

ფრიდრიხ ებერტის ფონდი არის დამოუკიდებელი საზოგადოებრივ-კულტურული ორგანიზაცია, რომელიც მჭიდრო კავშირშია გერმანიის სოციალ-დემოკრატიულ პარტიასთან. იგი დაფუძნებულ იქნა 1925 წლის 2 მარტს ვაიმარის პირველი პრეზიდენტის, სოციალ-დემოკრატების ლიდერის ფრიდრიხ ებერტის საპატივცემულოდ.

დღესდღეობით ფრიდრიხ ებერტის ფონდის თანამშრომელთა რიცხვი 540 კაცს შეადგენს. ფონდის ბიუროები გაანხია მსოფლიოს 89 ქვეყანაში.

**ფონდის მოღვაწეობის სფეროში უნდა:**

- დემოკრატიული სულისკვეთებით საზოგადოების ყველა ფენის წარმომადგენელთა გახადება;
- ერთაშორის თანხმობის ხელშეწყობა და განვითარებად ქვეყნებთან თანამშრომლობა;
- როგორც გერმანიაში, ასევე მის საზღვრებს გარეთ მცხოვრები ჩიტიერი სტუდენტებისა და ახალგაზრდა მეცნიერ-მუშაკებისათვის სტიპენდიების გამოყოფა;
- სამეცნიერო გამოკვლევების, კვლევითი სამუშაოების წახალისება;
- კულტურისა და ხელოვნების განვითარების ხელშეწყობა.

საქართველოში ფონდის წარმომადგენლობა 1994 წელს დაარსდა. ფონდი აქტიურად თანამშრომლობს როგორც სამთავრობო, ასევე არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, განსაკუთრებით კი - ახალგაზრდულ ორგანიზაციებთან. კონსერვაციების და სემინარების მოწოდებით, სატელევიზიო პროგრამებითა თუ სპეციალისტების მომზადებით იგი ცდილობს თავისი წვლილი შეიტანოს აღმოსავლეთისა და დასავლეთის შორის გამოცდილების, ცოდნის გაცვლაში. საქართველოში ფონდის საქმიანობის სფერო შემდეგ საკითხებს მოიცავს:

- დემოკრატიის მხარდაჭერა, ეთნიკური უმცირესობების და ქალთა მოძრაობის დაცვა;
- კონომიური რეფორმა, სოციალური პოლიტიკა და გარემოს დაცვა;
- საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა.

ფრიდრიხ ებერტის ფონდი არის დამოუკიდებელი საზოგადოებრივ-კულტურული ორგანიზაცია, რომელიც მჭიდრო კავშირშია გერმანიის სოციალ-დემოკრატიულ პარტიასთან. იგი დაფუძნებულ იქნა 1925 წლის 2 მარტს ვაიმარის პირველი პრეზიდენტის, სოციალ-დემოკრატების ლიდერის ფრიდრიხ ებერტის საპატივცემულოდ.

დღეისთვის ფრიდრიხ ებერტის ფონდის თანამშრომლობა რიცხვით 540 კაცს შეადგენს. ფონდის ბიუროები გაანთავსებულია მსოფლიოს 89 ქვეყანაში.

### ფონდის მოღვაწეობის სფეროში უნდა:

- დემოკრატიული სულისკვეთებით საზოგადოების ყველა ფენის წარმომადგენელთა გახადება;
- ერთაშორის თანხმობის ხელშეწყობა და განვითარებად ქვეყნებთან თანამშრომლობა;
- როგორც გერმანიაში, ასევე მის საზღვრებს გარეთ მცხოვრები ჩიტიერი სტუდენტებისა და ახალგაზრდა მეცნიერ-მუშაკებისათვის სტიპენდიების გამოყოფა;
- სამეცნიერო გამოკვლევების, კვლევითი სამუშაოების წახალისება;
- კულტურისა და ხელოვნების განვითარების ხელშეწყობა.

საქართველოში ფონდის წარმომადგენლობა 1994 წელს დაარსდა. ფონდი აქტიურად თანამშრომლობს როგორც სამთავრობო, ასევე არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, განსაკუთრებით კი - ახალგაზრდა ორგანიზაციებთან. კონსერვაციების და სემინარების მოწოდებით, სატელევიზიო პროგრამებითა თუ სპეციალისტების მოწოდებით იგი ცდილობს თავისი წვლილი შეიტანოს აღმოსავლეთისა და დასავლეთის შორის გამოცდილების, ცოდნის გაცვლაში. საქართველოში ფონდის საქმიანობის სფერო შემდეგ საკითხებს მოიცავს:

- დემოკრატიის მხარდაჭერა, ეთნიკური უმცირესობების და ქალთა მოძრაობის დაცვა;
- კონომიური რეფორმა, სოციალური პოლიტიკა და გარემოს დაცვა;
- საგარეო და უსაფრთხოების პოლიტიკა.

საქართველოს საგარეო ურთიერთობების მინისტრის განცხადება

ფრიდრიხ ებერტის ფონდი საქართველოში და მნიშვნელობას ანიჭებს სემინარულ მუშაობას სხვადასხვა ასაკობრივ და პროფესიულ ჯგუფებთან, როგორცაა, მაგალითად; კონფლიქტების გადაწყვეტის ალტერნატიული გზების შემუშავების მიზნით ტრენინგ-სემინარების ჩატარება ღრულულებთან, ჟურნალისტებთან, პოლიციელებთან, მართვის, ეკონომიკის, სამართლის საკითხების ირგვლივ - ცალკეული რეგიონების გამკვლევებთან. ფონდის ხელშეწყობით ქვეყნდება მთელი რიგი პუბლიკაციები სხვადასხვა თემებზე, უმაღლეს სასწავლებლებში ეწეობა ვიდუო-ლექციები, რომელთაც უძღვებიან გერმანიის მოწვეული მაღალკვალიფიციური სპეციალისტები.

ფონდიდან მჭიდრო თანამშრომლობით საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრის მიერ შემუშავებული იქნა ისეთი მნიშვნელოვანი კანონპროექტები, როგორცაა, გარემოსდაცვითი ნებართვისა და პოლიტიკური ორგანიზაციების შესახებ კანონპროექტი.

ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მომავლისათვის განსზრახული აქვს სამოქმედო ასპარეზის გაზრდა და მუშაობის უფრო აქტიურად წარმართვა საქართველოს სხვადასხვა რეგიონებში.

საქართველოს საგარეო ურთიერთობების მინისტრის განცხადება

# მოსახრებები საქართველოს სასელექციოპროცესში-ტერიტორიული მოწყობის თაობაზე

1996 წელს საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრში დაიწყო სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის კონცეფციის შექმნა, თავდაპირველად შესწავლილი იქნა მთელი რაიონი ქვეყნების ტერიტორიული მოწყობის პრინციპები, ცენტრის პირველ ბიულეტენში გამოქვეყნდა ანალიტიკური მამოხელეა „სახელმწიფო ტერიტორიული ორგანიზაცია და კომპლექსივობის გამოყენება დასახლების ხუთი განვითარებული ქვეყნის მსგავსად“ მეორე ეტაპზე სამოქმედოდა მოხსარებები საქართველოს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის შესახებ. წარმოდგინდა სამრძლზე შექმნილი რეკონსტრუქციის პროექტი, ასევე არასამთავრობო სტრუქტურებიდან მოწვეული სპეციალისტები: **ზურაბ ალიშვილი** საქართველოს პარლამენტის საკონსტრუქციო, თეორიული საკითხი და კანონიერების კომიტეტის წარმომადგენელი სპეციალისტი; **პონტანტინე კუპლაშვილი** - ახალგაზრდა თეორიული ასოციაციის წევრი; **გიან გვიანი** - ახალგაზრდა თეორიული ასოციაციის თვითმკვლევარი; **გიორგი გომიშვილი** - ქ. თბილისის პროკურატურის პროკურორ-საკუთარი; **დათო რაიშვილი** - ახალგაზრდა ეკონომისტი ასოციაციის წევრი. მათი შექმნილი პროექტში კონსტრუქციის უწყვეტი კერძო და ქართველი ექსპერტები. პროექტი დააყენესა თეორიის ებერტის ფონდის.

## შ ე ს ა ვ ა ლ ი

უკანსხელ წლებში ჩვენი ქვეყნის ცხოვრებაში ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მოვლენა იყო კონსტრუქციის მდგობა, რომელმაც პირველად საქართველოს ისტორიაში შექმნა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაფუძნებული სახელმწიფო სისტემა, აღიარა ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები და შექმნა მათი დაცვის გარანტიები. საქართველოს კონსტრუქციის მდგობითა და ხელისუფლების ცენტრალური ორგანიზების ჩამოყალიბებით პირველი ნაბიჯი გადაიდგა ხელისუფლებრივი სახელმწიფოს შექმნის გზაზე. დღესათვის საქართველო განვითარების იმ ეტაპზეა, რომელმაც საჭიროა მეორე, ასევე მნიშვნელოვანი ნაბიჯის გადადგმა: ხელისუფლების დანაწილება ცენტრალურ და რეგიონალურ დონეებზე შორის და დამოუკიდებელი ავტონომიური თვითმმართველობის სისტემის ჩამოყალიბება. ბუნებრივია, რომ შენიცხადებრივი ინსტიტუტების განვითარებისა და რეგიონებში დემოკრატიული მმართველობის ტრადიციის შექმნის გარეშე შეუძლებელი იქნება ხელისუფლების დანაწილების ჩამოყალიბება და დემოკრატიული ინსტიტუტების ფუნქციონირება ხერხითი ერთეული დონეზე არაყისიყის არ არის ხადავი, რომ ქვეყნის სორმალური განვითარებისათვის აუცილებელია რეგიონებში ბიულეტეკური ცხოვრების აღორძინება, მათი ხართვა ხერხითი ერთეული საკითხების გადაწყვეტის პროცესში. დღეს ქვეყნა მნიშვნელოვანი არჩევნის წიხამზე დგას, რომელზეც დაიღობა დამოკიდებული არა მარტო მხი დემოკრატიული განვითარების, არამედ სახელმწიფოებრიობის ბუცი.

სახელმწიფო წყობილების ამ იუ იმ ფორმის მიხსნიწინილობაზე ხარბის დროს, უბრველეს კიდობს, უნდა გავითვალისწინოთ ქვეყნაში შექმნილი კონსტრუქციული ბიულეტეკური ვითარება, ისტორიული ვასილდობა და ქვეყნის სტრატეგიული განვითარების კერხი. ქვეყნაში არსებული ურთიერთა-კავშირებული პროცესების დროს (კოდნის გარეშე ვერ განიხიხდებრება სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის მისხლები მოვლენი, არასწორი მოვლდის მხედება იწვევს არა მხოლოდ თეორიულ ხარვეხს,

რომელიც აფერხებს ქვეყნის განვითარებას, ხელს უშლის მას თავისივე ფუნქციებისა და მიზნების გახსორციელებაში, ასევე იგი თავის დაღს ასვამს საზოგადოების ხელისუფლების მდგომარეობას, თმსვე მას და ბედებს დაპირისპირებს, რასაც საბოლოოდ ქვეყნისათვის დამღუბველ შედეგებამდე მივყავართ.

ქვეყნის განვითარების ამ ეტაპზე საჭიროა იმ საშუალებათა გაცხობიერება, რომლებიც რეალურად უძულებს ხელს ქვეყნის არასწორ გადაწყვეტილებათა მიღების შემთხვევაში. ეს კი განუხილვად ზრდას ამ პროცესის მინაწილეთა პასუხისმგებლობას.

საქართველოს მოძვეალი სახელმწიფოებრივ ტერიტორიული მოწყობის აუცილებელია განისახდეროს სამი ძირითადი საკითხი:

1. ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ტერიტორიულ ერთეულებს შორის უფლებამოსილებათა გამოიჯენა;
2. ტერიტორიული ერთეულებისა და ცენტრალური ხელისუფლების ურთიერთდამოკიდებულება, ტერიტორიული ერთეულების სტატუსი;
3. ტერიტორიული ერთეულების ორგანოები და მათი შექმნისა და საქმიანობის წესი.

საქართველოს მოძვეალი სახელმწიფოებრივ ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტისას ძველზე მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს განვითარების დღევანდელ ეტაპზე არსებული კონსტიტუციური სურვილსა და იმ ურთიერთობების დრმა საგლისა, რომელიც არსებობს ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის.

## სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის კონსტიტუციური საფუძვლები

საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუციაში მოქალაქეების რიგი ძირითადი პრინციპების გათვალისწინებით დადგინდა დატოვებულ საქართველოს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხების გადაწყვეტა და მათი მოწესრიგება კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, კონსტიტუციური კანონისთვისაა გადაცემული. ხოლო კონსტიტუციური კანონის მიღების აქტებზე წინასწარად განისაზღვრა ქვეყნის მოქალაქეებისთვის საქართველოს ტერიტორიის სრულად აღდგენა.

საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს საქართველოს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის ორ ძირითად პრინციპს:

1. სახელმწიფო სუვერენიტეტის დაცვა;
2. სახელმწიფოსა და ტერიტორიულ ერთეულებს შორის კომპლემენტარობის გამოყენება.

კონსტიტუციაში არ არის მითითებული საქართველოს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული წესდებების ფორმა, არ არის ნახსენები ტერმინები „უქმდრავია“ ან „უქმდრავი სახელმწიფო“, რაც იმას ნიშნავს, რომ შეიძლება მიღებულ იქნეს ისეთი კონსტიტუციური კანონი, რომლისაც შეიძლება არსებულ იქნეს ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის რეორგანიზაცია, ისე მკაფიოდ ფორმალურად ცენტრსა და ავტონომიურ ხელისუფლებას შორის კომპლემენტარობის გამოყენების მოთხოვნის გამო (მუხლი 2, პუნქტი 3) შეიძლება გახდეს უნიტარული ცენტრალიზებული სახელმწიფოს შექმნა. ამის აღსატყობს საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტიც, ხოლო ჩამოთვლილი უნდადეს სახელმწიფო ორგანოს განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები.

ასევე მუხლის მე-2 პუნქტში მითითებულია, რომ „ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები ცალკე განისაზღვრება“. თუმცა კონს-

ტიტუცია არ ახსენებს თუ რა იგულისხმება ერთობლივ კომპლემენტარობაში, ასევე არ არის დასახელებული ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები ერთიანი კანონით უნდა განისაზღვროს, თუ შესაძლებელია დიფერენცირებული მოდელითაა ითხოვდეს რეგიონის მმართველთა.

კონსტიტუცია არ მოახსენიებს ტერმინს „ტერიტორიული ერთეულების განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები“, თუმცა ცენტრს „განსაკუთრებული“ და „ერთობლივი კომპლემენტარობის“ ცხებების შემოტანა ავტონომიურად ნიშნავს ტერიტორიული ერთეულების განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხების არსებობას.

საქართველოს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიულ მოწყობას გარკვეულწილად უკავშირდება კონსტიტუციის მე-4 მუხლიც, ამ მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად „საქართველოს მოქალაქეების შიგნით უნდა უზრუნველყოს შიგნითი ურთიერთობების უზრუნველყოფის მიზნით, ავტონომიური ორგანოების ფორმირების შექმნა საქართველოს მართლმშენებლის შემადგენლობაში იქნება ორი პილიარი: რესპუბლიკის საბჭო და ხეჩანი“, ანუ ორპილიარული მართლმშენებლის შემადგენლობის კონსტიტუცია ორ წინასწარად აწესებს:

1. ავტონომიური ორგანოების ფორმირება, ე.ი. საქართველოს ახლებურ სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიულ მოწყობას წინ უნდა უსწრებდეს ავტონომიური ორგანოების ფორმირების შექმნა;
2. საქართველოს მოქალაქეების შიგნითი ურთიერთობების უზრუნველყოფის მიზნით, ავტონომიური ორგანოების ფორმირების შექმნა, რაც ნიშნავს ტერიტორიული მოდელის აღდგენას, სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის შენახვას კონსტიტუციური კანონის მიღების და ტერიტორიული ერთეულების ფორმირებას.

როგორც წესი, ყველა დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოში ცენტრალურ და რეგიონალურ ხელისუფლებებს შორის ბალანსის ასახვის ერთ-ერთი საუკეთესო საშუალებაა ერთიანი პარლამენტის პლატებს შორის არსებული ერთიანობის დამოკიდებულება. ქვედა პლატა წამყვანი პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლობაა, ხოლო ზედა პლატა ტერიტორიული ერთეულების ინტერესების გამომხატველია. საქართველოს კონსტიტუციით ასევე გარანტირებულია რეგიონების ინტერესების აუცილებელი გათვალისწინება პარლამენტში წარმომადგენლობის შემადგენლობით. კერძოდ, კონსტიტუცია ადგენს, რომ „ქვედა პლატა“ – რესპუბლიკის საბჭო შედგება პროპორციული წესით არჩეული წევრებისაგან, ხოლო „ზედა პლატა“ – ხენატი – აფხაზეთში, აჭარაში და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ერთეულებში არჩეული წევრებისა და საქართველოს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული ხუთი წევრისაგან. მე-4 მუხლის ასაღების საფუძველზე შეიძლება დავასკვნათ, რომ იგი ამკარავს ადარებს სახელმწიფო ხელისუფლების არადეცენტრალიზებულ ხასიათს, რომელსაც ეფუძრებალი მოწყობის ან უნიტარული დეცენტრალიზაციის მიყვარება.

კონსტიტუციის მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტში მოცემულია საქართველოს მოსაჯელი ტერიტორიული ერთეულების თქმის არსრული, მაგრამ მისი ერთეული ჩამონათვალი. მოხეხილებულია აფხაზეთი, აჭარა და სხვა ტერიტორიული ერთეულები. ამ დებულებიდან გამომდინარე, ერთი მხრივ შეიძლება ვთქვათ, რომ აფხაზეთსა და აჭარას უფრო დიდი სტატუსი მანიჭა კონსტიტუციის კანონმდებელმა, ვიდრე სხვა ტერიტორიული ერთეულებს. თუ ამ მთხაზრებას გავხიარებთ, მაშინ შეიძლება მივიდეთ დასკვნამდე, რომ კონსტიტუციის კანონმდებელმა საქართველოს მოსაჯელი ტერიტორიული მოწყობის ფორმად ახსრებული ხსიერს არჩია. ამ არგუმენტის საწინააღმდეგოდ შეიძლება ითქვას, რომ კონსტიტუციის კანონმდებელს არ შეეძლო იმ დროისათვის

სამოთვალა საქართველის სხვა ტერიტორიული ერთეულები და ამ უბრალი მსხეხის კამო ვერ მოხდა კონსტიტუციით მათი გათვალისწინება კვიქრობა, კონსტიტუციის ეს დებულება მხოლოდ იმსა ადგენს, რომ აფხაზეთი და აჭარა აუცილებლად იქნებიან ქვეყნის ტერიტორიული დაყოფის სუბიექტები.

## სახელისუფლებო ღონეები საქართველოში

საქართველის მოსაჯელი სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის პრინციპების განსაზღვრისას ერთ-ერთი უმთავრესია იმ საკითხის გადაწყობა, თუ ხელისუფლების რამდენი დონე უხდა შეიქმნას ქვეყანაში. დღესათვის თანდინაინი მმართველობა არსებობს: ცენტრალური, სახლარო, რაიონული და მუნიციპალური. მიუხედავად მრავალი პრობლემისა, შეიძლება ითქვას, რომ ხელისუფლების ცენტრალური დონე ყველაზე უკეთაა სამოთვლიბებული, როგორც ინსტიტუციური, თუ ფუნქციონალური თვალსაზრისით. საქართველოს კონსტიტუციამ სუხტად განსაზღვრა უსადღეს ორგანიზაცია უფლებამოსილება და მათი ერთიანობის დამოკიდებულება, ასალი კონსტიტუციის მოთხოვნების გათვალისწინებით მიღებულ იქნა ყველა ორგანიული კანონი და კანონები, რომლებიც არეულებდებენ საკანონმდებლი, აღმასრულებელი და სახამაროლი ხელისუფლების საქმადხობას ასად კონსტიტუციურ ხეყრეში, დემოკრატიული და პარლამარი არსეყნებით არჩეული იქნა ქვეყნის პრეზიდენტი და პარლამენტი.

რაც შეეხება მორე სახელისუფლებო დონეს, ანუ საქართველოში მსხვილი ტერიტორიული ერთეულების არსებობის საკითხს, შეიძლება ითქვას, რომ ასეთი ტერიტორიული ერთეულების არსებობას რამოდენიმე სერიოზული წინაბობა

განხილავს განპირობებულ საქართველოს ეთნოგრაფიულ, გეოგრაფიულ და სემეორეო მრავალფეროვნებას. საქართველო, მიუხედავად თავისი ტერიტორიის სიმცირისა, ადგილობრივ განსხვავებათა გამო (თულისსიმება გეოგრაფიული, ბუნებრივი, სემეორეო, ეკონომიკური, კულტურული და სხვა სპეციფიური ნიშნები) მრავალი სხვადასხვა თავისებურების მქონე კუთხეების ერთიანობას წარმოადგენს. ვერ კიდევ შორეულ წარსულში ფარხავასხვედისა სამხარეო დაყოფამ (საერის-თავიუბისა) საუკუნეებს გაუძლო, ეს მით უფრო თვალსაჩინოა, რომ მოელი ორი საუკუნის მანძილზე რაც საქართველო რუსეთს, შემდგომ კი საბჭოთა იმპერიაში აღმოჩნდა ინკორპორირებული და ქვეყნის აღმოსავლეთ-ცენტრირული დაყოფა რაიონებად ამხილუქურად არ ითვალისწინებდა ეთნიკურ და გეოგრაფიულ თავისებურებებს, მაინც ვერ მოხერხდა ქართველი ხალხის იხიქიკიდან რეგიონული თავისებურებების წაშლა.

ეთნოგეოგრაფიულ სპეციფიკაციას მსუდრიდ არის დაკავშირებული მეურნეობისა და ბუნებრივი პირობების თავისებურებაც. საქართველოს ყველა კუთხე განითრევა მისთვის დამახასიათებელი ტრადიციული მეურნეობის წესით. ამიტომ, რიდეხაც საქართველოს კუთხეების თავისებურებებზე უღაბარაკობით, უნდა ვიგულისხმით ეთნოგრაფიული, გეოგრაფიული და ეკონომიკური კომპონენტები.

**დღეს საქართველოში მხარეები ვაქტიურად არსებობს, როგორც ისტორიულად და ეთნოგრაფიულ-გეოგრაფიულად, ისე ეკონომიკურად და პოლიტიკურადაც.**

იფიქრობთ, ხეობითქმულიდან გამომდინარე შეიძლება აღინიშნოს შემდეგი: საქართველოს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის პროცესების თქმაზე საგნობრივი მსჯელობისათვის აუცილებლად საზვასასმელია, რომ დღეს მხარეები საქართველოში ვაქტიურად არსებობს, როგორც

ისტორიულად და ეთნოგრაფიულ-გეოგრაფიულად ისე ეკონომიკურად და პოლიტიკურადაც.

რეგიონული ინსტიტუტების არსებობის ბუცილებლობა და რეგიონალიზაციის პროცესის შემსუვავლობა კარგად დაგვიხასხა უახლესმა წარსულმა, რიდეხაც შემოდებულ იქნა რწმუნებულის ინსტიტუტი, რომელიც ვაქტიურად რეგიონალიზაციის გარკვეულ ელემენტს წარმოადგენს. ამ ინსტიტუტის მუშეობით შესაძლებელი გახდა ქაობის მდგომარეობაში მყოფი ქვეყნის რეგიონების მართვა და მდგომარეობის სტაბილიზაცია, სახელმწიფო მშენებლობის დღეუახდულ ეტაპზე მართებული არ იქნებოდა არსებული რეგიონების იგნორირება.

**როგორ მოვაწყობთ ქვეყანა, რომელშიც არსებობს მხარეები?**

საკითხი ისე კი არ უნდა დასიკვას, გუხნდა თუ არა მხარეები, არამედ – როგორ მოვაწყობთ სახელმწიფო, რიდეხაც არსებობის მხარეები და როგორ მოვაღწიოთ ადგილობრივ და საერთო სახელმწიფო ინტერესთა საყოველთაოდ სახურველ ერთიანობას. სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობა არ უნდა განხიხილდით, როგორც სახელმწიფოში არსებული პოლიტიკური წინააღმდეგობის მოცარების შედეგ, ხეფი ახრით, თუ სახელმწიფოში განეითარდება შესაბამისი პოლიტიკური პროცესები, იგი შეიძლება გახდეს ასეთი წინააღმდეგობების გადაწყვერის საშუალება. ამისათვის კი აუცილებელია ხისტემის

შექმხისას გარახტირებულ იქნეს ყოველი რეგიონის თუ პოლიტიკური ძალის მონაწილეობა და მათი ინტერესების გათვალისწინება.

აუცილებლად უნდა აღინიშნოს ერთი ძალზე მნიშვნელოვანი მომენტია დღეს საქართველოში რეგიონულ დონეზე ხელი-სუფედების ინსტიტუციური დონე საკმაოდ ხუხტია (გარდა აჭარისა და აფხაზეთისა), ამას უფრო აძლიერებს დეფიციტობის დაბალი ხარისხი, რაც განპირობებულა საკანონმდებლო დონეზე ამ ინსტიტუტის დაურვეგულირებლობით, ხიდეა და-



მსხვილი ინსტიტუტი საერთოდ გამორიცხავს რეგიონის მოსახლეობის მონაწილეობას სამხარეო ხელისუფლების შექმნაში, ეს ბუნებრივია იწვევს ხალხის გაუცხოებას ხელისუფლებისაგან. თუ სოციალური გამოკვლევებს დავეყრდნობით, ხალხი ყველა სეგმენტურ პროცესს, რაც ქვეყანაში, მათ შორის ადგილებზეც, ხდება კონსტიტუციით გამოცხადებული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მიუხედავად, პარლამენტსა და პრეზიდენტს უკავშირებს. ეს ბუნებრივიაა, რადგანაც დღეს საქართველოში ფაქტობრივად მხოლოდ პრეზიდენტსა და პარლამენტს გააჩნია მოსახლეობის მანდატი.

ყოველივე ზემოთაქმულიდან გამომდინარე ცხადია, რომ რეგიონებში ვერაერთარი პოლიტიკური პროცესი ვერ დაიწყება თუ მოსახლეობას არ მიეცემა საშუალება აირჩიოს ადგილობრივი ხელისუფლება და თუ ადგილობრივი ინსტიტუტების პოლიტიკური ნება დაეყვანება არ იქნება თითოეული მოქალაქის დონეზე.

კონსტიტუციური კანონის ძალებამდე მისუბყვლივანად მიგაჩნია რწმუნებულის სტატუსი და უფლებამოსილებები განისაზღვროს კანონით, რომელიც მკვეთრად გამოჯნავს მის ფუნქციებს რაგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ისე რაიონული და ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციებისაგან. ასეთი კანონის შექმნა ხელს შეუწყობს სახელისუფლებო პარადელსშიმის გამორიცხვას და უფრო ეფექტურს გახდის მმართველობას. რწმუნებულის ფუნქცია უნდა იყოს ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების კოორდინირება, პრეზიდენტის პოლიტიკისა და საერთოეროვნული პროგრამების გატარება ადგილებზე.

**სახელისუფლებო ვაკუუმის თავიდან ასაცილებლად ამ ეტაპზე რაიონული რბოლის შემდარუნება გარდაუვალია**

ხელისუფლების შესამე დონეს წარმოადგენს რაიონული დონე, რომელიც ჯერჯერობით ყველაზე

მსხვილ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს წარმოადგენს. ისევე როგორც რეგიონალურ დონეზე, აქაც გამოთიცხუდება ადგილობრივი მოსახლეობის მონაწილეობა რაიონული დონის ხელისუფლების ორგანიების ფორმირებაში. თუმცა ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ ახალი ორგანული კანონით გათვალისწინებულია რაიონებში ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს არსებობა. უკანასკნელ ხანებში საქმითდ აქტიურად განიხილებოდა რაიონის რაგორც სახელისუფლო დონის ყოფნა-არყოფნის საკითხი. აღნიშნულმა ორგანულმა კანონმა ეს დავა რაიონის არსებობის სასარგებლოდ გადაწყვიტა, რაც მოცემულ ეტაპზე ყვიკრობთ, ხწორი გადაწყვეტილება იყო შექმნა მიხეხუბს გამო.

ა) არ არის შექმნილი ადგილობრივი თვითმმართველობა, მუნიციპალური ფუნქციები ჯერ კიდევ არ არის გამოჯნული სახელმწიფოს ფუნქციებისაგან, ძაღზე სუსტია ადგილობრივი თვითმმართველობის კონონსკური საფუძვლები, დაუხვეწავია ცენტრალური ბიუჯეტიდან ტრანსფერტების პირდაპირი მიღების მექანიზმი, არ არსებობს შესაბამისი მუნიციპალური მომსახურების ინფრასტრუქტურა. ყოველივე ამის გამო, ამ ფუნქციების შესრულება, რომლებიც თავისი ბუნებით მუნიციპალურს განეკუთვნებიან, რგაღურად მხოლოდ რაიონულ სტრუქტურებს შეუძლიათ.

ბ) არ არსებობს რეგიონული ხელისუფლების რგოლი, რომელიც საერთო მსამუნკლობის მქონე ადგილობრივ პრობლემებს მთაწკსრივგება. ტერიტორიული მთწკობისა და რეგიონული ხელისუფლებისათვის განსაზღვრული კომპეტენციების გადაცემაზე სახელმწიფოს ამ ფუნქციების რგადისაღია მხოლოდ რაიონული სტრუქტურების მეშვეობით შეუძლია. ამ რგოდის არარსებობა მოშენელოვან ვაკუუმს შექმნიდა სახელისუფლო სტრუქტურებში. აქვე შეგინშნავთ, რომ რაიონული რგოდის არსებობის პერიოდში აუცილებელია სუსტად იქნეს

განსახედრული რაიონის ხელისუფლების უფლებამოსილებები, მათი ურთიერთობა ცენტრთან (განსაკუთრებით ცენტრის მიერ რეგიონებში დანიშნულ სახელმწიფო რწმუნებულებთან) და მუნიციპალიტეტებთან.

**კლიმრი რეგიონული და მუნიციპალური სტრუქტურების ჩამოყალიბების შემდეგ საქართველოში ხელისუფლების მხოლოდ სამი დონის არსებობა იქნება ოპტიმალური: ცენტრალური, რეგიონული და ადგილობრივი.**

ამასთან ყოველივე ეს არ ნიშნავს, რომ რაიონების არსებობის მიზანშეწონილობის საკითხი არ დაისმება ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტისას. მას შემდეგ რაც ჩამოყალიბდება ქმედითუხარიანი მუნიციპალური და რეგიონალური სტრუქტურები და განისახდურება მათი უფლებამოსილებები, მათი საქმიანობა მთლიანად გადაყარავს დღევანდელი რაიონის უფლებამოსილებებს. ტერიტორიული ერთეულების შექმნა გაურკვეველს გახდის რაიონის სტატუსს. ყველა ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტის უფლებამოსილება გადაეცემა მუნიციპალიტეტებს, ხოლო საკითხები, რომელთა გადაჭრა შეუძლებელია თითოეული მუნიციპალიტეტის დონეზე და უფრო სივრცე სახითს ატარებენ, გადაეცემა რეგიონალურ ხელისუფლებას. ყოველივე ამის შემდეგ რაიონული რგოლის შენარჩუნების აუცილებლობა აღარ იარსებებს. ამასთან, ამ რგოლის გაუქმება მნიშვნელოვნად შეამცირებს ბიუროკრატიულ აპარატს.

გარდამავალ ეტაპზე რაიონულმა

ხელისუფლებამ უშუალოდ ადგილებზე უნდა განახორციელოს სახელმწიფო ხელისუფლების ისეთი ფუნქციები, როგორცაა სასოფლისურებრივი წესბრვის დაცვა, მიწათხარებლობის საკითხების გადაწყვეტა, გადასახადების შეგროვება, სახელმწიფო სოციალური დაცვის,

ჯანმრთელობის დაცვისა და განათლების საკითხები.

ხელისუფლების მეოთხე დონეს წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობები (მუნიციპალიტეტები), რომლებიც ამჟამად ფორმირების პროცესში იმყოფებიან და მათზე ცალკე იქნება საუბარი.

**საქართველოს მომავალი სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის ფორმა**

ქვეყნის ტერიტორიული ორგანიზაციის საკითხის გადაწყვეტისას უმნიშვნელოვანესია სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის ფორმის არჩევა. არსებული მთელი უნდა იყოს როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილებზე არსებულ პოლიტიკურ ძალთა კონსენსუსის შედეგი და უნდა ეყრდნობოდეს შემდეგ ძირითად კრიტერიუმებს: საქართველოს, როგორც ერთიანი ქვეყნის, ერთეული უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, ადამიანის და უმცირესობების უფლებების დაცვის გარანტიების შექმნა, ეკონომიკის განვითარებისათვის ხელის შეწყობა, დემოკრატიული მართვის ტრადიციების დაფუძნება.

**საქართველოს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის ძირითადი პრინციპები უნდა იყოს: ერთიანი სახელმწიფოს მხოლოდ ერთი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, დემოკრატიული მართვის ტრადიციების დაცვა, ადამიანის უფლებათა დაცვის გარანტიების შემქმნა და ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობა.**

ქვეყნის მომავალი სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის ფორმის შერჩევასთან

დაკავშირებით მსჯელობისას განსხილავენ ორ შესაძლებლობას – ფედერალიზმსა და უნიტარულ სახელმწიფოს შორის არსევისას გაკეთებას. აუცილებლად უნდა აღინიშნოს ის გარემოება, რომ თითოეული ამ მოდელის შიგნით ხელისუფლებითი უფლებამოსილების გადანაწილების მრავალი ფორმა არსებობს. უნიტარული და ფედერაციული სისტემები არ შეიძლება განსხილულ იქნას, როგორც მდგრადი და უცვლელი ფორმები, ისინი მუდმივად განვითარების პროცესში იმყოფებიან. ყოველ კონკრეტულ ქვეყანაში თითოეული ეს ფორმა ინდივიდუალურ ხასიათს ატარებს.

საზოგადოებაში არსებობს აზრი, რომ ფედერალიზმი ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის უფრო მეტი უფლებამოსილებების გადაცემას ნიშნავს, ხოლო უნიტარიზმი – ფუნქციების თავმოყრას ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე. ვფიქრობთ, ეს მცდარი შეხედულებაა. განსხვავება ფედერალურ და უნიტარულ მოდელებს შორის სახელმწიფო სუვერენიტეტის და მისი ფორმირების საფუძვლების საკითხია. ფედერალურ სახელმწიფოში სუვერენიტეტის წყარო ერთდროულად ხალხი და ფედერაციის სუბიექტებია, რომლებიც ამჟამად დროს საკუთარი სუვერენიტეტის მატარებელი არიან. უნიტარიზმის დროს ერთი სუვერენიტეტი არსებობს, რომლის წყაროა მთლიანად ხალხი – ქვეყნის მთელი მოსახლეობა. უნიტარულ სახელმწიფოში ადგილობრივ ხელისუფლებას საკუთარ კომპეტენციაში გააჩნია მხოლოდ ის უფლებები და მხოლოდ იმიტომ, რომ ისინი გადაცემული აქვთ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ.

სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის ფორმას არსევის საკითხი დამოკიდებული იქნება პოლიტიკურ ძალთა ბალანსზე იმ კონკრეტულ სიტუაციაში, როდესაც გადაწყვეტილება უნდა იქნეს მიღებული. საქართველოს რაც ტერიტორიულ ერთეულებთან მოდარაბაკების შინაარსზე და საქართველოს სხვა რეგიონებში სიცოცხლისუნარიანი ტერიტორიული ერთეუ-

ლების შექმნის შესაძლებლობაზე. ამიტომ გადაჭრით იმის თქმა, რომ საქართველო აირჩევს ტერიტორიული ორგანიზაციის ერთ ან მეორე მოდელს, საკმაოდ ნაადრევად გაიხსენება. მიუხედავად, რომ როგორც უნიტარულ, ისე ფედერაციულ სისტემებში ძალზე ბევრი რამ პირობითია და ისინი არ იძლევიან წარმოდგენას ცენტრსა და ადგილებს შორის სახელისუფლებო ურთიერთობის ნამდვილ ხასიათზე.

ხეშოთთქმულიდან გამომდინარე, ამ ეტაპზე უფრო მნიშვნელოვანია სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის ძირითადი პრინციპებისა და ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის ურთიერთობის შინაარსის განსაზღვრა. კერძოდ, მიუხედავად იმისა თუ სახელმწიფო მოწყობის რომელ ფორმას შევცნა უპირატესობა, ქვეყნის ტერიტორიული ორგანიზაცია უნდა ემყარებოდეს შემდეგ პრინციპებს:

- ქვეყანაში უნდა არსებობდეს ძლიერი და ქმედუნარიანი ცენტრალური ხელისუფლება, რომელსაც უნარი აქვება გადაწყვიტოს მთელი ქვეყნის წინაშე მდგომი საერთოებრივი პრობლემები. ცენტრალურ ხელისუფლებას უნდა გააჩნდეს ისეთი უფლებამოსილებები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ფუნდამენტური ეკონომიკური და სამართლებრივი რეფორმების განხორციელებას, ქვეყნის დაცვას საგარეო საფრთხისაგან და ეროვნულ უშიშროებას;
- უნდა არსებობდეს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების ერთიანი სტანდარტები ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე და მათი დაცვის იურიდიული საშუალებებისა და მექანიზმების უნიფიცირებული სისტემის არსებობა;
- უნდა შეიქმნას პირობები ადგილობრივი თავისებურებებისა და სპეციფიკის განვითარებისათვის და მოხდეს ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებათა ინტეგრაციის კარმონიზაცია;
- ცენტრალური ხელისუფლება ისეთი უფლებამოსილებით უნდა აღიჭურვოს, რომელიც

მას საშუალებას მისცემს ჩაერთოს ადგილობრივ ორგანოთა საქმიანობაში. ამ საგანგებო სიტუაციებში, როდესაც საერთოეკონომიკური კონსტიტუციური წყობილების საფუძვლებზე და ქვეყნის ერთიანობაზე.

სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის პრინციპებთან ერთად ძალზე მნიშვნელოვანია ცენტრსა და ადგილებს შორის ხელისუფლებრივი ურთიერთობის განსაზღვრა. დღეს, საქართველოს მოშავად სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიულ მოწყობაზე საუბრისას იკვეთება ორი ძირითადი მიდგომა: საქართველომ უნდა აირჩიოს მკვეთრად ცენტრალიზებული სახელმწიფო წყობილების ფორმა, როცა ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე იქნება თავმოყრილი სახელმწიფოს ყველა ფუნქცია, და მეორე – საქართველოში უნდა მოხდეს უფლებამოსილებათა გადანაწილება ხელისუფლების ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებს შორის. როგორც ყველა დემოკრატიული ქვეყნის, ასევე უკანასკნელ პერიოდში ჩვენს ქვეყანაში დაგროვილი გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ეფექტური მმართველობა, აღამიანს უფლებებს დაცვა, ქვეყნის სტაბილურობა და განვითარება ხელისუფლების დანაწილებაზე დაფუძნებული სახელმწიფო სისტემასთან.

დემოკრატიის განვითარების პირობებში ხელისუფლებას ცენტრში შეიძლება და ვადგობულობა გამოხატოს და ცხოვრებაში გაატაროს საერთოოქონიული ინტერესები, მაგრამ ის უუნაროა გაითავისწინოს რეგიონალური სპეციფიკური ინტერესები. დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოებში, რეგიონებში შექმნილია სახელმწიფოებრივი გაერთიანებები, რომლებსაც ფართო უფლებამოსილებები გააჩნიათ. აქედან გამომდინარე, დეცენტრალიზმი გახრდის რეგიონებში პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სხვა ურთიერთობების რეგულირების შესაძლებლობას, ხელისუფლების უნარს კონსტრუქციულად და რაციონალურად გადაჭრას ადგილობრივი პრობლემები, ეს კი აამაღლებს მართვის დონეს და ეფექტურობას.

დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოში ხელისუფლების რამდენიმე ცენტრი არსებობს. ხელისუფლების დანაწილების კლასიკური თეორია გულისხმობს ფუნქციების გამოჯენას საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ორგანოებს შორის, ანუ ხელისუფლების პრიზინტალურ დანაწილებას. ამ პრინციპის რეალიზება კი ამის გარდა უხრუნველყოფს ხელისუფლების ეკონომიკურ დანაწილებას ცენტრალურ ხელისუფლებასა და რეგიონულ ერთეულებს შორის. ხელისუფლების პოლიცენტრისმი, ფუნქციების დანაწილება მათ შორის და რამდენიმე მათგანს მერ აბსოლუტური ხელისუფლების განხორციელების შეუძლებლობა, ქმნის ბარიერს ხელისუფლების უზურპაციისა და დიქტატორული რეჟიმისთვის.

ასეთი სისტემის დროს პოლიტიკური ხელისუფლება უფრო ზომიერად მოქმედებს, რადგანაც ცენტრალური ხელისუფლებისა და სუბიექტების დონეზე მას სხვადასხვა პოლიტიკური ძალები ეფლობენ. ამ შემთხვევაში, თუ საერთო სახელმწიფოებრივ დონეზე ხელისუფლების დანაწილების შექმნაში ბზარი განხდება, დეცენტრალიზმი იძლევა საშუალებას გამოეყენებულ იქნეს დამატებითი მუხრუქები.

დეცენტრალიზაციის შედეგად მიღებული სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრების სიმრავლე იძლევა შესაძლებლობას, შექმნას პირობები საზოგადოების ყველა ფენის და ჯგუფის ინტერესების გამოხატვისათვის და ამგვარად უხრუნველყოფს პლურალისტულ დემოკრატიას. მოხალეობა უფრო ფართოდ არის წაროდლი მმართველობით პროცესებში, რადგანაც ამის შესაძლებლობა იძლევა ხელისუფლების სხვადასხვა დონის არსებობა. ამასთან პარტიებს, რომლებიც იყოფებთან საპარლამენტო უმცირესობაში ან საერთოდ კერ მოხდნენ ქვეყნის პარლამენტში, საშუალება აქვთ მინაწილეობა მიიღონ რეგიონების მართვაში, თუ მოცემულ რეგიონში საერთო-სახელმწიფოებრივი დონისაგან განსხვავებული კონიუნქტურა

არსებობს, თუ ხელისუფლებას უფრო მოქნილს და ადვილად სამართავს ხდის.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, დეცენტრალიზმი მმართველობის უფრო ეფექტურს სისტემაცაა. ცენტრალური ხელისუფლება განთავსებულია სპეციფიკური ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტისაგან, რომლებსაც უკეთესად წყვეტენ ადგილობრივი ხელისუფლებები და ამდენად მეტს შესაძლებლობა აქვს კონცენტრირება მოახდინოს უმნიშვნელოაქანის სახელმწიფოებრივ საკითხებზე. ამასთან, მმართველობის სისტემის გაუმჯობესების მიზნით ხშირად საჭირო ხდება აღტრინატორული გზების ტყუბა და ექსპერიმენტების ნატარება, მაგრამ შედეგების წინასწარი გათვალისწინების შეუძლებლობის გამო მთავრობები უმეტეს შემთხვევებში, კრიტიკიას ხაერთოდ მიზნად არ ისახავს ეთნიკური წინააღმდეგობების დაძლევის, ფედერალური მექანიზმი ქვეყნის რეგიონებში გორაფიულად კონცენტრირებულ ეთნიკურ უმცირესობებს ადგილობრივი პრობლემების დაშორებლად გადაწმობისა და კულტურული ავტონომიის განვითარების საშუალებას აძლავს, ეს კი პოლიტიურად მოქმედებს კონფლიქტების შორეულარებაზე.

დეცენტრალიზებულ სისტემაში ადამიანის და უმცირესობების უფლებების დაცვის მეტი გარანტიები არსებობს. მიუხედავად იმისა, რომ ფედერალიზმი ხაერთოდ მიზნად არ ისახავს ეთნიკური წინააღმდეგობების დაძლევის, ფედერალური მექანიზმი ქვეყნის რეგიონებში გორაფიულად კონცენტრირებულ ეთნიკურ უმცირესობებს ადგილობრივი პრობლემების დაშორებლად გადაწმობისა და კულტურული ავტონომიის განვითარების საშუალებას აძლავს, ეს კი პოლიტიურად მოქმედებს კონფლიქტების შორეულარებაზე.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, თუ ასევე მიხედვითობაში მიუყვებით საქართველოს კონსტიტუციის ხასიათს, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ცენტრალიზებული სახელმწიფოს მშენებლობა საქართველოში სახელმწიფოს განვითარების გზაზე უკან გადადგმული ნაბიჯი იქნება.

სახელმწიფოს ტერიტორიული მოწყობის ზემოაღნიშნული პრინციპებისა და ხელისუფლების

პოლიცენტრისმის რეალიზაცია, როგორც ერთხელ ვამც აღვნიშნეთ, შესაძლებელია როგორც უნიტარული, ისე ფედერაციული სისტემის ფარგლებში. ამასთან, კიდევ ერთხელ შევნიშნავთ, რომ სახელმწიფო წყობილების უნიტარული და ფედერალური ფორმები სხვადასხვა ქვეყნებში ძალზე განსხვავებულია ერთმანეთისაგან და საქართველოშიც უნდა შეიმუშავოს ისეთი მოდელი, რომელიც კომპეტენტიათა გამოყენის საფუძველზე უფრო უკეთ მოაწესრიგებს ურთიერთობებს ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ტერიტორიულ ერთეულებს შორის და უზრუნველყოფს ამ ხელისუფლებათა ინტერესების პარმონიზებას.

ექვლან გამომდინარე, ადგილობრივი ხელისუფლების შექმნა და კომპეტენციების განაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის ქვეყანაში დემოკრატიული წყობის დამკვიდრების ერთ-ერთი აუცილებელი ელემენტია.

ამასთან, ურადლებით შეხწავლას და განაწილებას მთითივს ის საფრთხეები, რომელიც შეიძლება გაახსნდეს დეცენტრალიზებულ მმართველობას საქართველოში.

ცხადია, რომ როდესაც ცენტრალური სახელმწიფო სტრუქტურების ჩამოყალიბების პროცესიც კი საქართველოში დაკავშირებულია დიდ ხორიუდებთან და ქვეყნის ინტელექტუალური და სხვა ძალების მაქსიმალურ მობილიზებას მთითივს, ძალზე გასწვლდება რეგიონებში სახელმწიფოებრივი გაერთიანებების შექმნა, ხდაც არ არსებობს არაფერ სახელმწიფოებრიობის, არამედ ადგილობრივი თვითმმართველობის არახაირი გამოცდობლება.

ქვეყანაში ძალზე მეტრეა პლურალისტული დემოკრატიის და ერთმანეთისაგან დამოუკიდებელი ხელისუფლებების პარმონიული თანაარსებობის გამოცდობლება. დეცენტრალიზებული მმართველობა თავის თავში გულისხმობს ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის თანამშრომლობის აუცილებელ არსებობას, ძლიერი ცენტრიდანული ტენდენციების პირობებში შეიძლება ამან წყობს სხვადასხვა დიდი ხორიუდები გამოიწვი-

ეს მოთხოვნებს რომ ეხებოდა და რეგონებს შორის ურთიერთობა ყოველთვის იმანერტული პროცესებით არ არის დეტერმინირებული.

საქართველოში მიმდინარეობს რადიკალური პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური რეფორმები. ამ რეფორმების განხორციელება ერთიან ძალისხმევასა და პოლიტიკურ ნების სჭიროებს. ცენტრალურ და რეგიონალურ ხელისუფლებებს შორის უფლებამოსილების დაყოფის პირობებში, მოთხოვნებს როგორც რეგიონებში ძალზე ძლიერია კონსერვატიული ტენდენციები, მნიშვნელოვნად გართულებდა ამ რეფორმების განხორციელებას.

ეფექტობით, მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური კანონი უნდა ითვალისწინებდეს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის შედეგ საკითხებს: ტერიტორიული ერთეულების ხაზინათუვადი, მათი ტერიტორია და საზღვრები; ტერიტორიული ერთეულების სტატუსი; ტერიტორიული ერთეულების ხელისუფლების ორგანიზაცია სტრუქტურა, მათი უფლებამოსილებები, შექმნისა და საქმიანობის წესი; ტერიტორიული ერთეულების განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხები; ცენტრალური ხელისუფლებებსა და ტერიტორიული ერთეულების ორგანიზაცია ურთიერთობის ფორმები.

კონსტიტუციური კანონის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გადასაწყვეტ საკითხს, ტერიტორიული მოწყობის ფორმის განსაზღვრის გარდა, წარმოადგენს მასთან არსებითად დაკავშირებული საკითხი: ტერიტორიული ერთეულების სტატუსის განსაზღვრა. ხეც ხელისუფლების მნიშვნელობის აღარ შეეცხებით ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმის საკითხს, მაგრამ მასაც უნდა აღვნიშნოთ, რომ ქვეყნის სამართლებრივი, პოლიტიკური, ისტორიული და თუნდაც ფსიქოლოგიური რეალობების გათვალისწინებით საქართველოში კლასიკური ფედერალიზმის მოდელის შექმნა შეუძლებელია. ახალი დემონსტრაციული რეალობების გათვალისწინებით შეუძლებელია ქვეყანაში ისეთი სისტემის შექმნა, რომლის თანახმადაც ყველა რეგიონს თანასწორი

ურთიფიული სტატუსი ექნება. შეუძლებელია ავტონომიური მმართველობის არანაირი ტრადიციის მქონე ქვეყნის რეგონებში, რომლებშიც პოლიტიკურ ძალითა სხვატური არ არსებობს, ისეთივე ადგილის დაკავება შეძლონი ქვეყნის პოლიტიკურ არენაზე, როგორც ავსტრალიასა და ატარამ, ხდენი ასეთი გამოცდილება საკმაოა. აქედან გამომდინარე,

**უახლოესი რაპორტინი ათწლებულის მანძილზე ანტიმტერიული სისტემის არსებობა გარდაუვალია.**

ქვეყნის რამდენიმე რეგიონს სხვა თანასწორი სტატუსის მქონე რეგონებისაგან განსხვავებით ექნება განსაკუთრებული სტატუსი, რაც გულისხმობს უფრო მაღალ სტატუსს, სხვა ტერიტორიულ ერთეულებზე უფრო მეტ უფლებამოსილებებს და მეტ შინაგან ავტონომიურობას.

ტერიტორიული მოწყობისას ასევე მნიშვნელოვანია ტერიტორიული ერთეულების რაოდენობის განსაზღვრა: ტერიტორიული ერთეულების შექმნისა და მათ შორის საზღვრების დადგენისას ამოხვადი არ შეიძლება გახდეს მხოლოდ ისტორიული და კონსერვატიული კრიტერიუმები. რა თქმა უნდა მათი მიღიანად იტონობება დაუშვებელია, მაგრამ მთავარია რომ თათოუელი ტერიტორიული ერთეულის უკან იდგეს შესაბამისი ადამიანური, ინსტიტუციური და ეკონომიკური რესურსები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ტერიტორიული ერთეულის ორგანიზაცია სიცოცხლისუნარიან ფუნქციონირებას.

კონსტიტუციურ კანონში მნიშვნელოვან ადგილს დაიკავებს ტერიტორიული ერთეულების კომპლენტიების განსაზღვრა. უფლებამოსილების მოცულობა დამოკიდებული უნდა იყოს მის სტატუსზე. განსაკუთრებული სტატუსის მქონე სუბიექტებს უნდა ჰქონდეთ უფრო მეტი უფლებამოსილებები, ვიდრე სხვა რეგონებს.

გარდა ხელთაქმულისა, ეფექტობით, კონსტიტუციურმა კანონმა უნდა განსაზღვროს ტერიტო-

რიული ერთეულების ორგანიზაცია სტრუქტურა და ურთიერთდაამოკიდებულება, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ადგილობრივ დონეზე მშარათეულთაში ერთიანი დემოკრატიული პრინციპების განხორციელება. ყველა ტერიტორიულ ერთეულში უნდა არსებობდეს მოსახლეობის მიერ საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლებების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო. წარმომადგენლობითი ორგანოს უფლებამოსილების ვადა უნდა განსაზღვროს ტერიტორიული ერთეულის სტატუსმა, მაგრამ არჩევნებს შორის პერიოდი არ შეიძლება აღემატებოდეს ოთხ წელს. წარმომადგენლობითი ორგანოს ფუნქციონირების წესს თვითონ ეს ორგანო განსაზღვრავს.

რაც შეეხება ტერიტორიული ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს შექმნის წესს, მისანს შეწინააღმდეგებს მის მეთაურს და მთავრობის მოვლ შემაღგენლობას განსაკუთრებული სტატუსის მქონე ტერიტორიულ ერთეულებში ნიშნავდეს რეგიონის წარმომადგენლობითი ორგანო, ხოლო დახარჩუნ რეგიონებში აღმასრულებელი ორგანოს მეთაურს არჩევნებში გამარჯვებული პოლიტიკური გაერთიანების შემადგენლობიდან წარადგენს საქართველოს პრეზიდენტი და დანიშნავს მხარის წარმომადგენლობითი ორგანო. ეს ეფიქრობთ, ხელს შეუწყობს ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის სტაბილური და მოხიტიური ურთიერთობების ჩამოყალიბებას, რაც ძალზე მნიშვნელოვანია, განსაკუთრებით კი პირველ ეტაპზე მთავრობის სხვა წევრებს დანიშნავს წარმომადგენლობითი ორგანო აღმასრულებელი ორგანოს მეთაურის წარდგინებით. მთავრობა პასუხისმგებელი უნდა იყოს წარმომადგენლობითი ორგანოს წინაშე და იგი უნდა ფუნქციონირებდეს კაბინეტური პრინციპით, რაც ადგილებზე ხელისუფლების გაწინასწორების დამატებით კლემენტებს შეტანს

მისათვის რომ შენარსუნებული იყოს სისტემის სტაბილურობა და შეიქმნას შესაბამისი

პირობები რეგიონალური ხელისუფლების ეფექტური ფუნქციონირებისათვის. მნიშვნელოვნად მიგვახსნა კონსტიტუციურ კანონში ცვლილებების შეტანის განსაკუთრებული მქანისხმის შემუშავება. მისადებად მიგვახსნა ისეთი მოდელი, რომლის დროსაც კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შესატანად აუცილებელი წინაპირობა იქნება რეგიონალური წარმომადგენლობითი ორგანოების არსნაკლებ სამი მეთახედის თანხმობა. რეგიონული ხელისუფლების აუცილებელი მონაწილეობა კონსტიტუციური კანონის შეცვლისას აგრეთვე გაზრდის ნდობას აღნიშნული სისტემისადმი.

ყოველ ტერიტორიულ ერთეულს უნდა აქონდეს თავისი დებულება—სტატუსი, რომელიც დაწერილებით განსაზღვრავს ტერიტორიული ერთეულის ორგანიზაცია სტრუქტურას, მათი შექმნისა და საქმიანობის წესსა და უფლებამოსილებებს. განსხვავებული სტატუსის მქონე ტერიტორიული ერთეულები თავიანთი სტატუსს იღებენ დამოუკიდებლად, ხოლო ყველა სხვა რეგიონის მიერ მიღებული სტატუსები დამტკიცებულ უნდა იქნეს ქვეყნის ცენტრალური პარლამენტის მიერ.

აღსანიშნავია, რომ ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობისა და ცენტრალურ და რეგიონალურ ხელისუფლებებს შორის ურთიერთობის ხასიათს მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს პარლამენტის სხვა პალატის შექმნის წესი, მისი უფლებამოსილება და დამოკიდებულება ქვედა პალატისათვის. რეგიონების მიერ საქართველოს პარლამენტის სხვა პალატის – სენატის დაკომპლექტება მათ სუფალებას აძლევს ერთი მხრე, მონაწილეობა მიიღონ საერთო სახელმწიფოებრივი საკითხების გადაწყვეტაში და აიღონ პასუხისმგებლობის განსაზღვრული წილი, რაც თავიდან აგვაცილებს მათ გაუცხოებას ცენტრალური ხელისუფლებისაგან, ხოლო მეორე მხრივ, დაახლანსოვს ქვედა პალატის და აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრისკენული ტენდენციები და დაიცვას თავიანთი კონსტიტუციური უფლებები.

საქართველოს პარლამენტის სენატის წევ-

რები - სენატორები არსეულ უნდა იქნენ ტერიტორიული ერთეულების მთელი მოსახლეობის მიერ პარლამირ-არსეუნების უხით და არა ტერიტორი-ული ერთეულის მოაგრობის ან წარ-მომაღკენლობითი ორგანოს მიერ. ეს ხაშუალებს მისცემს სენატორებს ადვრტიუციორებს მოსახეობის არა ტერიტორიული ერთეულის მოაგ-რობასა ან წარმომადგენლობით ორგანოსთან, არამედ მიედ მოსახლეობასთან, რაც შეეხება სხვადასხვა ტერიტორიული ერთეულების წარმო-მადგენელია რაოდენობას, მათი განსახლებრისას ამოსავალი უნდა იყოს არა ამ ტერიტორიული ერთეულის მოსახლეობის რაოდენობა ან მისი განხითარების პორცენტიალი, არამედ მისი იუ-რიდიული სტატუსი - თახასწორი იურიდიული სტატუსის მქონე ტერიტორიულ ერთეულებს სე-ნატში თახასწორი წარმომადგენლობა უნდა შეაქ-დეს.

მისი გამი, რომ სეენ უარი ეთქვიო ცენტრ-დისებული ხახელშეიფის ამენებაზე, მოულებელია ისეიო სსტკემს შექმლება, რომლის მიხედვითაც ცენტრადური ხელისუფლების საკანონმდებლო ორგანოს კომპერენციას მიკუთვნებული ყველა საკითხის გადაწყვერისიეის აუცილებელია პარლა-მენტის ორიეე პალატას შორის შეთანხმების მიღწე-მა.

თუ გავითვადისწინებთ მასაც, რომ პირველ ეტაპზე მათც გარდაუვაელია სედა და ქვედა პალატაში განსხეეეებული პოლიტიკური მსოფლ-მხედველობის ძალების მიხედვრა, ცხადი ვახდება, რომ კონსენსუსის მიღწევა მათ შორის თითქმის შეუძლებელი იქნება. ყოველიეე ეს კი ხელს შე-უძლავს საკითხების სწრაფ და ოპერატიულ ვა-დაწყობას, რაც საბოლოო ჯამში ქვერის სორ-მადური განხითარების პარალიზებას და დეცენტ-რალიზებული მმართველობის დისკრედიტაციას გამოიწვევს.

სამართველო სარლამენტში ორიეე პალატის აუცილებელი შემთანხმების შეღებად უნდა გადაწყვედეს მხოლოდ ის საკითხები, რომლებიც ცენტრალურ და რეგიონულ ხელისუფლებას შორის უშლებამონილებათა განაწილებას მხება.

სემოთქმულიდან გამომდინარე, სეენ საკითხ-ის გადაწყვერის ყვედასეე ოპტიმალურ შესაძლებ-ლობად მიგეახნია შემდეგი: საქართველოს ცენტ-რადურ საკანონმდებლო ორგანოში ორიეე პა-ლატის აუცილებელი შეთანხმების შეღებად უნდა გადაწყვედეს ისეიო საკითხები, არეუ სედა პალატის თანხმობა აუცილებელი უნდა იყოს მხოლოდ ისეიო საკითხების გადაწყვერისას, რომლებიც ეხება რე-გიონებსა და ცენტრს შორის უფლებამოსილებების განაწილებას; კონსტიტუციურ კანონში ამ საკითხ-თა სუსხა სუსტად უნდა იყოს განსახლებრული საკითხები, რომლებიც ხელისუფლების უმაღლეს ორგანოთა განსაკუთრებული გასტკებლობას მიკუთუ-ნება, გადაწყვერულ უნდა იყოს პარლამენტის სედა პალატის თანხმობის გარეშე.

## კომპიტენციათა გაშიჯვნა

უნდამენტური საკითხი, რომელიც მომავლდა კონსტიტუციურმა კანონმა უნდა გადაწყვიტოს, არის კომპერენციების განა-წილება ცენტრსა და რეგიონებს შორის. კომპერენ-ციები სამ ჯგუფად შეიძლება განაწილდეს:

1. ცენტრის განსაკუთრებული კომპერენ-ციები;
2. რეგიონების განსაკუთრებული გამგა-ბდობის მიკუთვნებული საკითხები;
3. ერთობლიეე გასტკებლობის მიკუთვნებული საკითხები.

საქართველოს კონსტიტუციასში მოცემულია



ცენტრის განსაკუთრებულ გამკაცვლებას მიკუთვნებულ საკითხთა სრული ჩამოხატვალი. რაც შეეხება ერთობლივ და ტერიტორიულ ერთეულთა კომპეტენციებს, მათი დარეგულირება კონსტიტუციის შესაბამისად კონსტიტუციური კანონით მოხდება. ამასთან, როდესაც ვსაუბრობთ კომპეტენციათა სუსტ განაწილებაზე, უნდა აღვნიშნოთ, რომ სახელმწიფოს უუნქიონირებისას წარმოშობილი ყველა საკითხის ჩამოთვლა და მათი კომპეტენციების სუსხაში შეტანა ფაქტობრივად შეუძლებელია. ამიტომ, რჩება ერთადერთი გამოსავალი. ამოწურავად განისაზღვროს აღნიშნული საზღვრები რომელიმე ორი სახის კომპეტენციათა ჩამონათვალი. ხოლო დანარჩენი უფლებამოსილებები ჩაითვალოს შესაბამისი კომპეტენციად. პრინციპულად გადასაწყვეტია საკითხი, თუ ეისი კომპეტენციები უნდა განისაზღვროს სრულად, და ეს უნდა გადაეცეს ე.წ. ნარჩენი კომპეტენციები. ამ მიმართებით რამდენიმე შესაძლებლობა არსებობს:

1. სუსტად განისაზღვროს ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებები და ერთობლივი კომპეტენციები, ხოლო ნარჩენი კომპეტენციები გადაეცეს ადგილობრივ ხელისუფლებას; იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოში სახელმწიფოებრიობის მცირე გამოცდილება არსებობს, არ არის ჩამოყალიბებული ცენტრსა და რეგიონებს შორის უუნქობათა ვა-

მიჯნის ხსენება, სავარაუდოა, რომ ვერ მოხერხდება კომპეტენციათა ოპტიმალური და სუსტი გამოჯენა. ამასთან, მეცნიერებისა და ტექნიკის განვითარების შედეგად ჩნდება ისეთი მნიშვნელობის პრობლემები, რომლებიც საერთო ეროვნულ დონეზე დარეგულირებას საჭიროებენ. აქედან გამომდინარე, ცენტრალური ხელისუფლება იძულებული გახდება გაიფართოვოს კომპეტენციათა სფერო კონსტიტუციის შეცვლის გზით. ეს კი არახტაბილურობის ელემენტს შეიტანს ცენტრსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ჩამოყალიბებულ

ურთიერთობებში. მეორეს მხრივ, შესაძლებელია რეგიონებში სრული მოცულობით ვერ აითვისონ კომპეტენციათა უარყო წრე, რის შედეგადაც ჩნდება საფრთხე, რომ რაღაც მნიშვნელოვანი საკითხები სახელმწიფო რეგულირების გარეშე დარჩეს.

2. განისაზღვროს რეგიონც ცენტრის, ისე ადგილობრივი ხელისუფლების განსაკუთრებული კომპეტენციები, ხოლო სხვა უფლებამოსილებები, თუ ისინი არ გამომდინარეობენ ცენტრის განსაკუთრებული კომპეტენციიდან და აგრეთვე არ შეიძლება ჩაითვალოს მის საკულისსმევე კომპეტენციად, უნდა გადაეცეს ადგილობრივ ხელისუფლებას.

ეს სისტემა შეიძლება არსებობდეს მხოლოდ იმ ქვეყანაში, სადაც დამკვიდრებულია კონსტიტუციის ინტერპრეტაციის ტრადიციები და რეგიონული ხელისუფლება ენდობა ორგანოს, რომელიც უფლებამოსილია განმარტოს კონსტიტუცია.

3. კონსტიტუციური კანონით უნდა განისაზღვროს რეგიონც ცენტრალური ხელისუფლების, ისე რეგიონებს განსაკუთრებული კომპეტენციები, ხოლო ის უფლებამოსილებები, რომლებიც არ შეეძლება არც ცენტრის და არც ტერიტორიული ერთეულების კომპეტენციაში, ჩაითვალოს ერთობლივ გამკაცვლებას მიკუთვნებულ საკითხებად.

**კონსტიტუციურმა კანონმა აიოვფურავად უნდა განსაზღვროს როგორც ცენტრალური ხელი-სუფლების, ისე რეგიონების განსაკუთრებული კომპეტენციები, ხოლო ის უფლებამოსილებები, რომლებიც არ შეეძლება არც ცენტრის და არც ტერიტორიული ერთეულების კომპეტენციაში, ჩაითვალოს ერთობლივ გამკაცვლებას მიკუთვნებულ საკითხებად.**

მიგვახსნა, რომ აღნიშნული შესაბამისი მოდელი ყველაზე უფრო მისაღებად შეიძლება ჩაითვალოს საქართველოსათვის. ამ შემთხვევაში ცენტრალურ ხელისუფლებას აქვს მოქნილი მექანიზმი საჭიროების შემთხვევაში კონსტიტუციური ცვლილებების გარეშე გადაწყვეტოს ყველა ის საკითხი, რომელმაც საერთო სახელმწიფოებრივი ხასიათი მიიღო, ან ადგილობრივ ხელისუფლებას გადასცეს ის საკით-

ნები, რომელთა მოგვარებაც ადგილობრივ დონეზე შესაძლებელი ეს სისტემა მაქსიმალურად გამოიყენოს ცენტრსა და ადგილებს შორის კომპლექსიანობა თაობაზე დაეხს.

აუცილებლად მოგვანია განიხარტოს, თუ რა იგულისხმება ტერმინში „ერთობლივი კომპლექსი“. სახელადღებში არსებობს ახრი, რომ იგი ნიშნავს განსახლებულ სფეროებში ცენტრებსა და ტერიტორიული ერთეულების ერთობლივ საქმიანობას – ერთობლივი სამართლებრივი აქტების გამოცემას, ერთობლივი ორგანოების შექმნას ან შესაძლებლობას, ერთი და იგივე საკითხი ერთდროულად გადაწყვიტოს რიგორც ცენტრმა, ისე ადგილობრივმა ხელისუფლებამ. ხელისუფლებას დახმარების არსიდან გამომდინარე შეუძლებელია ერთობლივი ორგანოების ან პარალელური სტრუქტურების არსებობა. ახვი შემთხვევაში გაურკვეველია რა ხაზით და რა პროცედურით შეიძლება ამ უფლებამოსილებების განხორციელება.

თუ გაეთივადისწინებთ ამ ტერმინს კონსტიტუციური ხასართდის თეორიასა და კონსტიტუციურ პრაქტიკაში დამკვიდრებულ განმარტებას, მოგვანია, რომ ერთობლივი კომპლექსიები უნდა გულისხმობდეს კონკურირებად კომპლექსიებს. ეს კი ნიშნავს, რომ ერთობლივ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებზე ტერიტორიული ერთეულების ავრსინქცია მოქმედებს მანამდე, სანამ ცენტრი არ გამოსცემს შესაბამის სამართლებრივ აქტს. გარდა ამისა, ერთობლივ გამგებლობად შეიძლება ჩაითვალოს აგრეთვე ცენტრის უფლებამოსილება მიიღოს რაიმე ხეყროში კანონმდებლობის საყუბელები, რომლის ბასახეც ტერიტორიული ერთეულები შეიძლომ მთლებეს კონკრეტულ სორმატიულ აქტებს.

წყენი ახრიო, ტერიტორიული ერთეულებს განსაკუთრებულ გამგებლობას შეიძლება მიკუთვნებოდეს შემდეგი საკითხები:

ა) ტერიტორიული ერთეულებისადმი დაქვემდებარებული უწყებებისა და ადმინისტრაციული დაწესებულებების ორგანიზაცია;

ბ) ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების შექმნა და მათ შორის სასდვრების გამოცენა;

გ) სოცუსრუხველეყოფისა და ჟანდაცვის რეგიონული პროგრამების შემუშავება და განხორციელება;

დ) პროექციული და საშუადლო განათლების დაწესებულებათა ორგანიზაცია და მართვა;

ე) ადგილობრივი მნიშვნელობის ტურიზმი;

ვ) ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზები, სარკინიგზო, სახმელეთო, საჰაერო, სახლეთი და საბავსო ტრანსპორტი და სოფეურები;

ზ) ნათსნობა ტბებზე და ჩაყისოდეტომები;

თ) ნადირობა, თეუსეყრა მსნაგას წყლებში;

ი) ტყის რესურსების მართვა;

კ) კონტროლი გარემოს დამსხუტრებაზე;

დ) კონტროლი საინტარულ-პოეტური სტანდარტების დაცვაზე;

მ) ადგილობრივი მნიშვნელობის მიდროტექნიკური ნაგებობების აყება;

ნ) სბორტი;

ო) კულტურული დინისიუების ორგანიზება;

პ) გასართობი ბესნესის სამართლებრივი რეგულირება;

ჟ) მიწათხარტებლობის საკითხების სამართლებრივი რეგულირება;

განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხთა გარდა რეგიონულ ხელისუფლებას კანონით შეიძლება დაეკისროს ცენტრის განსაკუთრებულ კომპლექსიანს მიკუთვნებული მთელი რიგი საკითხების აღხრულება. ადმინისტრაციული ფუნქციების ახვიო გამხეყნის მიხანია უფრო უფქტური გახადოს მმართველობა ამხითან ცენტრის მიერ რეგიონებისათვის ფუნქციების გადაცემაზე უნდა ახდდეს შესაბამისი სახსრების გადაცემაზე.

# ფინანსური უფლებამოსილების გამიჯვნა ცენტრალურ და რეგიონალურ ხელისუფლებას შორის

ქვეა სახელმწიფოში, რომელშიც ქართველებს ცენტრალური და რეგიონალური ხელისუფლება (ტერიტორიული ერთეულები), ძირითადი ადგილი მათ ურთიერთობებში უჭირავს ფინანსურ საკითხებს, ანუ ცენტრსა და რეგიონებს შორის ფინანსური უფლებამოსილებების კონსტიტუციურ გამოჯენას.

ფინანსები სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელების ბაზაა. ფინანსური რესურსების არსებობაზე მსიმყვედოქნად არის დამოკიდებული ტერიტორიული ერთეულების რეალური მდგომარეობა, რადგანაც სწორედ ფინანსები აძლევს ხელისუფლების ამ თუ იმ რეკლამაციის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს რეალურ შესაძლებლობას და უზრუნველყოფს მათ განხორციელებას.

საქართველოს კონსტიტუცია შეიცავს რიგ ნორმებს ფინანსური უფლებამოსილებების ხეობაში:

კონსტიტუციის 94-ე მუხლის მიხედვით საქართველოა გადასახადებს და მისაკრებლების გადახდა კანონით დადგენილი ოდენობითა და წესით გადასახადებსა და მისაკრებლების სტრუქტურას და შემოდებს წესს ადგენს მხოლოდ კანონი. გადასახადებისაგან გახსიაუსუფლება, აგრეთვე სახელმწიფო სახსიდან ხარჯის გაღება დასაშვებია მხოლოდ კანონით.

გარდა ამისა, საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის "ზ" ქვეპუნქტის

მიხედვით „მხოლოდ საქართველოს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა გამოცემულ მითქუთებზე“ „საგადასახადო კანონმდებლობა“, ანუ არც

რეგიონალურ (ტერიტორიული ერთეულების) ხელისუფლებას (თუკი ასეთი ორგანოებს საქართველოში) და არც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს არ აქვთ უფლება გამოსცენ რაიმე კანონმდებლარე ნორმატიული აქტი საგადასახადო ხეობაში.

კონსტიტუციის აღნიშნული ნორმებიდან გამომდინარე ამკარაა ცენტრალური ხელისუფლების პრიორიტეტი საგადასახადო ხეობაში აქედან გამომდინარე ცხელია, რომ საქართველოში ტერიტორიული ერთეულებს და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალურად ჩამოყალიბებისათვის აუცილებელი იქნება კონსტიტუციური დებულებების მსიმყვედოქნა გადასახადებს, რათა შესაძლებელი გახდეს ერთის მხრივ, ცენტრალურ და რეგიონალურ (ტერიტორიული ერთეულების) ხელისუფლებებს შორის ფინანსური უფლებამოსილებების გამოჯენა, და მეორეს მხრივ ტერიტორიული ერთეულების ფინანსური ავტონომია და კომპეტენციების გაფართოება. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ რეგიონებისათვის ფინანსური დამოკიდებლობის გარახტებებს შექმნა შესაძლებელია აგრეთვე ერთიანი საგადასახადო ხეობის დარღვევისა და შესაბამისად კონსტიტუციური ცვლილებების ვარქმეც-კერძოდ ქვეყანაში იმოქმედებს მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დადგენილი გადასახადები, კონსტიტუციური კანონთა კანონისხეურება ამ გადასახადებიდან საგადასახადო წილის გადართვება რეგიონულ ბიუჯეტებში.

ფინანსური უფლებამოსილებების კონსტიტუციურ გამოჯენას საფუძვლად უნდა დაედოს ორი ძირითადი პრინციპი:

უპირველეს ყოვლისა, ეს არის ფინანსურ და სხიუჯეტო საკითხებში სუბიექტების დამოუკიდებლობის პრინციპი.

**ფინანსური უფლებამოსილების კონსტიტუციურ გამიჯვნას საფუძვლად უნდა დაედოს ფინანსურ და საბიუჯეტო საკითხებში სუბიექტების დამოუკიდებლობის და ქვეყნის ეკონომიკური ბალანსის დაცვის პრინციპები.**

აეცადებოდა, რომ ცენტრისა და სუბიექტების ფინანსები შეეცნოდა იქონიერებდა ერთმანეთისაგან გამოხლედი. თითოეულ მათგანს უნდა გაეჩინებოდა ერთმანეთისაგან დამოუკიდებელი ბიუჯეტი მისი შევსების დამოუკიდებელი წყაროებით. როგორც ცენტრს, ასევე ადგილობრივ ხელისუფლებას ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად უნდა შეეძლოთ საკუთარი ფინანსების განკარგვა.

მეორე პრინციპია ქვეყნის ერთიანი ეკონომიკური ბაზრის დაცვა, რაც ერთიანი სახელმწიფოს შენარჩუნებისა და ეკონომიკური განვითარების ერთ-ერთი მთავარი პირობაა. ამ პრინციპს აუცილებელ ელემენტებს წარმოადგენს ერთიანი სავაჭრო სავაჭრო, საბაზო და სავაჭრო სურცე და ფინანსური გათანაბრების მექანიზმი.

ესეთი სისტემის არსებობისას, როდესაც ცენტრსაც და სუბიექტებსაც გააჩნიათ საკუთარი საფინანსო უფლებამოსილებები, ქვეყნის განვითარების გარკვეულ ეტაპზე ვერ აეცდებოდა სიტუაციას, როდესაც ქვეყნის რეგიონები ეკონომიკურად უფრო სწრაფად განვითარდება, ვიდრე სხვა რეგიონები. ასეთი სიტუაციის დაცვას გავრთვება კი მნიშვნელოვან საფრთხეს უქმნის

ეკონომიკურ განვითარებას და ქვეყნის ერთიანობას ამის კარგი მაგალითია იტალია, რომელიც, თუმცა ეთნოდასირისპირება გამოირიცხებდა მისი მონონაციონალური სახითიდან გამოქმდებარე, მაგრამ სერიოზული პრობლემები არსებობს რეგიონებს შორის შექმნილი ეკონომიკური დასაბუნების გამო. ამიტომ, აუცილებლად მივყავნია კონსტიტუციური კანონით შემოღებულ იქნეს ფინანსური გათანაბრების ინსტიტუტი. ფინანსური გათანაბრების ინსტიტუტი უკუდისახება ერთი მხრივ, ფინანსური შემოსავლების გადაანაწილებას ცენტრსა და რეგიონებს შორის, რაც გამოიხატება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მოხდისებულის სახსრების განაწილებაში რეგიონალური სტრუქტურებისათვის (ვერტიკალური გათანაბრება), ხოლო მეორე მხრივ,

ფინანსების გადაანაწილებას სუბიექტებს შორის (ორიზონტალური გათანაბრება).

ვერტიკალური გათანაბრებისას მნიშვნელოვანია შემდეგი საკითხების განსახლება: რა შემთხვევაში უნდა გადაეცეს ცენტრს მიერ მოხდისებულის სახსრები სუბიექტებს, ანუ რა უნდა იყოს ფინანსების გადაცემის აუცილებელი პირობა; რომელი წყაროებიდან მიღებული სახსრები უნდა გადაეცეს სუბიექტებს ფინანსური გათანაბრების დროს. ამასთან, შესაძლებელია გამოეყენებოდეს იქნეს ე.წ. მიზნობრივი ტრანსფერტების მექანიზმი, რომლითაც განსახლება, თუ რა მიზნით უნდა გადაეცეს სუბიექტებს ფინანსური სახსრები და რა სფეროებში არიან ისინი უფლებამოსილი დახარჯონ ეს სახსრები. ამის გათვალისწინებით, რომ ცენტრალური ხელისუფლება მოლოდინებს თანამშობის მიზნუვგრობებულს როდის, დაფინანსება შემდეგ მიზნებს უნდა ისახაფეს: ერთიანი ეკონომიკური ბაზრის დარღვევის თავიდან აცილება, სუბიექტების ეკონომიკური განსხვავებების გათანაბრება და ერთიანი ეკონომიკური წინხელისათვის ხელის შეწყობა.

**კონსტიტუციური კანონით ვინანსური გათანაბრების ინსტიტუტის შემოღება სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია დემოკრატიის პრინციპებსა და უპიკანაული სახელმწიფოს ერთიანი ეკონომიკური წინხელისა და განვითარებისათვის.**

ცენტრის მიერ ტერიტორიული ერთეულების ხელისუფლებისათვის ფინანსური საშუალებების გადაცემის რამდენიმე გზა არსებობს.

- ა) ცენტრალური ბიუჯეტიდან არამისხობრივი ტრანსფერტებით ადგილობრივი ბიუჯეტის შევსება;
- ბ) მიზნობრივი სუბსიდიების გადაცემა, რაც განსაკუთრებით მოქმედ და ეფექტურ სისტემას წარმოადგენს.

გარდა ამისა, სუბიექტებისათვის გარკვეული ცენტრალური უფლებამოსილებების დელეგირებას აუცილებლად თან უნდა ახლდეს შესაბამისი ფინანსური სახსრების გადაცემა.

მიზნობრივი სუბსიდიების გადაცემის არსი შემდეგში მდგომარეობს: მოუხდავად იმისა, რომ ესა თუ ის უფლებამოსილება არის სუბიექტის გამგებლობაში, ცენტრალურ ხელისუფლებას აქვს საშუალება მონაწილეობა მიიღოს ამ უფლებამოსილებების განხორციელებაში მიზნობრივი დაფინანსების მეშვეობით, ე.ი. როდესაც სახელმწიფო განვითარების რომელიმე კრავზე შეიქმნება ამა თუ იმ საკითხთან მიმართებაში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის გატარების აუცილებლობა, კონსტიტუციური ნორმების შეცვლის გარეშე შესაძლებელია ცენტრის მონაწილეობის უზრუნველყოფა ფინანსირების მექანიზმის მეშვეობით.

ამავე საკითხს უკავშირდება კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი მომენტი: შესაძლებელია თუ არა, რომ ცენტრი აფინანსებდეს ტერიტორიული ერთეულის ხელისუფლების კომპეტენციას მიკუთვნებულ ნებისმიერ საკითხს გადაწყვეტას, თუ კანონმდებლობით ეს სიფერო შესაძლებელი უნდა იყოს. თუკი არჩეულ იქნება პირველი ვარიანტი, რომ სუბიექტების ხელისუფლების ავტონომიურობისაგან რეალურად არაფერი დარჩება. ასეთი ფინანსური სუბსიდირება მიზანშეწონილობითა და აუცილებლობით კი არ იქნება ნაკარნახევი. არამედ მოზღვანარე პოლიტიკური საქაროებით ან დობარებით. ამიტომ რჩება მეორე ვარიანტი: აქ აუცილებელი უნდა აღინიშნოს, რომ ეს ვარიანტი გულისხმობს ფინანსური სახსრების გადაცემას მხოლოდ კანონით განსაზღვრულ სფეროებში.

ცენტრალურ და ტერიტორიული ერთეულების ხელისუფლებებს შორის საფინანსო უფლებამოსილებების გამოჯენისას ძველ მნიშვნელოვან საერთაერთვნული პარდამენტის ზედა და ქვედა პალატებს შორის ამ სფეროში კომპეტენციების გამოჯენა, კონსტიტუციური კანონით გარანტირებული უნდა იყოს პარდამენტის ზედა პალატის აუცილებელი მონაწილეობა რეგისტრაციისათვის ფინანსური სახსრების განაწილებისას.

ფინანსური კომპეტენციების გამოჯენისას ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხია დღეს სახელმწიფო საქარებაში მეოფი ქონების გადაწილება ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის. გადაცემული ქონება უნდა ვახდეს ძლიერი რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურების ჩამოყალიბების, ყვამტური უზენკციონირების, ფინანსური დამოუკიდებლობის და მათი ბუჯეტების შექენების მნიშვნელოვანი წარო.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, საქაროეულოში ტერიტორიული ერთეულების ჩამოყალიბებისას მათი ფინანსური დამოუკიდებლობის კონსტიტუციური გარანტიების შექენისათვის აუცილებელია საქაროეულოს ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობის შესახებ კონსტიტუციურ კანონში შეტანილ იქნეს შემდეგი უმნიშვნელოვანესი დებულებები:

ა) შენარსუნებული უნდა იქნეს ერთიანი საგადასახადო, საბასო და საყაგრო ხყარცე და ზუსტად უნდა მითითოს რომელი გადასახადები, მოდიანად ან ნაწილობრივ, რჩება სუბიექტების განკარგულებაში; უნდა განსაზღვროს ცენტრისა და სუბიექტების დამოუკიდებელი ბუჯეტები და მათი შექენების დამოუკიდებელი წაროები.

ბ) ფინანსური გათანაბრების მექანიზმი: კერტიკალური და პორი-ხორტალური გათანაბრება; ცენტრის მიერ სუბიექტებისათვის ფინანსების გადაცემისათვის აუცილებელი პირობები, ცენტრის მიერ სუბიექტებისათვის მიზნობრივი ტრანსფერტების გადაცემის საკითხი, კკონომიკურად ძლიერი და სუსტი სუბიექტებისათვის ფინანსების გადაცემისას სახსრების სახისა და თდენობის განსაზღვრა კანონის მიერ;

გ) ფინანსური უფლებამოსილებების გამოჯენისას და ფინანსური გათანაბრების მექანიზმის მოქმედების პროცესში საერთაერთვნული პარდამენტის ორ პალატის ურთიერთობათა საკანონმდებლო ნორმები, ანუ ცენტრისა და სუბიექტებს შორის ფინანსური უფლებამოსილებების ურთიერ-

თბილისი უნივერსიტეტის სოციოლოგიის ინსტიტუტის დირექტორი, სოციოლოგიის მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი

უკან უნდა იდგეს კონკრეტული პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მქონე პირი.

### ალბილობრივი თვითმმართველობის ხელისუფლება ორგანიზებულ უნდა იქნეს ფარმოვალელოებით და აღმასრულებელ ორგანიზაციის უფლებამოსილებათა გააძვივების საფუძველზე.

## ალბილობრივი თვითმმართველობა

საქართველოს მომავალ სახელმწიფოებრივ ტერიტორიულ მოწყობაზე საუბრობისას აუცილებელია ზუსტად იქნეს განსაზღვრული ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბების ძირითადი პრინციპები. ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა და მისი სახელმწიფო ორგანიზაციის ურთიერთობის საკითხები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ჩამოყალიბებისას არსებული მოდელი აუცილებლად უნდა ემყარებოდეს ორ ძირითად პრინციპს:

1. არსებულმა სისტემამ ხელი უნდა შეუწყოს დემოკრატიული მართვის ტრადიციების შექმნასა და დამკვიდრებას ადგილებზე პოლიტიკური პროცესების წარმოშობასა და განვითარებას, რაც თავის მხრივ ერთ-ერთი საფუძველი იქნება ხაერითი სახელმწიფოებრივ დონეზე დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს მშენებლობისათვის.

2. ევოლუციური მართვის სისტემის შექმნა – ანუ ისეთი სისტემის ჩამოყალიბება, რაც საშუალებას მისცემს მოსახლეობის სწრაფად და ეფექტურად გადაჭრას მათ წინაშე მდგარი ამოცანები და დაძლეოდ იქნეს ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის დეკონსოლიდირებული ინსტიტუციური სისტემა. ამასთან, უცულობდით უნდა ჩამოყალიბდეს პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ადგილობრივ მმართველ წრეებში. ყოველი კონკრეტული უფლებამოსილების თუ ფუნქციის

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ურთიერთქმედების მექანიზმზე მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული, თუ რამდენად ეფექტურად განხორციელდება მოსახლეობის უფლება თვითონ გადაწყვიტოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები. ცხადია, ისევე როგორც ხელისუფლების უმაღლეს დონეზე, თვითმმართველობებშიც ხელისუფლება ორგანიზებულ უნდა იქნეს წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებს შორის უფლებამოსილებათა გამოჯვრის საფუძველზე. ისევე საკამათო არ არის ისიც, რომ ყველა თვითმმართველობაში უნდა არსებობდეს წარმომადგენლობითი ორგანო, ვინაიდან მცირე რაიონების მოსახლეობის მქონე სოფლებისა, ხადაც შეიძლება განხილულ იქნეს პირდაპირი დემოკრატიის ფორმით მმართველობის შესაძლებლობა. ამ ხეეროში არსებული საერთაშორისო გამოცდილებიდან გამომდინარე საქართველოში შეიძლება განვიხილოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურის ორი ძირითადი მოდელი:

1. თვითმმართველობაში მოსახლეობის მიერ არსევა როგორც წარმომადგენლობითი, ისე აღმასრულებელი ორგანოები.

2. მოსახლეობის მიერ არსეული წარმომადგენლობითი ორგანო ნიშნავს აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელ პირს.

პირველი მოდელის შესაბამისად თვითმმართველობაში იქმნება პირდაპირი, საყოველთაო არჩევნების შედეგად დაკომპლექსებული წარმომადგენლობითი ორგანო. იმავდროულად მოსახლეობა ისევე პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე თრევის აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს. აქედან გამომდინარე, ეს უკანსეხეული არ აცარებს

პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას წარმოადგენლობითი ორგანოს წინაშე ასევე იმის გამო, რომ მას გააჩნია ხელის მართვა, მისიუქმადეა დაუკანონო წარმომადგენლობითი ორგანოს მხრიდან აღმასრულებელი ხელისუფლებას შეთავაზებულ შეხედულებას. ამ მოდელის მომხრეებს მიაჩნიათ, რომ იგი

- უზრუნველყოფს თვითმმართველობებში ძლიერ პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ ხელმძღვანელობას,

- არ უშეებს პასუხისმგებლობის ძალიან მკვეთრ დასაწილებას, აღმასრულებელი ხელისუფლების შეთავაზებულ პასუხს ატებს თვითმმართველობის საქმიანობის ყველა საკითხზე და გააჩნია ამ საქმიანობის განსახორციელებლად აუცილებელი უფლებამოსილებები.

ახლი პირობებში ადვილი ხდება ერთიანი პოლიტიკის შექმნა და ცხოვრებაში გატარება. ერთმანეთის მიმართ დესტრუქციული პოლიტიკის გატარების (აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის მხრიდან – წარმომადგენლობითი ორგანოს დაშლა, წარმომადგენლობითი ორგანოს მხრიდან – უნიტარობის გამოცხადება) შეუძლებლობა არის წინაპირობა იმისა, რომ როგორც წარმომადგენლობითი, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლება კონცეპტუალურადაა საკუთარი ფუნქციების შესრულებაზე და ამით გამოირჩევა მეორე ხელისუფლების საქმიანობაში გაუმართლებელი ხარვეზის შემთხვევაში.

ამასთან, ამ მოდელს გააჩნია რამდენიმე უარყოფითი მხარეც. უპირველეს ყოვლისა შესაძლებელია, რომ დემოკრატიული მართვის ტრადიციების არქონის დროს მოსახლეობის მიერ პირდაპირი არჩევნებით არჩეული აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი პირის ხელში თავს იყრის ძალიან ფართო პოლიტიკური და ადმინისტრაციული უფლებამოსილებები, რაც კარგ პირობებს ქმნის ადგილობრივი შეუხედავო და უკონტროლო მმართველის და მისი კლანის ჩამოყალიბებისათვის, ეს კი თავისთავად ძლიერ შექმნის ხელს თვითმმ-

ართველობათა დონეზე დემოკრატიული მართვის სისტემის შექმნას. გარდა ამისა, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს წევრები პასუხისმგებელი არიან მხოლოდ ერთი პირის – ამ ორგანოს ხელმძღვანელის წინაშე და მათზე არ მოქმედებს არც წარმომადგენლობითი ორგანოსა და არც მოსახლეობის მხრიდან პირდაპირი კონტროლის რაიმე მექანიზმი, ეს კი თავისთავად აწვევს აღმასრულებელი ხელისუფლების დემოკრატიზაციას.

მეორე მოდელის მიხედვით თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო იქმნება ასევე პირდაპირი და საყოველთაო არჩევნების შედეგად, მაგრამ პირველი მოდელისაგან განსხვავებით, როგორც აღესწავა, სწორედ წარმომადგენლობითი ორგანო (და არა მოსახლეობა) ხელმძღვანელ აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელ პირს. გარდა ამისა, წარმომადგენლობითი ორგანო აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი პირის წარდგინებით ამტკიცებს აღმასრულებელი ორგანოს წევრებს, ამასთან, წარმომადგენლობითი ორგანოს შეუძლია დასვას ხელმძღვანელი პირის და მოლიანად აღმასრულებელი ორგანოს შემადგენლობის უნიტარობის საკითხი, ამ მოდელის მიხედვით წარმომადგენლობითი ორგანოს გაციფრებით ფართო უფლებამოსილებები გააჩნია როგორც საბიუჯეტო ხეობაში, ასევე მმართველობის სხვა საკითხებშიც სწორედ წარმომადგენლობითი ორგანო არის პოლიტიკის ძირითადი განმსაზღვრელი. აქედან გამომდინარე, წარმომადგენლობითი ორგანოს კომისიების საკმაოდ მნიშვნელოვანი და ფართო უფლებამოსილებები გააჩნიათ და არცერთად შეუძლიათ კონტროლი გაუწიონ აღმასრულებელი ორგანოს საქმიანობას.

ამ მოდელის ძლიერ მხარეც ითვლება ის გარემოება, რომ მოსახლეობის მიერ პირდაპირ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ უფლებამოსილებათა ასეთი დიდი მოცულობით განხორციელება უკეთესი განხორციელების მოსახლეობის ყველა ფენის ინტერესს და იძლევა მათი მოთხოვნების უკეთეს განხორციელების შესაძლებლობას.

დროულად სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს თვითმმართველობებისადმი შესაბამისი ფინანსური რესურსების გადაცემაც; დელეგირებულ საკითხებზე სახელმწიფო უფლებამოსილი უნდა იყოს განახორციელოს კონტროლი ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ მათი შესრულებაზე, რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველობების არადელეგირებულ უფლებამოსილებებს, დაუშვებელია სახელმწიფოს გაახნდეს მათ განხორციელებაზე კონტროლის ან სხვა რაიმე სახით ჩარევის უფლება.

## დასკვნა

საქართველოში სახელმწიფოებრიობის ჩამოყალიბების პროცესი დღის წესრიგში აყენებს სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტას. რეგიონული ტერიტორიული ერთეულების შექმნა და მათთვის განსახდურული უფლებამოსილებების მინიჭება თვითმისანი არ არის. ადამიანის უფლებების დაცვა და ეფექტური მმართველობის დამკვიდრება, რაც დღეს ჩვენი ქვეყნის მთავარ პრიორიტეტს წარმოადგენს, შეხატულდება მხოლოდ მაშინ, თუ მოსახლეობას აქვს ყველა დონეზე ხელისუფლების ორგანოთა საქმიანობაში მონაწილეობის ძილების უფლება, თუ ყველა დონის ხელისუფლება ატარებს მოსახლეობის მანდატს და პასუხისმგებელია მის წინაშე და თუ უფლებამოსილება ნათლად და ხუხრად არის გამოხეული ხელისუფლების სხვადასხვა რგოლებს შორის.

ამრუგად, დეცენტრალიზმის მეშვეობით იქმნება კომპეტენციის დანაწილების კონსტიტუციური მექანიზმი, რომელიც ხელდასვს ცენტრალურ ხელისუფლებას, უზრუნველყოფს ხელისუფლების ბალანსს, ზრდის მართვის ეფექტურობას, იცავს ქვეყნის უცვარი ცვალებებისაგან და ხელს უწყობს დემოკრატიულ მმართველობას, თუმცა

უნდა ადინიშნოს, რომ ამ ხისტების მიერ თავისი უპირატეხობის სრულად წარმოსიხებხათვის აუცილებელია რიგი პირობების არსებობა.

უბრუნდეს ყოველსა აუცილებელია გაგრძელდეს კონსტიტუციური რეფორმა, რათა შესაძლებელი გახდეს ტერიტორიული ერთეულებისათვის ძლიერ კონსტიტუციური საფუძვლის შექმნა. რეგიონთა ავტონომიურობა შესაბამის ეკონომიკურ ბაზას უნდა ექმარებოდეს, რათა მას შეძლოს მისთვის მინიჭებული კომპეტენციების რეალიზება და არ გახდეს ახალი დესტაბილიზაციის კერა.

უნდა შეიქმნას ერთიანი სამართლებრივი სურვი ადამიანის უფლებების და თავისუფლების რეალიზება დამოკლებული არ უნდა იყოს ადგილობრივი ხელისუფლების კეთილ ნებაზე. პოლიტიკური და ეკონომიკური აქტიურობისათვის ერთიანი სტანდარტები უნდა არსებობდეს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. ადამიანის უფლებების მოცულობა არ შეიძლება იცულებოდეს რეგიონიდან რეგიონში და საქართველოს მოქალაქეთათვის საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე უნდა არსებობდეს საკუთარი უფლებების განვითარებისა და დაცვის თხაბარი შესაძლებლობები. ამის გარანტი შეიძლება გახდეს სასამართლო რეფორმის განხორციელება და დამოუკლებელი, მოუკრობებელი და ერთიანი სასამართლო ხისტების შექმნა.

რეგიონული ინსტიტუტების შექმნება შესაძლებელია და იგი ეფექტს იძლევა მხოლოდ მაშინ, თუ ადგილებზე დამკვიდრებულია თვითმმართველობის ტრადიციები. კარგად განვითარებული მუნიციპალური ინსტიტუტების ინფრასტრუქტურა წარმოადგენს იმ საშუალებას, რომლის მეშვეობით მოსახლეობა სწავლობს ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტას და შეუძლია იკისროს პასუხისმგებლობა მის მიერ ადგილობრივი არსელების დროს გაკეთებული არჩევანისათვის.

აუცილებელია გაგრძელდეს საკუთრების უფლების პრეციპემაზე, თავისუფალ კონკრეტიაზა და საბაზრო პრინციპებზე დაფუძნებული ეკონომიკის შექმნა და ახალი ტიპის ეკონომიკური



ერთობის განვითარება. ყოველივე ეს დემოკრატიული სტრუქტურების განვითარებასთან ერთად ხელს შეუწყობს საქართველოში სამოქალაქო პასუხისმგებლობის მქონე სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებას, რომელიც არის დაცვით-რადიკალური მმართველობის ყოველწინაპროგრესის საფუძველი.

ამრიგად, ქვეყნის სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტაში აუცილებელია ეკონომიკური და სამართლებრივი რეკონსტრუქციის გატარება, ტერიტორიული მოღიანობის აღდგენა, თვითმმართველობის ინსტიტუტების და ტრადიციების შექმნა.

ყოველივე ზემოთაღნიშნული ნათლად გვჩვენებს,

რომ ხელისუფლების კორტიკალური დანაწილება კიდევ უფრო რთული პროცესია, ყოველ ხელისუფლების პირიქითკალური დანაწილება უმაღლეს ორგანოთა შორის. მოსაყვამი სახელმწიფოებრივ ტერიტორიული მოწყობის მოდელის ყოველი დეტალი, ყოველი პირობებისა და ქვეყნის განვითარების თავისებურებები გაუდგასხმით უნდა იქნეს შეხვედრული თუკი დამუშავებული შედეგებში ამ სისტემის აგებისას, დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეალების მატარებელი რეკონსტრუქციის საკვლავ შეხედება მთელი ძიებითი პატარ-პატარა სამუდამოებლობები ქართული დიდებულებით, კლასური მმართველობითა და ნატურალური მეურნეობით.

სახელი	ფ. ი. მელიქიძე
დაბადების თარიღი	1950 წლის 15 იანვარი
დაბადების ადგილი	საქართველო, ქ. თბილისი
სამსახური	საგარეო ურთიერთობების სამსახური
საქმიანობის თარიღი	1975 წლის 1 იანვარი
საქმიანობის ადგილი	საგარეო ურთიერთობების სამსახური
საქმიანობის თარიღი	1975 წლის 1 იანვარი
საქმიანობის ადგილი	საგარეო ურთიერთობების სამსახური

