

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო სივრცის ევროპულ ქარტიასთან შესაბამისობის საკითხები

დემოკრატიული სახელმწიფოს სრულყოფილი ფუნქციონირება შეუძლებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის გამართული სისტემის გარეშე.

ადგილობრივი თვითმმართველობა ერთერთი ყველაზე პრობლემატური სფეროა დღევანდელ საქართველოში, რაც უამრავი სუბიექტური და ობიექტური ფაქტორით არის გამოწვეული. სწორედ ამიტომ ევროპის ქარტიასთან მიერთებით თითოეული ქვეყანა მათ შორის საქართველო თვითმმართველობის განვითარების მყარ და უმნიშვნელოვანეს საფუძველს იძენს თვითმმართველობის სტაბილურობისა და ადგილობრივი ორგანოების უფლებათა დაცვის თვალსაზრისით.

ევროპის საბჭო

ევროპის საბჭო, რომელიც ერთ-ერთი უძველესი და ყველაზე დიდი ორგანიზაციაა ევროპაში, 1949 წელს დაარსდა. ევროპის საბჭო 46 წევრ ქვეყანას აერთიანებს, მისი უმთავრესი საქმიანობა კი ადამიანის უფლებათა პრინციპების დამკვიდრებაა. ორმოცდაათწლიანი არსებობის მანძილზე ორგანიზაციის სამოქმედო არე ევროპაში საგრძნობლად გაიზარდა და მრავალფეროვანი გახდა. ცნობილია ისტორიულმა მოვლენებმა – საბჭოთა კავშირის დაშლამ, ბერლინის კედლის ნგრევამ და ცივი ომის დასრულებამ – განაპირობა წევრ ქვეყანათა რაოდენობის ზრდა და ახალი პრიორიტეტებისა და სტრატეგიის შემუშავების აუცილებლობა.

ევროპის საბჭოში გაწევრიანება შეუძლია ევროპის ნებისმიერ სახელმწიფოს, რომელიც აღიარებს კანონის უზენაესობის პრინციპებს და უზრუნველყოფს მისი იურისდიქციის ქვეშ მყოფი ადამიანების უფლებებსა და თავისუფლებებს.

ევროპის საბჭოს მუშაობის შედეგები აისახება კონვენციებში, რეკომენდაციებში, კონფერენციებსა და ანგარიშებში. ევროპის საბჭოში გადაწყვეტილების მიმღები და აღმასრულებელი ორგანოა მინისტრთა კომიტეტი, ხოლო სათათბირო ორგანოა საპარლამენტო ასამბლეა.

ევროპის საბჭოს მიზანია ადამიანის უფლებების, პლურალისტური დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის დაცვა; ევროპის კულტურული თვითმყოფადობის და მრავალფეროვნების განვითარებისა და ამ სფეროში ცოდნის გავრცელების ხელშეწყობა; ევროპული საზოგადოების წინაშე მდგომ პრობლემათა (უმცირესობათა დისკრიმინაცია, ქსენოფობია, შეუწყნარებლობა, გარემოს დაცვა, ადამიანის კლონირება, შიღისი, ნარკოტიკები, ტერორიზმი, ორგანიზებული დანაშაული და ა.შ.) გადაწყვეტის გზების ძიება. პოლიტიკურ, საკანონმდებლო და კონსტიტუციურ რეფორმათა მხარდაჭერის გზით ევროპაში დემოკრატიული სტაბილურობის განმტკიცება.

ადგილობრივ და რეგიონალურ ხელისუფალთა კონბრენსი

ვინაიდან ევროპის საბჭო აღიარებს დემოკრატიის უმნიშვნელოვანეს როლს ადგილობრივ და რეგიონალურ დონეებზე, რაც საფუძვლად დაედო შექმნილიყო ისეთი ინსტიტუტი, როგორცაა ადგილობრივ და რეგიონალურ ხელისუფლებათა კონგრესი, რომელმაც 1994 წელს მართველობათა მუდმივმოქმედი კონფერენცია ჩააწესა. კონგრესი დახმარებას უწევს ახალ წევრ სახელმწიფოებს ეფექტიანი ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრებისა და განვითარებისაკენ მიმართული საქმიანობის პრაქტიკულ კურსში, იგი წარმოადგენს ფორუმს, სადაც ადგილობრივად და რეგიონალურად არჩეულ წარმომადგენლებს შეუძლიათ განიხილონ არსებული პრობლემები ერთმანეთს გაუზიარონ გამოცდილება და გააცნონ მთავრობას თავიანთი შეხედულებანი. რეგიონალურ ხელისუფლებათა კონგრესი არის საკონსულტაციო ორგანო, კონსულტაციას უწევს მინისტრთა კომიტეტსა და საპარლამენტო ასამბლეას ადგილობრივ და რეგიონალური პოლიტიკის შესახებ, მჭიდროდ თანამშრომლობს წევრ-ქვეყნებთან ეფექტიანი ადგილობრივი და რეგიონალური მართვის სტრუქტურათა შექმნის მიზნით. სწორედ აღნიშნული კონგრესის დიდი მხარდაჭერის შედეგად 2003 წელს საქართველოში შეიქმნა ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაცია

ევროპის ქარტიის კომენტარები

საზოგადოების განვითარების უძველესი დროიდან ყველა საზოგადოებრივ ფორმაციაში ადამიანთა თანაცხოვრება შეიცავდა თვითმმართველობის ცალკეულ ელემენტებს. ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფოში დემოკრატიული წყობილების წინაპირობაა, რამდენადაც საშუალებას აძლევს ადამიანებს მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფოს დემოკრატიულ განვითარებაში თვითმმართველობიდან გამომდინარე და დაიცვან თავიანთი უფლებანი და თავისუფლებანი, აგრეთვე ხელს უწყობს მათი მოქალაქეობრივი პასუხისმგებლობისა და ვალდებულებების ჩამოყალიბებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ გამოცდილების მრავალფეროვნებამ, რომელიც დაგროვდა განსაკუთრებით გაერთიანებული ევროპის ბოლო 70-წლის მანძილზე განაპირობა სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობაში ადგილობრივი თვითმმართველობის განსხვავებული მოდელების ჩამოყალიბება. მთელი რიგი ქვეყნების ფსიქო-სოციალური პირობების შედეგად, განსხვავებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის და მუნიციპალური სახესხვაობის შერჩევისა და დანერგვის საწყისი პირობებიც და შესაბამისად, საბოლოო შედეგებიც.

განვლილი ისტორიული პერიოდის მანძილზე არ არსებობდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის მარეგლამენტირებელი საერთაშორისო დონეზე აღიარებული წყარო. არ არსებობდა ასევე თვითმმართველობისათვის დადგენილი დემოკრატიის საერთაშორისო სტანდარტი, რომელიც ცალკეულ სახელმწიფოში მუნიციპალური თავისუფლების დამკვიდრების პროცესის და კონკრეტული შედეგების შეფასების შესაძლებლობას მოგვცემდა. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ევროპის კონტინენტზე დაწყებული ეროვნული სამართლებრივი სისტემების ჰარმონიზაციის ტენდენციამ განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე მსოფლიოს ევროპულმა ნაწილმა შეძლო ჩამოყალიბებინა ზოგადი პრინციპები, რითაც უნდა ხელმძღვანელობდეს ევროპული დემოკრატიული სახელმწიფო. ევროპის ქვეყნების მუნიციპალური სამართლის უმნიშვნელოვანესი წყაროა ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, რომელიც შემუშავებული და მიღებულია ევროპის საბჭოს ევროპის ადგილობრივ და რეგიონალურ ხელისუფლებათა კონგრესის ინიციატივით. ქარტია

მრავალწლიანი თვითმმართველობისა და მუნიციპალური გამოცდილების კვლევის შედეგად ჩამოყალიბებული აქტია, რომელიც არის სავალდებულო ევროსაბჭოს წევრ-სახელმწიფოებისათვის, გარდა ამისა, აღნიშნულ სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრებისა და დაცვის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს სამართლებრივ საფუძველსაც წარმოადგენს.

ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ მიღებულ იქნა ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ 1985 წლის ივნისში, ხოლო ხელმოსაწერად გაიხსნა 1985 წლის 15 ოქტომბერს. მას შემდეგ ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ წარმოადგენს იმ ფუძემდებლურ აქტს, რომელშიც თავმოყრილია დემოკრატიული ქვეყნების უმდიდრესი, მრავალსაუკუნოვანი გამოცდილება თვითმმართველობის ორგანიზაციის სფეროში. ქარტიას დემოკრატიის მშენებარე, ახალადმოცენებული პოსტსაბჭოური სახელმწიფოების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის ფორმირების პროცესში სანიმუშო სამართლებრივი ბაზის ფუნქცია ეკისრება. ევროპული ქარტიის მიზანი სწორედ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებათა განსაზღვრისა და დაცვის საერთო-ევროპული ნორმების დეფინიციის შევსებაა.

ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საერთაშორისო ხელშეკრულებაა, რომლის მონაწილე სადღეისოდ 47 ევროპული სახელმწიფოა.

ქარტია შედგება პრეამბულისა და სამი ნაწილისაგან, რომლებიც 18 მუხლად არის დაყოფილი. ევროპის საბჭოს მიზანს წარმოადგენს მის წევრ-ქვეყნებს შორის მყარი ერთობის მიღწევა, იგი ყოველმხრივ ცდილობს ხელი შეუწყოს მართვის სფეროში ეფექტურ რეფორმირებას.

დემოკრატიული სახელმწიფოებრიობის მშენებლობაში ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაკუთრებული როლი და მნიშვნელობა მკაფიოდ არის ჩამოყალიბებული ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის პრეამბულაში, რომელიც ევროპის საბჭოში გაწევრიანებული ქვეყნებისათვის რამდენიმე კონცეპტუალურ დებულებას აყალიბებს:

- თვითმმართველობის აღიარება სახელმწიფოს დემოკრატიული წყობის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საფუძვლად;
- თვითმმართველობის აღიარება სახელმწიფოს საერთო-დემოკრატიულ ღირებულებად;
- თვითმმართველობა უშუალოდ შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ ადგილობრივ დონეზე;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების აღჭურვა რეალური უფლებამოსილებით უზრუნველყოფს ეფექტიან მართვას და იმპედროულად, მოქალაქის სიახლოვეს ამ პროცესთან; - ადგილობრივი თვითმმართველობის დაცვა და განმტკიცება ევროპის სხვადასხვა ქვეყნებში უზრუნველყოფს მნიშვნელოვანი წვლილის შეტანას დემოკრატიისა და ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პრინციპებზე დაფუძნებული ევროპის მშენებლობაში;
- ადგილობრივი თვითმმართველობა გულისხმობს დემოკრატიული გზით ფორმირებული ადგილობრივი ორგანოების არსებობას და ამ ორგანოებისთვის ფართო ავტონომიის მინიჭებას, როგორც კომპეტენციის, ისე მისი განხორციელების წესის და ამისთვის საჭირო მატერიალური საშუალებების სფეროებში.

ქარტიის პირველი მუხლის შესაბამისად, ქარტიის მონაწილე სახელმწიფოები კისრულობენ ვალდებულებას შეასრულონ ქარტიის მოთხოვნები მისი მე-12

მუხლით გათვალისწინებული პირობების შესაბამისად, სულ მცირე ქარტიითვე განსაზღვრული მინიმალური მოცულობის ფარგლებში. ეს მხოლოდ იმას ნიშნავს, რომ ევროპული ქარტია პირდაპირ ავალდებულებს

ევროპის საბჭოს წევრ-ქვეყნებს, რეალურად გამოიყენონ ადგილობრივი ხელისუფლების პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და საფინანსო დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფი ძირითადი სამართლებრივი ნორმები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის პირველი ნაწილი აყალიბებს ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი ბუნების განმსაზღვრელ ნორმატიულ კონტურებს. ამ ნაწილში მოცემულ დებულებებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება, ვინაიდან ისინი განსაზღვრავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითად პრინციპებს და თანაც ისეთ მნიშვნელოვან სფეროებში, როგორცაა: თვითმმართველობის კონსტიტუციური და სამართლებრივი საფუძვლების შექმნის აუცილებლობა, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებამოსილების ფარგლები და მისი რეალიზაციის პირობები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ტერიტორიული გამოჯგვის პრინციპის დაცვა, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მისი ადმინისტრაციული სტრუქტურების ავტონომიურობის უზრუნველყოფა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში კომპეტენტური პერსონალის დასაქმება და არჩევით თანამდებობათა დაკავების პირობები, თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ადმინისტრაციული კონტროლის განხორციელება, ადგილობრივი ხელისუფლების უზრუნველყოფა შესაბამისი საფინანსო რესურსებით, თვითმმართველობის ორგანოების თანამშრომლობა და გაერთიანების უფლება, ადგილობრივი ხელისუფლების სამართლებრივი დაცვა.

ქარტიის მე-2 მუხლის თანახმად, სახელმწიფო ვალდებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპი აღიაროს ეროვნულ კანონმდებლობაში და შეძლებისდაგვარად, ქვეყნის კონსტიტუციაშიც.

ქარტიის მე-3 მუხლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ქვეშ იგულისხმება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არა მარტო უფლება, არამედ რეალური შესაძლებლობაც, საკუთარი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების გათვალისწინებით, კანონის ფარგლებში, განახორციელოს სახელმწიფოებრივ საქმეთა მნიშვნელოვანი ნაწილის რეგლამენტირება და მართვა. აღნიშნული „რეალური შესაძლებლობა არ ნიშნავს რაიმე ახალი უფლებებით აღჭურვას.

ქარტიის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება უნდა ხორციელდებოდეს დემოკრატიულ პრინციპებზე დაყრდნობით – თავისუფალი, ფარული, თანასწორი, პირდაპირი და საყოველთაო არჩევნების შედეგად არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოების მეშვეობით, იქნება ეს საბჭო თუ საკრებულო, რომელთაც შეიძლება გააჩნდეთ ანგარიშვალდებული აღმასრულებელი ორგანოებიც. იმავდროულად, ქარტია არ გამორიცხავს ადგილობრივ დონეზე უშუალო დემოკრატიული მმართველობის ფორმების – მოქალაქეთა კრებების, რეფერენდუმის და სხვათა გამოყენების შესაძლებლობასაც, რა თქმა უნდა, თუ ეს გათვალისწინებულია ეროვნული კანონმდებლობით.

ქარტიის მე-4 მუხლი აყალიბებს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების კომპეტენციის

სფეროს დადგენის ფუძემდებლურ პრინციპებს. ვინაიდან ადგილობრივი ორგანოების უფლებამოსილებათა ხასიათს დიდი მნიშვნელობა აქვს თვითმმართველობის განხორციელებისათვის, ამიტომ სამართლებრივი სიზუსტისა და მდგრადობის თვალსაზრისით უფლებამოსილებები თვითმმართველ ერთეულებს ყოველ ინდივიდუალურ შემთხვევაში კი არ უნდა გადაეცემოდეს, არამედ მათ საკმარისი ნორმატიული საფუძველი უნდა ჰქონდეთ მოქმედ კანონმდებლობაში. ადგილობრივი ორგანოების უფლებამოსილებათა სამართლებრივ წყაროებად ქარტია კონსტიტუციას ან კანონს ასახელებს, თუმცა აქვე მითითებულია, რომ აღნიშნული დებულება არ გამოირიცხავს მათზე კანონის შესაბამისად ცალკეული, კონკრეტული უფლების დაკისრებას. ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტიანობის უზრუნველყოფის მიზნით, ზოგიერთ ქვეყანაში შესაძლებლად მიიჩნევა პარლამენტის მიერ ადგილობრივი ორგანოებისთვის გარკვეულ უფლებამოსილებათა გადაცემა, განსაკუთრებით იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რომლებიც ევროპული გაერთიანების დირექტივების შესაბამისად არის გადასაწყვეტი, მაგრამ იმ აუცილებელი პირობით, რომ პარლამენტი ინარჩუნებს გადაცემულ უფლებამოსილებათა განხორციელებაზე სათანადო კონტროლის უფლებას.

კანონმდებლობით ხელისუფლების სხვადასხვა დონის ორგანოებზე დაკისრებულ მოვალეობათა გარდა, დასაშვებია მართვის პროცესში წამოიჭრას სხვა ქმედებათა შესრულების აუცილებლობა ან შესაძლებლობა. ასეთ შემთხვევაში თვითმმართველობის ორგანოებს მოეთხოვებათ საკუთარი ინიციატივის გამოვლენა და თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის საერთო ინტერესების გათვალისწინებით, თავისუფალი მოქმედება, რა თქმა უნდა, თუ გადასაწყვეტი საკითხი ხელისუფლების სხვა ორგანოს კომპეტენციას არ განეკუთვნება. ამასთან, ქარტია იმასაც მოითხოვს, რომ კანონმდებლობაში იყოს ზოგადი ნორმა, რომელიც თვითმმართველობის მოქმედების თავისუფლების სამართლებრივ საფუძველს შეადგენს.

ქარტიის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტში სახელმწიფო მართვის ფუნქციების დეცენტრალიზაციის ზოგადი პრინციპია ფორმულირებული, რომლის თანახმად, თუ მართვის მაღალ ან შუალედურ სახელმწიფოებრივ დონეზე დასახული ამოცანის მოცულობა და ხასიათი არ განაპირობებს მისი შესრულების ეფექტიანობასა და ეკონომიურობას, იგი, როგორც წესი, უნდა გადაეცეს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოს მართვის ყველაზე ქვედა, მოქალაქეებთან ყველაზე ახლოს მყოფ დონეს.

ხელისუფლების ცენტრალურ ან რეგიონალურ დონეებს შეუძლიათ უფლებამოსილებათა დელეგირება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე. ასეთ შემთხვევაში, ხელისუფლება სარგებლობს თვითმმართველობის მოქნილი ადმინისტრაციული სტრუქტურითა და ადგილობრივი პირობების უკეთ ცოდნით. მიუხედავად იმისა, რომ დელეგირებულ ფუნქციათა აღმსრულებლად თვითმმართველობა გვევლინება, პასუხისმგებლობა ფუნქციების საბოლოო განხორციელებაზე მაინც ხელისუფლების შესაბამის ზემდგომ დონეებს ეკისრებათ. უფლებამოსილებათა დელეგირებამ ზედმეტად არ უნდა შეზღუდოს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების დამოუკიდებლობა. აღნიშნულთან დაკავშირებით ქარტია მოითხოვს, რომ მათი დელეგირებული უფლებამოსილებები, ადგილობრივი პირობების გათვალისწინებით შეასრულონ შეძლებისდაგვარად.

ამავდროულად, ქარტიის მიერ ისიც არის აღიარებული, რომ განსახლდრული ფუნქციების შესრულებისას, როდესაც საჭიროა უნიფიცირებული წესების დაცვა, თვითმმართველობის ორგანოებს არ შეიძლება მიეცეთ პირადი შეხედულებისამებრ

მოქმედების თავისუფლება.

საინტერესოა ქარტიის მე-5 მუხლი რომელიც ხაზგასმულია თვითმმართველობის უფლება მონაწილეობდეს თავისი ადმინისტრაციული საზღვრების ცვლილების პროცესებში.

ქარტიის მე-6 მუხლის თანახმად, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ შესაძლებლობა, ზოგადი საკანონმდებლო დებულებების დაურღვევლად, ადგილობრივ მოთხოვნებთან მისადაგებისა და ეფექტიანი მართვის უზრუნველყოფის მიზნით, თვითონვე განსაზღვრონ საკუთარი შიდაადმინისტრაციული სტრუქტურა. ეს მოთხოვნა შეეხება არა თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ფორმირებას, არამედ ადმინისტრაციული სამსახურების ორგანიზაციის წესს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვის სფეროში საქმიანობის ეფექტიანობას მხოლოდ ადმინისტრაციული სტრუქტურა ვერ უზრუნველყოფს. რაციონალური სტრუქტურის სრულფასოვანი ამოქმედების მიზნით, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უფლება უნდა ჰქონდეთ სამუშაოდ მოიწვიონ პერსონალი, რომლის კვალიფიკაციაც შეესაბამება თვითმმართველობის ორგანოს ფუნქციებს. მოცემული უფლების რეალიზაცია მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია ადგილობრივი ხელისუფლების უნარსა და შესაძლებლობაზე, უზრუნველყოს შრომის ხელსაყრელი პირობები. თვითმმართველობის ორგანოებში მუშაობის პირობები უნდა ქმნიდეს მაღალკვალიფიცირებული კადრების შერჩევის შესაძლებლობას. ასეთ პირობებს შორის ქარტია სამ ძირითად ჯგუფს გამოყოფს: პროფესიული მომზადება (რაც ითვალისწინებს კვალიფიკაციის ამაღლებას, გადამზადებას), შრომის ანაზღაურება და სამსახურებრივი წინსვლა.

ქარტიის მე-7 მუხლი შეიცავს გარანტიებს არჩევითი ადგილობრივი თანამდებობის პირებისთვის, მათი უფლებამოვალეობების თავისუფალი, მესამე პირთა მხრიდან ხელშეუვალი შესრულებისთვის. ასევე ამ მუხლით გათვალისწინებულია, როგორც სამსახურებრივი მოვალეობის შერულების დროს გაწეული ხარჯების და სხვა დანახარჯების კომპენსირება.

იგივე მუხლი ითვალისწინებს ისეთი პირობების შექმნას, რომელშიც მატერიალური საკითხების მოუგვარებლობა ხელს არ შეუშლის გარკვეული კატეგორიის მოქალაქეებს არჩევით თანამდებობებზე თავიანთი კანდიდატურები წამოაყენონ.

ქარტიის მე-8 მუხლი შეეხება სხვა დონის სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ადმინისტრაციული კონტროლის განხორციელებას. ეს მუხლი არ ვრცელდება კერძო პირთა მიერ თვითმმართველობის ორგანოს მოქმედებისა თუ გადაწყვეტილების სასამართლოში გასაჩივრების შემთხვევებზე, აგრეთვე სახელმწიფო საგამოძიებო ორგანოთა პროცესუალურ საქმიანობაზე. პრობლემა ის არის, რომ რიგ სახელმწიფოში კონტროლის სფერო როგორც კანონიერების, ისე მიზანშეწონილობის მოტივით სრულ ზედამხედველობასთან ასოცირდება, რაც თავისთავად ითვალისწინებს განსაზღვრული მოქმედების შესრულებაზე წინასწარ ნებართვას, ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილების გაუქმების უფლებას და სხვა. აღნიშნულის საპირისპიროდ, ქარტიის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე ნებისმიერი ადმინისტრაციული კონტროლი შეიძლება ხორციელდებოდეს მხოლოდ კონსტიტუციით ან კანონით გათვალისწინებული ფორმებითა და პირობებით. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ადმინისტრაციულ კონტროლს უნდა არეგულირებდეს სრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზა. ადგილობრივი თვითმმართველობის

ორგანოებზე ნებისმიერი ადმინისტრაციული კონტროლი, როგორც წესი, დასაშვებია კანონიერების დაცვის მოტივით – კანონიერებისა და კონსტიტუციური პრინციპების დაცვის უზრუნველსაყოფად და არა ზოგადად მათი საქმიანობის შესამოწმებლად. თუმცა ქარტია ითვალისწინებს გამონაკლისებს ასეთი ზოგადი წესიდან და ერთ-ერთ ასეთ გამონაკლისად, სახელმწიფო ხელისუფლების ხემდგომი ორგანოების მხრიდან, თვითმმართველობის ორგანოთა მიერ მათდამი დელეგირებულ უფლებამოსილებათა სათანადოდ შესრულებაზე კონტროლია მიჩნეული.

ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში უაღრესად დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოფის საკითხს. სწორედ ამიტომ თვითმმართველობის ორგანოების დაფინანსების წყაროებსა და პრინციპებს შეეხება ქარტიის ყველაზე მოცულობითი მე-9 მუხლი.

ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში, თვითმმართველობის ორგანოებს აქვთ საკუთარი ფინანსური სახსრების ფლობისა და თავისუფალი განკარგვის უფლება. ამრიგად, ადგილობრივ ორგანოებს არ შეიძლება ჩამოერთვას პირველხარისხოვანი ხარჯების თავისუფალი განსაზღვრის შესაძლებლობა. ეს უფლება და შესაძლებლობა იმით უნდა იყოს განმტკიცებული, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური რესურსები საჭიროა სრულად შეესაბამებოდეს მასზე კონსტიტუციით ან კანონით დაკისრებულ უფლება-მოვალეობებს. ფარდობითობის ასეთი პრინციპის დაცვა განსაკუთრებით აქტუალური ხდება თვითმმართველობაზე დელეგირებული, ან სპეციალურად დავალებული სახელმწიფო ფუნქციების შესრულებისას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური რესურსების ნაწილი სულ მცირე ადგილობრივი მოსაკრებლებისა და გადასახადებისგან უნდა ივსებოდეს, რომელთა განაკვეთებს თვითმმართველობის ორგანოები კანონის ფარგლებში ადგენენ. რამდენადაც გადასახადების ამოღების ნაწილში ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებები კანონმდებლობით არის შემოფარგლული, განაკვეთების განსაზღვრის კანონით დადგენილი ჩარჩოები ხელს არ უნდა უშლიდეს ადგილობრივი ფინანსური სისტემის ეფექტიან ფუნქციონირებას. ამდენად, კონკრეტული განაკვეთის განსაზღვრა ადგილობრივი არჩევითი წარმომადგენლობითი ორგანოს ერთ-ერთი უმთავრესი დანიშნულებაა.

ქარტია აუცილებელი პირობად აყალიბებს მოთხოვნას ფინანსურად სუსტი თვითმმართველობების დაცვის შესახებ. ამისთვის დასაშვებად მიიჩნევს ფინანსური დაბალანსების პროცედურების ან სხვა ექვივალენტური ზომების განხორციელებას. ამ შემთხვევაში, ყველაზე „იოლი გამოსავალი ადგილობრივი ორგანოების დაფინანსების პოტენციური წყაროებისა და დაკისრებული ხარჯების არათანაბარი განაწილების შედეგების, ე.წ. გასაშუალების მეთოდით, კორექტირებაში შეიძლება არსებობდეს. ასეთი პროცედურები ან ღონისძიებები არ უნდა ზღუდავდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების თავისუფალ არჩევანს მათი კომპეტენციის ფარგლებში. სახსრების გადანაწილების წესი უნდა განისაზღვროს კანონმდებლობით, სპეციალური კრიტერიუმების შესაბამისად, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან წინასწარ შეთანხმებას უნდა ექვემდებარებოდეს, თუნდაც კანონმდებლობის მომზადების პროცესში ორგანიზებული კონსულტაციების მეშვეობით. რამდენადაც ეს შესაძლებელია, თვითმმართველობის ორგანოებზე გასაცემი სუბსიდიები არ უნდა იყოს განკუთვნილი ცალკეული პროექტების დაფინანსებაზე. სუბსიდიების გაცემა ზიანს არ უნდა აყენებდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ

საკუთარი კომპეტენციის სფეროში გარკვეული პოლიტიკის არჩევანის თავისუფლებას. სულ სხვაა დოტაციების მექანიზმი. ქარტია იმასაც ხაზგასმით განსაზღვრავს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს კაპიტალდაბანდებათა დაფინანსების უზრუნველსაყოფად, უნდა შეეძლოთ საკრედიტო კაპიტალის ეროვნული ბაზრით სარგებლობა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დაფინანსების ასეთ წყაროებზე დაშვების წესი და პირობები კანონმდებლობით უნდა იყოს დარეგულირებული.

ქარტიის მე-10 მუხლი ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებას გაერთიანებაზე. ამ ორგანოებს, საკუთარი კომპეტენციის განხორციელებისას, უფლება აქვთ ითანამშრომლონ, ხოლო კანონით დადგენილ ფარგლებში, საერთო ინტერესს მიკუთვნებულ ამოცანათა შესასრულებლად, გაერთიანდნენ თვითმმართველობის სხვა ორგანოებთან. ეს დებულება, ფუნქციონალურ საფუძველზე აწესრიგებს ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოთა შორის თანამშრომლობას, მათ საერთო ინტერესებში მოხვედრილი ერთ-ერთი ქვემორე მიზნის მისაღწევად: ერთობლივი პროექტების რეალიზაციის შედეგად საქმიანობის მეტი ეფექტიანობის მიღწევა, თუ - ისეთ ამოცანათა გადაწყვეტა, რომლებიც ცდება ადგილობრივი ხელისუფლების ერთი ორგანოს შესაძლებლობებს. აღნიშნული თანამშრომლობა ფორმდება თვითმმართველობის ორგანოთა კონსორციუმების ან ფედერაციების შექმნით, რომლის სამართლებრივი რეჟიმიც შეიძლება შესაბამისი საკანონმდებლო აქტით დარეგულირდეს.

ქარტიის ამავე მუხლის შესაბამისად, ყოველ სახელმწიფოში უნდა აღიარონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლება ითანამშრომლონ სხვა ქვეყნების მსგავს ორგანოებთან საერთო ინტერესების დასაცავად და მხარდასაჭერად, გაწვერიანდნენ თვითმმართველობის ორგანოთა საერთაშორისო გაერთიანებაში. თვითმმართველობათა ასოციაციების შექმნის საკითხი, ქარტიაში ჩამოყალიბებული დებულების თანახმად, უკავშირდება ზოგადი მიზნების მიღწევას და არა კონკრეტული ფუნქციონალური საკითხის გადაწყვეტას. როგორც წესი, ასოციაციები წარმოადგენენ შესაბამისი კატეგორიის ყველა ადგილობრივ ორგანოს რეგიონალურ ან საერთო-სახელმწიფოებრივ დონეზე. ამავედროულად, ევროპული ქარტიის ოფიციალურ განმარტებით კომენტარში ცალსახად არის ჩამოყალიბებული, რომ მსგავს ასოციაციებში გაერთიანების უფლება თავისთავად არ ნიშნავს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ოფიციალურ მოლაპარაკებებში ნებისმიერი ცალკეული ასოციაციის აღიარებას კანონიერ მხარედ.

ცხადია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის მიერ განსაზღვრული სამართლებრივი კონტურები, მისი უპირობო რეალიზაციის თვალსაზრისით, გარკვეულ გარანტიასაც საჭიროებს. სწორედ ამ მიზნით ქარტიის მე-11 მუხლი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი დაცვის პრინციპს. კერძოდ, თვითმმართველობის ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ სასამართლო წესით დაცვის უფლება საკუთარ უფლებამოსილებათა თავისუფალი განხორციელების უზრუნველსაყოფად და ქვეყნის კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით დადგენილი ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპების შესრულების უზრუნველსაყოფად.

ქარტიის მეორე ნაწილი - „განსაკუთრებულ დებულებები განსაზღვრავს ქარტით გათვალისწინებულ ვალდებულებათა იმ მოცულობას, რომლის აღებაც შეუძლიათ მხარეებს. ქარტიის პირველ ნაწილში, ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპების ფორმირებისას, ადგილი აქვს ევროპის საბჭოს წევრ-ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურების სხვადასხვა

სამართლებრივ სისტემასთან შეთავსების მცდელობას. ამასთან, აღიარებულია, რომ ქარტიის გარკვეული დებულებების დამტკიცებისას, ცალკეული მთავრობებს შეიძლება ნორმატიული და პრაქტიკული სიძნელეები წარმოიშვას. ამიტომ ქარტიის მე-12 მუხლში აისახა ე.წ. „სავალდებულო ბირთვის პრინციპი“, რომელიც პირველად ევროპის სოციალურ ქარტიაში გამოიყენეს. ამ პრინციპის თანახმად, ქარტიის მონაწილე სახელმწიფოს მოეთხოვება ქარტიის I ნაწილის 30 პუნქტიდან არანაკლებ 20 პუნქტის შესრულება. ამ 20 პუნქტს შორის სავალდებულოა ქარტიის პირველი ნაწილის 14 კონკრეტული პუნქტიდან (იგულისხმება ქარტიის ბირთვად წოდებული მთავარი პრინციპები) არანაკლებ 10 პუნქტის გათვალისწინება. თუმცა, სავალდებულო ბირთვის იდეა, ევროპის ქარტიაში მონაწილეობის მხოლოდ საწყისი, აუცილებელი მოთხოვნაა. საბოლოო მიზანს ქარტიის ყველა დებულების შესრულება შეადგენს, რის უზრუნველსაყოფადაც მხარეებს ენიჭებათ უფლება შეძლებისდაგვარად გააფართოვონ ე.წ. ნაკისრ ვალდებულებათა სპექტრი.

ქარტიის მე-13 მუხლის ზოგადი განმარტებით, ქარტიის პირველი ნაწილის მოთხოვნები ვრცელდება ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოთა ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ყველა კატეგორიასა და დონეზე. ამავდროულად, ქარტიის განმარტებითი კომენტარის თანახმად, გარკვეულ რეგიონთა განსაკუთრებული სამართლებრივი რეჟიმი ან კონსტიტუციური სტატუსი, შესაძლოა გამორიცხავდეს მათდამი ისეთივე მოთხოვნების წაყენებას, რაც საერთოდ მიესადაგება ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს. მაგალითად, ფედერაციის სუბიექტები, აგრეთვე, იურისდიქციის გავრცელების მცირე ტერიტორიული არეალის მქონე ადგილობრივი ორგანოები, რომლებსაც უმნიშვნელო ან საკონსულტაციო ფუნქციები აქვთ. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მე-13 მუხლი ნებას რთავს მხარეებს თავად გამორიცხონ ხელისუფლების ორგანოთა განსაზღვრული კატეგორიები ქარტიის მოთხოვნათა ზეგავლენის სფეროდან. ქარტიის მე-14 მუხლის მიზანია ცალკეული ქვეყნების მიერ ქარტიის მოთხოვნათა შესრულებაზე ზედამხედველობის ხელშეწყობა. ზედამხედველობის რთულ მექანიზმზე უარი იმ მოსაზრებით ითქვა, რომ ევროპის საბჭოს შემადგენლობაში ხელისუფლების ადგილობრივი და რეგიონალური ორგანოების მუდმივი კონფერენციის ფუნქციონირება და მინისტრთა კომიტეტთან პირდაპირი ურთიერთობა ქარტიის შესრულებაზე საკმარის პოლიტიკურ კონტროლს უზრუნველყოფს.

ქარტიის ბოლო, მესამე ნაწილი 15-18 მუხლებს მოიცავს, რომლებშიც ასახული დებულებები ევროპის საბჭოს ეგიდით მომზადებული კონვენციებისა და შეთანხმებების ტიპური დასკვნითი დებულებების ანალოგს წარმოადგენს და ისეთ საკითხებს არეგულირებს, როგორცაა ქარტიის ხელმოწერა, რატიფიცირება, ძალაში შესვლა და მოქმედების შეწყვეტა.

„ადგილობრივი თვითმართველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისობა ევროპის ქარტიასთან

„ადგილობრივი თვითმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონი საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტისა და „ადგილობრივი თვითმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის შესაბამისად განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმართველობის განხორციელების სამართლებრივ, ეკონომიკურ და ფინანსურ საფუძვლებს, სახელმწიფო გარანტიებს, ადგილობრივი თვითმართველობის ორგანოების შექმნის წესს. მათ უფლებებს და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობებს.

ქარტიის მე-3 მუხლის მოთხოვნები ასახულია „ადგილობრივი

თვითმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის პირველივე მუხლში. ამავე კანონის მე-2 მუხლი უზრუნველყოფს საქართველოს მოქალაქეთა მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების განხორციელებას.

ქარტიის მე-4 მუხლის მოთხოვნები ასახულია ორგანული კანონის მე-3 და მე-4 მუხლებში.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ორგანული კანონის მე-3, მე-4 და მე-5 თავები განაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებს ქარტიის მე-6 მუხლიდან გამომდინარე.

ქარტიის მე-7 მუხლის მოთხოვნების უზრუნველყოფა არჩეული პირების სტატუსისა და მათ მიერ ფუნქციების თავისუფალ განხორციელებაზე, ასახულია ეროვნულ კანონმდებლობაში – საქართველოს კანონი „საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ“, რომელიც თავის მხრივ განსაზღვრავს საკრებულოს წევრის უფლებამოსილებას, პასუხისმგებლობას, საქმიანობის წესსა და გარანტიებს. ქარტიის მე-8 მუხლის მოთხოვნებს პასუხობს – საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“.

ქარტიის მე-9 მუხლის პრინციპები დეკლარირებულია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-8 თავში. თუმცა ამ საკითხებს ასევე აწესრიგებს ე.წ. სპეციალური კანონები: „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“, საქართველოს კანონი „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“, საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების შესახებ“, „ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონების შესახებ“, „სახელმწიფო ქონებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ“, „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის პრივატიზების შესახებ“, საქართველოს კანონები.

კანონის მე-2 თავი ასევე 1 თავის მე-6-7 მუხლები მოიცავს ქარტიის მე-10 მუხლის მოთხოვნებს.

ქარტიის მე-11 მუხლის მოთხოვნა თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოების შესაძლებლობაზე სკუთარი უფლებების სასამართლო წესით დაცვასთან დაკავშირებით, ასევე ასახულია ეროვნულ კანონმდებლობაში განსაკუთრებით, როდესაც საქმე ეხება სახელმწიფოსა და თვითმმართველობის ურთიერთობებს.