



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის  
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი  
იურიდიული ფაკულტეტი

# სამართლის ჟურნალი

№2, 2018



უნივერსიტეტის  
გამომცემლობა

UDC (უაკ) 34(051.2)

ს-216

მთავარი რედაქტორი

**ირაკლი ბურდული** (პროფ., თსუ)

სარედაქციო კოლეგია:

**ლევან ალექსიძე** (პროფ., თსუ)

**გიორგი დავითაშვილი** (პროფ., თსუ)

**ავთანდილ დემეტრაშვილი** (პროფ., თსუ)

**ბესარიონ ზოიძე** (პროფ., თსუ)

**თევდორე ნინიძე** (პროფ., თსუ)

**ნუგზარ სურგულაძე** (პროფ., თსუ)

**პაატა ტურავა** (პროფ., თსუ)

**ლადო ჭანტურია** (პროფ., თსუ)

**ნათია ჩიტაშვილი** (ასოც. პროფ., თსუ)

**ლელა ჯანაშვილი** (ასოც. პროფ., თსუ)

**გიორგი ხუბუა** (პროფ., თსუ)

**ლაშა პრეგვაძე** (თ. წერეთლის სახ. სახელმწიფოსა და  
სამართლის ინსტიტუტის დირექტორი)

**გუნთერ ტოიბნერი** (პროფ.,

ფრანკფურტის უნივერსიტეტი)

**ბერნდ შუნემანი** (პროფ.,

მიუნხენის უნივერსიტეტი)

**იან ლიდერი** (პროფ.,

ფრაიბურგის უნივერსიტეტი)

**ხესე ანტონიო სეოანე** (პროფ.,

ლა კორუნიის უნივერსიტეტი)

**კარმენ გარსიმარტინი** (პროფ.,

ლა კორუნიის უნივერსიტეტი)

**არტაკ მკრტიჩიანი** (პროფ.,

ლა კორუნიის უნივერსიტეტი)

*გამოცემულია ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის  
საუნივერსიტეტო საგამომცემლო საბჭოს გადაწყვეტილებით*

© ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის  
გამომცემლობა, 2019

ISSN 1987-7668

## სუბსიდიარობის პრინციპი და მისი იმპლემენტაციის პერსპექტივები ქართულ პოლიტიკურ-სამართლებრივ სივრცეში

როგორც ამბობენ, კანონმდებლობაში სამი სიტყვის ცვლილებამ შეიძლება მთელი ბიბლიოთეკები მაკულატურად აქციოს, თუმცა, სამი ახალი სიტყვა და ბიბლიოთეკები ხელახლა შეივსება. სუბსიდიარობის პრინციპი სწორედ ამ უკანასკნელ კატეგორიას მიეკუთვნება.<sup>1</sup> თანამედროვე პერიოდში სუბსიდიარობის პრინციპი ერთგვარ „მოდურ“ იდეად იქცა. ის ბევრი ევროპული სახელმწიფოს პოლიტიკურ-სამართლებრივი ტრადიციების შემადგენელი კონცეფციაა.<sup>2</sup> მან აღიარება და გავლენა აშშ-იც მოიპოვა.<sup>3</sup> უფრო მეტიც, სუბსიდიარობის პრინციპმა ასახვა ევროკავშირის შეთანხმებაშიც ჰპოვა.

2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად პრინციპი საქართველოს კონსტიტუციაშიც დამკვიდრდა. ამდენად, მან საქართველოსთვის დამატებითი აქტუალურობა შეიძინა. წარმოდგენილ ნაშრომში განხილული იქნება სუბსიდიარობის პრინციპის ძირითადი კონცეფცია, პრინციპის შეფარდების პირობები და კონსტიტუციური რეგლამენტაციის პრაქტიკა, აგრეთვე შეფასებულ იქნება საქართველოში სუბსიდიარობის პრინციპის იმპლემენტაციის გამონეგებები და მისი შეფარდების შემდგომი პერსპექტივა.

**საკვანძო სიტყვები:** სუბსიდიარობის პრინციპი, დეცენტრალიზაცია, ადგილობრივი თვითმმართველობა, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა, უფლებამოსილებათა გადანაწილება, უფლებამოსილებათა გამიჯვნა.

### 1. შესავალი

თანამედროვე განვითარებადი, სწრაფად ცვალებადი და გლობალიზებული სამყარო ახალ გამოწვევებს წარმოშობს. გლობალიზაციის მამოძრავებელი ძალები – ტექნოლოგიური პროგრესი, საერთაშორისო ვაჭრობა და ინვესტიციები, ქვეყნებს შორის ფინანსური კაპიტალის დაუბრკოლებელი დინება, ბაზრის გაფართოვება და ცოდნასა და ინოვაციებზე დამყარებული ეკონომიკა – სახელმწიფო ხელისუფლებას მძიმე ტვირთად აწვევს. სულ უფრო მცირდება იმ საკითხების ნუსხა, რომლის გადაწყვეტა მხოლოდ ქვეყნის საშინაო პრობლემაა. ქვეყნის შიგნითაც კი გადაწყვეტილების მიღებაში ჩართული რამდენიმე დაინტერესებული საჯარო და კერძო მხარეა. არსებითად შეიცვალა მოქალაქეთა მოთხოვნები და საზოგადოების

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ასისტენტ-პროფესორი.

<sup>1</sup> *Schutze R.*, Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism?, *Cambridge Law Journal*, Vol. 68, № 3, 2009, 525.

<sup>2</sup> *Delcamp A., Balducci M., Busch J., Nemery J., Perenthaler P., Uyttendaele M.*, Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report Prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), *Local and Regional Authorities in Europe*, № 55, 1994, 7-8.

<sup>3</sup> იხ. *Vischer K. R.*, Subsidiarity as a Principle of Governance: Beyond Devolution, *Indiana Law Review*, Vol. 35, № 103, 2001, 103-142.

სოციალური სტრუქტურაც.<sup>4</sup> „პრობლემების ბუნება, რომელიც სახელმწიფოს წინაშე დგას, შეიცვალა. პრობლემების არსი, ისევე, როგორც მათი გადაწყვეტის შესაძლო გზები, სულ უფრო სადავო ხდება პრობლემების გართულებასთან ერთად სახელმწიფო ხელისუფლების შესაძლებლობები, მათ თავი გაართვას, შემცირდა“.<sup>5</sup>

სახელმწიფოს ახალმა გამოწვევებმა, ეკონომიკურმა კრიზისმა, უმუშევრობის ზრდამ ცენტრალიზებული მართვის სისტემის ლიმიტი წარმოაჩინა. „დიდი, ყოვლისმომცველი, შორეული უკვე აღარ ითვლება ეფექტიანობის სინონიმად“.<sup>6</sup> აღნიშნული ტენდენცია ძალიან კარგად არის გამოხატული ცნობილი ამერიკელი სოციოლოგის დანიელ ბელისს განცხადებაში: „ეროვნული სახელმწიფო სულ უფრო პატარა ხდება ცხოვრების დიდი პრობლემების გადასაწყვეტად და სულ უფრო დიდია ცხოვრების პატარა პრობლემების მოსაგვარებლად“.<sup>7</sup> სახელმწიფო ხელისუფლება იმდენად არის გლობალური და დიდი პრობლემებით დაკავებული, რომ მისი შესაძლებლობა ადეკვატურად უპასუხოს სხვადასხვა და მრავალფეროვან ადგილობრივ, რეგიონულ პრობლემებს შეზღუდულია.

ცენტრალიზებული მართვის კრიზისმა მცირე სახელმწიფოს იდეის პოპულარიზაცია მოახდინა, რამაც მსოფლიოში დეცენტრალიზაციის საყოველთაო ტენდენცია გამოიწვია.<sup>8</sup> ფართო გაგებით, დეცენტრალიზაცია სახელმწიფო (ცენტრალური) ხელისუფლების უფლებამოსილებების სახელმწიფო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანოებისთვის, ნახევრად ავტონომიური სახელმწიფო დაწესებულებებისთვის, რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის ანდა კერძო კორპორაციებისა და არასამთავრობო სექტორისთვის გადაცემაში გამოიხატება.<sup>9</sup>

სუბსიდიარობის პრინციპი სწორედ დეცენტრალიზების პრინციპია, რომლის თანახმად, გადაწყვეტილებების მიღება და პრობლემების მოგვარება მათი წარმოშობის ადგილიდან ყველაზე ახლოს ხდება, რაც პრობლემების უფრო სწრაფად და სწორად მონესრიგების უპირატესობას იძლევა.<sup>10</sup> მიუხედავად იმისა, რომ სუბსიდიარობის კონცეფცია ყველაზე პოპულარული ბოლო რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში გახდა, ის თანამედროვე საზოგადოების „გამოგონებას“ არ მიეკუთვნება. სუბსიდიარობის პრინციპის ფილოსოფიური საწყისები ანტიკური ეპოქიდან იღებს სათავეს. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ თანამედროვე მსოფლიოში მიმდინარე პროცესებმა სუბსიდიარობის იდეას ახალი სოცოცხლე შესძინა და ის დასავლეთის

---

<sup>4</sup> Cheema S., Rondinelli D., Decentralizing Governance: Emerging Concept and Practice, Washington, 2007, 4-6.

<sup>5</sup> Pollitt C., Advanced Introduction to Public Management and Administration, Cheltenham, Northampton, 2016, 46.

<sup>6</sup> Delcamp A., Balducci M., Busch J., Nemery J., Pernthaler P., Uyttendaele M., Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report Prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and Regional Authorities in Europe, № 55, 1994, 7.

<sup>7</sup> Bell D., Previewing Planet Earth in 2013, Washington Post, B3, 1988.

<sup>8</sup> The World Bank, Decentralization in Client Countries An Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 5.

<sup>9</sup> იხ. Rondinelli D., Nellis J., Cheema S., Decentralization in Developing Countries, a Review of Recent Experience, World Bank Staff Working Papers, № 581, Management and Development Series, №8, 1983, 13; The World Bank, Decentralization in Client Countries An Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 3.

<sup>10</sup> Evans M., Zimmermann A., Editors' Conclusion: Future Directions for Subsidiarity, Global Perspectives on Subsidiarity, Evans M., Zimmermann A. (eds.), Heidelberg, London, New York, 2014, 221.

სამყაროში ერთ-ერთ ყველაზე აქტუალურ პრინციპად აქცია, რომლის თაობაზე განსჯა დღე-საც არ წყდება.

სახელმწიფოს ვერტიკალურ სტრუქტურაში მოსახელობასთან ყველაზე ახლოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები იმყოფებიან. ნაშრომის ფარგლებშიც ძირითადი ყურადღება სწორედ სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ურთიერთობის პროცესში სუბსიდიარობის პრინციპის შეფარდების საკითხებს დაეთმობა.

საქართველოში დეცენტრალიზაციის პროცესი ქვეყნის დამოუკიდებლობის დაახლოებით 3 ათეული წლის განმავლობაში რთულად მიმდინარეობდა. აღნიშნული დროის განმავლობაში ქვეყანაში არაერთი დეცენტრალიზაციის რეფორმა განხორციელდა. თუმცა ზოგჯერ თავად დეცენტრალიზაციის საჭიროებაც კი კითხვის ნიშნის ქვეშ იდგა. დღეს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა სრულყოფილებისაგან შორსაა და კლავ ფორმირების პროცესშია. მიუხედავად ზოგიერთი პოზიტიური ცვლილებისა, საერთო ჯამში, ის სუსტადაა განვითარებული და ქვეყნის მმართველობით სისტემაში უმნიშვნელო ადგილი უკავია.<sup>11</sup>

2017 წლის 13 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი მიიღო (შემდგომში — კონსტიტუციური ცვლილებები). ცვლილებებით, ფაქტობრივად, ახალი კონსტიტუცია დამტკიცდა. ცვლილებების ძირითადი ნაწილი ძალაში 2018 წელს საქართველოს პრეზიდენტის მომდევნო არჩევნებში არჩეული საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ფიცის დადებისთანავე შევა. ცვლილებები ადგილობრივი თვითმმართველობის მარეგულირებელმა ნორმებმაც განიცადა. აქედან აღსანიშნავია, კონსტიტუციური ცვლილებებით გათვალისწინებული კონსტიტუციის ახალი რედაქციის მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტი,<sup>12</sup> რომლითაც საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის ახალი კონსტიტუციური პრინციპი — სუბსიდიარობის პრინციპი მკვიდრდება.

სუბსიდიარობის პრინციპის კონსტიტუციაში ასახვა და საქართველოს მთავრობის მიერ 2018 წელს დაანონსებული დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის შექმნის შესახებ ახალი ინიციატივა ქმნის მოლოდინს, რომ სუბსიდიარობის პრინციპის პრაქტიკული იმპლემენტაციის მიზნით დამატებითი ნაბიჯები გადაიდგმევა. წარმოდგენილი ნაშრომიც სწორედ აღნიშნულ ტენდენციას ეხმიანება. ჩვენი მიზანია, განვიხილოთ სუბსიდიარობის კონცეფცია და მისი შეფარდების პირობები და შემდეგ გავაანალიზოთ პრინციპის საქართველოს პოლიტიკურ-სამართლებრივ სივრცეში იმპლემენტაციის პერსპექტივები.

ნაშრომის მეორე ნაწილი სუბსიდიარობის კონცეფციის ანალიზს ეთმობა. მესამე და მეოთხე ნაწილებში სუბსიდიარობის პრინციპის იმპლემენტაციის გამოწვევები და შეფარდების საკითხებია განხილული, მეხუთე ნაწილში კი — პრინციპის კონსტიტუციური რეგლამენტაცი-

<sup>11</sup> იხ. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში, *ლოსაბერიძე დ., ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ.* (რედ.), 1991-2014, თბ., 2015; *Ladner A., Keuffer K., Baldersheim H., Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014), Regional and Federal Studies, Vol. 26, № 3, 2016, 321-357.*

<sup>12</sup> საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, № 1324-რს, 19/10/2017.

ის მაგალითები. ნაშრომის მეექვსე ნაწილი სუბსიდიარობის პრინციპის საქართველოს პოლიტიკურ-სამართლებრივ სივრცეში იმპლემენტაციის შესაძლებლობებს აფასებს, ხოლო ბოლო, დასკვნითი ნაწილი ნაშრომში განხილული თემების შეჯამებას გვთავაზობს.

## 2. სუბსიდიარობის კონცეფცია

ტერმინის – „სუბსიდიარობის“ საფუძველია ტერმინი „სუბსიდია“, რომელიც თავის მხრივ ლათინური სიტყვისგან – **subsidium** (სუბსიდიუმ), აღმოცენდა. ეს სიტყვა ლათინურად დახმარებას, ხელშეწყობას ნიშავს. თავად ტერმინს წარსულში სამხედრო შინაარსი ჰქონდა. ძველ რომში ის თადარიგში მყოფ სამხედრო დანაყოფს აღნიშნავდა, რომელიც ბრძოლაში მხოლოდ საჭიროებს შემთხვევაში ერთვებოდა.<sup>13</sup>

როგორც აღინიშნა, სუბსიდიარობის პრინციპის ფილოსოფიური საწყისის გენეზისი ჯერ კიდევ ანტიკურ ეპოქაში მოხდა. კერძოდ, პრინციპი შინაარსობრივად ძველი ბერძნული ფილოსოფიის ნაწილს წარმოადგენდა. სუბსიდიარობის პრინციპის სულისკვეთება ასახულია *არისტოტელეს* შრომაში „პოლიტიკა“ (თავისუფალი ადამიანის მართვის ხელოვნება). *არისტოტელე* აღნიშნავს, რომ სახელმწიფოს მთავარი ამოცანა ერთიანობის უზრუნველყოფაა, თუმცა გადამეტებული ერთიანობა მისთვის დამანგრეველია. სახელმწიფო მრავალფეროვნებაში არსებობს. ის თავისუფალი ადამიანებისგან, ოჯახებისგან, კომლებისგან, სოფლებისგან, თემებისგან, ტომებისგან შედგება. აღნიშნული ერთეულები განსხვავებულია და მათ თავ-თავიანთი ფუნქციები გააჩნიათ, თუმცა *არისტოტელესთვის* ყველაზე სრულყოფილი წარმონაქმნი მაინც სახელმწიფოა, სხვა ნაწილები კი მხოლოდ მისი შემადგენელი ელემენტებია, რომლებსაც დამოუკიდებლად არსებობა არ შეუძლიათ.<sup>14</sup>

*არისტოტელეს* შეხედულებები მოგვიანებით *თომა აქვინელმა* (1225-1274) განავითარა. ის მიუთითებდა, რომ სახელმწიფოში სხვადასხვა გაერთიანებები და ჯგუფები (რელიგიური, სავაჭრო, პოლიტიკური, ტერიტორიული, პროფესიული და სხვა) არსებობენ, რომლებსაც დამოუკიდებელი საჯარო და კერძო ფუნქციები გააჩნიათ. *არისტოტელესგან* განსხვავებით, *თომა აქვინელი* ფიქრობდა, რომ თითოეული აღნიშნული ჯგუფის არსებობა აუცილებელია, ვინაიდან ისინი ადამიანის თვითრეალიზაციისთვის შეუცვლელი საშუალებებია. სახელმწიფოს კი მათ საქმიანობაში ჩარევა მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევაში შეუძლია.<sup>15</sup>

მე-20 საუკუნეში სუბსიდიარობის იდეის ერთგვარ გაცოცხლებას 1931 წელს რომის *პაპის პიუს XI*-ის მიერ გამოქვეყნებულ ენციკლიკას უკავშირებენ, რომელმაც სუბსიდიარობის ფილოსოფია სრულყოფილად ჩამოაყალიბა. ენციკლიკის თანახმად, „სახელმწიფო გარემოცული და ჩაფლულია განუსაზღვრელი რაოდენობის ამოცანებში და მოვალეობებში. როგორც ისტორია ნათლად გვიჩვენებს, შეცვლილი სოციალური პირობების გამო ბევრი საკითხი, რო-

<sup>13</sup> ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბ., 2000, 110.

<sup>14</sup> Aristotle, *Politics*, Jowett B. (trans.), Kitchener, 1999, 23-24.

<sup>15</sup> Aroney N., *Subsidiarity in the Writings of Aristotle and Aquinas, Global Perspectives on Subsidiarity*, Evans M., Zimmermann A. (eds.), Heidelberg, London, New York, 2014, 24-25.

მელიც ძველ დროში პატარა გაერთიანებების მიერ წყდებოდა, ახლა მხოლოდ დიდი გაერთიანებების მიერ იმართება. ისევე, როგორც სრულიად მიუღებელია, რომ ინდივიდებს არ მიეცეთ საშუალება თავად გააკეთონ ის, რისი გაკეთებაც მათ კერძო ბიზნესის და ინდუსტრიის საშუალებით შეუძლიათ და აღნიშნული საკითხების მართვა საზოგადოებას გადავცეთ, აგრეთვე უსამართლოა, დიდი ბოროტებაა და სწორი წესრიგის დარღვევაა უფრო დიდი და ზემდგომი ორგანიზაციების მიერ იმ ფუნქციების მითვისება, რომლის მართვაც უფრო მცირე და ქვემდგომ ორგანიზაციებსაც შეუძლიათ. ...ყველა სოციალური აქტივობის ბუნებრივი მიზანი საზოგადოების ინდივიდუალური წევრებისთვის დახმარების შეთავაზებაა და არა მათი განადგურება ან შთანთქმა. სახელმწიფომ მცირე მნიშვნელობის საქმეების გაძლოლა მცირე ჯგუფებს უნდა დაუტოვოს, ამ შემთხვევაში ფუნქციები უფრო თავისუფლად, ძლიერად, ეფექტიანად და წარმატებით განხორციელდება, ვინაიდან მხოლოდ მათ შეუძლიათ არსებული სიტუაციისა და საჭიროების გათვალისწინებით ფუნქციების აღსრულება“.<sup>16</sup>

ამდენად, სუბსიდიარობა პოლიტიკური ფილოსოფიაა. ის საზოგადოებრივი საქმეების მართვის პრინციპებს ეხება. სუბსიდიარობის პრინციპის ცენტრში თავისუფალი პიროვნების იდეა დგას. სუბსიდიარობის კონცეფცია საზოგადოებრივ ცხოვრებაში სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების (ოჯახი, თემი, ადგილობრივი საზოგადოებები, პროფესიული გაერთიანებები და სხვა) მნიშვნელობაზე ამახვილებს ყურადღებას, ვინაიდან აღნიშნული ჯგუფების არსებობა თავისუფალი პიროვნების განვითარების აუცილებელ პირობად განიხილება. სახელმწიფოს კი ამ მრავალფეროვან სოციალურ სტრუქტურაში ერთგვარი შემაკავშირებელი ფუნქცია აკისრია. ამდენად, სახელმწიფოს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ჩარევა მხოლოდ იმ შემთხვევაში არის გამართლებული, თუ საზოგადოების წევრები ან მათი ჯგუფები საკუთარი მოთხოვნების თვითდაკმაყოფილებას ვერ უზრუნველყოფენ. საბოლოო ჯამში, სუბსიდიარობის ფილოსოფიური საფუძველი, უპირველეს ყოვლისა, თავისუფლება და თავისუფალი პიროვნებაა, რაც სუბსიდიარობის პრინციპს დემოკრატიულ პრინციპად აქცევს.<sup>17</sup>

სუბსიდიარობის კონცეფციის შეფარდება სახელმწიფოში ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ დონეზე შესაძლებელი, შესაბამისად, ერთმანეთისგან განარჩევენ სუბსიდიარობის კონცეფციის ტერიტორიულ და ფუნქციონალურ ვერსიებს. ჰორიზონტალური (ფუნქციონალური) სუბსიდიარობა აქცენტს ინდივიდის, სხვადასხვა საზოგადოებრივი ჯგუფებისა და გაერთიანებების ავტონომიურობაზე აკეთებს. ვერტიკალური (ტერიტორიული) სუბსიდიარობა კი სახელმწიფოს ტერიტორიულ ერთეულებზე.

ტერიტორიული კონცეფცია, პირველად ოფიციალურ დონეზე გერმანიის 1949 წლის ძირითადი კანონში გამოჩნდა და ის გერმანული ფედერალიზმის მნიშვნელოვანი ნაწილი გახდა, ხოლო ევროპაში მალე გაბატონებულ კონცეფციად იქცა. სუბსიდიარობის პრინციპის ტერი-

<sup>16</sup> Pius XI, *Quadragesimo Anno: Reconstructing the Social Order and Perfecting it Conformably to the Precepts of the Gospel in Commemoration of the Fortieth Anniversary of the Encyclical Rerum Novarum*, Australian Catholic Truth Society, 1931, №19, 21.

<sup>17</sup> Delcamp A., Balducci M., Busch J., Nemery J., Perenthaler P., Uyttendaele M., *Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity*, Report Prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and Regional Authorities in Europe, № 55, 1994, 10-11.

ტორიული კონცეფცია სხვადასხვა ტერიტორიული დონის ხელისუფლებათა შორის უფლება-მოსილებათა გადანაწილების პროცესში ყველაზე ქვემდგომი ტერიტორიული ერთეულის სასარგებლოდ მოქმედი ერთგვარი პრეზუმციაა, სანინალმდეგოს მტკიცების ვალდებულება კი, ფორმალურად, ზემდგომ ტერიტორიულ ხელისუფლებას აკისრია.<sup>18</sup> ნაშრომში ძირითადი აქცენტი სწორედ სუბსიდიარობის ტერიტორიულ კონცეფციაზე კეთდება.

საინტერესოა, რომ სუბსიდიარობის კონცეფცია იმთავითვე ურთიერთსანინალმდეგო ელემენტებს შეიცავს. ხშირად, მას სუბსიდიარობის ნეგატიურ და პოზიტიურ ელემენტებსაც უწოდებენ. ნეგატიური (ამკრძალავი) სუბსიდიარობის იდეა ზემდგომი ხელისუფლების ჩარევისგან ქვემდგომი ერთეულის დაცვაში გამოიხატება. პოზიტიური (მითითებითი) სუბსიდიარობა კი ზემდგომი ხელისუფლების ქვემდგომის თავისუფლებაში ჩარევის შესაძლებლობას უშვებს. თუმცა, როგორც აღინიშნა, ზემდგომის ჩარევის უფლება მხოლოდ ქვემდგომი ერთეულის უუნარობის შემთხვევაში წარმოიშობა.<sup>19</sup> „სუბსიდიარობა არამხოლოდ ზემდგომი ხელისუფლების ინტერვენციის შეზღუდვაა ... ის ამავე დროს ხელისუფლების მოქმედების ვალდებულებაცაა“, როცა ქვემდგომს დახმარება ესაჭიროება.<sup>20</sup> აღნიშნული ორი ელემენტის თანაარსებობა საზოგადოებრივი ჯგუფების, გაერთიანებების და პიროვნების სრულყოფილ თვითრეალიზაციის ემსახურება. თუმცა ამასთან, ეს თანაარსებობა ძალიან ფართო ინტერპრეტაციის საშუალებასაც იძლევა. კერძოდ, ლოგიკური კითხვა წარმოიშობა: კონკრეტულად რა შემთხვევაში და რა დოზით აქვს ზემდგომს ქვემდგომის თავისუფლებაში ინტერვენციის უფლება?

სუბსიდიარობის კონცეფციის განმარტების ფართო შესაძლებლობა მნიშვნელოვნად აადვილებს სხვადასხვა ტრადიციებისა და ინტერესების მქონე სახელმწიფოების პოლიტიკურ-სამართლებრივ სივრცეში პრინციპის ინტერპრეტაციას.<sup>21</sup> როგორც ჩანს, მისი ელასტიური ბუნება ყველას მოწონებას იმსახურებს. ზოგიერთ მკვლევარი მას ძველ შვეიცარიულ დანასაც ადარებს, „რომელიც საკმარისად მოქნილია, რომ პოლიტიკის სხვადასხვა სფეროებს შეეხოს, საკმარისად ბასრია, რომ უფრთხოდნენ, და საკმარისად უსაფრთხოა, რომ სერიოზული ზიანი გამოიწვიოს და ყველაფერ ამასთან ერთად, შესაძლებელია ის ჯიბით ატარო“.<sup>22</sup>

კოლუმბიის უნივერსიტეტის პროფესორი *ჯორჯ ბერმანი* სუბსიდიარობის პრინციპის ანალიზისას მის ხუთ ძირითად ღირებულებაზე მიუთითებს: პირველი, თვითგამორკვევა და ანგარიშვალდებულება – ინდივიდებს საკუთარ ცხოვრებაზე ზეგავლენის უფრო მეტი საშუალება აქვთ, როდესაც წესები იმ ტერიტორიულ დონეზე დგინდება, სადაც მათ მონაწილეობის უფრო მეტი შესაძლებლობები გააჩნიათ. მონაწილეობის შესაძლებლობა კი ნიშნავს, რომ ადგილობრი-

<sup>18</sup> *Follesdal A.*, Subsidiarity, *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 6, № 2, 1998, 195-196; *Endo K.*, The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors, *Hokkaido Law Review*, № XLIV/6, 1994, 568, 640-39.

<sup>19</sup> იქვე.

<sup>20</sup> *Delors J.*, The Principle of Subsidiarity: Contribution to the Debate, *Subsidiarity: The Challenge of Change: Proceedings of the Jacques Delors Colloquium Subsidiarity – Guiding Principle for Future EC Policy Responsibility?*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1991, 9, 17.

<sup>21</sup> *Delcamp A., Balducci M., Busch J., Nemery J., Perntaler P., Uyttendaele M.*, Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report Prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and Regional Authorities in Europe, № 55, 1994, 10-11.

<sup>22</sup> *Martin A.*, The Principle of Subsidiarity and Institutional Predispositions: Do the European Parliament, the German Bundestag, and the Bavarian Landtag Define Subsidiarity Differently?, CAP Working-Paper, München, 2010, 3.



ვი კანონები და პოლიტიკა შესაბამისი იქნება ადგილობრივი მოსახლეობის მოთხოვნებთან და ინტერესებთან. საზოგადოებისთვის უფრო ადვილია გამოხატოს უკმაყოფილება, როდესაც ხელისუფლება მოსახლეობასთან ახლოს იმყოფება. მეორე, პოლიტიკური თავისუფლება. სუბსიდიარობა ხელს უშლის ძალაუფლების ზედმეტ კონცენტრაციას და ქმნის სხვადასხვა ინტერესებს შორის ბალანსის მიღწევის უკეთეს შესაძლებლობას. მესამე, მოქნილობა. სუბსიდიარობა ადგილობრივ საზოგადოებას საშუალებას აძლევს გაითვალისწინოს ადგილობრივი პირობების – ფიზიკური, ეკონომიკური, სოციალური, მორალური, კულტურული – უნიკალურობა და ცვლილებებზე სწრაფი რეაგირება მოახდინოს. შესაბამისად, სუბსიდიარობა საშუალებას იძლევა ერთდროულად გვქონდეს მეტი დემოკრატია და კარგი მმართველობაც. მეოთხე, იდენტიფიკაციის დაკვა. ადგილობრივ საზოგადოებას შეუძლია უფრო კარგად განავითაროს ადგილობრივი სოციალური და კულტურული იდენტობა და გაითვალისწინოს ადგილობრივი სპეციფიკა. მეხუთე, მრავალფეროვნება. სუბსიდიარობა მნიშვნელოვანია პოლიტიკის მრავალფეროვნების უზრუნველსაყოფად. ის ადგილებზე მრავალი ექსპერიმენტის საშუალებას იძლევა. ამ დროს ადგილობრიობა ერთგვარ ლაბორატორიად იქცევა, რა დროსაც შესაძლებელია საუკეთესო პრაქტიკის ჩამოყალიბება და განვითარება. ამდენად, პრინციპი ეფექტიანი მმართველობის განვითარებისთვის მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ინსტრუმენტიცაა.<sup>23</sup>

საბოლოო ჯამში, სუბსიდიარობა, უპირველეს ყოვლისა, მეტ ავტონომიურობას (თვითმმართველობას) გულისხმობს. პრინციპის იმპლემენტაცია პიროვნების, სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების, გაერთიანებებისა და საჯარო ხელისუფლების ორგანოების ინტერესებს შორის გონივრული ბალანსის მიღწევის საშუალებას იძლევა. აღნიშნულ პროცესში კი სახელმწიფოს უსაფრთხოების, სოციალური ერთიანობის, ზოგადი რეგულირებისა და კოორდინაციის ვალდებულება გააჩნია. თუმცა პრინციპის ორგვაროვანი ბუნება ფართო ლავირების საშუალებასაც ტოვებს. ხელისუფლების ორგანოებს შორის უფლებამოსილებათა ვერტიკალური გადანაწილებისას ის, ერთი მხრივ, უფლებამოსილების ქვემოთ ჩატანის არგუმენტი, თუმცა, მეორე მხრივ, უფლებამოსილების ზემოთ ატანის შესაძლებლობასაც მოიცავს, კერძოდ, როდესაც ქვემდომი რგოლი უუნაროა ან უფლებამოსილების ქვედა დონეზე განხორციელების შეუძლებლობა აშკარად იკვეთება.<sup>24</sup>

დასკვნისთვის შეიძლება ითქვას, რომ „სუბსიდიარობა დეცენტრალიზების პრინციპია, რომელიც უზრუნველყოფს, რომ გადანყვეტილებები მიღებულ იქნას და პრობლემები მოგვარდეს მათი წარმოშობის ადგილიდან ყველაზე ახლოს. გადანყვეტილების მიღება და მოქმედება იმ სუბიექტებისგან, რომლებსაც ეს პრობლემები პირდაპირ ეხებათ მათი უფრო სწრაფად და სწორად გადანყვეტის საშუალებას იძლევა, ვიდრე ამას, ამ პრობლემებისგან უფრო შორს მყოფი და უფრო მაღლა მდგომი გადანყვეტილების მიმღები მოახერხებდა“.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> *Bermann A. G., Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States, Columbia Law Review, Vol. 94, № 2, 1994, 339-44.*

<sup>24</sup> *Delcamp A., Balducci M., Busch J., Nemery J., Perntaler P., Uyttendaele M., Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report Prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and Regional Authorities in Europe, № 55, 1994, 11.*

<sup>25</sup> *Evans M., Zimmermann A., Editors' Conclusion: Future Directions for Subsidiarity, Global Perspectives on Subsidiarity, Evans M., Zimmermann A. (eds.), Heidelberg, London, New York, 2014, 221-223.*

### 3. სუბსიდიარობის პრინციპის გამონვევები

სუბსიდიარობის პრინციპს სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში იზოლირებულად ვერ განვიხილავთ. ის სხვა მნიშვნელოვან საჯარო ინტერესებთან და პრინციპებთან მუდმივ კონკურენციაში იმყოფება და მათთან ბალანსირება უწევს. ევროპის საბჭოს, ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესის (შემდგომში – კონგრესი) ექსპერტები ოთხ პრინციპს გამოყოფენ, რომლებთანაც სუბსიდიარობის პრინციპმა ერთგვარი „კომპრომისი“ უნდა იპოვოს, ესენია: მოქმედების ერთიანობის, ეფექტიანობის, ერთიანი შეფარდების და სოლიდარობის პრინციპები.<sup>26</sup>

მოქმედების ერთიანობის პრინციპი სახელმწიფოს ფარგლებში ძალისხმევის გაერთიანებასა და კონცენტრაციას გულისხმობს. თანამედროვე გამონვევები სახელმწიფოებისგან ენერჯის ყველა დონეზე მობილიზებას და რესურსების ეკონომიურ მართვას მოითხოვენ.<sup>27</sup> მიუხედავად ამისა, პრობლემების ეფექტიანი მართვა და გადაწყვეტა ყოველთვის ძალაუფლების ცენტრალიზაციითა და ერთიანი მოქმედებით არ არის შესაძლებელი. დღეს, ცენტრალური ხელისუფლება იმდენადაა გლობალური და დიდი პრობლემებით დაკავებული, რომ მას აღარ შეუძლია ადეკვატურად უპასუხოს სხვადასხვა და მრავალფეროვან ადგილობრივ პრობლემას. ასეთ ვითარებაში სუბსიდიარობის პრინციპზე დაყრდნობა ზოგჯერ ყველაზე სწორი გამოსავალია.

სუბსიდიარობის პრინციპს ხშირად ეფექტიანობის და ეკონომიურობის პრინციპებსაც უპირისპირებენ. ეფექტიანობა სხვადასხვაგვარად შეიძლება იქნას აღქმული, შესაბამისად, მისი ზუსტი დეფინიციის ჩამოყალიბება რთული ამოცანაა. საჯარო მართვის და ფინანსების თეორიაში ეფექტიანობის ორ სახეს განასხვავებენ: *effectiveness* და *efficiency*, რომელთა შესაბამისი ადეკვატური ქართული ტერმინები არ არსებობს. ამიტომ, პირობითად, მათ ტერმინებით: შედეგ-ეფექტიანობად (*effectiveness*) და ხარჯ-ეფექტიანობად (*efficiency*) მოვიხსენიებთ. შედეგ-ეფექტიანობა გულისხმობს, თუ რამდენადაა მიღწეული შესაბამისი პოლიტიკის (მაგ.: სოციალური უზრუნველყოფის, ჯანდაცვის, ტრანსპორტის და ა. შ.) დასახული ამოცანები. ამოცანების მიღწევაში აქ არსებული სიტუაციის და გარემოს დადებითი ცვილილება მოიაზრება (მაგ.: უმუშევრობის შემცირება, დაავადებათა კლება, საცობების შემცირება და ა. შ.). ხარჯ-ეფექტიანობა გულისხმობს, თუ რამდენი რესურსით (ფინანსები, დრო, ადამიანური რესურსები და ა. შ.) რამდენი „ობიექტი“ იქნა გამომუშავებული (მაგ.: რამდენი კმ. გზა დაიგო, რამდენი მოხსენება დაიწერა, რამდენი პირი იქნა დაკავებული, რამდენი პირი იქნა გადამზადებული და ა. შ.). ამ შემთხვევაში მთავარი დახარჯული რესურსების რაოდენობასა და გამომუშავებული ობიექტების რაოდენობას შორის (რაოდენობაში იგულსხმება: ზომა, წონა, მოცულობა, რაოდენობა და ა. შ.) არსებული პროპორციაა. ეკონომიურობა კი რესურსების დაზოგვას ნიშნავს.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Delcamp A., Balducci M., Busch J., Nemery J., Pernthaler P., Uyttendaele M., Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report Prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and Regional Authorities in Europe, № 55, 1994, 24-29.

<sup>27</sup> იქვე, 25.

<sup>28</sup> Endo K., The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors, Hokkaido Law Review, № XLIV/6, 1994, 636-37; Rossell C., Using Multiple Criteria to Evaluate Public Policies, The Case of School Desegregation,

ფუნქციათა გადანაწილების ეფექტიანობის შეფასებისთვის ხშირად შემდეგ ეკონომიკურ კრიტერიუმებს მიმართავენ: პირველი, სიახლოვის კრიტერიუმი პრობლემასთან საჯარო ხელისუფლების სიახლოვე ადგილობრივი სიტუაციის უკეთეს ცოდნასა და პრობლემის ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით გადაწყვეტის მოქნილობას იძლევა; მეორე კრიტერიუმი, მასშტაბის ეკონომიაა, რომელიც გულისხმობს, რომ წარმოების რაოდენობის ზრდასთან ერთად, ხარჯებიც მცირდება. მესამე, ხელმისაწვდომობის ეფექტია. აღნიშნული კრიტერიუმის თანახმად, უფლებამოსილებათა გადანაწილებისას გასათვალისწინებელია, თუ რამდენად (რა მოცულობით) არის ადგილობრივი საზოგადოების (ადგილობრივი ხელისუფლების) მიერ წარმოებული საჯარო პროდუქტის (სიკეთის) საბოლოო მომხმარებელი თავად ადგილობრივი მოსახლეობა. მაგალითად, გარე განათების, წყალმომარაგების სისტემის და ხანძარსაწინააღმდეგო სერვისის მომხმარებელი, ძირითადად, კონკრეტული ტერიტორიული ერთეულის მოსახლეობაა, განსხვავებით საერთაშორისო ავტომაგისტრალისა, რომლითაც მთელი ქვეყნის მოსახლეობა თანაბრად სარგებლობს.<sup>29</sup>

ეფექტიანობის ბოლო ორმა კატეგორიამ, ლოგიკურად, ცენტრალიზაციისკენ და მსხვილი ტერიტორიული ერთეულებისკენ შეიძლება მიგვიტოლოს, რაც სუბსიდიარობის პრინციპის საწინააღმდეგო კატეგორიებია. მიუხედავად ამისა, სუბსიდიარობის კონცეფცია არ ეწინააღმდეგება ეფექტიანობის იდეას. სუბსიდიარობის პრინციპს ეფექტიანობის შეფასებისას ტრადიციულ ფინანსურ და ეკონომიკურ კრიტერიუმებთან ერთად სხვა კრიტერიუმებიც შემოაქვს. მაგალითად, ისეთი კრიტერიუმები როგორცაა: მოსახლეობის „კეთილდღეობა“ (კმაყოფილება) და ისტორიულ-კულტურული თავისებურებების პატივისცემა.<sup>30</sup> მაგალითად, შეიძლება ყველაზე ხარჯ-ეფექტიანი და ეკონომიური იყოს რეგიონში ერთი დიდი იუსტიციის სახლის მშენებლობა, თუმცა, ამ შემთხვევაში პერიფერიებში მცხოვრებ მოსახლეობას სერვისის მისაღებად ძალიან დიდი მანძილის გავლა მოუხდებათ, მაშინ, როცა გადანაწილება მაღალმთიან დასახლებებში იუსტიციის სახლების გახსნის შესახებ შეიძლება ფინანსურად იმდენად გამართლებული არ იყოს, მაგრამ ის ადგილობრივი მოსახლეობის კეთილდღეობას აუმჯობესებს.

ამდენად, სოციალურ და პოლიტიკურ საკითხებში ეკონომიკურ-ფინანსური ეფექტიანობა მხოლოდ შედარებითი (ფარდობითი) კონცეფციებია. საერთო კეთილდღეობა ყოველთვის ფინანსურ და ეკონომიკურ ეფექტიანობას არ უკავშირდება. სუბსიდიარობის პრინციპი ყურადღებას არა მხოლოდ რაოდენობრივ, არამედ ხარისხობრივ ფაქტორებსაც აქცევს. ამასთან, მასშტაბის ეკონომიას თავისი ლიმიტი აქვს და ზოგჯერ, ბიუროკრატიული პროცედურების ზრდას განაპირობებს.<sup>31</sup> შესაბამისად, უფრო დიდი ყოველთვის უფრო ეფექტიანს არ ნიშნავს.<sup>32</sup>

American Politics Quarterly, Vol. 21, № 2, 1993, 164; Pollitt C., Bouckaert G., Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State, 3<sup>rd</sup> ed., Oxford, 2011, 15, 135.

<sup>29</sup> David K., Fiscal Tiers (Routledge Revivals): The Economics of Multi-Level Government, 1<sup>st</sup> ed., New York, 2016, 17-18.

<sup>30</sup> Delcamp A., Balducci M., Busch J., Nemery J., Perenthaler P., Uyttendaele M., Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report Prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and Regional Authorities in Europe, № 55, 1994, 26.

<sup>31</sup> იქვე, 26-27.

კიდევ ერთი პრინციპი, რომელთანაც სუბსიდიარობის პრინციპს კონკურენცია უწევს ეს ერთიანი შეფარდების პრინციპია. ცენტრალური ხელისუფლებისთვის დამახასიათებელია უნიფიცირების ტენდენცია, რომელიც ერთიანი სახელმწიფოს არსებობისა და განვითარების პირობაა. ერთიანობის უზრუნველყოფა, ამ სიტყვის ძალიან ფართო გაგებით, სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული, პოლიტიკური, სამართლებრივი და სხვა ქვეყნის თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისთვის მნიშვნელოვანი პირობაა. ამასთან, ქვეყნის მთელი მოსახლეობისთვის თანაბარი სტანდარტის ცხოვრების უზრუნველყოფა სახელმწიფოს კონსტიტუციური ვალდებულებაა.<sup>33</sup>

ერთი შეხედვით, ერთიანობის პრინციპი პირდაპირ უპირისპირდება სუბსიდიარობას, თუმცა, ხშირად, ერთიანობის მიღწევა ყველაზე ეფექტიანად სწორედ სუბსიდიარობის პრინციპზე დაყრდნობით შეიძლება. სუბსიდიარობა ადგილობრივ პირობებთან და მოთხოვნებთან ადაპტირების შესაძლებლობას ქმნის, რაც ქვეყნის ტერიტორიაზე თანაბარი ცხოვრების პირობების მიღწევის უფრო ეფექტიანი საშუალებაა. „სუბსიდიარობას შეუძლია შეამციროს სიხისტე და ცუდად ადაპტირებადობა, რაც ერთიანმა შეფარდებამ შეიძლება გამოიწვიოს“.<sup>34</sup> სუბსიდიარობა ახალისებს ინდივიდუალიზმს და გზას უხსნის ინიციატივასა და ინოვაციებს. ზოგჯერ ადგილობრივი ინიციატივის პირობებში რთულად გადასანწყვეტი პრობლემების მოგვარების ორიგინალური გზებიც იბადება, რაც განზოგადებისა და შემდგომი განვითარების პერსპექტივებს ზრდის.<sup>35</sup>

კონფლიქტი არსებობს სუბსიდიარობისა და სოლიდარობის პრინციპებს შორისაც. ქვეყნის მატერიალური დოვლათის გადანაწილებისას მდიდრებსა და ღარიბებს შორის სამართლიანი ბალანსის უზრუნველყოფა თანამედროვე სახელმწიფოებისთვის ერთ-ერთი ურთულესი გამოწვევაა. ამ თვალსაზრისით, ყველა რესურსის ცენტრში თავმოყრისა და შემდგომში სამართლიანი გადანაწილების იდეა მომხიბვლელად და უალტერნატივოდ მოჩანს.<sup>36</sup> მიუხედავად ამისა, პრაქტიკულად, შეუძლებელია, რომ ცენტრალურ დონეზე თავი მოიყაროს ქვეყანაში თითოთოეული დასახლების და ტერიტორიის პრობლემების ამომწურავმა ცოდნამ. შესაბამისად, ლოგიკური კითხვა ჩნდება: რამდენად სამართლიანი შეიძლება იყოს ცენტრი, თუ მას ადგილობრივი პირობების და მოთხოვნების შესახებ შესაბამისი ინფორმაცია არ აქვს?

სინამდვილეში სუბსიდიარობა არ გამოორიცხავს სოლიდარობას. სუბსიდიარობის კონცეფცია, სახელმწიფო ხელისუფლების ნეგატიურ ვალდებულებასთან ერთად, პოზიტიურ ვალდებულებასაც გულისხმობს, რომელიც ქვემდგომი ხელისუფლების დახმარების ვალდებულებაში გამოიხატება. ეს ელემენტი სუბსიდიარობას სოლიდარობის პრინციპთან აახლოვებს და მასთან თანაარსებობის კონტურებს იძლევა. სუბსიდიარობისა და სოლიდარობის

---

<sup>32</sup> იხ. *Swianiewicz P., Łukomska J., Is Small Beautiful? The Quasi-experimental Analysis of the Impact of Territorial Fragmentation on Costs in Polish Local Governments, Urban Affairs Review, № 55(3), 2017, 1-24.*

<sup>33</sup> *Delcamp A., Balducci M., Busch J., Nemery J., Perntaler P., Uyttendaele M., Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report Prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and Regional Authorities in Europe, № 55, 1994, 27-28.*

<sup>34</sup> იქვე, 28.

<sup>35</sup> იქვე, 27-28.

<sup>36</sup> იქვე, 28-29.

კონცეფციების თანაარსებობა განსხვავებული შესაძლებლობების მუნიციპალიტეტებს შორის (მაგ.: ბარის და მაღალმთიანი ანდა საქალაქო და სასოფლო) გონივრული ბალანსის დაცვის აუცილებლობას წარმოშობს. ის სახელმწიფოს ავალდებულებს, რომ რესურსები მუნიციპალიტეტებს შორის თანაბრად გადაანაწილოს. ამასთან, „სუბსიდიარობას შემოაქვს იდეა, რომ დახმარებას და გათანაბრებას აზრი არ აქვს, თუ მას არ მივყავართ მოქმედების თანაბარ შესაძლებლობასთან, რომელსაც თან ახლავს პასუხისმგებლობის გაზიარება“.<sup>37</sup> სუბსიდიარობის კონცეფცია თავად დახმარების მიღებაზე მეორე მხარის თანხმობასაც გულისხმობს, ეს თანხმობა კი გადაცემული რესურსების ავტონომიურად მართვას და შესაბამის პასუხისმგებლობას ეფუძნება.<sup>38</sup>

#### 4. სუბსიდიარობის პრინციპის შეფარდების „სტანდარტი“

სუბსიდიარობის პრინციპის იმპლემენტაცია მისი შეფარდების სტანდარტის დამკვიდრებას საჭიროებს, ანუ იმ ზოგადი კრიტერიუმების და წესების განსაზღვრას, რომელთა შესაბამისად პრინციპის პრაქტიკაში გამოყენება მოხდება. ამ მხრივ, საქართველოსთვის საინტერესოა უფლებამოსილების გადანაწილების ის კრიტერიუმები, რომლებიც ევროპაში სხვადასხვა საერთაშორისო სამართლებრივი რეჟიმების მიერ არის დამკვიდრებული. ამ მიმართულებით კი ყველაზე საყურადღებო ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიაა (შემდგომში – ქარტია), რომლის რატიფიცირებაც ქვეყანამ 2004 წელს მოახდინა.

სუბსიდიარობის პრინციპი ქარტიაში უშუალოდ არ არის მოხსენებული, თუმცა ქარტიის ძირითადი სულისკვეთება სწორედ სუბსიდიარობის კონცეფციაზეა აგებული.<sup>39</sup> ამ მხრივ აღსანიშნავია, ქარტიის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის შესაბამისად, „როგორც წესი, საჯარო უფლება-მოვალეობები უპირატესად უნდა განხრციელდეს ხელისუფლების იმ ორგანოების მიერ, რომლებიც მოქალაქეებთან ყველაზე ახლოს არიან. მოვალეობების გადანაწილება სხვა ორგანოსათვის უნდა მოხდეს შესაბამისი ამოცანების მოცულობისა და ბუნების, ასევე ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის გათვალისწინებით“.<sup>40</sup>

ქარტიის განმარტებითი ანგარიშის თანახმად, შეუძლებელია განისაზღვროს „ადგილობრივი მნიშვნელობის“ ფუნქციების ზუსტი და ამომწურავი ჩამონათვალი. ფუნქციების დიდ ნაწილს როგორც ადგილობრივი, აგრეთვე სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობა აქვს. ისინი განსხვავდებიან სახელმწიფოების მიხედვით, იცვლებიან დროში და სხვადასხვა ტერიტორიული დონის ხელისუფლებებს შორის სხვადასხვაგვარად ნაწილდებიან. „თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებს შევზღუდავთ მხოლოდ იმ ფუნქციებით, რომელთაც არ

<sup>37</sup> *Delcamp A., Balducci M., Busch J., Nemery J., Perntaler P., Uyttendaele M.*, Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report Prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and Regional Authorities in Europe, № 55, 1994, 28.

<sup>38</sup> იქვე.

<sup>39</sup> იქვე, 13.

<sup>40</sup> Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, European Treaty Series, № 122, Strasbourg, 15/10/1985, <[http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS\\_Conventions\\_en.asp#](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS_Conventions_en.asp#)>, [15.04.2018].

აქვთ ფართო (არსებითი) ზეგავლენა (მნიშვნელობა), ეს შეიცავს რისკს, რომ მათ ქვეყანაში მხოლოდ უმნიშვნელო როლი ექნებათ“.<sup>41</sup> ამიტომ ქარტია მოითხოვს, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება პასუხისმგებელი იყოს საჯარო საქმეების მნიშვნელოვან ნაწილზე.<sup>42</sup>

ქარტიის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი უფლებამოსილებათა გადანაწილების ოთხ კრიტერიუმს განსაზღვრავს. პირველი ორი მეტ-ნაკლებად „ობიექტური“ კატეგორიებია, ესენია: ფუნქციის „ბუნება“ და „მოცულობა“. მაგალითად, ისეთი ამოცანების გადანაწილება როგორებიცაა: ქვეყნის თავდაცვისა და საგარეო პოლიტიკის წარმოება, მაგისტრალური გზისა და საერთაშორისო გზების მშენებლობა თავისი ბუნებით და მოცულობით, არ წარმოადგენენ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს და მათი მართვა მუნიციპალიტეტს არ შეუძლია, განსხვავებით, მაგალითად, მუნიციპალური ნარჩენების გატანის ან დასასვენებელი ადგილების მოწყობის ფუნქციებისგან. დანარჩენი ორი კრიტერიუმი „ეფექტიანობა“ და „ეკონომიურობა“ ნორმატიული (შეფასებითი) კატეგორიებია, რომლებზეც მსჯელობა ზემოთ გვქონდა.

ქარტია მნიშვნელოვან აქცენტს სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებებზეც აკეთებს, რომელიც სუბსიდიარობის კონცეფციის ერთ-ერთი ელემენტია. კერძოდ: „ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებასა და შესაძლებლობას ... დაარეგულიროს და მართოსო.“<sup>43</sup> მართვის და რეგულირების რეალური „შესაძლებლობის“ შექმნა კი სწორედ სახელმწიფო ხელისუფლების ვალდებულებაა. ამ მხრივ, პირობითად, ქარტიის ნორმების სამი ჯგუფი შეიძლება გამოვყოთ. პირველი ჯგუფი, სახელმწიფოსგან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციულ-საკადრო ავტონომიის უზრუნველყოფას მოითხოვს (მე-6 მუხლი, მე-7 მუხლი). მეორე ჯგუფი, ფინანსური ავტონომიის უზრუნველყოფის აუცილებლობაზე მიუთითებს (მე-9 მუხლის, 1-ლი-მე-5 და მე-7 პუნქტები), ხოლო მესამე ჯგუფი, ცენტრალურ ხელისუფლებაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ზეგავლენის მექანიზმებზე ამახვილებს ყურადღებას (მე-4 მუხლის, მე-6 პუნქტი, მე-9 მუხლის, მე-6 პუნქტი).<sup>44</sup>

სუბსიდიარობის პრინციპი განმტკიცებულია ლისაბონის შეთანხმებაშიც.<sup>45</sup> სუბსიდიარობის პრინციპთან დაკავშირებით ევროკავშირის დამოკიდებულება განსხვავდება ქარტიაში არსებული კონცეფციისგან. ქარტიის მიზანი ადგილობრივი თვითმმართველობის იდეის დაცვა და პოპულარიზაციაა. ევროკავშირისთვის კი პრიორიტეტული გაერთიანებასა და წევრი

<sup>41</sup> Council of Europe, Explanatory Report, European Charter of Local Self-Government, European Treaty Series, № 122, Strasbourg, 15/10/1985, <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>>, [15.04.2018].

<sup>42</sup> Article 3 (1), Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, European Treaty Series, № 122, Strasbourg, 15/10/1985, <[http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS\\_Conventions\\_en.asp#](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS_Conventions_en.asp#)>, [15.04.2018].

<sup>43</sup> იქვე.

<sup>44</sup> Delcamp A., Balducci M., Busch J., Nemery J., Perntaler P., Uyttendaele M., Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report Prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and Regional Authorities in Europe, № 55, 1994, 15-16.

<sup>45</sup> ლისაბონის შეთანხმება ხელმოწერილ იქნა ევროკავშირის 27 სახელმწიფოს მიერ პორტუგალიაში, ქალაქ ლისაბონში 2007 წლის 13 დეკემბერს. ლისაბონის შეთანხმებამ ცვლილებები შეიტანა ევროპის კავშირის ხელშეკრულებაში და ევროპის გაერთიანების შექმნის შესახებ ხელშეკრულებაში, რომელსაც სახელი გადაერქვა და ეწოდა ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ შეთანხმება.

სახელმწიფოების ინტერესებს შორის გონივრული პოლიტიკური ბალანსის პოვნაა.<sup>46</sup> მიუხედავად განსხვავებული დღისწესრიგისა, ლისაბონის შეთანხმებაშიც შესაძლებელია უფლებამოსილებათა გადანაწილებისთვის საინტერესო სახელმძღვანელო კრიტერიუმების იდენტიფიცირება.

ლისაბონის შეთანხმების მე-5.1. და მე-5.3. პუნქტები გაერთიანებასა და მის წევრებს შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილების შემდეგ ჩარჩო მიდგომას ითვალისწინებენ: „გაერთიანების უფლებამოსილებების განსაზღვრა ეფუძნება სუბსიდიარობისა და პროპორციულობის პრინციპებს“. „სუბსიდიარობის პრინციპის თანახმად, იმ საკითხებთან მიმართებით, რომლებიც არ ხვდებიან ექსკლუზიური<sup>47</sup> კომპეტენციის სფეროში, გაერთიანება იმოქმედებს მხოლოდ იმდენად (იმ შემთხვევაში და მოცულობით), რამდენადაც შესაბამისი მოქმედების მიზნები სათანადოდ ვერ იქნება მიღწეული წევრი სახელმწიფოების მიერ ცენტრალურ, რეგიონულ ან ადგილობრივ დონეზე, თუმცა მოქმედების მასშტაბის და ეფექტის გათვალისწინებით შესაძლებელია უკეთესად მიღწეულ იქნეს გაერთიანების დონეზე“.<sup>48</sup>

ლისაბონის შეთანხმება უფლებამოსილებათა გადანაწილების რამდენიმე კრიტერიუმს გვთავაზობს: პირველი, გაერთიანება უფლებამოსილია თავად იმოქმედოს, თუ ქვემდგომი ხელისუფლების ორგანოები უფლებამოსილებას დამოუკიდებლად სათანადოდ ვერ ახორციელებენ (ნეგატიური ტესტი); მეორე, გაერთიანება უფლებამოსილია, თუ ის დაამტკიცებს, რომ მოქმედების მასშტაბის და ეფექტის<sup>49</sup> გათვალისწინებით დასახულ მიზნებს ის უკეთესად მიაღწევს (პოზიტიური ე. წ. დამატებითი ღირებულების ტესტი) და მესამე, თუ პირველი და მეორე კრიტერიუმები სახეზეა, გაერთიანება ვალდებულია, დაიცვას პროპორციულობის პრინციპი და უფლებამოსილება განახორციელოს მხოლოდ იმ დოზით, რაც აუცილებელია უკეთესი შედეგის — დამატებითი ღირებულების მისაღწევად (პროპორციულობის ტესტი).<sup>50</sup>

განსხვავების მიუხედავად, სუბსიდიარობის პრინციპის შეფარდების საკითხზე ქარტიასა და ლისაბონის შეთანხმებაში საერთო ნიშანიც მოიძებნება. ორივე შემთხვევაში, უფლებამოსილებათა გადანაწილებისას სუბსიდიარობის პრინციპი ქვემდგომი ტერიტორიული ხელისუფლების სასარგებლოდ მოქმედი პრეზუმფციას, სანინააღმდეგოს მტკიცების ვალდებულება კი ზემდგომ ხელისუფლებას ეკისრება. განხილული მიდგომების განზოგადების საფუძველზე, სუბსიდიარობის პრინციპის შესაბამისად, უფლებამოსილებათა გადანაწილების სახელმძღვანელო შემდეგი კრიტერიუმებისა და პრინციპების იდენტიფიცირება შეიძლება:

<sup>46</sup> *Delcamp A., Balducci M., Busch J., Nemery J., Perenthaler P., Uyttendaele M.*, Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report Prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and Regional Authorities in Europe, № 55, 1994, 14.

<sup>47</sup> იგულისხმება გაერთიანების ექსკლუზიური კომპეტენცია.

<sup>48</sup> *Bonde J. P.* (ed.), Consolidated Reader-Friendly Edition of the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) as amended by the Treaty of Lisbon (2007), Foundation of the EU Democracy, 3<sup>rd</sup> ed., Notat Grafisk, 2009, 16-17.

<sup>49</sup> იგულისხმება, რომ დასახული მიზნების მიღწევა ფართო არეალზე (ფართო მასშტაბით) ზემოქმედებას მოითხოვს ან მოქმედების შედეგი შეიძლება მასშტაბური იყოს. იხ. *Endo K.*, The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors, Hokkaido Law Review, № XLIV/6, 1994, 635.

<sup>50</sup> *Kiiver P.*, The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality (Routledge Research in EU Law), 1<sup>st</sup> ed., New York, 2012, 23, 70-71.

- უფლებამოსილების ქვემდგომი ხელისუფლებისთვის მიკუთვნების პრეზუმფცია;
- უფლებამოსილების მოცულობის და ბუნების კრიტერიუმი;
- ეკონომიურობის და ეფექტიანობის კრიტერიუმი;
- ამოცანის მასშტაბის და ეფექტის კრიტერიუმი;
- დახმარების პოზიტიური ვალდებულება;
- პროპორციულობის პრინციპი.

ამასთან, სუბსიდიარობის პრინციპის შეფარდება მხოლოდ უფლებამოსილებათა გადანაწილების კრიტერიუმებისა და პრინციპების განსაზღვრით არ სრულდება. უფლებამოსილებათა გადანაწილების პროცესში არანაკლებ მნიშვნელოვანია გარკვეული წესების დაცვა.

კონგრესის ექსპერტების რეკომენდაციის შესაბამისად, უფლებამოსილებათა გადანაწილებისას მაქსიმალურად თავიდან უნდა იქნეს აცილებული ზიარი უფლებამოსილებების არსებობა ანუ უფლებამოსილებების, რომელთა განხორციელებაც სხვადასხვა ტერიტორიული ერთეულის ერთობლივ კომპეტენციაშია მოქცეული.<sup>51</sup> ქარტიის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის გადაცემული უფლებამოსილებები სრული და ექსკლუზიური უნდა იყოს.<sup>52</sup> აღნიშნული პოზიცია მარტივი და ლოგიკურია, ადგილობრივი ხელისუფლების „ავტონომიურობა შეიძლება დაცული იყოს და ნაყოფიერი თანამშრომლობა შედგეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ყველსთვის გასაგები წესები მოქმედებს“.<sup>53</sup> ამიტომ უფლებამოსილებები ზუსტად და შეძლებისდაგვარად, ამომწურავად უნდა განისაზღვროს.

აქვე უნდა განიმარტოს, რომ აღნიშნული მიდგომა ხელს არ უშლის განუსაზღვრელი კომპეტენციების (უნივერსალური კომპეტენციების) პრინციპის არსებობას, რომლის თანახმად, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს უნდა ჰქონდეთ „სრული თავისუფლება განახორციელონ თავიანთი ინიციატივა ნებისმიერი საკითხის მიმართ, რომელიც არ გამოირიცხება მათი კომპეტენციიდან ან რომელიც მინიჭებული არ აქვს ხელისუფლების რომელიმე სხვა ორგანოს“.<sup>54</sup> ამდენად, უფლებამოსილების გადანაწილებისას უფლებამოსილებების კონსტიტუციით ანდა კანონით მაქსიმალურად მკაფიოდ და ამომწურავად განსაზღვრა ძირითადი და სახელმძღვანელო პრინციპი უნდა იყოს, ხოლო განუსაზღვრელი კომპეტენციების პრინციპი დამატებითი, „დამხმარე“ საშუალება.

ზემდგომი (სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის, ფედერაციის და ა. შ.) ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის უფლებამოსილების გადაცემა შეიძლება მოხდეს როგორც საკუთარი, აგრეთვე დელეგირებული უფლებამოსილების სახით. შესაბამი-

<sup>51</sup> *Delcamp A., Balducci M., Busch J., Nemery J., Perenthaler P., Uyttendaele M.*, Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report Prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and Regional Authorities in Europe, № 55, 1994, 30.

<sup>52</sup> Article 4 (4), Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, European Treaty Series, № 122, Strasbourg, 15/10/1985, <[http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS\\_Conventions\\_en.asp#](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS_Conventions_en.asp#)>, [15.04.2018].

<sup>53</sup> *Delcamp A., Balducci M., Busch J., Nemery J., Perenthaler P., Uyttendaele M.*, Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report Prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and Regional Authorities in Europe, № 55, 1994, 30.

<sup>54</sup> Article 4 (2), Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, European Treaty Series, № 122, Strasbourg, 15/10/1985, <[http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS\\_Conventions\\_en.asp#](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS_Conventions_en.asp#)>, [15.04.2018].



სად, ჩნდება კითხვა: რომელი სახის უფლებამოსილებაზე უნდა გაკეთდეს მეტი აქცენტი? ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილება კონსტიტუციით ანდა კანონით ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის გადაცემული უფლებამოსილებაა, რომელსაც ის დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებს. დელეგირებული უფლებამოსილება კი ზემდგომი ტერიტორიული ხელისუფლების უფლებამოსილებას წარმოადგენს, რომელსაც ადგილობრივი თვითმმართველობა შესაბამისი ხელისუფლების ზედამხედველობის ქვეშ და მისი სახელით ახორციელებს.<sup>55</sup>

აღნიშნულ საკითხზე ქარტიას მკვეთრი პოზიცია აქვს, ის აქცენტს აკეთებს საკუთარ უფლებამოსილებებზე, კერძოდ, უფლებამოსილების დამოუკიდებელ და საკუთარი პასუხისმგებლობით განხორციელებაზე. წინააღმდეგ შემთხვევაში, როდესაც უფლებამოსილებების ძირითადი ნაწილი დელეგირებული უფლებამოსილებებია, არსებობს საფრთხე, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა ავტონომიური ერთეულიდან ზემდგომი ხელისუფლებისადმი უშუალოდ დაქვემდებარებულ ადგილობრივ დაწესებულებად იქცეს. ამიტომ, ქარტიის შესაბამისად, უფლებამოსილების დელეგირების შემთხვევაშიც კი ადგილობრივ თვითმმართველობას მოქმედების თავისუფლება უნდა ჰქონდეს.<sup>56</sup>

სუბსიდიარობის პრინციპი საჯარო ხელისუფლების მოქმედების მეთოდია, რომელიც მას უფლებამოსილების ქვედა ტერიტორიულ დონეზე განხორციელებისკენ მიუთითებს. თუმცა საკამათოა, თუ სად უნდა დაიწყოს საჯარო მართვის ყველაზე ქვედა ტერიტორიული დონე. ქვედა ტერიტორიული დონე შეიძლება იყოს დასახლება (სოფელი, ქალაქი) ანდა დასახლებათა გარკვეული ერთობა (რაიონი, დეპარტამენტი, საგრაფო და ა. შ.) ანდა უფრო მსხვილი ტერიტორიული დონე — რეგიონი. ტრადიციულად, აღნიშნული საკითხის გადაწყვეტის დისკრეცია სახელმწიფო ხელისუფლების ხელშია.

სუბსიდიარობის პრინციპის მაქსიმალური მოქნილობით გამოყენების საშუალებას ადგილობრივი თვითმმართველობის ის სისტემები იძლევიან, სადაც რამდენიმე დონის თვითმმართველი ერთეულები არსებობენ. აღნიშნულ შემთხვევაში სახელმწიფო ხელისუფლებას ზემოთ განხილულ სხვადასხვა კრიტერიუმებს შორის ეფექტიანი ლავირება შეუძლია. ამას მონშობს ბოლო 30 წლის განმავლობაში სახელმწიფოების მიერ განხორციელებული ტერიტორიული რეფორმები, რასაც რამდენიმე დონიანი თვითმმართველობის სისტემების წარმოშობა მოჰყვა. განსაკუთრებით კი მაღალია რეგიონული დონის ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნის ტენდენცია.<sup>57</sup> ამ მხრივ, განხორციელებული რეფორმებით აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებზე გამოირჩევიან. მაგალითად, ჩეხეთში, სლოვაკეთში, უნგრეთში, რუმინეთში, ხორვატიაში, საბერძნეთში — ადგილობრივი თვითმმართველობის ორი დონე ჩამოყალიბდა, პოლონეთში კი სამი.

<sup>55</sup> Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) with the collaboration of *Marcau G.*, Local Authorities Competences in Europe, 2007, 40-41, <<https://rm.coe.int/1680746fbb>>, [13.04.2018].

<sup>56</sup> Article 4 (5), Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, European Treaty Series, № 122, Strasbourg, 15/10/1985, <[http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS\\_Conventions\\_en.asp#](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS_Conventions_en.asp#)>, [15.04.2018].

<sup>57</sup> იხ. Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) with the collaboration of *Marcau G.*, Regionalization and its Effects on Local Self-Government, Local and Regional Authorities in Europe, № 64, 1998.

## 5. სუბსიდიარობის პრინციპი საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციებში

სუბსიდიარობის პრინციპი იშვიათად არის მოხსენებული ევროპის სახელმწიფოების სამართლებრივ აქტებში, განსაკუთრებით კონსტიტუციებში. მიუხედავად ამისა, ხშირად, კონსტიტუციაში ვხდებით ნორმებს, რომლებიც სრულად ან ნაწილობრივ მოიცავენ სუბსიდიარობის კონცეფციას.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითად კანონში სუბსიდიარობის პრინციპი მხოლოდ ევროკავშირთან ურთიერთობის ასპექტშია ნახსენები. მიუხედავად ამისა, სუბსიდიარობის კონცეფცია ძირითადი კანონის სხვადასხვა მუხლებშია გაჟღერებული. აქედან აღსანიშნავია გერმანიის ძირითადი კანონის 30-ე მუხლი, რომლის თანახმად, „თუ ძირითადი კანონით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული ან დაშვებული სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელება და სახელმწიფო ფუნქციების აღსრულება მიწის პრეროგატივაა“. აღსანიშნავია, რომ გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ კონსტიტუციის 30-ე მუხლი ფართოდ განიმარტება. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლო მიუთითებს, რომ უფლებამოსილებათა გადანაწილებისას შემდეგი თანმიმდევრობა იქნას დაცული: მუნიციპალიტეტი, მიწა და ფედერაცია.<sup>58</sup>

საინტერესოა, აგრეთვე, თუ როგორ განმარტავს გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო „ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების“ კონცეფციას. მისი განმარტების თანახმად, „ადგილობრივი საქმეები არიან მოთხოვნები და ინტერესები, რომლებიც საფუძველს იღებენ ადგილობრივ საზოგადოებაში და რომლებსაც განსაკუთრებული კავშირი აქვთ ადგილობრივ საზოგადოებასთან“.<sup>59</sup>

სუბსიდიარობის კონცეფციიდან გამომდინარეობს ძირითადი კანონის 70-ე მუხლის პირველი პუნქტიც, რომლის შესაბამისად, „მიწა უფლებამოსილია განახორციელოს საკანონმდებლო უფლებამოსილება, თუ ძირითადი კანონი შესაბამის საკანონმდებლო უფლებამოსილებას ფედერაციას არ მიაკუთვნებს“. თუმცა მიწის აღნიშნული ზოგადი უფლებამოსილება ძირითადი კანონით იქვე შეზღუდულია ფედერაციის ექსკლუზიური უფლებამოსილებებით და კონკურენციული (პარალელური) უფლებამოსილებების კონცეფციით. კონკურენციული უფლებამოსილების სფეროში ფედერაცია უფლებამოსილია საკანონმდებლო აქტი გამოსცეს, თუ უფლებამოსილების ეფექტიანი განხორციელება მიწის კანონმდებლობის საფუძველზე რეგულირებით შეუძლებელია ანდა თუ არსებობს სხვა მიწის ან მთლიანად სახელმწიფოს ინტერესების დარღვევის საფრთხე (საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტება). ზემოთ აღნიშნული პირობების არსებობისას, ფედერაცია შესაბამის უფლებამოსილებას ახორციელებს მხოლოდ იმ მოცულობით, რაც აუცილებელია ქვეყნის ტერიტორიაზე თანაბარი საცხოვრებელი პირობების შესაქმნელად ანდა სამართლებრივი და ეკონომიკური ერთიანობის უზრუნველსაყოფად.<sup>60</sup> აღსანიშნავია, რომ აღნიშ-

<sup>58</sup> Bröhmer J., *Subsidiarity and the German Constitution, Global Perspectives on Subsidiarity*, Evans M., Zimmermann A. (eds.), Heidelberg, London, New York, 2014, 144-145.

<sup>59</sup> იქვე.

<sup>60</sup> იქვე, 133-137.

ნული მიდგომა ნაშრომში ზემოთ განხილულ უფლებამოსილებათა გადანაწილების კრიტერიუმებსაც ეხმიანება.

ავსტრიის კონსტიტუცია სუბსიდიარობის პრინციპს პირდაპირ არ განამტკიცებს. თუმცა კონსტიტუციაში არის ნორმა, რომელიც სუბსიდიარობის იდეას შეიცავს. ავსტრიის კონსტიტუციის 118-ე მუხლის თანახმად, მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებას მიეკუთვნება ყველა ის საკითხი, რომელიც ექსკლუზიურად ანდა, ძირითადად, ადგილობრივ საზოგადოებას ეხება და მისი შესრულება მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის ფარგლებშია შესაძლებელი.<sup>61</sup>

საფრანგეთის კონსტიტუციაში სუბსიდიარობის პრინციპი შემდეგი ფორმით არის განმტკიცებული: „ტერიტორიულ საზოგადოებებს<sup>62</sup> შეუძლიათ მიიღონ გადანყვეტილება ყველა იმ საკითხთან დაკავშირებით, რომელიც უკეთესად მის ტერიტორიულ დონეზე შეიძლება განხორციელდეს“. (72-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). საბერძნეთის კონსტიტუციის თანახმად, „ადგილობრივი საკითხების მმართველთა კომპეტენციების ადგილობრივი სააგენტოსთვის კუთვნილების პრეზუმფცია მოქმედებს“. (102-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი).<sup>64</sup> რუმინეთის კონსტიტუციით კი საჯარო მმართველობა და საჯარო სერვისების მიწოდება ხორციელდება დეცენტრალიზაციის, ადგილობრივი ავტონომიისა და დეკონცენტრაციის პრინციპების საფუძველზე.<sup>65</sup>

იტალიის კონსტიტუცია იმ იშვიათ შემთხვევას მიეკუთვნება, სადაც სუბსიდიარობის პრინციპი პირდაპირ არის აღიარებული. კონსტიტუციით, „სუბსიდიარობის, პროპორციულობისა და დიფერენცირების პრინციპების დაცვით, ადმინისტრაციული ფუნქციები, თუ ისინი პროვინციების, მეტროპოლიტური ქალაქების, რეგიონების ან სახელმწიფოს ფუნქციებიდან გამორიცხული არ არის, მუნიციპალიტეტის ფუნქციებს განეკუთვნება“. <sup>66</sup> სუბსიდიარობის პრინციპი კონსტიტუციური პრინციპია პორტუგალიაშიც. პორტუგალიის კონსტიტუციის თანახმად, პორტუგალია არის უნიტარული სახელმწიფო, რომელიც ორგანიზებულია და ფუნქციონირებს სუბსიდიარობის, დემოკრატიული და დეცენტრალიზებული საჯარო მმართველის პრინციპების საფუძველზე.<sup>67</sup>

პოლონეთის კონსტიტუციაში სუბსიდიარობის პრინციპი კონსტიტუციის პრეამბულაშია მოცემული. პრინციპი შინაარსობრივად ასახულია კონსტიტუციის 163-ე მუხლშიც, რომ-

<sup>61</sup> Eberhard H., Austria – Municipalities as the “Third Tier” of Austrian Federalism, Local Government in Europe, The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance, Panara C., Varney M. (eds.), London, New York, 2013, 13.

<sup>62</sup> ტერმინი „ტერიტორიული საზოგადოება“ (territorial community) საფრანგეთში თვითმმართველ ერთეულს აღნიშნავს.

<sup>63</sup> Couzigou T., France – Territorial Decentralisation in France: Towards Autonomy and Democracy, Local Government in Europe, The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance, Panara C., Varney M. (eds.), Routledge, London, New York, 2013, 82.

<sup>64</sup> Article 102 (1), Constitution of Greece, 1975, <<http://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>>, [15.04.2018].

<sup>65</sup> Article 120 (1), Constitution of Romania, 21/11/1991, <<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>>, [15.04.2018].

<sup>66</sup> Villamena S., Organization and Responsibilities of the Local Authorities in Italy Between Unity and Autonomy, Local Government in Europe, The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance Panara C., Varney M. (eds.), London, New York, 2013, 196-97.

<sup>67</sup> Article 6, Constitution of the Portuguese Republic, 1976, <<http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf>>, [15.04.2018].

ლის შესაბამისად, საჯარო ფუნქციებს ადგილობრივი ხელისუფლება ახორციელებს, თუ ეს ფუნქციები კონსტიტუციით და კანონით სხვა ორგანოების ფუნქციებად არ არის განსაზღვრული. საჯარო ამოცანები, რომლის მიზანიც ადგილობრივი საზოგადოების მოთხოვნების დაკმაყოფილებაა ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ უნდა განხორციელდეს, როგორც მათი პირდაპირი მოვალეობა.<sup>68</sup>

## **6. სუბსიდიარობის პრინციპის იმპლემენტაციის გამოწვევები საქართველოში**

ნაშრომში სუბსიდიარობის პრინციპის საქართველოში იმპლემენტაციის პერსპექტივების შეფასება ხუთი ძირითადი გამოწვევის ანალიზის საფუძველზე განხორციელდება. აღნიშნული გამოწვევების ადეკვატურ დაძლევას, ჩვენი აზრით, სუბსიდიარობის პრინციპის ეფექტიანი შეფარდებისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა ექნება. კერძოდ, ესენია: პოლიტიკური ნების მობილიზება; უფლებამოსილებების ეფექტიანი გამიჯვნა-გადანაწილების უზრუნველყოფა; ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომიის გაძლიერება; ადგილობრივი პირობებისა და მოთხოვნების შესაბამისად ტერიტორიული რეფორმის განხორციელება და ბოლოს, ადგილობრივ დონეზე ადამიანური რესურსების განვითარების ეფექტიანი სისტემის შექმნა.

### **6.1. პოლიტიკური ნება**

სუბსიდიარობა დეცენტრალიზების პრინციპია, შესაბამისად, მისი იმპლემენტაცია დეცენტრალიზაციის რეფორმას უკავშირდება. პრინციპის შეფარდება საჯარო ხელისუფლების-გან უფლებამოსილებათა განხორციელების მეთოდის არსებით ცვლილებას მოითხოვს. ამდენად, პოლიტიკური ნების არსებობას მისი იმპლემენტაციისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა გააჩნია.

როგორც განვლილი პერიოდი გვიჩვენებს, საქართველოში დეცენტრალიზაციის რეფორმა, ხშირად, განცალკევებულ, ვიწრო „დარგობრივ“ ჩრილში აღიქმება და მისი მასშტაბები ადეკვატურად გააზრებული არ არის. რეალური სურათის გაცნობიერების შემდეგ კი, რადიკალური ნაბიჯების გადადმისთვის პოლიტიკური ნების მობილიზება ჩირს. ამიტომ, დეცენტრალიზაციის რეფორმის განხორციელების რამდენიმე მცდელობის მიუხედავად პროცესი ზედმეტად ნელა მიმდინარეობს და წინ გადადგმულ ნაბიჯებს ზოგჯერ უკუსვლა მოსდევს. დეცენტრალიზაციის დადებითი შედეგები კი ქვეყანაში ნაკლებად ხელშესახება.<sup>69</sup>

დეცენტრალიზაციის რეფორმა კომპლექსური საკითხია. ის არამხოლოდ საჯარო ხელისუფლების ვერტიკალური სტრუქტურის ცვლილებას გულისხმობს, არამედ საჯარო მართვის მთელი სისტემის არსებით ტრანსფორმაციას. დეცენტრალიზაცია საჯარო პოლიტიკის თით-

---

<sup>68</sup> Articles 163, 166, Constitution of the Republic of Poland, 02/04/1997, <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/-angielski/kon1.htm>>, [15.04.2018].

<sup>69</sup> იხ. *სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი*, ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში, *ლოსაბერიძე დ., ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ.* (რედ.), 1991-2014, თბ., 2015.

ქმის ყველა სფეროსა და დარგს მოიცავს (ეკონომიკას, გარემოს დაცვას, სოციალურ უზრუნველყოფას, კულტურას, სპორტს, ჯანდაცვას, სოფლის მეურნეობას, ფინანსებს, არჩევნებსა და ა. შ.). სამართლებრივ და ინსტიტუციურ ცვლილებებთან ერთად დეცენტრალიზაცია საჯარო მართვის პროცესში ჩართული სუბიექტების ქცევის ცვლილებასაც საჭიროებს. ეს რთული და ხანგრძლივი პროცესია. კერძოდ, სახელმწიფო ხელისუფლებაში მყოფი პოლიტიკოსები ადგილებზე მათი პოლიტიკური კონტროლის შესუსტებას უნდა შეეგუონ, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანებმა ურთიერთთანამშრომლობის აუცილებლობა უნდა გააცნობიერონ, ხოლო მოქალაქეებმა ადგილობრივი პრობლემების გადასაწყვეტად უფრო მეტი პასუხისმგებლობა უნდა აიღონ და ადგილობრივ ხელისუფლებაზე ეფექტიანი სამოქალაქო კონტროლი განახორციელონ.

დეცენტრალიზაცია სწავლის პროცესს ნააგავს, როდესაც შედეგი ხანგრძლივი და მიზანმიმართული შრომის შედეგია, თუმცა პროცესის გრძელვადიანობა მისი დაწყების ათწლეულობით გადადების საფუძველი არ უნდა იყოს. დეცენტრალიზაცია სახელმწიფოსგან კომპლექსური მიდგომის ქონას და თანმიმდევრული პოლიტიკის განხორციელებას საჭიროებს. აღნიშნულ პროცესში სუბსიდიარობის პრინციპი „როგორც „კონსტიტუციური ლეიტმოტივი“ ... სულ მცირე, „ანტი ცენტრალიზაციის“ პირობად უნდა იქნას მიჩნეული... სუბსიდიარობის პრინციპს შემაკავებელი ფუნქცია აქვს, რომელმაც ერთიანობის პრინციპი ყოველთვის კითხვის ნიშნის ქვეშ უნდა დააყენოს, რაც საკითხზე დებატების გამართვის საფუძვლად უნდა იქცეს“.<sup>70</sup>

2018 წელს საქართველოს ხელისუფლების მიერ გაჟღერებული ინიციატივა დეცენტრალიზაციის გრძელვადიანი სტრატეგიის შემუშავების შესახებ უთუოდ მისასალმებელი ნაბიჯია, თუმცა წარსულის არასახარბიელო გამოცდილების გათვალისწინებით აუცილებელია, რომ აღნიშნულ ინიციატივას კონკრეტული და დროული ნაბიჯებიც მოჰყვეს.

## 5.2. უფლებამოსილებების გამიჯვნა-გადანაწილება

### 5.2.1. სუბსიდიარობის პრინციპი საქართველოს კონსტიტუციაში

საჯარო ხელისუფლების ორგანოებს შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნა-გადანაწილების საკითხის განხილვამდე საჭიროა განიმარტოს, თუ რა იგულისხმება თავად ტერმინ – „უფლებამოსილებაში“. უფლებამოსილება არის საჯარო ხელისუფლების ორგანოსთვის, პირისთვის კანონით მინიჭებული მოქმედების უფლება, რომელსაც აქვს განსაზღვრული მიზანი. უფლებამოსილება როგორც ძალაუფლების სახე ფუნქციებისა და უფლება-მოვალეობების კომბინაციაშია გამოხატული, მაგალითად: საჯარო ხელისუფლების ორგანოს უფლება გამოსცეს ნორმატიული აქტი, განახორციელოს შესყიდვა, შექმნას იურიდიული პირები და ა. შ.,

<sup>70</sup> Delcamp A., Balducci M., Busch J., Nemery J., Pernthaler P., Uyttendaele M., Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report Prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and Regional Authorities in Europe, № 55, 1994, 25.

ყოველთვის კონკრეტულ ფუნქციასთან არის მიბმული, მაგალითად: ნარჩენების მართვა, წყალმომარაგების უზრუნველყოფა, შინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა, სკოლამდელი აღზრდის მომსახურების გაწევა და ა. შ. თავი მხრივ, ფუნქციები ის საკითხებია, რომლისკენაც საჯარო ხელისუფლების უფლება-მოვალეობებია მიმართული. შესაბამისად, უფლებამოსილებას ფუნქციის გარეშე აზრი არ აქვს, ხოლო ფუნქციების ანალიზი უფლებამოსილებების გაუთვალისწინებლად შეუძლებელია.<sup>71</sup>

საქართველოს კონსტიტუციაშიც ტერმინი უფლებამოსილება კონცეფტუალურად, შესაბამის ფუნქციასთან ერთად აღიქმება. ქვემოთ, ნაშრომის ტექსტშიც ტერმინები უფლებამოსილება და ფუნქცია სწორედ ზემოთ აღნიშნული განმარტებების შესაბამისად გამოიყენება.

2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შემდეგ საქართველოს კონსტიტუცია კონსტიტუციების იმ ძალიან იშვიათ ჯგუფს შეუერთდა, სადაც სუბსიდიარობის პრინციპი პირდაპირ არის ასახული. კონსტიტუციური ცვლილებით, გათვალისწინებული საქართველოს კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად: „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს ანესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ეფუძნება სუბსიდიარობის პრინციპს. სახელმწიფო უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური სახსრების შესაბამისობას ორგანული კანონით განსაზღვრულ თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებთან“.<sup>72</sup>

კონსტიტუციის მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტის რედაქციის შესახებ მოკლე კომენტარის სახით უნდა ითქვას, რომ ტერმინი – „უფლებამოსილებათა გამიჯვნა“, სუბსიდიარობის კონცეფციას სრულად არ ასახავს. სუბსიდიარობის პრინციპის არსი მდგომარეობს არა უფლებამოსილებათა გამიჯვნაში (ანუ ფუნქციათა დუბლირების თავიდან აცილებაში), არამედ ქვემდგომი ტერიტორიული ერთეულებისთვის უფლებამოსილებათა გადაცემაში, გადანაწილებაში. შესაბამისად, კონსტიტუციაში ზუსტი ტერმინი არ არის შერჩეული. ამდენად, კონსტიტუციის ნორმის წაკითხვა უფლებამოსილებათა გადაცემის შინაარსით უნდა მოხდეს.

მიუხედავად იმისა, რომ სუბსიდიარობის პრინციპი საქართველოს კონსტიტუციაში პირველად იქნა წარმოდგენილი, სუბსიდიარობის კონცეფციიდან გამომდინარე ნორმას საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედ რედაქციაშიც ვხვდებით. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 101<sup>2</sup>-ე მუხლის მე-3 პუნქტით, „თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია თავისი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით“.<sup>73</sup> უფლებამოსილებაზე პასუხისმგებელი ორგანოს განსაზღვრამდე მისი ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის მიკუთვნება სრულიად შეესაბამება სუბსიდიარობის იდეას.

---

<sup>71</sup> Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) with the collaboration of *Marceau G.*, Local Authorities Competences in Europe, 2007, 12, <<https://rm.coe.int/1680746fbb>>, [13.04.2018].

<sup>72</sup> საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, № 1324-რს, 19/10/2017.

<sup>73</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, № 786, 31-33, 24/08/1995.

სუბსიდიარობის კონცეფცია უფლებამოსილებათა გადანაწილებისას არჩევანს მოსახლეობასთან ყველაზე ახლოს მდგომი ადგილობრივი ხელისუფლების სასარგებლოდ აკეთებს და ეს პრინციპი საჯარო ხელისუფლების ყველა ტერიტორიული რგოლის მიმართ თანაბრად მოქმედებს. კონსტიტუციურ ცვლილებებში სუბსიდიარობის კონცეფციის აღნიშნული ელემენტი უყურადღებოდ არის დატოვებული. კონსტიტუციური ცვლილებებით გათვალისწინებული ნორმა (მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტი) მითითებას, მხოლოდ სახელმწიფო ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილებაზე აკეთებს, მაშინ როცა ყურადღების მიღმა რჩება ავტონომიური რესპუბლიკასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილების საკითხი. იმედს ვიტოვებთ, რომ კონსტიტუციის ეს ნორმა შეფარდების პროცესში უფრო ფართოდ იქნება განმარტებული და სუბსიდიარობის პრინციპი ავტონომიურ რესპუბლიკასა და ადგილობრივი თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილების სახელმძღვანელო პრინციპადაც იქცევა.

უფლებამოსილებათა გადანაწილებისას სუბსიდიარობის პრინციპის ეფექტიანი იმპლემენტაცია შესაბამისი სამართლებრივი დაცვის გარანტიებსაც მოითხოვს. კონგრესის ექსპერტები პირდაპირ მიუთითებენ, რომ სუბსიდიარობის პრინციპის შეფარდების პროცესი სისტემატურ ზედამხედველობას საჭიროებს. ამ მხრივ, კი ერთ-ერთ მექანიზმად საკონსტიტუციო კონტროლი განიხილება.<sup>74</sup>

სამუხაროდ, საქართველოს კანონმდებელმა თავი შეიკავა სუბსიდიარობის პრინციპის სამართლებრივი წონა ეფექტიანი კონსტიტუციური კონტროლის მექანიზმით გაძლიერებინა. კონსტიტუციის ცვლილებით თვითმმართველ ერთეულს სუბსიდიარობის პრინციპის დაცვის მოთხოვნით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის უფლება არ მიენიჭა. საბოლოო ჯამში, პრინციპის პრაქტიკული შეფარდების საკითხი, ძირითადად, სახელმწიფო ხელისუფლების პოლიტიკურ ნებაზეა დამოკიდებული, რაც პრინციპის ამოქმედების ბუნდოვან პერსპექტივას ტოვებს.

### 5.2.2. უფლებამოსილებათა გამიჯვნა-გადანაწილების გამოწვევები

როგორც არაერთხელ აღინიშნა, სუბსიდიარობის პრინციპი საჯარო ფუნქციების მოსახლეობასთან ყველაზე ახლოს მყოფი ხელისუფლების მიერ განხორციელებას გულისხმობს. შესაბამისად, საქართველოშიც პრინციპის იმპლემენტაციის პირველი ეტაპი სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გადანაწილების საკითხის ხელახალი გააზრებით უნდა დაიწყოს.

საყოველთაო თანხმობა, თუ რომელი უფლებამოსილებები მიეკუთვნება ადგილობრივი მნიშვნელობის კატეგორიას არ არსებობს. ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციები ქვეყნების მიხედვით არსებითად განსხვავდებიან. ზემოთ განხილულ იქნა ის ზოგადი კრიტერიუმები

<sup>74</sup> Delcamp A., Balducci M., Busch J., Nemery J., Pernthaler P., Uyttendaele M., Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report Prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and Regional Authorities in Europe, № 55, 1994, 34.

და პრინციპები, რომლებიც სუბსიდიარობის პრინციპის შეფარდებისას მხედველობაშია მისაღები. კონკრეტული უფლებამოსილების ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის გადაცემის საკითხი კი ცალკე კვლევას საჭიროებს. გასათვალისწინებელია ქვეყნის გეოგრაფიული, ისტორიული, ტერიტორიული მოწყობის თავისებურებებიც. ამდენად, წარმოდგენილი სტატიის ფარგლებში შესაძლებელია, საქართველოში განსახორციელებელი შესაბამისი რეფორმის მხოლოდ ძირითად ამოცანებზე და პრინციპზე მსჯელობა.

აღსანიშნავია, რომ 2013-2014 წლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების მცირე ზრდის მიუხედავად, საერთო ჯამში, მას შეზღუდული რაოდენობის ფუნქციები გააჩნია (იხ. დანართი). ეს დასტურდება საზღვარგარეთის ქვეყნებთან შედარებითი ანალიზის საფუძველზეც. კერძოდ, 2014 წელს გამოქვეყნდა კვლევა, რომელიც ბოლო 24 წლის განმავლობაში ევროპის 39 ქვეყანაში მიმდინარე დეცენტრალიზაციის პროცესს აფასებს. კვლევის შედეგების თანახმად, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში 90-იანი წლებიდან დღემდე ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის ზრდის ტენდენცია ფიქსირდება, ქვეყანა კვლავ ყველაზე ნაკლებად დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოთა ჯგუფს მიეკუთვნება. კერძოდ, 39 ქვეყანას შორის მას ერთ-ერთი ყველაზე ბოლო, 36-ე ადგილი უკავია. ასეთი პოზიცია, ძირითადად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომიის უკიდურესად დაბალი ხარისხით და უმნიშვნელო ფუნქციებით არის განპირობებული. კვლევა აჩვენებს, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას შეზღუდული ფუნქციები აქვს, ისეთ მნიშვნელოვან სფეროებში როგორცაა: განათლება, ჯანდაცვა, სოციალური უზრუნველყოფა და საზოგადოებრივი წესრიგი. დეცენტრალიზაციის ხარისხით საქართველოს უსწრებს აღმოსავლეთ ევროპის თითქმის ყველა სახელმწიფო: მოლდოვა, უკრაინა, მაკედონია, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, სერბეთი, ხორვატია, ბალტიისპირეთის სახელმწიფოები და ა. შ.<sup>75</sup>

ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის ახალი უფლებამოსილებების გადაცემის საკითხზე მსჯელობა, შესაძლებელია, სწორედ კვლევაში მითითებული სფეროებიდან (განათლება, ჯანდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და სოციალური უზრუნველყოფა) დაიწყოს. საორიენტაციოდ, აგრეთვე გამოდგება უფლებამოსილებების ჩამონათვალი, რომელიც 1997 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ ორგანული კანონით ადგილობრივი თვითმმართველობისა და რაიონული მმართველობის ორგანოების კომპეტენციაში იყო მოქცეული (იხ. დანართი).

როგორც ზემოთ იქნა განხილული, სუბსიდიარობის პრინციპის ეფექტიანი რეალიზაციისათვის არანაკლებ მნიშვნელოვანია ფუნქციების მკვეთრი გამიჯვნა. საკანონმდებლო აქტების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ საქართველოში ამ მხრივ მნიშვნელოვანი პრობლემებია. კერძოდ, საქართველოს კანონმდებლობაში, ხშირად, გაურკვეველია უფლებამოსილება სახელმწიფო ხელისუფლებას ეკუთვნის, ავტონომიურ რესპუბლიკას თუ ადგილობრივ თვითმმართველობას ანდა უფლებამოსილება მიეკუთვნება დელეგირებულ თუ საკუთარ უფლებამოსი-

---

<sup>75</sup> იხ. *Ladner A., Keuffer K., Baldersheim H., Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014), Regional and Federal Studies, Vol. 26, № 33, 2016, 321-357.*



ლებას.<sup>76</sup> მსგავსი პრობლემები უფლებამოსილების განხორციელებაზე პასუხისმგებელი საჯარო უწყების იდენტიფიცირებას ართულებს. წარმოქმნილი ბიუროკრატიული ლაბირინთით დაზარალებული კი, საბოლოოდ, საქართველოს მოქალაქეები გამოდიან.

აღნიშნულ პრობლემებზე რეაგირების მიზნით, 2013 წელს საქართველოს მთავრობამ საქართველოს ორგანული კანონით ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით<sup>77</sup> ვალდებულება აიღო შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები განეხორციელებინა. 2016 წლის აპრილში, საქართველოს პარლამენტში განსახილველად შევიდა 174 კანონში ცვლილებების პაკეტი. საქართველოს პარლამენტმა 2016 წელს საგაზაფხულო სესიაზე წარმოდგენილი ცვლილებები პირველი მოსმენით მიიღო, თუმცა შემდეგ საკანონმდებლო პაკეტის განხილვა გაურკვეველი მიზეზებით შეჩერდა.

### 5.2.3. უფლებამოსილებათა გამიჯვნა-გადანაწილების საკითხი აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში

საჯარო ხელისუფლების ორგანოების უფლებამოსილებათა ვერტიკალურ გამიჯვნა-გადანაწილებაზე საუბარი არასრულყოფილი იქნება ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებების განსაზღვრის, საკითხთან დაკავშირებული პრობლემატიკის მიმოხილვის გარეშე. საქართველოს ტერიტორიების ოკუპაციიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს ტერიტორიულ მოწყობის საკითხი გადაუწყვეტელია. შესაბამისად, აღნიშნულ ნაშრომში მხოლოდ აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა-გადანაწილების საკითხის ანალიზია შესაძლებელი.

2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე, „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონით ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებები განსაზღვრებოდა საქართველოს კონსტიტუციით, კონსტიტუციური კანონით და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით. ამასთან, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მიერ ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებული საკითხის მოუნესრიგებლობის შემთხვევაში, ის საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების ნორმატიული აქტით შეიძლება დარეგულირებულიყო.<sup>78</sup> აღნიშნული წესი ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებს კონკურენციული უფლებამოსილებების ნიშანს სძენდა.

ამასთან, კონსტიტუციური კანონი შეიცავდა რიგ ნორმებს, რომელიც ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებული გამგებლობის სფეროში შემავალი ფუნქციების ადგილობრი-

<sup>76</sup> იხ. ზარდიაშვილი დ., თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები, საკანონმდებლო რეგულირების პრობლემები და მათი გადაწყვეტის გზები, თბ., 2009, 38-70.

<sup>77</sup> 165-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 1958-III, 19/02/2014.

<sup>78</sup> მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტი და მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №16, 04/07/2004.

ვი თვითმმართველობის ფუნქციებთან დაუბლირებას ახდენდა<sup>79</sup> (მაგ. ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა, ადგილობრივი მნიშვნელობის მშენებლობა და ა. შ.).

„აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ 2017 წლის 13 ოქტომბრის ახალი კონსტიტუციური კანონით ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებათა განსაზღვრის საკითხი არსებითად გადაიხედა. ახალმა კონსტიტუციურმა კანონმა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებების საქართველოს კანონით და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონი საფუძველზე განსაზღვრის შესაძლებლობაც გაითვალისწინა.<sup>80</sup> საქართველოს კონსტიტუციური კანონში, აგრეთვე, გაჩნდა ნორმა, რომელიც სუბსიდიარობის იდეას ეხმიანება. კონსტიტუციური კანონის თანახმად, „აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას შეუძლია ეკონომიკის, სოფლის მეურნეობის, ტურიზმის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის, განათლების, კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდული პოლიტიკის, გარემოს დაცვის სფეროში განახორციელოს ნებისმიერი უფლებამოსილება, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით არ მიეკუთვნება სახელმწიფო ხელისუფლების განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ საკუთარ უფლებამოსილებას და რომლის განხორციელებაც საქართველოს კანონმდებლობით არ გამოირიცხება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებიდან“.<sup>81</sup> აგრეთვე, აღმოიფხვრა ადგილობრივი თვითმმართველობასთან ფუნქციების დაუბლირების პრობლემა.

მიუხედავად ზოგიერთი პოზიტიური ცვლილებისა კონსტიტუციურმა რეფორმამ ახალი კითხვებიც გააჩინა. კერძოდ: არსებითად შემცირდა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობაში შემავალი ფუნქციები. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციური კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკას მნიშვნელოვან უფლებებს და გარანტიებს ანიჭებს (მაგ.: უფლება ქონებაზე, ფინანსური ავტონომია, ვტონომიური რესპუბლიკის კანონების გამოცემა, ორგანიზაციული დამოკიდებლობა და ა. შ.), ავტონომიური რესპუბლიკას განსაკუთრებულ გამგებლობას მხოლოდ რამდენიმე ფუნქციას მიაკუთვნებს: სივრცითი დაგეგმარება; ავტონომიური მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა; საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, შემოქმედებითი და სპორტული დაწესებულებების მართვა; ავტონომიური რესპუბლიკის არქივის წარმოება და მინის, წყლისა და ტყის რესურსების განკარგვა.<sup>82</sup>

განსაკუთრებულ გამგებლობის სფეროში შემავალი ფუნქციების ჩამონათვალის არსებითი შემცირების მიზეზი გაურკვეველია. ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობის სფეროში შეიძლება უმტკივნეულოდ მოქცეულიყო ის ფუნქციები მაინც, რომლებიც საქართველოს კანონებით ავტონომიური რესპუბლიკის ფუნქციებად არიან განსაზღვრული.<sup>83</sup> მაგალითად, გაურკვეველია, თუ რა სამართლებრივი ან სხვა დასაბუთება აქვს განსაკუთრებუ-

<sup>79</sup> იხ. კახიძე ი., ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე, შედარებით ანალიზი, თბ., 2012, 308-309.

<sup>80</sup> მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტი, საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, № 1325-რს, 19/10/2017.

<sup>81</sup> იქვე, მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>82</sup> იქვე, მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>83</sup> ჩვენ მიერ იდენტიფიცირებულ იქნა 25 საქართველოს კანონი, რომელიც ავტონომიური რესპუბლიკის ფუნქციების განსაზღვრავს.

ლი გამგებლობის სფეროში ავტონომიური რესპუბლიკის არქივის წარმოების ფუნქციის შეყვანას, მაშინ როცა გარეთ რჩება ისეთი ფუნქციები, როგორცაა: მყარი ნარჩენების ნაგავსაყრელების მართვა; აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე სახანძრო-სამამშველო ღონისძიებების განხორციელება; ზოგად საგანმანათლებლო დაწესებულებების მოვლა-პატრონობა; სამონადირეო საქმიანობა, ავტონომიური რესპუბლიკის ჯანდაცვის დაწესებულებების მართვა და ა. შ.

გაურკვეველია ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილების გასაზღვრასთან დაკავშირებული ზოგიერთი სხვა საკითხიც. ძველი კონსტიტუციური კანონით ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებები მხოლოდ კონსტიტუციით, კონსტიტუციური კანონით და ავტონომიური რესპუბლიკის კონსტიტუციით შეიძლება დადგენილიყო. ახალი კონსტიტუციური კანონი კი უფლებამოსილებების საქართველოს კანონით დადგენის შესაძლებლობასაც ითვალისწინებს (მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტი).<sup>84</sup> აქ, შემდეგი ლოგიკური კითხვა ჩნდება: რა ტიპის უფლებამოსილებები შეიძლება დადგინდეს საქართველოს კანონით? კონსტიტუციური კანონი ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილების მხოლოდ ორ სახეს იცნობს, ესენია: განსაკუთრებული და დელეგირებული უფლებამოსილებები. თუ კანონმდებელი სხვა მესამე ტიპის უფლებამოსილებების არსებობასაც უშვებს, მაშინ საკითხს უფრო ნათელი და დეტალური რეგულაცია ესაჭიროება. კერძოდ, განმარტებას მოითხოვს, თუ რა პროცედურით ხდება ავტონომიური რესპუბლიკისთვის საქართველოს კანონით ახალი უფლება-მოვალეობების განსაზღვრა, საჭიროა თუ არა ავტონომიასთან კონსულტაცია ანდა როგორ წყდება წარმოქმნილი ახალი ფინანსური ხარჯების დაფარვის საკითხი? ეს ის კითხვებია, რომლებზეც პასუხი შემუშავების პროცესში მყოფმა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ახალმა კონსტიტუციამ მაინც უნდა გასცეს.

კონსტიტუციური ცვლილებების 75-ე მუხლის მე-2 პუნქტისა და „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ კონსტიტუციური კანონის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის შედარებისას გაურკვეველი რჩება ადგილობრივი თვითმმართველობასა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილების პრინციპი, ე.წ. ნარჩენი კომპეტენციების ნაწილში. კერძოდ, ბუნდოვანია, თუ, რომელ ხელისუფლებას აქვს უპირატესობა განხორციელოს ის ფუნქციები, რომლებიც არც სახელმწიფო ხელისუფლების და ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობის სფეროს მიეკუთვნება და არც თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას წარმოადგენს.<sup>85</sup>

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ კონსტიტუციის მოქმედი რედაქცია და კონსტიტუციური ცვლილებებიც აქცენტს აკეთებენ მხოლოდ სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმართვე-

<sup>84</sup> მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტი, საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, № 1325-რს, 19/10/2017.

<sup>85</sup> შეადარეთ, საქართველოს კონსტიტუციური კანონით „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, გათვალისწინებული საქართველოს კონსტიტუციის 75-ე მუხლის მე-2 პუნქტი საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №1324-რს, 19/10/2017 და საქართველოს კონსტიტუციური კანონის „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №1325-რს, 19/10/2017. მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი.

ლი ერთეულის უფლებამოსილებების გამიჯვნის აუცილებლობის საკითხზე. ავტონომიურ რესპუბლიკასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის უფლებამოსილების გამიჯვნის აუცილებლობის საკითხი კი ყურადღების გარეშე რჩება.<sup>86</sup>

### **5.3. ფინანსური ავტონომია**

ადგილობრივი ხელისუფლების შესაძლებლობა — წარმატებით განახორციელოს გადაცემული უფლებამოსილებები მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომიის ხარისხზე.

ფინანსური ავტონომია სამი კომპონენტისგან შედგება: საშემოსავლო ავტონომია, ხარჯვითი ავტონომია და საბიუჯეტო ავტონომია. ეს გულისხმობს, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას უნდა ჰქონდეს საკუთარი შემოსავლები, შეეძლოს აღნიშნული შემოსავლების დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით განკარგვა და სარგებლობდეს საკუთარი ბიუჯეტის განსაზღვრის თავისუფლებით.<sup>87</sup>

საერთო შეფასებით, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომია უკიდურესად დაბალია. კერძოდ, ადგილობრივ თვითმმართველობას შეზღუდული ხარჯვითი და საშემოსავლო ავტონომია აქვს. თვითმმართველი ერთეულის შემოსავლების ძირითად წყაროს სახელმწიფო ტრანსფერები წარმოადგენენ, ერთადერთი ადგილობრივი გადასახადი კი ქონების გადასახადია. ცენტრალური ბიუჯეტიდან გაცემული ტრანსფერები ხშირად სპეციალური მიზნობრივი დანიშნულებისაა და ადგილობრივ ხელისუფლებას მისი განკარგვის თავისუფლება შეზღუდული აქვს. ამასთან, ცენტრალურ ტრანსფერებზე დამოკიდებულება შემოსავლების დამოუკიდებელი დაგეგმვის და რეგულირების შესაძლებლობას ამცირებს. აღნიშნული სისტემის პირობებში ადგილობრივ თვითმმართველობას ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების მიმართ ინტერესი არ გააჩნია, ვინაიდან ადგილზე შემოსავლების ზრდა მისი შემოსავლების არსებით ცვლილებას არ იწვევს. უფრო მეტიც, შემოსავლების ზრდამ ცენტრალური ხელისუფლებისგან გარანტირებული ტრანსფერის ოდენობის შემცირება შეიძლება გამოიწვიოს.<sup>88</sup> ამ პრობლემებიდან გამოსავალი ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის შემოსავლების დამოუკიდებელი წყაროების გადაცემაშია (მაგ.: ადგილობრივი გადასახადები, სახელმწიფო გადასახადებიდან შესაბამისი წილი, მოსაკრებლები და სხვა), რომელთა ხარჯვაზე და რეგულირებაზე კონტროლი ადგილობრივ ხელისუფლებას ექნება. ფინანსუ-

---

<sup>86</sup> იხ. 101<sup>2</sup>-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი, საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, №786, 31-33, 24/08/1995 და 75-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, საქართველოს კონსტიტუციური კანონით „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, № 1324-რს, 19/10/2017.

<sup>87</sup> Beer-Toth K., *Local Financial Autonomy in Theory and Practice, The Impact of Fiscal Decentralisation in Hungary*, Fribourg, 2009, 70, <<https://doc.rero.ch/record/12729/files/Beer-TothK.pdf>>, [15.04.2-18].

<sup>88</sup> იხ. *The World Bank, Georgia Public Expenditures Review, Strategic Issues and Reform Agenda*, Vol. 1, Washington, 2014, 56-66; *Ladner A., Keuffer K., Baldersheim H., Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014)*, *Regional and Federal Studies*, Vol. 26, № 33, 2016, 321-357.

რი ავტონომიის საკითხის მოცულობიდან გამომდინარე ნაშრომის ფარგლებში მისი დეტალური ანალიზი შეუძლებელია. შესაბამისად, ქვემოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომია მხოლოდ კონსტიტუციური გარანტიების ჭრილში იქნება განხილული.

საქართველოს კონსტიტუციის 76-ე მუხლის 1-ლი პუნქტით ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს საკუთარი ქონება და ფინანსები. კონსტიტუციის ეს ჩანაწერი ძალიან ზოგადია, ის მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულის მიერ საკუთარი ქონების და ფინანსების ქონის შესაძლებლობაზე მიუთითებს. საქართველოს კონსტიტუცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომიის დაცვის გაცილებით უფრო სრულყოფილ კონსტიტუციურ გარანტიას შექმნიდა, თუ პირდაპირ აღნიშნავდა, რომ თვითმმართველი ერთეული კანონის ფარგლებში ფინანსური ავტონომიით სარგებლობს. მითუმეტეს, რომ ტერმინს – „ფინანსური ავტონომია“ კანონმდებელი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ კონსტიტუციურ კანონში უკვე იყენებს.<sup>89</sup> სამწუხაროდ, 2017 წლის კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებშიც აღნიშნული ტერმინის გამოყენებაზე უარი ითქვა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომიის უზურუნველსაყოფად საკმარის კონსტიტუციურ გარანტიას ვერც კონსტიტუციური ცვლილების მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტი ქმნის, რომლის თანახმად, „სახელმწიფო უზურუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის ფინანსური სახსრების შესაბამისობას ორგანული კანონით განსაზღვრულ თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებებთან“.<sup>90</sup> ტერმინი - „ფინანსური სახსრები“ სახელმწიფოს ძალიან ფართო ლავირების საშუალებას აძლევს და არსებული ვითარების უცვლელად შენარჩუნების შესაძლებლობას ტოვებს. ზემოთ აღნიშნული მდგომარეობის შესაცვლელად სასურველი იყო კანონმდებელს აქცენტი არა „ფინანსური სახსრებით“, არამედ „საკუთარი შემოსავლებით“ უზურუნველყოფაზე გაეკეთებინა. აღსანიშნავია, რომ სწორედ მსგავს მიდგომას ითვალისწინებს, მაგალითად, ესტონეთის, უნგრეთის, გერმანიის, პოლონეთის, სომხეთის, პორტუგალიის, საფრანგეთის, ესპანეთის, სლოვაკეთი და იტალიის კონსტიტუციები. ამასთან, აღნიშნული მუხლის კონსტიტუციურ წონას კიდევ უფრო ამცირებს ის ფაქტი, რომ კონსტიტუციური ცვლილებით თვითმმართველ ერთეულს ამ მუხლზე დაყრდნობით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვისა და ადგილობრივი ავტონომიის დაცვის უფლება არ გააჩნია.

შეჯამებისთვის შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში სუბსიდიარობის პრინციპის რეალური იმპლემენტაცია პირდაპირ დამოკიდებული იქნება ფინანსური დეცენტრალიზაციის რეფორმაზე, რომელმაც ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის ადეკვატური ფინანსური ავტონომიის არსებობა უნდა უზურუნველყოს.

<sup>89</sup> იხ. მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტი, საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, № 1325-რს, 19/10/2017.

<sup>90</sup> საქართველოს კონსტიტუციური კანონის „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, გათვალისწინებული საქართველოს კონსტიტუციის 75-ე მუხლის მე-4 პუნქტი საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, № 1324-რს, 19/10/2017.

## 6.4. ტერიტორიული რეფორმა

სუბსიდიარობის პრინციპის იმპლემენტაცია ყოველთვის წარმოშობს კითხვას, თუ რომელ ტერიტორიულ დონეზე და რა საზღვრების ფარგლებშია შესაძლებელი პრინციპის ყველაზე ეფექტიანი შეფარდება? ამ კითხვას ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის საკითხის ხელახალი გააზრების საჭიროებასთან მიყვავართ.

დღეს საქართველოში მუნიციპალიტეტების არსებული საზღვრები საბჭოთა კავშირის პერიოდში ჩამოყალიბებული რაიონების საზღვრებს ემთხვევა. აღნიშნული მდგომარეობა 2006 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის შედეგად შეიქმნა, როდესაც 1000-ზე მეტი წვრილი თვითმმართველი ერთეული გაუქმდა და რაიონული მმართველობის ორგანოები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა ჩაანაცვლა. რეფორმის შედეგად თვითმმართველი ერთეულების სიდიდით (მოსახლეობის საშუალო რაოდენობით) საქართველოს ევროპაში ერთ-ერთი პირველი ადგილი უკავია (დანის, ლიტვის და დიდი ბრიტანეთის გაერთიანებულ სამეფოსთან ერთად). არის შემთხვევებიც, როდესაც ცალკეული მუნიციპალიტეტის ტერიტორია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიასაც კი აღემატება ან დაახლოებით უტოლდება (მაგალითად, დუშეთის, დედოფლის წყაროს, მესტიის, ახმეტის მუნიციპალიტეტების ტერიტორიები).

2006 წელს განხორციელებული ტერიტორიული რეფორმის შედეგი ერთმნიშვნელოვანი არ არის, მაგალითად, პოლონელი მეცნიერის *პაველ სვიანევიჩის* კვლევის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილებას საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის ხარისხის გაუმჯობესება არ მოჰყოლია.<sup>91</sup>

არსებული მსხვილი მუნიციპალიტეტების პირობებში ბევრი პრაქტიკული პრობლემა წარმოიშობა. მაგალითად, ზოგან მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრი პერიფერიულ სოფლებთან დიდი მანძილით არის დაშორებული, აგრეთვე, რთულია ადმინისტრაციულ ცენტრს – ქალაქსა და სოფლებს შორის ინტერესთა ბალანსის მიღწევაც. აღნიშნული პრობლემები ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტაში მოსახლეობის ჩართულობისა და ადგილებზე ეფექტიანი მმართველობის განხორციელების შესაძლებლობას ამცირებს. საბოლოოდ კი, სუბსიდიარობის პრინციპის დადებითი ეფექტი – ადგილობრივ პირობებთან და მოთხოვნებთან მისადაგებული მართვის შესაძლებლობა – იკარგება.

2013 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის შემდეგ საქართველოში თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი დამატებით შვიდ ქალაქს – საქართველოს ისტორიულ-გეოგრაფიული რეგიონების ადმინისტრაციულ ცენტრებს მიენიჭათ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ტერიტორიული რეფორმის შემდგომ გაგრძელებას ითვალისწინებდა,<sup>92</sup> თუმცა

<sup>91</sup> იხ. *Swianiewicz P., Lielczarek A., Georgian Local Government Reform: State Leviathan Redraws Boundaries?, Local Government Studies, Vol. 36, № 2, 2010, 307-309.*

<sup>92</sup> 152-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი, საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 1958-III, 19/02/2014.

2017 წელს საქართველოს პარლამენტმა ახლადშექმნილი თვითმმართველი ქალაქები გააუქმა და ტერიტორიულ რეფორმის გაგრძელებაზე უარი თქვა.<sup>93</sup>

ამდენად, საქართველოში სუბსიდიარობის პრინციპის უფრო მოქნილი და ეფექტიანი შეფარდება არსებული ტერიტორიული დაყოფის ხელახალ და ობიექტურ გადაფასებას მოითხოვს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა არსებული სისტემა და საზღვრები სახელმწიფოსა და ადგილობრივი მოსახლეობის წინაშე მდგარი გამოწვევებისა და ამოცანების შესაბამისად უნდა გადაიხედოს.

აღნიშნულ პროცესში, ერთი მხრივ, გასათვალისწინებელია, რომ ადგილობრივმა ხელისუფლებამ ადგილობრივ მოსახლეობასთან ტერიტორიული სიახლოვე შეინარჩუნოს, მეორე მხრივ, რეფორმამ ცენტრალური ხელისუფლების სამეურნეო ფუნქციებისგან განტვირთვის ამოცანა უნდა იტვირთოს. პროცესმა შეიძლება როგორც არსებული მუნიციპალიტეტების საზღვრების, აგრეთვე ორდონიანი (მათ შორის, რეგიონული დონის) ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნის საჭიროებაც დაგვანახვოს.

## 6.5. ადამიანური რესურსები

სუბსიდიარობის პრინციპის ეფექტიანი იმპლემენტაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ თავიანთი უფლებამოსილებების განხორციელების რეალური შესაძლებლობების არსებობას უკავშირდება. აღნიშნული შესაძლებლობა კი, ფინანსურ რესურსებთან ერთად, შესაბამისი ადამიანური რესურსების არსებობასაც მოითხოვს.

დღეს საქართველოში ადგილობრივ დონეზე კვალიფიციური კადრების ნაკლებობა დეცენტრალიზაციის რეფორმის ერთ-ერთი მწვავე გამოწვევაა. 2013 წელს საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით მუნიციპალიტეტებს განესაზღვრათ ვალდებულება, რომ მუნიციპალიტეტში დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეთა სწავლება-გადამზადებისთვის გარკვეული თანხა გამოეყოთ. კოდექსით ეს თანხა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით გათვალისწინებული შრომის ანაზღაურების საერთო მოცულობის არანაკლებ ერთი პროცენტი უნდა ყოფილიყო. აღნიშნული ვალდებულების ეფექტიანი იმპლემენტაციის უზრუნველსაყოფად საქართველოს მთავრობამ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 1997 წლის კანონის 1321-ერმუხლის შესაბამისად დადგენილებით დაამტკიცა „ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა უწყვეტი სწავლების სისტემა, მასში ჩართული უწყებების უფლებამოსილებები და ამ სისტემის ფუნქციონირების პრინციპები და წესი“. სამწუხაროდ, სისტემის პრაქტიკული ამუშავება ვერ მოხერხდა.

კერძოდ, 2017 წელს ძალაში შესულმა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალმა კანონმა მუნიციპალიტეტში დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა პროფესიული განვითარების

<sup>93</sup> ნაშრომის ფარგლებში შეუძლებელია 2013 წლის ტერიტორიული რეფორმის შეფასება, ისევე როგორც 2017 წლის საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილების ანალიზი, შესაბამისად, აქ მხოლოდ შესაბამის ფაქტებზეა მითითება.

რების მიმართ რაიმე სპეციალურ რეგულაცია აღარ გაითვალისწინა და მთავრობის ზემოთ აღნიშნული დადგენილება ძალადაკარგულად გამოცხადდა. ახალი კანონი მუნიციპალიტეტისა და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების წინაშე მდგარ გამონწვევებს და საჭიროებებს ერთ სიბრტყეში განიხილავს და დიფერენციაციას არ ახდენს. ეს მაშინ, როცა ადგილობრივ დონეზე კვალიფიციური კადრების ნაკლებობის განსაკუთრებულ სიმწვავეს და სპეციალური მიდგომის საჭიროებას ყველა აღიარებს.

ამდენად, სახელმწიფო ხელისუფლების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანესი ამოცანა მუნიციპალიტეტებში კვალიფიციური ადამიანური რესურსების განვითარების სისტემის ჩამოყალიბება უნდა იყოს, წინააღმდეგ შემთხვევაში დეცენტრალიზაციის ყველა რეფორმა წარუმატებლობისთვის იქნება განწირული.

## 7. დასკვნა

როგორც აღინიშნა, სახელმწიფოს როლი საჯარო მმართველობის სისტემაში ტრანსფორმაციას განიცდის. თანამედროვე სახელმწიფოებმა აღმოაჩინეს, რომ ისინი მარტო აღარ იმყოფებიან და მათ გარშემო სამყარო არსებითად შეიცვალა. სახელმწიფოს და საზოგადოების სტრუქტურა გაცილებით უფრო რთული და მრავალფეროვანი გახდა, რომელსაც აგრეთვე რთული და მრავალფეროვანი ინტერესები გაუჩნდა. ცენტრალიზებული მმართველის მოდელი, გადანყვეტილების მიღების პროცესის ანონიმურობისა და კომპლექსურობის გამო, მომხიბლელობას კარგავს.<sup>94</sup> ასეთ ვითარებაში, სუბსიდიარობის პრინციპი, რომელიც ავტონომიურობის (თვითმმართველობის) იდეას ეფუძნება და სხვადასხვა ჯგუფების, გაერთიანებების და ტერიტორიული ერთეულების ინტერესების გათვალისწინებას მოითხოვს მიმზიდველ კონცეფციად იქცა.

სუბსიდიარობის ძირითადი სიკეთე ერთიანი სახელმწიფოს იდეის ქვეშ მრავალფეროვნების შენარჩუნებაშია. მისი ყურადღების ცენტრში თითოეული ადამიანის ინტერესები და თავისუფლება დგას. სუბსიდიარობის პრინციპი საჯარო მართვის პროცესის ეფექტიანობის შეფასებისას ახალ მიდგომებს ამკვიდრებს. მმართველობითი პროცესის ანალიზისას იგი ფინანსურ და ეკონომიკურ კრიტერიუმებთან ერთად აქცენტს ხარისხობრივ კრიტერიუმებზეც აკეთებს. სუბსიდიარობა ინდივიდუალური, განსხვავებული მიდგომებით თანაბარი პირობების შექმნას უზრუნველყოფს. მისი საბოლოო ამოცანა კი კონკრეტული ჯგუფის, გაერთიანების, ტერიტორიული ერთეულის და პიროვნების ინტერესებზე მზრუნველი საჯარო ხელისუფლების არსებობის ხელშეწყობაა, რაც საყოველთაო კეთილდღეობის იდეას ეფუძნება.

სუბსიდიარობის კონცეფციის იმპლემენტაცია მართვის პროცესის არსებით ცვლილებას უკავშირდება, რაც პროცესში ჩართული ყველა სუბიექტის ქცევის მნიშვნელოვან ცვლილებას მოითხოვს. საქართველოში პრინციპის შეფარდების მცდელობებს დღემდე არსებითი წარმატება არ მოჰყოლია. სხვადასხვა პერიოდში განხორციელებული რეფორმები ურთიერ-

---

<sup>94</sup> Vischer K. R., Subsidiarity as a Principle of Governance: Beyond Devolution, Indiana Law Review, Vol. 35, № 103, 2001, 126.



თნინააღმდეგობრივია, ზოგჯერ, რეფორმების პოზიტიურ ტალღას უკუსვლაც მოსდევს, უფრო ხშირად კი ვითარება სტაგნაციურია.

ნაშრომში განხილულია საქართველოში სუბსიდიარობის პრინციპის იმპლემენტაციის ხუთი ძირითადი გამოწვევა, რომელთა დაძლევა პრინციპის ეფექტიანი შეფარდებისთვის აუცილებელი პირობაა. კერძოდ: პირველი, სუბსიდიარობის პრინციპი მხოლოდ კონსტიტუციის ფურცელზე დარჩება, თუ მისი შეფარდების რეალური პოლიტიკური ნება არ იარსებებს; მეორე, პრინციპის მოქმედების „სიკეთე“ ვერ შეიგრძნობა, თუ უფლებამოსილებები ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებს შორის ეფექტიანად არ გადანაწილდება და უფლებამოსილების განხორციელებაზე პასუხისმგებელი სუბიექტი მკაფიოდ არ განისაზღვრება; მესამე, პრინციპის აღსრულება ვერ დაიწყება, თუ ადგილობრივ ხელისუფლებას ადეკვატური შემოსავლის წყაროები არ გადაეცემა; მეოთხე, მრავალფეროვანი ადგილობრივი ინტერესები და მოთხოვნები სრულყოფილად ვერ დაკმაყოფილდება, თუ პრინციპის შეფარდების სწორი ტერიტორიული საზღვრები არ დადგინდება და ბოლოს, თუ ადგილებზე სათანადო ადამიანური რესურსების განვითარების სისტემა არ შეიქმნება პრინციპის იმპლემენტაციის ყოველგვარი მცდელობა უშედეგოდ დასრულდება.

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ფუნქციები საქართველოში 1997-2018 წწ.<sup>95</sup>

1997-2006 წწ.	2006-2013 წწ.	2013-2018 წწ.
<b>ეკონომიკური სფერო</b>		
○ მყარი (საყოფაცხოვრებო) ნარჩენების მართვა	○ მყარი (საყოფაცხოვრებო) ნარჩენების მართვა	○ მყარი (საყოფაცხოვრებო) ნარჩენების მართვა
○ ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა	○ ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა	○ ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა
○ გარე განათება	○ გარე განათება	○ გარე განათება
○ ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება	○ ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება	○ ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება
○ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება	○ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება	○ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება
○ წყალმომარაგება და წყალარინების უზრუნველყოფა		○ წყალმომარაგება და წყალარინების უზრუნველყოფა
○ ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემები		○ ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემები
○ საბინაო და არასაცხოვრებელი ფონდი		
○ გაზით უზრუნველყოფა		
○ ელექტროენერჯიით უზრუნველყოფა		
<b>ქალაქდაგეგმარება და მარეგულირებელი საქმიანობის სფერო</b>		
○ სივრცითი დაგეგმარება	○ სივრცითი დაგეგმარება	○ სივრცითი დაგეგმარება

<sup>95</sup> ცხრილი მომზადებულია „ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის, პარლამენტის უწყებანი, №44, 11/11/1997, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, №2, 09/01/2006 და საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 1958-III, 19/02/2014 ანალიზის საფუძველზე.

○ საგზაო მოძრაობის ორგანიზება	○ საგზაო მოძრაობის ორგანიზება	○ საგზაო მოძრაობის ორგანიზება
○ მშენებლობის ნებართვის გაცემა	○ მშენებლობის ნებართვის გაცემა	○ მშენებლობის ნებართვის გაცემა
○ გარე ვაჭრობის, გამოფენების და ბაზრების რეგულირება	○ გარე ვაჭრობის, გამოფენების და ბაზრების რეგულირება	○ გარე ვაჭრობის, გამოფენების და ბაზრების რეგულირება
○ სასაფლაოების მონყობა და მოვლა-პატრონობა	○ სასაფლაოების მონყობა და მოვლა-პატრონობა	○ სასაფლაოების მონყობა და მოვლა-პატრონობა
○ გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება	○ გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება	○ გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება
○ გეოგრაფიული ობიექტების სახელდება	○ გეოგრაფიული ობიექტების სახელდება	○ გეოგრაფიული ობიექტების სახელდება
○ ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის საკითხებზე გადანყვეტილებების მიღება <sup>96</sup>		○ შინაურ და უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება
<b>განათლება და სოციალური სფერო</b>		
○ სკოლამდელი და სკოლისგარეშე აღზრდა	○ სკოლამდელი და სკოლისგარეშე აღზრდა	○ სკოლამდელი და სკოლისგარეშე აღზრდა
○ ბიბლიოთეკები, კინოთეატრები, მუზეუმები, თეატრები, სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტები	○ ბიბლიოთეკები, კინოთეატრები, მუზეუმები, თეატრები, სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტები	○ ბიბლიოთეკები, კინოთეატრები, მუზეუმები, თეატრები, სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტები
○ ადგილობრივი თვითმყოფადობის და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და განვითარება	○ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება	○ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება
○ ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა		○ კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და განვითარება

<sup>96</sup> დახრილი შრიფტით მოცემულია 1997-2005 წწ. რაიონის ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებები.

○ საბაზო და საშუალო სკოლების, სკოლა-ინტერნატების, საშუალო-სპეციალური სასწავლებლების მოვლა-პატრონობა		○ ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა
○ საავადმყოფოები და პოლიკლინიკები		○ უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა
○ მოხუცებულთა, ობოლ, მზრუნველობას მოკლებულ ბავშვთა სახლები		
○ სანიტარიულ-ეპიდემიო-ლოგიურ, ვეტერინარულ ღონისძიებათა გატარების ორგანიზება		
<b>საზოგადოებრივი წესრიგის და უსაფრთხოების სფერო</b>		
○ სახანძრო უსაფრთხოება და სამაშველო ღონისძიებები	○ სახანძრო უსაფრთხოება და სამაშველო ღონისძიებები	○ შეკრებებისა და მანიფესტაციების რეგულირება
○ საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა და სამოქალაქო თავდაცვა	○ შეკრებებისა და მანიფესტაციების რეგულირება	
○ გარემოს დაცვა და ეკოლოგიური უსაფრთხოების უზრუნველყოფა		

**ბიბლიოგრაფია:**

1. საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, № 786, 31-33, 24/08/1995.
2. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, № 1324-რს, 19/10/2017.
3. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, № 1325-რს, 19/10/2017.
4. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, № 16, 04/07/2004.
5. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 1958-III, 19/02/2014.
6. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, № 2, 09/01/2006.

7. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, № 44, 11/11/1997.
8. *კახიძე ი.*, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე, შედარებით ანალიზი, უნივერსალი, თბ., 2012, 308-309.
9. *ზარდიაშვილი დ.*, თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები, საკანონმდებლო რეგულირების პრობლემები და მათი გადაწყვეტის გზები, თბ., 2009, 38-70.
10. *სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი*, ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში, *ლოსაბერიძე დ., ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ.* (რედ.), 1991-2014, თბ., 2015.
11. *ხუბუა გ.*, ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბ., 2000, 110.
12. Constitution of Greece, 1975, <<http://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>>.
13. Constitution of Romania, 21/11/1991, <<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>>.
14. Constitution of the Portuguese Republic, 1976, <<http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf>>.
15. Constitution of the Republic of Poland, 02/04/1997. <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/-kon1.htm>>.
16. Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, European Treaty Series, № 122, Strasbourg, 15/10/1985, <[http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS\\_Conventions\\_en.asp#](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS_Conventions_en.asp#)>.
17. Council of Europe, Explanatory Report, European Charter of Local Self-Government, European Treaty Series, № 122, Strasbourg, 15/10/1985, <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>>.
18. *Aristotle*, *Politics*, *Jowett B.* (trans.), Kitchener, 1999, 23-24.
19. *Aroney N.*, Subsidiarity in the Writings of Aristotle and Aquinas, *Global Perspectives on Subsidiarity*, *Evans M., Zimmermann A.* (eds.), Heidelberg, London, New York, 2014, 24-25.
20. *Beer-Toth K.*, Local Financial Autonomy in Theory and Practice, The Impact of Fiscal Decentralisation in Hungary, Fribourg, 2009, 70, <<https://doc.rero.ch/record/12729/files/Beer-TothK.pdf>>.
21. *Bell D.*, Previewing Planet Earth in 2013, *Washington Post*, B3, 1988.
22. *Bermann A. G.*, Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States, *Columbia Law Review*, Vol. 94, № 2, 1994, 331-456.
23. *Bonde J. P.* (ed.), Consolidated Reader-Friendly Edition of the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) as amended by the Treaty of Lisbon (2007), *Foundation of the EU Democracy*, 3<sup>rd</sup> ed., Notat Grafisk, 2009, 16-17.
24. *Bröhmer J.*, Subsidiarity and the German Constitution, *Global Perspectives on Subsidiarity*, *Evans M., Zimmermann A.* (eds.), Heidelberg, London, New York, 2014, 133-37, 144-145.
25. *Cheema S., Rondinelli D.*, Decentralizing Governance: Emerging Concept and Practice, Washington, 2007, 4-6.
26. *Couzigou T.*, France – Territorial Decentralisation in France: Towards Autonomy and Democracy, *Local Government in Europe*, The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance, *Panara C., Varney M.* (eds.), London, New York, 2013, 82.
27. *Delcamp A., Balducci M., Busch J., Nemery J., Pernthaler P., Uyttendaele M.*, Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), *Local and Regional Authorities in Europe*, № 55, 1994, 7-8, 10-11, 15-16, 34, 24-29, 30.

28. *Delors J.*, The Principle of Subsidiarity: Contribution to the Debate Subsidiarity: The Challenge of Change, Proceedings of the Jacques Delors Colloquium Subsidiarity – Guiding Principle for Future EC Policy Responsibility?, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1991, 9, 17.
29. *Eberdhard H.*, Austria – Municipalities as the "Third Tier" of Austrian Federalism, Local Government in Europe, The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance, *Panara C., Varney M.* (eds.), London, New York, 2013, 13.
30. *Endo K.*, The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors, *Hokkaido Law Review*, № XLIV/6, 1994, 568, 63-37, 640-39.
31. *Evans M., Zimmermann A.*, Editors' Conclusion: Future Directions for Subsidiarity, *Global Perspectives on Subsidiarity*, *Evans M., Zimmermann A.* (eds.), Springer, Heidelberg, London, New York, 2014, 221-223.
32. *Follesdal A.*, Subsidiarity, *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 6, № 2, 1998, 195-96.
33. *Kiiver P.*, The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality (*Routledge Research in EU Law*), 1<sup>st</sup> ed., New York, 2012, 23, 70-71.
34. *King D.*, *Fiscal Tiers (Routledge Revivals): The Economics of Multi-Level Government*, 1<sup>st</sup> ed., New York, 2016, 17-18.
35. *Ladner A., Keuffer K., Baldersheim H.*, Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014), *Regional and Federal Studies*, Vol. 26, № 3, 2016, 321–357.
36. *Martin A.*, The Principle of Subsidiarity and Institutional Predispositions: Do the European Parliament, the German Bundestag, and the Bavarian Landtag Define Subsidiarity Differently?, *CAP Working-Paper*, München, 2010, 3.
37. *Pius XI*, *Quadragesimo Anno: Reconstructing the social order and perfecting it conformably to the precepts of the Gospel in Commemoration of the Fortieth Anniversary of the Encyclical Rerum Novarum*, Melbourne: Australian Catholic Truth Society, № 19, 1931, 21.
38. *Pollitt C., Bouckaert G.*, *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*, 3<sup>rd</sup> ed., Oxford, 2011, 12, 15, 135.
39. *Pollitt C.*, *Advanced Introduction to Public Management and Administration*, Cheltenham, Northampton, 2016, 46.
40. *Rondinelli D., Nellis J., Cheema S.*, *Decentralization in Developing Countries A Review of Recent Experience*, *World Bank Staff Working Papers*, № 581, *Management and Development Series*, № 8, 1983, 13.
41. *Rossell C.*, Using Multiple Criteria to Evaluate Public Policies, The case of school desegregation, *American Politics Quarterly*, Vol. 21, № 2, 1993, 164.
42. *Schutze R.*, Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism?, *Cambridge Law Journal*, Vol. 68, № 3, 2009, 525-536.
43. Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) with the collaboration of *Marcau G.*, *Local Authorities Competences in Europe*, 2007, 12, 40-41, <<https://rm.coe.int/1680746fbb>>.
44. Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) with the collaboration of *Marcau G.*, *Regionalization and its Effects on Local Self-Government*, *Local and Regional Authorities in Europe*, № 64, 1998.
45. *Swianiewicz P., Lielczarek A.*, *Georgian Local Government Reform: State Leviathan Redraws Boundaries?* *Local Government Studies*, Vol. 36, № 2, 2010, 307-309.

46. *Swianiewicz P., Łukomska J.*, Is Small Beautiful? The Quasi-experimental Analysis of the Impact of Territorial Fragmentation on Costs in Polish Local Governments, *Urban Affairs Review*, № 55(3), 2017, 1-24.
47. *The World Bank*, Georgia Public Expenditures Review, Strategic Issues and Reform Agenda, Vol. 1, Washington, 2014, 56-66.
48. *The World Bank*, Decentralization in Client Countries An Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 3.
49. *Villamena S.*, Organization and Responsibilities of the Local Authorities in Italy Between Unity and Autonomy, Local Government in Europe, The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance, *Panara C., Varney M.* (eds.), London, New York, 2013, 196-97.
50. *Vischer K. R.*, Subsidiarity as a Principle of Governance: Beyond Devolution, *Indiana Law Review*, Vol. 35, № 103, 2001, 525.