

1. შესავალი

1.1. თვითმმართველობის არსი

XX საუკუნის შუახანებიდან მოყოლებული, მსოფლიოში აღინიშნება ზოგადი ტენდენცია - განვითარება რეგიონალიზაციისა და დერეგულირების პროცესების გაძლიერების მიმართულებით, ვინაიდან დემოკრატიულ სამყაროში კარგა ხანია მიხვდნენ, რომ ადგილობრივი დემოკრატია ხანგრძლივი პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური სტაბილურობის წყაროა.

ამავე დროს, საზოგადოების (მოქალაქეთა ჯგუფი, უბანი, სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი, კუთხე, რეგიონი) ინტერესების დაკმაყოფილება ამ უკანასკნელთა მხრიდან კონტროლის პირობებში ხორციელდება.

დეცენტრალიზაციის საფუძვლად შეიძლება მივიჩნიოთ **სუბსიდიარობის პრინციპი**: გაუმართლებელი იქნება, თუ უფრო მაღალ საფეხურზე მდგომ ხელისუფლებას დაეკისრება იმისი გაკეთება, რისი გაკეთებაც შეუძლია უფრო დაბალ საფეხურზე მდგომ სახელისუფლებო ორგანოს.

დეცენტრალიზაციის პროცესი თანამედროვე მსოფლიო განვითარების აუცილებელი შემადგენელი ნაწილია, რომლის გარეშეც შეუძლებელია ისეთი სახელმწიფო სისტემის შექმნა, რომელიც დააკმაყოფილებს თანამედროვეობის მოთხოვნებს. მიუხედავად ამისა, როგორც წესი, არც ერთ ეროვნულ მთავრობას არ სურს მცირე ტერიტორიულ ერთეულთათვის უფლებების გადაცემა, მაგრამ ისინი ბოლოს და ბოლოს მიდიან ამ ნაბიჯზე.

ცენტრალური ხელისუფლებისაგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უფრო მოქნილი და უფრო განახლებადნი არიან, უკეთ იცნობენ ადგილობრივ სპეციფიკას და საქმიანობას უფრო ნაკლები დანახარჯებითა და მეტი ეფექტურობით ახორციელებენ. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფოს აღარ სჭირდება დიდი ძალისხმევა თავისი ტერიტორიების მართვის პროცესში.

ლიბერალურ და დემოკრატიულ სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ორი ფუნქცია ენიჭება:

1. **სერვისების მიწოდება**. ყოველდღიური საჭიროებების (ადმინისტრირება ადგილობრივ დონეზე, კომუნალური სამსახურები, საყოფაცხოვრებო პრობლემების მოგვარება, მინიმალური სოციალური გარანტიები) დაკმაყოფილება ბევრად უფრო ეფექტურად ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ. საერთაშორისო პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ სწორედ ამ გზით მიიღწევა მომსახურების მიწოდების როგორც ეფექტურობის (სწორი საქმის კეთება), ისე ეფექტიანობის (საქმის სწორად კეთება) მაღალი ხარისხი.

2. **მოსახლეობასთან სიახლოვე**. ცენტრალური ხელისუფლებისაგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობა ყოველდღიურ შეხებაშია მოქალაქეებთან და გამოხატავს უშუალოდ მათ ინტერესებს. მაგალითად, თუ ცენტრალური ხელისუფლების ხელმძღვანელებთან ყოველდღიური შეხვედრა რიგითი მოქალაქისათვის შეუძლებელია, მას შეუძლია მუდმივი კონტაქტი იქონიოს მის მიერვე არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებთან, აკონტროლოს ამ უკანასკნელთა საქმიანობა და უშუალოდ ჩაერთოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

ამ ორი უმთავრესი ფუნქციის გარდა, ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების გაძლიერების პროცესი კიდევ ორ დამატებით მიზანს ისახავს:

1. **ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტების შექმნა**. ადგილობრივი ეკონომიკური თუ პოლიტიკური (ხშირად კრიმინალური) არაფორმალური კლანების არსებობა ტოტალიტარული სისტემის მემკვიდრეობაა. სწორედ ამ კლანების ლიკვიდაცია-ტრანსფორმაცია და მათ ნაცვლად პოლიტიკური ელიტების წარმოშობა აუცილებელია როგორც პოლიტიკური პარტიების ადგილობრივი კადრების ზრდის (და ამ გზით - პოლიტიკური პლურალიზმის გაძლიერების), ისე საჯარო მოხელეთა კვალიფიციური კორპუსის ჩამოყალიბებისათვის. როგორც წესი, ქვეყნის პოლიტიკური ელიტა თუ მმართველი ბიუროკრატია თავის აღმასვლას სწორედ ადგილობრივი დონიდან იწყებს.

2. **დეცენტრალიზაცია დეზინტეგრაციის წინააღმდეგ.** ბევრი, განსაკუთრებით მულტიეთნიკური ქვეყნისათვის ძალაუფლების ჰორიზონტალური გადანაწილება ეთნიკური, რელიგიური თუ სხვა სახის უმცირესობების კანონიერი უფლებების დაკმაყოფილების საშუალებად იქცა ისე, რომ ამან საერთოეროვნულ ინტერესებს არათუ ავნო, არამედ ქვეყნების შიგნით ინტეგრაციული პროცესების გაძლიერებას შეუწყო ხელი.

აღნიშნული პრინციპები, მიზნები და ფუნქციები განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნებში ხანგრძლივი პროცესების შედეგად ჩამოყალიბდა.

1.2. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა

დეცენტრალიზაციის პროცესი თავისთავად უზარმაზარი თემაა (ადმინისტრაციული მოწყობა, კომპეტენციათა გამიჯვნა, ფინანსური და ქონებრივი საკითხები, სტრუქტურათა ფორმირების და საქმიანობის წესი, სახელმწიფო ზედამხედველობის ფორმები, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა) - შემოვიფარგლებით მხოლოდ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხით, ვინაიდან დეცენტრალიზაციის უმთავრეს ბარიერს თვითმმართველობის განვითარების დღევანდელ ეტაპზე სწორედ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ჩამოყალიბლობა განაპირობებს.

აღნიშნული საკითხი მოითხოვს სუბნაციონალური დონეების ოდენობისა და სიდიდის განსაზღვრას, რაც თითოეულმა ქვეყანამ მისი ტრადიციების, რეალობისა და საჭიროებების მიხედვით უნდა გადაწყვიტოს.

საქართველოს მოქმედი კონსტიტუცია თითქმის არაფერს ამბობს ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. ხაზი უნდა გაესვას ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხის სირთულეს, მით უფრო 2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ შექმნილ ვითარებაში. თუმცა ამავე დროს, აუცილებელია მოწყობის საფუძვლების განსაზღვრა (თუნდაც დეტალიზაციის გარეშე, რაც აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის პრობლემების პოლიტიკური გადაწყვეტის პროცესში უნდა გადაწყდეს). რაც შეეხება ადგილობრივ თვითმმართველობას, საჭიროა კონსტიტუციით განისაზღვროს თვითმმართველობის სისტემა და თვითმმართველობის საქმიანობის გარანტიები.

უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია იმ ზოგადი პრინციპების განსაზღვრა, რომელსაც ნებისმიერი ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა ეფუძნება. ცალკეული, უკვე არსებული მოდელის ნაკლოვანებების დაფიქსირების გარდა, აუცილებელია შეიქმნას ოპტიმალური მოდელი და განხორციელდეს ამ უკანასკნელის დამკვიდრებისათვის საჭირო ქმედებები.

აღნიშნული ცვლილებები უნდა განხორციელდეს ორი უმნიშვნელოვანესი მიმართულებით:

1. გათვალისწინებულ უნდა იქნას არსებული ტრადიციები და საზოგადოების მოლოდინები, რაც აუცილებელია რეფორმების განხორციელების პროცესში, ზოგადად, საზოგადოებისა და, კერძოდ, ცალკეული სოციალური ფენების თუ ინტერესთა ჯგუფების მხარდაჭერის მოსაპოვებლად.
2. უნდა შექმნად რეალისტური, პრაგმატულ ინტერესებზე დაფუძნებული სისტემა, რაც მმართველობის სტრუქტურების მაქსიმალური ოპტიმიზაციის საშუალებით მოახდენს შეზღუდული რესურსების სწორ და მიზნობრივ გადანაწილებას საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროში სახელმწიფოს მიერ მოსახლეობის წინაშე აღებული ვალდებულებების შესრულების მიზნით.

ამ პრინციპების რეალიზაციას შედეგად მოჰყვება ერთიანი სახელმწიფოს ფარგლებში პოლიცენტრული პოლიტიკური, ადმინისტრაციული, საფინანსო-ეკონომიკური სისტემის ჩამოყალიბება, რაც უზრუნველყოფს ჯანსაღი კონკურენტული გარემოს მუდმივ არსებობას; ეს კი სიცოცხლისუნარიანი სახელმწიფოს არსებობისა და სწრაფი განვითარების აუცილებელი საფუძველია.

რეალურად არსებულ ისტორიულ გარემოსა და ტრადიციებს მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა დაეთმოს, ვინაიდან უცხო მოდელის პირდაპირი გადმოღება ნებისმიერ ქვეყანას პერსპექტივაში სერიოზულ პრობლემებს შეუქმნის. საქართველოში, მიუხედავად, ჯერ რუსეთის იმპერიის, ხოლო შემდეგ საბჭოთა კავშირის პერიოდში არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფისა, საზოგადოების უდიდესი ნაწილი პიროვნების იდენტიფიკაციის ერთ-ერთ კრიტერიუმად ამ

უკანასკნელის კუთხობრივ კუთვნილებას მიიჩნევს. საქართველოს მოქალაქეთა აბსოლუტურ უმრავლესობას გარკვეულ მხარეებთან (ქართლი, კახეთი, იმერეთი, სამეგრელო, მესხეთი და ა. შ.) ძლიერი კავშირები გააჩნია. მოსახლეობის 62,3% თვითიდენტიფიცირებას რეგიონთან ახდენს, 18,1% კი ამა თუ იმ რაიონთან. ამასთან ამ უკანასკნელთა ნაწილი არა რაიონულად, არამედ რაიონული ცენტრის ან რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქის წარმომადგენლად მიიჩნევს თავს.

მეორეც, დეცენტრალიზაციის განხორციელებისას საჭიროა ადგილობრივი თვითმმართველობის საფუძვლები იმგვარად განისაზღვროს, რომ მაქსიმალურად უზრუნველყოფილი იქნას თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობა ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტისას და ადგილობრივ საზოგადოებრივ მომსახურებათა განხორციელება ადგილობრივი რესურსებით.

რა თქმა უნდა, აღნიშნული დაყოფა პირობითია, ვინაიდან შესაძლებელია ამ პრინციპთა გაერთიანება და ისეთი სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც დააკმაყოფილებს ორივე მოთხოვნას.

გასათვალისწინებელია რესურსების საკითხიც. თვითმმართველობის ერთეულის ზომა პროპორციული უნდა იყოს იმ მომსახურებისა, რომელსაც მისგან ელიან და უნდა შეესაბამებოდეს მოსახლეობის მოთხოვნებს და მთავრობის შეხედულებას მოსახლეობის მომსახურებაზე.

სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტა დეცენტრალიზაციის პროცესის უპირველეს ამოცანად ითვლება. სანამ არ არის გარკვეული, რა ერთეულებში ხორციელდება თვითმმართველობა, შეუძლებელია ნათლად იქნეს გამიჯნული როგორც ფუნქციები, კომპეტენციები და უფლებამოსილებანი, ისე ფინანსური რესურსები და ქონებრივი საკითხები.

და კიდევ, განვითარების დღევანდელ ეტაპზე აუცილებლად განსახორციელებელი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა არ უნდა უქმნიდეს წინააღმდეგობებს სახელმწიფო ტერიტორიული მოწყობის სამომავლო მოდელს, რომლის შერჩევაც დამოკიდებულია საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე სახელმწიფოს იურიდიულობის სრულად აღდგენაზე. ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოში პოლიტიკური ავტონომიების არსებობას და ითვალისწინებდეს სამომავლოდ ქვეყანაში სხვა ტერიტორიული ერთეულების (მხარეების, ოლქების თუ რეგიონების) იურიდიულ გაფორმებას.

2. ისტორია

2.1. ტერიტორიული მოწყობის სათავეებთან

ისტორიულად საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ორი დონის გამოყოფა არის შესაძლებელი. ესენია: ადგილობრივი (ე.წ. პირველი ანუ ქვედა - ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი) და შუალედური (ანუ რეგიონალური - მხარე, კუთხე, პროვინცია) დონეები. ყველა მათგანს აერთიანებდა ერთი საერთო პრინციპი - ისინი იქმნებოდნენ გარკვეული, ერთიანი ეკონომიკური თუ გეოგრაფიული პირობების მქონე ტერიტორიებზე. უცხოელთა ბატონობის პერიოდშიც ცალკეულ პროვინციათა საზღვრები თითქმის უცვლელი რჩებოდა. ბუნებრივია, ცალკეულ ადმინისტრაციულ ერთეულთა საზღვრების უცვლელობა განპირობებული იყო არა ჩამოყალიბებული ტრადიციის ურღვევობის სურვილით, არამედ ეკონომიკურ-გეოგრაფიული ფაქტორების ზეგავლენით.

დასახლებულ პუნქტებს თუ ტერიტორიულ ერთეულებს გააჩნდათ თავიანთი მმართველობის სისტემაც. თემებში და ცალკეულ სოფლებში ეს იყო უხუცესთა და მამასახლისთა ინსტიტუტი, რომელმაც (გარკვეული სახეცვლილებებით) XX საუკუნის დასაწყისამდე იარსება. ქალაქისათვის უფრო რთული და სისტემატიზებული მმართველობის ფორმები იყო დამახასიათებელი. თუმცა საქართველოში, მცირე გამონაკლისის გარდა (თბილისი, XI-XII სს მიჯნა) არ ჩამოყალიბებულა სრული თვითმმართველობა დასავლეთ ევროპის კომუნების მსგავსად.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ზედა დონის (მხარეები) ცვლილების პროცესი კიდევ უფრო მეტი კონსერვატიზმით ხასიათდება. თანამედროვე ისტორიული კუთხეების უმრავლესობის საზღვრები ძირითადად ძვ.წთ. II ათასწლეულში ჩამოყალიბდა. ეს ტერიტორიები საქართველოს სახელმწიფოებრიობის არსებობის მთელ მანძილზე ხან დამოუკიდებელ პოლიტიკურ გაერთიანებებს წარმოადგენდნენ, ხანაც ერთიანი ქართული სახელმწიფოს შემადგენელ ნაწილებს.

რუსეთის იმპერიის მიერ საქართველოს ანექსიის შემდეგ, 1801 წლიდან მოყოლებული, მნიშვნელოვანი ცვლილებები მოხდა ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაში. XIX საუკუნეში განხორციელებული რეფორმების შედეგად ათამდე ისტორიული მხარის ნაცვლად შეიქმნა 20 მაზრა. მაზრების საზღვრები ძირითადად ემთხვეოდა ისტორიული ოლქების საზღვრებს. დასახლებული პუნქტების დონეზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ მომხდარა, თუ არ ჩავთვლით XIX საუკუნის 60-იან წლებში შედარებით მსხვილ ქალაქებში შეზღუდული თვითმმართველობის შემოღების ფაქტს.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის (1918-1921) არსებობის პერიოდში, 1919 წელს ქვეყანაში ჩატარებული პირველი დემოკრატიული მუნიციპალური არჩევნები სწორედ მაზრების ბაზაზე განხორციელდა.

საბჭოთა პერიოდში (1920-იანი წლები) მაზრების სისტემა გაუქმდა და საქართველო დაიყო რაიონებად. რაიონები ზომით ბევრად ჩამოუვარდებოდა როგორც ისტორიულ მხარეებს, ისე მაზრებს. რაიონთა ოდენობა ხშირად იცვლებოდა.

1991 წლის 21 დეკემბრისათვის (საბჭოთა კავშირის დაშლის მომენტისთვის) საქართველოში იყო ორი ავტონომიური რესპუბლიკა, ერთი ავტონომიური ოლქი, 65 რაიონი და 4 საქალაქო ზონა, 13 რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქი და 942 სასოფლო საბჭო (სულ 4603 დასახლებული პუნქტი: მ.შ. 51 ქალაქი და 61 დაბა).

რაიონების სისტემის შემოღება განპირობებული იყო ტოტალიტარული სისტემისათვის დამახასიათებელი ხელისუფლების კონცენტრაციის აუცილებლობით და ხშირად კომუნისტური ბიუროკრატიული ელიტის პოლიტიკური თუ მერკანტილური ინტერესების დაკმაყოფილების მიზნით ხდებოდა.

რაიონებისათვის კონკრეტული ტერიტორიების, დასახლებული პუნქტებისა თუ ქალაქის უბნების მიკუთვნებისა და დელიმიტაციის პროცესი ხშირად აბსურდამდე მიდიოდა და რაიონების მიხედვით კომუნისტური პარტიის წევრთა რაოდენობის დაბალანსებას ემსახურებოდა. მაგალითად, თბილისში ნუცუბიძის პლატოს ნაწილი ვაკის რაიონში შედიოდა; დიდი დიღომი - საბურთალოს რაიონში; დაბა წყნეთის უშუალოდ მიმდებარე ტერიტორია (ბეთანიის ჩათვლით) - გარდაბნის რაიონში; ქალაქის ტერიტორიაზე ხანჯლად შემოჭრილი სოფ. დიღომი და საბურთალოზე, ჯიქიას ქუჩის ბოლოში სწრაფად მზარდი ახალი სასაფლაო - მცხეთის რაიონში და ა.შ.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ საქართველოში საზოგადოებრივი ცხოვრების მთელ რიგ სფეროებში განხორციელებული ძირეული ძვრების მიუხედავად, ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაში მნიშვნელოვანი ცვლილება არ მომხდარა.

1993 წლის ოქტომბრიდან ქვეყანაში დაიწყო სახელმწიფოს მეთაურის რწმუნებულისა და სამხარეო ადმინისტრაციების ინსტიტუტების შემოღება. 1993-95 წლებში ქვეყანა, ავტონომიური რესპუბლიკების გარდა, დაიყო ცხრა რეგიონად. ყოველ რეგიონში დანიშნული იქნა სახელმწიფოს მეთაურის (შემდგომში - პრეზიდენტის) რწმუნებული.

1995 წ. მიღებული იქნა საქართველოს კონსტიტუცია, რომელშიც ღიად დარჩა ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის საკითხი. კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტში აღნიშნული იქნა, რომ საქართველოს სახელმწიფოებრივი ტერიტორიული მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით, უფლებამოსილებათა ურთიერთგამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.

1998 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები ჩატარდა საქართველოს 1031 ადმინისტრაციულ ერთეულში (971 თვითმმართველ (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) და 60 ადგილობრივ მმართველობით (ქალაქი, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში და რაიონი) ერთეულში.

1999-2002 წლებში განხორციელდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ცვლილებები. ძირითადად მოხდა სოფლების გამოყოფა თემებიდან და შეიქმნა 27 ახალი ადმინისტრაციული ერთეული. შესაბამისად, 2002 წლის 2 ივნისს არჩევნები ჩატარდა 998 თვითმმართველ ერთეულში.

2005 წლისათვის საქართველოს ტერიტორიულ მოწყობაში დე ფაქტო არსებობდა სამი დონე:

ა. ზედა (ე.წ. რეგიონალური) დონე: 9 რეგიონი, რომელთან ერთადაც შესაძლოა პირობითად მოვიხსენიოთ დედაქალაქი - თბილისი (რომლის სტატუსიც რეგულირდება ცალკე კანონით), ასევე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები. ეს დონე დე ფაქტო არსებობს, თუმცა კანონმდებლობაში მისი არსებობა არ არის დაფიქსირებული.

ბ. საშუალო დონე: 65 რაიონი და ექვსი ქალაქი, რომელიც არ შედის რაიონის დაქვემდებარებაში. რაიონული დონე, კანონმდებლობის თანახმად, წარმოადგენდა სახელმწიფო მმართველობის დეკონცენტრირებულ სტრუქტურას.

გ. ქვედა დონე: 1004 ერთეული (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი). ეს იყო ერთადერთი, იურიდიულად დაკანონებული თვითმმართველობის დონე.

2.2. არსებული მდგომარეობა

"ვარდების რევოლუციის" შემდეგ, 2003 წლიდან, საქართველოს ახალმა ხელისუფლებამ მოახდინა თვითმმართველობის რეფორმის აუცილებლობის დეკლარირება.

მმართველობითი სისტემის დეცენტრალიზაციისა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის განხორციელების მიზნით 2004 წლის 22 ივლისს შეიქმნა "ეფექტიანი მმართველობითი სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის" სახელმწიფო კომისია.

დეცენტრალიზაციისადმი ინტერესის მნიშვნელოვან ზრდას განაპირობებდა როგორც ქვეყანაში მინდინარე შიდა პროცესები (სამოქალაქო საზოგადოებისა და ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტების გაძლიერება, ქვეყნის შემდგომი პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური განვითარების საჭიროება), ისე საერთაშორისო, და განსაკუთრებით ევროპული, ორგანიზაციების მოთხოვნები.

2003 წლის მარტში ევროკავშირმა წარმოადგინა დოკუმენტი "გაფართოებული ევროპა - მეზობლობა: ახალი ჩარჩო აღმოსავლეთით და სამხრეთით მდებარე ჩვენს მეზობლებთან ურთიერთობისათვის", რომელშიც 2004 წლის 14 ივნისს მოხდა ამიერკავკასიის სამი ქვეყნის ჩართვა "ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში". სამოქმედო გეგმა საქართველოსათვის ძალაში შევიდა 2006 წლის 14 ნოემბერს.

სამოქმედო გეგმა ევროპულ სტრუქტურებთან ინტეგრაციის პირველ ეტაპს წარმოადგენდა და ხუთ წელზე იყო გათვლილი. მისი განხორციელების პირველი განხილვა/შეფასება უნდა მომხდარიყო მისი მიღებიდან ორი წლის შემდეგ. გეგმა ძირითადად იმეორებს საქართველოსა და ევროკავშირის მიერ 1996 წელს დადებული "პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების" ძირითად პუნქტებს და გამოყოფს ძირითად პრიორიტეტებს საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობებში.

"სამეზობლო პოლიტიკის" უმთავრეს პრიორიტეტთაგან აღსანიშნავია "ადგილობრივი ხელისუფლების რეფორმირების სტრატეგიის და პროგრამის შემუშავების დასრულება და მისი განხორციელება ევროპის საბჭოს რეკომენდაციების შესაბამისად". ივლისისხმება ევროპის საბჭოს 1415 (2005) და 1477 (2006) რეზოლუციები და დოკუმენტი № 10779 (2006), რომლებიც ასახავენ საქართველოში მიმდინარე რეფორმების სურათს და იძლევიან შესაბამის რეკომენდაციებს. მოცემულ დოკუმენტებში კრიტიკულადაა შეფასებული ქვეყანაში მიმდინარე რეფორმები დეცენტრალიზაციის მიმართულებით. ხაზგასმულია, რომ საჭიროა "ვარდების რევოლუციის" შემდგომი ეიფორიის დასრულება, რეალისტური სტრატეგიების შექმნა და რეალური განხორციელება, რომ მართალია საქართველო თავად ახორციელებს რეფორმებს და ევროპის საბჭო არ არის "უფროსი ძმა" და არ ერევა ქვეყნის შინაგან საქმეებში, მაგრამ საქართველოში ევროპული სტანდარტების დამკვიდრებასთან პირდაპირ არის დაკავშირებული ევროსტრუქტურებში შემდგომი ინტეგრაციის პროცესი.

2006 წელს განხორციელდა არსებითი ცვლილება ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაში: ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგების ოფიციალური გამოცხადების დღიდან საერთოდ გაუქმდა ქვედა (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) დონე და ერთადერთ (როგორც თვითმმართველ, ისე ტერიტორიულ) ერთეულად ყოფილი რაიონების ფარგლებში ფორმირებული მუნიციპალიტეტი გამოცხადდა.

თვითმმართველობის ქვედა (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) გაუქმებისა და თვითმმართველობის ერთადერთ დონედ რაიონის გამოცხადების შედეგად სახეზეა:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე სახელმწიფო ზეგავლენის გაძლიერება;
- მოქალაქეთა უმრავლესობის უფრო მეტი დაშორება ადგილობრივი თვითმმართველობის განმახორციელებელი ორგანოებისგან (განსაკუთრებით მრავალრიცხოვან მცირე დასახლებებში);

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ განხორციელებული ცალკეული სახის მომსახურების არათანაბარი ხელმისაწვდომობა თვითმმართველ ერთეულში გაერთიანებული სხვადასხვა დასახლების მოსახლეობისათვის;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების პოლიტიკური როლის ზრდა, რასაც თან სდევს პოლიტიზაციის ხარისხის გადაჭარბებული ამაღლება;
- მატერიალურ-საფინანსო რესურსების მოცულობისა და რეალური ეკონომიკური პოტენციალის არაადეკვატურობა გამსხვილებული თვითმმართველი ერთეულის გაზრდილ ამბიციებთან და მოთხოვნილებებთან მიმართებით.

ადმინისტრაციული ერთეულების გამსხვილების ტენდენცია შეეხო საქართველოს დედაქალაქსაც. 2000 წლის ნოემბერში განხორციელდა თბილისში არსებული 10 რაიონის მექანიკური გამსხვილება 5 რაიონად (ისანი-სამგორის, მთაწმინდა-კრწანისის, ვაკე-საბურთალოს, დიდუბე-ჩუღურეთისა და გლდან-ნამღალაძის რაიონები). თითოეული მათგანი, მოსახლეობის რაოდენობით, საქართველოს სიდიდით მეორე ქალაქს - ქუთაისს გაუტოლდა (საშუალოდ 220 ათ. მცხოვრები მაშინ, როცა ევროპის მცირე ქვეყნების დედაქალაქთა უმეტესობაში ადმინისტრაციული ერთეულის მოსახლეობა მერყეობს 30-60 ათ. მცხოვრების ფარგლებში).

ბრძანებულებას არანაირი გამოკვეთილი მოტივაცია, დასაბუთება თუ კონცეფცია არ ელო საფუძვლად. ამ პროცესში არ ყოფილა გათვალისწინებული:

- კორელაცია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ზომასა და მის მართვაში მოსახლეობის მონაწილეობას შორის;
- საზოგადოებრივი აზრი;
- რეორგანიზაციის მიზანი (ურბანული მენეჯმენტის, თვითმმართველობის ოპტიმიზაციის, პოლიტიკური ინტერესები);
- ქართველი თუ უცხოელი ექსპერტების მოსაზრებები და საერთაშორისო გამოცდილება.

თუ მთელი რიგი სოციოლოგიური კვლევების შედეგებს გადავავლებთ თვალს, შევნიშნავთ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში მიმდინარე რეფორმების მიმართ საზოგადოების დამოკიდებულება ჯერ-ჯერობით არ არის ნათლად გამოკვეთილი. საინტერესოა კვლევის შედეგად გამოვლენილი ურთიერთწინააღმდეგობრივი მაჩვენებლები:

- რეფორმამდელი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის მიმართ გამოვლენილი მკვეთრად უარყოფითი დამოკიდებულების მიუხედავად, ხშირ შემთხვევაში უპირატესობა ენიჭება ადგილობრივი თვითმმართველობის ცალკეულ რეფორმამდელ პრინციპს. კერძოდ, აბსოლუტური უმრავლესობა თვლის, რომ ქალაქს, დაბას, თემს და სოფელს საკუთარი საკრებულო უნდა ჰყავდეს და დამოუკიდებელი ბიუჯეტი უნდა ჰქონდეს.
- "მეული" და "ახალი" სისტემების პრინციპებს შორის გაკეთებული არჩევანის მიუხედავად, რესპონდენტთა უმრავლესობის აზრით, საბიუჯეტო პროცესს ძირითადად ზემდგომი სახელმწიფო ორგანოები, ესე იგი, სწორედ რეფორმების/"ახალი" სისტემის ინიციატორი და განმახორციელებელი უნდა აკონტროლებდეს.

ასეთი სურათი სხვადასხვა ფაქტორით შეიძლება აიხსნას. მათ შორის: ზოგადად, სიახლისადმი დამახასიათებელი უნდობლობით, ინფორმაციის ნაკლებობით, იმით, რომ ახალი თვითმმართველობის ორგანოებს ჯერ-ჯერობით არ აქვთ მუშაობის სათანადო გამოცდილება, რაც რეალურ შეფასებას ართულებს და ა.შ. ამასთან, არც ის არის გამორიცხული, რომ საზოგადოების მნიშვნელოვან ნაწილს ამფოტებს მოსახლეობისაგან თუნდაც არაფექტური თვითმმართველობის დაშორება.

2.3. პრობლემები და გამოწვევები

თუ ერთგვარად შევაჯამებთ უკანასკნელი 20 წლის განმავლობაში მიმდინარე პროცესებს ამ სფეროში შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ:

- ვერ შეიქმნა დემოკრატიული მართვის ფორმები ადგილობრივ დონეზე;
- არ არის მკაფიოდ გამოკვეთილი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ჩამოყალიბების ორიენტირები;
- არსებული მართვის პრიციპები ადგილობრივ დონეზე ვერ უზრუნველყოფს სოციალ-ეკონომიკურ განვითარებას.

დამოუკიდებლობის მთელს პერიოდში (1991 წლიდან მოყოლებული) ვერ მოხერხდა ქვეყნის ინტიტუციონალური მოწყობის ერთიანი ხედვის და ძირეული პრინციპების შემუშავება. ქვეყანაში სხვადასხვა პერიოდში, სხვადასხვა ინტენსივობით მომდინარე რეფორმები ურთიერთწინააღმდეგობით ხასიათდება: ხშირად ხდება ერთხელაღებული კურსის ცვლა ცენტრალიზაციისა თუ დეცენტრალიზაციის მიმართულებით. ცალკეულ წარმატებებს ხშირად მოსდევს სტაგნაციის ეტაპები და ხშირად უკან დაბრუნება მმართველობის ძველი ფორმებისაკენ. ბოლო წლებში, ჯერ ქვეყანაში პოსტრევოლუციურში ეიფორიის, ხოლო შემდეგ გაძლიერებული პოლიტიკური კრიზისის ფონზე, ნაკლებმოსალოდნელი იყო, რომ დეცენტრალიზაციის სფეროში სერიოზული წარმატებები იქნებოდა მიღწეული. უფრო მეტიც, შეინიშნება გარკვეული უკანდახევა ადრეაღებული კურსიდან, რაზეც ორი, აშკარად გამოკვეთილი ტენდენცია მეტყველებს:

1. დეცენტრალიზაცია კვლავ "არაპრიორიტეტული" მიმართულებაა ხელისუფლებისათვის. დაჩქარებული პრივატიზაციის, არმიის მშენებლობის, განათლების რეფორმისა და, ბოლო ხანებში გაძლიერებული სოციალური დაცვის პოლიტიკის ფონზე ადგილობრივი თვითმმართველობის პრობლემა გერის ფუნქციას ასრულებს. ამას არც უმაღლესი ოფიციალური პირები არ უარყოფენ.
2. დეცენტრალიზაციის ნაცვლად გაძლიერდა ცენტრალიზაციის პროცესი. დაიწყო თვითმმართველობების ისედაც შეკვეცილი უფლებების კიდევ უფრო შეზღუდვა. თუ 2005-2006 წლებში ეს ზეწოლა უფრო არაფორმალურ ხასიათს ატარებდა, 2007 წლიდან შემზღუდავი დებულებები უკვე იურიდიულადაც ფორმდება ახალი საკანონმდებლო აქტებისა და ადრე მიღებულ კანონებში ცვლილებების შეტანის გზით.

სიტუაციას ართულებს ის გარემოებაც, რომ ქართულ საზოგადოებას მკაფიოდ ჯერ კიდევ არ აქვს წარმოდგენილი ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი და ფუნქციები. შესაბამისად, ამ სფეროს მარეგულირებელი კანონდებლობა ქართულ სამართლებრივ ტრადიციებს კი არ ეფუძნება, არამედ იმ ქვეყნების სამართლებრივი ანალოგიების კრებულს წარმოადგენს, რომლებსაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ხანგრძლივი გამოცდილება აქვთ.

სწორედ ნათელი პოლიტიკის არარსებობისა და მრავალი გარე თუ შიდა ფაქტორის ზემოქმედების შედეგად, შეუძლებელი გახდა მშვიდობიანი და ცივილიზებული გზით ურთიერთობების მოგვარება როგორც საქართველოში ავტონომიების ფორმით არსებულ პოლიტიკურ წარმონაქმნებთან, ისე ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ ანკლავებთან და ზოგადად რეგიონებთან, რომელთაგანაც თითოეულს, მრავალ საერთოსთან ერთად, საკუთარი პრობლემები და ინტერესები გააჩნიათ.

შედეგად საქართველომ მიიღო:

- ორი პოლიტიკურ-ეთნიკური კონფლიქტი აფხაზეთსა და ყოფილ სამხრეთ ოსეთში, რომელთა შედეგადაც ამ ტერიტორიებზე სეპარატისტულმა მოძრაობებმა დაამყარეს კონტროლი. ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის გაუვრცელებლობა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტისას ერთ-ერთ უმთავრეს ხელისშემშლელ ფაქტორს წარმოადგენს. ასეთი პრობლემატიკის ფონზე ძალზე ძნელია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის რეფორმის ჩატარება ძირეული კონსტიტუციური ცვლილებების გარეშე;
- გაურკვეველი ურთიერთობანი ეთნიკურ ანკლავებთან (განსაკუთრებით ძირითადად აზერბაიჯანელებით დასახლებულ ქვემო ქართლსა და სომხებით დასახლებულ ჯავახეთში), სადაც დაპირისპირება ოფიციალურ თბილისსა და ადგილობრივ პოლიტიკურ თუ ეკონომიკურ (ლევალურ თუ კრიმინალურ) ისტებლიშმენტს შორის დროდადრო საკმაოდ მწვავედ ხოლმე ეფექტური ადგილობრივი და მით უმეტეს, რეგიონალური თვითმმართველობის არარსებობა საეჭვოს ხდის ქვეყნის მოსახლეობის წინაშე მდგარი სოციალური, ეკონომიკური თუ პოლიტიკური პრობლემების გადაწყვეტის შესაძლებლობას;
- კანონმდებლობით დაურეგულირებელი სტრუქტურის არსებობა, XX საუკუნის 90-იან წლებში გაჩენილი რეგიონში პრეზიდენტის რწმუნებულის ინსტიტუტის სახით. გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საბოლოო განსაზღვრისათვის და ქვეყნის სტაბილურობისათვის რეგიონების არსებობა აუცილებელია. დღეისათვის მოქმედი ადმინისტრაციული დაყოფიდან გამომდინარე, ზოგიერთ რეგიონში მხოლოდ 2 ან 3 რაიონი იქნება გაერთიანებული, რამაც, შეიძლება, ამ ორ, თითქმის თანაბარი სიდიდის ერთეულს შორის კომპეტენციათა გამიჯვნის პრობლემა წარმოქმნას.

კვლავ გრძელდება საზოგადოებრივი სერვისების არაეფექტური და დაბალხარისხოვანი მიწოდება მოსახლეობისათვის.

3. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხი

3.1. ზოგადი ხედვები

90-იანი წლების II ნახევრიდან ქვეყნის პოლიტიკურ წრეებში გამოიკვეთა ცალკეული მოსაზრებები ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის და თვითმმართველობის საკითხებთან დაკავშირებით. მაგრამ თუ თვალს გადავაგვლებთ წარმოდგენილ მოსაზრებებს, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ისინი ძირითადად პოლიტიკური დეკლარაციების ფორმას ატარებს და ნაკლებად ეფუძნება სხვა მნიშვნელოვან სოციალურ, ისტორიულ, კულტურულ და ეკონომიკურ ფაქტორებს. პოლიტიკურ ელიტას საქართველოში ჯერ კიდევ არ აქვს ბოლომდე გააზრებული, თუ როგორი უნდა იყოს მომავალში ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა და რა უფლება-მოვალეობანი უნდა გააჩნდეს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს.

დეცენტრალიზაციის პროცესში არც სხვა ქვეყნებში აპრობირებული სისტემების პირდაპირი გადმოღება იქნება მართებული. ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარება ქვეყანაში არსებულ ტრადიციებს და საჭიროებებს უნდა ეფუძნებოდეს.

ყველაფერი დამოკიდებულია იმაზე, თუ თვითმმართველობის როგორი სისტემის შექმნა სურს სახელმწიფოს. ამ შემთხვევაში, უპირველეს ყოვლისა, უნდა განისაზღვროს, თუ რა ფუნქციები უნდა გააჩნდეს მუნიციპალურ ერთეულებს და მხოლოდ ამის შემდეგ ჩამოყალიბდეს შესაბამისი სტრუქტურა. მიმდინარე რეფორმის მიზნები და, შესაბამისად, მიმართულებები სწორედ ძირეული ხედვების საფუძველზე უნდა იქნეს გამოკვეთილი.

ექსპერტთა და პრაქტიკოსთა წრეებში კვლავაც მიმდინარეობს კამათი ამა თუ იმ მოდელის უპირატესობის შესახებ.

- ერთნი მხარს უჭერენ მცირე ზომის, თუნდაც შეზღუდული უნარების მქონე მუნიციპალიტეტთა არსებობას, რომლებსაც მართალია, მიზერული ფუნქციები ექნებათ, მაგრამ უფრო მეტად გაითვალისწინებენ მცირე ინტერესთა ჯგუფების ინტერესებს. მათი აზრით:

1. თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილების პირობებში სოფლის მოსახლეობასა და თვითმმართველობას შორის ურთიერთობა დისტანცირებული გახდა. ხშირად, სოფლისთვის ელემენტარული პრობლემების მოსაგვარებლად სოფლის მაცხოვრებლებს ადმინისტრაციულ ცენტრში ჩასვლა უწევთ (განსაკუთრებით პრობლემური აღმოჩნდა ადმინისტრაციული ერთეულების გაერთიანება მაღალმთიანი რეგიონებისთვის. მაგალითად, ადმინისტრაციულ ცენტრში - დუშეთში კონკრეტული მომსახურების მისაღებად მოქალაქეებს ჩამოსვლა უხდებათ ხევსურეთიდან, საიდანაც გადაადგილება უკიდურესად პრობლემურია - თავად საკრებულოს მაჟორიტარი დეპუტატებიც ვერ ახერხებენ იმ ტერიტორიულ არეალთან კონტაქტს, რომელმაც ისინი აირჩია).

2. ვითარებას ართულებს კომუნიკაციასა და სატრანსპორტო საშუალებებთან დაკავშირებული პრობლემები საქართველოს მრავალ რეგიონში, სადაც მაგალითად, ზამთრის პირობებში, მოსახლეობას ფიზიკურად არ აქვს საშუალება ადინისტრაციულ ცენტრს დაუკავშირდეს. დაიკარგა თვითმმართველობის ძირითადი უპირატესობა - მოსახლეობა თითქმის აღარ იცნობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ხელმძღვანელ პირებს.

3. ქალაქები და სოფლები მოქცეულია ერთ ტერიტორიულ ერთეულში, ექსპერტების აზრით კი, საეჭვოა მუნიციპალიტეტმა ერთნაირად იზრუნოს როგორც სოფლის, ისე ქალაქის განვითარებაზე. დღესდღეობით, როგორც განსხვავებული ინფრასტრუქტურისა და შესაძლებლობების გამო, ასევე წმინდა პოლიტიკური მოსაზრებებიდან გამომდინარე - მეტი ყურადღება მიექცევა იმ ზონას, სადაც უფრო მეტი ამომრჩეველია.

- არსებობს განსხვავებული მოსაზრებაც - აუცილებელი იყო მუნიციპალიტეტთა გამსხვილება, რათა მომხდარიყო მწირი რესურსების კონცენტრაცია და შესაბამისად, საზოგადოებრივი მომსახურების ხარისხისა და ეფექტურობის გაზრდა. შედეგად:

1. გამსხვილებასთან ერთად, შესაძლოა, ტერიტორიული ერთეულები ეკონომიკურად უფრო მდგრად გაერთიანებებამ ჩამოყალიბდეს. გამსხვილების პირობებში უფრო მარტივი უნდა იყოს ფინანსური

რესურსების მობილიზება, ეკონომიკური საქმიანობის წარმართვა და საბოლოო ჯამში, მუნიციპალური მომსახურების გაუმჯობესებაც.

2. კვალიფიციური კადრების დეფიციტის პირობებში გამსხვილებული თვითმმართველობის ორგანოების დაკომპლექტება უფრო ადვილია. სხვაგვარად, თვითმმართველობის ორგანოებს ახლა ახასიათებენ, როგორც უფრო მეტად კომპეტენტურს.

3. გამსხვილების შედეგად შემცირდა ბიუროკრატია. თითოეულ რაიონს აღარ ჰყავს რამდენიმე წვრილი ხელმძღვანელი რგოლი და შესაბამისად, მაკონტროლებლების დიდი რაოდენობა.

გამსხვილების შედეგებს თვალსაჩინოდ ასახავს მუნიციპალიტეტთა მოსახლეობის ოდენობა. თუ ადრე არსებული პირველი დონის თვითმმართველობებში საშუალოდ 4.354 მცხოვრები იყო, რაიონის (დღევანდელი მუნიციპალიტეტის) მოსახლეობის საშუალო მაჩვენებელი თბილისის ჩათვლით 66.235 ადამიანს შეადგენს, თბილისის გარდა 48.380-ს. შედარებისათვის: ევროპის ქვეყნების აბსოლუტურ უმრავლესობაში (ევროსაბჭოს 47 წევრი ქვეყნიდან 40-ში), ასევე რიგი განვითარებული ქვეყნის (აშშ, იაპონია და ა.შ.) მუნიციპალიტეტებში საშუალოდ 7-დან 18 ათასამდე მცხოვრებია.

მოსახლეობისაგან დაშორების შედეგად წარმოქმნილი აღნიშნული პრობლემების ნაწილობრივი მოგვარების მიზნით დაიწყო მუნიციპალიტეტებში ტერიტორიული ორგანოების შექმნა, რომლებიც მოწოდებულნი არიან შეასრულონ მცირე მუნიციპალიტეტების ფუნქციები წარმომადგენლობითი ორგანოს, დამოუკიდებელი ბიუჯეტისა და რეალური კომპეტენციების არარსებობის პირობებში, რაც არა მარტო თვითმმართველობის პრინციპების დარღვევაა, არამედ არარეალისტურიცაა განხორციელების თვალსაზრისით.

ასეთ პირობებში, როცა რაიონული დონე მეტად დიდია თვითმმართველობებისათვის და ამავე დროს არ გააჩნია გაზრდილი უფლებამოსილებების შესასრულებლად საჭირო რესურსები, ჩნდება ადგილობრივი ხელისუფლების მეტისმეტი პოლიტიზაციის საფრთხე, რაზეც ევროპის საბჭოც მიუთითებს (დოკ. 10779).

ამავე დროს არსებული სისტემა თანდათან ავლენს თავის არაეფექტურობას, რის გამოც უკვე სახელისუფლებო წრეებში გაისმის არსებული სისტემის გადასინჯვისაკენ მოწოდება, უკვე დაიწყო მუშაობა ახალ საკანონმდებლო აქტებზე. გარკვეულ ცვლილებებს ითხოვენ თვითონ ადგილობრივი თვითმმართველობების წარმომადგენლებიც.

ამკარაა, რომ არსებული სისტემა ვერ მოახერხებს მისთვის მინიჭებული ფუნქციათა განხორციელებას და დღის წესრიგში დადგება ისეთი საკითხები, როგორიცაა:

- რეგიონული მმართველობის ჩამოყალიბება,
- რაიონების უფრო მცირე ერთეულებად დაშლა.

მაგრამ სანამ ქვეყანაში არ გაჩნდება პოლიტიკური დაკვეთა და შესაბამისად, პოლიტიკური ნება, გადაიჭრას ამ სფეროში არსებული საკითხები, ნაკლებსავარაუდოა რეალურად ხელშესახები წარმატებების იმედი გვექონდეს. მოსალოდნელია, რომ სისტემის რეალურ რეფორმირებაზე მუშაობა დაიწყება მხოლოდ მას შემდეგ, რაც არსებული სტრუქტურები სრულად გამოავლენს თავის არაეფექტურობას.

3.2. სტეიკჰოლდერები

დეცენტრალიზაციის პროცესი, ზოგი სხვა მიმართულებისაგან (უშიშროების სისტემები, თავდაცვა და სხვ.) არ წარმოადგენს მხოლოდ ხელისუფლების ინტერესის სფეროს. მთავარი სტეიკჰოლდერის, საზოგადოების გარდა, სახეზეა ამ საკითხით დაინტერესებულ ინსტიტუციათა ფართო წრე: ავტონომიური წარმონაქმნები, ეთნიკური ანკლავები, საქართველოს დედაქალაქი - თბილისი (რომელსაც თავისი სპეციფიკური პრობლემები გააჩნია), დიდი და მცირე დასახლებული პუნქტები (როგორც დამოუკიდებელი ინტერესთა ჯგუფები).

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

1978 წლის კონსტიტუციით, რომლის საფუძველზეც იქნა მიღებული 1990 წლის 14 ნოემბრის კანონი გარდამავალი პერიოდის შესახებ, ავტონომიური რესპუბლიკა წარმოადგენდა ერთგვარ

სახელმწიფოს სახელმწიფოში (79 მუხლი), ხოლო მათი მმართველობა განისაზღვრებოდა ადგილობრივი კონსტიტუციებით (თავი 15).

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

აჭარასთან ოფიციალურ თბილისს არ აქვს ასეთი დაპირისპირება, მაგრამ გარკვეული პრობლემები აქაც სახეზეა. 2004 წლის 1 ივლისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კონსტიტუციური კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ, რომლის პირველი მუხლის მეორე პუნქტით იგი საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელ ნაწილადაა გამოცხადებული. პრაქტიკულად სრულად დაემთხვა ერთმანეთს ქართველ და ვენეციის კომისიის ექსპერტთა აზრი, რომლის თანახმადაც ამ კანონის შინაარსი პირობითად თუ მიესადაგება ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსს. კომპეტენციები თბილისსა და ბათუმს შორის ფორმალურად გამოიწვევია, მაგრამ ამ კანონით აგებულია იმგვარი იერარქიული სტრუქტურა, რომელიც აჭარის ხელისუფლების ორგანოებს თბილისის ხელისუფლების მარიონეტებად აქცევს (საქართველოს პრეზიდენტს აქვს უფლება, დაითხოვოს აჭარის უმაღლესი საბჭო, თუ ეს უკანასკნელი ვერ ახორციელებს მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს და ამ შემთხვევაში საბჭოს უფლებამოსილებებს შეასრულებს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული დროებითი საპრეზიდენტო საბჭო; აჭარის მთავრობა ანგარიშვალდებულად ცხადდება საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე და ა.შ.).

ეთნიკური ანკლავები. ავტონომიებთან ცენტრის ურთიერთობის გაუარესებამ უკანა პლანზე გადაწია თბილისის ურთიერთობა უმსხვილეს ეთნიკურ ანკლავებთან: სამცხე-ჯავახეთთან და ქვემო ქართლთან, სადაც ქვეყნის მოსახლეობის 16% ცხოვრობს.

აღნიშნულ რეგიონებში რამდენიმე უმწვავესი პრობლემის გამოყოფა შეიძლება (განათლების პრობლემა არასატიტულო ეთნოსებისათვის სახელმწიფო (ქართული) ენის შესწავლის ერთიანი სტრატეგიის არარსებობის გამო; საკადრო პოლიტიკა - ამ მხრივ განსაკუთრებით მძიმე ვითარებაა შექმნილი ქვემო ქართლში - ადგილობრივი, აზერბაიჯანული კადრები მმართველობით სტრუქტურებში უმცირესობას შეადგენენ; ეთნიკური განსხვავებების გამოყენება ცენტრალური ხელისუფლების პოზიციების განსამტკიცებლად და ა.შ.).

პრობლემების დროულად გადაუწყვეტელობა აღნიშნულ რეგიონებში თანდათან ძაბავს ვითარებას და პერსპექტივაში სეცესიონიზმის საფრთხეს აძლიერებს. როგორც საქართველოს პოლიტიკურ ისტეპლიშმენტს, ისე საზოგადოებას დამოუკიდებლობის მთელი პერიოდის მანძილზე საკმაოდ აშფოთებდა აღნიშნულ რეგიონებში ადგილობრივი პოლიტიკური დაჯგუფებების მიერ არაერთხელ წამოყენებული ირედენტისტული მოთხოვნები. აღნიშნულ რეგიონებში მოქმედი ზოგიერთი რადიკალური დაჯგუფებების საქმიანობა გვაფიქრებს, რომ ამ შიშს რეალური საფუძველი გააჩნია. არსებული პრობლემები მეტწილად სახელმწიფოს მიერ ერთიანი სტრატეგიული თუ ტაქტიკური ხედვის არარსებობითა და სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოუწყობლობით უნდა აიხსნას, რასაც კიდევ უფრო აძლიერებს სიღატაკის მაღალი დონე, მოსახლეობის სოციალური დაუცველობა, კორუფციული ურთიერთობისა და პატრიმონიალური სისტემის დომინანტი, სახელმწიფოს მარეგულირებელი როლისა და უსაფრთხოების სისტემების სისუსტე და რეალური თვითმმართველობის არარსებობა. თუ ელვარდ შევარდნაძის მმართველობის პერიოდში კლანური ურთიერთობები, პოლიტიკური გარიგებები და კორუფციის მაღალი დონე მეტ-ნაკლებად აბალანსებდა არსებულ წინააღმდეგობებს, 2003 წლის შემოდგომაზე თბილისში ხელისუფლების ცვლამ ვითარება კვლავ დაძაბა - სამცხე-ჯავახეთისა და ქვემო ქართლის ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები შიშობენ, რომ მიხეილ სააკაშვილი აღადგენს პირველი პრეზიდენტის, ზვიად გამსახურდიას, ეთნოცენტრული ნაციონალიზმის კურსს.

ამკარაა, რომ მართვის ძველი მეთოდები მომავალში აღარ გაამართლებს და აუცილებელია ახალი, ერთიანი, ყოვლისმომცველი სახელმწიფო პოლიტიკის ჩამოყალიბება, რომელიც არსებული სისტემის რეფორმირების გზით გადაწყვეტს ეთნიკურ ანკლავებში წლობით დაგროვილ პრობლემებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მოსალოდნელია ეთნიკურ უმცირესობათა განწყობების

რადიკალიზაცია, რომელიც ქვეყანაში წარმოქმნილი პირველივე კრიზისის დროს სერიოზულ პრობლემებს შეუქმნის ქართულ სახელმწიფოს.

რეგიონები. საქართველოს სხვა რეგიონები არანაკლები პრობლემების წინაშე დგანან. მართალია აქ არ შეიმჩნევა ცენტრთან ძლიერი პოლიტიკური (ავტონომიები) თუ ეთნიკური (უმცირესობებით დასახლებული ანკლავები) დაპირისპირებები, მაგრამ ქვეყანაში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული პრობლემის მოუგვარებლობა პერსპექტივაში ცენტრსა და რეგიონებს შორის ახალი კონფრონტაციის წარმოქმნას შეუწყობს ხელს. რეგიონების წინაშე არსებული პრობლემების მოგვარება მნიშვნელოვანწილადაა დამოკიდებული ქვეყანაში მუნიციპალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის პროცესის დაჩქარებაზე.

თბილისი, როგორც საქართველოს დედაქალაქი და ქვეყნის უმსხვილესი დასახლება, სადაც რეალურად ქვეყნის მოსახლეობის დაახ. ნახევარი ცხოვრობს, არის განსაკუთრებული სტატუსის მატარებელი ქალაქი, მიუხედავად ამისა, ქალაქის მმართველობის სისტემა დამოუკიდებლობის პერიოდში კვლავ უცვლელი რჩება და ამკარად ვერ პასუხობს თანამედროვე მოთხოვნებს. უფრო მეტიც, დედაქალაქის შესახებ რეგულაციები წინააღმდეგობაში მოდის თვით იმ მწირ ნორმატიულ ბაზასთან, რომელიც ქვეყანაში არსებობს.

სხვა **დასახლებული პუნქტები.** ასევე გაურკვეველია სოფელების, თემების (ორი ან მეტი დასახლების - ძირითადად რამდენიმე სოფლის - გაერთიანება), დაბების (არანაკლებ 3000 მოსახლისაგან შემდგარი დასახლება, რომელიც ასრულებს ადგილობრივ ეკონომიკურ-კულტურულ ცენტრის ფუნქციებს) და ქალაქების (არანაკლებ 5000 მოსახლისაგან შემდგარი მსხვილი დასახლება, რომელსაც გააჩნია საქალაქო მეურნეობა და წარმოადგენს ეკონომიკურ და კულტურულ ცენტრს) სტატუსი და განვითარების პერსპექტივა.

4. არსებული ალტერნატივების ანალიზი

გასული საუკუნის 90-იანი წლების შუახანებიდან საქართველოში შემუშავებული ხედვების გაერთიანება რამდენიმე ჯგუფად სავსებით შესაძლებელია.

პირველ რიგში განვიხილოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც ხელიუფლების უმდაბლესი (პირველადი) დონის გარშემო არსებული მოსაზრებები.

დღეისათვის საუბარი შეიძლება ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის 4 სხვადასხვა ვარიანტზე. ესენია:

- მუნიციპალიტეტთა რიცხვის ზრდა შემდგომი დაყოფის გზით (თითო დასახლებული პუნქტი - თითო თვითმმართველობა - დაახ. 3.600-ზე მეტი ერთეული);
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემა (1997 წლის მოდელი: 1.000 თემი/მუნიციპალიტეტი და 70-მდე II დონის ერთეული/რაიონი);
- ერთდონიანი თვითმმართველობა რაიონულ დონეზე (2005 წლის მოდელი: თვითმმართველობის ერთი, რაიონული დონე - 70-მდე მუნიციპალიტეტი);
- ერთდონიანი თვითმმართველობა მუნიციპალურ დონეზე (1.000 ადრეარსებული მუნიციპალიტეტების გამსხვილება დაახ. 300/400 ერთეულად).

ესა თუ ის მოდელი, რა თქმა უნდა გარკვეული სახეცვლილებებით, დღეისათვის დანერგულია ზოგ პოსტკომუნისტურ ქვეყანაში (ლიტვა, სომხეთი და სხვ.) და თითოეულს გააჩნია როგორც ძლიერი, ისე სუსტი მხარეები.

4.1. I მოდელი - მუნიციპალიტეტთა რიცხვის ზრდა მათი შემდგომი დაყოფის გზით

ეს ვარიანტი გულისხმობს თვითმმართველობის დონედ დასახლებების განსაზღვრას. დღეისათვის საქართველოს იურიდიქციას დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე არსებობს 3.600-ზე მეტი დასახლება (სოფელი, დაბა, ქალაქი). აქცენტის გადატანა პირველადი დონისაკენ კიდევ უფრო გააძლიერებს ამ ტენდენციას, რაც დასახლებებისა და თვითმმართველი ერთეულების ურთიერთდამთხვევით შეიძლება დასრულდეს. ამ მოდელის განხორციელება თავისთავად არ გულისხმობს და არ საჭიროებს რაიონული დონის გაუქმებას. რაიონი ამ შემთხვევაში ხდება

ცალსახად სახელმწიფო მმართველობის დონე, რომელსაც მოცილდება თვითმმართველობითი "ანტიურაჟი" წარმომადგენლობითი ორგანოს სახით.

ამ მოდელის ძლიერი მხარეები იქნება:

ა) თვითმმართველობის ორგანოებისა და თვითმმართველი ერთეულების მაქსიმალური სიახლოვე მოსახლეობასთან;

ბ) თვითმმართველობის ორგანოთა მიერ ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების, ტრადიციების და დასახლების სპეციფიკის მაქსიმალური გათვალისწინების შესაძლებლობა;

გ) სახელმწიფო მმართველობასა და თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა;

დ) რეფორმის გატარება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაში პირდაპირი ადმინისტრაციული ჩარევის გარეშე.

ამ მოდელის სუსტი მხარეა წვრილი თვითმმართველი ერთეულების რესურსების შეუსაბამობა თვითმმართველობისათვის კანონმდებლობით მინიჭებულ კომპეტენციებთან. თუ მუნიციპალიტეტების რიცხვი გაიზრდება და თვითმმართველობის დონე დასახლებული პუნქტების იდენტური განდება, თავიდან ვერ ავიცილებთ ადგილობრივი მწირი რესურსების შემდგომ დაქუცმაცებას, რაც ფაქტიურად გამოიწვევს საზოგადოებრივი სერვისის განხორციელების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფაქტიურ უუნარობას, ანდა სახელმწიფოსადმი სრულ მატერიალურ დამოკიდებულებას. ასეთ შემთხვევაში დეცენტრალიზაცია ფაქტიურად განხორციელდება, რადგან:

ა) აუცილებელი გახდება თვითმმართველობის კომპეტენციათა საკანონმდებლო შეზღუდვა;

ბ) მოხდება ადგილობრივ საზოგადოებრივ მომსახურებათა განხორციელებისათვის სახელმწიფოს საფინანსო და მატერიალური ვალდებულებების მნიშვნელოვანი გაზრდა.

ამ მეთოდის გამოყენება გაზრდის ცენტრალური ხელისუფლების პასუხისმგებლობას საზოგადოებრივი მომსახურების პროგრამების განხორციელების სფეროში. ეს თავისთავად გამოიწვევს ცენტრალური ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის მნიშვნელოვან ზრდას. ასეთი პერსპექტივა მაინცდამაინც მიმზიდველი არ უნდა იყოს ცენტრალური ხელისუფლებისათვის, რომელიც კონსტიტუციით მოსახლეობისათვის გარანტირებული ვალდებულებების შესრულებასაც ვერ ახერხებს.

იმ შემთხვევაში, თუ არც კომპეტენციების შეზღუდვისაკენ მიმართული საკანონმდებლო ცვლილებები და არც სახელმწიფოს ფინანსურ-მატერიალური ვალდებულებების ზრდა არ განხორციელდება, მაშინ, თვითმმართველობის წინაშე მდგარ ამოცანათა და მათ ხელთ არსებულ რესურსებს შორის შექმნილი მკვეთრი დისბალანსის გამო, საერთოდ დეცენტრალიზაციის იდეის დისკრედიტაციის თავიდან ასაცილებლად, ბოლოს და ბოლოს სახელმწიფო კვლავ დადგება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ რეფორმის ალტერნატივის წინაშე.

4.2. II მოდელი - ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემა

არსებული სისტემა წარმოადგენს პირველ დონეზე თვითმმართველობის და რაიონულ დონეზე მმართველობის მოდელს. არსებული სისტემის გაძლიერება გულისხმობს გარკვეულწილად "უკან დაბრუნებას" 1997 წლის მოდელისაკენ, უფრო სწორედ ამ მოდელის განვითარებას დეცენტრალიზაციის მიმართულებით. 1997 წლის მოდელისაგან განსხვავებით ორივე (და არა მხოლოდ ქვედა), როგორც რაიონულ, ასევე რაიონში შემავალ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულთა დონეებზე უნდა განხორციელდეს ადგილობრივი თვითმმართველობა. კომპეტენციათა გადანაწილება უნდა დაეფუძნოს სუბსიდიარობის პრინციპს, თუმცა პოსტსაბჭოური მენტალიტეტიდან და საზოგადოებრივ მომსახურებათა ინფრასტრუქტურიდან გამომდინარე, ამ პრინციპის სრულყოფილი განხორციელება მეტად სათუო იქნება.

ამ მოდელის დანერგვის შემთხვევაში პირველი დონის თვითმმართველი ერთეულების (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) სიმცირის გამო (ტერიტორიის, მოსახლეობის, ადგილობრივი რესურსების და სამრეწველო პოტენციალის, საგადასახადო ბაზისა და ადგილობრივი შემოსავლების სიმწირე) ნაკლებად შესაძლებელი იქნება ამ დონის თვითმმართველობის ორგანოებს გააჩნდეთ რაიმე მნიშვნელოვანი კომპეტენცია. განსაკუთრებით პრობლემატური დარჩება პირველი დონის თვითმმართველობის ბიუჯეტების შევსება - წვრილ ადმინისტრაციულ ერთეულებში ადგილობრივი შემოსავლები და მათი ზრდის პერსპექტივა იმდენად მცირეა, რომ ძალზე რთული ხდება თვითმმართველობის ორგანოთა მიერ არა მხოლოდ რაიმე მნიშვნელოვან საზოგადოებრივ

მომსახურებათა გაწევა, არამედ ამ ორგანოების შენახვაც კი. პირველი დონის თვითმმართველობის რესურსებისა და შემოსავლების ასეთი სიმწირის პირობებში, თვითმმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის კომპეტენციათა დანაწილებისას ვერ მოხერხდება სუბსიდიარობის პრინციპის პრაქტიკაში დამკვიდრება - პირველ დონეზე ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილი შეივსება ისევე მეორე დონის თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ბიუჯეტების ხარჯზე. ამის გამო უფლებამოსილებათა გამიჯვნა თვითმმართველობის პირველ და მეორე დონეებს შორის მიიღებს მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს. პრაქტიკულად ადგილობრივ საზოგადოებრივ მომსახურებათა განხორციელება ისევე მეორე დონის (რაიონის) ადგილობრივი ორგანოებს დააწევება.

მოყვანილ მიზეზთა გამო ორდონიანი თვითმმართველობის შენარჩუნება შესაძლებელი იქნება მხოლოდ პირველი დონის ტერიტორიული ერთეულების გაერთიანება-გამსხვილების პირობით. ეს კი ნიშნავს, რომ საჭირო იქნება სახელმწიფოს მიერ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის განხორციელება. ამ რეფორმის კრიტერიუმები უნდა იყოს ადგილობრივი ტერიტორიის, მოსახლეობის, ბუნებრივი რესურსების, სამრეწველო პოტენციალის, საგადასახადო ბაზისა და ადგილობრივი შემოსავლების ისეთი დონის უზრუნველყოფა, რაც ადეკვატური იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის პირველი დონის ორგანოების კომპეტენციების განხორციელებისათვის. სახელმწიფოს მიერ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის განხორციელება შესაძლებელია როგორც ერთჯერადი ნორმატიული აქტის საფუძველზე, ასევე თანდათანობით.

მოდელის დადებით მხარედ უნდა ჩაითვალოს ადგილობრივი თვითმმართველობის რესურსების ზრდა მოსახლეობასთან ადგილობრივი ორგანოების შედარებითი "სიახლოვის" შენარჩუნების პირობებში.

რეფორმის სუსტი მხარე იქნება:

ა) სახელმწიფოს მიერ ერთჯერადი აქტით რეფორმის განხორციელების შემთხვევაში - გამსხვილების კრიტერიუმების არაერთგვაროვნება, მათი დადგენის სირთულე და ინიციატივის მოსალოდნელი არაპოპულარობა ადგილობრივ მოსახლეობაში;

ბ) რეფორმის ეტაპობრივად განხორციელების შემთხვევაში - სახელმწიფოს მიერ იმ ფინანსურ-ეკონომიკურ და სხვა სახის ღონისძიებათა განსაზღვრისა და დადგენის სირთულე, რომელიც პოპულარულს გახდის და საკმარის სტიმულს შეუქმნის როგორც მოსახლეობას, ასევე შესაბამის ორგანოებსაც.

ამავე დროს ჩნდება სერიოზული ეჭვების საფუძველიც - მუნიციპალური დონის გამსხვილება და შესაბამისად მათთვის უფრო მეტი ფუნქციების გადაცემა დღის წესრიგში დააყენებს რაიონული დონის გამსხვილებისა ან საერთოდ გაუქმებისა და მისი ფუნქციების ცენტრალური ხელისუფლებისათვის გადაცემის საკითხს, ვინაიდან რაიონული (მეორე) დონის თვითმმართველობის არსებობას არავითარი საფუძველი აღარ ექნება.

განსაკუთრებით საზგასასმელია, რომ ასეთი ვარიანტის არჩევა გულისხმობს არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მნიშვნელოვან ცვლილებას. ასეთ დროს უნდა მოხდეს სოფლებისა და თემების საზღვრების შეცვლა, მათი გაერთიანება-გამსხვილება, რაც საბოლოოდ შესაძლოა დასრულდეს რაიონული დონის, ე.ი. ორდონიანი თვითმმართველობის სისტემის გაუქმებით. ეს იქნება საკმაოდ რთული, წინააღმდეგობრივი და ხანგრძლივი პროცესი.

4.3. III მოდელი - ერთდონიანი თვითმმართველობა რაიონულ დონეზე (დღეისათვის მოქმედი მოდელი)

დეცენტრალიზაციისაკენ მიმართული რეფორმების ყველაზე სწრაფი გატარება შესაძლებელი იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთდონიან სისტემაზე გადასვლით. ასეთი ცვლილების ძირითად არგუმენტად ერთდონიანი მოდელის სიმარტივე და თვითმმართველობისათვის როგორც ექსკლუზიურად მინიჭებულ, ასევე სახელმწიფოს მიერ დელეგირებულ კომპეტენციათა სხვადასხვა დონეებს შორის შემდგომი დანაწილების თავიდან აცილებაა. უნდა აღინიშნოს, რომ დეცენტრალიზაციის პროცესის და ადგილობრივი თვითმმართველობის შემდგომი განვითარების ერთ-ერთი ძირითადი სირთულე სწორედ სხვადასხვა დონეებს შორის უფლებამოსილებათა ადეკვატურად გადანაწილებაა.

ამ მოდელის არჩევის შემთხვევაში გაჩნდებოდა შესაძლებლობა, რომ:

ა) ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაძლებლობები ყოფილიყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების ადექვატური;

ბ) თვითმმართველობის კომპეტენციები ყოფილიყო სრული და ექსკლუზიური, რადგან აღარ იქნებოდა საჭირო კომპეტენციათა გამოჯვანა თვითმმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის;

გ) გამარტივებულიყო ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა, მართვის პროცესში თავიდან აცილებულიყო ყოფილიყო დამატებითი, ხშირ შემთხვევაში ზედმეტი, მმართველობითი რგოლი.

ასეთი რეფორმის განხორციელებისათვის საჭირო არ იყო რაიმე ტერიტორიული ცვლილებების ჩატარება, საკმარისი იყო ადგილობრივი არჩევნები ჩატარებულიყო მხოლოდ რაიონულ და დიდი ქალაქების დონეზე. ფაქტიურად ეს ვარიანტი ნიშნავდა წინა ვარიანტებისათვის დამახასიათებელი ტერიტორიული გამსხვილების პრობლემის სახელმწიფოს მიერ ადმინისტრაციული გზით, ერთჯერადი აქტით გადაწყვეტას.

ამ ვარიანტის ნაკლად შეიძლება ჩაითვალოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დაცილება მოსახლეობისაგან, როდესაც თვითმმართველობის არჩეული პირი ანონიმური გახდება ამომრჩევლისათვის.

აუცილებელია იმის გათვალისწინებაც, რომ რაიონულ დონემდე გამსხვილება არ გამორიცხავს შექმნილი ტერიტორიული თვითმმართველი ერთეულის შემდგომში დაყოფის შესაძლებლობას. ასეთი შესაძლებლობა უზრუნველყოფილი იქნება, თუ რაიონების დაყოფის შედეგად შექმნილი ახალი თვითმმართველი ერთეულები დააკმაყოფილებენ თვითმმართველობების არსებობისათვის სავალდებულო სოციალურ-ეკონომიკურ პარამეტრებს.

აღნიშნული მოდელის სისუსტე მდგომარეობს იმაში, რომ საზოგადოების მხრიდან (განსაკუთრებით უკვე ჩამოყალიბებული ქალაქების თვითმმართველობების მხრივ) ადგილი ექნება სერიოზულ უკმაყოფილებას, ვინაიდან რაიონული დაქვემდებარების ქალაქები (მაგ. ზუგდიდი, გორი) ამჟამად დაჩაგრულად გრძნობენ თავს რაიონის შემადგენლობაში, სადაც სასოფლო თემთა წარმომადგენლების ინტერესები დომინირებს.

ამავე დროს ღირს დაფიქრება, რამდენად მიზანშეწონილია ასეთი ხელოვნური გაერთიანება, თუ მომავალში (და შესაძლოა საკმაოდ მალეც) დღის წესრიგში კვლავ დადგეს ქალაქებისა თუ სასოფლო თემებისათვის თვითმმართველი ერთეულების სტატუსის მინიჭების საკითხი.

ამასთან, რაიონული დონის თვითმმართველობის ტერიტორიულ საფუძვლად არჩევის შემთხვევაში აუცილებლად ცალკე უნდა დამუშავდეს განსაკუთრებული გეოგრაფიული, უპირველესად მაღალმთიანი რეგიონების ტერიტორიული მოწყობის საკითხი. ასეთ რეგიონებში თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლების განსაზღვრა შესაძლოა განხორციელდეს იმ თემების დონეზე, რომლებიც ჩამოყალიბებულია ტრადიციული გეოგრაფიული ფაქტორებით.

4.4. IV მოდელი - ერთდონიანი თვითმმართველობა მუნიციპალურ დონეზე

აღნიშნული ვარიანტი ასევე ითვალისწინებს თვითმმართველობის ერთდონიან მოდელს, მაგრამ არა რაიონულ, არამედ მუნიციპალურ დონეზე.

ამ მოდელის განხორციელების შემთხვევაში რაიონული რგოლი აქტიურად დაკარგავს ფუნქციებს, ხოლო მისი უფლებამოსილება გადანაწილდება ერთის მხრივ ქვემოთ - მუნიციპალურ (ქალაქების, დაბების, თემებისა და სოფლების) დონეზე, ხოლო მეორეს მხრივ - ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებულ ერთეულებზე, შედარებით მსხვილ ტერიტორიულ (სამხარეო) დონეზე.

ასეთ შემთხვევაში, პირველი დონის თვითმმართველი ერთეულების ტერიტორიული გამსხვილების განხორციელების გარეშე ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაძლებლობები კვლავ მეტად შეზღუდული დარჩება. შეიქმნება იგივე ხასიათის პრობლემები, როგორც ეს ზემოთ იყო აღწერილი 1 და 2 ვარიანტების განხილვისას. შესაძლოა, რომ მმართველობის რაიონული რგოლის გაუქმებამ დამატებითი პრობლემებიც შექმნას, ვინაიდან რაიონებში კონცენტრირებულ საზოგადოებრივ მომსახურებათა განხორციელება კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგება. შესაძლებელია ამ მომსახურებათა განხორციელების ვალდებულება რაიონულის ნაცვლად სამთავრობო დაწესებულებათა რეგიონალურ სამსახურებს დაეკისროთ, ამ შემთხვევაში დღის წესრიგში დადგება რეგიონული დონისათვის თვითმმართველი სტატუსის მინიჭების საკითხი.

ქვედა დონის (ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი) ერთდონიანი თვითმმართველობის ტერიტორიულ საფუძვლად არჩევის შემთხვევაში აუცილებლად წამოიჭრება თვითმმართველი ერთეულების

გაერთიანება-გამსხვილების ამოცანა. ამგვარი ამოცანის გადაწყვეტის სირთულეები კი უკვე აღწერეთ 2 ვარიანტის განხილვისას.

ამ მოდელის ძლიერ მხარეს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ქვედა (მუნიციპალური) დონე შეძლებს იმ ვალდებულებათა შესრულებას, რომელიც მას ორგანული კანონით აქვს გადაცემული ექსკლუზიური უფლებამოსილებების სახით და რომელთა შესრულებაც, მსოფლიოში არსებული პრაქტიკიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტთა პრეროგატივას წარმოადგენს.

რაც შეეხება იმ ფუნქციების შესრულებას, რომელიც მოქმედი კონსტიტუციის თანახმად, სახელმწიფოს ვალდებულებაა და ამავე დროს დიდ ფინანსურ ხარჯებთანაა დაკავშირებული (განათლება, ჯანდაცვა, სოციალური დაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი), გამართლებული იქნებოდა მომხდარიყო მათი თავმოყრა არა რაიონულ დონეზე (რომელიც ასევე საჭიროებს დოტაციებს ცენტრიდან), არამედ სამხარეო დონეზე, რომელსაც აღნიშნული ფუნქციების აღსასრულებლად ბევრად მეტი საშუალებები ექნება.

ამ შემთხვევაში გზა ეხსნება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის შუალედური რგოლის რეფორმირების პროცესსაც. თუ ვინ შეასრულებს ამ ვალდებულებებს - ცენტრი (დეკონცენტრირებული მმართველობის სისტემით), რეგიონი (როგორც სახელმწიფო მმართველობის ან რეგიონული თვითმმართველობის სტრუქტურა) თუ მუნიციპალიტეტი (რომელსაც შესაძლოა გაუზნდეს ამ ფუნქციათა შესრულების სურვილი და საშუალება) - ამას უკვე საქართველოს შემდგომი განვითარების პროცესი დაგვანახებს.

როგორც არ უნდა განვითარდეს საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის პროცესი და როგორადაც არ უნდა ჩამოყალიბდეს ქვეყნის პოლიტიკური მოწყობა, ერთი რამ ცხადი ხდება - ადგილობრივი (პირველი) დონის უფლებების ზრდა ყველა შემთხვევაში უნდა განხორციელდეს.

4.5. რაიონი vs რეგიონი

1 და 4 მოდელის განხილვას ბუნებრივად მიყვავართ შუალედური, რეგიონული დონის წარმოქმნის აუცილებლობამდე, რაც ამჟამადაც არის და მომავალში კიდევ უფრო მკვეთრი ფორმით იქნება საქართველოს ევროინტეგრაციული პროცესის ერთერთი უმთავრესი პირობა.

მმართველობის შუალედურ დონეზე საუბრისას უნდა გავითვალისწინოთ, რომ არსებობს საზოგადოებრივი მომსახურებების გარკვეული ფორმები, რომელთა განხორციელებაც ძნელი იქნება მუნიციპალურ დონეზე. ამავე დროს, თავის შინაარსით, ეს ფუნქციები შესაძლოა არ შედიოდეს ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციების სფეროში.

დღეისათვის ქართველ ექსპერტთა შორის მიმდინარეობს დისკუსია რაიონისა და რეგიონის მომხრეთა შორის. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ არ არსებობს არც ერთისა და არც მეორის ზუსტი დეფინიციის.

რაიონებთან დაკავშირებით არსებობს სამი ხედვა:

1. აქ ჩამოყალიბდეს თვითმმართველობა და გააჩნდეს საკუთარი კომპეტენციები,
2. შეიქმნას ცენტრალიზებული ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანოები, რომელიც სახელმწიფოს მმართველობითი ფუნქციის მატარებელი იქნება.
3. თანდათანობით მოხდეს რაიონების ლიკვიდაცია.

თავისთავად რაიონის დღევანდელი ფორმით არსებობა, მუნიციპალური ერთეულების გამსხვილების პირობებში გააჩნის სერიოზულ პრობლემებს. თუ ქვეყანაში იარსებებს 3 დონე: ცენტრი, რაიონი და ადგილობრივი თვითმმართველობა, მივიღებთ თვითმმართველობის (სუბრეგიონულ) ორ დონეს, რომელთა კომპეტენციებს შორის სხვაობა არცთუ ისე ოპტიმალურად შეიძლება ჩამოყალიბდეს, რადგან მათი ტერიტორიული მასშტაბების, ადმინისტრაციული და ეკონომიკური რესურსების თანაფარდობა არ იძლევა კომპეტენციებს შორის სერიოზული განსხვავებების არსებობის საშუალებას. ამასთან, დღევანდელი რაიონის მასშტაბებიდან გამომდინარე, რთული იქნება ამ ადმინისტრაციული ერთეულისათვის ფართო კომპეტენციების გადაცემა, ვინაიდან:

- რაიონებში თავმოყრილი ადმინისტრაციული რესურსები არ არის საკმარისი მთელი რიგი დელეგირებული კომპეტენციების განსახორციელებლად;

- დეცენტრალიზაცია გარკვეულ განსხვავებებს ითვალისწინებს ტერიტორიულ ერთეულებს შორის ადმინისტრაციულ საქმიანობაში. ამ შემთხვევაში ქვეყანაში მივიღებთ 60-ზე მეტ (პერსპექტივაში 80-ზე მეტ) ტერიტორიულ ერთეულს, რომლებშიც განსხვავებული გარემო (თუნდაც ფისკალური) შეიქმნება.

საქართველოში 2005 წელს განხორციელებული რეფორმა სწორედ ამ გამოწვევების გათვალისწინების გარეშე განხორციელდა და მისი უარყოფითი შედეგები უკვე სახეზეა - ხელისუფლების რაიონული დონე არაეფექტურად ახორციელებს როგორც საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდების, ისე ადგილობრივი დემოკრატიის გადნვითარების ფუნქციებს: პირველისათვის (ადექვატური საზოგადოებრივი სერვისების მიწოდება) იგი მეტისმეტად მცირეა, ხოლო მეორისათვის (საზოგადოების მონაწილეობა) - მეტისმეტად დიდი.

რა თქმა უნდა შესაძლებელია რაიონებში მოხდეს ცენტრალური ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანოების ფორმირება, რომელიც სახელმწიფოს მმართველობითი ფუნქციის მატარებელი იქნება, მაგრამ ეს ნაკლებადაა კავშირში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობასთან, რადგან ცენტრალურ ხელისუფლებას ისედაც შეუძლია თავისი კომპეტენციების განხორციელებისათვის თავისი შეხედულებისამებრ შეარჩიოს შესაბამისი მოდელი.

ასევე განსხვავებული ხედვებია რეგიონებთან მიმართებაშიც:

1. ავტონომიური რესპუბლიკების გარდა მხარეები/რეგიონები საერთოდ არ უნდა არსებობდეს,
2. უნდა არსებობდეს 2 ავტონომიური რესპუბლიკა და მხარეები დღეს მოქმედი ფორმით,
3. საჭიროა ახალი რეგიონალური სტრუქტურის ჩამოყალიბება (სხვადასხვა მოსაზრებებით 12-დან 20 ერთეულამდე).

ამ შემთხვევაში შეიძლება ყურადღება გამახვილდეს რამდენიმე ფაქტორზე:

- რეალური დეცენტრალიზაციის განხორციელებისათვის აუცილებელია თვითმმართველობათათვის იმ კომპეტენციათა მნიშვნელოვანი ნაწილის გადაცემა, რომელიც ცენტრს გააჩნია. ამავე დროს, საქართველოში იკვეთება რეგიონები, რომლებსაც გააჩნიათ საკმარისი რესურსები ამ კომპეტენციათა განხორციელებისათვის და რომელთა გადაცემა უფრო მცირე მასშტაბის ტერიტორიულ ერთეულებისათვის არ არის მიზანშეწონილი (მაგ: სამართალდამცავი ორგანოები, განათლება, ჯანდაცვა, მნიშვნელოვანი ფისკალური და ეკონომიკური კომპეტენციები და ა. შ.);
- ისტორიული წინამძღვრების მიმოხილვისას ჩვენ შევხვდებით საქართველოში ბუნებრივად ჩამოყალიბებული კუთხეების არსებობას, რომელთაც ისტორიული ფაქტორების გარდა სოციალ-ეკონომიკური ერთიანობაც ახასიათებთ;
- საქართველოში რეგიონებს გააჩნიათ სხვადასხვა სახის სოციალური, ეკონომიკური და სხვა რესურსების ურთიერთშეხებადობა რეგიონის შიგნით, რაც ზრდის რეგიონის სოციალ-ეკონომიკურ პოტენციალს;
- რეგიონების არსებობა ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობით ორგანოს - პარლამენტის მეორე პალატის ფორმირების საფუძველი გახდება. ზედა პალატის (სენატის) არსებობა საქართველოს კონსტიტუციით თავიდანვე იყო გარანტირებული, თუმცა მისი შემადგენლობის ფორმირების წესზე არავითარი ხედვა არ არსებობს;
- ავტონომიურ რესპუბლიკებთან ურთიერთობისას ეკონომიკური და პოლიტიკური ბალანსის შესანარჩუნებლად მიზანშეწონილია რეგიონების არსებობა, რომელთა მასშტაბები ავტონომიური რესპუბლიკების მსგავსი იქნება;
- საზოგადოებრივ მენტალიტეტში არსებული კუთხურობის პრინციპი საქართველოში გაზრდის ურთიერთშეხებადობის ფაქტორს რეგიონებს შორის ურთიერთობებში, რაც შესაძლებელია აისახოს ამ რეგიონების სოციალ-ეკონომიკური განვითარების შედეგებზე.

აღსანიშნავია ისიც, რომ რეგიონალური სტრუქტურის საკითხის გადაჭრის პროცესში ეკონომიკურ ფაქტორებზე უფრო მეტად პოლიტიკური ფაქტორები დომინირებს.

რაც შეეხება თბილისს, აქ ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულფასოვანი დამკვიდრება წინმსწრებ ინსტიტუციურ გააზრებასა და ასევე გარკვეულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ რეორგანიზაციას საჭიროებს.

ამის მიზეზია ზოგადად ურბანულ კულტურისათვის დამახასიათებელი გაზრდილი სოციალური დისტანციები და ადამიანთა ქალაქური გარემოსაგან გაუცხოება. ამ ტენდენციებს ემატება დაბალი პოლიტიკური კულტურა, ქალაქური თვითშეგნების დაქვეითებული დონე, ხელისუფალთა პირადი

და ჯგუფური ინტერესები, მოსახლეობის იზოლირება გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესისაგან და დედაქალაქის მოძველებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზაციული სტრუქტურა. შედეგად სახეზეა:

- მოსახლეობის გაუმართლებლად დიდი დისტანცირება ადგილობრივი ხელისუფლებისაგან;
- ე.წ. "პარტიციპაციის" პრაქტიკის განუვითარებლობა;
- ქალაქური ინფრასტრუქტურის მართვის გართულება;
- სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი ინტერესების მკვეთრი ურთიერთდაპირისპირება და ა.შ.

5. საერთაშორისო გამოცდილების მოკლე მიმოხილვა

5.1. საბაზისო ღირებულებები

დასავლეთ ევროპის ქვეყნებმა 1968 წელს მიიღეს დეკლარაცია თვითმმართველობის უფლებების შესახებ, რომელსაც 1981 წლიდან კონვენციის სახე მიეცა და სავალდებულო გახდა ევროგაერთიანების წევრი ქვეყნებისათვის. 1984 წელს, რომის უმაღლესი დონის შეხვედრისას, ევროგაერთიანების წევრი ქვეყნების მიერ აღიარებულ იქნა *ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია*, რომელიც 1985 წელს კონვენციად იქცა.

ქარტია ითვალისწინებს ოთხი ტიპის ავტონომიის (პოლიტიკური, ეკონომიკური, ადმინისტრაციული, ფინანსური) არსებობას.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ძველი დემოკრატიის ქვეყნები მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან საქართველოსაგან. ევროპასა თუ აშშ-ში დემოკრატიული პროცესების გაძლიერების მომენტიანათვის უკვე მეტ-ნაკლებად ჩამოყალიბებული იყო ამ ქვეყნების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რუკა და უფლებების გადაცემა არსებული რეალობის ფარგლებში მიმდინარეობდა.

ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში აღნიშნული საკითხი ჯერ კიდევ არ არის მოგვარებული. ტოტალიტარული მემკვიდრეობის ერთერთ გამოვლენად უნდა ჩაითვალოს ამ ქვეყანათა არაადეკვატური ტერიტორიული მოწყობა. ადმინისტრაციული ერთეულები ხშირად იქმნებოდნენ არა იტორიული მემკვიდრეობის გათვალისწინებით, არამედ კონიუქტურული მოსაზრებებიდან გამომდინარე და მართვის ავტორიტარული სისტემის გაძლიერებას და ძალაუფლების მაქსიმალურ კონცენტრაციას ისახავდნენ მიზნად.

ამის ნათელი დადასტურებაა პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში რაიონული დონის შემოღება. თავის დროზე მმართველობის ეს დონე, როგორც ე.წ. სამეურნეო-ეკონომიკური რგოლი, ისე ჩამოყალიბდა და ამა თუ იმ ტერიტორიაზე მმართველი (და ერთადერთი) პოლიტიკური პარტიის წევრთა რაოდენობაზე იყო დამყარებული. სოციალისტური ეკონომიკის საბაზრო ეკონომიკად ტრანსფორმაციის პროცესმა და მრავალპარტიული მართვის მოდელზე გადასვლამ რაიონულ დონეს გამოაცალა როგორც პოლიტიკური, ისე ეკონომიკური არსებობის საფუძველი და დღეისათვის იგი ცენტრალური ხელისუფლების მიერ რეგონებზე, ხშირად უკანონო, ზეწოლის ინსტრუმენტს წარმოადგენს (ცენტრალური ხელისუფლების ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება საარჩევნო პერიოდში; ფინანსური რესურსების ცენტრალიზებული, არაადეკვატური გადანაწილება, და აქედან გამომდინარე, კორუფციული მექანიზმების გაძლიერება და ა.შ.).

ორიოდ სიტყვით შევეხოთ უცხოეთის ქვეყნების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობას.

ყველა შემთხვევაში ეფექტური მოდელი არსად არ არსებობს. სახელმწიფო თვითონ განსაზღვრავს თავისთვის ოპტიმალურ სისტემას. თუმცა გარკვეული კანონზომიერებების გამოყოფა შესაძლებელია.

პატარა ქვეყნები, სეპარატიზმის აღმოცენების შიშით, გაურბიან ქვეყნის ფედერალურ მოწყობას, რადგან, როგორც წესი, მათ უფრო უჭირთ აღნიშნული პრობლემის დაძლევა.

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

5.2. დონეები და მოსახლეობა

ტერიტორიული მოწყობის მეორე უმთავრეს საკითხს წარმოადგენს მმართველობისა თუ თვითმმართველობის დონეების რაოდენობის განსაზღვრა. აქაც გარკვეულ კანონზომიერებასთან გვაქვს საქმე. მიუხედავად იმისა, როგორია ქვეყნის მოწყობა, ფედერალური თუ უნიტარული, შესაძლებელია ქვეყნების დაჯგუფება დონეების ოდენობის მიხედვით.

მიუხედავად დიდი სიჭრელისა, ქვეყნებს ბევრი საერთოც აქვთ. ისინი პირობითად რამდენიმე ჯგუფში ერთიანდებიან ქვეყნების ტერიტორიის სიდიდისა და მოსახლეობის ოდენობიდან გამომდინარე.

ევროპის დიდ ქვეყნებსა და აშშ-ში მმართველობის სამი დონე არსებობს (შტატი/მხარე, საგრაფო/რაიონი და მუნიციპალიტეტი). ეს გამოწვეულია მართვის მაღალი ეფექტურობის მიღწევის სურვილით. ევროპის პატარა ქვეყნები (3-15 მლნ. მცხოვრები) ორი დონით კმაყოფილდებიან (მხარე/რაიონი და მუნიციპალიტეტი), რადგან მესამე დონის შექმნა მათთვის მხოლოდ უფრო დიდ ხარჯებთანაა დაკავშირებული, ხოლო მათი ეფექტურობა ძალზედ დაბალია. მცირე (მ.შ. ე.წ. ვუჯა სახელმწიფოები) ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის მხოლოდ ერთი (მუნიციპალური) დონე არსებობს.

დიდი მრავალფეროვნების მიუხედავად, გარკვეული კანონზომიერებაა დაცული სუბნაციონალური ერთეულების სიდიდის მხრივაც (იგულისხმება როგორც მოსახლეობის ოდენობა, ისე ტერიტორია):

1. რეგიონალური დონე, რომელიც დიდ ქვეყნებში არსებობს, ყველაზე მსხვილ წარმონაქმნს ქმნის. მათი მოსახლეობა მერყეობს 1-დან (დიდი ბრიტანეთი, საბერძნეთი, ჩეხეთი) 5-6 მლნ. (აშშ-ს შტატები, გერმანიის ლანდები) მცხოვრებამდე. საშუალოდ აქ 2-3 მლნ მცხოვრებია (საფრანგეთი, იტალია, კანადა, ესპანეთი, პოლონეთი).
2. ე.წ. შუალედური დონის (საგრაფო, მხარე, რაიონი) მოსახლეობა 100 ათ-დან (აშშ, პოლონეთი, ესტონეთი) 1.000 ათ-მდე (ესპანეთი, ნიდერლანდები) მცხოვრებია. საშუალოდ აქ ორი ჯგუფის გამოყოფაა შესაძლებელი: 200-400 ათ. (გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, შვედეთი, დანია, ლიტვა, საბერძნეთი, შვეიცარია, ირლანდია, ფინეთი) და 500-600 ათ. (საფრანგეთი, იტალია, უნგრეთი, რუმინეთი) მცხოვრები. შედარებისათვის, საქართველოს მხარეებში (იმერეთი, სამეგრელო, კახეთი და ა.შ.) მოსახლეობის საშუალო რიცხვი 350 ათ. მცხ. შეადგენს.
3. ქვედა, მუნიციპალური დონე ასევე დიდი ვარიანტით ხასიათდება. მოსახლეობის რაოდენობის სტანდარტი სხვადასხვა ქვეყნებისათვის სხვადასხვაგვარია და მერყეობს 2 ათასიდან (საფრანგეთი, პორტუგალია, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, შვეიცარია) 20 ათ. ან მეტი (ირლანდია, ნიდერლანდები, შვედეთი, ლიტვა, ბულგარეთი) მცხოვრების ფარგლებში. საერთოდ კი, საშუალოდ მუნიციპალიტეტების მცხოვრებთა ოდენობა 7-18 ათასია (აშშ, გერმანია, იტალია, სკანდინავიისა და ბალტიის თითქმის ყველა ქვეყანა, პოლონეთი, ბალკანეთის ქვეყნების უმრავლესობა, რუსეთი და სხვ.).

თითოეული ქვეყანა ამ მხრივ მხოლოდ მისთვის დამახასიათებელი თავისებურებებით გამოირჩევა. მაგალითისათვის, ევროპის ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანობებს ერთნაირი სტრუქტურა და უფლებები არ გააჩნიათ. თუმცა, ევროპის თითქმის ყველა სახელმწიფოში (4 გამონაკლისის გარდა) თვითმმართველობის I (მუნიციპალურ, ქვედა) დონეზე მოსახლეობის რაოდენობა მერყეობს 7-8 ათასიდან 30 ათასის ფარგლებში.

- 1963-1985 წლებში დიდ ბრიტანეთში ჩატარდა დიდი სტრუქტურული ცვლილებები. გაერთიანებული სამეფოს ყველა წევრმა (ინგლისი, შოტლანდია, ჩრდ. ირლანდია, უელსი) თავიანთი სისტემები შექმნა. მათ საერთო ნიშანს წარმოადგენს ორი დონის (საგრაფო/ქალაქი და სამრევლო/სასოფლო) არსებობა. გამონაკლისია ჩრდ. ირლანდია, სადაც, 1973 წლიდან, მხოლოდ ერთი დონე არსებობს. გაუქმებულ იქნა "დიდი ლონდონის" და სხვა დიდი აგლომერაციების სისტემა. უმდაბლეს დონეს წარმოადგენს სასოფლო მრეველები (დაახ. 10 ათ. ერთეული). განსხვავებული მდგომარეობაა ლონდონში, სადაც მოხდა 32 რაიონული საბჭოს მუშაობის კოორდინაცია.
- გერმანიაში ანალოგიური რეფორმები 1965-1977 წლებში ჩატარდა. მოხდა წვრილი ერთეულების გამსხვილება ან საერთო კავშირების შექმნა. დღეისათვის ქვეყანაში დაახ. 1.000 ასეთი კავშირია. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა იყოფა 11 მიწად (665 ათ-დან 16.703 ათ-მდე მცხოვრები), 237 ოლქად და 91 ქალაქად და ავტონომიურ რაიონად (თითოეულში

100-500 ათ. მცხოვრები, საშუალოდ - 160 ათ.), 8506 თემად (500-დან 500 ათ-მდე მცხოვრები, საშუალოდ - 8 ათ.).

- ევროპის პატარა ქვეყნებში (მაგ. დანია), ერთი ქალაქი არ იყოფა რამდენიმე მუნიციპალიტეტად. პირიქით, გარეუბნები უერთდებიან ცენტრს. დანიაში არსებობს მცირე მუნიციპალიტეტთა სისტემა (4-6 ათ. მცხ.). რეგიონებში 200 ათ. და მეტი მცხოვრებია. დედაქალაქი, კოპენჰაგენი - პრინციპულად არ განსხვავდება რეგიონებისგან. აღნიშნული სისტემა ქვეყანაში 1970 წელს შეიქმნა.
- შვეციაში, 1977 წლის კანონით, შემცირდა მუნიციპალიტეტთა ოდენობა. 50-იან წლებში მათი რიცხვი 2.500 უდრიდა, ახლა 284-მდე დავიდა (3-დან 700 ათ-მდე მცხოვრები, საშუალოდ - 33 ათ.). მმართველობის მეორე დონეს 23 ოლქი ქმნის (560 ათ-დან 1.600 ათ-მდე მოსახლეობით).
- ნიდერლანდები იყოფა პროვინციებად და მუნიციპალიტეტებად (702 ერთეული, 500-დან 400 ათ-მდე მცხოვრები). ქვეყნის 1887 წლის კონსტიტუციით ნებისმიერი კანონის მიღებისას გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო პროვინციის ინტერესები. დღეისათვის პროვინციათა უფლებები მცირდება, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობა ცენტრალური ბიუჯეტიდან ფინანსირებაზეა დამოკიდებული.

ქვეყნების მიხედვით ასეთივე სიჭრელით გამოირჩევა თითოეული ქვეყნის სუბნაციონალური დონის უფლებამოსილებანი. ესპანეთში ყველა მხარეს გააჩნია საკუთარი შინაგანაწესი, ე.წ. "ჯიბის კონსტიტუციები", რომელიც შედგენილია ორმხრივი შეთანხმების საფუძველზე, განეკუთვნება "საკონსტიტუციო ბლოკს" და ძნელად იცვლება. ავტონომიებს, იგივე გერმანიისაგან განსხვავებით, გააჩნიათ საკანონმდებლო ინიციატივა. როგორც წესი, საერთო ტენდენციიდან გამომდინარე, თითოეული ავტონომია ითხოვს ისეთსავე უფლებებს, როგორც ზოგიერთ პრივილეგირებულ ავტონომიას გააჩნია. თავის მხრივ, ეს უკანასკნელნიც აფრათობენ თავიანთ უფლებებს. ამ პროცესს ესპანეთში "წიწილების თამაში" ეწოდება. პერსპექტივაში საფრთხე აშკარაა - დადგება დრო, როცა ავტონომიებს აღარ დააკმაყოფილებთ სახელმწიფოსგან დელეგირებული უფლებები. მიუხედავად ამისა, ყველა დემოკრატიულ ქვეყანების ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურებს ბევრი რამ აერთიანებთ. მაგალითად, დიდ ქალაქებს და განსაკუთრებით დედაქალაქებს, სადაც სახელმწიფო კონტროლი ღიდა, გააჩნიათ განსაკუთრებული სტატუსი და ა.შ.

დედაქალაქების (და დიდი ქალაქების) მართვის დეცენტრალიზების საკვანძო საკითხს წარმოადგენს მათი მმართველობის პირველადი ერთეულების ოპტიმალური რაოდენობის დადგენა, რაც მრავალ ფაქტორზეა დამოკიდებული. ევროპის ქალაქების პრაქტიკა ამ მხრივ მეტად ჭრელ სურათს იძლევა, თუმცა გარკვეული კანონზომიერებების დანახვა მაინც შესაძლებელია.

ევროპის მცირე ქვეყნების დედაქალაქთა უმეტესობაში ადმინისტრაციული ერთეულის მოსახლეობა მერყეობს 30-დან 60 ათ. მცხოვრებამდე (ბრატისლავა, ოსლო, ვენა, ვილნიუსი, სტოკჰოლმი, ამსტერდამი, ბრიუსელი, სოფია, ტალინი, ზაგრები, სკოპიე და ა.შ.).

ევროპის დიდი ქვეყნების დედაქალაქებში, რომლებიც თავისთავად წარმოადგენენ მეგაპოლისებს, ტერიტორიულ ერთეულებში მცხოვრებთა რიცხვი ვარირებს 90-დან 140 ათასამდე (ლონდონი, ვარშავა, პარიზი, მადრიდი, რომი).

ყველა ამ ქალაქთა აბსოლუტურ უმრავლესობაში (მცირე გამონაკლისის გარდა) ტერიტორიული ერთეულები თვითმმართველობებს წარმოადგენენ. უკიდურეს შემთხვევაში მათ მინიჭებული აქვთ მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციული ფუნქციები მაინც.

6. შემოთავაზებული მოდელი

6.1. წინაპირობები

ალტერნატივების ანალიზის შედეგად შეიძლება გამოიკვეთოს, რომ მიუხედავად იმისა, თუ რომელ სტრუქტურის არსებობას ემხრობა (არსებული რაიონული დონის შენარჩუნებას თუ გამსხვილებული რეგიონების შექმნას), ექსპერტთა უმეტესობა აღიარებს შუალედური დონის აუცილებლობას და ამ უკანასკნელისათვის მაკოორდინირებელი როლის დაკისრებას. ამრიგად იკვეთება ორდონიანი თვითმმართველობის მოდელის კონტურები.

ორდონიანი სისტემის არსებობა საშუალებას იძლევა მიღწეულ იქნას გარკვეული კომპრომისი, ერთი მხრივ, მუნიციპალიტეტების კომპეტენციებისა და რესურსების რეალურ ზრდას, ხოლო მეორე მხრივ, მოსახლეობასთან სიახლოვესა და ადგილობრივი ინტერესების დაცვას შორის.

ყოველივე ზემოთქმული მნიშვნელოვანწილადაა დამოკიდებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციებისა და კომპეტენციების განსაზღვრაზე. საერთაშორისო გამოცდილებიდან გამომდინარე, თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ კომპეტენციებად რეკომენდებულია ჩაითვალოს: სკოლამდელი განათლება, პირველადი და სასწრაფო დახმარება, ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურული დაწესებულებების (ბიბლიოთეკები, თეატრები, პარკები და ა. შ.) კურირება, კომუნალური მეურნეობა (წყალმომარაგება, ელექტრო- და გაზმომარაგება, დასუფთავება და სხვ.), ადგილობრივი გზები, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, სივრცითი დაგეგმარება და ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება, სახანძრო სამსახური, ადგილობრივი მმართველობითი ფუნქციები.

მმართველობის დანარჩენი (შედარებით რესურსტევადი) ფუნქციები უნდა განახორციელოს მმართველობის ზედა (რეგიონულმა) დონემ, ხოლო საერთო-ეროვნული ფუნქციები (საგარეო პოლიტიკა და თავდაცვა, მაკროეკონომიკური სტიმულირება, კონსტიტუციური წესრიგის დაცვა და ა. შ.) - ცენტრალურმა ხელისუფლებამ.

ორდონიანი თვითმმართველობის მოდელი ემყარება შემდეგ პრინციპებს:

- თვითმმართველობის შუალედური რგოლი თავზე იღებს შედარებით რესურსტევადი კომპეტენციების განხორციელებას, რომელიც დელეგირებულია სახელმწიფოს მიერ, მაგრამ რომელთა შესასრულებლად აუცილებელი რესურსები მუნიციპალიტეტებს ნაკლებად გააჩნიათ;
- მუნიციპალიტეტები მნიშვნელოვნად აძლიერებენ თავიანთ ფინანსურ შესაძლებლობებს და ადამიანურ რესურსებს და ახორციელებენ საქართველოს კანონმდებლობითა და საერთაშორისო პრაქტიკით თვითმმართველობების მიერ განსახორციელებელი ფუნქციების უმეტესობას.

მუნიციპალიტეტებთან მიმართებაში, არსებული ვითარებიდან გამომდინარე, არსებობს პრობლემის გადაწყვეტის ორნაირი ხედვა:

1. საჭიროა მცირე ზომის, თუნდაც შეზღუდული უნარების მქონე, მუნიციპალიტეტთა არსებობა, რომლებსაც, მართალია, მიზერული ფუნქციები ექნებათ, მაგრამ უფრო მეტად გაითვალისწინებენ მცირე ინტერესთა ჯგუფების სურვილებს;
2. აუცილებელია მუნიციპალიტეტთა გამსხვილება, რათა მოხდეს მწირი რესურსების კონცენტრაცია და, შესაბამისად, საზოგადოებრივი მომსახურების ხარისხისა და ეფექტურობის ზრდა.

რაც შეეხება რეგიონებს, აქ ყურადღება შეიძლება გამახვილდეს რამდენიმე ფაქტორზე:

1. რეალური დეცენტრალიზაციის განსახორციელებლად აუცილებელია ცენტრმა თავის კომპეტენციათა მნიშვნელოვანი ნაწილი თვითმმართველობებს გადასცეს. ამავე დროს, არსებობს ფუნქციები, რომელთა განხორციელებასაც შედარებით უფრო მსხვილი ტერიტორიული ერთეული სჭირდება, სადაც შესაძლებელია რესურსების ადეკვატური კონცენტრაცია. ასეთი კომპეტენციების (მაგ: სამართალდაცვა, ზოგიერთი ფისკალური და ეკონომიკური უფლებამოსილება და ა.შ.) გადაცემა უფრო მცირე მასშტაბის ტერიტორიულ ერთეულებისთვის არ არის მიზანშეწონილი;
2. საქართველოში არსებობს ბუნებრივად ჩამოყალიბებული ისტორიული კუთხეები, რომელთაც ისტორიული ფაქტორების გარდა სოციალ-ეკონომიკური ერთიანობაც ახასიათებთ;
3. რეგიონების არსებობა ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობით ორგანოს - პარლამენტის - მეორე პალატის ფორმირების საფუძველი გახდება. ზედა პალატის (სენატის) არსებობა საქართველოს კონსტიტუციითაა გარანტირებული, თუმცა მისი შემადგენლობის ფორმირების წესზე ხელისუფლებაში არავითარი ხედვა არ არსებობს. ავტონომიურ რესპუბლიკებთან ურთიერთობისას ეკონომიკური და პოლიტიკური ბალანსის შესანარჩუნებლად მიზანშეწონილია რეგიონების არსებობა, რომელთა მასშტაბები ავტონომიური რესპუბლიკების ფარდი იქნება;
4. საზოგადოებრივ მენტალიტეტში არსებული კუთხურობის განცდა საქართველოში გაზრდის ურთიერთშეჯიბრებითობის ფაქტორს რეგიონებს შორის ურთიერთობებში, რაც შესაძლებელია აისახოს ამ რეგიონების სოციალ-ეკონომიკური განვითარების შედეგებზე.

სწორედ აღნიშნული ხედვების გათვალისწინებით, ჯერ კიდევ 2005 წელს, დამოუკიდებელ ექსპერტთა ჯგუფმა მოამზადა საქართველოსა და თბილისის დეცენტრალიზაციის 2 კონცეპტუალური მოდელი, რომლებიც მოიცავდნენ შემდეგ ძირითად საკითხებს:

- საქართველოსა და თბილისის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მოდელი;

- კომპეტენციების დეტალური გამოიჯვანა საქართველოს ხელისუფლებას, შუალედურ დონესა და ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს შორის მათი სფეროების, ქვესფეროების, ტიპების და კომპეტენციის განხორციელებასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებების მიხედვით;
- მმართველობის სისტემები მთლიანად რეგონებისა და მუნიციპალიტეტებისათვის;
- ფინანსური უფლებამოსილებების გამოიჯვანა და ფინანსური სისტემები და მექანიზმები ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს შორის და ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობები;
- ქონების გადაცემისა და მართვის კონკრეტული მექანიზმები ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებსათვის;
- თვითმმართველი ერთეულების ხელისუფლების ორგანოებზე სამართლებრივი და დარგობრივი ზედამხედველობის სისტემა;
- ადგილობრივ მოხელეთა უნარების ზრდის სტრატეგიის პრინციპები.

6.2. საქართველოს ადმინისტრაციული მოწყობა

კონცეპტუალური მოდელის მიხედვით, დღეისათვის არსებული რეალობიდან გამომდინარე, საჭიროა ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის შეცვლა, რაც გულისხმობს, სუბსიდიარობის ფუძემდებლური პრინციპის გათვალისწინებით, არსებული მუნიციპალიტეტების დაშლას შედარებით მცირე ერთეულებად, ხოლო რეგიონულ დონეზე არსებული წარმონაქმნების თვითმმართველ ერთეულებად ტრანსფორმირებას.

ამგვარი მიდგომა სრულად შეესატყვისება თვითმმართველობის იდეოლოგიის სტრუქტურულ-ტერიტორიული ქვაკუთხედს - "ბუნებრივი საზოგადოების" იდეას და ტერიტორიული თვითმმართველი ერთეულების ჩამოყალიბებას გულისხმობს, ისეთი ფაქტორების გათვალისწინებით, როგორცაა:

- ისტორიული ტრადიცია;
- ბუნებრივი მიჯნები;
- მოსახლეობის ტერიტორიული თვითიდენტიფიკაცია;
- დემოგრაფიული სურათი;
- მენტალური რუკები;
- სატრანსპორტო-საკომუნიკაციო სისტემა;
- განვითარების პერსპექტივა და სხვა.

საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სფეროში კონცეპტუალური მოდელის ძირითადი პრინციპები შემდეგნაირადაა ჩამოყალიბებული:

ზოგადი პრინციპები:

- საქართველო არის სახელმწიფო, რომელიც მოიცავს შემდეგ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს: მხარეებს და დედაქალაქს;
- საქართველოში არსებობს: დასახლებები, თვითმმართველი ერთეულები და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები;

მუნიციპალური დონე:

- საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც მოიცავს ერთ ან მეტ დასახლებას და რომელსაც გააჩნია საერთო არჩევითი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, საკუთარი ექსკლუზიური კომპეტენციები, ტერიტორია, საკუთრი ქონება, საკუთარი შემოსავლები, დამოუკიდებელი ბიუჯეტი, სახელწოდება და თვითმმართველი ერთეულის ერთი ცენტრი (იმ შემთხვევაში, როდესაც თვითმმართველი ერთეული რამდენიმე დასახლებას მოიცავს) და ყავს ამ თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული მოსახლეობა;
- საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებია - ქალაქები და თემები:
 - ქალაქი, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული არის ქალაქის ტიპის დასახლება, რომელიც ამავედროულად არის თვითმმართველი ერთეული.
 - თემი არის სოფლის ტიპის დასახლება ან ასეთ დასახლებათა ერთიანობა, დაბის ტიპის დასახლება ან ასეთ დასახლებათა გაერთიანება ან დაბის (დაბების) და სოფლის (სოფლების) გაერთიანება, რომელიც ამავედროულად არის თვითმმართველი ერთეული.

- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ცენტრი შეიძლება ინფრასტრუქტურული და დემოგრაფიული ფაქტორების გათვალისწინებით. თემის სახელწოდების პირველად ვარიანტად აიღება თემის ცენტრის სახელწოდება, თუმცა თემთან კონსულტაციების გზით შესაძლებელია სახელწოდება შეიცვალოს და მასში არ სჩანდეს თემის ცენტრის სახელწოდება.

რეგიონული დონე:

- მხარე არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების (ქალაქების და თემები) გაერთიანება, რომელსაც გააჩნია საერთო სამხარეო თვითმმართველობის არჩევითი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, ტერიტორია, მოსახლეობა, სახელწოდება, ცენტრი, სულ მცირე საკუთარი ექსკლუზიური კომპეტენციები, საკუთარი ქონება, საკუთარი შემოსავლები, დამოუკიდებელი ბიუჯეტი;
- მხარის ტერიტორია წარმოადგენს მხარეში შემავალი ქალაქებისა და თემების ტერიტორიათა ჯამს;
- ავტონომიური რესპუბლიკების და ოლქის ტერიტორიული პრინციპი განისაზღვრება მხარეების ანალოგიურად, ისინი მხარეებისაგან განსხვავდებიან დამატებითი, ადმინისტრაციული, პოლიტიკური, სამართლებრივი, კულტურული და სოციალ-ეკონომიკური უფლებამოსილებებით და ატრიბუტიკით.

გასულ და დღეისათვის მოქმედ მოდელთან შედარებისას შემოთავაზებული მოდელი ასე გამოიყურება:

რეგიონული პერიოდი	დღევანდელი მოდელი	შემოთავაზებული მოდელი
რეგიონი (9), აჭარა, თბილისი	რეგიონი (9), აჭარა, თბილისი	რეგიონი/ავტონომია (12), თბილისი
რაიონი (69)	მუნიციპალიტეტი (64)	
		მუნიციპალიტეტი (350), თბილისი უბანი (25-30)
მუნიციპალიტეტი (1004)		

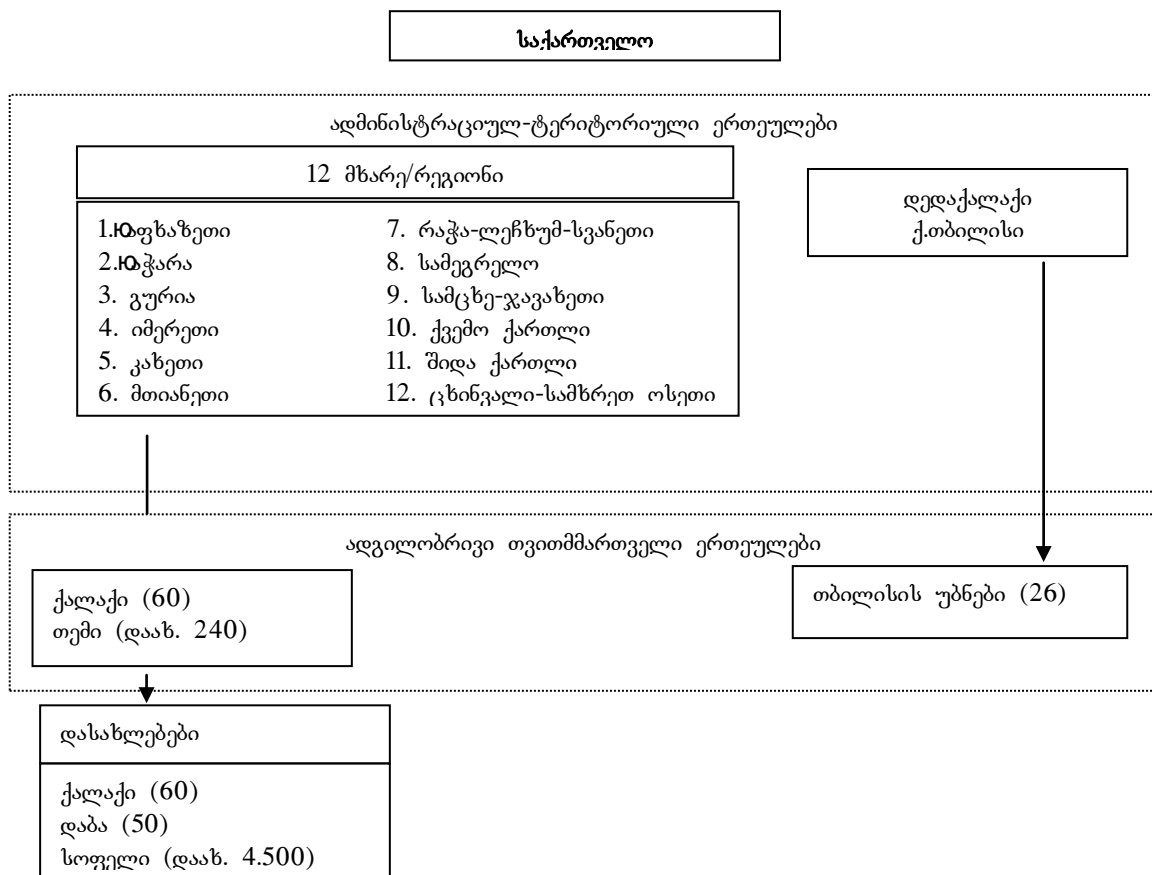
——— დე ფაქტო არსებული დონე
 დე იურე არსებული დონე

სავარაუდოდ, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულთა რაოდენობა დღევანდელ ეტაპზე დაახ. 300 (უფრო ზუსტად 298) იქნება, ხოლო ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ - დაახ. 350. კონცეფციის მიხედვით ნაწილობრივ იცვლება მხარეების (რეგიონების) ტერიტორია და მათი ცენტრები:

1. აფხაზეთი დედაქალაქი - ქ. სოხუმი.
2. აჭარა დედაქალაქი - ქ. ბათუმი.
3. გურია ადმინისტრაციული ცენტრი - ქ. ოზურგეთი.
4. სამეგრელო ადმინისტრაციული ცენტრი - ქ. ზუგდიდი.
5. რაჭა-ლეჩხუმი-სვანეთი ადმინისტრაციული ცენტრი - ქ. ცაგერი.
6. იმერეთი ადმინისტრაციული ცენტრი - ქ. ქუთაისი.
7. სამცხე-ჯავახეთი ადმინისტრაციული ცენტრი - ქ. ახალციხე.
8. შიდა ქართლი ადმინისტრაციული ცენტრი - ქ. გორი.
9. ქვემო ქართლი ადმინისტრაციული ცენტრი - ქ. ბოლნისი.
10. მთიანეთი ადმინისტრაციული ცენტრი - დ. ჟინვალი.
11. კახეთი ადმინისტრაციული ცენტრი - ქ. თელავი.
- (12. ცხინვალი - ტერიტორია მოითხოვს შემდგომ დაზუსტებას. ოლქის ადმინისტრაციული ცენტრია ქ. ცხინვალი.)
13. თბილისი - საქართველოს დედაქალაქი.

აღნიშნული მუნიციპალური და სამხარეო დაყოფა გარკვეულწილად პირობითია და დამოკიდებულია სახელმწიფო ინსტიტუტების მიერ შესაბამისი გათვლებისა და კონფლიქტურ რეგიონებში არსებული პოლიტიკური პროცესების შედეგებზე. ზოგადად ახალი მოდელი 2 პრინციპს ეფუძნება:

- I დონეზე სახეზეა მუნიციპალიტეტები. მოსახლეობის ოდენობა თითოეულ მუნიციპალიტეტში საშუალოდ 10-15 ათ. მცხოვრებია. ყველა ქალაქი წარმოადგენს დამოუკიდებელ თვითმმართველ ერთეულს. დამოუკიდებელი თვითმმართველი ერთეულებია მსხვილი სოფლებიც, ხოლო პატარა სოფლები გაერთიანებულნი არიან თემებში. დაყოფის საფუძვლად აღებულ იქნა ბუნებრივი პირობებით (რელიეფი: ხეობა, ქედები, ტყეები, მდინარეები) შემოსაზღვრული თემები, რომლებიც საქართველოში არსებობდნენ როგორც შუასაუკუნეების განმავლობაში, ისე XX საუკუნის 30-იან წლებამდე (რაიონების შექმნამდე).
- II დონეზე ყალიბდება რეგიონული თვითმმართველობა. რეგიონები არ წარმოადგენენ ფედერაციის სუბიექტებს, ისინი, ძირითადად დღევანდელი რეგიონების ტერიტორიებზე არიან შექმნილნი (მცირე გამონაკლისების გარდა) იმ ფუნქციების შესასრულებლად, რომლებიც თავისი ბუნებით თვითმმართველობის კომპეტენციებია, მაგრამ რომელთა შესრულებას მუნიციპალიტეტებს არ ხელეწიფებათ. ასეთი რეგიონები თავისი ზომებით აბსოლუტურად თავსდებიან ევრორეგიონების კლასიფიკაციის III კატეგორიაში (დაახ. 100 ათ-დან 1 მლნ-მდე მცხოვრები).



მოდელი არ ითვალისწინებს მის უნიფიცირებულ დანერგვას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. მაღალმთიანი რეგიონების (მთებში ერთმანეთისაგან საკმაოდ დაშორებული წვრილი დასახლებული პუნქტების სიმრავლე) და დედაქალაქის (ტერიტორიული ერთეულების მეტისმეტი სიდიდე და მათი შემდგომი დაყოფის აუცილებლობა) ადმინისტრაციული სისტემების ჩამოყალიბება ცალკე საუბრის თემაა.

6.3. თბილისის ადმინისტრაციული მოწყობა

2005 წლის დასაწყისში, თბილისის მერიის თხოვნის საფუძველზე, შემუშავდა თბილისის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და მართვის კონცეფცია, რომლის თანახმადაც:

- თბილისი წამოადგენს რეგიონის სტატუსის მქონე ტერიტორიულ ერთეულს, რომელიც ამავე დროს ახორციელებს თვითმმართველობისა და დედაქალაქისათვის კანონმდებლობის თანახმად სახელმწიფოსაგან მინიჭებულ ფუნქციებს;
- დედაქალაქი იყოფა მუნიციპალიტეტებად (სავარაუდოდ 25-30 ერთეული), რომლებიც აერთიანებს როგორც ურბანულ კვარტალებს, ისე დედაქალაქის გარშემო არსებულ და მასთან ინფრასტრუქტურულად დაკავშირებულ სოფლებს;
- მუნიციპალიტეტებს ჰყავთ საკუთარი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, გააჩნიათ საკუთარი ბიუჯეტი და კომპეტენციები;
- სხვა თვითმმართველი ერთეულებისაგან განსხვავებით, დედაქალაქის უბანთა კომპეტენციები უფრო შეზღუდულია და ძირითადად დედაქალაქის მმართველობისაგან დელეგირებულ უფლებამოსილებებს მოიცავს, რაც განპირობებულია ქალაქის, როგორც ერთიანი ურბანული ორგანიზმის, შეუფერხებელი ფუნქციონირების საჭიროებით;
- თბილისის თვითმმართველობა - წარმომადგენლობითი ორგანოა თბილისის სათათბირო, ხოლო აღმასრულებელი - თბილისის მერია.

თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობები (დედაქალაქი და უბნები) წარმოადგენენ საჯარო სამართლის იურიდიული პირებს, რომლებიც მოიცავს საქართველოს დედაქალაქს და მის გარშემო მდებარე რამდენიმე დასახლებას.

წარმოდგენილი ხედვის მიხედვით თბილისის თვითმმართველობაში ერთიანდება 2006 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით დაზუსტებული თბილისის ტერიტორია, აგრეთვე დღევანდელი მცხეთის და გარდაბნის რაიონების ტერიტორიის ნაწილი, სულ 50 დასახლება, რომლებიც დღეისათვის გაერთიანებულნი არიან 13 ტერიტორიულ ერთეულში.

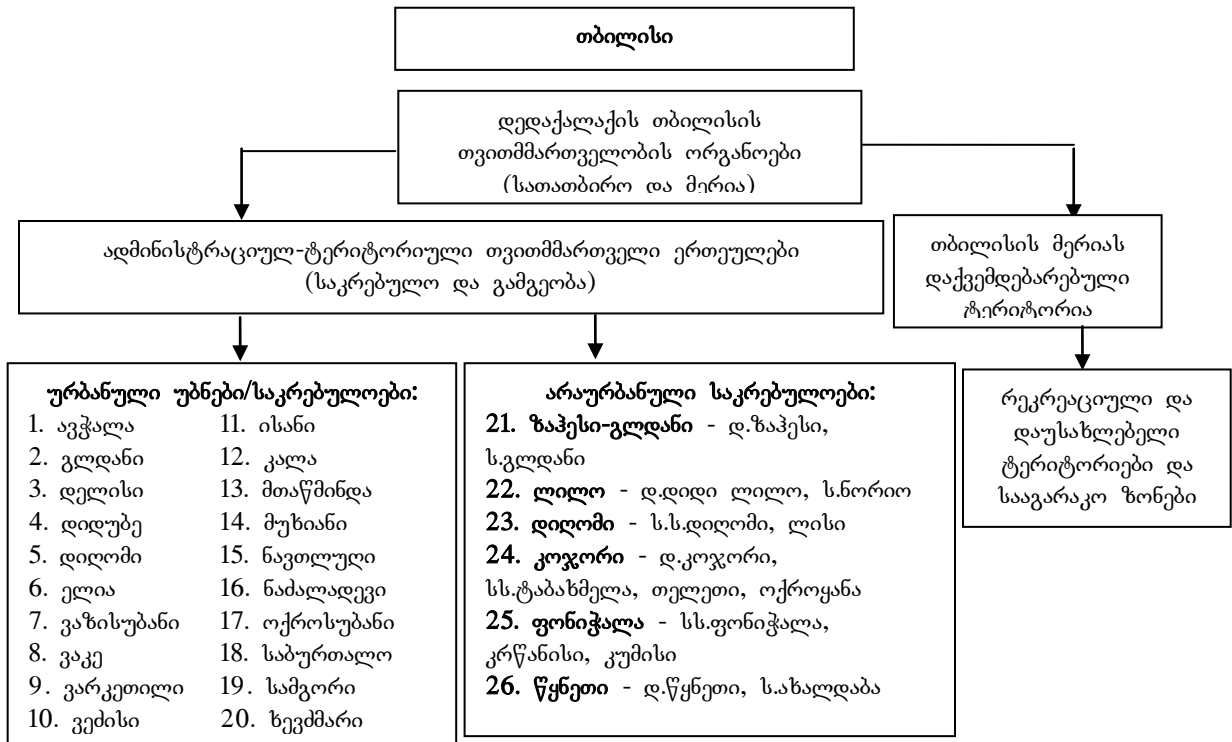
აღნიშნულ ფართზე ოთხი ზონის გამოყოფა არის შესაძლებელი:

1. უშუალოდ ქალაქ თბილისის ურბანული განაშენიანების ზონა იყოფა თვითმმართველ უბნებად (უბნების მოსახლეობის საშუალო ოდენობა - 50-60 ათასი მცხოვრები);
2. არაურბანული (სასოფლო ტიპის) დასახლებები და მათადმი დაქვემდებარებული ტერიტორია ქმნიან გამსხვილებულ საკრებულოებს, რომელშიც შევა შესაბამისი სასოფლო-სამეურნეო სავარგულები (მოსახლეობის საშუალო ოდენობა - დაახ. 10 ათასი მცხოვრები);
3. სააგარაკო და რეკრეაციული, ასევე დაუსახლებელი ზონები (თბილისის ზღვის მიმდებარე ტერიტორია, თრიალეთისა და საგურამოს ქედების ფერდობები და ა.შ) უშუალოდ დაქვემდებარებიან თბილისის თვითმმართველობას იმ დრომდე, სანამ არ მოხდება მათი დასახლება და არ შეიქმნება შესაბამისი უბნები.

პერსპექტივაში აღნიშნული დაყოფა შესაძლოა შეიცვალოს მოსახლეობის დემოგრაფიული მოძრაობის, შემდგომი ურბანიზაციის, ახალი ზონების დასახლების და სხვა ფაქტორების მიზეზით. ამა თუ იმ ტერიტორიის საზღვრების შეცვლა, ერთეულთა ერთმანეთთან შერწყმა-გაყოფა და ახალი ერთეულების ჩამოყალიბება შევა თბილისის ხელისუფლების უფლება-მოვალეობაში.

ამგვარი მიდგომა შეესაბამება თვითმმართველობის იდეოლოგიის სტრუქტურულ-ტერიტორიული ქვაკუთხედს - ბუნებრივი საზოგადოების იდეას და თბილისის პირობებში ტრადიციული "უბნების" ბაზაზე ტერიტორიული თვითმმართველი ერთეულების ჩამოყალიბებას გულისხმობს, ისეთი ფაქტორების გათვალისწინებით, როგორიცაა:

- ისტორიული ტრადიცია;
- ოროგრაფიული მიჯნები;
- მოსახლეობის ტერიტორიული თვითიდენტიფიკაცია;
- დემოგრაფიული სურათი;
- მენტალური რუკები;
- არქიტექტურულ-გეგმარებითი ტიპოლოგია;
- სოციალური და საინჟინრო ინფრასტრუქტურა;
- სატრანსპორტო-საკომუნიკაციო სისტემა;
- უძრავი ქონების ფასების რელიეფი;
- განვითარების პერსპექტივა გენერალური გეგმის მიხედვით;
- ძეგლთადაცვითი სტატუსი და სხვა.



6.4. შედეგები და გამოწვევები

შემოთავაზებული მოდელის განხორციელების შედეგად მივიღებთ:

- ქვედა დონის თვითმმართველობას - 300-350 მუნიციპალიტეტს, თითოეულს საშუალოდ 10-15 ათასი მცხოვრებით, რომლებშიც ერთიანდება საქართველოში (გარდა აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონისა) 2011 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით არსებული 3.612 დასახლება. ყველა ქალაქი, დიდი დაბა და დიდი სოფელი იქნება დამოუკიდებელი მუნიციპალიტეტი, ხოლო მცირე დაბები და სოფლები გაერთიანდებიან თემებში. თემებად გაერთიანებას საფუძვლად უნდა დაედოს დასახლებათა ტრადიციული ურთიერთობა და თავსებადობა, აგრეთვე ეკონომიკური და ბუნებრივი პირობები. უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი თემები არსებობდა როგორც შუასაუკუნეების განმავლობაში, ასევე XX საუკუნის 30-იან წლებამდე. მუნიციპალიტეტის თვითმმართველობის ორგანოებია: პირდაპირი არჩევნებით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო - *საკრებულო* და აღმასრულებელი ორგანო - *მერია* (ქალაქებში) და *გამგეობა* (თემებში). მერიის/გამგეობის ხელმძღვანელია მოსახლეობის მიერ პირდაპირი არჩევნებით არჩეული *მერი* (ქალაქში) და *გამგებელი* (თემში, დიდ დაბაში, დიდ სოფელში). მოსახლეობის ინტერესების დაცვის მიზნით თემში შემავალ ყველა დასახლებულ პუნქტში (გარდა თვითმმართველი ერთეულის ცენტრისა), აგრეთვე ქალაქის უბნებში, აირჩევა *მამასახლისი* და *მრჩეველთა საბჭო* (საზოგადოებრივ საწყისებზე);
- ზედა დონის სამხარეო (რეგიონალურ) თვითმმართველობას - 9 მხარეს და 3 ავტონომიურ წარმონაქმნს, რომელთა ტერიტორიები, ძირითადად, დღევანდელი რეგიონების ტერიტორიებს ემთხვევა. ისინი ასრულებენ ფუნქციებს, რომლებიც თავისი ბუნებით თვითმმართველობის ფუნქციებია, მაგრამ რომელთა შესრულებაც მუნიციპალიტეტებს არ ხელეწიფებათ. ასეთი რეგიონები თავიანთი ზომებით აბსოლუტურად თავსდებიან ევრორეგიონების კლასიფიკაციის III კატეგორიაში (დაახლოებით 100 ათასიდან 1 მილიონამდე მცხოვრები). მხარეთა სტატუსები ერთნაირი უნდა იყოს, ხოლო განსაკუთრებული (ექსკლუზიური) უფლებამოსილებები უნდა შეესაბამებოდეს მათ შესაძლებლობებს. მხარის თვითმმართველობის ორგანოებია: პირდაპირი არჩევნებით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო - *სათათბირო* და *სათათბიროს* მიერ შექმნილი აღმასრულებელი ორგანო - *მთავრობა*. მთავრობის ხელმძღვანელია *სათათბიროს* მიერ არჩეული *გუბერნატორი*;
- თბილისი, რომელსაც უნდა ჰქონდეს მხარის (რეგიონის) სტატუსი, უნდა ასრულებდეს თვითმმართველობისა და დედაქალაქისათვის სახელმწიფოსაგან კანონით მინიჭებულ ფუნქციებს.

იგი უნდა დაიყოს მუნიციპალიტეტებად - უბნებად (სავარაუდოდ, 25-30 ერთეულად). სხვა თვითმმართველი ერთეულებისაგან განსხვავებით, დედაქალაქის უბანთა უფლებამოსილებები უფრო შეზღუდული უნდა იყოს, რაც განპირობებულია ქალაქის, როგორც ერთიანი ურბანული ორგანიზმის, შეუფერხებელი ფუნქციონირების საჭიროებით. თბილისის თვითმმართველობის ორგანოებია: პირდაპირი არჩევნებით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო - *სათათბირო* და სათათბიროს მიერ შექმნილი აღმასრულებელი ორგანო - *მთავრობა*. მთავრობის ხელმძღვანელია არჩეული *მერი*. თბილისის მუნიციპალიტეტების - უბნების თვითმმართველობის ორგანოებია: უბნის მოსახლეობის მიერ პირდაპირი არჩევნებით არჩეული *უბნის საკრებულო*, საკრებულოს მიერ არჩეული *უბნის გამგებელი* და მისი წარდგენით დამტკიცებული გამგეობა.

ბუნებრივია, გულუბრყვილობა იქნებოდა პრობლემის ასეთი გამარტივებული, მექანიკური გადაწყვეტა. პრობლემა არსით უფრო ღრმაა და მისი გადაჭრის გზების ძიებისას ყველა ფაქტორის გათვალისწინებაა აუცილებელი. ახალი მოდელის იმპლემენტაციას თან ახლავს რამდენიმე უარყოფითი მომენტი, რაც ტერიტორიული მოწყობის პროცესის სირთულეში მდგომარეობს.

- კერძოდ მოსალოდნელია, რომ გართულდება სხვადასხვა ტერიტორიული ერთეულების ფორმირების საკითხი, რადგან ამ პროცესის ცენტრალიზებული წესით წარმართვა ეწინააღმდეგება საერთაშორისო პრინციპებს, რომელიც მოსახლეობის აზრის მაქსიმალურ გათვალისწინებას გულისხმობს. პრობლემა იქნება ახალი მუნიციპალური ერთეულის ადმინისტრაციული ცენტრის ადგილმდებარეობის, სახელწოდების და სხვა მსგავსი საკითხები, რომელიც სიახლეების დანერგვის პროცესს ყოველთვის მრავლად ახლავს;
- ამავე დროს მოსალოდნელია რეფორმირების პროცესის დროში გაწევა, ვინაიდან დღეისათვის სახელმწიფოს არ გააჩნია არც შესაბამისი სტატისტიკური ინფორმაცია და არც შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა ამ პრობლემების დროულად მოსაგვარებლად;
- აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების (პოლონეთი, უნგრეთი) გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ამ მოდელის დანერგვისას იზრდება მუნიციპალური კორუფციის ალბათობა, რომლის განეიტრალებაც ადგილებზე ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირების გზით უნდა მოხდეს.

ამავე დროს, უნდა აღინიშნოს დადებითი მომენტიც: მოდელის ამოქმედება დღეისათვის, როცა ადგილობრივი თვითმმართველობის ქვედა დონე უკვე გაუქმებულია და რაიონული დონის უფლებამოსილებანი მკვეთრად შემცირებული, ბევრად უფრო იოლია, ვიდრე ეს 5 წლის წინ იყო.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ საქართველოში, თუ იგი მართლა ისწრაფვის ევროსტრუქტურებში ინტეგრაციისაკენ, აუცილებლად დადგება რეგიონალურ მოწყობაზე გადასვლის აუცილებლობა. რეგიონების არსებობა ასევე აუცილებელია პერსპექტივაში საქართველოში არსებულ სახელმწიფოებრივ წარმონაქმნებთან - ავტონომიებთან ურთიერთობის პროცესში.

7. დასკვნა

7.1. პერსპექტივები

- თვითმმართველობის ახლადარჩეული ორგანოები უკვე ეჯახებიან იმ ხარვეზებს, რომლებიც ახალ ორგანულ კანონს ახლავს თან. შესაბამისად, დღის წესრიგში დადგება ორგანული კანონის შემდგომი ცვლილების საკითხი. სავსებით მოსალოდნელია, რომ 2-3 წელიწადში თვითმმართველობის არსებული სისტემა მნიშვნელოვნად შეიცვალოს;
- საქართველოში მალე დადგება დღის წესრიგში შუალედური (სავარაუდოდ რეგიონული) მმართველობის ჩამოყალიბების საკითხი. რეგიონების ჩამოყალიბება, რომელმაც პერსპექტივაში უნდა დააბალანსოს სეპარატისტული რეგიონები და, ამასთან, გადაჭრას ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებული ტერიტორიების ინტეგრაციის საკითხიც, თავისი არსით, ძირეული, კონსტიტუციური ცვლილებების სფეროს განეკუთვნება - ეს საკითხი უკვე ჩართულია ევროკავშირის "აღმოსავლეთის პარტნიორობის" პროგრამაში, რომელიც "ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის" ფარგლებში ხორციელდება;

- უნდა ვივარაუდოთ, რომ მოდელი რეგიონი-რაიონი ვერ იმუშავებს. შესაბამისად, წამოიჭრება მსხვილი მუნიციპალიტეტების (რაიონები) უფრო მცირე ერთეულებად დაშლის აუცილებლობა. შესაბამისად, სასურველია ახლავე დაიწყოს მარეგულირებელი დოკუმენტაციის მოდელური პაკეტების (მათ შორის, თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანების ან დაყოფის შეფასების კრიტერიუმები, მეთოდისა და სარეკომენდაციო ეტაპები) შემუშავება, რასაც ასევე კონსტიტუციური ცვლილებები უნდა დაედოს საფუძვლად;
- ერთიანი და კარგად გააზრებული დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის არ არსებობა მეტად წინააღმდეგობრივს ხდის რეფორმის გატარების პროცესს, ძალზე ბევრი კანონი და გადაწყვეტილება არასრულყოფილი და წინააღმდეგობრივია. შესაბამისად, დიდა საფრთხე, რომ ეს რეფორმა დროში გაიწელოს, რაც ნეგატიურად იმოქმედებს თვითმმართველობის განვითარებაზე საქართველოში.

რეფორმირების აღნიშნულ ეტაპზე აუცილებელია:

1. საზოგადოების ინფორმირებულობის ზრდა რეფორმის საჭიროებაზე და მისი სურვილების გათვალისწინება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის, ფუნქციონირების, კომპეტენციისა და უფლებამოსილებათა გამიჯვნის, შესაბამისი სტრუქტურების ჩამოყალიბებისა და ამ უკანასკნელთათვის შესაბამისი ფინანსური და ქონებრივი ბაზის გადაცემის პროცესში.
2. ახალი ნორმატიული აქტების სრული პაკეტის მომზადება და მიღება (კანონპროექტები, დებულებები და რეგულაციები) და დღეისათვის მოქმედ საკანონმდებლო ბაზაში (120-ზე მეტი მოქმედი კანონი) ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა;
3. პრაქტიკული ღონისძიებების განხორციელება მონაცემთა ბაზების თავმოყრისა და ანალიზის, შესაბამისი სამსახურების ოპტიმალური სტრუქტურების მოდელირებისა და იმპლემენტაციის მიმართულებით.

ამ გამოწვევებზე ადეკვატური რეაგირებისთვის აუცილებელია კარგად გააზრებული და დაგეგმილი ინტერვენციების განხორციელება როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ასევე საერთაშორისო დონორების და უწინარესად, ქართველი საზოგადოების მხრიდან. საჭიროა მოხდეს სოციალური დაკვეთის ფორმირება, რაც მმართველ ძალებს შესაბამისი პოლიტიკური ნების გამოვლენისკენ უბიძგებს. ასევე მნიშვნელოვანია ქართული არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და საერთაშორისო ინსტიტუტების ყურადღების ფოკუსირება საქართველოს ხელისუფლების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებების შეფასებასა და კონტროლზე. უნდა შეიცვალოს, საერთაშორისო დონორებსა და საქართველოს ხელისუფლებას შორის არსებული თანამშრომლობის პრაქტიკა, იგი ფოკუსირებული უნდა გახდეს არა მხოლოდ თანამშრომლობის პროცესზე, არამედ კონკრეტული, რეალური და ადეკვატური შემდეგების მიღწევაზე.

ყოველგვარი გადაჭარბების გარეშე შეიძლება ითქვას, რომ დეცენტრალიზაციის რეალური გაღრმავებისა და თვითმმართველობის სისტემაში აუცილებელი ცვლილებების გატარების მიზნით, უნიშვნელოვანესი იქნება ქართველ და საერთაშორისო აქტორთა შეთანხმებული თანამშრომლობა, რომელიც რეალურ ადგილობრივ ინტერესებსა და ადგილობრივი დემოკრატიის აღიარებულ პრინციპებს დაეფუძნება.

7.2. კონკრეტული რეკომენდაციები

წარმოდგენილი წინადადებები შეეხება კონსტიტუციაში ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპების ასახვას. აუცილებელია აღინიშნოს, რომ შესაბამისი რეფორმა, განსაკუთრებით, ქვედა დონის თვითმმართველობათა შექმნა, საკმაოდ დიდ დროს მოითხოვს და ეს დრო კონსტიტუციის გარდამავალი დებულებებით უნდა განისაზღვროს.

1. აუცილებელია კონსტიტუციით განისაზღვროს საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობისა და თვითმმართველობის სტრუქტურა: აფხაზეთი, აჭარა, ცხინვალის განსაკუთრებული ოლქი და მხარეთა ჩამონათვალი, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურა.
2. გარდამავალ დებულებებში უნდა აღინიშნოს, რომ აფხაზეთისა და ცხინვალის განსაკუთრებული ოლქის სტატუსები განისაზღვრება უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე, არსებული პრობლემების პოლიტიკური გადაწყვეტის პროცესში და აისახება კონსტიტუციაში.

3. მიზანშეწონილია განისაზღვროს აჭარის, მხარეთა, დედაქალაქისა და მუნიციპალიტეტთა მმართველობის სისტემები და მათი შექმნის წესები, განსაკუთრებულ (ექსკლუზიურ) უფლებამოსილებას (როგორც სავალდებულოს, ასევე ნებაყოფლობითს) და საერთო უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხები, აგრეთვე აჭარის კონსტიტუციის მიღების წესი.

Bibliography

Georgian Legislation:

1. Constitution of Georgia
2. Organic Law on Local Self-Government
3. Law on the Capital of Georgia - Tbilisi
4. Law on State Supervision over the Activities of Local Self-Government Bodies
5. Law on Direct State Governance
6. Law of Georgia On Privatization and Transfer
7. Law on the Budget of Local Self-Governing Unit
8. Law on Local Tax Duties
9. Tax Code of Georgia

Council of Europe documents:

10. European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985
11. Resolution 1415 (2005), Honouring of obligations and commitments by Georgia, Assembly debate on 24 January 2005 (1st Sitting)
12. Doc. 10383, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Text adopted by the Assembly on 24 January 2005 (1st Sitting).
13. Doc. 10779, Implementation of Resolution 1415 (2005) on the honouring of obligations and commitments by Georgia, 5 January 2006
14. Resolution 1477 (2006), Implementation of Resolution 1415 (2005) on the honouring of obligations and commitments by Georgia, Assembly debate on 24 January 2006 (3rd Sitting)

Concepts:

15. Conceptual Model of Territorial-Administrative Setting of Georgia and Separation of Administrative, Financial, Property and Juridical Rights among Different Levels of Authority, Project *Elaboration of Strategic Plan for Decentralization in Georgia*, 2005
16. Concept of Territorial-Administrative Setting and Managing of Tbilisi - Capital of Georgia, Project *Effective Management of City of Tbilisi*, 2005
17. Concept of New Edition of the Constitution of Georgia, 2010

Articles and Monographs:

18. Annual reports on development of local democracy in Georgia, 2005, 2006, 2007, Open Society - Georgia Foundation (in Georg.)
19. Constitutional Systems and Constitutional Process in Georgia (1995-2009), Development Trends, 2009 (in Georg.)
20. *Local Self-Government in South Caucasus*, Yerevan, 2007, 2008, 2009 (in Russ.)
21. Losaberidze D., A.Svanishvili, The Size of Local governments - the Prospects for Optimization, *Workshop of the project "Strengthening Fiscal Framework For Local Government Reform - Policy Design"*, FDI, Istanbul, 2003 (in Russ.)
22. Losaberidze D., Kandelaki K., Orvelashvili N., Local Government in Georgia, *Munteanu I., Popa V. (eds.), Developing New Rules in the Old Environment*, Budapest, LGI - OSI, 2002

23. Losaberidze D., Kirgystan vs. Georgia (the experience of decentralisation in Georgia), Materials of the International Conference *Kyrgyz Policy Forum*, Fiscal Decentralization Initiative (FDI), Bishkek, 2006
24. Losaberidze D., Problem of territorial Arrangement of Georgia, *Societies in Transition, 1, Moldova and Georgia*, 2001
25. Losaberidze D., Self-Government in Georgia (Development Trends), 1998
26. Municipal Law, Textbook *Constitutional Law*, 2005 (in Georg.)
27. Regionalism and Local Self-Governments, *Developing Democracy in Georgia within a Regional Cooperation Perspective: Achievements and Challenges*, International IDEA, Stockholm, Yerevan, 2003
28. Swianiewicz P., Is territorial consolidation - a necessary precondition for further decentralisation? Territorial organization in South Caucasus Countries, *paper prepared for the FDI workshop, Klajpeda*, 2004
29. Swianiewicz P., Shadows in a Cave: Georgian Consolidation Reform Seen from a Distance, *Conference: Lessons Learned from Territorial Consolidation Reforms - the European Experience*, Warsaw, 2008
30. The Size of Local governments - the Prospects for Optimization, Materials of the International Conference, Budapest, 2004