანონი.“ უფრო მეტი სამართლებრივი გარანტიისათვის კი ეს ჩანაწერი, აუცილებელია, ორგანულ კანონშიც გაჩნდეს.

სახელმწიფო ზედამხედველობის ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბების ხელშეწყობისთვის კი საუკეთესო გამოსავალი სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხების მთლიანად ორგანულ კანონში შესაბამისი თავის სახით რეგულირებაა. ორგანული კანონი, როგორც იურიდიულად მაღალი სამართლებრივი სტატუსის მქონე ნორმატიული აქტი, სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემის ერთიანობისთვის მეტ გარანტიებს შექმნიდა.

8.3 სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოები

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობას სახელმწიფო რწმუნებულები – გუბერნატორები (შემდგომში – გუბერნატორი) ახორციელებენ. გუბერნატორს ორიგინალური სამართლებრივი სტატუსი აქვს. ის ერთდროულად საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურისა და მთავრობის წარმომადგენლის ფუნქციას ითავსებს. ამდენად, მმართველობის შერეული მოდელისთვის დამახასიათებელი აღმასრულებელი ხელისუფლების დუალიზმი საქართველოში მის ვერტიკალურ სტრუქტურაშიც შეინიშნება. ეს გაორება სახელმწიფო მეთაურის სასარგებლოდ იხრება, ვინაიდან გადაწყვეტილებებს გუბერნატორის თანამდებობაზე დანიშვნის და გუბერნატორის დებულებისა და საშტატო განრიგის დამტკიცების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტი იღებს.⁴²⁰

აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკებში არსებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა კი საქართველოს პრემიერ-მინისტრის უშუალო კომპეტენციაშია მოქცეული. მთავრობის დადგენილებით, სახელმწიფო ზედამხედველობის ფუნქცია სხვა ორგანოებსა და თანამდებობის პირებსაც შეიძლება დაეკისროთ.

გუბერნატორის პასუხისმგებლობის გაორება, მართვის ეფექტიანობის თვალსაზრისით, შეიძლება პრობლემური იყოს, რადგან ადმინისტრაციული იერარქიის ქვემდგომი ორგანოსათვის რთული ხდება ქვემდებარეობის დაცვა და შემდგომ ორგანოებთან გადაწყვეტილებების შეთანხმება-კოორდინაცია.

⁴²⁰ მელქაძე თ., 2009, დასახ. ნაშრ., 248-251.

2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს კონსტიტუციაში განხორციელებული ცვლილებების შესაბამისად, რომელიც ძალაში 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შემდეგ შევა, გუბერნატორი სახელმწიფოს მეთაურის დაქვემდებარებიდან მთლიანად გამოდის და აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთიან ვერტიკალში, როგორც მთავრობაზე უშუალოდ დაქვემდებარებული ზოგადი კომპეტენციის თანამდებობის პირი, კუთვნილ ადგილს დაიკავებს.

კონსტიტუციის ცვლილებების ძალაში შესვლის შემდეგ, ლოგიკურად, აღნიშნული თანამდებობის პირების დანიშვნის პროცედურების რეგულირების საკითხი დადგება. კონსტიტუციის ახალი რედაქციით, გუბერნატორებს მთავრობა ნიშნავს. ამდენად, გუბერნატორის დანიშვნის პროცედურის ორი შესაძლო სცენარი უნდა იქნეს წარმოდგენილი: პირველი, გუბერნატორს, მთავრობის მეთაურის წარდგინებით, მთავრობა ამტკიცებს; მეორე, გუბერნატორის კანდიდატს, შესაბამის სამინისტროსთან კონსულტაციის შემდეგ, პრემიერ-მინისტრი შეარჩევს და მთავრობა ნიშნავს.

საქართველოს სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემის ანალიზისას გარკვეულ კითხვებს წარმოშობს ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების სისტემაში საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ადგილი. ზედამხედველობის კანონი იუსტიციის სამინისტროს სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოდ არ მოიხსენიებს. იუსტიციის სამინისტრო ადგილობრივი თვითმმართველობის ცალკეული სახის ნორმატიული აქტების მიმართ ამზადებს სამართლებრივ დასკვნას, რომელიც ზედამხედველი ორგანოსათვის მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათისაა.

აქ საკითხი შემდეგნაირად დგას: თუ გუბერნატორი არის სამართლებრივი ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანო, მაშინ რატომ არ არის ამ ორგანოსათვის სრულად მინდობილი სამართლებრივი დასკვნების შემუშავების უფლება? მით უმეტეს, რომ ამ მიზნით გუბერნატორის ადმინისტრაციაში სპეციალური სამსახურებია შექმნილი. ამასთან, კანონი გუბერნატორის ადმინისტრაციას იმდენ „ნდობას“ უცხადებს, რომ მას დისკრეციას აძლევს, იუსტიციის სამინისტროს სამართლებრივი დასკვნა არ გაითვალისწინოს.

უფრო მეტიც, თუ გადავხედავთ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონს, აღმოჩნდება, რომ იუსტიციის სამინისტრო, გარკვეულ ნაწილში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ნორმატიულ აქტებზე სამართლებრივი ზედამხედველობის ფუნქციასაც ითავსებს. კერძოდ, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები ძალაში შედის გამოქვეყნების შემდეგ. ამავე კანონის თანახმად, ნორმატიული აქტის გამოქვეყნებაზე საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს შეიძლება უარი უთხრას, თუ: ინდივიდუალური შინაარსის სამართლებრივი აქტი გამოცემულია ნორმატიული აქტის სახით; დარღვეულია სახელმწიფო ენის

გამოყენების მოთხოვნა; ნორმატიულ აქტს კანონით დადგენილი სავალდებულო რეკვიზიტები არ გააჩნია ან არასწორია.⁴²¹ ეს სხვა არაფერია, თუ არა ნორმატიული აქტების ტექნიკურ-სამართლებრივი ზედამხედველობა. ამ შემთხვევაში, რა როლი ეკისრება გუბერნატორს, საქართველოს კანონმდებლობას პასუხი არ აქვს.

ამ მდგომარეობის გამოსასწორებლად გარკვეული ნაბიჯები 2011 წელს უკვე გადაიდგა. საკანონმდებლო ცვლილებების თანახმად, მთელი რიგი ნორმატიული აქტებისა იუსტიციის სამინისტროს დასკვნას აღარ საჭიროებენ.

პრობლემა იუსტიციის სამინისტროსა და სხვა დარგობრივი სამინისტროების გუბერნატორთან ურთიერთობის რეგულირების საკითხიც. როგორც აღვნიშნეთ, იუსტიციის სამინისტროს დასკვნა ზედამხედველობის ორგანოსათვის სავალდებულო არ არის.⁴²² ამასთან, ზედამხედველობის კანონით, დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობას გუბერნატორები სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველმყოფ სამთავრობო დაწესებულებასთან კონსულტაციის გათვალისწინებით ახორციელებენ.

ბუნებრივია, აქაც კითხვები წარმოიშობა: რა ხდება, თუ გუბერნატორი სამინისტროს შეხედულებას არ იზიარებს? ზედამხედველობის კანონით, გუბერნატორის პოზიცია გადამწყვეტია, თუმცა რამდენად მიზანშეწონილია, რომ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლება მას ჰქონდეს?

დარგობრივ სამინისტროს შესაბამის სფეროში აქვს მეტი ექსპერტული შესაძლებლობა და სპეციალიზაცია, რასაც გუბერნატორის ადმინისტრაცია ხშირად მოკლებულია. გუბერნატორი სამინისტროსგან, დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ზედამხედველობისას, საჭიროებს კვალიფიციური მითითებებისა და რეკომენდაციების მიღებას; ასევე, სამინისტროსა და გუბერნატორის ურთიერთობის საკითხს თეორიულად თუ შევხედავთ, ზედამხედველობის კანონით, აღმასრულებელი ხელისუფლების იერარქია ირღვევა, კერძოდ, ლოგიკურია, რომ გუბერნატორს სამინისტროზე უფრო ძლიერი პოზიცია არ უნდა ჰქონდეს.

სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოების საქმიანობის შეფასებისას ყურადღებას ზედამხედველობის ორგანოების კოორდინაციის სუსტი მექანიზმებიც იქცევა. მაგალითად, შეიძლება წარმოიშვას პრეცედენტები,

⁴²¹ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის 28-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, მე-200 მუხლი.

⁴²² „ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის მე-5 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №22, 19.06.2007, 194-ე მუხლი.

როდესაც სხვადასხვა გუბერნატორს კანონის ერთსა და იმავე ნორმებთან მიმართებით ან დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში თვითმმართველობის საქმიანობის მიზანშეწონილობაზე განსხვავებული პოზიციები აქვთ. ვინ ახორციელებს ამ შემთხვევებზე რეაგირებას და, საერთოდ, გუბერნატორების საზედამხედველო საქმიანობის პრაქტიკის ანალიზს, განზოგადებას და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავებას?

ზედამხედველობის კანონით, ზედამხედველობის ორგანო ვალდებულია, ყოველი წლის პირველ თებერვლამდე შეადგინოს და გამოაქვეყნოს კალენდარული წლის განმავლობაში მის მიერ განხორციელებული საქმიანობის ოფიციალური ანგარიში. ოფიციალური ანგარიში საქართველოს პრეზიდენტსა და საქართველოს პარლამენტს უნდა გადაეგზავნოს. პრეზიდენტი და მისი ადმინისტრაცია, მათი კომპეტენციების მოცულობისა და საქმიანობის ფართო სპექტრის გათვალისწინებით, მოკლებული არიან შესაძლებლობას, ისეთი ტექნიკური საკითხებით დაკავდნენ, როგორც გუბერნატორების საქმიანობის პრაქტიკის განზოგადება და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავებაა. რაც შეეხება სახელმწიფო ზედამხედველობის სფეროში გუბერნატორების საქმიანობაზე ყოველდღიურ ზედამხედველობასა და კოორდინაციას, ასეთი მექანიზმი, უბრალოდ, არ არსებობს.

ჩამოთვლილი საკითხების რეგულირება შესაძლებელი გახდება ზემდგომი ზედამხედველობის ორგანოს განსაზღვრის შემთხვევაში, რომელიც იქნება არა მთავრობა ან პრეზიდენტი, არამედ რომელიმე სამინისტრო, მაგალითად, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო ან საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო. სამინისტრომ პასუხისმგებლობა უნდა აიღოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის პოლიტიკის შემუშავება-განხორციელებაზე, არსებული პრაქტიკის განზოგადებაზე, შესაბამისი რეკომენდაციების, ინსტრუქციების მომზადებაზე და ა.შ.

დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ზემდგომ ორგანოდ კი კანონმდებლობამ შესაბამისი სამინისტროც შეიძლება განსაზღვროს. გუბერნატორი კი ამ შემთხვევაში სამინისტროს მითითებებსა და ინსტრუქციებს უნდა დაემორჩილოს.

ზემოთ აღნიშნული მნიშვნელოვანია, გათვალისწინებულ იქნეს გუბერნატორის თანამდებობაზე დანიშვნის პროცედურის გადაწყვეტისასაც. თუ მხედველობაში მივიღებთ ზემდგომი ზედამხედველობის ორგანოს – შესაბამისი სამინისტროს – არსებობის აუცილებლობას, სასურველია, სახელმწიფო ზედამხედველობის ზემდგომი ორგანო გარკვეული ფორმით გუბერნატორების დანიშვნა-განთავისუფლების პროცედურაშიც ჩავრთოთ, რაც პრემიერ-მინისტრისათვის შესაბამისი კანდიდატურის წარდგენით შეიძლება გამოიხატოს. ეს მნიშვნელოვანია ზემდგომი ზედამხედველობის ორგანოს წინაშე გუბერნატორების პასუხისმგებლობის გასაზრდელად.

მხოლოდ პრემიერ-მინისტრისგან მანდატის მიღების შემთხვევაში, გუბერნატორი პოლიტიკურად და თანამდებობრივად მას დაექვემდებარება და სამინისტროს მიერ მათი კოორდინაციის შესაძლებლობები ყოველთვის შეზღუდული იქნება.

ასეთი მიდგომა გაზიარებულია საზღვარგარეთის ქვეყნებში. მაგალითად, საფრანგეთში გუბერნატორის კანდიდატურას შეარჩევს პრემიერ-მინისტრი, შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან კონსულტაციით; პოლონეთში ვოევოდას კანდიდატურას პრემიერ-მინისტრს წარუდგენს სახელმწიფო მართვაზე პასუხისმგებელი სამინისტრო; უნგრეთში პრემიერ-მინისტრს სახელმწიფო წარმომადგენლის კანდიდატურა წარუდგინება ორი სამინისტროს ერთობლივი შუამდგომლობით; იტალიაში პრეფექტის დანიშვნა ხორციელდება შინაგან საქმეთა მინისტრთან კონსულტაციით. ამასთან, იტალიისა და საფრანგეთის შემთხვევაში, პრეფექტები შედიან შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში. შესაბამისად, სამინისტროებს ეკისრებათ ზოგადი კომპეტენციის ორგანოებზე სამსახურებრივი ზედამხედველობა, მათი საქმიანობის პრაქტიკის განზოგადება და კოორდინაცია.

საქართველოს კანონმდებლობის კიდევ ერთი თავისებურება ავტონომიური რესპუბლიკების თვითმმართველობის ორგანოების ზედამხედველობის პრემიერ-მინისტრისადმი დაქვემდებარებაა. აქ, ლოგიკურად, ჩნდება რამდენიმე კითხვა: პირველი, რატომ უნდა ჰქონდეს პრემიერ-მინისტრს ამგვარი ტექნიკური ფუნქცია? ასეთ პრაქტიკას არცერთი ევროპული სახელმწიფოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს. მიახლოებულ წესს, ისიც თვითმმართველობის მესამე რეგიონულ დონესთან დაკავშირებით, მხოლოდ პოლონეთში ვხვდებით, თუმცა აქაც რეგიონული თვითმმართველობის მიმართ ზედამხედველობის ფუნქციები გადანაწილებული აქვთ ერთდროულად ვოევოდასა და პრემიერ-მინისტრს; მეორე, ავტონომიურ რესპუბლიკაში ზედამხედველობის ორგანო ვალდებულია, შეამოწმოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა საქართველოსა და ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის თვალსაზრისით. ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობის დაცვა კი, უპირველესად, ავტონომიური ხელისუფლების ორგანოების ვალდებულებაა. ამდენად, ხომ არ სცდება ის პრემიერ-მინისტრის კომპეტენციას? მესამე, თუ ავტონომიური რესპუბლიკა საკუთარ უფლებამოსილებათა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე დელეგირებას მოახდენს, რამდენად მიზანშეწონილია და რამდენად უფლებამოსილია პრემიერ-მინისტრი, ავტონომიის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების კანონიერება და მიზანშეწონილობა შეამოწმოს?⁴²³

ეს ნორმა გაგრძელებაა იმ ალოგიკურობისა და სამართლებრივი წინააღმდეგობებისა, რაც აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის

⁴²³ აქვე ცალკე განხილვას მოითხოვს ავტონომიის მიერ უფლებამოსილებათა დელეგირების პროცედურის საქართველოს კანონმდებლობის მიერ განუსაზღვრელობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან მიმართებით საქართველოს კანონმდებლობაში არსებობს და რაზეც ქვემოთ იქნება საუბარი. საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკას თუ გავითვალისწინებთ, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფარგლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ფუნქცია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას შეიძლება განესაზღვროს, ვთქვათ, ესპანეთის, იტალიის მაგალითზე.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე, ზედამხედველობას აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების გარდა, თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში, სხვა სახელმწიფო ორგანოებიც ახორციელებენ: საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კონტროლის პალატა, სახალხო დამცველი. მათი საქმიანობა ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ცნებაში არ ექცევა, თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობის (ავტონომიის) მოცულობაზე მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს.

ამ მხრივ ყურადღებას კონტროლის პალატის უფლებამოსილება იქცევს. 2011 წლის 24 ნოემბერს საქართველოს პარლამენტმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებები შეიტანა. ცვლილებებით შემოღებულ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის აუდიტის ახალი სახე – აუდიტი, რომელსაც საქართველოს კონტროლის პალატა ახორციელებს. ამ ცვლილებებით ნაწილობრივ გადაწყდა ორგანულ კანონსა და კონტროლის პალატის შესახებ საქართველოს კანონს შორის არსებული წინააღმდეგობა, როდესაც ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის კონტროლის სფეროში კონტროლის პალატის უფლებამოსილებას არ ითვალისწინებდა.

თუმცა „კონტროლის პალატის შესახებ“ კანონში კვლავ რჩება კონტროლის პალატის უფლებამოსილება, ჩაატაროს ექსპერტიზა და გასცეს დასკვნები საფინანსო და ეკონომიკის სფეროთა მარეგულირებელი ნორმატიული აქტების პროექტებზე, ასევე იმ პროგრამებზე, რომელთა დასაფინანსებლად განსაზღვრულია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტთა სახსრების გამოყენება.⁴²⁴ ეს ნორმა ეწინააღმდეგება ორგანულ კანონს, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფინანსური კონტროლის ასეთ ფორმას არ ითვალისწინებს.

ამასთან, კონტროლის პალატის უფლებამოსილება, თვითმმართველი ერთეულის საქმიანობის აუდიტი განახორციელოს, კონსტიტუციურ განმტკიცებასაც საჭიროებს. საქართველოს კონსტიტუციის 97-ე მუხლის 1-ლი პუნქტით, „სახელმწიფო სახსრებისა და სახელმწიფოს სხვა

⁴²⁴ „კონტროლის პალატის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №1, 15.01.2009, მე-2 მუხლი.

მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებასა და ხარჯვას ზედამხედველობს საქართველოს კონტროლის პალატა.“ ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს საკუთარი შემოსულობები და ქონება, რაც არა სახელმწიფოს, არამედ ადგილობრივი ხელისუფლების სახსრები და ქონებაა, რომლის განკარგვასაც თვითმმართველი ერთეული დამოუკიდებლად ახორციელებს. კონსტიტუცია სახელმწიფო სახსრებისა და სახელმწიფოს სხვა ქონების ხარჯვის კონტროლის უფლებამოსილებას განსაზღვრავს და არა ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრებისა და ფასეულობების გამოყენებისა და ხარჯვისას. ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი შემოსულობების გამოყენება და ხარჯვა კონტროლის პალატის კომპეტენციას არ მიეკუთვნება. შესაბამისად, კონტროლის პალატის უფლებამოსილება, გააკონტროლოს თვითმმართველი ერთეულის სახსრებისა და ფასეულობების გამოყენება-ხარჯვა, სამართლებრივად კვლავ საეჭვოა. ამდენად, მიზანშეწონილია, ცვლილება საქართველოს კონსტიტუციაშიც შევიდეს, სადაც გათვალისწინებული იქნება კონტროლის პალატის უფლებამოსილება, განახორციელოს თვითმმართველი ერთეულის აუდიტი.

8.4 კანონიერებასა და მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა

ზედამხედველობის კანონი სახელმწიფო ზედამხედველობის ორ სახეს განსაზღვრავს: სამართლებრივი ზედამხედველობა და დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ზედამხედველობა.

სახელმწიფო ზედამხედველობის სახეებად დაყოფას საფუძვლად მათ მიზნებს შორის განსხვავება უდევს: კანონიერების უზრუნველყოფა – სამართლებრივი ზედამხედველობისას, მიზანშეწონილობის უზრუნველყოფა – დელეგირებულ უფლებამოსილებებზე ზედამხედველობისას. სამართლებრივი ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში ხორციელდება, დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ზედამხედველობა კი, როგორც თავად ტერმინი მიგვითითებს, მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში.

8.4.1. კანონიერებაზე ზედამხედველობა

ზედამხედველობის კანონით, საქართველოში სამართლებრივი ზედამხედველობა ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დაცვას ემსახურება. ტერმინი – საქართველოს კანონმდებლობა კი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებს აერთიანებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის კანონიერებაზე ზედამხედველობის ქართული კონცეფცია

მხოლოდ ადგილობრივი ხელისუფლების ნორმატიულ აქტებს მოიცავს, სხვა საქმიანობა კი სამართლებრივ ზედამხედველობას არ ექვემდებარება.⁴²⁵

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გადაწყვეტილებათა კანონიერებაზე ზედამხედველობის მიზანი კანონიერების პრინციპის დაცვის უზრუნველყოფაა. კანონიერების ფარგლების შეფასებისას მნიშვნელოვანია, მოიაზრება, თუ არა კანონიერებაზე ზედამხედველობის ქვეშ კანონქვემდებარე აქტებთან შესაბამისობის დადგენაც. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში კონტროლის მოცულობა გაცილებით უფრო ფართოა და ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეცია შეზღუდული.

სწორედ ამიტომ ქარტია რეკომენდაციას კანონიერებაზე ზედამხედველობის კონსტიტუციითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით შეზღუდვას უწევს. ქარტიის მე-8 მუხლის შესაბამისად, „ნებისმიერი ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობაზე, როგორც წესი, მიზნად უნდა ისახავდეს კანონსა და კონსტიტუციურ პრინციპებთან შესაბამისობის მიღწევას.“

საქართველოს კანონმდებლობით ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში ცენტრალური ხელისუფლების ყველა ნორმატიულ აქტთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით ხორციელდება.

აღნიშნული მიდგომა ეწინააღმდეგება ქარტიის სულისკვეთებას. ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის კანონიერებაზე ზედამხედველობის ფარგლების ასეთი ფართო გაგება ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიას მნიშვნელოვნად ზღუდავს, რაც კანონქვემდებარე აქტებით საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლების დადგენისა და კორექტირების შესაძლებლობით და თავად კანონთა ტექსტის არასწორი განმარტებისა და ინტერპრეტაციის პრაქტიკის განვითარების საფრთხით გამოიხატება.

ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის კანონქვემდებარე აქტებთან შესაბამისობის მოთხოვნა მხოლოდ გამონაკლისის სახით შეიძლება არსებობდეს და ისიც ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და ფარგლებში. მაგალითად, მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას, და არ უნდა ვრცელდებოდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის ყველა სფეროზე.

ადმინისტრაციული „ზედამხედველობის შეზღუდვა მხოლოდ კანონიერებაზე ზედამხედველობით შეიძლება გაგებულ იქნეს ნეგატიური ფორმითაც, როგორც აკრძალვა ზედამხედველი ორგანოსათვის, თავისი შეხედულებით კანონიერების ფარგლები დაადგინოს.“⁴²⁶ დიდი ბრიტანეთის მაგალითზე

⁴²⁵ იხ. 8.5 ქვეთავი.

⁴²⁶ *Delcamp A., 1996*, დასახ. ანგ.

კანონიერების ფარგლების მსგავსი ფართო მოცულობის უარყოფით შედეგებზე მეცნიერები: *დევიდ ვილსონი* და *კრის კეიმი* შემდეგ დასკვნას აკეთებენ: სახელმწიფო მდივნების კანონქვემდებარე აქტებით ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის რეგულირება კანონიერების ფარგლებს იმდენად ზედმეტად აფართოებს, რომ სახელმწიფო მდივნები კანონქვემდებარე აქტების საშუალებით უფლებამოსილნი არიან, წარმატებით შეცვალონ და, უფრო მეტიც, გააუქმონ საკანონმდებლო აქტები, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის უხეში დარღვევაა და თვითმმართველობისთვის სერიოზული საფრთხეა.⁴²⁷ სწორედ ამიტომაც დიდი ბრიტანეთის მმართველობის სისტემას პროფესორი ლოგფლინი „ჰიპერცენტრალიზებულს“⁴²⁸ უწოდებს.

ამდენად, მიზანშეწონილია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის კანონიერების შეფასების ფარგლები შეიკვეცოს. ყველაზე ოპტიმალური იქნება, თუ სახელმწიფო ზედამხედველობას საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში მხოლოდ საქართველოს საკანონმდებლო აქტებთან (აფხაზეთსა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, ასევე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უზენაესი საბჭოების ნორმატიულ აქტებთან) შესაბამისობის დადგენის მოცულობით განვსაზღვრავთ. დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში კი კვლავ ძველი რეგულაცია, საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა, შეიძლება დარჩეს. მაგალითად, მსგავს პრაქტიკას იცნობს: ჩეხეთის, პოლონეთის, დანიის, სლოვენის კანონმდებლობები.

8.4.2. მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა

მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა აქტის შინაარსობრივი ღირებულების შემოწმებას გულისხმობს. მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის დროს ზედამხედველი ორგანო მისი მოქმედების ფარგლებსა და ელემენტებს ამოწმებს (როგორებიცაა: გასატარებელი ღონისძიებების შინაარსი, ვადები და ა.შ), რათა ყველა გარემოების გათვალისწინებით, აქტის მიღების ეფექტიანობა ან შეცვლის საჭიროება იქნეს გამოვლენილი.⁴²⁹

დღეს ამ ზედამხედველობის მნიშვნელოვნად შემცირებისა და გაუქმების მკვეთრი ტენდენცია შეინიშნება. ძირითადად, ეს ქარტიის წევრ ქვეყნებს, განსაკუთრებით კი პოსტსოციალისტურ სახელმწიფოებს, შეეხება (უნგრეთი, ფინეთი, ლიტვა, ჩეხეთის რესპუბლიკა). მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობას, როგორც წესი, დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში ვხვდებით, თუმცა არსებობს გამონაკლისებიც.

⁴²⁷ *Wilson D. and Game C.*, 2006, დასახ. ნაშრ., 160-161.

⁴²⁸ *Loughlin J.*, 2001, დასახ. ნაშრ.

⁴²⁹ *Pastor J.S. and Nemery J.C.*, 1999, დასახ. ანგ., 27.

მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიისათვის საფრთხის შემცველია. ამ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეცია იკვეცება და არის რისკი, რომ ის ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოზე უშუალოდ დაქვემდებარებულ ტერიტორიულ ერთეულად იქცეს. მცირდება სუბსიდიურობის პრინციპით განმტკიცებული ადგილობრივ პირობებთან შესაბამისი ეფექტიანი მართვის შესაძლებლობაც⁴³⁰.

თუმცა ეს ისეც არ უნდა გავიგოთ, რომ მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის არსებობის ფაქტი ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის არაეფექტიანობას ავტომატურად განაპირობებს. საერთო სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხების მართვასთან დაკავშირებით, რომელიც მხოლოდ ადგილობრივი ინტერესების ფარგლებს სცდება, მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობას გარკვეული დადებითი ეფექტიც შეიძლება ჰქონდეს, რაც ზელოკალური მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტისას უნიფიცირებული მიდგომის საჭიროებით და კოორდინაციის აუცილებლობით არის განპირობებული. თუმცა გამიჯვნა აქ, კერძოდ, თუ სად იწყება და მთავრდება ადგილობრივი და სახელმწიფო ინტერესი, მეტად რთულია. ამ საკითხის კონცეპტუალური გაგების სხვადასხვაობის გამო ქვეყნები სხვადასხვა მიდგომას ავითარებენ.⁴³¹

საქართველოს კანონმდებლობით, მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროშია დასაშვები. საქართველოს კონსტიტუციით, სახელმწიფო ზედამხედველობის მიზანია „დელეგირებული უფლებამოსილების ჯეროვანი განხორციელება“. ზედამხედველობის კანონით კი სახელმწიფო ზედამხედველობის მიზანია „დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის უზრუნველყოფა, სახელმწიფო ინტერესების, მიზნებისა და პოლიტიკის შესაბამისად“.⁴³²

აღსანიშნავია, რომ კანონისეულ ფორმულირებაში კონსტიტუციურ ტერმინს – „უფლებამოსილების ჯეროვანი განხორციელება“ – ვერ ვხვდებით, ამდენად, კანონი კონსტიტუციით განსაზღვრულ ტერმინოლოგიასთან შესაბამისობაში მოყვანას საჭიროებს.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემაში ერთ-ერთი ყველაზე პრობლემატური საკითხი მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის ფარგლების დადგენაა. ეს პრობლემა კი მწვავედ საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზის საფუძველზეც იკვეთება.

⁴³⁰ Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Definition and limits of the Principle of Subsidiarity, Local and regional authorities Europe, No. 55, 13-32.

⁴³¹ იხ. მე-3 თავი.

⁴³² „ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №22, 19.06.2007, 194-ე მუხლი.

მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის ეფექტიანი მექანიზმის ფორმირებისათვის მნიშვნელოვანია, კანონმდებლობას ზუსტი პასუხი ჰქონდეს კითხვაზე, თუ რა შეიძლება იყოს მიზანშეწონილობის საზომი? და როგორ უნდა განხორციელდეს მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა?

ზედამხედველობის კანონით, „დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების ზედამხედველობა არის მიზანშეწონილობის მოტივით ზედამხედველობა, რომელიც უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის მიერ მისთვის დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებას სახელმწიფო ინტერესებისა და იმ მითითებების შესაბამისად, რომლებსაც დელეგირების განმახორციელებელი იძლევა.“ აქ ყურადღებას ორი საკითხი იმსახურებს:

პირველი, ორგანული კანონის თანახმად, უფლებამოსილების დელეგირება საკანონმდებლო აქტისა და შეთანხმების საფუძველზე დაიშვება. საკანონმდებლო აქტს კი გამოსცემს პარლამენტი, სადაც, როგორც წესი, არ არის მითითება, თუ რომელი მმართველობის ორგანოს უფლებამოსილების დელეგირება ხდება. შესაბამისად, ბუნდოვანია, თუ რომელმა ორგანომ უნდა გასცეს მითითებები. ამასთან, ზედამხედველობის კანონით, ზედამხედველობას გუბერნატორები ახორციელებენ, თუ მთავრობის დადგენილებით სხვა რამე არ არის განსაზღვრული და ორგანო, რომლის უფლებამოსილების დელეგირებაც ხდება, ზედამხედველობის ფუნქციებს ავტომატურად არ ითავსებს. ამდენად, მიზანშეწონილია, ზედამხედველობის კანონმა ისარგებლოს ტერმინით – „სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო“ – და არა ტერმინით – „დელეგირების განმახორციელებელი“.

მეორე საკითხი უფრო კომპლექსურია. ეს კი „სახელმწიფო ინტერესების“ დადგენისა და მისი განმარტების სირთულეს უკავშირდება, რაც მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის ფარგლების განსაზღვრასაც აძნელებს.

ამ საკითხზე ნათელ პასუხს არც საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი (შემდგომში – სზაკ) იძლევა. აქ ტერმინი – „მიზანშეწონილობა“ სულაც ერთხელ მოიხსენება. სზაკ-ის თანახმად, ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით, ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის კანონიერებასა და მიზანშეწონილობას საჩივრის განმხილველი ადმინისტრაციული ორგანო ამოწმებს.⁴³³

ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების მიზანშეწონილობის მოტივით გაუქმების შესაძლებლობაზე საუბარია „საქართველოს მთავრობის

⁴³³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 201-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32(39), 1999 წელი, 166-ე მუხლი.

უფლებამოსილების, სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის სამსახურებრივი ზედამხედველობის შესახებ თავში.⁴³⁴ ეს ნორმა აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთიან იერარქიაში შემავალი ორგანოების საქმიანობას ეხება და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ვერ გავრცელდება, თუმცა ის თავისი შინაარსით გაცილებით უფრო კონკრეტულია, ვიდრე ზედამხედველობის კანონით განსაზღვრული ფორმულირება, რომელიც მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობისას მხოლოდ „სახელმწიფო ინტერესებზე, მიზნებსა და პოლიტიკაზე“ აკეთებს გაურკვეველ მითითებას.

ზედამხედველობის კანონი მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობისას ადმინისტრაციულ ორგანოს არანაირ ვალდებულებას არ უდგენს. მათ შორის, არც ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის მიზანშეწონილობის მოტივით გაუქმების შესახებ გადაწყვეტილების თუნდაც დასაბუთებულობის შესახებ.

კანონის ამგვარი ბუნდოვანი რეგულაციები დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეციის გადამეტებული შეზღუდვის საფრთხეს ქმნის, რამაც ქარტიის მე-4 მუხლის მე-5 პუნქტის დარღვევა შეიძლება გამოიწვიოს, რომლის შესაბამისად, „ცენტრალური ან რეგიონალური ორგანოების მიერ უფლებამოსილებათა დელეგირების შემთხვევაში, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს ენიჭებათ, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, თავისუფლება, მოახდინონ დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელება ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით“. ქარტიასთან შესაბამისობა გულისხმობს ისეთი საკანონმდებლო ფორმულირებების არსებობასაც, რაც მისი სხვაგვარი ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას გამორიცხავს.⁴³⁵

ამდენად, ზედამხედველობის კანონში, სასურველია, გაჩნდეს ჩანაწერი, რომელიც მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის ფარგლებსა და ფორმას უფრო კონკრეტულსა და გასაგებს გახდიდა. ამ მიზნით ზედამხედველობის კანონს შეიძლება შემდეგი შინაარსის ნორმა დაემატოს: „ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი ამ კანონით დადგენილი წესით და შემთხვევებში შეიძლება გაუქმებულ იქნეს მიზანშეწონილობის მოტივით, თუ ის აშკარად არ შეესაბამება სამთავრობო

⁴³⁴ „საქართველოს მთავრობის უფლებამოსილების, სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის 33-ე მუხლით, „თანამდებობის პირის აქტი ან მოქმედება შეიძლება ცნობილ იქნეს ძალადაკარგულად მიზანშეწონილობის მოტივით, თუ აქტი ან მოქმედება აშკარად არ შეესაბამება სამთავრობო პროგრამას ან/და იმ სახელმწიფო პოლიტიკას, რომელიც გამომდინარეობს კანონის მოთხოვნებიდან და ხორციელდება საქართველოს პრეზიდენტის, მთავრობის ან მინისტრის მიერ, ან/და იწვევს სახელმწიფო ქონებისა და საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალურ გამოყენებას, ან სხვა ხერხებით ზიანს აყენებს სახელმწიფოს ინტერესებს. მიზანშეწონილობის მოტივით აქტის ან მოქმედების ძალადაკარგულად ცნობა უნდა იყოს დასაბუთებული.“

⁴³⁵ Delcamp A., 1996, დასახ. ანგ.

პროგრამას, სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოების მითითებებსა და ინსტრუქციებს, ან/და იწვევს ქონებისა და საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალურ გამოყენებას. მიზანშეუწონლობის მოტივით აქტის ან მოქმედების გაუქმება უნდა იყოს დასაბუთებული.“

ამასთან, ადგილებზე მართვის ეფექტიანობის ამაღლების მიზნით, მართვის შედეგებზე ორიენტირებული მმართველობის სისტემის ჩამოყალიბებაზეც უნდა ვიფიქროთ. ეს შრომატევადი პროცესია და გარკვეულ დროს მოითხოვს. ამ მხრივ, პირველი ნაბიჯი ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის უფლებამოსილების ცალკეული სფეროებში სახელმწიფო სტანდარტების შემოღებისკენ უნდა გადავდგათ. აღნიშნული სისტემის ფორმირება კი მართვის შედეგებზე ზედამხედველობის სისტემის შექმნასაც განაპირობებს.

მართვის შედეგებზე ზედამხედველობის სისტემისთვის დამახასიათებელი ცენტრალიზაციის ეფექტის თავიდან ასაცილებლად⁴³⁶ ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში მისი მიზანი საუკეთესო პრაქტიკის – ბენჩმარკინგის – ჩამოყალიბების ხელშეწყობა და „ჩამორჩენილი“ თვითმმართველობების პრობლემათა იდენტიფიცირება და დახმარება უნდა იყოს. სისტემამ ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის ეფექტიანობის შესახებ ინფორმაციის საჯაროობა უნდა უზრუნველყოს, ეს კი მნიშვნელოვან ზემოქმედებას ამომრჩეველთა პოზიციაზე მოახდენს. შესაბამისად, „უუნარო“ თვითმმართველობების პასუხისმგებლობის საკითხს თავად ამომრჩეველი საარჩევნო ყუთებთან გადაწყვეტს.

8.5. სახელმწიფო ზედამხედველი ორგანოების უფლებამოსილებები

ზედამხედველობის კანონი სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოების შემდეგ უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს: ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტების სასამართლოში გასაჩივრება, მოთხოვნა, სამართლებრივი აქტების გაუქმება (დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში), სავალდებულო მითითებები და ინფორმაციის გამოთხოვა.

საქართველოს კანონმდებლობით, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული ნორმატიული აქტის გაუქმების უფლება მხოლოდ სასამართლოს აქვს. დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული სამართლებრივი აქტების გაუქმების უფლება კი ნორმატიული აქტების შემთხვევაში – საქართველოს მთავრობას და ინდივიდუალური აქტების შემთხვევაში – სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს.

⁴³⁶ იხ. მე-3 თავის 3.3 ქვეთავი.

ნორმატიულ აქტებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხი საქართველოს კონსტიტუციის 2010 წლის 15 ოქტომბრის ცვლილებების შედეგად კონსტიტუციაშიც იქნა გათვალისწინებული. კონსტიტუციით, „სახელმწიფო ზედამხედველობის მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა და დელეგირებული უფლებამოსილების ჯეროვანი განხორციელება“. კონსტიტუციის ეს ნორმა შთაბეჭდილებას ტოვებს, თითქოს სახელმწიფო ზედამხედველობის მიზანი ნორმატიულ აქტებთან მიმართებით მხოლოდ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა შეიძლება იყოს. რამდენად სურდა კანონმდებელს, ნორმისთვის ასეთი დატვირთვა მიეცა, დაუდგენელია. შესაძლებელია, რომ აქ რედაქციული უზუსტობაა დაშვებული, ვინაიდან კონსტიტუციის ცვლილებებს შესაბამისი ცვლილება კანონში არ მოჰყოლია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების გაუქმების უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით გაუგებრობას კანონისა და სზაკ-ის ურთიერთშეუსაბამობა წარმოშობს. სზაკ-ი მიღებულ იქნა 1999 წელს, ხოლო ზედამხედველობის კანონი – 2006 წელს. კანონის მიღებისას სზაკ-ში საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების აუცილებლობა არ იქნა გათვალისწინებული, რასაც კანონის ამოქმედება ლოგიკურად განაპირობებდა.

ზედამხედველობის კანონით, ადმინისტრაციული ორგანოს წინადადებას ნორმატიული აქტის გაუქმების თაობაზე საქართველოს მთავრობა იხილავს და გადაწყვეტილებას 1 თვის ვადაში იღებს. ზედამხედველი ორგანოები კი უფლებამოსილი არიან, მიზანშეუწონლობის მოტივით ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტები თავად გააუქმონ, მაშინ, როცა, სზაკ-ის თანახმად, „ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ბათილად ცნობს მისი გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანო, ხოლო საჩივრის ან სარჩელის შემთხვევაში – ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო ან სასამართლო.“ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების უფლება კი ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამომცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს.⁴³⁷

ვინაიდან საქართველოს მთავრობა და ზედამხედველობის ორგანოები ადმინისტრაციული აქტის გამომცემი პირები არ არიან, ხოლო ზედამხედველობის ორგანო მთავრობას ნორმატიული აქტის გაუქმების წინადადებით, და არა საჩივრით, მიმართავს, გამოდის, რომ სზაკ-ი ზედამხედველი ორგანოების უფლებამოსილებას, გააუქმოს ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტები, არ ითვალისწინებს.

⁴³⁷ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-60¹ მუხლის მე-3 პუნქტი და 61-ე მუხლის პირველი პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32(39), 1999 წელი, 166-ე მუხლი.

ამ შეუსაბამობის აღმოფხვრისათვის მიზანშეწონილია, სზაკ-ში ზედამხედველობის ორგანოების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ინდივიდუალური გაუქმების უფლება, ხოლო ნორმატიული აქტების გაუქმების შესახებ საქართველოს მთავრობისადმი ადმინისტრაციული საჩივრით მიმართვის უფლებამოსილება განისაზღვროს.

ცალკე შეჩერება ღირს ზედამხედველობის კანონის მე-8 მუხლის მე-7 და მე-9 მუხლის მე-9¹ პუნქტებზე, რომლებიც ერთ-ერთ ყველაზე ბუნდოვან ნორმებს განამტკიცებენ. მე-8 მუხლის მე-7 პუნქტის შესაბამისად: „თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების ნორმატიული აქტით ზიანი ადგება სახელმწიფო უსაფრთხოებას, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვას, გარემოს, ადამიანის ჯანმრთელობას, სახელმწიფო ორგანოების, აგრეთვე ორგანიზაციებისა და დაწესებულებების გამართულ ფუნქციონირებას, მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების განხორციელებას, ან ეს გადაწყვეტილება იწვევს გამოუსწორებელ, მძიმე ზიანს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელ შესაბამის ორგანოს უფლება აქვს, შესაბამის თვითმმართველი ერთეულის თანამდებობის პირებთან კონსულტაციისა და მათი გაფრთხილების შემდეგ, კანონით დადგენილი წესით, უზრუნველყოს ზიანის აღკვეთისათვის ან/და თავიდან აცილებისათვის სათანადო ღონისძიებების განხორციელება. ზიანის აღკვეთისათვის ან/და თავიდან აცილებისათვის სათანადო ღონისძიებების თაობაზე გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.“

აქ, პირველ ყოვლისა, დამაფიქრებელია, თუ რა იგულისხმა კანონმდებელმა ტერმინში – „სათანადო ღონისძიებები“. კანონის მე-9 მუხლის მე-9¹ პუნქტი, რომელიც თითქმის ანალოგიური შინაარსისაა და დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ნორმატიული აქტების ზედამხედველობას ეხება, სათანადო ღონისძიებების ცნებას აკონკრეტებს და ნორმატიული აქტის შეჩერებასა და გაუქმებაზე მიანიშნებს.

ხოლო მე-8 მუხლს შემთხვევაში, აქტის გაუქმებაზე ან შეჩერებაზე მინიშნებაც კი არ არსებობს. საქართველოს კანონმდებლობა საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული ნორმატიული აქტის გაუქმებისა და შეჩერების შესაძლებლობას მხოლოდ სასამართლოს წესით ითვალისწინებს; მე-9 მუხლის ლოგიკით კი, „სათანადო ღონისძიებებში“ სასამართლოსადმი დაუყოვნებლივი მიმართვის (თვითმმართველი ერთეულის წინასწარი წერილობითი გაფრთხილებისა და მდგომარეობის გამოსასწორებლად ვადის მიცემის გარეშე) უფლება უნდა იგულისხმებოდეს.

თუმცა ზემოთ აღნიშნული ლოგიკის საწინააღმდეგოდ ერთი გარემოება არსებობს: ზედამხედველობის კანონის ამავე მუხლით, თვითმმართველი

ერთეული უფლებამოსილია, ზიანის აღსაკვეთად ან/და თავიდან ასაცილებლად „სათანადო ღონისძიებების“ თაობაზე ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება სასამართლოში გაასაჩივროს. იბადება კითხვა: რა გადაწყვეტილება უნდა გაასაჩივროს თვითმმართველმა ერთეულმა? ბუნებრივია, რომ თვითმმართველობა თავისი ნორმატიული აქტის სასამართლოში გასაჩივრების თავად ფაქტზე საჩივარს ვერ წარადგენს. მაშინ რომელ გადაწყვეტილებაზეა საუბარი? შეიძლება, ზიანის აღკვეთის „სათანადო ღონისძიება“ საქართველოს მთავრობის მიერ საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული ნორმატიული აქტის გაუქმება ან შეჩერება „აღმოჩნდეს“? ალბათ, მის მნიშვნელობას მომავალში ამ მუხლის პრაქტიკაში რეალიზება თუ მოჰყენს ნათელს.

ასევე დამაფიქრებელია მე-8 მუხლით განსაზღვრული შემდეგი ტერმინების არსი: „სახელმწიფო უსაფრთხოება“, „კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა“, „სახელმწიფო ორგანოების, აგრეთვე ორგანიზაციებისა და დაწესებულებების გამართული ფუნქციონირება“, რომელთაც ძალიან ფართო ინტერპრეტაცია შეიძლება მიეცეთ, რაც, პრაქტიკულად, ნორმატიული აქტების მიზანშეწონილობის შეფასების საშუალებასაც ქმნის.

ზედამხედველობის კანონით, „სათანადო ღონისძიებების“ გამოყენება შესაძლებელია, თუ „ნორმატიული აქტით ზიანი აღება სახელმწიფო უსაფრთხოებას, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვას, გარემოს, ადამიანის ჯანმრთელობას, სახელმწიფო ორგანოების, აგრეთვე ორგანიზაციებისა და დაწესებულებების გამართულ ფუნქციონირებას, მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების განხორციელებას, ან ეს გადაწყვეტილება იწვევს გამოუსწორებელ, მძიმე ზიანს.“

ასეთი ფორმულირება გადახედვას მოითხოვს, კერძოდ, ნორმატიული აქტის მიერ გამოუსწორებელი და მძიმე ზიანის მოსალოდნელი საფრთხე „სათანადო ღონისძიების“ გამოყენებისათვის უნდა იყოს არა ალტერნატიული გარემოება, არამედ სხვა გარემოებებთან ერთად კუმულაციურ რეჟიმში უნდა არსებობდეს, ვინაიდან თვითმმართველობის უფლებაში ჩარევა პროპორციული იქნება, თუ სახეზეა მნიშვნელოვანი და გამოუსწორებელი ზიანი ან ზიანის საფრთხე. უმნიშვნელო ზიანი არ შეიძლება გახდეს „სათანადო ღონისძიებების“ გამოყენების საფუძველი. შესაბამისად, წინადადებაში ისინი არა „ან“, არამედ „და“ კავშირით უნდა იყენენ გამოყოფილნი.

მსგავსი ბუნდოვანი და ზოგადი ნორმები ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის არაპროპორციული შეზღუდვის საფრთხეს ქმნიან. როგორც ქარტიის იმპლემენტაციის შესახებ მოხსენებაში პროფესორი ალენ დელკამპი აღნიშნავს: „კანონიერებაზე ზედამხედველობის მოცულობა კანონმდებლობის სიცხადეზეც არის დამოკიდებული. ქარტიის პრინციპების თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ნორმები მათი სხვადასხვა ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას არ უნდა

იდევოდეს.⁴³⁸ კარგად განუსაზღვრელი, ბუნდოვანი კანონმდებლობა შეიცავს რისკს, რომ სახელმწიფო ზედამხედველობამ მიზანშეწონილობაზე კონტროლის სახეც შეიძინოს.

ამდენად, ზემოთ აღნიშნული ზოგადი ნორმების განსაზღვრის ნაცვლად, ჯობს, ზედამხედველობის კანონი მითითებას მხოლოდ ნორმატიული აქტის უკანონობაზე აკეთებდეს, ხოლო თუ შესაძლოა, უკანონო ნორმატიული აქტის აღსრულებამ მძიმე ანდა გამოუსწორებელი არსებითი ზიანი გამოიწვიოს, ზედამხედველ ორგანოს მასზე დაუყოვნებლივ რეაგირების საშუალება ჰქონდეს. ამ შემთხვევაში ყველაზე ეფექტიანი მექანიზმი აქტის დაუყოვნებლივ შეჩერების უფლებაა. ეს რეგულირება სახელმწიფო ზედამხედველობის მიზნებთან შესაბამისი, ეფექტიანი, გასაგები და, ამავე დროს, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპსა და ქარტიის მოთხოვნებთან სრულ თანხვედრაში იქნებოდა. მაგ.: მსგავსი უფლება აქვთ ზედამხედველობის ორგანოებს სლოვენიაში, ესპანეთში, ჩეხეთის რესპუბლიკაში.

ზედამხედველობის კანონის მე-9 მუხლის მე-9¹ პუნქტს შემდეგი შინაარსის ნორმას განსაზღვრავს: „თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული ნორმატიული აქტით ზიანი ადგება სახელმწიფო უსაფრთხოებას, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვას, გარემოს, ადამიანის ჯანმრთელობას, სახელმწიფო ორგანოების, აგრეთვე ორგანიზაციებისა და დაწესებულებების გამართულ ფუნქციონირებას, მოქალაქეთა კონსტიტუციური უფლებებისა და თავისუფლებების განხორციელებას, ან იგი იწვევს გამოუსწორებელ, მძიმე ზიანს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელ შესაბამის ორგანოს უფლება აქვს, შესაბამის თვითმმართველი ერთეულის თანამდებობის პირებთან კონსულტაციისა და მათი გაფრთხილების შემდეგ, კანონით დადგენილი წესით, უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების ნორმატიული აქტის შეჩერებისათვის ან/და გაუქმებისათვის სათანადო ღონისძიებების განხორციელება.“⁴³⁹

მსგავსი შინაარსის ნორმის არასაკმარისად განსაზღვრულობის თემა და მისი გადაწყვეტის გზები ზემოთ უკვე განხილულ იქნა. თუმცა ამ შემთხვევაში ყურადღება კიდევ რამდენიმე საკითხზე უნდა გამახვილდეს:

პირველი, საქართველოს კანონმდებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტის საქართველოს მთავრობის მიერ მხოლოდ მიზანშეწონილობის მოტივით გაუქმების უფლებას

⁴³⁸ Delcamp A., 1996, დასახ. ანგ.

⁴³⁹ „ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-9¹ პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №22, 19.06.2007, 194-ე მუხლი.

ითვალისწინებს, ხოლო შეჩერების უფლებასა და პროცედურას არ განსაზღვრავს. ამ ხარვეზიდან გამოსავალი არც სზაკ-ში ჩანს. სზაკ-ის თანახმად, „ადმინისტრაციული აქტის მოქმედება ჩერდება ადმინისტრაციული საჩივრის რეგისტრაციის მომენტიდან.“⁴⁴⁰ ვინაიდან მთავრობას ზედამხედველი ორგანო მხოლოდ წინადადებით, და არა საჩივრით, მიმართავს, სზაკ-ის დებულებები ამ შემთხვევაში ვერ იქნება გამოყენებული. შესაბამისად, ნორმატიული აქტის მოქმედების შეჩერების ერთადერთი გზა სასამართლოში სარჩელის დაუყოვნებლივ წარდგენაა, თუმცა სასამართლო აქტის მხოლოდ კანონიერების საკითხს განიხილავს;

მეორე, აძლევს თუ არა ეს ნორმა მთავრობას უფლებას, გააუქმოს დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული უკანონო ნორმატიული აქტი. ზედამხედველობის კანონით, მთავრობას დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული ნორმატიული აქტის მხოლოდ მიზანშეუწონლობის, და არა უკანონობის, მოტივით გაუქმების უფლება აქვს. ზედამხედველობის კანონი და საქართველოს სხვა საკანონმდებლო აქტები არ განმარტავენ, მოიცავს თუ არა მიზანშეუწონლობის ცნება უკანონობას. ლოგიკურად, უკანონო აქტი ამავე დროს მიზანშეუწონლადაც შეიძლება ჩაითვალოს და გაუქმებულ იქნეს (განსაკუთრებით საქართველოს კანონმდებლობაში არსებული მიზანშეუწონილობის შეფასების კრიტერიუმების ბუნდოვნების პირობებში),⁴⁴¹ თუმცა ამ შემთხვევაში, თეორიულად, უკანონობასა და მიზანშეუწონლობას შორის ზღვარი შეიძლება წაიშალოს. საქართველოს კანონმდებლობა კი მათ სხვადასხვა ტერმინით მოიხსენიებს და, შესაბამისად, შინაარსობრივად მათ დიფერენციაციას მოითხოვს. ამდენად, მთავრობას არ აქვს უფლებამოსილება, დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული უკანონო ნორმატიული აქტები გააუქმოს. თუ მთავრობა უკანონო სამართლებრივ აქტს მიზანშეუწონლად ცნობს და გააუქმებს, თვითმმართველ ერთეულს უფლება აქვს, კომპეტენციის გადამეტებისთვის მთავრობის გადაწყვეტილების სასამართლო წესით გაუქმება მოითხოვოს. სასამართლო გზა აქაც ერთადერთი გამოსავალია;

მესამე, თუ ნორმატიული აქტის მოქმედება მძიმე და გამოუსწორებელ არსებით ზიანს წარმოშობს (ანდა მისი დადგომის საფრთხეს ქმნის), მასზე რეაგირების დაყოვნებამ შეიძლება კიდევ უფრო მძიმე შედეგები გამოიწვიოს. რამდენად არის ამ შემთხვევაში ზედამხედველობის კანონით განსაზღვრული პროცედურა ეფექტიანი? როგორც ნორმიდან ირკვევა, გაუქმებისა და შეჩერების პროცედურის ინიცირებამდე ზედამხედველობის ორგანომ თვითმმართველი ერთეული უნდა გააფრთხილოს, თუმცა მას მდგომარეობის გამოსასწორებლად კონკრეტული დრო არ ეძლევა. მთავრობისათვის მიმართვის შემთხვევაში კი საკითხის განსახილველად ერთთვიანი ვადაა დადგენილი. სასამართლოში სარჩელის მომზადებაც

⁴⁴⁰ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 184-ე მუხლის პირველი პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32(39), 1999 წელი, 166-ე მუხლი.

⁴⁴¹ იხ. 8.4.2 ქვეთავი.

დროს საჭიროებს. ამ პერიოდში კი არსებითი ზიანი შეიძლება უკვე დადგეს.

ამ ანალიზიდან ჩანს, რომ მოცემული პროცედურები ბუნდოვანი და არაეფექტიანია. აქაც გამოსავალი სხვა ზედამხედველობის მექანიზმი – ნორმატიული აქტის – შეჩერების უფლებაა, რაც დეტალურად ზემოთ იქნა განხილული.

ზედამხედველობის კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ინდივიდუალურ აქტებზე ზედამხედველობის უფლებამოსილებასაც განსაზღვრავს. ადმინისტრაციულ ორგანოებს დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში უფლება აქვთ, ფინანსური და მატერიალური რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებული ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტები მიზანშეუწონლობის მოტივით გააუქმონ, ხოლო უკანონო აქტების გაუქმების უფლებას კანონი არ ითვალისწინებს.

აქ ყურადღება შემდეგ გარემოებებს უნდა მიექცეს:

პირველი, „მატერიალური და ფინანსური რესურსების გამოყენების“ ცნება დაზუსტებას მოითხოვს. საქართველოს კანონმდებლობა მატერიალური რესურსების მხოლოდ „განკარგვის“ ცნებას, და არა „გამოყენებას“, იცნობს. ტერმინ „ფინანსური რესურსების“ ნაცვლად კი უმჯობესია, მითითება იყოს მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერით გამოყოფილი თანხების განკარგვაზე;

მეორე, ზედამხედველობის კანონი ადმინისტრაციული აქტების მხოლოდ მიზანშეუწონლობის მოტივით გაუქმებაზე საუბრობს. უკანონო ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტების გაუქმების შესახებ მითითებას კი ვერ ვხვდებით. პრობლემა აქაც მიზანშეუწონლობის ცნების განუსაზღვრელობაა. ამასთან, უკანონო ადმინისტრაციული აქტების გაუქმების უფლების არარსებობა, მაშინ, როცა მიზანშეუწონლობის მოტივით ის დასაშვებია, არალოგიკურად გამოიყურება.

2011 წლის 24 ნოემბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს ორგანული კანონი. კანონი მიზნად ისახავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების გადაწყვეტილებათა შეჩერება-გაუქმების შესახებ საკითხების ზედამხედველობის კანონთან ურთიერთშესაბამისობაში მოყვანას. კერძოდ, ორგანული კანონის ცვლილებებამდე არსებული რედაქციის თანახმად, „იმ სახელმწიფო ორგანოებს, რომლებმაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გადასცეს თავიანთ გამგებლობაში არსებული ცალკეული უფლებამოსილებები, შეუძლიათ, შეაჩერონ ან/და გააუქმონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის გადაცემული უფლებამოსილებების ფარგლებში

მიღებული გადაწყვეტილებები.“ ეს ნორმა არსებითად ეწინააღმდეგებოდა ზედამხედველობის კანონს და მოქმედ პრაქტიკას, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების გაუქმების უფლებამოსილებას მხოლოდ საქართველოს მთავრობას მიაკუთვნებს, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტების ზედამხედველობის ორგანოების მიერ მხოლოდ გაუქმების, და არა შეჩერების, უფლებას ითვალისწინებს. ცვლილებებით, ეს ნორმა გაუქმდა.

საკანონმდებლო ცვლილებით, ადმინისტრაციული საჩივრის სახით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობის პროცედურის ინიცირების ახალი ფორმა შემოვიდა. სამწუხაროდ, ეს ცვლილება კიდევ ერთი ურთიერთსაწინააღმდეგო და ბუნდოვანი რეგულირების წარმოქმნის საფუძველი შეიძლება გახდეს.

კერძოდ, ცვლილების თანახმად, საჩივრის წარმდგენ სუბიექტად დაინტერესებული მხარეა განსაზღვრული, რომელიც უფლებამოსილია, საკრებულოს განკარგულება, საკრებულოს თავმჯდომარის ბრძანება და გამგებლის (მერის) ბრძანება, რომელიც დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროშია გამოცემული, სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოში გაასაჩივროს. ეს უკანასკნელი კი მისი გაუქმების უფლებითაა აღჭურვილი. ამასთან, გასაჩივრება სზაკ-ისა და ზედამხედველობის კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და წესით უნდა განხორციელდეს.⁴⁴² ამ ნორმიდან შემდეგი დასკვნა შეიძლება იქნეს გამოტანილი:

ზედამხედველობის კანონი ადგილობრივი ორგანოების უკანონო ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტების გაუქმების უფლებას არ განსაზღვრავს. სზაკ-ის თანახმად კი, ადმინისტრაციული ორგანო ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს როგორც კანონიერების, ისე მიზანშეწონილობის თვალსაზრისით ამოწმებს.⁴⁴³ შესაბამისად, გაურკვეველი ხდება, ზედამხედველობის ორგანო თუ რომელი კანონით ხელმძღვანელობს. ამასთან, ზედამხედველობის კანონი დაინტერესებული პირების მიერ ადმინისტრაციული აქტის გასაჩივრების შესაძლებლობას არ განსაზღვრავს. ცვლილებები კი შესაბამის შესწორებას ზედამხედველობის კანონში არ ითვალისწინებს.

ამდენად, ზემოთ აღნიშნული ცვლილებები პარალელურად სზაკ-სა და ზედამხედველობის კანონში ცვლილებების შეტანას მოითხოვდა, რაც კანონპროექტის მომზადებისას არ იქნა გათვალისწინებული. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტების

⁴⁴² „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 44-ე მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09.01.2006, მე-12 მუხლი

⁴⁴³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 201-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 32(39), 1999 წელი, 166-ე მუხლი.

(მატერიალური და ფინანსური რესურსების განკარგვასთან დაკავშირებული სამართლებრივი აქტების გარდა) ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით გაუქმების უფლებას ზედამხედველობის კანონი არ განსაზღვრავს. თუმცა, მაგალითად, სამხედრო სამსახურისა და სამხედრო ვალდებულების შესახებ საქართველოს კანონი აღნიშნულ შესაძლებლობას ითვალისწინებს.⁴⁴⁴

ზედამხედველობის ორგანოების უფლებამოსილებების ანალიზისას შთაბეჭდილება იქმნება, რომ საქართველოს კანონმდებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის სფეროში ცდილობს, ქარტიისა და ევროპის საბჭოს სტანდარტებს „მოერგოს“. თუმცა ბუნდოვანი პროცედურების გათვალისწინებით და ფორმალური მოთხოვნების დაკმაყოფილებით ეს მიზანი ვერ იქნება მიღწეული.

სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოთა უფლებამოსილებების განსაზღვრისას შემდეგი გარემოება უნდა იქნეს გათვალისწინებული: სახელმწიფო ზედამხედველობის მიზანი ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის კანონიერებისა და დელეგირებული უფლებამოსილების ჯეროვანი განხორციელების უზრუნველყოფაა. შესაბამისად, საჭიროა ზედამხედველობის ორგანოთა აღჭურვა ისეთი უფლებამოსილებებით, რომლებიც საკუთარი ფუნქციების ეფექტიანი აღსრულებისთვისაა აუცილებელი, ამასთან, მათი უფლებამოსილების განხორციელება კანონიერების დაცვის ფარგლებს არ უნდა გასცდეს და ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომია არაპროპორციულად არ უნდა შეზღუდოს.

საჭიროა გარკვეული ბალანსის გამონახვა, ისე, რომ ყველა უკიდურესობა გამოირიცხოს. ზედამხედველობის ორგანოთა უუფლებოდ დატოვება გამოსავალი არ არის. პროფესორი *ალენ დელკამპი* ქარტიის იმპლემენტაციის შესახებ მოხსენებაში ყურადღებას შემდეგ გარემოებაზე ამახვილებს: „ახალი დემოკრატიები“ ცდილობენ, ზედამხედველობის ისეთი სისტემები დააფუძნონ, რომლებიც დემოკრატიულობის მაღალი ხარისხით ხასიათდებიან (მხოლოდ კანონიერებაზე ზედამხედველობის ფორმა და ადმინისტრაციული ზედამხედველობის შეზღუდვა სასამართლო ზედამხედველობის ფორმით). შესაბამისად, ერთი უკიდურესობიდან, სადაც ზედამხედველობა მკაცრი იერარქიულობის პრინციპსა და ბუნდოვან ყოვლისმომცველ ბიუროკრატიზმს ეფუძნებოდა, ცვლილება მეორე უკიდურესობისკენ მოხდა, რომელშიც ზედამხედველი ორგანოები დაუცველნი აღმოჩნდნენ.“⁴⁴⁵

ამდენად, ჯობს, სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოები აღჭურვილი იყვნენ ზედამხედველობის ეფექტიანი მექანიზმებით, რომლის გამოყენების შემთხვევები და წესი კანონმდებლობით მკვეთრად განსაზღვრული იქნება.

⁴⁴⁴ იხ. 8.7 ქვეთავი.

⁴⁴⁵ *Delcamp A., 1996*, დასახ. ანგ.

შესაბამისად, მისი გამოყენების დრო და შედეგები პროგნოზირებადია, ხოლო თვითმმართველობა დაცული.

საქართველოს სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოების უფლებამოსილებათა შეფასებისას ზედამხედველობის ორგანოებისთვის დამატებითი უფლებამოსილების განსაზღვრის საჭიროების აუცილებლობა კიდევ ერთ შემთხვევაში ვლინდება, კერძოდ:

საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ზედამხედველი ორგანოების უფლებას, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წინააღმდეგ ზომები მიიღოს, თუ ისინი კანონმდებლობით განსაზღვრულ საკუთარ ვალდებულებებს არ ასრულებენ, ანუ კანონის მოთხოვნებსა და პირთა უფლებებს უმოქმედობით არღვევენ. მაგალითად, როგორ უნდა იმოქმედოს სახელმწიფომ, როცა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებაში შემავალი ცალკეული ფუნქციების განუხორციელებლობის შედეგად მნიშვნელოვანი ზიანი დადგა, ან მისი დადგომის რეალური საფრთხე იქმნება, ანდა საქართველომ საერთაშორისო ხელშეკრულებით ან შეთანხმებით პასუხისმგებლობა იმ ვალდებულებების შესრულებაზე აიღო, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციაში შედის, ადგილობრივი თვითმმართველობა კი სათანადო და დროულ რეაგირებას არ ახდენს.

ასეთ შემთხვევებში ზედამხედველობის კანონი ადმინისტრაციულ ორგანოებს სამართლებრივად „შეუიარაღებლად“ ტოვებს, შესაბამისად, მათ ერთადერთი – პოლიტიკური რეაგირების – საშუალება რჩებათ.

მაგალითად, ორგანული კანონის შესაბამისად, ქუჩების დასუფთავება და საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანა ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებაა. ადგილობრივი თვითმმართველობა კი უარს აცხადებს ამ ფუნქციის განხორციელებაზე. გარკვეული დროის გასვლის შემდეგ, ბუნებრივია, ქალაქში სისუფთავესთან დაკავშირებული სერიოზული პრობლემები წარმოიშობა, რაც ადგილობრივ მოსახლეობას მნიშვნელოვან დისკომფორტს შეუქმნის და, უფრო მეტიც, საფრთხე შეიძლება მათ ჯანმრთელობასაც დაემუქროს. ამ შემთხვევაში კანონი ზედამხედველი ორგანოების რეაგირების სამართლებრივ ფორმებთან დაკავშირებით დუმს. იგივე შეიძლება ითქვას მოქალაქეთა სამხედრო სავალდებულო სამსახურში გაწვევის სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების განუხორციელებლობის საკითხზეც.⁴⁴⁶

⁴⁴⁶ გამონაკლისია დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში ნორმატიული აქტის გამოუცემლობის შემთხვევა, როდესაც, ზედამხედველი ორგანოს წარდგინებით, შესაბამის აქტს მთავრობა გამოსცემს. თუმცა აქაც, თუ უმოქმედობა ნორმატიული აქტის გამოცემით არ გამოიხატება, ზედამხედველობის ორგანოთა რეაგირების ფორმებზე კანონში არაფერია ნათქვამი.

ეს თემა ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებათა ვალდებულებითი ხასიათის განუსაზღვრელობასაც უკავშირდება. ორგანული კანონი არ განმარტავს, საკუთარი და დელეგირებული უფლებების განხორციელება ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებაა, თუ ვალდებულება, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებების განხორციელებლობაზე უპასუხისმგებლობას იურიდიულ გამართლებას უძებნის.

ამ შემთხვევების რეგულირებისთვის საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილება თვითმმართველობის ჩანაცვლების (მოქმედების ჩანაცვლების) მექანიზმის გამოყენებას გეთავაზობს.⁴⁴⁷

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის უმოქმედობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოების რეაგირების სამართლებრივი მექანიზმის შესაქმნელად მიზანშეწონილია, შემდეგი საკანონმდებლო ცვლილებები განხორციელდეს:

პირველი, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ორგანულ კანონში სავალდებულო საკუთარ უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი გამოიყოს, ხოლო დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში დარგობრივმა კანონმდებლობამ დელეგირებულ უფლებამოსილებათა ვალდებულების ხასიათი და მოცულობა კონკრეტულად განსაზღვროს;

მეორე, ზედამხედველობის კანონში „თვითმმართველობის ჩანაცვლების“ („მოქმედების ჩანაცვლების“) მექანიზმი იქნეს გათვალისწინებული. სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოებს უნდა მიენიჭოთ უფლებამოსილება, თვითმმართველობა ჩანაცვლონ, თუ სავალდებულო უფლებამოსილებათა სფეროში თვითმმართველობის უმოქმედობით საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 თავით განსაზღვრული ადამიანის უფლებები უხეშად ირღვევა და საქართველოს მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულები არ სრულდება, რაც მძიმე ანდა გამოუსწორებელ არსებით ზიანს წარმოშობს, ასევე თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დადგენილ ვადაში დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში, რასაც ქვემოთ შევხებით;

მესამე, „თვითმმართველობის ჩანაცვლების“ მექანიზმის ასამოქმედებლად დაცული უნდა იქნეს შემდეგი პირობები: სხვა საშუალების გამოყენებით მდგომარეობის გამოსწორება შეუძლებელია; ადგილობრივი თვითმმართველობა წინასწარ გაფრთხილებულია; ვითარების გამოსასწორებლად გონივრული ვადა იყო მიცემული; ადგილობრივ თვითმმართველობას მოქმედების განსახორციელებლად სამართლებრივი და ფინანსური შესაძლებლობა აქვს; თვითმმართველ ერთეულს „თვითმმართველობის“ ჩანაცვლების შესახებ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების სასამართლოში გასაჩივრების უფლება აქვს.

⁴⁴⁷ იხ. მე-6 თავის 6.4.1 ქვეთავი.

საქართველოს კანონმდებლობით, განსაზღვრულია ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების დათხოვნის, უფლებამოსილების შეჩერებისა და საქმიანობის შეწყვეტის პროცედურები.

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პრეზიდენტი⁴⁴⁸ „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.“

წარმომადგენლობითი ორგანოების დათხოვნისა და უფლებამოსილების შეჩერების პროცედურების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზის ანალიზისას იკვეთება საკითხები, რომლებიც დამატებით განმარტებასა და დაზუსტებას საჭიროებენ:

პირველი, კონსტიტუციით განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დათხოვნის საფუძვლები ძალიან ზოგადია (მაგალითად, რა იგულისხმება ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილების განხორციელებისთვის საფრთხის შექმნაში) და მას არც სხვა საკანონმდებლო აქტები აკონკრეტებს. ზოგადი საფუძვლების განსაზღვრა ყოველთვის ართულებს ნორმების სწორ შეფარებას და ფართო ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას იძლევა, ამდენად, მიზანშეწონილია, წარმომადგენლობითი ორგანოების დათხოვნის უფრო ზუსტი შემთხვევები დადგინდეს.

მაგალითად, შეიძლება დავეთანხმოთ გამოთქმულ მოსაზრებას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დათხოვნის საფუძვლებად საქართველოს კონსტიტუციისა და კანონმდებლობის და მოქალაქეთა უფლებების სისტემატიური უხეში დარღვევა⁴⁴⁹ მივიჩნიოთ, რასაც ასევე უნდა დაემატოს სასამართლო გადაწყვეტილებების აღუსრულებლობაც;

მეორე, კონსტიტუციისგან განსხვავებით, ორგანული კანონი დათხოვნის კიდევ ერთ დამატებით საფუძველს განსაზღვრავს. „საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია, კანონით დადგენილი წესით დაითხოვოს საკრებულო, თუ საკრებულომ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მიღებიდან 3 თვეში არ დაამტკიცა საქართველოს

⁴⁴⁸ 2010 წლის 15 ოქტომბრის საკონსტიტუციო ცვლილებების შესაბამისად, რომელიც ამოქმედდება 2013 წლის ოქტომბრის მორიგი საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგად არჩეული პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადების მომენტიდან, პრეზიდენტი ამ უფლებამოსილებას ახორციელებს მთავრობის წარდგინებით და პარლამენტის თანხმობით (73-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „კ“ ქვეპუნტი).

⁴⁴⁹ ზარდიაშვილი დ., ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსის კონსტიტუციური რეგულირება, თბ., 2009, 13.

კანონმდებლობით გათვალისწინებული წესით შედგენილი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი.“⁴⁵⁰

აქ წარმოიშობა ორი პრობლემა: კონსტიტუცია დათხოვნის ასეთ საფუძველს არ ითვალისწინებს და, მეორე, პრეზიდენტის ამ გადაწყვეტილებაზე პარლამენტის თანხმობის მოთხოვნა „გამორჩენილია“. ასევე გაურკვეველია, რატომ აღმოჩნდა ეს ნორმა უფლებამოსილების შეწყვეტის მარეგულირებელ მუხლში, მაშინ, როცა დათხოვნის პროცედურას ორგანულ კანონში ცალკე, სპეციალური, მუხლი აქვს დათმობილი.

ამასთან, ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობისას მიზანშეწონილია, გამოყენებულ იქნეს უფრო მსუბუქი რეპრესიული ღონისძიება. ამ შემთხვევაში ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციას შეიძლება დავეყრდნოთ, რომლის თანახმად, წევრმა ქვეყნებმა „ქარტიის მე-7 მუხლის პირველი პარაგრაფი უნდა დაიცვან და ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების მიმართ ადმინისტრაციული სანქციები (ადგილობრივი არჩეული წარმომადგენლის უფლებამოსილების შეჩერება, თანამდებობიდან გათავისუფლება და ადგილობრივი ორგანოს დაშლა) მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში გამოიყენონ; უპირატესობა იმ პროცედურას უნდა მიენიჭოს, რომლითაც ზედამხედველობის განმასხვრციელებელი ხელისუფლება ხარვეზის დამშვებ ადგილობრივ ხელისუფლებას ჩანაცვლებს, რითაც ადმინისტრაციული სანქციების გამოყენების შემთხვევები შემცირდება.“⁴⁵¹ ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობისას თვითმმართველობის ჩანაცვლებას მიმართავენ, მაგალითად საფრანგეთში;⁴⁵²

მესამე, საქართველოს კანონმდებლობა მხოლოდ წარმომადგენლობითი ორგანოებისთვის უფლებამოსილების შეჩერების, შეწყვეტისა და დათხოვნის შესაძლებლობას ითვალისწინებს და ამ ვითარებაში აღმასრულებელი ორგანოების მდგომარეობას არ განმარტავს. ლოგიკურია, რომ წარმომადგენლობითი ორგანოების უფლებამოსილების შეწყვეტას აღმასრულებელი ორგანოების უფლებამოსილების შეწყვეტაც მოჰყვეს.⁴⁵³ ეს საკითხი შესაბამის საკანონმდებლო რეგულაციას მოითხოვს;

მეოთხე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დათხოვნის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაში პარლამენტის მონაწილეობას რამდენიმე მნიშვნელოვანი ხარვეზი შეიძლება ჰქონდეს. ამ ნაკლოვანებებზე, სლოვენის კანონმდებლობის ანალიზის საფუძველზე, პროფესორი *გორა ზდ ტრფინი* მიუთითებს: პირველი, რამდენად შეუძლია პარლამენტს, ზუსტად

⁴⁵⁰ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 63-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09.01.2006, მე-12 მუხლი.

⁴⁵¹ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია №R(98)12 ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ზედამხედველობის თაობაზე, ევროპის საბჭოს რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე, თბ., 2009, 238.

⁴⁵² იხ. მე-3 თავის 3.5 ქვეთავი.

⁴⁵³ *ზარდიაშვილი დ.*, 2009, დასახ. ნაშრ., 146.

შეაფასოს კანონდარდგევის ფაქტი, რაც ინსტიტუციურად პარლამენტის, როგორც პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანოს, კომპეტენცია არ არის. ამ შემთხვევებში, გადაწყვეტილების მომზადება და გაფორმება რეალურად სხვა (ადმინისტრაციული) ორგანოს მიერ ხდება. ამდენად, პროცედურა ფორმალურ ხასიათს იძენს; მეორე მხრივ, არის საშიშროება, რომ პარლამენტის მიერ გადაწყვეტილება პოლიტიკური ნიშნით იქნება მიღებული. ამ მხრივ, ის საუკეთესო გამოსავლად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დათხოვნის კანონიერების შესახებ გადაწყვეტილების საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მიღებას მიიჩნევს, რომელიც პროფესიონალი იურისტებით არის დაკომპლექტებული და პოლიტიკურ ზემოქმედებას ნაკლებად ექვემდებარება⁴⁵⁴. ეს ქართველი კანონმდებლისთვისაც გასათვალისწინებელი უნდა იყოს;

მეხუთე, ორგანული კანონი და „პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ“ საქართველოს კანონი ერთმანეთთან შესაბამისობაშია მოსაყვანი.

ორგანული კანონით, „საკრებულოს უფლებამოსილება ვადამდე შეწყდება, თუ: თვითმმართველი ერთეული გაუქმებულია საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით; საკრებულოს წევრთა რაოდენობა შემცირდა ნახევარზე მეტით.“⁴⁵⁵ „პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ“ საქართველოს კანონით კი, „საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძველია საკრებულოს ქმედუნარობა – განახორციელოს საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლება-მოვალეობები.“⁴⁵⁶

ლოგიკურად, საკრებულოს წევრთა ნახევარზე მეტით შემცირება საკრებულოს ქმედუნაროდ აქცევს და ის შეიძლება ამ ცნებაში მოვიხიზროთ, მაგრამ საკრებულოს ქმედუნარობის შესახებ დასკვნა შეიძლება გამოვიტანოთ სხვა გარემოების არსებობის შემთხვევაშიც. მაგალითად, საკრებულო არ ან ვერ იკრიბება ხანგრძლივი დროის განმავლობაში, ანდა საკრებულო არ ახორციელებს საქართველოს ორგანული კანონითა და სხვა კანონმდებლობით დადგენილ საკუთარ და დელეგირებულ უფლება-მოვალეობებს. ამდენად, მიზანშეწონილია, რომ კანონი ორგანული კანონის ტერმინოლოგიით შემოიფარგლოს, ხოლო, საჭიროების შემთხვევაში, დათხოვნის დამატებითი საფუძველები ორგანული კანონით კონკრეტულად განისაზღვროს.

ასევე, კანონი ორგანული კანონის საწინააღმდეგოდ საკრებულოს მიერ ბიუჯეტის დადგენილ ვადაში დაუმტკიცებლობისას მისი

⁴⁵⁴ *Trpin G., Local Government Reform in Slovenia, from Socialist Self Management to Local Self-Government, In: Baldersheim H., Illner M., Wollmann H., 2003, დასახ. ნაშრ., 178.*

⁴⁵⁵ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 63-ე მუხლის პირველი პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09.01.2006, მე-12 მუხლი.

⁴⁵⁶ „პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №23(30), 1999 წელი, 106-ე მუხლი.

უფლებამოსილების შეწყვეტის, და არა დათხოვნის, პროცედურის გამოყენებას გვთავაზობს.

და ბოლოს, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების დაცვის უფრო მაღალი გარანტიის შესაქმნელად, მიზანშეწონილია, გავიზიაროთ დ.ზარდიაშვილის წინადადება საკრებულოს უფლებამოსილების შეწყვეტის, შეჩერებისა და დათხოვნის საფუძვლების ამომწურავად საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამის თავში განსაზღვრის თაობაზე.⁴⁵⁷

საქართველოს კანონმდებლობა თვითმმართველობების გაერთიანებებსა და ერთობლივი სამსახურების საქმიანობაზე ზედამხედველობის საკითხებს არ არეგულირებს. ეს, ალბათ, იმ ფაქტიდან გამომდინარეობს, რომ ორგანული კანონი თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანებების მიერ ერთობლივი ნორმატიული აქტების გამოცემის უფლებას არ განსაზღვრავს. ერთობლივი ნორმატიული აქტების გამოცემის უფლებას თითქმის ყველა ევროპული ქვეყნის (ევროკავშირის წევრი ყველა ქვეყნის) ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციათა ნუსხაში ვხვდებით. ეს სავსებით ნორმალური მოვლენაა თანამედროვე რეგიონალიზაციისა და ეკონომიკური განვითარების ტენდენციების გათვალისწინებით. ერთობლივი ნორმატიული აქტების გამოცემის შეუძლებლობა აღნიშნული თანამშრომლობის განვითარების პერსპექტივებს ზღუდავს.

ორგანული კანონის მიხედვით, „ურთიერთმოსაზღვრე თვითმმართველ ერთეულებს, კანონით დადგენილ უფლებამოსილებათა ეფექტიანი განხორციელების მიზნით, საკრებულოს თანხმობით, უფლება აქვთ, საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით, ხელშეკრულების საფუძველზე შექმნან საზოგადოებრივი მომსახურების უზრუნველყოფი ერთობლივი სამსახურები, რომლებსაც გადასცემენ მათ უფლებამოსილებაში არსებულ ცალკეულ ერთგვაროვან ფუნქციებს და ამ ფუნქციათა შესრულებისათვის საჭირო მატერიალურ და ფინანსურ რესურსებს.“ ასევე, ორგანული კანონითვე განმტკიცებულია თვითმმართველობის უფლება, შექმნას გაერთიანებები.⁴⁵⁸

საქართველოს კანონმდებელს მხედველობიდან გამორჩა ის ფაქტი, რომ თვითმმართველ ერთეულებს ერთობლივი სამსახურების შექმნა დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების სფეროშიც არ ეკრძალებათ. შესაბამისად, თუ თვითმმართველობები სხვადასხვა გუბერნატორის სამოქმედო ტერიტორიაა, ერთობლივი ინდივიდუალური აქტების მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის ორგანოს განსაზღვრის პრობლემა დგება.

⁴⁵⁷ ზარდიაშვილი დ., 2009, დასახ. ნაშრ., 46.

⁴⁵⁸ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-6 და მე-7 მუხლები, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09.01.2006, მე-12 მუხლი.

შესაბამისად, მიზანშეწონილია, განისაზღვროს თვითმმართველი ერთეულების უფლება, ერთობლივი ნორმატიული და ინდივიდუალური აქტები გამოსცენ, ხოლო ერთობლივ სამსახურებზე ზედამხედველობის კომპეტენცია კი ზემდგომ ზედამხედველობის ორგანოს დაეკისროს.

8.6 წინასწარი (პრევენციული) და შემდგომი ზედამხედველობა

8.6.1. წინასწარი (პრევენციული) ზედამხედველობა

საქართველოს კანონმდებლობით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა, ძირითადად, შემდგომი ზედამხედველობის სახით ხორციელდება, თუმცა ცალკეულ საკანონმდებლო აქტებში გაბნეულია წინასწარი ზედამხედველობის ფორმებიც, რომლებიც როგორც მიზანშეწონილობაზე, ასევე კანონიერებაზე ზედამხედველობის მიზნით ხორციელდება. წინასწარი ზედამხედველობა გადაწყვეტილების დამტკიცებისა და ნებართვის გაცემის სახით წარმოებს. აღსანიშნავია, რომ წინასწარი ზედამხედველობის ფორმა საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის მხოლოდ საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში ფიქსირდება.

ზედამხედველობის კანონი საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში მხოლოდ ნორმატიული აქტების კანონიერებაზე ზედამხედველობას ითვალისწინებს და ინდივიდუალური აქტების კანონიერების შემოწმების შესაძლებლობაზე არაფერს ამბობს, მაშინ, როცა საქართველოს კანონმდებლობა წინასწარი ზედამხედველობის ფორმით ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდივიდუალური აქტების კანონიერებისა და, ზოგიერთ შემთხვევაში, მიზანშეწონილობის შემოწმებასაც დასაშვებად მიიჩნევს.

წინასწარი ზედამხედველობის ფორმებს შემდეგი საკანონმდებლო აქტები ითვალისწინებს: ორგანული კანონი, გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ, თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ, რეკლამის შესახებ და სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ საქართველოს კანონები. თავისთავად, წინასწარი ზედამხედველობის არსებობა არ შეიძლება მივიჩნიოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიაში უხეშ ჩარევად, თუმცა აქაც დგას ინტერესთა ბალანსირების პრობლემა, რომელიც ინდივიდუალურად უნდა შევავასოთ.

ორგანული კანონი პრევენციული ზედამხედველობის ორ შემთხვევას განსაზღვრავს, კერძოდ: თვითმმართველი ერთეულის გერბსა და დროშას, საქართველოს პარლამენტთან არსებული ჰერალდიკის სახელმწიფო საბჭოსთან წინასწარი კონსულტაციების საფუძველზე, და მისი თანხმობით თვითმმართველი ერთეულის საკრებულო ადგენს; ასევე, „საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით საქართველოს მთავრობისაგან ან

საქართველოს მთავრობის ნებართვით სესხის აღებასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებას საკრებულო იღებს.⁴⁵⁹

აღსანიშნავია, რომ პრევენციული ზედამხედველობის სფეროში დარგობრივი კანონმდებლობის საქართველოს ორგანულ კანონსა და კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის პრობლემა იკვეთება.

მაგალითად, „თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, „ქალაქ თბილისის თვითმმართველი ერთეულის ქონების პირდაპირი მიყიდვისა და კონკურენტული შერჩევის საფუძველზე პირდაპირი მიყიდვის შესახებ ხელშეკრულებები ძალაში შედის მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტის თანხმობის შემდეგ.“ თვითმმართველი ერთეულების (თბილისის გარდა) პირდაპირი მიყიდვის წესით ქონების განკარგვის შესახებ საკითხს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, განსაკუთრებულ შემთხვევებში კი, საქართველოს მთავრობის წარდგინებით, საქართველოს პრეზიდენტი წყვეტს.⁴⁶⁰

ამ რეგულირებიდან ჩანს, რომ თბილისის შემთხვევაში საქართველოს პრეზიდენტი სახელმწიფო ზედამხედველობას უშუალოდ ახორციელებს. ის ხელშეკრულებას ამოწმებს, როგორც კანონიერების, ასევე მიზანშეწონილობის გათვალისწინებით; თვითმმართველი ერთეულების მიმართ კი გადაწყვეტილების მიღება პრეზიდენტის ექსკლუზიური კომპეტენციაა.

წინასწარი ზედამხედველობა მნიშვნელოვანი ქონების განკარგვასთან დაკავშირებით ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის ხელმძღვანელი კომიტეტის მიერ მისაღებად არის მიჩნეული და ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიაში უხეშ ჩარევად არ განიხილება.⁴⁶¹

თუმცა გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ კანონის ეს მუხლი საქართველოს კონსტიტუციას, ორგანულ კანონსა და ზედამხედველობის კანონს ეწინააღმდეგება. ორგანული კანონის შესაბამისად, მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულია უფლებამოსილი, თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვისა და განკარგვის შესახებ

⁴⁵⁹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-8 მუხლი და 22-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09.01.2006, მე-12 მუხლი.

⁴⁶⁰ „თვითმმართველი ერთეულების ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-19¹ მუხლის მე-12 და მე-14 პუნქტები, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №15, 19.04.2005, 101-ე მუხლი.

⁴⁶¹ *Pastor J.S. and Nemery J.C.*, 1999, დასახ. ანგ., 39.

გადაწყვეტილება მიიღოს.⁴⁶² ორგანული კანონის ნორმა აქ იმპერატიულად არის ფორმულირებული, რომლითაც ქონების განკარგვის საკითხი ექსკლუზიურად ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარ კომპეტენციას არის მიკუთვნებული. საქართველოს კონსტიტუციით, „ორგანული კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებანი ექსკლუზიურია.“⁴⁶³ შესაბამისად, ისინი არ შეიძლება გადაუნაწილდეს სხვა ორგანოებს. ზედამხედველობის კანონით კი, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში დასაშვებია მხოლოდ ნორმატიული აქტების კანონიერებაზე, და არა მიზანშეწონილობაზე, ზედამხედველობა. იმავე ლოგიკით, უკანონოა თვითმმართველი ერთეულის შეზღუდვა, ძირითადი ქონება დამოუკიდებლად მხოლოდ ფუნქციური დანიშნულების დაკარგვისას გაასხვისოს.⁴⁶⁴

მსგავსი წინააღმდეგობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანულ კანონთან სხვა შემთხვევებშიც იკვეთება, მაგალითად:

„გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, „გადაწყვეტილება საქართველოს ქალაქებსა და სხვა დასახლებულ პუნქტებში განლაგებული გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ მიიღება ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს სამართლებრივი აქტით და სამთავრობო კომისიის თანხმობით, ხოლო ქ. თბილისში – ქ. თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს სამართლებრივი აქტით.“⁴⁶⁵ ორგანული კანონის შესაბამისად კი, „მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულია უფლებამოსილი, მიიღოს გადაწყვეტილება შემდეგ საკითხებზე: ქუჩებისა და მოედნების სახელდება და ნუმერაცია.“⁴⁶⁶ ამ შემთხვევაში, გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების თემის სენსიტიურობის გამო, შესაძლებელია, კომისიას წინასწარი რეკომენდაციების გაცემის უფლება დარჩეს, ხოლო ზედამხედველობა კანონიერებაზე შემდგომი ზედამხედველობის ფორმით უნდა იქნეს ჩანაცვლებული.

მსგავს რეგულაციას „რეკლამის შესახებ“ საქართველოს კანონშიც ვხვდებით. კანონის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ გარე რეკლამის გავრცელების გეგმა (რეკლამის ზომის, ფორმისა და მიზანშეწონილობის გათვალისწინებით), რომელიც

⁴⁶² „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09.01.2006, მე-12 მუხლი.

⁴⁶³ საქართველოს კონსტიტუციის 101²-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁴⁶⁴ „თვითმმართველი ერთეულების ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №15, 19.04.2005, 101-ე მუხლი.

⁴⁶⁵ „გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის მე-5 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №36, 2000 წელი, 102-ე მუხლი.

⁴⁶⁶ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ძ“ ქვეპუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09.01.2006, მე-12 მუხლი.

წინასწარ უნდა იყოს შეთანხმებული: საავტომობილო გზათა მმართველობის სათანადო ორგანოსა და საგზაო პოლიციის ტერიტორიულ ქვედანაყოფთან; რკინიგზის მმართველობის სათანადო ორგანოსთან – რეკლამის გავრცელების ტერიტორიის რკინიგზის ტერიტორიის კუთვნილ ზოლში მდებარეობისას; საქართველოს ისტორიისა და კულტურის ძეგლთა დაცვისა და გამოყენების მთავარ სამეცნიერო-საწარმოო სამმართველოსთან ან მისდამი დაქვემდებარებულ სტრუქტურებთან რეგიონებში – ბუნების, ისტორიისა და კულტურის დაცვით ზონებში, ნაკრძალებსა და ეროვნულ პარკებში.⁴⁶⁷ ორგანული კანონის თანახმად კი, „მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულია უფლებამოსილი, მიიღოს გადაწყვეტილება შემდეგ საკითხებზე: გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;“⁴⁶⁸ ამასთან, „რეკლამის შესახებ“ კანონით ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ფუნქცია ზედამხედველობის კანონით გაუთვალისწინებელ ადმინისტრაციულ ორგანოებს ევალებათ და მას ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის ფორმაც აქვს.⁴⁶⁹

„სივრცითი მოწყობისა და ქალაქმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, „რაიონის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის დოკუმენტებს ამტკიცებს რაიონის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო იმავე რაიონის ადგილობრივი მმართველობის ორგანოს წარდგენით და დაგეგმვაზე უფლებამოსილ საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამის უწყებასთან შეთანხმების საფუძველზე.“ ეს უწყება კი არის საქართველოს ეკონომიკური და მდგრადი განვითარების სამინისტრო.⁴⁷⁰ ორგანული კანონის მიხედვით კი, „მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულია უფლებამოსილი, მიიღოს გადაწყვეტილება შემდეგ საკითხებზე: თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა და თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის ნორმებისა და წესების განსაზღვრა.“⁴⁷¹ ამასთან, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, ზედამხედველობის კანონის შესაბამისად, სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელი ადმინისტრაციული ორგანო არ არის. ასევე ზედამხედველობის ორგანო

⁴⁶⁷ „რეკლამის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის მე-4 პუნქტი, პარლამენტის უწყებანი, №11-12, 4.03.1998, 15.

⁴⁶⁸ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ო“ ქვეპუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09.01.2006, მე-12 მუხლი.

⁴⁶⁹ „ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №22, 19.06.2007, 194-ე მუხლი.

⁴⁷⁰ „სივრცითი მოწყობისა და ქალაქმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს კანონის 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №30, 24.06.2005, 186-ე მუხლი.

⁴⁷¹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ს“ ქვეპუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09.01.2006, მე-12 მუხლი.

შეზღუდული არ არის, თანხმობა გეგმის მიზანშეუწონლობის მოტივითაც განაცხადოს.

სივრცითი მოწყობის საკითხი თავისი არსით მხოლოდ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხთა კატეგორიას არ მიეკუთვნება. აქ აუცილებელია, მოსაზღვრე თვითმმართველი ერთეულების, ასევე რეგიონული და ცენტრალური დაგეგმარების სფეროში სახელმწიფოს ინტერესების გათვალისწინება. ამდენად, მიზანშეუწონელია, სივრცითი დაგეგმარების თემა ცალკე მოვაწესრიგოთ ორგანულ კანონში, სადაც გავითვალისწინებთ წინასწარი ზედამხედველობის მექანიზმსაც. წინასწარი ზედამხედველობა ამ სფეროში მოქმედებს გერმანიაში, პორტუგალიაში, იტალიაში, ესპანეთში და ა.შ. ამასთან, ზედამხედველობა მხოლოდ კანონიერებაზე ზედამხედველობის მიზნით უნდა ხორციელდებოდეს.

ზემოთ განხილული კანონების სხვა მნიშვნელოვანი ხარვეზი ძველი ტერმინოლოგიის გამოყენებაა, კერძოდ, საქართველოს კანონმდებლობა რაიონისა და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების ცნებებს არ იცნობს, შესაბამისად, ეს ტერმინები „თვითმმართველი ერთეულისა“ და „ადგილობრივი თვითმმართველობის“ ცნებებით უნდა შეიცვალოს.

საქართველოს პარლამენტის 2006 წლის 28 აპრილის №2961-IX დადგენილებით, რატიფიცირებულ იქნა „ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებს ან ხელისუფლების ორგანოებს შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ სახელმძღვანელო ევროპული კონვენცია“ (მადრიდი, 21 მაისი, 1980 წ.). პარლამენტის დადგენილებით, ამ კონვენციის ფარგლებში კონვენციის მონაწილე სხვა სახელმწიფოებთან ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობას საქართველო სახელმწიფოთაშორისი შეთანხმებების დადების გზით განახორციელებს. კონვენციის რატიფიცირებით საქართველომ აღიარა თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილება, ტრანსსასაზღვრო შეთანხმებები გააფორმოს სხვა ქვეყნების შესაბამის ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებთან. კონვენციის რატიფიცირებისას საქართველოს პარლამენტს საქართველოს კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანის საჭიროება არ გაუთვალისწინებია, რასაც კონვენციის ამოქმედება ლოგიკურად განაპირობებდა.

ორგანული კანონი ამ უფლებას ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების ჩამონათვალში არ განსაზღვრავს. ამასთან, ტრანსსასაზღვრო ხელშეკრულებებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის მექანიზმებს არც ზედამხედველობის კანონი ადგენს. ამ საკითხისადმი გულგრილი დამოკიდებულება კი, თავის მხრივ, იმ ფაქტითაც გამოიხატება, რომ საქართველოს შესაბამისი საერთაშორისო ხელშეკრულებები სხვა სახელმწიფოებთან ჯერ-ჯერობით არ აქვს გაფორმებული და, შესაბამისად, არცერთ თვითმმართველ ერთეულს ხელშეკრულება დღემდე არ დაუდია.

თანამედროვე ეკონომიკური ინტეგრაციის მზარდი ტენდენციებისა და ევროპულ ქვეყნებში ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის განვითარების გათვალისწინებით, საქართველოს ამ მიმართულებით გარკვეული ნაბიჯების გადადგმა მომავალში მაინც მოუწევს, შესაბამისად, ტრანსსასაზღვრო ხელშეკრულებებზე სახელმწიფოს ზედამხედველობის მექანიზმების განსაზღვრის აუცილებლობის საკითხიც დადგება.

ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობა თავისი შინაარსით მხოლოდ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხთა კატეგორიას სცდება, ამდენად, დასაშვებია და აუცილებელიც არის შედარებით უფრო მკაცრი სახელმწიფო ზედამხედველობის მექანიზმის შემუშავება. აქ პრევენციული ზედამხედველობა ყველაზე უფრო ეფექტიანი მექანიზმი უნდა იყოს, რომლის მიზანი ტრანსსასაზღვრო შეთანხმებების კანონიერების უზრუნველყოფა იქნება.

წინასწარი ზედამხედველობა, როგორც აღვნიშნეთ, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპს არ ეწინააღმდეგება, თუმცა ფართო მასშტაბით მისმა გამოყენებამ ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეცია შეიძლება უხეშად შეზღუდოს. პრევენციული ზედამხედველობა უკანონო სამართლებრივი აქტების ამოქმედებისა და შესაბამისი ზიანის დადგომის შესაძლებლობას ამცირებს, მაგრამ ის ბოლომდე ეფექტიანი მექანიზმი არ არის, ვინაიდან ამოქმედებული აქტის დაინტერესებული პირების მიერ შემდგომი გასაჩივრების შესაძლებლობას და შემდგომი ზედამხედველობის წესით ერთხელ უკვე შემოწმებული აქტის გაუქმებას არ გამოირიცხავს. ამდენად, მიზანშეწონილია, წინასწარი ზედამხედველობის მექანიზმი მხოლოდ განსაკუთრებულ, გამონაკლის შემთხვევებში გამოიყენებოდეს და მას ამომწურავად ორგანული კანონი განსაზღვრავდეს. შესაბამისად, ორგანულ კანონში წინასწარი ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის შემდეგ გადაწყვეტილებებზეც უნდა იქნეს გათვალისწინებული: მნიშვნელოვანი ოდენობის სასესხო ვალდებულებების აღების შესახებ (არა მხოლოდ სესხის აღების, არამედ ობლიგაციების გამოშვებაზე და ა.შ), ტრანსსასაზღვრო ხელშეკრულებების გაფორმების შესახებ და თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის დოკუმენტების დამტკიცების შესახებ.

8.6.2. შემდგომი ზედამხედველობა.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა, ძირითადად, შემდგომი ზედამხედველობის ფორმით ხორციელდება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ნორმატიულ აქტებზე შემდგომ ზედამხედველობას სავალდებულო ზედამხედველობის სახე აქვს და ის ყველა ნორმატიულ აქტზე ვრცელდება. ზედამხედველობის ორგანო სამართლებრივი ზედამხედველობისას იუსტიციის სამინისტროს

სამართლებრივი დასკვნით ხელმძღვანელობს, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონში 2011 წელს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად იუსტიციის სამინისტროს დასკვნა ნორმატიული აქტების მთელ რიგზე, რომელსაც საქართველოს იუსტიციის მინისტრი განსაზღვრავს, აღარ გაიცემა.⁴⁷² ეს აქტებია:

„ა) ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დამტკიცება; ბ) თვითმმართველი ერთეულის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება; გ) ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზებისა და საგზაო მოძრაობის დაგეგმარება; დ) ადგილობრივი საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის მარშრუტების დამტკიცება (თვითმმართველი ქალაქისა და საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო); ე) საქართველოს ტერიტორიის ფარგლებში შიდა რეგულარული სამგზავრო გადაყვანისას დედაქალაქის ტერიტორიაზე შემომავალი ავტობუსებისათვის (მე-2 და მე-3 კატეგორიები) მოძრაობის მარშრუტების დამტკიცება (საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო); ვ) ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა პარკირების ადგილების განსაზღვრა; ზ) დედაქალაქის პერსპექტიული განვითარების გეგმის დამტკიცება (საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო); თ) დასახლების მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის დამტკიცება; ი) დასახლების განაშენიანების რეგულირების გეგმის დამტკიცება; კ) გეოგრაფიული ობიექტის სახელდება; ლ) მრავალბინიან სახლებში ბინების ნუმერაციის წესის დამტკიცება; მ) თვითმმართველ ერთეულში გარე რეკლამის გავრცელების გეგმის დამტკიცება; ნ) საკრებულოს აპარატის შინაგანაწესის დამტკიცება; ო) გამგეობის (მერიის) შინაგანაწესის დამტკიცება; პ) საკრებულოს აპარატის მოხელეთა დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დამტკიცება; ჟ) გამგეობის (მერიის) მოხელეთა დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დამტკიცება; რ) თვითმმართველი ერთეულის სიმბოლოების დადგენა; ს) თვითმმართველი ერთეულის საპატიო ჯილდოებისა და წოდებების შემოღებისა და მათი მინიჭების წესის დამტკიცება.“

შესაძლებელია, მომავალში ეტაპობრივად იუსტიციის სამინისტროს მიმართულებით სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოებიც წავიდნენ და სავალდებულო სახელმწიფო ზედამხედველობიდან საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოცემული ყველა ან თითქმის ყველა ნორმატიული აქტი გათავისუფლდეს, სავალდებულო ზედამხედველობა კი

⁴⁷² აღსანიშნავია, რომ ეს ცვლილება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემის რეფორმაზე პირდაპირ ორიენტირებული არ იყო და არც სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემაში იუსტიციის სამინისტროს გაურკვეველ როლს უკავშირდებოდა, რაზეც ზემოთ გვქონდა საუბარი. ის განხორციელდა იუსტიციის სამინისტროს სამუშაოს მოცულობის შემცირებისათვის და ყველა სახელმწიფო ორგანოს ნორმატიულ აქტებს შეეხო, რომლებზეც საქართველოს კანონმდებლობა იუსტიციის სამინისტროს დასკვნას მოითხოვდა.

მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში მიღებულ ნორმატიულ აქტებთან დაკავშირებით დარჩეს.

ამასთან, პარალელურად, მიზანშეწონილია, ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტების კანონიერებაზე მესამე პირების ზედამხედველობის შესაძლებლობები გაიზარდოს. აქ, უპირველეს ყოვლისა, საკრებულოს წევრებისთვის აბსტრაქტული სარჩელით სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებამოსილების მინიჭება იგულისხმება. ეს მექანიზმი დემოკრატიული კონტროლის ფორმაცაა და შიდა კონტროლის გაძლიერებას მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს.

ორგანულ კანონში 2011 წელს განხორციელებული ცვლილებებით, სახელმწიფო ზედამხედველობის პროცედურის ინიცირების უფლება დაინტერესებულ პირებსაც მიენიჭათ. კერძოდ, დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტები, რომლებიც მატერიალური და ფინანსური რესურსების განკარგვას უკავშირდება, შეიძლება, მიზანშეწონილობის მოტივით, ზედამხედველობის ორგანოში გასაჩივრდეს. თუმცა ამ შესწორების პრაქტიკული მნიშვნელობა და სამართლებრივი საფუძვლები ბუნდოვანია. სამართლებრივი ხარვეზები ზემოთ გაანალიზდა;⁴⁷³ რაც შეეხება პრაქტიკული გამოყენების საკითხს, აქ შემდეგი მდგომარეობა იკვეთება:

აღნიშნული ნორმის მიზანია, დაინტერესებული პირებისთვის შეიქმნას ადმინისტრაციული წესით საკუთარი უფლებებისა და ინტერესების დაცვის დამატებითი მექანიზმი. თუმცა ნორმა ამ უფლების რეალიზაციისათვის იმდენად შეზღუდულ ფარგლებს ადგენს, რომ მისი პრაქტიკული გამოყენების შესაძლებლობა მცირეა. დასაშვებია მხოლოდ მატერიალური და ფინანსური რესურსების გამოყენების სფეროში გამოცემული ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტების გასაჩივრება და ისიც მხოლოდ მიზანშეწონილობის მოტივით.

ამდენად, დაინტერესებული პირების მიერ საკუთარი უფლებებისა და ინტერესების ადმინისტრაციული წესით დაცვის ეფექტიანი მექანიზმის შესაქმნელად ზედამხედველობის კანონით და ორგანული კანონით დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტების როგორც კანონიერების, ისე მიზანშეწონილობის მოტივით გასაჩივრებისა და გაუქმების უფლება უნდა იქნეს გათვალისწინებული. მით უმეტეს, რომ საქართველოს დარგობრივი კანონმდებლობა ზოგჯერ ასეთ გამონაკლის თავად უშვებს, რაც დეტალურად ქვემოთ იქნება განხილული. ამასთან, გასაჩივრების უფლება არ უნდა ვრცელდებოდეს კერძო და შრომითსამართლებრივ დავებზე, რაც თავისი არსით ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების ფუნქციას სცილდება. შრომითსამართლებრივი დავების შემთხვევაში ის ადგილობრივი თვითმმართველობის შიდა ორგანიზაციულ ავტონომიასაც

⁴⁷³ იხ. 8.5 ქვეთავი.

უხეშად ზღუდავს. მაგალითად, მსგავს რეგულაციას იცნობს დანიის, ნორვეგიის, ჩეხეთის კანონმდებლობები.

8.7 საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ზედამხედველობა

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგუაროვანი ფუნქციების მოდელი მოქმედებს. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებანი საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებად იყოფიან.

რაც შეეხება ფუნქციათა ვალდებულებით ხასიათს, რა კრიტერიუმითაც კომპეტენციები კიდევ ორ სახედ ნაწილდება: სავალდებულო და ნებაყოფლობით ფუნქციებად, საქართველოს კანონმდებლობა კომპეტენციათა ამგვარ დიფერენციაციას არ იცნობს. საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებანი ნებაყოფლობითი ფუნქციებია. ეს რეგულაცია ადგილობრივ ხელისუფლებას ადგილობრივი მოსახლეობის წინაშე ფუნქციათა განხორციელებლობის შემთხვევაში, ფორმალურად პასუხისმგებლობისგან ათავისუფლებს. აღსანიშნავია, რომ არც დარგობრივი კანონმდებლობა მიუთითებს დელეგირებული უფლებამოსილებების ვალდებულებით შინაარსზე, რაც სიტუაციას კიდევ უფრო ბუნდოვანსა და ორაზროვანს ხდის. უფრო მეტიც, ეს მდგომარეობა გამორიცხავს ცენტრალური ხელისუფლების პასუხისმგებლობასაც, კერძოდ, უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობა საკუთარ უფლებამოსილებათა შესრულებისათვის აუცილებელი დამოუკიდებელი ფინანსური რესურსებით, რაც, საბოლოო ჯამში, სუსტი ადგილობრივი ხელისუფლების არსებობას განაპირობებს.

ამდენად, მიზანშეწონილია, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებების სავალდებულო და ნებაყოფლობით უფლებამოსილებებად დაყოფა განხორციელდეს, რაც სავალდებულო კომპეტენციის აღსრულებაზე ორმხრივი პასუხისმგებლობის წარმოშობას გამოიწვევს: ერთი მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობისა – სავალდებულო ფუნქციათა აღსრულება უზრუნველყოს და, მეორე მხრივ, ცენტრალური ხელისუფლებისა – ადგილობრივ თვითმმართველობას სავალდებულო კომპეტენციათა აღსრულებისთვის საჭირო ფინანსური და მატერიალური რესურსები გადასცეს. ეს კი, თავის მხრივ, ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებას, მოქალაქეების წინაშე პასუხისმგებლობის ამადლებასა და ადგილობრივი მოსახლეობის საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესებას შეუწყობს ხელს.

აღსანიშნავია, რომ 2010 წლის საკანონმდებლო ცვლილებებამდე საქართველოს კანონმდებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციათა სამ სახეს განამტკიცებდა: ექსკლუზიურ, ნებაყოფლობით და

დედუქიერებულ უფლებამოსილებებს. ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებანი ექსკლუზიური უფლებამოსილების გარეთ დარჩენილი ფუნქციებია, რომლებიც ხელისუფლების სხვა ორგანოების უფლებამოსილებებში არ შედიოდნენ და სუბსიდიურობის პრინციპის საფუძველზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციათა მესამე დამოუკიდებელ სახეს მიეკუთვნებოდნენ. ტერმინოლოგიური დამთხვევის მიუხედავად, ფუნქციათა ასეთ სახეებად დაყოფა ფუნქციათა ვალდებულებით ხასიათს არ უკავშირდებოდა.

საქართველოს კანონმდებლობის მეორე მნიშვნელოვანი პრობლემა არის დარგობრივი კანონმდებლობით ორგანული კანონით განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებების დაკონკრეტება-დაზუსტება. დარგობრივი კანონმდებლობით შეიძლება, საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების წესი განისაზღვროს ან შესაბამისი სავალდებულო სტანდარტები დადგინდეს, მაგრამ დაუშვებელია, საკუთარ კომპეტენციათა ექსკლუზიურობა შეიზღუდოს. „ასეთი დარგობრივი კანონით ხდება მმართველობის სისტემის არა დეცენტრალიზაცია, არამედ მხოლოდ დეკონცენტრაცია. ამ დროს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს განეკუთვნება არა ექსკლუზიური კომპეტენციების განმახორციელებელი დამოუკიდებელი სუბიექტების, არამედ სახელმწიფოს უფლებამოსილებების განმახორციელებელი ადგილობრივი ორგანოების როლი... არსებითად, იზღუდება ექსკლუზიური კომპეტენცია და მისი განხორციელება დამოკიდებული ხდება სახელმწიფო ორგანოს ნებაზე.“⁴⁷⁴ ეს საკითხი ამომწურავად განხილული აქვს დ. ზარდიაშვილს.

ამ მხრივ არანაკლებ პრობლემას კანონქვემდებარე აქტებით ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების რეგულირების შესაძლებლობაც ქმნის. ამის მაგალითად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მოსამსახურეთა და თანამდებობის პირთა შრომის ანაზღაურების საკანონმდებლო რეგლამენტაცია შეიძლება მოვიყვანოთ.

ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მოსამსახურეთა და თანამდებობის პირთა შრომის ანაზღაურების საკითხს ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებების ჩამონათვალში პირდაპირ არ ითვალისწინებს, თუმცა მას გასაზღვრავს საკრებულოს განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებში, რაც თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებებიდან გამომდინარეობს. კერძოდ, საკრებულო საქართველოს კანონმდებლობით (საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებით) დადგენილი ნორმატივების ფარგლებში ადგენს

⁴⁷⁴ ზარდიაშვილი დ., თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები, საკანონმდებლო რეგულირების პრობლემები და მათი გადაწყვეტის გზები, თბ., 2009, 35-39.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოს განაკვეთებს.⁴⁷⁵

ასეთი რეგულირებით აღმასრულებელ ხელისუფლებას ექმნება მოქნილი მექანიზმი, ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებს დაუდგინოს ხელფასის ზღვრული მოცულობები, რაც მარტივად, ადგილობრივი თვითმმართველობის აზრის გაზიარების გარეშე, შეიძლება ნებისმიერ დროს შეიცვალოს. ეს, ფაქტობრივად, აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის კანონქვემდებარე აქტების საშუალებით თვითმმართველობის საქმიანობის მიზანშეწონილობისა და ეკონომიურობის გაკონტროლების შესაძლებლობას ქმნის.

სახელმწიფო ინტერესი, უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების გონივრული ზღვარის დაცვა, გასაგებია. ეს საკითხი სხვა ქვეყნებისთვისაც აქტუალურია. გამოსავალი სახელმწიფო და ადგილობრივი ინტერესების ბალანსის პოვნაა. მიზანშეწონილია, ადგილობრივი ორგანოს ხელფასების ოდენობა საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე დაადგინოს არა ადმინისტრაციულმა ორგანომ, არამედ უმაღლესმა წარმომადგენლობითმა ორგანომ, რაც ამ პროცესის მეტ სავარაუდოდ უზრუნველყოფს და მასში ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩართვის შესაძლებლობებს გაზრდის.

მეორე საკითხია სარგოების მოცულობის განსაზღვრის თავად მეთოდის, რომელიც არ იძლევა საშუალებას, ანაზღაურება სამუშაოს მოცულობით და არა თანამდებობრივი რანგის მიხედვით დადგინდეს.⁴⁷⁶

„ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საჯარო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების მოწესრიგების შესახებ“ 2005 წლის 29 აგვისტოს საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით დადგენილია მუნიციპალიტეტებისა და თვითმმართველი ქალაქების მოსამსახურეთა სახელფასო ზღვრული ოდენობები. ბრძანებულება არეგულირებს როგორც თვითმმართველი ერთეულის ხელმძღვანელის, მერისა და გამგებლის, ასევე უმცროსი საჯარო თანამდებობის პირების სახელფასო განაკვეთს. უფრო მეტიც, ბრძანებულებით მუნიციპალიტეტებს, ქ. თბილისს, ქ. ბათუმსა და სხვა თვითმმართველ ქალაქებს განსხვავებული სახელფასო ბადაე აქვთ.

ამ რეგულირებით თვითმმართველობის შიდა ორგანიზაციული ავტონომია მნიშვნელოვნად იზღუდება. ამდენად, მიზანშეწონილია, საკანონმდებლო აქტმა მხოლოდ საკრებულოს თავმჯდომარისა და მისი მოადგილის შრომის ანაზღაურების ზღვრული ოდენობა განსაზღვროს (ქ.თბილისში

⁴⁷⁵ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 22-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09.01.2006, მე-12 მუხლი.

⁴⁷⁶ სვანიშვილი ს., სამაგიდო წიგნი საკრებულოს წევრებისათვის, თბ., 2010, 27-30.

ასევე მერისა და მისი მოადგილეების). სხვა თანამდებობის პირთა სახელფასო ბადის შემუშავება კი თვითმმართველი ერთეულის დისკრეციას მიეკუთვნოს, მათ შორის, გამგებლისა და მერის, რომლებიც მენეჯერის ფუნქციით არიან აღჭურვილნი. ეს თვითმმართველ ერთეულს პროფესიონალი კადრების მოზიდვის მეტ შესაძლებლობას მისცემს. ამ სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კონტროლი კი, მიზანშეწონილია, ადგილობრივ საზოგადოებას გადაუნაწილდეს, რაც ინფორმაციის საჯაროობის საფუძველზე შეიძლება ეფექტიანად განხორციელდეს. ადგილობრივი საზოგადოება კი საკრებულოს სახელფასო პოლიტიკას და მის შედეგებს საარჩევნო ყუთებთან შეაფასებს.

საქართველოში ზოგადი ზედამხედველობის სისტემა მოქმედებს, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობას ადგილობრივი თვითმმართველობის როგორც საკუთარი, ასევე დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში ზოგადი კომპეტენციის ორგანოები – გუბერნატორები – ახორციელებენ, თუმცა კანონმდებლობა, გამონაკლისის სახით, მთავრობის დადგენილებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სექტორული ზედამხედველობის განხორციელებასაც დასაშვებად მიიჩნევს.

2008 წლის ბოლოს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებებით, სექტორული ზედამხედველობა დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის სავალდებულო ფორმად უნდა ქცეულიყო. ცვლილებების თანახმად, „სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისას თვითმმართველ ერთეულსა და შესაბამის სამსახურებს ზედამხედველობას უწევს უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში სახელმწიფო რწმუნებულთან (გუბერნატორთან) კოორდინაციით.“ ეს ნორმა, ისე, რომ მას პრაქტიკული განხორციელება არ დასცალდა, ერთ წელში გაუქმებულ იქნა.

საქართველოს კანონმდებლობით, უფლებამოსილების დელეგირება ადგილობრივ წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებზე ხდება. ეს წესი ორიგინალურია იმ თვალსაზრისით, რომ დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე პასუხისმგებლობა წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებზე თანაბრადაა გადანაწილებული, განსხვავებით სხვა ქვეყნების პრაქტიკისგან (მსგავსი სისტემა კიდევ ლიტვაში მოქმედებს), სადაც უფლებამოსილების დელეგირება მხოლოდ აღმასრულებელ თანამდებობის პირზე, ან მთლიანად თვითმმართველ ერთეულზე, ხორციელდება, თუმცა დელეგირებული უფლებამოსილების აღსრულებაზე პასუხისმგებლობა უშუალოდ აღმასრულებელ ხელისუფალზე ნაწილდება.

დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოები აღჭურვილი არიან შედარებით უფრო ფართო კომპეტენციებით, რაც ინდივიდუალური და ნორმატიული აქტების

მიზანშეუწონლობის მოტივით გაუქმებისა და წარმომადგენლობითი ორგანოს უმოქმედობის შემთხვევაში მის მაგივრად ნორმატიული აქტების გამოცემის შესაძლებლობით გამოიხატება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის აშკარად სუსტ მხარეა ავტონომიურ რესპუბლიკებში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების რეგულირება. ყველაზე რთული მდგომარეობა კი ავტონომიური რესპუბლიკების ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენციათა განსაზღვრის მიმართულებით ფიქსირდება.

ორგანული კანონის თანახმად, „აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებანი, ამ კანონით დადგენილი პირობების გათვალისწინებით, განისაზღვრება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით.“⁴⁷⁷ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებს ამომწურავად ჩამოთვლის,⁴⁷⁸ თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებას არ ითვალისწინებს.

ორგანული კანონით განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებების ნაწილი⁴⁷⁹, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ კანონსტიტუციური კანონით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ უფლებამოსილებებს იმეორებს (მაგალითად, ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები, ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები, ადგილობრივი მნიშვნელობის მუზეუმები, თეატრები და სხვ.).

ამასთან, საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად: „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ თვითმმართველობის მეშვეობით სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღახავად“. ე.ი., კონსტიტუცია ტერმინს – „ადგილობრივი მნიშვნელობის“ (ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლები, ბიბლიოთეკები, მუზეუმები, საავტომობილო გზები და ა.შ.) ადგილობრივ თვითმმართველობას უკავშირებს. ამავე დროს, კონსტიტუციურ კანონში ტერმინი – „ადგილობრივი მნიშვნელობის“ – აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობასთან

⁴⁷⁷ „ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №22, 19.06.2007, 194-ე მუხლი.

⁴⁷⁸ „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მე-7 მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №16, 4.07.2004, 53-ე მუხლი.

⁴⁷⁹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-4 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09.01.2006, მე-12 მუხლი.

დაკავშირებით გამოიყენება. ამდენად, ტერმინის – „ადგილობრივი მნიშვნელობის“ – არსი გაურკვეველი ხდება. სახეზეა კონსტიტუციურ ნორმათა შორის შეუსაბამობა.⁴⁸⁰

წარმოდგენილი გარემოებების გათვალისწინებით, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის თვითმმართველი ერთეულების ფუნქციები, ფაქტობრივად, უკანონოა. შესაბამისად, ამ ფუნქციების განხორციელების კანონიერების ზედამხედველობაზე საუბარი შეიძლება ზედმეტიც იყოს; ასევე, კანონმდებლობა ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებას – ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ფუნქციების დელეგირება მოახდინოს, არ ითვალისწინებს.

ჩამოთვლილი პრობლემების რეგულირებისათვის აუცილებელია, შემდეგი საკანონმდებლო ცვლილებები განხორციელდეს:

ორგანული კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებების ჩამონათვალი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის თვითმმართველ ერთეულებზეც გავრცელდეს;

კონსტიტუციურ კანონში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კომპეტენციების განსაზღვრისას ტერმინი – „ადგილობრივი მნიშვნელობის“ შეიცვალოს ტერმინით – „ავტონომიურ-რესპუბლიკური მნიშვნელობის“;

კონსტიტუციურ კანონში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებები ავტონომიური რესპუბლიკის გამგებლობის სფეროდან ამოღებულ იქნეს;

ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას უფლება მიეცეს, ფუნქციების ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე დელეგირება მოახდინოს.

კიდევ ერთი საკითხი, რომელიც დაზუსტებას და შემდგომ რეგულირებას მოითხოვს ქალაქ თბილისში კომპეტენციების დადგენას და შემდგომ მის განხორციელებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობას უკავშირდება. „საქართველოს დედაქალაქის თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონი თბილისისა და ცენტრალური ხელისუფლების „ერთობლივ კომპეტენციებს“ განსაზღვრავს. აქ ყურადღებას რამდენიმე საკითხი მოითხოვს:

პირველი, კომპეტენციათა აღნიშნულ კატეგორიას საქართველოს კონსტიტუცია არ ითვალისწინებს. უფრო მეტიც, საქართველოს კონსტიტუციით „ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები გამიჯნულია სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილებებისგან.“ შესაბამისად, შეიძლება ითქვას, რომ „ერთობლივი კომპეტენციების“ არსებობის კონსტიტუციურობის საკითხი საეჭვოა.

⁴⁸⁰ ზარდია შეილი დ., თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები, საკანონმდებლო რეგულირების პრობლემები და მათი გადაწყვეტის გზები, თბ., 2009, 42-43.

მეორე, კანონის თანახმად, „ერთობლივი კომპეტენციით“ „გათვალისწინებული საკითხები საქართველოს მთავრობასთან დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე ურთიერთშეთანხმებით შეიძლება გადანაწილდეს საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოებსა და ქალაქ თბილისის თვითმმართველობის ორგანოებს შორის.“⁴⁸¹ ორგანული კანონით კი ხელშეკრულების საფუძველზე უფლებამოსილების გადაცემა უფლებამოსილების დელეგირების ერთ-ერთ ფორმას წარმოადგენს და ის ინდივიდუალურად ერთ თვითმმართველ ერთეულსაც შეიძლება გადაეცეს. ამდენად, რაში დასჭირდა კანონმდებელს მე-9 მუხლით უფლებამოსილებათა დამოუკიდებელი კატეგორიის განსაზღვრა ბუნდოვანია.

მესამე, „ერთობლივი კომპეტენციების“ ჩამონათვალი ხშირ შემთხვევაში წარმოადგენს არა კონკრეტულ ფუნქციას, არამედ, ზოგადად, სფეროს, მაგალითად: განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, გარემოს დაცვა, სპორტი, ურბანისტიკა და ა.შ., რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებებსაც შეიძლება დაემთხვეს, მაგალითად: ურბანისტიკა სივრცითი დაგეგმარების, ხოლო გარემოს დაცვა საყოფაცხოვრებო ნარჩენების მართვის ფუნქციას და ა.შ. ამდენად, „ერთობლივმა კომპეტენციებმა“, ფაქტობრივად, საკუთარი უფლებამოსილებებიც შეიძლება შთანთქოს. ასეთი რეგულირება პიდაპირ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციასა და ქარტიას, რომლებიც უფლებამოსილებების გამოჯვნის აუცილებლობაზე, საკუთარი უფლებამოსილების ექსკლუზიურობაზე და საკუთარი უფლებების დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით განხორციელებაზე მიუთითებენ.

მეოთხე, რა ფორმით უნდა განხორციელდეს ერთობლივი უფლებამოსილების სფეროში სახელმწიფო ზედამხედველობა? „საქართველოს დედაქალაქის თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონი აღნიშნულ კითხვაზე პასუხს არ იძლევა. შესაბამისად ზედამხედველობის ფორმა და წესი ბუნდოვანია. აქ მხოლოდ ზოგად ნორმებს თუ დავეყრდნობით. ლოგიკურად კი „ერთობლივი კომპეტენციები“ თავისი არსით უფრო დელეგირებულ უფლებამოსილებებს უახლოვდება, ამდენად, ის დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ზედამხედველობის რეჟიმში შეიძლება მოექცეს. თუმცა ეს მხოლოდ მსჯელობაა, რეალურად კი „ერთობლივი კომპეტენციების“ განხორციელებისას ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ფარგლები განუსაზღვრელია. იქმნება საფრთხე, რომ ამ სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობა ცენტრალური ხელისუფლების ტერიტორიულ წარმომადგენლობას – ადგილობრივი მმართველობის ორგანოს გაუტოლდეს.

ასევე, კითხვის ნიშნის ქვეშ დგას ქალაქ თბილისში საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მიერ სახელმწიფო ზედამხედველობის უშუალოდ

⁴⁸¹ „საქართველოს დედაქალაქის–თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტი, პარლამენტის უწყებანი, №11-12, 1998

განხორცილების ეფექტიანობის საკითხიც, რაც აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში პრემიერ-მინისტრის ანალოგიურ ფუნქციასთან მიმართებით ზემოთ უკვე განხილულ იქნა.

ამდენად, მიზანშეწონილია, ერთობლივი კომპეტენციები გაუქმებულ იქნას. ის უფლებამოსილების ხელშეკრულებით დელეგირების ფორმამ შეიძლება თავისუფლად ჩაანაცვლოს. სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს ფუნქცია კი ზემდგომმა ზედამხედველობის ორგანომ – სამინისტრომ განახორციელოს, რა პრაქტიკასაც ქარტიის წევრ ქვეყნებში ხშირად ვხვდებით (მაგალითად: ჩეხეთი, უნგრეთი).

ასევე მოწესრიგებას მოითხოვს დელეგირებული უფლებამოსილებების საკანონმდებლო რეგლამენტაციის საკითხიც. ორგანული კანონით დადგენილი მოთხოვნების დაცვით უფლებამოსილების დელეგირებას მხოლოდ ორი კანონი – „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“ და „საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის შესახებ“ – უზრუნველყოფს. სხვა შემთხვევებში, ძველი ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის სისტემაში მოქმედი რეგულაციაა შემორჩენილი, კერძოდ, კომპეტენციები ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოებზეა გაწერილი⁴⁸² და ისინი კანონმდებლობის მიერ დელეგირებულ კომპეტენციებად არ მოიხსენიება. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობა მათი შესრულებისთვის დაფინანსებას არ იღებს და მათი შესრულებაც საეჭვო ხდება.⁴⁸³

დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში დარგობრივ კანონმდებლობაში არსებული საკანონმდებლო ხარვეზების ფონზე უკეთეს მდგომარეობაში არც სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემა იმყოფება. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ორგანული კანონის შესაბამისად, უფლებამოსილების დელეგირება მხოლოდ ორი კანონით განხორციელდა. მათ შორის ერთ-ერთია „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, თუმცა აქაც მნიშვნელოვანი ხარვეზები ფიქსირდება.

მოქალაქეთა სამხედრო სავალდებულო სამსახურში გაწვევას უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეული, რომელიც ამ ფუნქციის განსახორციელებლად გამწვევ კომისიას ქმნის. ამასთან, სამხედრო სავალდებულო სამსახურში მოქალაქეთა გაწვევის ორგანიზებულად მოწყობის მიზნით თვითმმართველ ერთეულებში არსებული კომისიების პარალელურად ცენტრალური გამწვევი კომისიაც იქმნება, რომელსაც საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრი თავმჯდომარეობს. ცენტრალური გამწვევი კომისია შექმნილია და

⁴⁸² ეს ორგანოები 2006 წელს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის ამოქმედების შემდეგ გაუქმდა.

⁴⁸³ ზარდიაშვილი დ., თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები, საკანონმდებლო რეგულირების პრობლემები და მათი გადაწყვეტის გზები, თბ., 2009, 38-70.

მისი უფლებამოსილება განსაზღვრულია „ცენტრალური გამწვევი კომისიის შექმნის შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2008 წლის 7 თებერვლის №79 ბრძანებულებით. კანონითა და პრეზიდენტის ბრძანებულებით გამწვევი კომისიის გადაწყვეტილება მოქალაქის მიერ საქართველოს ცენტრალურ გამწვევ კომისიაში ან სასამართლოში შეიძლება გასაჩივრდეს. ამ შემთხვევაში გამწვევი კომისიის გადაწყვეტილება ცენტრალური გამწვევი კომისიის გადაწყვეტილების გამოცხადებამდე ან სასამართლოს გადაწყვეტილების ძალაში შესვლამდე ჩერდება. ამასთან, „სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადავადების მოსაკრებლის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით სახელმწიფო ბიუჯეტში მისაღებ და მიღებულ შემოსავალზე ზედამხედველობის განხორციელების მიზნით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ვალდებული არიან, გაწვევის ვადის დასრულების შემდეგ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ანგარიში წარუდგინონ.⁴⁸⁴

ამ დებულებების ანალიზის საფუძველზე შემდეგი დასკვნა შეიძლება გავაკეთოთ: „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის სრულიად განსხვავებულ მექანიზმს განსაზღვრავს, რომელიც ზედამხედველობის კანონს არსებითად ეწინააღმდეგება: პირველი, ზედამხედველობის კანონით ზედამხედველობას გუბერნატორები ახორციელებენ, თუ მთავრობის დადგენილებით სხვა ორგანო განსაზღვრული არ არის. კანონი კი ერთდროულად ზედამხედველობის ორ ახალ ორგანოს – ცენტრალურ გამწვევ კომისიასა და ფინანსთა სამინისტროს განსაზღვრავს. ამასთან, ცენტრალური გამწვევი კომისიის ფუნქცია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა განახორციელოს, არა მთავრობის დადგენილებით, არამედ პრეზიდენტის ბრძანებულებით დგინდება; მეორე, დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში ზედამხედველობის ორგანოების მიერ მხოლოდ ფინანსური და მატერიალური რესურსების გამოყენების შესახებ ინდივიდუალური აქტები შეიძლება გაუქმდეს, კანონი კი გამწვევი კომისიის ყველა ინდივიდუალური აქტის გაუქმების შესაძლებლობას ითვალისწინებს; და ბოლოს, არსებული პრაქტიკით ამ სფეროში გუბერნატორები ცენტრალური გამწვევი კომისიის პარალელურად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის ზედამხედველობას ახორციელებენ.

ჩამოთვლილი პრობლემები ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის დელეგირებული კომპეტენციების სფეროში არსებული სამართლებრივი მდგომარეობის რთულ სურათს ქმნის. დასკვნა ერთი შეიძლება იყოს: ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპის დაცვაზე საუბარი გაგვიჭირდება, თუ ეს პრობლემები არ იქნება გადაწყვეტილი. პირველ

⁴⁸⁴ „სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 23-ე-26-ე მუხლები, პარლამენტის უწყებანი, №41, 8.10.1997.

ყოველისა, აუცილებელია, დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა მხოლოდ ზედამხედველობის კანონით გათვალისწინებული წესით განხორციელდეს. იმ შემთხვევაში კი, როდესაც ზედამხედველობის კანონი ეფექტიანი მართვის უზრუნველსაყოფად შესაბამის მექანიზმებს არ ითვალისწინებს, გამოსავალი ზედამხედველობის კანონის ცვლილებებია. წინააღმდეგ შემთხვევაში, დელეგირებული უფლებამოსილების ზრდასთან ერთად, სახელმწიფო ზედამხედველობის რამდენიმე პარალელურ სისტემას მივიღებთ, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპს უხეშად ხელყოფს და ქარტიის მოთხოვნებს ეწინააღმდეგება.

8.8. ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები

საქართველოს კონსტიტუციისა და ადგილობრივი დემოკრატიის უთუოდ მნიშვნელოვანი მონაპოვარია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საქართველოს კონსტიტუციის ახალი თავი. ამ ცვლილებებით ადგილობრივმა თვითმმართველობამ კონსტიტუციასა და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში კუთვნილი ადგილი დაიმკვიდრა.

საქართველოს კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ სპეციალური თავის დამატების შემდეგ სასურველი იყო, ამ თავში კონსტიტუციის ტექსტში გაბნეული ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი სხვა ნორმებიც გაერთიანებულიყო, თუმცა ეს ასე არ მოხდა. ამდენად, მიზანშეწონილია, კონსტიტუციის გადახედვის შემდეგ ეტაპზე ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელი მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი შესაბამის თავში ვიხილოთ; იგივე შეიძლება ითქვას ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების დათხოვნის, უფლებამოსილების შეჩერებისა და შეწყვეტის შესახებ ნორმებზეც, რაზეც ზემოთ გვქონდა საუბარი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხს კონსტიტუციის 101^ბ-ე მუხლის მე-4 პუნქტი არეგულირებს, რომლის თანახმად, „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება კანონით დადგენილი წესით. სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა და დელეგირებული უფლებამოსილებების ჯეროვანი განხორციელება. სახელმწიფო ზედამხედველობა ხორციელდება მისი მიზნების პროპორციულად.“

კონსტიტუციის ეს ნორმა, საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში, დასაშვებად მხოლოდ ნორმატიული აქტების კანონიერებაზე ზედამხედველობას მიიჩნევს, რაც, როგორც ზემოთ განვიხილეთ, ეფექტიანი სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემის ფუნქციონირებისათვის

საკმარისი არ არის. ამდენად, დამატებითი მექანიზმები, მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩანაცვლებისა და ადგილობრივი ორგანოების გადაწყვეტილებების შეჩერების უფლებები, მიზანშეწონილია, კონსტიტუციურადაც იქნეს განმტკიცებული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესების დაცვის მიზნით, უმნიშვნელოვანესია, თუ რამდენად აქვს ადგილობრივ ხელისუფლებას შესაძლებლობა, ცენტრალურ ორგანოებთან ურთიერთობაში თავისი ინტერესები წარმოადგინოს და დაიცვას. ამ მხრივ, ერთ-ერთი ძლიერი მექანიზმია თვითმმართველ ერთეულთა გაერთიანებები. ორგანული კანონი განამტკიცებს ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებას გაერთიანებაზე, კერძოდ, „თვითმმართველ ერთეულებს თავიანთი საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით უფლება აქვთ, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შექმნან გაერთიანება არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმით. არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები უფლებამოსილი არიან, გამართონ კონსულტაციები სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან თვითმმართველი ერთეულების სახელით და მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული კანონპროექტების წინასწარ განხილვასა და კონსულტაციებში.“⁴⁸⁵

ორგანული კანონით ცენტრალური ხელისუფლება ვალდებულია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესების სფეროში შემაჯავალ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებამდე, მოთხოვნის შემთხვევაში, თვითმმართველ ერთეულთა გაერთიანებებთან წინასწარი კონსულტაციები გამართოს, რაც ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ურთიერთობის სფეროში ადგილობრივი ხელისუფლების ინტერესების დაცვის მნიშვნელოვან მექანიზმად შეიძლება იქცეს.⁴⁸⁶

თუმცა ორგანული კანონის ეს მუხლი უფრო ეფექტიანი იქნებოდა, თუ მას სავალდებულო ფორმა ექნებოდა და თვითმმართველობის ინიციატივას არ დაუკავშირდებოდა, ვინაიდან არ არის გამორიცხული, რომ ადგილობრივმა თვითმმართველობამ საჭირო ინფორმაცია „დროულად ვერ გაიგოს“ და, შესაბამისად, გადაწყვეტილება, რომელიც მის ინტერესებს ეხება, მათთან კონსულტაციის გარეშე იქნეს მიღებული. ეს ფორმა ევროპის განვითარებულ სახელმწიფოებში ფართოდ არის გავრცელებული და ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ახალი თანასწორუფლებიანი და პარტნიორული სახის ურთიერთობის ჩამოყალიბების ტენდენციის გამოხატულებაა.⁴⁸⁷

⁴⁸⁵ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-7 მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09.01.2006, მე-12 მუხლი.

⁴⁸⁶ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09.01.2006, მე-12 მუხლი.

⁴⁸⁷ იხ. მე-8 თავი.

ზედამხედველობის კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი დაცვის საშუალებების განსაზღვრისას ყურადღებას ძირითადად ადგილობრივი თვითმმართველობის სასამართლო წესით დაცვაზე ამახვილებს, რაც შეეხება ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის შესაძლებლობას, კანონი მას არ ითვალისწინებს.

ზედამხედველობის კანონში არაფერია ნათქვამი ზედამხედველობის ორგანოების ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტების თვითმმართველი ერთეულის მიერ ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების შესაძლებლობაზე. ეს საკითხი საინტერესოა იმ მხრივ, რომ, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის თანახმად, სასამართლო მხოლოდ უკანონობის მოტივითაა უფლებამოსილი, ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი გააუქმოს, ამიტომ ადგილობრივ თვითმმართველობას ზედამხედველობის ორგანოს გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობის კითხვის ნიშნის ქვეშ დაყენების საშუალება არ აქვს. ამ შემთხვევაში მან მხოლოდ პროცედურული ნორმებისა და კომპეტენციის დარღვევაზე შეიძლება სასამართლოს მიუთითოს. ამდენად, მიზანშეწონილია, ადგილობრივ თვითმმართველობას საკუთარი ინტერესების დასაცავად ზემდგომ ორგანოში ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის შესაძლებლობა ჰქონდეს.⁴⁸⁸

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები სარგებლობენ ზედამხედველობის ორგანოს მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლებით. ზედამხედველობის კანონის თანახმად, „ზედამხედველობის არამართლზომიერი ზომის გამოყენების შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსათვის მიყენებული ზიანი ანაზღაურდება კანონით დადგენილი წესით.“⁴⁸⁹ კანონის ამ პუნქტში ტერმინოლოგიური უზუსტობაა დაშვებული, კერძოდ, ზიანი ადგება არა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, როგორც ეს კანონშია მითითებული, არამედ თვითმმართველ ერთეულს, როგორც საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს.

ზედამხედველობის არამართლზომიერი ზომის გამოყენება შეიძლება გამოიხატოს შემდეგი ქმედებებით: ზედამხედველობის ორგანომ გადააჭარბა საკუთარ კომპეტენციას და გამოიყენა უფლებამოსილება, რომელიც მას არ გააჩნდა (მაგალითად, გააუქმა დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდივიდუალური აქტი, რომელიც არ შეეხებოდა მატერიალური და ფინანსური რესურსების გამოყენებას); ზედამხედველობის ორგანომ დაარღვია პროცედურული

⁴⁸⁸ რა თქმა უნდა, თუ გავითვალისწინებთ წინადადებას ზემდგომი ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოს განსაზღვრის შესახებ. იხ. მე-2 თავი.

⁴⁸⁹ „ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №22, 19.06.2007, 194-ე მუხლი.

ნორმები (მაგალითად, გაშვებულია ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების მოთხოვნის 15-დღიანი ვადა); ანდა ზედამხედველობის ორგანომ დაარღვია პროპორციულობის პრინციპი (მაგალითად, მე-9 მუხლის მე-9¹ ქვეპუნქტის შესაბამისად, გაფრთხილების გარეშე გააუქმა ნორმატიული აქტი, სასამართლომ კი, თავის მხრივ, უკანონოდ ჩათვალა ზედამხედველობის ორგანოს ეს გადაწყვეტილება).

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნისას შეიძლება სზაკ-ის 207-ე მუხლს დაეყრდნონ. ეს მუხლი ზოგადად არეგულირებს ადმინისტრაციული ორგანოების (როგორც სახელმწიფო, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების) მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების წესებს. სზაკ-ი მიყენებული ზიანის სახისა და ოდენობის დასადგენად საქართველოს სამოქალაქო სამართლის კოდექსზე მიუთითებს. სამოქალაქო კოდექსის თანახმად, „იმ პირმა, რომელიც ვალდებულია აანაზღაუროს ზიანი, უნდა აღადგინოს ის მდგომარეობა, რომელიც იარსებებდა, რომ არ დამდგარიყო ანაზღაურების მავალდებულებელი გარემოება.“ „თუ ზიანის ანაზღაურება პირვანდელი მდგომარეობის აღდგენით შეუძლებელია, ან ამისათვის საჭიროა არათანაზომიერად დიდი დანახარჯები, მაშინ კრედიტორს შეიძლება მიეცეს ფულადი ანაზღაურება.“⁴⁹⁰

სახელმწიფოს მიერ ზიანის ფულადი ანაზღაურების მაგალითად შემდეგი შემთხვევა გამოდგება: ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანომ დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად სახელმწიფოდან აშკარად მცირე დაფინანსება მიიღო და ექსკლუზიური უფლებამოსილების დასაფინანსებლად გამოყოფილი თანხების დახარჯვა მოუწია. ორგანული კანონს შესაბამისად, „სახელმწიფოს მიერ დელეგირებული ამოცანები ადგილობრივ თვითმმართველობას შესასრულებლად მხოლოდ შესაბამისი დაფინანსებით (მთლიანი მოცულობით) უნდა გადაეცეს.“⁴⁹¹ ამდენად, თუ ცენტრალურმა ხელისუფლებამ დაარღვია ორგანული კანონი, რითაც ადგილობრივ თვითმმართველობას მიადგა ზიანი, იგი სასამართლოს წესით შეიძლება ანაზღაურებულ იქნეს.⁴⁹²

ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვის შესაძლებლობები მნიშვნელოვნად ამაღლებულ იქნა საქართველოს კონსტიტუციის 2010 წლის 15 ოქტომბრის ცვლილებებით, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს საკონსტიტუციო სარჩელის წარდგენის უფლება მიეცა. აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ საკონსტიტუციო სარჩელის წარდგენის უფლება თვითმმართველ ერთეულს მიენიჭა და არა თვითმმართველ ერთეულთა ჯგუფს, რა პრაქტიკაც მოქმედებს ზოგიერთ

⁴⁹⁰ საქართველოს სამოქალაქო სამართლის კოდექსის 408-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი და 409-ე მუხლი, პარლამენტის უწყებანი, №31, 24 ივლისი, 1997.

⁴⁹¹ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-17 მუხლის პირველი პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09.01.2006, მე-12 მუხლი.

⁴⁹² *ფურმანი უ. სვანიშვილი ა.*, 2007, დასახ. ნაშრ., 18;

ევროპულ სახელმწიფოში. ეს გადაწყვეტილება გამართლებული იყო, ვინაიდან საქართველოში საკონსტიტუციო სასამართლოს ადგილობრივი თვითმმართველობის საჩივრებით გადატვირთვის პრობლემა არ დგას, რაც თვითმმართველ ერთეულთა მცირე რაოდენობით აიხსნება (სულ 69), მაშინ, როცა სხვა ქვეყნებში მათი რაოდენობა რამდენიმე ათასიც შეიძლება იყოს.

დასანანი, რომ საქართველოს კანონმდებელმა არ გაიზიარა ვენეციის კომისიის რეკომენდაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების კონსტიტუციით უფრო დეტალური რეგლამენტაციის შესახებ. საქართველოს კონსტიტუციით „ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები გამიჯნულია სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილებებისგან“, „თვითმმართველი ერთეული საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით.“ ვენეციის კომისიის აზრით, „აღნიშნული ორი კრიტერიუმი საკონსტიტუციო მართლმსაჯულების განხორციელებისათვის საკმარის ბაზას ვერ ქმნის. აუცილებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციები საქართველოს კონსტიტუციით უფრო დეტალურად განისაზღვროს.“⁴⁹³

მაგალითად, კონსტიტუციაში მითითებულია, რომ თვითმმართველობას აქვს საკუთარი ქონება და ფინანსები. ადგილობრივი ავტონომია კი არა მხოლოდ უფლების არსებობას გულისხმობს, არამედ ამ უფლების განხორციელების რეალურ შესაძლებლობასაც, ვინაიდან უფლებები მათი თავისუფლად სარგებლობის შესაძლებლობის გარეშე მოვალეობებად იქცევიან. ამდენად, კონსტიტუციაში თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებასა და ფინანსებზე საუბრისას სასურველი იყო, აქცენტი მათი თავისუფლად სარგებლობის შესაძლებლობაზე გაკეთებულიყო. შესაბამისად, კონსტიტუციის 101³-ე მუხლის პირველი პუნქტი შეიძლებოდა, შემდეგი რედაქციით ჩამოყალიბებულიყო: „ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებისათვის შესაბამისი შემოსავლები და ქონება. თვითმმართველი ერთეული საკუთარ ქონებასა და შემოსავლებს დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით განკარგავს.“ ასეთი რეგულირება ადგილობრივი თვითმმართველობის უმნიშვნელოვანესი პირობის ფინანსური ავტონომიის არსებობისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს საშუალებით მისი დაცვის მეტ გარანტიას შექმნიდა.

ასევე, კონსტიტუცია მიუთითებს საკუთარი უფლებამოსილების საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით განხორციელებაზე.⁴⁹⁴ ეს პრინციპი

⁴⁹³ Opinion on the Draft Constitutional Law on changes and amendments to the Constitution of Georgia (Chapter VII - Local Self-Government) adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (Venice, 12-13 March 2010), in: http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Country_ef.asp?C=40&L=E, [ნანახია: 01.09.2011].

⁴⁹⁴ საქართველოს კონსტიტუციის 101²-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 1995, №31-33, 668-ე მუხლი.

თავისთავად მისასაღმებელია, თუმცა რეალურად კანონმდებელმა ამ ნორმით ლავირების ძალიან ფართო შესაძლებლობა დაიტოვა. საქართველოს კანონმდებლობა მოიცავს საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებს, შესაბამისად, რა ფარგლებში შეიძლება ადგილობრივი თვითმმართველობის ამ აქტებით შეზღუდვა, ბუნდოვანია. უფლებამოსილების განხორციელება კანონმდებლობით დადგენილი წესით გულისხმობს, რომ თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში შეიძლება დარეგულირდეს და შეიზღუდოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების კანონქვემდებარე აქტებით. შესაბამისად, სიტყვა „დამოუკიდებლად“ იმდენად ვიწროვდება, რომ, ფაქტობრივად, ის კანონქვემდებარე აქტების ზუსტ შესრულებამდეც შეიძლება დავიდეს. საკონსტიტუციო სასამართლოს გაუჭირდება შეაფასოს, რა შემთხვევაში იქნება დარღვეული საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების დამოუკიდებლობა და ექსკლუზიურობა.

ამდენად, მიზანშეწონილი იყო, კონსტიტუციას ქარტიის ფორმულირებით ესარგებლა, კერძოდ: „ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის მინიჭებული უფლებამოსილება, როგორც წესი, იქნება სრული და ექსკლუზიური. იგი არ შეიძლება შეიზღუდოს სხვა ცენტრალური ან რეგიონული ორგანოს მიერ, კანონით განსაზღვრული შემთხვევების გარდა.“⁴⁹⁵ კონსტიტუციის შესაბამისი მუხლის ჩამოყალიბება კი შემდეგი სახით შეიძლებოდა: „ორგანული კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებანი, როგორც წესი, სრული და ექსკლუზიური უფლებამოსილებანია, რომლებსაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ასორციელებენ. საკუთარი უფლებამოსილებანი შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ ორგანული კანონით დადგენილ შემთხვევებში და საკანონმდებლო აქტებით ზუსტად განსაზღვრულ ფარგლებში.“

რატომ „ორგანული კანონით დადგენილ შემთხვევებში?“ მაგალითად, ორგანულმა კანონმა შეიძლება განსაზღვროს სავალდებულო უფლებამოსილებები და მათი შესრულებისთვის სტანდარტების დადგენის აუცილებლობა გაითვალისწინოს, რაც, თავის მხრივ, ადგილობრივი მოსახლეობისთვის თანაბარი ოდენობისა და ხარისხის მომსახურების მიწოდების მიზნიდან გამომდინარეობს. საკუთარი უფლებამოსილებანი შეიძლება შეიზღუდოს „თვითმმართველობის ჩანაცვლების“ შემთხვევაშიც.⁴⁹⁶ რატომ „საკანონმდებლო აქტებით ზუსტად განსაზღვრულ ფარგლებში?“ სავალდებულო სტანდარტები და მათი განხორციელების პრინციპები კანონით შეიძლება დადგინდეს.

ასეთი ფორმულირება ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეციის გადამეტებული შეზღუდვის საფრთხეს შეამცირებდა, სახელმწიფო ზედამხედველობა საკანონმდებლო აქტებთან შესაბამისობაზე

⁴⁹⁵ European Charter of Local Self-Government, Paragraph 4, Article 4, დასახ. წყარო.

⁴⁹⁶ იხ. 8.5 ქვეთავი.

ზედამხედველობამდე შეიზღუდებოდა, ხოლო საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების დამოუკიდებლობისა და ექსკლუზიურობის დაცვისთვის უკეთესი სამართლებრივი ბაზა ექნებოდა.

8.9. სახელმწიფო ზედამხედველობის პრაქტიკა (მონაცემთა ემპირიული ანალიზი)

ზედამხედველობის კანონით ზედამხედველობის ორგანო ვალდებულია, ყოველი წლის პირველ თებერვლამდე კალენდარული წლის განმავლობაში მის მიერ განხორციელებული საქმიანობის ოფიციალური ანგარიში გამოაქვეყნოს. ოფიციალური ანგარიში საქართველოს პრეზიდენტსა და საქართველოს პარლამენტს ეგზავნება. ანგარიშში აისახება:

- ზედამხედველობის ორგანოსთვის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების (თანამდებობის პირების) მიერ გაგზავნილი ნორმატიული აქტები;
- ზედამხედველობის პროცესში გასაჩივრებული, გაუქმებული და მიღებული (გამოცემული) სამართლებრივი აქტების ჩამონათვალი;
- კონსულტაციისათვის წარდგენილი ნორმატიული აქტების პროექტები; ზედამხედველობის ორგანოს საჩივრებზე სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები.⁴⁹⁷

წარმოდგენილ ქვეთავში განხილულია ზედამხედველობის ორგანოების 2008-2010 წლების ანგარიშების მონაცემები. სამწუხაროდ, ამ ინფორმაციაში აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის თვითმმართველ ერთეულებსა და ქ. თბილისში ზედამხედველობის ორგანოს – პრემიერ-მინისტრის ანგარიშები გათვალისწინებული არ არის.⁴⁹⁸

მონაცემების ანალიზის საფუძველზე სამწლიან პერიოდში შემდეგი ტენდენციები გამოიკვეთა:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები საქართველოში ყოველწლიურად საშუალოდ 1950 ნორმატიულ აქტს გამოსცემენ;
- სამართლებრივი შენიშვნები ნორმატიული აქტების დაახლოებით 43%-ზე გაიცემა. აქედან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები შენიშვნების 91.5%-ს ითვალისწინებენ;

⁴⁹⁷ „ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №22, 19.06.2007, 194-ე მუხლი.

⁴⁹⁸ ეს ანგარიშები საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციასა და საქართველოს პარლამენტში ვერ იქნა მოპოვებული.

- სამართლებრივი კონსულტაციისათვის გადაგზავნილი ნორმატიული აქტების პროექტთა რაოდენობა წელიწადში საშუალოდ 31-ს შეადგენდა;
- 3 წლის განმავლობაში სასამართლოში მხოლოდ ერთი ნორმატიული აქტი გასაჩივრდა. სასამართლომ ზედამხედველობის ორგანოს საჩივარი დააკმაყოფილა;
- ზედამხედველობის ორგანოების მიერ არცერთი ნორმატიული და ინდივიდუალური აქტი არ გაუქმებულა.

ამ ფაქტობრივი მონაცემების საფუძველზე შემდეგი დასკვნები შეიძლება გააკეთოთ:

სამართალშემოქმედებითი საქმიანობის სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტიურობა საშუალოა. საქართველოში სულ 69 თვითმმართველი ერთეულია, აქედან 5 საქართველოს ტერიტორიის ოკუპაციის გამო, ფაქტობრივად, ვერ ფუნქციონირებს. გამოდის, რომ თითოეული თვითმმართველი ერთეული წელიწადში საშუალოდ 27 ნორმატიულ აქტს გამოსცემს. ეს ციფრი ნორმატიულ აქტებში განხორციელებულ ცვლილებებსაც მოიცავს.

ასეთი სტატისტიკა ორი ფაქტორით შეიძლება იყოს განპირობებული: პირველი, კომპეტენციათა მცირე მოცულობით და, მეორე, სამართალშემოქმედებით სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის დაბალი ინიციატივით.

ზედამხედველობის ორგანოების გავლენა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე შესამჩნევია, ზედამხედველობის ინტენსიურობა კი მაღალი. საშუალოდ თითქმის ყოველ მეორე ნორმატიულ აქტზე ზედამხედველობის ორგანო შენიშვნას გასცემს. მართალია, ცალკეული რეგიონების მიხედვით მონაცემები მერყეობს, თუმცა თითოეულ რეგიონში საშუალო მაჩვენებელი 30%-ზე დაბლა არ ეცემა, ზოგან კი 90%-საც აჭარბებს. ადგილობრივი ხელისუფლება ზედამხედველობის ორგანოების შენიშვნებს უპირობოდ ითვალისწინებს. გათვალისწინებული შენიშვნების პროცენტული რაოდენობა 91.5%-ს შეადგენს.⁴⁹⁹

ამ მდგომარეობას, თავისი ლოგიკური ახსნა აქვს: როგორც ჩანს, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც დამოუკიდებელი ინსტიტუტის, განმტკიცებისათვის ჯერ კიდევ საკმარისი დრო არ არის გასული (ახალი სისტემა სულ რაღაც 5 წელია მოქმედებს), ადგილობრივი

⁴⁹⁹ იხ. დანართი №1, „სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოების საქმიანობის ყოველწლიური ანგარიშების მონაცემები, 2008-2010 წწ.“

თვითმმართველობა კვლავ ცენტრალური ხელისუფლების ტერიტორიულ დანამატად აღიქმება და ეს დამოკიდებულება ორმხრივია; მეორე გარემოება რაც ამ მდგომარეობას ხელს უწყობს, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურეთა დაბალ კვალიფიკაციაში უნდა ვეძიოთ, წინააღმდეგ შემთხვევაში, შენიშვნებისა და მათი უპირობოდ მიღების ასეთი პროპორცია აუხსნელია.

საინტერესოა ზედამხედველობის ორგანოების მიერ გამოთქმული შენიშვნების იმ დარჩენილი 8.5%-ის ანალიზი, რომელიც ადგილობრივმა თვითმმართველობამ არ გაითვალისწინა. აღსანიშნავია, რომ მას ზედამხედველობის ორგანოების შესაბამისი რეაქცია არ მოჰყოლია, ანუ წელიწადში დაახლოებით 70 გაუთვალისწინებელი შენიშვნა ყურადღების გარეშე რჩება. როგორც ანგარიშებში არსებული ინფორმაციიდან ირკვევა, მცირე მნიშვნელობისა და ტექნიკური ხასიათის გამო მათი სასამართლოში გასაჩივრება საჭირო არ გახდა.

რაც შეეხება სასამართლოს, როგორც დავების გადაწყვეტის საშუალებას, ეს მექანიზმი, ფაქტობრივად, არ ფუნქციონირებს. ეს ადგილობრივი თვითმმართველობის პასუხობით აიხსნება, ვინაიდან ისინი ზედამხედველობის ორგანოს შენიშვნებს უპირობოდ აღიარებენ, თუმცა შეიძლება არც უსაფუძვლოდ. სამწლიან პერიოდში ზედამხედველობის ორგანოების ინიციატივით, სასამართლოში მხოლოდ ერთი საქმე გადაიგზავნა, ხოლო ადგილობრივმა თვითმმართველობამ 2517 შენიშვნა სამართლიანად ჩათვალა და საქმე სასამართლო დავამდე აღარ მისულა. სამწუხაროდ, წარმოდგენილი ანგარიშების ფორმატი შენიშვნების შინაარსის ანალიზისთვის მონაცემებს არ შეიცავს, რაც პრობლემის უფრო ღრმა შესწავლის საშუალებას მოგვცემდა.

აღსანიშნავია, რომ ანგარიშები დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების ზედამხედველობის შესახებ ინფორმაციას არ გვაწვდიან. რაც ამ სფეროში არასათანადო საკანონმდებლო რეგულირებით შეიძლება აეხსნათ.

რაც შეეხება თავად ანგარიშების ფორმატს, ერთიანი ფორმა ანგარიშების მოსამზადებლად შემუშავებული არ არის. შესაბამისად, წარმოდგენილი ინფორმაცია ხშირად განსხვავებულია და ანალიზი ჭირს. ამდენად, საჭიროა ანგარიშების ერთიანი ფორმატი შემუშავდეს.⁵⁰⁰

⁵⁰⁰ იხ. დანართი №2, სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოების საქმიანობის ყოველწლიური ანგარიშის სანიმუშო ფორმა.

დასკვნა

თანამედროვე ტენდენციები

დღეს ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი მეტ-ნაკლებად ყველა ქვეყანაში მზარდ აღიარებას პოულობს და თანამედროვე სახელმწიფო მართვის სისტემაში მნიშვნელოვან ადგილს იმკვიდრებს. ადგილობრივი ხელისუფლება სულ უფრო აღიქმება როგორც ზემდგომი ხელისუფლების ადგილობრივი პარტნიორი, რომელთა შორის თანამშრომლობა თანასწორუფლებიანობის პრინციპს ეფუძნება. იერარქიულ მართვასა და მკაცრ ცენტრალიზაციას თანდათან სუბსიდიურობის პრინციპზე დაფუძნებული დეცენტრალიზებული მართვის მოდელი ანაცვლებს.

დეცენტრალიზებულ მმართველობას, როგორც დემოკრატიული სახელმწიფოს ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ატრიბუტს, საერთაშორისო მასშტაბით ფართო სამართლებრივი და პოლიტიკური მხარდაჭერა აქვს მოპოვებული. ქარტიის შემუშავება, მიღება და მისი წევრების რაოდენობის მზარდი სტატისტიკა ამის დამადასტურებელი უტყუარი მტკიცებულებაა. თუმცა დეცენტრალიზაციის საერთო ტენდენციასთან ერთად ძლიერი და მოქნილი ცენტრალური ხელისუფლების არსებობაზე მოთხოვნილება იზრდება, რასაც გლობალური ფინანსური, ეკონომიკური თუ პოლიტიკური ფაქტორები განაპირობებენ. შესაბამისად, ორ ხელისუფლებას შორის კონფლიქტის წარმოშობის შესაძლებლობა იმატებს.

ზემოთ განხილული გარემოებების გავლენით მნიშვნელოვან ცვლილებებს ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემაც განიცდის. მკაცრ კონტროლსა და რეპრესიულ უფლებამოსილებებს დარწმუნებისა და კონსულტაცია-თანამშრომლობის ფორმები ანაცვლებენ. თუმცა, მიუხედავად ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპის საყოველთაო აღიარებისა, ადგილობრივი ხელისუფლება მაინც ერთიანი სახელმწიფოს განუყოფელ ნაწილად რჩება. ამ ორ მნიშვნელოვან ინტერესს შორის ბალანსის გამონახვას კი სახელმწიფოები სხვადასხვა ფორმითა და წარმატებით ცდილობენ. ადგილობრივი ხელისუფლება ავტონომიურია (და არა დამოუკიდებელი) იმდენად, რამდენადაც ერთიანი სახელმწიფოს ნაწილია და თავისუფალია; იმდენად, რამდენადაც იგი ტერიტორიული კოლექტივისთვის თვითრეალიზაციისა და ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების, ადგილობრივი ინტერესების გათვალისწინებით, გადაწყვეტის შესაძლებლობაა.

წარმოდგენილ ნაშრომში განხილული იყო ქვეყნები, რომლებიც თავისი ისტორიული წარსულით, ეკონომიკური განვითარებით, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობით, სიდიდით, მოსახლეობის რაოდენობითა და ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემით ერთმანეთისგან რადიკალურად განსხვავდებოდნენ, საერთო ნიშანი კი თვითმმართველობის პრინციპის აღიარებით გამოიხატებოდა. ამდენად, საინტერესო იყო, თუ როგორ ახერხებენ ეს სახელმწიფოები ადგილობრივი თვითმმართველობისა

და სახელმწიფო ინტერესების შეთავსებას, რა ძირითადი ტენდენციები იკვეთება და რა დასკვნები შეიძლება გამოვიტანოთ:

ზემდგომი ხელისუფლება ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით ჩარევისას ცდილობს, პროპორციულობის პრინციპი დაიცვას. ადმინისტრაციული ჩარევა პროპორციულია, თუ ჩარევის მეთოდებიდან ისეთი საშუალება იქნება არჩეული, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ელემენტებზე უმცირესი ზემოქმედებით სასურველი შედეგის მიღწევას უზრუნველყოფს, ანუ ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანომ მის დისკრეციაში არსებული საზედამხედველო უფლებამოსილებებიდან ყველაზე უფრო მსუბუქი ღონისძიება უნდა გამოიყენოს, რეპრესიული უფლებამოსილების განხორციელება კი მხოლოდ უკიდურეს აუცილებლობასთან უნდა იყოს დაკავშირებული, როცა სხვა საშუალებით დამდგარი არსებითი ზიანის გამოსწორება ანდა არსებითი ზიანის დადგომის რეალური საფრთხის არსებობისას მისი თავიდან აცილება შეუძლებელია.

იცვლება ადმინისტრაციული ზედამხედველობის მიზნებისადმი სახელმწიფოების მიდგომაც. სუბსიდიურობის პრინციპის საყოველთაო აღიარების კვალობაზე ცენტრალური ხელისუფლება ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის მიზანშეწონილობის უზრუნველყოფის ნაცვლად მთავარ აქცენტს კანონიერების პრინციპის დაცვაზე აკეთებს (საფრანგეთი, გერმანია, უნგრეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, ლიტვა ლატვია და ა.შ.). გამონაკლისი დელეგირებული უფლებამოსილებებია, სადაც ზოგან მიზანშეწონილობის კრიტერიუმი კვლავ დასაშვებია (სლოვენია, ლიტვა, უნგრეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, პოლონეთი და ა.შ.). თუმცა ქვეყნების ნაწილში ის დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროშიც იშვიათად ან არ გამოიყენება. ამ საერთო ტენდენციიდან გამონაკლისები კვლავ რჩება (ბელგია, ნიდერლანდი, ლუქსემბურგი), მაგრამ ამ ქვეყნებშიც ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში სახელმწიფო ინტერესებიდან გამომდინარე ჩარევა იმდენად იშვიათია, რომ პრაქტიკულად მას ადგილობრივ ავტონომიაზე უარყოფითი გავლენის მოხდენა არ შეუძლია.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის კანონიერებაზე ზედამხედველობით ფორმალური შეზღუდვა ადგილობრივი ავტონომიის დაცვის სრულ გარანტიას არ იძლევა. დაუშვებელია, რომ კანონმდებლობა ისეთ ნორმებს განამტკიცებდეს, რომლებიც, ფაქტობრივად, „კანონიერების ფარგლებში“ მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის საშუალებას იძლევა. კანონიერებაზე ზედამხედველობის მოცულობა კანონმდებლობის სიცხადეზე არის მნიშვნელოვნად დამოკიდებული.

მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის შემცირების საერთო ტენდენციასთან ერთად ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე ზეგავლენის სხვა ფორმები ძლიერდება. პარადოქსულია, მაგრამ ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების ზრდასა და სტატუსის

განმტკიცებასთან ერთად ზემდგომი ხელისუფლების გავლენის გაძლიერების ტენდენციაც აღინიშნება. ადგილობრივი ხელისუფლების სოციალური როლის მატება და საერთაშორისო ინსტიტუტების წინაშე მზარდი ვალდებულებების წარმოშობა (განსაკუთრებით ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში) ზემდგომი ხელისუფლების მათდამი ინტერესსაც ზრდის, რაც ადგილებზე მოსახლეობისთვის თანაბარი ხარისხის მომსახურების გაწევისა და ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულების ეფექტიანი და დროული შესრულების უზრუნველყოფით აიხსნება. თუმცა ცენტრალური კონტროლი ადმინისტრაციული ზედამხედველობის შესუსტების კვალობაზე ფინანსური ზედამხედველობისა და საქმიანობის ეფექტიანობაზე ზედამხედველობის ფორმას სულ უფრო მეტად იძენს.

სახელმწიფოს აქვს ზოგადი ვალდებულება, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე მოსახლეობისთვის მეტ-ნაკლებად თანაბარი ცხოვრების პირობების შექმნა უზრუნველყოს. სტანდარტიზაციამ და შედეგებზე ზედამხედველობის სისტემამ შეიძლება ამ მიზნის მიღწევას შეუწყოს ხელი. როგორც პროფესორი მარკაუ აღნიშნავს: სტანდარტების დადგენა და შედეგებზე ზედამხედველობის სისტემა თავისუფალი ადმინისტრირების საშუალებას იძლევა და ის მუნიციპალიტეტების თავისუფლების ერთ-ერთი ხელშემწყობი პირობაც შეიძლება გახდეს.⁵⁰¹ თუმცა სტანდარტიზაციისა და შედეგებზე ზედამხედველობის მკაცრმა სისტემამ უარყოფითი შედეგიც შეიძლება მოგვიტანოს, რაც გამოიხატება ხისტი ცენტრალიზაციითა და პოლიტიკურად მართვადი ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბებით, რომლის საქმიანობის ძირითადი პრიორიტეტები ცენტრის მიერ დგინდება. ეს სისტემა სუბსიდიურობის პრინციპის „მონაპოვარს“, რომელიც ადგილობრივ პირობებთან შესაბამის და მოსახლეობის პრობლემებზე ორიენტირებულ ეფექტიან მართვას ნიშნავს, უგულვებელყოფს. აქ მნიშვნელოვანია გარკვეული ბალანსის გამოძებნა, რათა სისტემისთვის დამახასიათებელი დადებითი ეფექტი ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიისათვის საფრთხის გარეშე იქნეს გამოყენებული.

ამდენად, ცენტრალიზაციის ეფექტის თავიდან ასაცილებლად ამ სისტემის ჩამოყალიბების მიზანი საუკეთესო პრაქტიკის – ბენჩმარკინგის – შექმნის ხელშეწყობა და „ჩამორჩენილი“ თვითმმართველობების იდენტიფიცირება და დახმარება უნდა იყოს. მან ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის ეფექტიანობის შესახებ ინფორმაციის საჯაროობა უნდა უზრუნველყოს, ეს კი მნიშვნელოვან ზემოქმედებას ამომრჩეველთა პოზიციაზე მოახდენს, შესაბამისად, „უუნარო“ თვითმმართველობების პასუხისმგებლობის საკითხს თავად ამომრჩეველი საარჩევნო ყუთებთან გადაწყვეტს.

⁵⁰¹ Marcau G., 2007, დასახ. ნაშრ., 58.

ქვეყნების ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემების ანალიზი იერარქიული კონტროლის ლიკვიდაციასა და მასთან დაკავშირებული საკონტროლო მექანიზმების გაუქმებაზე მიგვიჩვენებს. ამ მიმართულებით აღსანიშნავია პრევენციული ზედამხედველობის აშკარა შემცირება. წინასწარი ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპთან პირდაპირ წინააღმდეგობაში არ მოდის, თუმცა მისი ინტენსიურობის ხარისხთან ერთად ადგილობრივი ავტონომიის ხელყოფის საფრთხე იზრდება.

წინასწარი ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში, განსაკუთრებით, თუ მას მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის ფორმაც აქვს, ადგილობრივ ავტონომიას უხეშად ზღუდავს; დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში კი მართვის ეფექტიანობაზე ზემოქმედებს და ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეციას ამცირებს. თუმცა არის საკითხების წრე, სადაც წინასწარი ზედამხედველობა ზემდგომი ხელისუფლებისთვის კანონიერების დაცვის ყველაზე ეფექტიანი საშუალებაა, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური და ზელოკალური ინტერესების მომცველ საქმიანობის სფეროებს ეხება.

საბოლოო ჯამში, პრევენციული ზედამხედველობის ინსტიტუტის საკანონმდებლო რეგლამენტაციისას მთავარი მაინც წინასწარ ზედამხედველობას დაქვემდებარებულ საკითხთა ჩამონათვალის კონკრეტული განსაზღვრაა, რაც საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე უნდა განხორციელდეს. ის, როგორც ზედამხედველობის გამონაკლისი მეთოდი, უნდა არსებობდეს, რომელსაც მხოლოდ იშვიათ და კანონით ზუსტად განსაზღვრულ შემთხვევაში მიმართავენ, როდესაც შემდგომი ზედამხედველობა კანონიერი ინტერესების დაცვისთვის ნაკლებად ეფექტიანი საშუალებაა.

პრევენციულ ზედამხედველობას შემდგომი ზედამხედველობა ანაცვლებს, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაში ჩარევის უფრო მსუბუქ ფორმად არის აღიარებული. შემდგომი ზედამხედველობის სუსტი მხარეა უკანონო გადაწყვეტილების დიდი დროის განმავლობაში ძალაში ყოფნის საფრთხე, შესაბამისად, ავტომატური სავალდებულო ზედამხედველობა ზოგიერთ სახელმწიფოში (საფრანგეთში, პოლონეთში, საბერძნეთში) ადმინისტრაციული ზედამხედველობის გაბატონებული ფორმაა. ის ქმნის პირობას, რომ უკანონო გადაწყვეტილება დიდი ხნის განმავლობაში ძალაში არ დარჩეს.

თუმცა დეცენტრალიზაციის თანამედროვე ტენდენციებისა და სუბსიდიურობის პრინციპის საყოველთაო აღიარების პირობებში ადგილობრივი ორგანოების მიერ მიღებული ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებები მნიშვნელოვნად იმატებს და სულ უფრო სხვადასხვა სფეროს მოიცავს. სავალდებულო ზედამხედველობის ინსტიტუტი ნელ-ნელა კარგავს ეფექტიანობას, ამდენად, წარმოიქმნება აუცილებლობა,

ზედამხედველობას მხოლოდ განსაკუთრებული სახის და შინაარსის გადაწყვეტილებები დაექვემდებარონ, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ზედამხედველობის სისტემა იტვირთება და შემჭიდროებულ ვადებში ეფექტური კონტროლის განხორციელება შეუძლებელი ხდება (მაგალითად: სკანდინავიის სახელმწიფოებში ის მესამე პირების ინიციატივით ზედამხედველობამ ჩაანაცვლა, სლოვენიაში მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში მოქმედებს; ჩეხეთში კი მხოლოდ ნორმატიულ აქტებზე ვრცელდება).

ამასთან, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ვალდებულება, ყველა გადაწყვეტილება ზედამხედველ ორგანოს წარუდგინოს, პრაქტიკულად, ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოსთან ქვემდებარებით ურთიერთობას აყალიბებს. შედეგად თვითმმართველობა იძულებულია, ყველა გადაწყვეტილება, ფორმალური თუ არაფორმალური წესით, ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოს წინასწარ შეუთანხმოს, რაც იმ ქვეყნებზე, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტი ახალი დამკვიდრებულია, უარყოფითად შეიძლება აისახოს. ამდენად, არის მცდელობა, სავალდებულო ავტომატური ზედამხედველობა მესამე პირების და თავად ადგილობრივი ორგანოების აქტიურობის გაზრდის ხარჯზე იქნეს შემცირებული.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის თანამედროვე სისტემებში სულ უფრო დიდი დატვირთვა რეკომენდაციებისა და კონსულტაციების ინსტიტუტს ენიჭება. ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოები თვითმმართველი ერთეულების მიმართ რეპრესიულ ღონისძიებებს მექანიკურად არ მიმართავენ. ამ უფლებების გამოყენებას, როგორც წესი, წინ ზედამხედველ და ადგილობრივ ორგანოს შორის დიალოგი უძღვის, რა დროსაც შეთანხმების შესაძლებლობა საკმაოდ დიდია, რეპრესიული უფლებამოსილებები კი ძალიან იშვიათად გამოიყენება. პროპორციულობის პრინციპის აღიარების პირობებში მძიმე რეპრესიულ ღონისძიებას მხოლოდ მსუბუქი ღონისძიების უშედეგოდ გამოყენების ან გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში მიმართავენ. მნიშვნელოვანი ყურადღება ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის საექსპერტო-ტექნიკური დახმარების აღმოჩენასაც ექცევა. მაგალითად: ექსპერტული რჩევები, მოდელური აქტები, სახელმძღვანელო ინსტრუქციები.

ზოგიერთ შემთხვევაში, ზედამხედველობის სისტემა ქარტიისა და თვითმმართველობის პრინციპებთან პირდაპირ წინააღმდეგობას არ ამჟღავნებს, თუმცა ზემდგომი ხელისუფლება ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ზემოქმედების ფარული ბერკეტებით არის აღჭურვილი, რაც საკანონმდებლო ნორმათა განუსაზღვრელობითა და ფართო ინტერპრეტაციის შესაძლებლობით გამოიხატება. ასევე არის შემთხვევები, როდესაც ადგილობრივ ხელისუფლებასთან კონსულტაციების ინსტიტუტს წინასწარი კონტროლის ელფერი დაჰკრავს. მაგალითად: ლიტვა, ლატვია.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების რეპრესიული უფლებამოსილებებისა და მათი გამოყენების პრაქტიკის შემცირების ზოგად ტენდენციასთან ერთად ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების უფლებამოსილებების თანამედროვე მოთხოვნებთან მორგების მცდელობაც შეიმჩნევა, რაც ზოგჯერ ადმინისტრაციული ორგანოების ახალი საზედამხედველო ფუნქციებით აღჭურვილ შეიძლება გამოიხატოს. ეს ტენდენცია კი, განსაკუთრებით, საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების უზრუნველყოფისა და საერთაშორისო დამნაშავეობასთან ბრძოლის ახალ გამოწვევებზე რეაგირების მიმართულებით ვლინდება, მაგალითად: იტალიაში, ნიდერლანდში, ესპანეთში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის ხარისხზე არსებით ზეგავლენას ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ურთიერთობაში საკუთარი ინტერესების წარმოდგენისა და დაცვის შესაძლებლობა ახდენს, რასაც ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკური ელიტა სულ უფრო დიდ ყურადღებას უთმობს. ამ მექანიზმების არსებობა ორივე მხარისათვის მომგებიანია: ერთი მხრივ, ადგილობრივ ხელისუფლებას საშუალება ეძლევა, ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის შექმნასა და იმპლემენტაციის პროცესში მონაწილეობა მიიღოს, რაც, თავის მხრივ, გადაწყვეტილებების მიღებამდე ადგილობრივი ავტონომიის არაპროპორციული შეზღუდვის თავიდან აცილების ან, შეზღუდვის შემთხვევაში, მასზე დროული რეაგირების ეფექტიანი მექანიზმია; მეორე მხრივ კი, ცენტრალურ ხელისუფლებას ცალკეული დონისძიებების დაგეგმვამდე თვითმმართველობის პოზიციის მოსმენა შეუძლია, რაც კონფლიქტის წარმოშობის შესაძლებლობას ამცირებს, ხოლო უკვე მიმდინარე დონისძიებების შემთხვევაში, მისი იმპლემენტაციის ეფექტიანობის შეფასების საშუალებას ქმნის.

საბოლოოდ, შეიძლება დავასკვნათ, რომ თანამედროვე განვითარებულ მსოფლიოში ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობების ახალი კონცეფცია იბადება. თუ აქამდე ითვლებოდა, რომ ამ ორ ხელისუფლებას შორის „თამაშის წესების“ განსაზღვრა მხოლოდ ზემდგომი ხელისუფლების ექსკლუზივი იყო, დღეს ამ დისკრეციის შეზღუდვის, თუ არა გარკვეულ ფარგლებში მოქცევის, აშკარა ტენდენცია იკვეთება. მათ შორის ურთიერთობა ზედამხედველობა-კონტროლის ფორმიდან ურთიერთთანამშრომლობის სახით იცვლება, ყოველივე ეს კი ერთ მიზანს – ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებზე ორიენტირებულ ეფექტიანი მართვის უზრუნველყოფას – ემსახურება.

საქართველო – ათვლის წერტილი და განვითარების პერსპექტივები

ნაშრომის შესავალში ჩვენ მიერ დასახული ამოცანა საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემის დიაგნოსტიკური ანალიზის განხორციელება იყო. კვლევის დაგეგმვისას ინტერესის შემდეგი ძირითადი ობიექტები გამოიკვეთა:

- საქართველოს სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემის თავისებურებების იდენტიფიცირება;
- ქარტიასა და ევროპის სახელმწიფოებში მოქმედ სტანდარტებთან მისი შესაბამისობის დადგენა;
- სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემაში არსებული ნაკლოვანებების გამოვლენა-ანალიზი;
- შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება.

განხორციელებული კვლევის შედეგად შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემა ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპის საყოველთაოდ აღიარებულ სტანდარტებს, ძირითადად, შეესაბამება და ზოგ შემთხვევაში, განვითარებულ დასავლეთ ევროპის ქვეყნებთან შედარებით, სახელმწიფო ზედამხედველობის სფეროში უფრო ლიბერალურ სამართლებრივ რეგულაციებს გვთავაზობს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საბაზისო საკანონმდებლო აქტები – საქართველოს კონსტიტუცია, ორგანული კანონი და ზედამხედველობის კანონი – ქარტიით დადგენილ მაღალ მოთხოვნებს ასახავს, თუმცა გარკვეული შეუსაბამობები მაინც ფიქსირდება. ეს წინააღმდეგობა ხშირად საკანონმდებლო ნორმების ზოგადი განსაზღვრებებითა და ბუნდოვანი რეგულაციებით არის განპირობებული.

ყველაზე ბევრი პრობლემა კი შემდეგი ორი მიმართულებით იკვეთება:

პირველი, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ დარგობრივ კანონმდებლობაში. აქ ხშირია როგორც ფორმალურ-რედაქციული უზუსტობები, ასევე საქართველოს კონსტიტუციასთან, ქარტიასთან, ორგანულ კანონსა და ზედამხედველობის კანონთან პირდაპირი წინააღმდეგობა;

მეორე, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის თვითმმართველ ერთეულთა სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრისას. აჭარის ავტონომიური

რესპუბლიკის თვითმმართველ ერთეულთა სამართლებრივი სტატუსი ბუნდოვანია და დეტალურ რეგულირებას მოითხოვს. ეს საკანონმდებლო ხარვეზი სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემაში წარმოშობილი პრობლემების უშუალო საფუძველია.

საქართველოს კონსტიტუციის ცვლილებების შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების კონსტიტუციური ნორმებით დაფარვის მოცულობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა. ახალი ნორმების ამოქმედებას შესაბამისი ცვლილებები კანონმდებლობაში არ მოჰყოლია. ანალიზმა გვაჩვენა, რომ ასეთი ცვლილებების საჭიროება ნამდვილად დგას, განსაკუთრებით კი, კანონთა ტექსტში რედაქციული უზუსტობების აღმოფხვრის თვალსაზრისით, თუმცა ზოგჯერ შინაარსობრივი წინააღმდეგობებიც ფიქსირდება, რაც შესაბამისი ცვლილებების აუცილებლობის წინაშე გვაყენებს.

თავად კონსტიტუციის დებულებებიც საჭიროებს გარკვეულ ცვლილებებს, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა უფრო ზუსტი რეგულირების, სახელმწიფო ზედამხედველობის ახალი მექანიზმების კონსტიტუციური განსაზღვრისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დათხოვნის, უფლებამოსილების შეწყვეტისა და შეჩერების საკითხების რეგულირების აუცილებლობას უკავშირდება.

გარკვეული პრობლემების იდენტიფიცირება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის ინსტიტუციური გადაწყვეტის არსებულ სისტემაშიც დაფიქსირდა. ზედამხედველობის კანონი, რომელსაც ამოქმედებიდან, პრაქტიკულად, მნიშვნელოვანი ცვლილებები (გამონაკლისია 2009 წლის ცვლილება) არ განუცდია, გადახედვას საჭიროებს. დამატებით გააზრებას მოითხოვს ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოების ახალი ზედამხედველობის მექანიზმებით აღჭურვის საკითხიც.

სახელმწიფო ზედამხედველობის პრაქტიკის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ სისტემა ყოველგვარი სერიოზული კონფლიქტებისა და წინააღმდეგობების გარეშე ფუნქციონირებს. ამის დასტურად ოთხი წლის განმავლობაში მხოლოდ ერთი სასამართლო დავის არსებობა გამოგვადგება. სხვა საკითხია ამ „იდილის“ მიზეზები, რასაც ისტორიულ-ტრადიციული მემკვიდრეობა და არსებული პოლიტიკური რეალობა განაპირობებს.

ისტორიულ-ტრადიციული რეალობაა ის, რომ ცენტრალური ხელისუფლება ადგილობრივ თვითმმართველობას კვლავ თავის ტერიტორიულ დანამატად განიხილავს და ამ შეხედულების წინააღმდეგი არც თავად ადგილობრივი თვითმმართველობაა. სწორედ ამ რეალობით შეიძლება აიხსნას ცენტრალური ხელისუფლების სახელმწიფო ზედამხედველობის საკმაოდ მაღალი ინტენსიურობის პირობებში სასამართლო დავების პრაქტიკულად არარსებობა. ადგილობრივ თვითმმართველობას 3 წლის განმავლობაში 2494 შენიშვნიდან სასამართლოში არცერთი არ გაუსაჩივრებია.

სისტემის უკონფლიქტოდ ფუნქციონირების მიზეზი პოლიტიკურ ძალთა ბალანსშიც უნდა ვეძებოთ. საქართველოში არსებული 69⁵⁰² თვითმმართველი ერთეულიდან არცერთ საკრებულოში მმართველი პოლიტიკური ძალის ოპოზიციური პარტია უმრავლესობაში არ იმყოფება.

ეს გარემოებები პრობლემების წინ წამოწევას და გამოაშკარავებას ხელს უშლის, თუმცა ეს ნაკლოვანებები შექმნილი რეალობის შეცვლისა და არსებული ბალანსის დარღვევის შემთხვევაში დაუყოვნებლივ წარმოჩნდება. ამდენად, მიზანშეწონილია, ხარვეზები წინასწარ აღმოვფხვრათ, რაც პროცესებს სამართლებრივ ჩარჩოებში მოაქცევს და მათი რეგულირება მარტივი გახდება.

კვლევის სისტემატიზაციის მიზნით, საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემის ანალიზი იმ თავების შესაბამისად და თანმიმდევრობით განხორციელდა, რომელთაც მთლიანად ნაშრომი ეფუძნებოდა, რამაც საშუალება მოგვცა, ფოკუსირება ნაშრომის დანარჩენ ნაწილებში იდენტიფიცირებულ პრობლემებსა და დასკვნებზე მოგვეხდინა და შემდეგ მათი საქართველოს რეალობასთან შედარება განგვეხორციელებინა.

ამდენად, დასკვნები და რეკომენდაციები შესაბამისი თავების მიხედვით გამოიყო, რაც მიუთითებს, ამ სფეროში განვითარების თუ რომელ საფეხურზე ვიმყოფებით და როგორი უნდა იყოს რეფორმის მომავალი ორიენტირები, რომლებმაც, საბოლოო ჯამში, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპის აღიარებასა და შემდგომ განმტკიცებას უნდა შეუწყოს ხელი. ამ რეფორმებზე მნიშვნელოვნად იქნება დამოკიდებული, თუ როგორი მიდგომა ექნება სახელმწიფოს ადგილობრივ თვითმმართველობასთან მიმართებით – აღიარებული იქნება ის სახელმწიფო ხელისუფლების სრულფასოვან პარტნიორად, რომელმაც ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ერთად უნდა იზრუნოს ქვეყნის წინაშე მდგარი გამოწვევების დასაძლევად, თუ თვითმმართველობა მხოლოდ კანონმდებლობის ფარგლებში იარსებებს და ცენტრალური ხელისუფლების დანამატ ტერიტორიულ რგოლად ჩამოყალიბდება.

⁵⁰² აქედან ხუთი იმყოფება საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიაზე, სადაც თვითმმართველობის უფლება ვერ ხორციელდება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების საკანონმდებლო რეგულაცია საქართველოში

დასკვნები

- საქართველოს კონსტიტუცია ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებას თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეებს ანიჭებს;
- ორგანული კანონი ადგილობრივ თვითმმართველობასა და თვითმმართველ ერთეულს როგორც ტერმინებს განმარტავს და არა როგორც ინსტიტუტებს, ცნებებს. ეს იგივეა, რომ პარლამენტი, მთავრობა ან პრეზიდენტი ტერმინთა განმარტებაში განვსაზღვროთ. ორგანულ კანონში ჩამოყალიბებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება კი საქართველოს კონსტიტუციის განსაზღვრებას არ ემთხვევა;
- ზედამხედველობის კანონი ადმინისტრაციული ზედამხედველობის საკითხებს საქართველოს კონსტიტუციისგან განსხვავებული ტერმინებით განსაზღვრავს;
- საქართველოს კანონმდებლობით, სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხები სხვადასხვა სამართლებრივ აქტშია გაბნეული, რაც ურთიერთსაწინააღმდეგო რეგულაციების აღმოცენების საფრთხეს შეიცავს.

რეკომენდაციები

- ადგილობრივი თვითმმართველობისა და თვითმმართველი ერთეულის ორგანული კანონისეული განმარტებები სრულყოფას მოითხოვს. უზუსტობების აღმოსაფხვრელად კი მიზანშეწონილია, ორგანულ კანონს შემდეგი შინაარსის მუხლი დაემატოს:

„1. ადგილობრივი თვითმმართველობა არის თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული საქართველოს მოქალაქეების უფლება, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით მართონ. ადგილობრივი ორგანოები აღჭურვილნი უნდა იყვნენ უფლებამოსილებით და შესაძლებლობით, მათ კომპეტენციაში შემავალი საკითხები საკუთარი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად გადაწყვიტონ;

2. თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი ენიჭება დასახლებაში (თვითმმართველი ქალაქი) ან დასახლებათა ერთობლიობაში (მუნიციპალიტეტში) რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეებს – ტერიტორიულ კოლექტივს. თვითმმართველ ერთეულს აქვს:

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, საკუთარი ქონება, შემოსულობები, ბიუჯეტი, ადმინისტრაციული ცენტრი. თვითმმართველი ერთეული არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი;“

- სახელმწიფო ზედამხედველობის ერთიანი სისტემის ჩამოყალიბების უზრუნველსაყოფად მიზანშეწონილია, სახელმწიფო ზედამხედველობის საკითხები ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საქართველოს ორგანული კანონით მოწესრიგდეს. ორგანული კანონი, როგორც მაღალი სამართლებრივი სტატუსის მქონე ნორმატიული აქტი, სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემის ერთიანობას უზრუნველყოფს.

სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოები

დასკვნები

- საქართველოს კანონმდებლობით, გუბერნატორს ორიგინალური სამართლებრივი სტატუსი აქვს – ის ერთდროულად საქართველოს სახელმწიფოს მეთაურისა და მთავრობის წარმომადგენლის ფუნქციას ითავსებს. საზღვარგარეთის ქვეყნებში კი ზოგადი ზედამხედველობის ორგანოები მთავრობაზე უშუალოდ დაქვემდებარებულ თანამდებობის პირებს ან ერთ-ერთი სამინისტროს სისტემაში შემავალ ინსტიტუტებს წარმოადგენენ;
- სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოების სისტემაში იუსტიციის სამინისტროს ჩართულობა სახელმწიფო რწმუნებულების – გუბერნატორების საზედამხედველო ფუნქციებსა და შესაძლებლობებს ეჭვქვეშ აყენებს. ამასთან, ზედამხედველობის კანონი იუსტიციის სამინისტროს, როგორც სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს, არ აღიარებს;
- საქართველოში გუბერნატორის სტატუსი ორიგინალურია იმ თვალსაზრისითაც, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის პროცესში მისი პოზიცია უფრო მაღლა დგას, ვიდრე იერარქიულად მასზე ზემდგომი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებისა, მაგალითად, სამინისტროებისა. შესაბამისად, მათ შეხედულებებს მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი აქვთ. უთანხმოების შემთხვევაში კი, კონფლიქტის გადაწყვეტის მექანიზმი არ არსებობს;
- საქართველოს კანონმდებლობა გუბერნატორების საქმიანობის კოორდინაციისა და ზედამხედველობის ეფექტიან მექანიზმებს არ ითვალისწინებს. ცენტრალურ ხელისუფლებაში სახელმწიფო

ზედამხედველობის პოლიტიკის შემუშავებასა და კოორდინაციაზე პასუხისმგებელი კონკრეტული ორგანო არ არის განსაზღვრული;

- ავტონომიური რესპუბლიკის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობა პრემიერ-მინისტრის უშუალო კომპეტენციაა. ავტონომიური რესპუბლიკის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიმართ პრემიერ-მინისტრის საზედამხედველო ფუნქციის მიზანშეწონილობა ეჭვს იწვევს;
- საქართველოს კონტროლის პალატის უფლებამოსილებაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის საბიუჯეტო-ფინანსური კონტროლი განახორციელოს ორგანულ კანონთან და კონსტიტუციასთან შეუსაბამობა იკვეთება.

რეკომენდაციები

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირება ზემდგომი სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს არსებობას საჭიროებს. ეს ფუნქცია შეიძლება საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ ანდა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ შეითავსოს;
- გუბერნატორის დანიშვნა-განთავისუფლების პროცედურაში შესაბამისი სამინისტრო (ზემდგომი სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანო) უნდა მონაწილეობდეს, რაც გუბერნატორების საქმიანობის ეფექტიანი კოორდინაციისათვის დამატებით პოლიტიკურ შესაძლებლობებს წარმოშობს. ამდენად, პრემიერ-მინისტრს, მთავრობისთვის წარსადგენად, კანდიდატურები კომპეტენტურმა სამინისტრომ უნდა შესთავაზოს;
- სახელმწიფო პოლიტიკას ამა თუ იმ მმართველობით სფეროში სამინისტროები წარმართავენ, გუბერნატორებმა კი ამ პოლიტიკის განხორციელებას ხელი უნდა შეუწყონ. შესაბამისად, იერარქიულად მაღლა მდგომი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს მითითებები და ინსტრუქციები გუბერნატორისთვის სავალდებულო უნდა იყოს;
- ავტონომიური რესპუბლიკის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემა ცვლილებებს მოითხოვს. მოქმედი რეგულაცია არაეფექტიანია და ნაწილობრივ ავტონომიური რესპუბლიკის ფუნქციებშიც იჭრება. ამდენად, მიზანშეწონილია, ავტონომიურ რესპუბლიკაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ფუნქცია ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობას განესაზღვროს;

- საქართველოს კონტროლის პალატის უფლებამოსილებები ორგანულ კანონთან და კონსტიტუციასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიმართულებით გადახედვას და დამატებით სამართლებრივ რეგლამენტაციას მოითხოვს.

კანონიერებასა და მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობა

დასკვნები

- საქართველოში კანონიერებაზე ზედამხედველობის ფარგლები კანონქვემდებარე აქტებთან შესაბამისობის დადგენასაც მოიცავს. ასეთი მიდგომა ქარტიის სულისკვეთებას ეწინააღმდეგება, ვინაიდან, პრაქტიკულად კანონქვემდებარე აქტებით ადგილობრივი თვითმმართველობის დისკრეცია შეიძლება ზედმეტად შეიზღუდოს ან სულაც ნულამდე დავიდეს;
- კანონიერებაზე ზედამხედველობის ქართული კონცეფცია მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ნორმატიულ და ინდივიდუალურ აქტებზე ვრცელდება. ეს მიდგომა ადგილობრივი ორგანოების მოქმედებებს, რომელიც სამართლებრივი აქტების გამოცემას არ უკავშირდება, კანონიერებაზე ზედამხედველობის ობიექტად არ განიხილავს;
- საქართველოს კანონმდებლობაში მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის ფარგლები მკვეთრად განსაზღვრული არ არის. ზედამხედველობის კანონი ადმინისტრაციულ ორგანოს არანაირ ვალდებულებას არ უდგენს, მათ შორის, არც გადაწყვეტილებების დასაბუთებულობის შესახებ. ზოგადი ფორმულირებები, როგორებიცაა: „სახელმწიფო ინტერესები, პოლიტიკა და მიზნები“, სისტემას არაპროგნოზირებადს ხდის და ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის ზედმეტად შეზღუდვის საფრთხეს წარმოშობს. რეგულირების ასეთი ფორმა ეწინააღმდეგება ქარტიის მოთხოვნებს, რომელთა თანახმად, უფლებამოსილებათა დელეგირების შემთხვევაშიც, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს ენიჭებათ, რამდენადაც ეს შესაძლებელია, თავისუფლება, დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელება ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით მოახდინონ;
- ზედამხედველობის კანონი მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის რეგულირებისას საქართველოს კონსტიტუციის ტერმინოლოგიას არ იყენებს. კანონის ფორმულირებები ორაზროვანია, რაც მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოს განსაზღვრას ართულებს.

რეკომენდაციები

- სახელმწიფო ზედამხედველობის კანონიერების ფარგლები უნდა შეიკვეცოს. ოპტიმალური გამოსავალი კი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში კანონიერებაზე ზედამხედველობის საკანონმდებლო აქტებთან შესაბამისობის შეფასების (აფხაზეთსა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, ასევე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უზენაესი საბჭოების ნორმატიულ აქტებთან) მოცულობით შეზღუდვას. ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის კანონქვემდებარე აქტებთან შესაბამისობის მოთხოვნა მხოლოდ გამონაკლისის სახით შეიძლება არსებობდეს და ისიც ორგანული კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და ფარგლებში, მაგალითად, დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში.
- მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის მარეგულირებელი ნორმები უფრო კონკრეტულად, გასაგებად და ზუსტად უნდა განისაზღვროს. ამ მიზნით ზედამხედველობის კანონს შეიძლება შემდეგი ნორმა დაემატოს: „ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი ამ კანონით დადგენილი წესით და შემთხვევებში შეიძლება გაუქმებულ იქნეს მიზანშეწონილობის მოტივით, თუ ის აშკარად არ შეესაბამება სამთავრობო პროგრამას, სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოების მითითებებსა და ინსტრუქციებს ან/და იწვევს ქონებისა და საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალურ გამოყენებას. მიზანშეწონილობის მოტივით აქტის ან მოქმედების გაუქმება უნდა იყოს დასაბუთებული;“
- მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობისას სასურველია, ზედამხედველობის კანონმა საქართველოს კონსტიტუციის ტერმინოლოგია გამოიყენოს. კერძოდ, მიზანშეწონილობაზე ზედამხედველობის მიზანი უფლებამოსილების ჯეროვანი განხორციელება უნდა იყოს;
- ადგილებზე მართვის ეფექტიანობის ამაღლების მიზნით, საჭიროა მართვის შედეგებზე ორიენტირებული მმართველობის სისტემის ჩამოყალიბება. ეს შრომატევადი პროცესია და გარკვეულ დროს მოითხოვს. ამ მხრივ, პირველი ნაბიჯი ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის უფლებამოსილების ცალკეული სფეროებში სახელმწიფო სტანდარტების შემოღებისკენ უნდა გადაიდგას. ამ სისტემის ფორმირება კი მართვის შედეგებზე ზედამხედველობის სისტემის შექმნასაც განაპირობებს;
- მართვის შედეგებზე ზედამხედველობის სისტემისთვის დამახასიათებელი ცენტრალიზაციის ეფექტის თავიდან ასაცილებლად ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში მისი

მიზანი საუკეთესო პრაქტიკის – ბენჩმარკინგის – ჩამოყალიბების ხელშეწყობა, „ჩამორჩენილი“ თვითმმართველობების პრობლემების იდენტიფიცირება და დახმარება უნდა იყოს. სისტემამ ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის ეფექტიანობის შესახებ ინფორმაციის საჯაროობა უნდა უზრუნველყოს, ეს კი მნიშვნელოვან ზემოქმედებას ამომრჩეველთა პოზიციაზე მოახდენს, შესაბამისად, „უუნარო“ თვითმმართველობების პასუხისმგებლობის საკითხს თავად ამომრჩეველი საარჩევნო ყუთებთან გადაწყვეტს.

სახელმწიფო ზედამხედველი ორგანოების უფლებამოსილებები

დასკვნები

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გაუქმების პროცედურების რეგულირებისას ზედამხედველობის კანონი და სხვაკი განსხვავებულ ნორმებს გვთავაზობენ. სხვაკი სახელმწიფო ზედამხედველობის პროცედურების თავისებურებას არ ითვალისწინებს;
- ზედამხედველობის ორგანოთა უფლებამოსილებების შერჩევასა და საქართველოს კანონმდებლობა ცდილობს, ქარტიისა და ევროპის საბჭოს მაღალ სტანდარტებს „მოერგოს“, თუმცა ზოგადი და ბუნდოვანი საკანონმდებლო ფორმულირებების განსაზღვრით ეს მიზანი მიღწეული ვერ იქნება. ამგვარი ნორმები ფართო ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების არაპროპორციული შეზღუდვის საფრთხეს ქმნის;
- სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოების უფლებამოსილებათა შეფასებისას ზედამხედველობის ორგანოებისთვის დამატებითი უფლებების განსაზღვრის საჭიროება ვლინდება, კერძოდ:

საქართველოს კანონმდებლობა ზედამხედველი ორგანოების უფლებას, ადგილობრივი ხელისუფლების უკანონო უმოქმედობა აღკვეთოს, არ ითვალისწინებს.

ზედამხედველობის ორგანო ეფექტიანი მექანიზმით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების იმ ადმინისტრაციული აქტების წინააღმდეგ, რომლებიც არსებითი და გამოუსწორებელი ზიანის დადგომის საფრთხეს ქმნიან, აღჭურვილი არ არის. ამ შემთხვევაში მათზე რეაგირების დაყოვნებამ მძიმე შედეგები შეიძლება გამოიწვიოს.

ზედამხედველობის კანონი დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული უკანონო ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტების ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით გაუქმების შესაძლებლობას

არ ითვალისწინებს, მაშინ, როდესაც დარგობრივ კანონმდებლობაში ზედამხედველობის ორგანოების ამ უფლებას ვხვდებით. ზედამხედველობის კანონით განსაზღვრულ სფეროებში (ფინანსური და მატერიალური რესურსების გამოყენების სფეროში) კი ადმინისტრაციული აქტების გაუქმება დასაშვებია მიზანშეუწონლობის მოტივით;

- წარმომადგენლობითი ორგანოების დათხოვნის, უფლებამოსილების შეჩერებისა და შეწყვეტის პროცედურების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზა სრულყოფას მოითხოვს. ფიქსირდება საქართველოს კონსტიტუციისა და ორგანული კანონის, ორგანული კანონის და სხვა კანონების ურთიერთშეუსაბამობის შემთხვევები;
- საკრებულოს დათხოვნისა და უფლებამოსილების შეჩერების პროცედურები ზოგადი ნორმებით განისაზღვრება, რაც ფართო ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას იძლევა;
- სახელმწიფო ზედამხედველობის მიზნების განსაზღვრისას საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისი ნორმის სიტყვასიტყვითი მნიშვნელობა ნორმატიულ აქტების მხოლოდ კანონიერების შეფასებას მიიჩნევს დასაშვებად, რაც მოქმედ კანონმდებლობასა და არსებულ პრაქტიკას არ შეესაბამება;
- საქართველოს კანონმდებლობა თვითმმართველობების გაერთიანებებზე და ერთობლივი სამსახურების საქმიანობაზე ზედამხედველობის საკითხებს არ არეგულირებს. ორგანული კანონი თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანებების მიერ ერთობლივი ნორმატიული აქტების გამოცემის უფლებას არ განსაზღვრავს;
- თუ თვითმმართველი ერთეულები სხვადასხვა გუბერნატორის სამოქმედო ტერიტორიაა, ერთობლივი ინდივიდუალური აქტების მიზანშეუწონილობაზე ზედამხედველობის ორგანოს განსაზღვრის პრობლემა დგება.

რეკომენდაციები

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის თავისებურებები გათვალისწინებული უნდა იქნეს სზაკ-შიც. კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ნორმატიული აქტების გაუქმების პროცედურა. მიზანშეუწონილია, სზაკ-ის მე-60¹ მუხლის, მე-3 და 61-ე მუხლების პირველი პუნქტები შემდეგი რედაქციით ჩამოყალიბდეს:

„60¹ (3) ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს ბათილად ცნობს მისი გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანო ან „ადგილობრივი

თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანო, ხოლო საჩივრის ან სარჩელის შემთხვევაში – ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო, „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული ორგანო ან სასამართლო.“

„61 (1) ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების უფლება აქვს ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამომცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს ან „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ ორგანოს“;

- სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოების არასრულყოფილი კომპეტენციები ზედამხედველობის პროცესში არაფორმალური მექანიზმების დამკვიდრებას განაპირობებს, რაც სისტემას არაპროგნოზირებადს ხდის. ამდენად, ზედამხედველობის ორგანოები საკუთარი ფუნქციების ეფექტიანი განხორციელებისთვის აუცილებელი უფლებებით უნდა იყვნენ აღჭურვილნი, რომელთა გამოყენების შემთხვევები და წესი კანონმდებლობით ზუსტად იქნება განსაზღვრული. შესაბამისად, მისი გამოყენების დრო და შედეგები პროგნოზირებადი, ხოლო თვითმმართველობა – დაცული. ზედამხედველობის კანონი ზედამხედველობის ორგანოების ბუნდოვანი უფლებამოსილებებიდან უნდა განთავისუფლდეს და მათ სხვა კონკრეტული პროცედურები ჩაენაცვლოს;
- სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოებს უნდა მიენიჭოთ უფლებამოსილება, თვითმმართველობა ჩაანაცვლონ, თუ სავალდებულო უფლებამოსილებათა სფეროში თვითმმართველობის უმოქმედობით საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 თავით განსაზღვრული ადამიანის უფლებები უხეშად ირღვევა, ანდა საქართველოს მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებები არ სრულდება. ასევე თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დადგენილ ვადაში დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში; „თვითმმართველობის ჩანაცვლების“ უფლების რეალიზებისას ზედამხედველობის ორგანოებმა შემდეგი პირობები უნდა დაიცვან: სხვა საშუალებების გამოყენებით მდგომარეობის გამოსწორება შეუძლებელია; ადგილობრივი თვითმმართველობა წინასწარ გაფრთხილებულია; ვითარების გამოსასწორებლად მიცემული იყო გონივრული ვადა; ადგილობრივ თვითმმართველობას შესაბამისი მოქმედების განსახორციელებლად რელევანტური სამართლებრივი და ფინანსური შესაძლებლობები ჰქონდა;

- ზედამხედველობის ორგანოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტის დაუყოვნებლივ შეჩერების უფლებამოსილება უნდა ჰქონდეს, კერძოდ, თუ ის მნიშვნელოვან და გამოუსწორებელ ზიანს იწვევს, ან ამ ზიანის დადგომის რეალურ საშიშროებას ქმნის და დაყოვნებამ შეიძლება მძიმე შედეგები გამოიწვიოს. ამასთან, გონივრული უნდა იყოს შეჩერების ვადა, რომლის ამოწურვამდე ზედამხედველობის ორგანო აქტის გაუქმების რეკომენდაციით მთავრობას ან სასამართლოს მიმართავს;⁵⁰³
- წარმომადგენლობითი ორგანოების დათხოვნის, უფლებამოსილების შეჩერებისა და შეწყვეტის პროცედურების მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტები ერთმანეთთან შესაბამისობაში უნდა იქნეს მოყვანილი, ხოლო საკრებულოს დათხოვნის პროცედურა და შემთხვევები კი ზუსტად და კონკრეტულად განისაზღვროს. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების დაცვის უფრო მაღალი გარანტიის შესაქმნელად მიზანშეწონილია, საკრებულოს უფლებამოსილების შეწყვეტის, შეჩერებისა და დათხოვნის საფუძვლები ამომწურავად საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამის თავში იქნეს გათვალისწინებული;
- მიზანშეწონილია, თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანებებს ნორმატიული აქტების გამოცემის უფლება ჰქონდეთ. თვითმმართველი ერთეულების ერთობლივ სამსახურებსა და გაერთიანებებზე ზედამხედველობის კომპეტენცია კი (თუ თვითმმართველი ერთეულები სხვადასხვა გუბერნატორის სამოქმედო ტერიტორიაა), ზემდგომ ზედამხედველობის ორგანოს დაეკისროს.

წინასწარი და შემდგომი ზედამხედველობა

დასკვნები

- საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობა, ძირითადად, შემდგომი სავალდებულო ზედამხედველობის ფორმით ხორციელდება;
- ზედამხედველობის კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის წინასწარ ზედამხედველობას არ ითვალისწინებს, თუმცა წინასწარი ზედამხედველობის ფორმები ცალკეულ საკანონმდებლო აქტებშია გაბნეული. წინასწარი ზედამხედველობა გადაწყვეტილების დამტკიცებისა და ნებართვის

⁵⁰³ თუ გათვალისწინებული იქნება რეკომენდაცია ზემდგომი ზედამხედველობის ორგანოს განსაზღვრის შესახებ, მაშინ იგი წარედგინება ზემდგომი ზედამხედველობის ორგანოს და, ამ უკანასკნელის წარდგინებით, მთავრობას.

გაცემის ფორმით ხდება. აღსანიშნავია, რომ წინასწარი ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის მხოლოდ საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში მოქმედებს;

- საქართველოს კანონმდებლობა წინასწარი ზედამხედველობის ფორმით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდივიდუალური აქტების კანონიერების დადგენასთან ერთად, ზოგიერთ შემთხვევაში, მიზანშეწონილობის შემოწმების შესაძლებლობასაც იძლევა, რაც ქარტიის მე-8 მუხლის მოთხოვნებთან წინააღმდეგობაში მოდის;
- პრევენციული ზედამხედველობის საკანონმდებლო რეგულირებისას ხშირად დარგობრივი კანონმდებლობის საქართველოს კონსტიტუციასთან, ორგანულ და ზედამხედველობის კანონებთან შეუსაბამობა ფიქსირდება. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, „ორგანული კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებანი ექსკლუზიურია,“ დარგობრივი კანონმდებლობით კი, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებები ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლებს აქვთ გადანაწილებული და ისინი წინასწარი ზედამხედველობის წესით კონტროლდებიან;
- საქართველოს კანონმდებლობა თვითმმართველი ერთეულების მიერ გაფორმებულ ტრანსსასაზღვრო ხელშეკრულებებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის მექანიზმს არ განსაზღვრავს.
- ორგანულ კანონში 2011 წელს განხორციელებული ცვლილებებით, სახელმწიფო ზედამხედველობის პროცედურის ინიცირების უფლება დაინტერესებულ პირებსაც მიენიჭათ. კერძოდ, დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტები, რომლებიც მატერიალური და ფინანსური რესურსების განკარგვას უკავშირდება, მიზანშეწონილობის მოტივით ზედამხედველობის ორგანოში შეიძლება გასაჩივრდეს, თუმცა ამ შესწორების პრაქტიკული მნიშვნელობა და სამართლებრივი საფუძვლები ბუნდოვანია.

რეკომენდაციები

- წინასწარი ზედამხედველობის მექანიზმი მიზანშეწონილია, მხოლოდ განსაკუთრებულ, გამონაკლის შემთხვევებში გამოიყენებოდეს და მას ამომწურავად ორგანულ კანონი განსაზღვრავდეს. შესაბამისად, ორგანულ კანონში წინასწარი ზედამხედველობა ასევე გათვალისწინებული უნდა იქნეს ადგილობრივი თვითმმართველობის შემდეგ გადაწყვეტილებებზე: ტრანსსასაზღვრო ხელშეკრულებების გაფორმებისა და თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის დოკუმენტების დამტკიცების შესახებ. წინასწარი

ზედამხედველობა კანონიერებაზე ზედამხედველობის მიზნით უნდა ხორციელდებოდეს;

- ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობა თავისი შინაარსით მხოლოდ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხთა კატეგორიას სცდება. ამდენად, ამ შემთხვევაში დასაშვებია შედარებით უფრო მკაცრი სახელმწიფო ზედამხედველობის ფორმების არსებობა. აქ პრევენციული ზედამხედველობა ყველაზე უფრო ეფექტიანი მექანიზმი უნდა იყოს;
- მიზანშეწონილია, ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტების კანონიერებაზე მესამე პირების ზედამხედველობის შესაძლებლობები გაიზარდოს. აქ, უპირველეს ყოვლისა, საკრებულოს წევრებისთვის აბსტრაქტული სარჩელით სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებამოსილების მინიჭება იგულისხმება. ეს მექანიზმი დემოკრატიული კონტროლის ფორმაცაა და შიდა კონტროლის გაძლიერებას მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს.
- დაინტერესებული პირების მიერ საკუთარი უფლებებისა და ინტერესების ადმინისტრაციული წესით დაცვის ეფექტიანი მექანიზმის შესაქმნელად ზედამხედველობის კანონით და ორგანული კანონით დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტების როგორც კანონიერების, ისე მიზანშეწონილობის მოტივით გასაჩივრებისა და გაუქმების უფლება უნდა იქნეს გათვალისწინებული.

საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ზედამხედველობა

დასკვნები

- საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოვანი ფუნქციების მოდელი მოქმედებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებანი საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებად იყოფა. ფუნქციათა ვალდებულებითი ხასიათის მიხედვით, დიფერენციაციას საქართველოს კანონმდებლობა არ იცნობს. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებანი ნებაყოფლობითი ფუნქციებია. აღსანიშნავია, რომ არც დარგობრივი კანონმდებლობა მიუთითებს დელეგირებული უფლებამოსილებების ვალდებულებით შინაარსზე;
- სავალდებულო კომპეტენციების არარსებობა ორმხრივ უპასუხისმგებლობას წარმოშობს: ადგილობრივი ხელისუფლებისას – არ

განხორციელოს საკუთარი უფლებამოსილებები და ცენტრალური ხელისუფლებისას – ადგილობრივი თვითმმართველობა საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისთვის აუცილებელი ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოს;

- საქართველოში ზოგადი სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემა მოქმედებს, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ზედამხედველობას (როგორც საკუთარი, ასევე დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში) ზოგადი კომპეტენციის სახელმწიფო ორგანოები – გუბერნატორები ახორციელებენ. გამონაკლისის სახით, დარგობრივი (სექტორული) ზედამხედველობა მხოლოდ მთავრობის გადაწყვეტილებით შეიძლება იქნეს დაშვებული;
- დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე პასუხისმგებლობა წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებზე თანაბრადაა გადანაწილებული, რაც საქართველოს კანონმდებლობის ორიგინალური თავისებურებაა, განსხვავებით სხვა ქვეყნების პრაქტიკისგან, სადაც უფლებამოსილების დელეგირება მხოლოდ აღმასრულებელი თანამდებობის პირზე ან მთლიანად თვითმმართველ ერთეულზე ხორციელდება, თუმცა დელეგირებული უფლებამოსილების აღსრულებაზე პასუხისმგებლობა უშუალოდ აღმასრულებელ ხელისუფალზე ნაწილდება;
- აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხები სათანადოდ მოწესრიგებული არ არის: ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციები ბუნდოვანია; ორგანული კანონის, საქართველოს კონსტიტუციის, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ კონსტიტუციური კანონის დებულებები ერთმანეთს ეწინააღმდეგება;
- ქალაქ თბილისში „ერთობლივი კომპეტენციების“ კონსტიტუციურობის საკითხი მნიშვნელოვან ეჭვს იწვევს. არსებობს საფრთხე, რომ „ერთობლივმა კომპეტენციებმა“ ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებანი შთანთქოს. ბუნდოვანია საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის წესი.
- ადგილობრივ თვითმმართველობაზე დელეგირებული უფლებამოსილებები ორგანული კანონის მოთხოვნათა დაცვით განსაზღვრული არ არის. ძველი ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის სისტემაში მოქმედი რეგულაციები კვლავ ძალაში რჩება. კერძოდ, კომპეტენციები ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოებზეა გაწერილი და ისინი კანონმდებლობის მიერ დელეგირებულ კომპეტენციებად არ მოიხსენიება. შესაბამისად, ადგილობრივი

თვითმმართველობა მათი შესრულებისთვის დაფინანსებას არ იღებს, ხოლო მათი შესრულებაც საეჭვო ხდება;

- დარგობრივ კანონმდებლობაში დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ახალი მექანიზმების შექმნის პრაქტიკა იკვეთება, რაც ზედამხედველობის კანონის პარალელურად ახალი ზედამხედველობის სისტემების ჩამოყალიბების საფრთხეს წარმოშობს.

რეკომენდაციები

- ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი კომპეტენციები სავალდებულო და ნებაყოფლობით უფლებამოსილებებად უნდა დაიყოს. სავალდებულო კომპეტენციების არსებობა ხელს შეუწყობს ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების პასუხისმგებლობის გაძლიერებას: ერთი მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის სავალდებულო ფუნქციათა აღსრულება უზრუნველყოს და, მეორე მხრივ, ცენტრალური ხელისუფლების – ადგილობრივი თვითმმართველობას სავალდებულო კომპეტენციათა აღსრულებისთვის საჭირო ფინანსური და მატერიალური რესურსები გადასცეს. ასეთი მიდგომა, თავის მხრივ, ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარებასა და მოსახლეობის წინაშე პასუხისმგებლობის ამაღლებას წაახალისებს;
- საქართველოს კანონმდებლობამ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კომპეტენციები ზუსტად უნდა განსაზღვროს, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებებიდან მკვეთრად უნდა იყოს გამიჯნული. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ კონსტიტუციურ კანონში ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ურთიერთობის ძირითადი პრინციპები უნდა ჩამოყალიბდეს, მათ შორის უფლებამოსილების დელეგირებისა და ზედამხედველობის სფეროშიც;
- „ერთობლივი კომპეტენციები“ უნდა გაუქმებულ იქნას და ის უფლებამოსილების ხელშეკრულებით დელეგირების ფორმით ჩანაცვლდეს. ქალაქ თბილისში სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს ფუნქცია ზემდგომმა ზედამხედველობის ორგანომ – სამინისტრომ უნდა განახორციელოს.
- ორგანულ და ზედამხედველობის კანონებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით დარგობრივი კანონმდებლობა სრულფასოვან გადახედვას საჭიროებს, როგორც რედაქციული ასევე შინაარსობრივი თვალსაზრისით. დაუშვებელია, დარგობრივმა კანონმდებლობამ ზედამხედველობის კანონის პარალელური, დამოუკიდებელი ზედამხედველობის სისტემები შექმნას. ეს მიდგომა თვითმმართველობის

პრინციპს ეწინააღმდეგება და ადგილობრივი ავტონომიისთვის მნიშვნელოვან საფრთხეს ქმნის;

- თუ ზედამხედველობის კანონი ეფექტიანი მართვის უზრუნველსაყოფად შესაბამის მექანიზმებს არ გვთავაზობს, გამოსავალი ზედამხედველობის კანონის ცვლილებებში უნდა ვეძებოთ და არა დარგობრივი კანონმდებლობით მათ რეგულირებაში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები

დასკვნები

- საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის პრინციპის კონსტიტუციური აღიარება და ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი ასპექტების კონსტიტუციით მოწესრიგება ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის მნიშვნელოვან გარანტიას ქმნის;
- ორგანული კანონით ცენტრალური ხელისუფლება ვაღდეულება, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებისას, თვითმმართველ ერთეულთა გაერთიანების მოთხოვნის შემთხვევაში, მათთან წინასწარი კონსულტაციები გამართოს;
- საქართველოს კანონმდებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი დაცვის საშუალებების განსაზღვრისას ყურადღებას ძირითადად ადგილობრივი თვითმმართველობის სასამართლოს საშუალებით დაცვაზე ამახვილებს. რაც შეეხება ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის შესაძლებლობას, კანონი მას არ ითვალისწინებს;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ზედამხედველობის ორგანოს მიერ მიყენებული ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლებით სარგებლობენ;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვის შესაძლებლობები მნიშვნელოვნად გაიზარდა, როდესაც საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს საკონსტიტუციო სარჩელის წარდგენის უფლება მიეცა. საკონსტიტუციო სარჩელის წარდგენის უფლება თვითმმართველ ერთეულს აქვს და არა თვითმმართველ ერთეულთა ჯგუფს.
- ეფექტიანი კონსტიტუციური მართლმსაჯულების განხორციელებისთვის საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენცია უფრო დეტალურ რეგლამენტაციას საჭიროებს.

რეკომენდაციები

- დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებაზე ზედამხედველობისას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ზედამხედველობის ორგანოების გადაწყვეტილებების ზემდგომ ზედამხედველობის ორგანოში ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების უფლება უნდა ჰქონდეს;
- კონსულტაციების გამართვის საკითხი მხოლოდ თვითმმართველობის ინიციატივაზე არ უნდა იყოს დამოკიდებული. ზემდგომი ხელისუფლება ვალდებული უნდა იყოს, გადაწყვეტილების მიღებამდე, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესებს ეხება, კონსულტაციები თვითმმართველ ერთეულთა გაერთიანებებთან გამართოს. ეს წესი ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების თანასწორუფლებიანი პარტნიორული ურთიერთობების ჩამოყალიბებას შეუწყობს ხელს.
- კონსტიტუცია მიუთითებს, რომ თვითმმართველობას აქვს საკუთარი ქონება და ფინანსები. ადგილობრივი ავტონომია კი არა მხოლოდ უფლების არსებობას გულისხმობს, არამედ ამ უფლების განხორციელების რეალურ შესაძლებლობასაც, ვინაიდან უფლებები, მათი თავისუფლად სარგებლობის შესაძლებლობის გარეშე, მოვალეობებად იქცევიან. ამდენად, კონსტიტუციამ თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებასა და ფინანსებზე საუბრისას სასურველია, აქცენტი მათი თავისუფლად სარგებლობის რეალურ შესაძლებლობაზე გააკეთოს. შესაბამისად, კონსტიტუციის 101³-ე მუხლის პირველი პუნქტი შემდეგი რედაქციით შეიძლება ჩამოყალიბდეს: „ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებისათვის შესაბამისი შემოსავლები და ქონება. თვითმმართველი ერთეული საკუთარ ქონებასა და შემოსავლებს დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით განკარგავს.“
- თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელების დამოუკიდებლობისა და ექსკლუზიურობის საკითხის რეგულირებისას კონსტიტუციური ნორმები დაზუსტებას საჭიროებენ. მიზანშეწონილია, კონსტიტუციაში თვითმმართველი ერთეულის დამოუკიდებლობისა და ექსკლუზიურობის შეზღუდვის პირობები უფრო მკვეთრად განისაზღვროს. კონსტიტუციის შესაბამისი მუხლი კი შემდეგი სახით ჩამოყალიბდეს: „ორგანული კანონით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებანი, როგორც წესი, სრული და ექსკლუზიური უფლებამოსილებანია, რომლებსაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებენ. საკუთარი უფლებამოსილებანი შეიძლება შეიზღუდოს მხოლოდ ორგანული კანონით დადგენილ შემთხვევებსა და საკანონმდებლო აქტებით ზუსტად განსაზღვრულ ფარგლებში.“

ბუნებრივია, წინამდებარე ნაშრომს ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში საქართველოს კანონმდებლობაში არსებული პრობლემების ამომწურავი იდენტიფიკაციის პრეტენზია არ გააჩნია, ის მისი ერთი ნაწილის – ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემის – ანალიზს გვთავაზობს. თუმცა, ვფიქრობ, ეს კვლევა მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემის საერთო სურათის ფორმირებას და არსებულ ნაკლოვანებებზე ყურადღების მიქცევას, რაც, იმედია, შემდგომი ანალიზისა და საქართველოს კანონმდებლობის სრულყოფის მიმართულებით შესაბამისი ცვლილებების საფუძველი გახდება.

სახელმწიფო ხელამხმელეობის ორბანოების საქმიანობის
 ყოველწლიური ანგარიშების მონაცემები
 2008-2010 წწ.

2008 წლის მონაცემები

სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი	ნორმატიული აქტების რაოდენობა	ნორმატიული აქტების პროექტების რაოდენობა	ნორმატიული აქტის შეცვლის ან გაუქმების შესახებ მოთხოვნების რაოდენობა	გათვალისწინებული სამართლებრივი მოთხოვნების რაოდენობა	თვითმმართველობის მიერ გაუქმებული ნორმატიული აქტები	სასამართლოს მიერ გაუქმებული ნორმატიული აქტები
კახეთი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს ახმეტის, გურჯაანის, დედოფლისწყაროს, თელავის, ლაგოდეხის, საგარეჯოს, სიღნაღისა და ყვარლის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს;	227	0	192	ინფორმაცია არ მოიპოვება (სავარაუდოდ, გათვალისწინებულია ყველა შენიშვნა) ¹	ინფორმაცია არ მოიპოვება	0
ქვემო ქართლი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს ბოლნისის, გარდაბნის, დმანისის, თეთრიწყაროს, მარნეულის, წალკის მუნიციპალიტეტებისა და ქალაქ რუსთავის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს;	244	1	63	63	14	0
იმერეთი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს ბაღდათის, ვანის, ზესტაფონის, თერჯოლის, სამტრედიის, საჩხერის, ტყიბულის, წყალტუბოს, ჭიათურის, ხარაგაულის, ხონის მუნიციპალიტეტებისა და ქალაქ ქუთაისის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს;	459	0	149	149	7	0
გურია. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს ლანჩხუთის, ოზურგეთისა და ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს;	146	6	84	68	13	0
სამეგრელო ზემო სვანეთი.	274	8	143	109	59	0

¹ აღნიშნული დასკვნის საფუძველს გვაძლევს გუბერნატორის ადმინისტრაციისგან ზეპირად მიღებული განმარტება.

სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს აბაშის, ზუგდიდის, მარტვილის, მესტიის, სენაკის, ჩხოროწყუს, წალენჯიხის, ხობის მუნიციპალიტეტებისა და ქალაქ ფოთის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს;						
რაჭა-ლეჩხუმი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს ამბროლაურის, ლენტეხის, ონისა და ცაგერის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს;	148	6	105	105	6	0
შიდა ქართლი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს გორის, კასპის, ქარელისა და ხაშურის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს;	159	0	53	50	3	0
მცხეთა-მთიანეთი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს დუშეთის, თიანეთის, მცხეთისა და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს;	79	18	26	26	0	0
სამცხე-ჯავახეთი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს ადიგენის, ასპინძის, ახალციხის, ახალქალაქის, ბორჯომისა და ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს.	150	1	32	ინფორმაცია არ მოიპოვება (სავარაუდოდ, გათვალისწინებულია ყველა შენიშვნა)	12	0
სულ	1886	40	847	794	114	0
სულ პროცენტებში		2.1%	44.9%	93.7% (გაზიარებული შენიშვნების პროცენტული ოდენობა)	6% (გაუქმებული აქტების პროცენტული ოდენობა, გამოცემული აქტების მთლიანი ოდენობიდან)	

2009 წლის მონაცემები

სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი	ნორმატიული აქტების რაოდენობა	ნორმატიული აქტების პროექტების რაოდენობა	ნორმატიული აქტის შეცვლის ან გაუქმების შესახებ მოთხოვნების რაოდენობა	გათვალისწინებული სამართლებრივი მოთხოვნების რაოდენობა	თვითმმართველობის მიერ გაუქმებული ნორმატიული აქტები	სასამართლოს მიერ გაუქმებული ნორმატიული აქტები
კახეთი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს ახმეტის, გურჯაანის, დედოფლისწყაროს, თელავის, ლაგოდეხის, საგარეჯოს, ხიდნაღისა და ყვარლის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს;	302	2	144	ინფორმაცია არ მოიპოვება (სავარაუდოდ, გათვალისწინებულია ყველა შენიშვნა)	ინფორმაცია არ მოიპოვება	0
ქვემო ქართლი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს ბოლნისის, გარდაბნის, დმანისის, თეთრიწყაროს, მარნეულის, წალკის მუნიციპალიტეტებისა და ქალაქ რუსთავის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს;	269	0	51	29	21	1 (დაკმაყოფილდა)
იმერეთი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს ბაღდათის, ვანის, ზესტაფონის, თერჯოლის, სამტრედიის, საჩხერის, ტყიბულის, წყალტუბოს, ჭიათურის, ხარაგაულის, ხონის მუნიციპალიტეტებისა და ქალაქ ქუთაისის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს;	464	0	113	ინფორმაცია არ მოიპოვება (სავარაუდოდ, გათვალისწინებულია ყველა შენიშვნა)	0	0
გურია. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს ლანჩხუთის, ოსურგეთისა და ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს;	132	3	63	44	16	0
სამეგრელო ზემო სვანეთი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს აბაშის,	226	17	120	57	37	0

ზუგდიდის, მარტვილის, მესტიის, სენაკის, ჩხოროწყუს, წალენჯიხის, ხობის მუნიციპალიტეტებისა და ქალაქ ფოთის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს;						
რაჭა-ლეჩხუმი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს ამბროლაურის, ლენტეხის, ონისა და ცაგერის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს;	117	2	61	61	8	0
შიდა ქართლი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს გორის, კასპის, ქარელისა და ხაშურის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს;	104	0	54	27	7	0
მცხეთა-მთიანეთი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს დუშეთის, თიანეთის, მცხეთისა და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს;	133	13	59	58	0	0
სამცხე-ჯავახეთი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს ალიგენის, ასპინძის, ახალციხის, ახალქალაქის, ბორჯომისა და ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს.	136	ინფორმაცია არ მოიპოვება	74	74	20	0
სულ	1883	37	739	665	109	1
სულ პროცენტებში		2%	39.2%	90% (გაზიარებული შენიშვნების პროცენტული ოდენობა)	5.8% (გაუქმებული აქტების პროცენტული ოდენობა, გამოცემული აქტების მთლიანი ოდენობიდან)	

2010 წლის მონაცემები

სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი	ნორმატიული აქტების რაოდენობა	ნორმატიული აქტების პროექტების რაოდენობა	ნორმატიული აქტის შეცვლის ან გაუქმების შესახებ მოთხოვნების რაოდენობა	გათვალისწინებული სამართლებრივი მოთხოვნების და დასკვნების რაოდენობა	თვითმმართველობის მიერ გაუქმებული ნორმატიული აქტები	სასამართლოს მიერ გაუქმებული ნორმატიული აქტები
კახეთი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს ახმეტის, გურჯაანის, დედოფლისწყაროს, თელავის, ლაგოდეხის, საგარეჯოს, სიღნაღისა და ყვარლის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს;	329	0	107	ინფორმაცია არ მოიპოვება (სავარაუდოდ, გათვალისწინებულია ყველა შენიშვნა)	ინფორმაცია არ მოიპოვება	0
ქვემო ქართლი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს ბოლნისის, გარდაბნის, დმანისის, თეთრიწყაროს, მარნეულის, წალკის მუნიციპალიტეტებისა და ქალაქ რუსთავის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს;	341	1	105	105	23	0
იმერეთი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს ბაღდათის, ვანის, ზესტაფონის, თერჯოლის, სამტრედიის, სანხერის, ტყიბულის, წყალტუბოს, ჭიათურის, ხარაგაულის, ხონის მუნიციპალიტეტებისა და ქალაქ ქუთაისის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს;	654	0	172	ინფორმაცია არ მოიპოვება (სავარაუდოდ, გათვალისწინებულია ყველა შენიშვნა)	0	0
გურია. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს ლანჩხუთის, ოზურგეთისა და ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს;	134	3	64	46	8	0
სამეგრელო ზემო სვანეთი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს აბაშის, ზუგდიდის, მარტვილის, მესტიის, სენაკის, ჩხოროწყუს, წალენჯიხის, ხობის მუნიციპალიტეტებისა და ქალაქ ფოთის ადმინისტრაციულ-	443	10	209	185	185	0

ტერიტორიულ საზღვრებს;						
რაჭა-ლეჩხუმი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს ამბროლაურის, ლენტეხის, ონისა და ცაგერის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ- ტერიტორიულ საზღვრებს;	152	3	67	67	2	0
შიდა ქართლი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს გორის, კასპის, ქარელისა და ხაშურის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ- ტერიტორიულ საზღვრებს;	223	0	62	27	2	0
მცხეთა-მთიანეთი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს დუშეთის, თიანეთის, მცხეთისა და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ- ტერიტორიულ საზღვრებს;	245	1	94	87	0	0
სამცხე-ჯავახეთი. სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს ადიგენის, ასპინძის, ახალციხის, ახალქალაქის, ბორჯომისა და ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ- ტერიტორიულ საზღვრებს.	219	0	51	47	4	0
სულ	2070	18	931	843	224	
სულ პროცენტებში		0.8%	45%	90.5% (გაზიარებული შენიშვნების პროცენტული ოდენობა)	10.8% (გაუქმებული აქტების პროცენტული ოდენობა, გამოცემული აქტების მთლიანი ოდენობიდან)	

2008-2010 წწ. შემაჯამებელი მონაცემები

სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი	ნორმატიული აქტების რაოდენობა	ნორმატიული აქტების პროექტების რაოდენობა	ნორმატიული აქტის შეცვლის ან გაუქმების შესახებ მთხოვნების რაოდენობა	გათვალისწინებული სამართლებრივი მოთხოვნების რაოდენობა	თვითმმართვე ლობის მიერ გაუქმებული ნორმატიული აქტები	სასამართლო ს მიერ გაუქმებული ნორმატიული აქტები
სულ	5839	95	2517	2302	447	1
სულ პროცენტებში		1.6%	43.1%	91.5% (გაზიარებული შენიშვნების პროცენტული ოდენობა)	7.6 (გაუქმებული აქტების პროცენტული ოდენობა, გამოცემული აქტების მთლიანი ოდენობიდან)	

დანართი №2

სახელმწიფო ზედამხედველობის ორბანოების საქმიანობის ყოველწლიური ანბარიშის სანიმუშო
წორება

1. თვითმმართველი ერთეულის მიერ საკუთარი უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული ნორმატიული აქტების
სახელმწიფო ზედამხედველობის მონაცემები

სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი	ნორმატიული აქტების რაოდენობა	ნორმატიული აქტების პროექტების რაოდენობა	ნორმატიული აქტის შეცვლის ან გაუქმების შესახებ მოთხოვნების რაოდენობა	აქტები, რომელთა მიმართ დაფიქსირდა ტექნიკურ- სამართლებრივი შენიშვნები ¹ (ტ.ს.შ)	აქტები, რომელთა მიმართ დაფიქსირდა არსებითი ხასიათის სამართლებრივი შენიშვნები (ა.ს.შ)	აქტები, რომელთა მიმართ დაფიქსირდა, როგორც ტექნიკურ- სამართლებრივი ასევე არსებითი ხასიათის შენიშვნები (ტ.ა.შ)	გათვალისწინებული მოთხოვნების რაოდენობა			თვითმმართვე ლობის მიერ გაუქმებული ნორმატიული აქტების რაოდენობა	სასამართლ ოს მიერ გაუქმებულ ი ნორმატიუ ლი აქტების რაოდენობა
							(ტ.ს.შ)	(ა.ს.შ)	(ტ.ს.შ)		

2. თვითმმართველი ერთეულის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული ნორმატიული აქტების
სახელმწიფო ზედამხედველობის მონაცემები

სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი	ნორმატიული აქტების რაოდენობა	ნორმატიული აქტების პროექტების რაოდენობა	ნორმატიული აქტის შეცვლის ან გაუქმების შესახებ მოთხოვნების რაოდენობა	აქტები, რომელთა მიმართ დაფიქსირდა ტექნიკურ- სამართლებრივი შენიშვნები (ტ.ს.შ)	აქტები, რომელთა მიმართ დაფიქსირდა არსებითი ხასიათის სამართლებრივი შენიშვნები (ა.ს.შ)	აქტები, რომელთა მიმართ დაფიქსირდა, როგორც ტექნიკურ- სამართლებრივი ასევე არსებითი ხასიათის შენიშვნები (ტ.ა.შ)	გათვალისწინებული მოთხოვნების რაოდენობა			თვითმმართვე ლობის მიერ გაუქმებული გამოცხადებუ ლი ნორმატიული აქტების რაოდენობა	სასამართლ ოს მიერ გაუქმებულ ი გამოცხადებ ული ნორმატიუ ლი აქტების რაოდენობა
							(ტ.ს.შ)	(ა.ს.შ)	(ტ.ს.შ)		

¹ შენიშვნები, რომლებიც გამომდინარეობს “ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტის, მე-4 მუხლის, მე-16 მუხლის, მე-18 მუხლის, მე-20 მუხლის მე-4, მე-7, მე-8 პუნქტებისა და 26-ე მუხლის მოთხოვნათა დარღვევიდან.

3. თვითმმართველი ერთეულის ნორმატიული აქტების სახელმწიფო ზედამხედველობის ზოგადი მონაცემები

სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი	ნორმატიული აქტების რაოდენობა	ნორმატიული აქტების პროექტების რაოდენობა	ნორმატიული აქტის შეცვლის ან გაუქმების შესახებ მოთხოვნების რაოდენობა	აქტები, რომელთა მიმართ დაფიქსირდა ტექნიკურ-სამართლებრივი შენიშვნები (ტ.ს.შ)	აქტები, რომელთა მიმართ დაფიქსირდა არსებითი ხასიათის სამართლებრივი შენიშვნები (ა.ს.შ)	აქტები, რომელთა მიმართ დაფიქსირდა, როგორც ტექნიკურ-სამართლებრივი ასევე არსებითი ხასიათის შენიშვნები (ტ.ა.შ)	გათვალისწინებული მოთხოვნების რაოდენობა			თვითმმართველობის მიერ გაუქმებული აქტების რაოდენობა	სასამართლოს მიერ გაუქმებული ნორმატიული აქტების რაოდენობა
							(ტ.ს.შ)	(ა.ს.შ)	(ტ.ა.შ)		

4. თვითმმართველი ერთეულის მიერ დელეგირებული უფლებამოსილების სფეროში გამოცემული (მატერიალური და ფინანსური საშუალებების გამოყენებასთან დააგშირებით) ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტების სახელმწიფო ზედამხედველობის მონაცემები

სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი	ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტების რაოდენობა	დანიტერესებული პირების მიერ აღმინისტრაციული ზედამხედველობის ორგანოში გასაჩივრებული ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტების რაოდენობა	ზედამხედველობის ორგანოს მიერ გაუქმებული ინდივიდუალურსამართლებრივი აქტების რაოდენობა	დაკმაყოფილებული აღმინისტრაციული საჩივრების რაოდენობა
-------------------------------------	---	--	---	--

5. სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოების საქმიანობის ყოველწლიურ ანგარიშს ზემოთ მოცემულ ფორმებთან ერთად უნდა დაერთოს განმარტება ზედამხედველობის ორგანოების იმ შენიშვნების თაობაზე, რომელიც არ იქნა გაზიარებული თვითმმართველი ერთეულის მიერ. განმარტებაში უნდა დაკონკრეტდეს აღნიშნული ნორმატიული აქტების სასამართლოში არ გასაჩივრების მიზეზები.

ბიბლიოგრაფია

ბოლაშვილი პ., მუნიციპალური განვითარების სოციალური და ეკონომიკური პრობლემები, თბ., 2000;

ლოლაძე ბ., ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტიები ევროპულ კონსტიტუციებში, საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა, №3, 2009, 163-180;

ზარდიაშვილი დ., ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსის კონსტიტუციური რეგულირება, თბ., 2009;

ზარდიაშვილი დ., თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები, საკანონმდებლო რეგულირების პრობლემები და მათი გადაწყვეტის გზები, თბ., 2009;

მელქაძე თ., ზ. ეზუგბაია, მუნიციპალური სამართალი, თბ., 2002;

მელქაძე თ., სახელმწიფო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა, თბ., 1996;

მელქაძე თ., ქართული მუნიციპალიზმი, თბ., 2009;

მელქაძე თ., თევდორაშვილი გ., რეგიონალიზმი სახელმწიფოს ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმა, თბ., 2003;

სვანიშვილი ს., სამაგიდო წიგნი საკრებულოს წევრებისათვის, თბ., 2010;

სვანიშვილი ა., ფურმანი უ., საქართველოს კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ, კომენტარები, თბ., 2007;

Aleksandar S.M., Local Government in Serbia, Local Self Government and ecentralization in South - East Europe, Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung, 2001;

Baldersheim H., Illner M., Wollmann H., Local Democracy in Post Communist Europe, Leske budrich, Opladen, 2003;

Baldzs I., Czoma Z., Forgócs I. Lószly C., The Hungarian public administration in the system of state organs, Budapest, 2005, 50, in: <http://misc.meh.hu/letoltheto/Kiadvany-angol-0507.pdf>, [ნანახია: 5.09.2011];

Bandres J.M., Notes on Legal Supervision of Local Administrations' acts in the Case Law of the Constitutional Court and Supreme Court (Spain), Conference of the European Charter of Local self-government, Standing Conference Local and Regional Authorities in Europe Studies and Texts, 1992, No.27, 176-180;

- Bloomfield J.**, Controlling, Cajoling or Co-operation? Central governments' Policy Approaches Towards Local Government on the issues of Performance and Cost-Effectiveness, Brussel, 2006;
- Boadway R.**, Inter-Governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization, *Constitutional Political Economy* 12(2), 2001, 93–121;
- Brennan, G. and Buchanan, J. M.** The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge University Press, New York, 1980;
- Brown L.N., Bell J., Galabert J.M.** French Administrative Law 5th Edition, Oxford, 1998;
- Carmichael P., Midwinter A.**, Regulating Local Authorities, Emerging Patterns of Central Control, *Frank Cass&Ltd*, Portland-London, 2003;
- Casagrande C.**, Report on the implementation of the European Charter of Local Self-Government in Italy - CPL (4) 4 Part II, Recommendation 35 (1997)1 on the implementation of the European charter of local self-government in Italy, 1997 in: <<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=845535&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>>, [6363603: 01.08.2011];
- Clark, G.L.** , A Theory of Local Autonomy, *Annals of Association of American Geographers*, 74 (2), 1984;
- Chandler J.A.**, Local Government Today 3th edition, Manchester University Press, Manchester, 2001;
- Dafflon, B.** L'autonomie fiscale communale : Le cas de Fribourg. In L'avenir de l'autonomie communale à l'aube du troisième millénaire, no. 5 in Études et colloques, Éditions Universitaires Fribourg (Suisse), Fribourg, 1992, 25–43;
- DeFillippis, J.**, Unmaking Goliath, Community Control in the Face of Global Capital, Routledge, New York, 2004;
- Denters B., Rose L.**, Comparing Local Governance Trends and Developments, Palgrave Macmillan, New York, 2005;
- Goldsmith M.J. and Page E. C.**, Changing Government Relations in Europe, From localism to Intergovernmentalism, *Routledge*, New York, 2010;
- Gurr, T. R. and King, D. S.** The State and the City, MacMillan Education, Chicago, 1987
- Haschke D.**, Local government Administration in Germany, in: <http://www.iuscomp.org/gla/literature/localgov.htm> [6363603: 25.08.2011];

Hessel B., European integration and the supervision of local and regional authorities experiences in the Netherlands with requirements of European Community law, Utrecht Law Review, Volume 2, Issue 1, 2006, 91-110;

Heywood A., Key Concepts of Politics, Bristol, 2000;

Horvath M.T., Decentralization: Experiments and Reforms, Createch Ltd., Budapest, 2000;

Hoffmann-Martinot V., Wollmann H., State and Local Government Reforms in France and Germany, Divergence and Convergence, GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, 2006;

Jeanrenaud C., Martin S., Report on Performance Management at Local Level in: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1376537&Site=DG1CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>, [6868608: 5.08.2011];

John P., Local Governance in Western Europe, Sage, London, 2001;

Stewart J. D., Jones G.W., Greenwood R., and Raine J.W.(eds), In Defence of Local Government, Institute of Local Government Studies, Institute of Local Government Studies, Birmingham, 1981;

Judge D., Stoker G., Wolman H. (eds), Theories of Urban Politics. London, 1995;

Kandeva E. edit., Stabilization of local governments, IGI Books, Budapest, 2000;

Kommers D.P., The constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany Second Edition, Duke University Press, Durham and London, 1997;

Krizstina Beer-Toth, Local Financial Autonomy in Theory and Practice, The Impact of Fiscal Decentralisation in Hungary, Fribourg, 2009;

Lankina T., Hudalla A., Wollmann H., Local Governance in Central and Eastern Europe: Comparing Performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia, Oxford, 2008;

Lawrence Pratchett, Local Autonomy, Local Democracy and The “New Localism”, Political Studies, 2004 Vol 52;

Lazar H. and Lauprecht C., Spheres of Governance, McGill-Queen’s University Press, London, 2007;

Leag Reid P., Roness P. G., Rubesksen K., Financial Accountability & Management, Performance Management in Practice: The Norwegian Way, 22 (3), 2006, 251-270;

Loughlin J., Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities, *Oxford University Press*, Oxford, 2001;

Study of the European committee on Local and regional democracy (CDLR) with the collaboration of **Marcau G.**, Local Authorities Competences in Europe, 2007, 12, in: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1377639&Site=DG1CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679> [6868608: 12.06.2011];

Oates W. E., An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature* 37(3), 1999, 1120–1149 in: <http://www.jstor.org/stable/2564874>;

O'Donnell G., Horizontal Accountability in New Democracies, *Journal of Democracy* 9.3 (1998), 112-126 in: <http://calvo.polsci.uh.edu/articulos/O%27Donnell-Horizontal%20Accountability.pdf>, [6868608: 10.08.2011];

Osborne D., Gaebler T., Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, *Wesely Publishing Company*, New York, 1993;

Osborne M., Reynolds Jr., Local Government Law, Second Edition, *West Publishing Co.*, Saint Paul Minnesota, 2001;

Page E., Localism and Centralism in Europe, *The political and Legal Basis of Local Self-Government*, *Oxford University Press*, New York, 1991;

Parlak B., Sobaci M.Z., Ökmen M., The evaluation of Restructured Local Governments in Turkey Within the Context of The European Charter On Local Self-Government, *Ankara Law Review* Vol. 5 No. 1 (Summer 2008), pp. 23-52;

Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) prepared with the collaboration of Prof. **Pastor J.S.** and Prof. **Nemery J.C.**, Supervision and Auditing of Local Authorities' Action, *Local and regional authorities Europe*, No. 66;

Perko-Separovic I., The Reform of Local Self-Government in Croatia, in: *Local Self Government and Decentralization in South – East Europe*, *Friedrich Ebert Stiftung*, Zagreb, 2001;

Rhodio G., The new forms of control over local authorities, in: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1053303&Site=COE&BackColorInternet=DBD CF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> [6868608: 10.08.2011];

Sabbata G., Report on the implementation of the European Charter of Local Self-Government - CPL (3) 7 Part II, Substitution of Actions, Resolution 34 (1996)1 on monitoring the implementation of the European Charter of Local Self-Government ,

- 1996: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=903897&Site=DG1CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>, [бсбсбс: 12.06.2011];
- Schwartz B.**, French Administrative Law and the Common-Law World, Law Book Exchange Ltd., Clark New Jersey, 2006;
- Seerden R.**, Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A Comparative Analysis, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2007;
- Singh M. P.**, German Administrative Law in Common Law Perspective, Springer, London, 2001;
- Stewart J.**, Modernising British Local Government, An Assessment of Labour's Reforms Programme, Palgrave Macmillan, London, 2003;
- Steytler N.**, Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems, McGill-Queen's University Press, Monreal&Kingstone, 2009;
- Steytler N.**, The Place and Role of Local Government in Federal Systems, Johannesburg Konrad-Adenauer-Stiftung, Johannesburg, 2005;
- Tanzi V.**, Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. In Annual World Bank Conference on Development Economics 1995, The World Bank, Washington D. C., 1996, 295–330;
- Thomas R.**, Legitimate Expectations and Principle of Proportionality in Administrative Law, Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2000;
- Tocqueville A.**, About Democracy in America, Fourth printing 2007, The Law Book Exchange Ltd., New Jersey, 2007;
- Waldt C. V. D.**, Managing Performance in the Public Sector: Concepts, Considerations and Challenges, Paarl print, Paarl, 2004;
- Wilson D.** and **Game C.**, Local Government In the United Kingdom, Fourth Edition, Palgrave Macmillan, New York, 2006;
- Wollmann, H.**, Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany, 2008, in: www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government, [бсбсбс: 05.09.2011];
- Wolman H.** and **Goldsmith M.**, Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept, Urban Affairs Quarterly, 1990, 26 (1), 3–27;
- Тарасов А.М.**, Президентски Контроль, Санкт-Петербург, 2004.

ქვეყნების ანგარიშები

ნაშრომში გამოყენებული „ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის სტრუქტურისა და ფუნქციონირების შესახებ“ ქვეყნების ანგარიშები განთავსებულია ევროპის ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის კომიტეტის ვებგვერდზე:

[http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/Structure Operation Complete Series en.asp#](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/Structure%20Operation%20Complete%20Series%20en.asp#), [ნანახია: 12.06.2011]:

Structure and operation of local and regional democracy, *Austria* Situation in 1999, Council of Europe publishing, Strasburg, 1999;

Structure and operation of local and regional democracy, *Belgium*, Council of Europe publishing, Strasburg, 2006;

Structure and operation of local and regional democracy, *Czech Republic* Situation in 2010, Council of Europe publishing, Strasburg, 2010;

Structure and operation of local and regional democracy, *Denmark* situation in 2008, Council of Europe publishing, Strasburg, 1999;

Structure and operation of local and regional democracy, *France*, Council of Europe publishing, Strasburg, 1998;

Structure and operation local and regional democracy, *Germany* situation in 1998, Council of Europe Publishing 1999;

Structure and operation of local and regional democracy, *Greece*, Council of Europe publishing, Strasburg, 2001;

Structure and operation of local and regional democracy, *Hungary*, Council of Europe publishing, Strasburg, 2004;

Structure and operation local and regional democracy, *Italy*, Council of Europe Publishing, Strasburg, 2008;

Structure and operation of local and regional democracy, *Iceland*, Council of Europe publishing, Strasburg, 2006;

Structure and operation of local and regional democracy, *Latvia* situation in 2006, Council of Europe publishing, Strasburg, 2008;

Structure and operation of local and regional democracy, *Luxemburg* situation in 2007, Council of Europe publishing, Strasburg, 2007;

Structure and operation of local and regional democracy, *The Netherlands* situation in 2008, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2008;

Structure and operation of local and regional democracy, *Norway*, Council of Europe publishing, Strasbourg, 1997;

Structure and operation of local and regional democracy, *Poland* Situation in 1999, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2000;

Structure and operation of local and regional democracy, *Portugal* Situation in 2006, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2006;

Structure and operation of local and regional democracy, *Romania* situation in 2009, Council of Europe publishing, Strasbourg, 1999;

Structure and operation local and regional democracy, *Slovak Republic*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1997;

Structure and operation local and regional democracy *Sweden*, Council of Europe Publishing 2007;

Structure and operation of local and regional democracy, *Switzerland* situation in 2000, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2000

Structure and operation of local and regional democracy, The *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, Council of Europe publishing, Strasbourg, 2000.

სხვა წყაროები

ევროპის საბჭოს რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე, თბ., 2009;

European Charter of Local Self-Government,

in: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS_Conventions_en.asp#,
[ნანახია: 25.08.2011];

Explanatory report, European Charter of local self-government,

in: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm> , [ნანახია:
01.08.2011];

European Committee on Local and Regional Democracy, Rapid Response Service No 17 – Poland,

in: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1818809&Site=DG1CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>, [ნანახია:
0.09.2011];

Local Government System in Japan, Local Governance (Policy Making and Civil Society)
F.Y.2007, in: www.soumu.go.jp/english/pdf/lgsij.pdf, [ნანახია: 20.08.2011];

Opinion on the Draft Constitutional Law on changes and amendments to the Constitution
of Georgia (Chapter VII - Local Self-Government) adopted by the Venice Commission
at its 82nd Plenary Session (Venice, 12-13 March 2010),
in: http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Country_ef.asp?C=40&L=E, [ნანახია:
01.09.2011];

*U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations report on 'Local Government
Autonomy Needs for State Constitutional Statutory, and Judicial Clarification', A-1 27,
1993, 34.*

www.oxforddictionaries.com –_ოქსფორდის ელექტრონული ლექსიკონი

www.coe.int – ევროპის საბჭოს ვებგვერდი

ნორმატიული აქტები

საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები,
24.08.1995, №31-33, 668-ე მუხლი;

„აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს
კონსტიტუციური კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №16,
4.07.2004, 53-ე მუხლი;

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული
კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09.01.2006, მე-12
მუხლი;

„ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის
შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე,
№22, 19.06.2007, 194-ე მუხლი;

„გეოგრაფიული ობიექტების სახელდების შესახებ“ საქართველოს კანონი,
საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №36, 2000 წელი, 102-ე მუხლი;

„თვითმმართველი ერთეულების ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონი,
საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №15, 19.04.2005, 101-ე მუხლი;

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს
საკანონმდებლო მაცნე, №33, 09.11.2009, მე-200 მუხლი;

„პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ“ საქართველოს კანონი,
საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №23(30), 1999 წელი, 106-ე მუხლი;

„რეკლმის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, №11-12, 4.03.1998, მე-15 მუხლი.

„საგუბერნიო ადმინისტრაციულ დაწესებულებათა გაუქმებისა და ადმინისტრაციის ინსპექტორის თანამდებობის დაარსების“ შესახებ საქართველოს კანონი, „კანონთა და მთავრობის განკარგულებათა კრებული“, პირველი ნაწილი, საქართველოს მთავრობის სტამბა, 1919, 46-47;

„სამხედრო ვალდებულებისა და სამხედრო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, პარლამენტის უწყებანი, №41, 8.10.1997.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №32(39), 1999 წელი, 166-ე მუხლი;

საქართველოს სამოქალაქო სამართლის კოდექსი, პარლამენტის უწყებანი, №31, 24 ივლისი, 1997;

„სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №30, 24.06.2005, 186-ე მუხლი;

Normative Acts

The Law of the Republic of **Armenia** on the Constitutional Court, 1 June, 2006, in: http://www.concourt.am/english/law_cc/index.htm, [ნანახია: 25.08.2011];

Federal Constitutional Law, **Austria**, in: <http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/index.html> [ნანახია: 05.08.2011];

Constitution of the Federative Republic of **Brazil**, in: <http://www2.camara.gov.br/english/brazilian-constitution-2>, [ნანახია: 05.08.2011];

Local Government Act, **British Columbia**, RSBC 1996, c 323, in: <http://www.canlii.org/en/bc/laws/stat/rsbc-1996-c-323/latest/rsbc-1996-c-323.html> [ნანახია: 10.08.2011];

Local Government Law, Free State of **Bavaria**, 6 January 1993 (GVBl. p. 65, BayRS 202011I), in: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GOBayern.htm> [ნანახია: 05.08.2011];

Law on Local and Regional Self-Government, **Croatia**, 10 April 2001, in: http://lgi.osi.hu/country_datasheet.php?id=42, [ნანახია: 10.09.2011];

- Act on Municipalities, *Czech Republic*, N128/2000,
in: www.mvcr.cz/mvcren/SCRIPT/ViewFile.aspx?docid=21307444, [დასაბამი: 05.08.2011];
- Act on Regions (Establishment Regions), *Czech Republic*, N129/2000,
in: www.mvcr.cz/soubor/act-on-regions-2000-pdf.aspx, [დასაბამი: 05.08.2011];
- Constitutional Court Act, 16 June 1993, 182/1993 Sb, *Czech Republic*,
in: http://www.usoud.cz/view/const_court_act, [დასაბამი: 25.08.2011];
- Consolidated Act on Local Government, *Denmark*, 24 October 2006, N1060,
in: http://english.vfm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/interior_legislation/Sider/Start.aspx, [დასაბამი: 10.03.2011];
- Local Government Act, *Iceland*, 3 June 1998 No. 45, in: <http://www.samband.is/um-okkur/english/>, [დასაბამი: 10.09.2011];
- Local Government Act, *Ireland*, 2001, No.37,
in: <http://www.irishstatutebook.ie/2001/en/act/pub/0037/index.html>, [დასაბამი: 05.08.2011];
- Constitution of the *Italian Republic*,
in: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf,
[დასაბამი: 10.09.2011];
- Local Autonomy Law, *Japan*,
in: <http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/1999/00168/mokuji.htm>, [დასაბამი: 08.08.2011];
- Constitutional Court Law, 14 June 1996, *Latvia*,
in: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=9>, [დასაბამი: 08.08.2011];
- Law on Local Government, *Latvia*, 24 May 1994,
in: <http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/>, [დასაბამი: 10.09.2011];
- Municipalities Act, The *Netherlands*, 7 March 2002,
in: <http://diba.es/documents/286059/294306/innovacio-fixters-holanda-pdf.pdf>, [დასაბამი: 05.08.2011];
- General Administrative Law Act, The *Netherlands*,
in: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/algemene-wet-bestuursrecht-awb>, [დასაბამი: 5.09.2011];

- Local Government Act, *Norway*, 25 Sep. 1992 No. 107,
in: <http://www.regjeringen.no/en/doc/Laws/Acts/Local-Government-Act.html?id=439600>, [ᄀᄀᄀᄀᄀ: 08.08.2011];
- Law on Local Public Administration, *Romania*, 23 April 2001, No.215,
in: www.cdep.ro/legislatie/eng/vol46eng.pdf, [ᄀᄀᄀᄀᄀ: 10.08.2011];
- The Law on Local Self-Government, *Slovenia*, N72/93,
in: http://lgi.osi.hu/country_datasheet.php?id=157, [ᄀᄀᄀᄀᄀ: 05.08.2011];
- Constitutional Court Act, Official Gazette of the Republic of *Slovenia*, No. 64/07,
in: <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/constitutional-court-act>, [ᄀᄀᄀᄀᄀ: 25.08.2011];
- Organic Law on the Constitutional Court, of 3 October 1979, Kingdom of *Spain*, 2/1979,
in: <http://www.tribunalconstitucional.es/en/tribunal/normasreguladoras/Pages/NormasReguladoras.aspx>, [ᄀᄀᄀᄀᄀ: 08.08.2011];
- Local Government Act, The *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, 2000, in: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents>, [ᄀᄀᄀᄀᄀ: 05.08.2011];
- Gemeindegesezt, *Bern*, 16 März 1998: http://www.sta.be.ch/belex/d/1/170_11.html
[ᄀᄀᄀᄀᄀ: 10.08.2011];
- Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden,
Freiburg: <http://www.lexfind.ch/dtah/79194/2/> [ᄀᄀᄀᄀᄀ: 05.08.2011];
- Gemeindeordnung für den *Freistaat Sachsen* (SächsGemO) i. d. F. d. Bek. vom 18.03.2003 SächsGVBl. Jg. 2003 Bl.-Nr. 4 S. 55, ber. S. 159 Fsn-Nr.: 230-1: <http://www.revosax.sachsen.de/Details.do?sid=2518413105158&jlink=x133&jabs=133>, [ᄀᄀᄀᄀᄀ: 05.08.2011];
- Kärntner* Allgemeine Gemeindeordnung - K-AGO, LGBl Nr 66/1998: <http://www.ris.bka.gv.at/Land/>, [ᄀᄀᄀᄀᄀ: 10.08.2011];
- Gemeindeordnung für das Land *Nordrhein-Westfalen* 14 Juli 1994 (GV. NRW. S. 666): <http://www.lexsoft.de>, [ᄀᄀᄀᄀᄀ: 10.09.2011];
- Oö. Gemeindeordnung, 1990, *Oberösterreich*, LGBl.Nr. 91/1990: <http://www.ris.bka.gv.at/Land/>, [ᄀᄀᄀᄀᄀ: 10.08.2011];
- Salzburger* Gemeindeordnung 1994 - GdO 1994, LGBl Nr 107/1994: <http://www.ris.bka.gv.at/Land/>, [ᄀᄀᄀᄀᄀ: 10.08.2011];

Gesetz vom 14. Juni 1967, mit dem für die Gemeinden des Landes *Steiermark* LGBl. Nr. 115/1967 (VI. GPSStLT EZ 357 Blg.Nr. 43): <http://www.ris.bka.gv.at/Land/>, [бсбсбос: 10.08.2011];

Gesetz vom 21. März 2001 über die Regelung des Gemeindewesens in *Tirol* (Tiroler Gemeindeordnung 2001 – TGO) LGBl. Nr. 36/2001: <http://www.ris.bka.gv.at/Land/>, [бсбсбос: 10.08.2011];

Decreet van 1 juli 1987, *Belgique*, Betreffende de werkwijze van de controle op en de vaststelling van het ambtsgebied van intercommunales - B.S. 17 juli 1987, in: <http://binnenland.vlaanderen.be/decree/werkwijze-van-de-controle-van-het-ambtsgebied-van-intercommunales>, [бсбсбос: 05.08.2011];

Loi No.82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *République Française*: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039&fastPos=2&fastReqId=1176851182&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte> [бсбсбос: 10.09.2011];

Code général des collectivités territoriales, *République Française*: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006180961&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20100307>, [бсбсбос: 15.08.2011];

Loi sur l'administration des communes, *Genève*, 13 avril 1984, B 6 05: http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_b6_05.html, [бсбсбос: 10.08.2011];

Texte coordonné de la loi communale du, Grand-Duché de *Luxembourg*, 13 décembre 1988, in: <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2001/0036/a036.pdf> [бсбсбос: 10.08.2011];

Decreto Legislativo 18 agosto 2000, No.267, *Repubblica Italiana*, Testo Unico Delle Leggi Sull'ordinamento Degli Enti Locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265: http://www.bosettiegatti.com/info/norme/statali/2000_0267.htm#02.05.03, [бсбсбос: 05.08.2011];

Reguladora de las Bases del Régimen Local, *Reino de España*, Ley 7/1985, de 2 de abril.: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/17-1985.html, [бсбсбос: 10.03.2011];

Закон о самоуправлении гминном 8 марта 1990, Сборник законов РП (Dziennik Ustaw (Dz. U.)) за 1996 г., № 13, поз. 74: <http://www.civicportal.org/biblioteka/main.html>, [бсбсбос: 05.08.2011];

Закон о самоуправлении повята 5 июня 1998, Сборник законов РП (Dziennik Ustaw (Dz.U.)) за 1998 г. № 91, поз. 578, : <http://www.civicportal.org/biblioteka/main.html> [бэбэбос: 05.08.2011];

Закон о воеводском самоуправлении, Сборник законов РП (Dziennik Ustaw (Dz.U.)) за 1998 г. № 91, поз. 576: <http://www.civicportal.org/biblioteka/main.html>, [бэбэбос: 05.08.2011].